



**Study assessing articles 32 and 36 of
Council Directive 2008/118/EC concerning
the general arrangements for excise duty**

***Executive Summaries
English, French and German***

Written by:

PwC PricewaterhouseCoopers LLP (Project Leader)

FOR THE EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Taxation and Customs Union
Directorate C — Indirect Taxation and Tax administration
Unit C-2 Indirect taxes other than VAT

*European Commission
B-1049 Brussels*

***Europe Direct is a service to help you find answers
to your questions about the European Union.***

Freephone number (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) The information given is free, as are most calls (though some operators, phone boxes or hotels may charge you).

LEGAL NOTICE

This report has been prepared for the project "Study assessing articles 32 and 36 of Council Directive 2008/118/EC concerning the general arrangements for excise duty".

This document has been prepared for the European Commission however it reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

More information on the European Union is available on the Internet (<http://www.europa.eu>).

Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020

ISBN 978-92-76-19504-7

DOI 10.2778/345629

© European Union, 2020

Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

The reuse policy of European Commission documents is regulated by Decision 2011/833/EU (OJ L 330, 14.12.2011, p. 39).

For any use or reproduction of photos or other material that is not under the copyright of the European Union, permission must be sought directly from the copyright holders

This report has been prepared for the project "Study assessing articles 32 and 36 of Council Directive 2008/118/EC concerning the general arrangements for excise duty".

The following institutions and persons were the key contributors to this report

PricewaterhouseCoopers UK

Amal Larhlid
Ben Copley
Simon Carey
Haider Hatteea
Thomas Maitland
Khush Patel
Devika Tiwary
Elise Marshall

PricewaterhouseCoopers Belgium

Lionel Van Reet
Ine Lejeune
Sylvian Guelton
Amaury Geernaert

Copenhagen Economics Plc

Sigurd Næss-Schmidt
Palle Sorensen
Charlotte Skovgaard Kjærulff

Subject Matter Experts

Philip Griffiths
Håkan Leifman

We are also grateful for the contribution of other local and international experts from across the PwC network.

Executive Summary - English

Purpose and scope of the study

This study was commissioned by the Directorate-General Taxation and Customs Union (DG TAXUD) and the Directorate-General for Health and Food Safety (DG SANTE) of the European Commission to assess Council Directive 2008/118/EC concerning the general arrangements for excise duty, in particular Articles 32 and 36, and other associated legislation.

The study particularly focusses on several areas that were highlighted for further improvement in recent evaluation processes. Specifically, this study focuses on the cross-border aspects of the following distinct transaction types:

- **Acquisition by private individuals (cross-border):** the purchase of excise goods by a private individual for their own use and personally transported from one Member State to another;
- **Distance selling (B2C):** the sale of excise goods by businesses in one Member State directly to consumers in another Member State, where the business making the sale and the consumer are not physically present simultaneously; and
- **Wholesale to retail (B2B):** the commercial sale of excise goods by a business in one Member State to a business in another. The focus of this study is the movements from wholesalers in one Member State to smaller retailers in another.

The specific objectives of this study are to:

- Undertake a detailed analysis of the current situation concerning the general arrangements for excise duty and identify weaknesses in the legislation and related procedures;
- Forecast how the baseline will develop over time in the absence of any further EU-level action;
- Identify policy responses that could effectively address issues or gaps in the legislation; and
- Undertake a detailed cost-benefit analysis of the policy options.

Overview of methodological approach

A detailed data and intelligence gathering exercise was undertaken. This involved:

- **Desk-based research** to identify information and insights from a broad range of relevant literature;
- **Stakeholder consultation** through workshops with all national health and tax authorities and with representatives from across the alcohol and energy sector, including relevant NGO and third sector organisations; and

- **Questionnaires and surveys** were sent to consumers and businesses in all Member States. Over 6250 responses were received from individuals across the EU, and 500 from economic operators. Questionnaires were also sent to tax and health authorities in all countries.

The study also used secondary data and analysis to estimate the size of each of the identified problems across the three core transaction types. Economic modelling was then used to forecast how these problems would evolve over time, in the absence of EU-level legislative action.

The study developed policy responses across each transaction area. Using cost-benefit analysis, the impacts of each of these options was assessed in detail, before all responses were evaluated against a number of predetermined criteria, including those set out in the EU Better Regulation Guidelines.

Key findings

Personal Acquisition

Part of the objectives of this study were to identify and, to the extent possible, quantify problems relating to the current arrangements for each transaction type. For personal acquisition the key problems were:

1. Economic and fiscal distortions;
2. Fraud related to cross-border shopping; and
3. Public health impacts of increased consumption.

Eight different policy options were assessed in relation to these problems:

1. Baseline / counterfactual;
2. Reducing the minimum guide levels;
3. Amending the definition of "own use";
4. Adding a frequency to the guide levels;
5. Replacing the guide levels with (lower) binding thresholds;
6. Allowing Member States to derogate from current guide levels and making them binding;
7. Reversing the burden of proof; and
8. A combination of these policy options.

The impacts on economic and fiscal distortions and public health stem primarily from the effects of these changes on the level of cross-border purchases for alcohol and tobacco. Our analysis indicates that most of the changes covered by these options have a relatively small impact individually, but a notably higher impact when enacted together.

While some of these options (for example reducing the guide levels or changing the definition of "own use") are relatively simple and low-cost, others would be administratively complex to implement. The introduction of lower, binding thresholds, for example, would require new processes to be established and be difficult to enforce in practice. For many of these options there is a trade-off between restrictions to the

functioning of the internal market for excise products and the effectiveness of the intervention.

The estimated impacts of these options are relatively small for the EU as a whole, but for particular Member States or segments of the population the estimated impacts are more pronounced. For this reason, options involving a derogation may be considered preferable to those that involve changes for all Member States.

Distance Selling

Four key problems were identified in relation to distance selling transactions:

1. Regulatory and administrative burdens within the wider sector;
2. The existence of fraud relating to intra-EU transactions;
3. The existence of fraud relation to extra-EU transactions; and
4. National measure that hamper or prevent distance sales.

Through the analysis in the study, five different policy options were identified for further assessment:

1. Baseline / counterfactual;
2. Basic One Stop Shop (OSS) for excise;
3. Integrated One Stop Shop that is combined with the current VAT OSS;
4. Basic OSS with a de minimis threshold; and
5. Basic OSS with an excise web portal.

All four of the non-baseline options are relatively similar, and all are based around the establishment of an OSS. The analysis shows that the benefits of an OSS in any one of these forms are significant. These support the business sector by considerably reducing administrative burdens, and national authorities by strengthening revenue collection and reducing fraud.

All options entail relatively high initial setup costs, both for Member State authorities to develop the systems, and for businesses to be able to integrate their own systems with the OSS. The most expensive option is the integrated excise and VAT OSS, as it involves the redevelopment of an existing system. The cheapest option is the basic excise OSS, which becomes marginally more costly with the addition of an excise web portal and marginally cheaper with an added de minimis threshold. All options therefore present implementation challenges, and not all Member States will find it equally simple or challenging to build the necessary systems.

These options could also be combined in different ways. Both the de minimis and the Excise Web Portal would be just as compatible with the integrated OSS as they would be with the basic excise-only OSS.

Wholesale to Retail

Two key problems were identified in relation to the current arrangements for SME economic operators engaged in the wholesale acquisition of excise goods from other Member States:

1. Greater regulatory and administrative burdens for SMEs; and
2. The existence of fraud relating to intra-EU transactions.

In recognition that the existing arrangements require administrative tasks to be performed by both the consignor and the consignee, and in some cases the consignor is prepared to perform all administrative tasks, four different policy options were identified for further assessment through the analysis in the study:

1. Baseline / counterfactual;
2. Virtual consignee structure in the Member State of destination with the use of direct delivery;
3. Virtual consignee plus OSS for excise only (transactional data submitted on a periodical basis); and
4. Virtual consignee plus OSS with VAT and excise integration for economic operators (consolidated data submitted on a periodic basis).

The three non-baseline options each require the use of a virtual consignee structure which would allow the consignor to perform all administrative tasks where the consignee is happy for them to do so.

Whilst there are different benefits to the virtual consignee structure depending on the ease by which the consignee could report and account for excise duties due in the Member State of destination, the analysis shows the impact for SME retailers is expected to be significant. Specifically, allowing for virtual consignees allows SME businesses with high compliance costs to better access the internal market and is a relatively inexpensive option for authorities and businesses to introduce under its most basic form.

The introduction of OSS under the virtual consignee structure would simplify, rather than simply shift, the reporting and payment of excise duty by the wholesaler in the Member State of destination. The analysis shows that the benefits of an OSS in either form are significant. These support the business sector as a whole by considerably reducing administrative burdens, and national authorities by strengthening revenue collection and reducing fraud. In line with the comments for distance selling, this would however entail relatively high initial setup costs, both for Member State authorities to develop the systems, and for businesses to be able to integrate their own systems with the OSS.

Synthèse – Français

Portée et objectifs de l'étude

Cette étude a été réalisée à la demande de la Direction Générale de la fiscalité et de l'Union douanière (DG TAXUD) et de la Direction Générale de la santé et de la sécurité alimentaire (DG SANTE) de la Commission européenne, dans le but d'évaluer la Directive 2008/118/EC du Conseil concernant le régime général d'accise, en particulier les articles 32 et 36, et la législation connexe.

L'étude se concentre spécifiquement sur les domaines identifiés par les récentes études d'impact de la Commission européenne comme nécessitant des points d'amélioration. Tout particulièrement, cette étude est axée autour des aspects transfrontaliers des différents types de transaction suivants :

- **Acquisition par des particuliers (transfrontalière)** : l'achat de produits soumis à accise par un particulier pour son usage personnel, et transportés personnellement d'un État membre à un autre ;
- **Vente à distance (B2C)** : la vente de produits soumis à accise par des opérateurs d'un État membre directement à des consommateurs situés dans un autre État membre, lorsque cet opérateur effectuant la vente et le consommateur ne sont pas physiquement présents simultanément;
- **Vente du grossiste au détaillant (B2B)** : la vente de produits soumis à accise par un opérateur d'un État membre à un autre opérateur situé dans un autre État membre. Cette étude porte tout particulièrement sur les mouvements entre les grossistes localisés dans un État membre, vers des détaillants situés dans un autre.

Les objectifs spécifiques de cette étude sont les suivants :

- Réaliser une analyse détaillée de la situation actuelle du régime général d'accise et identifier les faiblesses de la législation et des procédures associées ;
- Prévoir l'évolution de la situation actuelle dans le cas où aucune action ne serait entreprise au niveau de l'Union européenne ;
- Identifier les réponses de politiques publiques capables de résoudre efficacement les problèmes ou les lacunes de la législation ; et
- Effectuer une analyse détaillée des coûts et des avantages des options politiques.

Aperçu de l'approche méthodologique

Un exercice détaillé de collecte de données et de renseignements a été entrepris. Cela a impliqué :

- **Le recours à la recherche documentaire** visant à identifier des informations et des idées provenant d'un large éventail de publications pertinentes ;
- **La consultation des parties prenantes** par le biais de réunions rassemblant toutes les autorités fiscales et de santé nationales ainsi que des représentants

des secteurs de l'alcool et de l'énergie, y compris des Organisations non-gouvernementales (ONGs) et des organisations du tiers-secteur concernées ;
et

- **Des questionnaires et des enquêtes**, envoyés aux consommateurs et aux entreprises de tous les États membres. Plus de 6250 réponses ont été reçues de particuliers de l'UE et 500 d'opérateurs économiques. Des questionnaires ont également été envoyés aux autorités fiscales et de santé de tous les pays membres de l'Union européenne.

L'étude a également mobilisé des données et analyses secondaires pour estimer l'ampleur de chacun des problèmes identifiés parmi les trois principaux types de transaction visés par la présente étude. Une modélisation économique a ensuite été déployée dans le but de prévoir l'évolution de ces problèmes dans le temps, si aucune action n'était entreprise au niveau de l'UE.

L'étude a développé des réponses de politiques publiques pour chacun des différents types de transaction identifiés. À l'aide d'une analyse coûts-avantages, les impacts de chacune de ces options ont été évalués en détail, notamment en prenant soin d'analyser toutes les réponses à l'aune de critères prédéterminés, y compris ceux définis dans les lignes directrices de l'UE pour une meilleure réglementation.

Principales conclusions

Acquisition par des particuliers

Une partie des objectifs de cette étude consistait à identifier et, dans la mesure du possible, à quantifier les problèmes liés au régime actuel d'accise pour chaque type de transaction. Les principaux problèmes liés à l'acquisition par des particuliers sont les suivants :

1. Distorsions économiques et fiscales;
2. Fraude liée aux achats transfrontaliers; et
3. Conséquence d'une plus forte consommation de boissons alcoolisées et de tabacs manufacturés sur la santé publique en raison des achats transfrontaliers.

En lien avec ces problèmes, huit propositions de politiques publiques différentes ont été évaluées :

1. Status quo (contrefactuel) ;
2. Réduire les niveaux indicatifs ;
3. Modifier la définition de « besoins propres » ;
4. Ajouter une fréquence aux niveaux indicatifs ;
5. Remplacer les niveaux indicatifs par des seuils réduits et contraignants ;
6. Permettre aux États membres de déroger aux niveaux indicatifs actuels et de les rendre contraignants ;
7. Renverser la charge de la preuve ;
8. Une combinaison de toutes ces politiques publiques.

Les conséquences sur les distorsions économiques et fiscales et sur la santé publique résultent principalement des effets de ces changements sur le niveau des achats transfrontaliers d'alcool et de tabac. Notre analyse indique que la plupart des changements couverts par ces propositions de politiques publiques ont un impact individuel relativement faible, mais un impact considérablement plus important lorsqu'elles sont mis en œuvre conjointement.

Alors que certaines de ces propositions de politiques publiques (par exemple, réduire les niveaux indicatifs ou encore modifier la définition de « besoins propres ») sont relativement simples et peu coûteuses, d'autres seraient plus complexes à mettre en œuvre notamment sous un angle administratif. Par exemple, l'introduction de seuils contraignants plus bas nécessiterait l'établissement de nouveaux processus de contrôle et serait difficile à appliquer dans la pratique. Pour un grand nombre de ces propositions de politiques publiques, il existe un compromis entre restrictions au bon fonctionnement du marché intérieur des produits soumis à accise et efficacité de l'intervention.

Bien que les impacts estimés de ces propositions de politiques publiques soient relativement faibles pour l'ensemble de l'UE, ils sont davantage prononcés au niveau des États membres ou des segments particuliers de la population. Pour cette raison, les propositions de politique publique impliquant une dérogation peuvent être considérées comme préférables à celles impliquant des modifications applicables à tous les États membres.

Vente à distance

Les principaux problèmes identifiés touchant à la vente à distance de produits d'accise sont les suivants :

1. Contraintes réglementaires et administratives au sein du secteur au sens large ;
2. L'existence de fraudes liées à des transactions intra-UE ;
3. L'existence d'une relation de fraude avec des transactions extra-UE ;
4. Des mesures nationales qui entravent ou empêchent la vente à distance.

L'analyse conduite dans le cadre de l'étude a mis en avant cinq propositions de politiques publiques méritant une évaluation approfondie :

1. *Status quo* (contrefactuel) ;
2. Guichet unique dédié exclusivement aux formalités d'accise ;
3. Guichet unique combiné avec le guichet unique actuel dédié à la TVA ;
4. Guichet unique dédié exclusivement aux formalités d'accise avec l'instauration un seuil de *minimis* ;
5. Guichet unique dédié exclusivement aux formalités d'accise avec un portail Web dédié aux accises.

Les quatre propositions de politiques publiques, en dehors du *status quo*, sont relativement similaires et sont toutes basées sur la création d'un guichet unique. L'analyse montre que les avantages d'un guichet unique, sous l'une ou l'autre des formes présentées, sont significatifs. Ceux-ci soutiennent aussi bien les opérateurs

économiques en réduisant considérablement leurs charges administratives, que les autorités nationales en renforçant la collecte des recettes fiscales et réduisant la fraude.

Toutes ces propositions de politique publique impliquent des coûts d'implémentation initiaux relativement élevés, à la fois pour les autorités des États membres afin de développer les systèmes, que pour les entreprises dans le but d'être en mesure d'adapter leurs propres systèmes au guichet unique. L'option la plus couteuse est l'intégration d'un guichet unique combiné avec celui qui est actuellement dédié à la TVA, car elle implique la reconfiguration d'un système existant. L'option la moins couteuse est la création d'un guichet unique exclusivement dédié aux formalités d'accises, nonobstant la mise en place d'un portail Web sur les accises (qui augmenterait légèrement les coûts d'implémentation) et l'instauration d'un seuil *de minimis* (qui les diminuerait). Toutes ces propositions de politiques publiques peuvent dès lors poser des problèmes de mise en œuvre. Par ailleurs, tous les États membres n'éprouveront pas la même simplicité/difficulté à mettre en place les systèmes nécessaires.

Ces propositions de politique publique pourraient également être combinées de différentes manières. Aussi bien l'instauration d'un seuil *de minimis* et la création d'un portail Web dédié aux accises pourraient être tout autant compatibles avec le guichet unique intégré, qu'avec le guichet unique dédié à l'accise.

Vente du grossiste au détaillant

Deux problèmes majeurs ont été identifiés dans le régime actuel pour les opérateurs économiques issus de Petites et Moyennes Entreprises (PME) qui sont engagés dans l'acquisition en gros de produits soumis à accise en provenance d'autres États membres :

1. Une charge réglementaire et administrative accrue pour les PME ;
2. L'existence de fraudes liées à des transactions intra-UE.

Reconnaissant que le régime actuel exige que les tâches administratives soient effectuées aussi bien par l'expéditeur que par le destinataire, mais que, dans certains cas, l'expéditeur est enclin à assumer la réalisation de l'ensemble des tâches administratives, quatre propositions de politique publique ont été identifiées comme méritant d'être analysées plus en profondeur dans le cadre de cette étude :

1. *Status quo* (contrefactuel);
2. Création du concept de destinataire virtuel dans l'État membre de destination avec la possibilité de recourir à la livraison directe;
3. Création du concept de destinataire virtuel en combinaison avec la création d'un guichet unique dédié exclusivement à l'accise (données transactionnelles soumises périodiquement) ; et
4. Création du concept de destinataire virtuel avec le recours à un guichet unique consacré à l'accise, combiné à celui existant dédié à la TVA (données consolidées soumises périodiquement).

Les trois propositions de politique publique, autres que le *status quo*, nécessitent chacune le recours au concept de destinataire virtuel, ce qui permettrait à l'expéditeur d'effectuer toutes les tâches administratives pour lesquelles le destinataire a donné l'accord de réaliser.

Bien que la structure du destinataire virtuel présente des avantages différents en fonction de la facilité avec laquelle le destinataire peut déclarer et comptabiliser les droits d'accise dus dans l'État membre de destination, l'analyse montre que l'impact sur les détaillants PME devrait être significatif. Tout particulièrement, recourir au concept de destinataires virtuels permettrait aux PME, faisant face à des coûts de mise en conformité élevés, d'accéder plus facilement au marché intérieur et constituerait une option relativement peu coûteuse à introduire sous sa forme la plus élémentaire, aussi bien pour les autorités que pour les entreprises.

L'introduction du guichet unique, en plus du concept de destinataire virtuel, simplifierait, au lieu de simplement déplacer, les processus de déclaration et de paiement des droits d'accise par le grossiste dans l'État membre de destination. L'analyse montre que les avantages d'un guichet unique sont significatifs. Ces politiques publiques permettraient de soutenir l'ensemble des opérateurs économiques concernés en réduisant considérablement leurs charges administratives, ainsi que les autorités nationales en améliorant la perception des recettes fiscales et en réduisant la fraude. Comme pour la vente à distance, ces propositions de politiques publiques liées à la mise en place d'un guichet unique impliqueraient toutefois des coûts d'implémentation initiaux relativement élevés, à la fois pour les États membres afin de développer les systèmes adéquats, que pour les entreprises, afin d'être en mesure d'adapter leurs systèmes informatiques au guichet unique

Kurzfassung - Deutsch

Zweck und Umfang der Studie

Diese Studie wurde von der Generaldirektion Steuern und Zollunion (GD TAXUD) und der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (GD SANTE) der Europäischen Kommission in Auftrag gegeben, um die Richtlinie 2008/118/EG des Rates über das allgemeine Verbrauchsteuersystem, insbesondere die Artikel 32 und 36, und andere damit verbundene Rechtsvorschriften zu bewerten.

Die Studie konzentriert sich insbesondere auf mehrere Bereiche, die für eine weitere Verbesserung der jüngsten Bewertungsprozesse hervorgehoben wurden. Konkret konzentriert sich diese Studie auf die grenzüberschreitenden Aspekte der folgenden unterschiedlichen Transaktionsarten:

- **Erwerb durch Privatpersonen (grenzüberschreitend):** der Kauf von verbrauchsteuerpflichtigen Waren durch eine Privatperson für den eigenen Gebrauch und die persönliche Beförderung von einem Mitgliedstaat in einen anderen;
- **Fernabsatz (B2C):** der Verkauf von verbrauchsteuerpflichtigen Waren durch Unternehmen in einem Mitgliedstaat direkt an Verbraucher in einem anderen Mitgliedstaat, wenn das verkaufende Unternehmen und der Verbraucher nicht gleichzeitig physisch anwesend sind; und
- **Großhandel an den Einzelhandel (B2B):** der gewerbliche Verkauf von verbrauchsteuerpflichtigen Waren durch ein Unternehmen in einem Mitgliedstaat an ein Unternehmen in einem anderen. Im Mittelpunkt dieser Studie stehen die Bewegungen von Großhändlern in einem Mitgliedstaat zu kleineren Einzelhändlern in einem anderen.

Die spezifischen Ziele dieser Studie sind:

- Die Durchführung einer detaillierten Analyse der aktuellen Situation in Bezug auf das allgemeine Verbrauchsteuersystem und die Ermittlung von Schwachstellen in der Gesetzgebung und den damit verbundenen Verfahren;
- Die Prognostizierung wie sich die Baseline im Laufe der Zeit entwickeln wird, wenn es keine weiteren Maßnahmen auf EU-Ebene gibt;
- Die Identifizierung von politischen Antworten, die wirksam Probleme oder Lücken in der Gesetzgebung beheben könnten; und
- Die Durchführung einer detaillierten Kosten-Nutzen-Analyse der politischen Optionen.

Überblick über den methodischen Ansatz

Eine detaillierte Daten- und Informationssammlung wurde durchgeführt. Das beinhaltet:

- **Sekundärforschung** zur Identifizierung von Informationen und Erkenntnissen aus einem breiten Spektrum relevanter Literatur;
- **Konsultation der Interessengruppen** durch Workshops mit allen nationalen Gesundheits- und Steuerbehörden und mit Vertretern des gesamten Alkohol-

und Energiesektors, einschließlich einschlägiger NRO und Organisationen des dritten Sektors; und

- **Fragebögen und Umfragen** wurden an Verbraucher und Unternehmen in allen Mitgliedstaaten geschickt. Über 6250 Antworten gingen von Einzelpersonen aus der gesamten EU ein, 500 von Wirtschaftsteilnehmern. Darüber hinaus wurden Fragebögen an die Steuer- und Gesundheitsbehörden in allen Ländern verschickt.

Die Studie verwendete auch Sekundärdaten und Analysen, um die Größe jedes der identifizierten Probleme über die drei Kerntransaktionstypen hinweg abzuschätzen. Anhand der Wirtschaftsmodellierung wurde dann prognostiziert, wie sich diese Probleme im Laufe der Zeit entwickeln würden, wenn es keine gesetzgeberischen Maßnahmen auf EU-Ebene gibt.

Die Studie entwickelte politische Antworten für jeden Transaktionsbereich. Anhand einer Kosten-Nutzen-Analyse wurden die Auswirkungen jeder dieser Optionen im Detail bewertet, bevor alle Antworten anhand einer Reihe von vorgegebenen Kriterien bewertet wurden, einschließlich der in den EU-Leitlinien für bessere Rechtsetzung festgelegten Kriterien.

Wichtigste Ergebnisse

Persönlicher Erwerb

Ein Teil der Ziele dieser Studie bestand darin, Probleme im Zusammenhang mit den derzeitigen Regelungen für jede Transaktionsart zu identifizieren und, soweit möglich, zu quantifizieren. Für die persönliche Erwerbung waren die Hauptprobleme:

1. Wirtschaftliche und steuerliche Verzerrungen;
2. Betrug im Zusammenhang mit grenzüberschreitendem Einkauf; und
3. Auswirkungen des erhöhten Konsums auf die öffentliche Gesundheit.

Acht verschiedene politische Optionen wurden im Zusammenhang mit diesen Problemen bewertet:

1. Baseline / kontrafaktisch;
2. Reduzierung der minimalen Führungsebenen;
3. Änderung der Definition von "Eigennutzung";
4. Hinzufügung von Häufigkeit an den Leitlinien ;
5. Ersetzung der Leitlinien durch (niedrigere) verbindliche Schwellenwerte;
6. Den Mitgliedstaaten wird gestattet, von den derzeitigen Leitlinien abzuweichen und sie verbindlich zu machen;
7. Umkehrung der Beweislast; und
8. Eine Kombination dieser Politikoptionen.

Die Auswirkungen auf die wirtschaftlichen und steuerlichen Verzerrungen und die öffentliche Gesundheit ergeben sich in erster Linie aus den Auswirkungen dieser Änderungen auf die Ebene der grenzüberschreitenden Käufe von Alkohol und Tabak. Unsere Analyse zeigt, dass die meisten der von diesen Optionen abgedeckten

Änderungen im Einzelnen relativ geringe Auswirkungen haben, aber zusammen deutlich höhere Auswirkungen.

Während einige dieser Optionen (z.B. die Reduzierung der Leitlinien oder die Änderung der Definition des Begriffs "Eigennutzung") relativ einfach und kostengünstig sind, wären andere administrativ komplex umzusetzen. So würde beispielsweise die Einführung niedrigerer, verbindlicher Schwellenwerte die Einrichtung neuer Prozesse erfordern und in der Praxis schwer durchsetzbar sein. Für viele dieser Optionen gibt es einen Kompromiss zwischen Beschränkungen des Funktionierens des Binnenmarkts für verbrauchsteuerpflichtige Waren und der Wirksamkeit der Intervention.

Die geschätzten Auswirkungen dieser Optionen sind für die EU insgesamt relativ gering, aber für bestimmte Mitgliedstaaten oder Bevölkerungsgruppen sind die geschätzten Auswirkungen stärker ausgeprägt. Aus diesem Grund können Optionen, die eine Ausnahmeregelung beinhalten, als besser angesehen werden als solche, die für alle Mitgliedstaaten Änderungen mit sich bringen.

Fernabsatz

Im Zusammenhang mit Fernabsatzgeschäften wurden vier Hauptprobleme identifiziert:

1. Regulierungs- und Verwaltungslasten im weiteren Sinne;
2. Das Vorliegen von Betrug im Zusammenhang mit Intra-EU-Transaktionen;
3. Das Vorhandensein von Betrug im Zusammenhang mit Extra-EU-Transaktionen; und
4. Nationale Maßnahme, die den Fernabsatz behindert oder verhindert.

Durch die Analyse in der Studie wurden fünf verschiedene politische Optionen für eine weitere Bewertung identifiziert:

1. Baseline / kontrafaktisch;
2. Einfacher One Stop Shop (OSS) für Verbrauchsteuern;
3. Integrierter One Stop Shop, der mit dem aktuellen MwSt. OSS kombiniert wird;
4. Basis-OSS mit einer De-minimis-Schwelle; und
5. Basis-OSS mit einem Verbrauchsteuer-Webportal.

Alle vier nicht-baseline Optionen sind relativ ähnlich und basieren alle auf der Einrichtung eines OSS. Die Analyse zeigt, dass die Vorteile eines OSS in einer dieser Formen signifikant sind. Diese unterstützen den Unternehmenssektor durch eine erhebliche Verringerung des Verwaltungsaufwands und die nationalen Behörden durch eine Stärkung der Einnahmenerhebung und die Verringerung von Betrug.

Alle Optionen verursachen relativ hohe Anfangskosten, sowohl für die Behörden der Mitgliedstaaten bei der Entwicklung der Systeme als auch für die Unternehmen, die ihre eigenen Systeme in das OSS integrieren können. Die teuerste Option ist die integrierte Verbrauchsteuer- und Mehrwertsteuer-OSS, da es sich um die Neuentwicklung eines bestehenden Systems handelt. Die billigste Option ist die Basis-Verbrauchsteuer-OSS, die mit der Einführung eines Online-Portals für

Verbrauchssteuern geringfügig teurer und mit einer zusätzlichen De-minimis-Schwelle geringfügig billiger wird. Alle Optionen stellen daher Umsetzungsprobleme dar, und nicht alle Mitgliedstaaten werden es gleichermaßen einfach oder schwierig finden, die notwendigen Systeme aufzubauen.

Diese Optionen können auch auf verschiedene Weise kombiniert werden. Sowohl die De-minimis als auch das Verbrauchsteuer-Web-Portal wären mit dem integrierten OSS genauso kompatibel wie mit dem reinen Basis-OSS.

Großhandel an Einzelhandel

Zwei Hauptprobleme wurden im Zusammenhang mit der derzeitigen Regelung für KMU-Wirtschaftsteilnehmer festgestellt, die sich mit dem Großhandelserwerb von verbrauchsteuerpflichtigen Waren aus anderen Mitgliedstaaten befassen:

1. Größerer Regulierungs- und Verwaltungsaufwand für KMU; und
2. Das Vorliegen von Betrug im Zusammenhang mit Intra-EU-Transaktionen.

In dem Bewusstsein, dass die bestehenden Regelungen erfordern, dass sowohl der Absender als auch der Empfänger administrative Aufgaben wahrnehmen müssen, und in einigen Fällen ist der Absender bereit, alle administrativen Aufgaben zu erfüllen, wurden vier verschiedene politische Optionen für eine weitere Bewertung durch die Analyse in der Studie ermittelt:

1. Baseline / kontrafaktisch;
2. Virtuelle Empfängerstruktur im Bestimmungsmitgliedstaat mit Hilfe der Direktlieferung;
3. Virtueller Empfänger plus OSS nur für Verbrauchsteuern (Transaktionsdaten werden regelmäßig übermittelt); und
4. Virtueller Empfänger plus OSS mit Integration von Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuern für Wirtschaftsteilnehmer (konsolidierte Daten werden regelmäßig übermittelt).

Die drei nicht-baseline Optionen erfordern jeweils die Verwendung einer virtuellen Empfängerstruktur, die es dem Versender ermöglichen würde, alle administrativen Aufgaben zu erledigen, wenn der Empfänger dies wünscht.

Auch wenn die virtuelle Empfängerstruktur unterschiedliche Vorteile hat, je nachdem, wie einfach der Empfänger die im Bestimmungsmitgliedstaat fälligen Verbrauchsteuern melden und verbuchen kann, zeigt die Analyse, dass die Auswirkungen für KMU-Einzelhändler voraussichtlich erheblich sein werden. Insbesondere die Berücksichtigung virtueller Empfänger ermöglicht KMU-Unternehmen mit hohen Befolgungskosten einen besseren Zugang zum Binnenmarkt und ist eine relativ kostengünstige Option für Behörden und Unternehmen, ihre einfachste Form einzuführen.

Die Einführung von OSS im Rahmen der virtuellen Empfängerstruktur würde die Meldung und Zahlung der Verbrauchsteuer durch den Großhändler im Bestimmungsmitgliedstaat vereinfachen und nicht nur verschieben. Die Analyse zeigt, dass die Vorteile eines OSS in beiden Formen signifikant sind. Diese unterstützen den

Unternehmenssektor insgesamt, indem sie den Verwaltungsaufwand erheblich verringern, und die nationalen Behörden, indem sie die Einziehung von Einnahmen verstärken und Betrug reduzieren. Im Einklang mit den Kommentaren zum Fernabsatz würde dies jedoch relativ hohe Einrichtungskosten nach sich ziehen, sowohl für die Behörden der Mitgliedstaaten bei der Entwicklung der Systeme als auch für die Unternehmen, die ihre eigenen Systeme in das OSS integrieren können.

GETTING IN TOUCH WITH THE EU

In person

All over the European Union there are hundreds of Europe Direct information centres. You can find the address of the centre nearest you at: https://europa.eu/european-union/contact_en

On the phone or by email

Europe Direct is a service that answers your questions about the European Union. You can contact this service:

- by freephone: 00 800 6 7 8 9 10 11 (certain operators may charge for these calls),
- at the following standard number: +32 22999696 or
- by email via: https://europa.eu/european-union/contact_en

Finding information about the EU

Online

Information about the European Union in all the official languages of the EU is available on the Europa website at: https://europa.eu/european-union/index_en

EU publications

You can download or order free and priced EU publications at: <https://publications.europa.eu/en/publications>. Multiple copies of free publications may be obtained by contacting Europe Direct or your local information centre (see https://europa.eu/european-union/contact_en).

EU law and related documents

For access to legal information from the EU, including all EU law since 1952 in all the official language versions, go to EUR-Lex at: <http://eur-lex.europa.eu>

Open data from the EU

The EU Open Data Portal (<http://data.europa.eu/euodp/en>) provides access to datasets from the EU. Data can be downloaded and reused for free, for both commercial and non-commercial purposes.



Publications Office
of the European Union

DOI 10.2778/345629