

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie zwolnienia towarów przywożonych przez osoby podróżujące z krajów trzecich z podatku od wartości dodanej oraz podatku akcyzowego**

COM(2006) 76 wersja ostateczna — 2006/0021 (CNS)

(2006/C 309/22)

Dnia 22 lutego 2006 r., działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Komisja postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 7 czerwca 2006 r. Sprawozdawcą był Umberto BURANI.

Na 428. sesji plenarnej w dniach 5 — 6 lipca 2006 r. (posiedzenie z dnia 5 lipca 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął jednogłośnie następującą opinię:

## 1. Wprowadzenie

1.1 Wniosek Komisji odnosi się do kwestii harmonizacji przepisów dotyczących towarów przywożonych przez osoby podróżujące z krajów trzecich w bagażu osobistym, objętych ze względu na swój charakter podatkiem VAT lub podatkiem akcyzowym. Towary te, w ramach pewnych ograniczeń, były dotychczas swobodnie przywożone bez obowiązku płacenia podatku. Początkowe przepisy zawarte w dyrektywie nr 69/169/EWG z dnia 28 maja 1969 r. zostały od tego czasu zmienione 17 razy i mają być obecnie zastąpione omawianym wnioskiem.

1.2 Konieczne jest zachowanie istniejącego systemu „w celu zapobieżenia podwójnemu opodatkowaniu, oraz w przypadkach, w których, w związku z warunkami przywozu towarów nie istnieje zwyczajna konieczność ochrony gospodarki”<sup>(1)</sup>. Komisja uważa, nie podważając idei dyrektywy, że liczba wprowadzonych zmian od czasu jej wejścia w życie, rozszerzenie UE i układ nowych granic zewnętrznych wystarczająco uzasadniają potrzebę całkowitego przeglądu przepisów i zastąpienia początkowej dyrektywy.

1.3 Kwestia ta, choć sama w sobie prosta, komplikuje się ze względu na konieczność uregulowania przepisów dotyczących przywozu produktów „wrażliwych”, mianowicie wyrobów tytoniowych i napojów alkoholowych. Mimo że istniała ona od zawsze, wskutek rozszerzenia Unii pojawiły się nowe perspektywy, przy czym zasadnicze zagadnienia nie zmieniły się: zróżnicowane położenie geograficzne i odmienna sytuacja społeczna poszczególnych państw członkowskich, różne stanowiska i poważne rozbieżności w poziomach opodatkowania. Ostateczny wynik będzie zależał od możliwości porozumienia się w sprawie propozycji Komisji dotyczącej harmonizacji przepisów.

## 2. Uwagi ogólne

2.1 Początkowo dyrektywa miała zastosowanie do osób podróżujących na obszarze Wspólnoty. Od 1993 r. zgodnie z zasadami jednolitego rynku, w zasadzie zniesiono ograniczenia dla swobodnego przepływu towarów między państwami członkowskimi. Zmiana **granicy zewnętrznych** Wspólnoty spowodowana rozszerzeniem wpłynęła na pojawienie się nowych kryteriów oceny. Zdaniem Komisji granice te „zmieniły się i obejmują obecnie między innymi granicę z Rosją, Ukrainą i Białorusią”.

2.1.1 Komitet przyjmuje powyższe do wiadomości, jednak zauważa, że oprócz ww. granic istnieją inne granice na Wschodzie, stanowiące problem dla nowych państw członkowskich z powodu znaczących różnic w cenach w porównaniu z niektórymi sąsiadującymi krajami trzecimi. Ponadto należy pamiętać o **nowych granicach morskich, które pojawiły się po przystąpieniu do UE Cypru i Malty**.

2.1.2 Odstępstwa przyznane w swoim czasie niektórym państwom członkowskim z powodu szczególnych trudności pozostały obowiązywać, z wyjątkiem odstępstwa przyznanego Finlandii, która do 2007 r. może stosować ograniczenie przywozu piwa z krajów trzecich nie mniejsze niż 16 l. Komitet, który zawsze opowiadał się przeciwko odstępstwom, przyjmuje ten fakt z zadowoleniem. Jednakże zastosowanie jednolitego systemu w odniesieniu do 25 państw członkowskich może w tym przypadku zrodzić pewne problemy, które zostaną omówione w dalszej części opinii.

2.2 Wniosek dotyczący dyrektywy przewiduje **podwyższenie obecnych progów zwolnień z podatku z 175 do 500 EUR dla osób podróżujących w transporcie lotniczym i do 220 EUR w przypadku wszystkich innych podróżujących osób**. W uzasadnieniu Komisja wskazuje, że „w związku z kosztami i wysiłkiem związanymi z podróżą samolotem, osoby indywidualne decydują się na nią rzadziej w porównaniu z transportem lądowym lub promowym. Ponadto pasażerowie samolotu są z natury rzeczy ograniczeni, jeśli chodzi o możliwości zakupu i transport, ponieważ nie mogą przewozić **bagażu wielkogabarytowego**”. Jednakże **prawdziwe uzasadnienie** wydaje się inne. Czwarty motyw wnioskowanej dyrektywy stwierdza w istocie, że „progi pieniężne powinny uwzględniać trudności państw członkowskich graniczących z krajami trzecimi o znacznie niższym poziomie cen [...]”.

2.2.1 Zdaniem Komitetu przyczyną rozbieżności między stwierdzeniem zawartym w uzasadnieniu a treścią czwartego motywu należy szukać przede wszystkim **we względach podatkowych**. Rzeczywiście nie miałoby sensu mówienie o „bagażu wielkogabarytowym” (zob. poprzedni ustęp), gdyż istnieją towary o niewielkich rozmiarach, ale o dużej wartości (aparaty fotograficzne, notebooki, zegarki, biżuteria itd.), których przywóz byłby **dozwolony w przypadku osób podróżujących transportem lotniczym, ale nie w przypadku osób podróżujących samochodem, pociągiem lub statkiem pasażerskim**. Kolejne stwierdzenie, zgodnie z którym przeloty wybierane są „rzadziej w porównaniu z transportem lądowym lub promowym” i związane są „z kosztami i wysiłkiem”, wskazuje raczej na **szczególne sytuacje** niż na powszechne zjawisko — z połączeń lotniczych (w szczególności oferowanych przez linie niskokosztowe) korzystają na co

<sup>(1)</sup> Patrz COM(2006) 76 wersja ostateczna — 2006/0021 (CNS), pierwszy motyw.

dzień miliony przedsiębiorców i turystów, którzy co roku podróżują do krajów trzecich.

2.2.2 Komitet **uważa, że jest niedopuszczalne**, by uwzględnienie szczególnych przypadków prowadziło do stworzenia przepisów harmonizujących, które powodują **dyskryminację między obywatelami w zależności od** wybranego przez nich **środka transportu**. Choć Komitet, jak zaznaczono w pkt 2.1.2 powyżej, wielokrotnie wypowiadał się przeciwko systemowi **odstępstw** i nadal jest przeciwny co do zasady takiemu rozwiązaniu, w rozpatrywanym przypadku uważa, że system ten stanowi **jedynę możliwe rozwiązanie**, ale które powinno być stosowane wyłącznie wówczas, gdy jedno lub kilka państw członkowskich będzie w stanie udowodnić, przy poszanowaniu zasady proporcjonalności, że **ogólny limit równy 500 EUR** stanowi dla nich utratę wpływów z podatków, na którą nie mogą sobie pozwolić.

2.3 Wniosek dotyczący dyrektywy utrzymuje **ograniczenia ilościowe w odniesieniu do wyrobów tytoniowych i napojów alkoholowych**. W przypadku wyrobów tytoniowych, we wniosku znajduje się odniesienie do konwencji WHO ratyfikowanej przez Unię Europejską 30 czerwca 2005 r., która zaleca **wprowadzenie zakazu lub ograniczenia w przywozie produktów tytoniowych przez osoby podróżujące w ruchu międzynarodowym**. Biorąc pod uwagę to zalecenie, Komisja proponuje wprowadzenie **jednolitego systemu obniżonych limitów ilościowych „w celu zapewnienia równego traktowania wszystkich obywateli przejeżdżających na terytorium Unii Europejskiej”**.

2.3.1 Komitet **wyraża swoją aprobatę**, choć ma pewne zastrzeżenia dotyczące uzasadnienia w odniesieniu do wyrobów tytoniowych, które — tak jak w przypadku pozostałych powodów — zdaje się być oparte raczej na względach podatkowych niż zdrowotnych; w rzeczywistości art. 9 ust 2 daje państwom członkowskich prawo do stosowania minimalnych progów przywoznych wyrobów tytoniowych, które są znacznie niższe niż normalnie. Bez kwestionowania szkodliwych skutków palenia, wydawałoby się absurdalne, że poziom szkodliwości może się różnić w zależności od państwa członkowskiego.

2.4 Ponadto Komisja proponuje **zniesienie limitów ilościowych dotyczących perfum, kawy i herbaty**, aby uwzględnić fakt, iż zgodnie z prawodawstwem wspólnotowym perfumy nie są objęte podatkiem akcyzowym, kawa jest objęta tym podatkiem jedynie w 5 państwach członkowskich, a herbata jedynie w jednym państwie członkowskim. W uzasadnieniu do wniosku sformułowano w tym zakresie *istotne stwierdzenie*<sup>(2)</sup>: **należy znieść limity ilościowe „ponieważ limity te nie odpowiadają już istniejącemu systemowi podatku [...] w Unii Europejskiej złożonej z [25] państw członkowskich”**. Innymi słowy ograniczenia te zostały zniesione, ponieważ wśród 25 państw członkowskich jedynie niewielka ich część stosuje jeszcze podatek akcyzowy w odniesieniu do wspomnianych produktów.

2.4.1 Komitet całkowicie **zgadza się** z ideą zniesienia tych limitów i zauważa na marginesie, że w tym przypadku przyjęto regułę, zgodnie z którą **przy uwzględnieniu zasady proporcjonalności, interes ogólny przeważa nad interesem jednostki**.

2.5 Właśnie z punktu widzenia **proporcjonalności** omawiany wniosek pod pewnymi względami skłania do krytyki. W ogólnym ujęciu i w odniesieniu do przepisu przytoczonego w punkcie 2.4, Komitet zwraca uwagę na konieczność, by każda inicjatywa opierała się na **spójności w stosowaniu danej zasady do wszystkich aspektów prawodawstwa**, a nie tylko do niektórych z nich. Stwierdzenie to zostanie szerzej omówione w uwagach dotyczących poszczególnych artykułów.

### 3. Uwagi szczegółowe

3.1 **Art. 2, art. 4, art. 5 i art. 7: zastosowanie dyrektywy**. Artykuły te stanowią, iż zwolnienie z podatku VAT i podatku

akcyzowego przyznawane jest w odniesieniu do towarów przywożonych w bagażu osobistym przez osoby podróżujące („bagażu towarzyszącym”), które przyjechały przez kraj trzeci. Mają one zastosowanie jedynie, jeżeli dana osoba **nie jest w stanie udowodnić**, że towary zostały zakupione w jednym z państw członkowskich UE i że nie dotyczy ich zwrot podatku VAT lub podatku akcyzowego. Przy obliczaniu wartości towarów nie uwzględnia się wartości rzeczy osobistych przywożonych czasowo lub przywożonych powrotnie po ich czasowym wywozie.

3.1.1 Przepis ten, który istniał już wcześniej, nadal nakłada znaczne ograniczenia na osoby podróżujące — powinny one **mieć przy sobie faktury** poświadczające dokonanie zakupu posiadanych przez siebie artykułów w jednym z państw członkowskich UE, zwłaszcza tych najbardziej kosztownych, lub przy wyjeździe powinny zaopatrzyć się w **zaświadczenie o czasowym wywozie**.

3.1.2 Z drugiej strony Komitet zdaje sobie sprawę, że w obecnej sytuacji nie istnieją prostsze rozwiązania. Zauważa niemniej, że dobrze byłoby, gdyby w ramach przepisów wykonawczych lub w inny sposób, Komisja zaleciła państwu członkowskim **informowanie o tym przepisie przy zastosowaniu najbardziej odpowiednich środków**, umieszczając ogłoszenia na przejściach granicznych, w ogólnych informacjach przekazywanych przez operatorów turystycznych oraz na biletach w przypadku transportu lotniczego i morskogo.

3.2 **Artykuł 8: progi pieniężne**. Całkowita wartość przywożonych towarów objętych zwolnieniem z podatku wynosi **500 EUR dla osób podróżujących transportem lotniczym oraz 220 EUR dla osób podróżujących innym środkiem transportu**. Państwa członkowskie mają możliwość obniżenia tej kwoty **dla osób podróżujących w wieku poniżej 15 lat do poziomu, który nie może być niższy niż 110 EUR**. Limity w zakresie wartości mają zastosowanie do wszystkich towarów, z wyjątkiem wyrobów tytoniowych i napojów alkoholowych, w przypadku których wyznaczono limity ilościowe.

3.2.1 Komitet przedstawił pewne zastrzeżenia (por. pkt 2.2.2) dotyczące dyskryminacji pojawiającej się w traktowaniu obywateli w zależności od wykorzystywanego przez nich środka transportu. Oczywiście jest, że tego rodzaju rozróżnienie wynika ze szczególnej sytuacji niektórych państw członkowskich graniczących z krajami trzecimi, w których ceny są dużo niższe, w szczególności z powodu znacznych różnic podatkowych. Zastosowanie **zasady proporcjonalności** (por. pkt 2.4.1 i 2.5) wraz z **odstępstwami** przewidzianymi w konkretnych przypadkach, w których istnieje taka konieczność, pozwoliłoby rozwiązać ten problem.

3.2.2 Zgodnie z pkt 2.2.2 powyżej, Komitet potwierdza swoją propozycję, aby  **próg 500 EUR został rozszerzony w odniesieniu do wszystkich osób podróżujących bez względu na wykorzystywany środek transportu**. Wprowadzenie wysokiego progu pozwoliłoby odciążyć służby celne od obowiązku przeprowadzania uciążliwych czynności kontrolnych w odniesieniu do wszystkich osób podróżujących, zwłaszcza w okresie nasilonego ruchu turystycznego, tym samym umożliwiając im skupienie się na skutecznych działaniach w zakresie zwalczania faktycznych przypadków przemytu. Należy zauważyć w związku z tym, że dzięki swojemu doświadczeniu i profesjonalizmowi celnicy są w stanie w prosty sposób dokonać podstawowego rozróżnienia między „turystą” (co najwyżej naruszającym przepisy administracyjne) a „przemysłowcem”, którego postępowanie skutkuje odpowiedzialnością karną. Do rozwiązania nadal pozostaje kwestia „regularnych” podróży (którzy nie są ani turystami, ani mieszkańcami obszarów przygranicznych), w przypadku których dokonywany przywóz jest przykładem zjawiska przemytu na małą skalę w celu osiągnięcia zysku.

(<sup>2</sup>) Por. 1) Kontekst wniosku — Podstawa i cele wniosku, tiret czwarte.

**3.3 Artykuł 9: limity ilościowe w przypadku wyrobów tytoniowych.** Wyroby tytoniowe są zwolnione z podatku VAT i podatku akcyzowego z zastrzeżeniem pewnych ograniczeń ilościowych. **Zwyczajowe limity ilościowe** wynoszą 200 papierosów lub 100 cygaretek, 50 cygar lub 250 gramów tytoniu do palenia. Państwa członkowskie mają możliwość ustalenia **minimalnych limitów ilościowych**: 40 papierosów lub 20 cygaretek lub 10 cygar lub 50 gramów tytoniu do palenia; państwa członkowskie mogą zastosować te limity w odniesieniu do *wszystkich* osób podróżujących lub **jedynie w odniesieniu do osób podróżujących niekorzystających z transportu lotniczego**.

3.3.1 Będąc przeciwko określaniu różnych limitów ilościowych, tak jak wcześniej w przypadku progów finansowych, Komitet dodaje, że minimalne limity **spowodowałyby duże utrudnienia dla turystów z UE** podróżujących **samochodem osobowym** przez poszczególne państwa (które należą do Wspólnoty lub też nie), w przypadku których docelowy kraj podróży takich limitów nie stosuje. Uwzględniając znaczenie turystyki oraz potrzebę wspierania, a nie zahamowania jej rozwoju poprzez wprowadzenie środków wymagających **restrykcyjnej kontroli na granicach**, Komitet zaleca przyjęcie szczególnych **przepisów zwalniających** mających zastosowanie w takich przypadkach.

**3.4 Artykuł 10: limity ilościowe w przypadku napojów alkoholowych.** Analogicznie jak w przypadku przepisów mających zastosowanie do wyrobów tytoniowych, utrzymane zostały **obowiązujące limity ilościowe** w odniesieniu do napojów alkoholowych z uwzględnieniem pewnych zmian i podziału na dwie kategorie — pierwsza obejmuje napoje destylowane o mocy ponad 22 % obj. lub zawierające alkohol etylowy o mocy 80 % obj. i powyżej; natomiast druga — „produkty pośrednie” i wina musujące. Limity dla obu kategorii nie mogą być łączone. Dozwolony jest przywóz objęty zwolnieniem z podatku **4 litrów wina niemusującego i 16 litrów piwa dodatkowo** oprócz ilości określonych powyżej. Zwolnienia te nie mają zastosowania w przypadku osób niepełnoletnich poniżej 17 lat.

3.4.1 Komitet **ogólnie akceptuje** proponowane rozwiązania, zwraca jednak uwagę na **niektóre istotne szczegóły**. Przede wszystkim napój alkoholowy o mocy powyżej 80 % obj., który należy do pierwszej kategorii, jest zwykle sprzedawany jako napój o mocy 98 lub 99 % obj., a 1 litr tego produktu pozwala przygotować 3 litry napoju alkoholowego o mocy 33 % obj. W związku z tym odniesienie do 1 litra napoju destylowanego lub napoju spirytusowego jest arbitralne. W przypadku kategorii „win musujących”, która obejmuje zarówno wina wysokiej jakości (np. szampan), jak i wina o bardzo różnej jakości, Komitet uważa, że nie powinno już istnieć rozróżnienie między winami „musującymi” a „niemusującymi”, gdyż oba rodzaje odnoszą się do „wina” bez względu na ich wartość.

3.4.2 Komitet ma natomiast **pewne zastrzeżenia** w odniesieniu do wskazanych ilości **wina i piwa** — między 4 litrami wina a 16 litrami piwa istnieje duża różnica, działająca na niekorzyść osób z krajów, w których piwo nie jest rozpowszechnionym produktem konsumpcji. Zamiast wyznaczania wspólnych limitów,

należałoby określić **odrębne limity ilościowe i alternatywne rozwiązania dla obu rodzajów napojów**.

3.5 W przypadku **paliw**, zwolnienie ma zastosowanie do zawartości baku pojazdu i do ilości 10 litrów w przenośnym kanistrze, jednak przewidziano **odstępstwa w sytuacji, gdy istnieją przepisy krajowe o charakterze ograniczającym**.

3.5.1 Komitet wzywa Komisję do **radikalnej rewizji** tych przepisów. Po pierwsze sytuacja dystrybutorów paliw nie uzasadnia rozszerzenia zwolnienia z podatku na **przeośne kanistry**, dodatkowo oprócz zwolnienia z podatku zawartości samego baku. Możliwość taka powinna zostać **zlikwidowana** nawet ze względu na samo ryzyko związane z transportem paliwa poza bakiem. Należy zaznaczyć, że w kodeksach drogowych wielu krajów wprowadzono już zakaz w tym zakresie. Zakaz ten powinien również objąć ewentualne dodatkowe zbiorniki znajdujące się w pojeździe. W przypadku samochodów ciężarowych, które są często wyposażone w dwa zbiorniki, zakaz powinien objąć zbiorniki nieposiadające homologacji w momencie rejestracji pojazdu.

3.5.2 Po drugie **przepisy krajowe o charakterze ograniczającym**, nawet jeśli są uzasadnione różnicami cenowymi między sąsiednimi krajami, nie mogą objąć **turystów z państw innych niż kraj, który stosuje przepisy ograniczające**, ze względów określonych wcześniej w pkt. 3.3.1. Przepisy ograniczające, o ile zostały uznane za uzasadnione, można by uwzględnić w ramach przepisów mających zastosowanie w odniesieniu do osób **mieszkających w strefach przygranicznych** i pracowników przygranicznych zgodnie z przepisami art. 14 wniosku dotyczącego dyrektywy.

**3.6 Artykuł 14: pracownicy i mieszkańcy strefy przygranicznej.** Dla **mieszkańców stref przygranicznych** i pracowników **przygranicznych** (pracowników mieszkających w jednym z państw UE lub osób pracujących w strefie przygranicznej sąsiedniego kraju trzeciego czy też osób mieszkających w kraju trzecim i pracujących w strefie przygranicznej kraju UE) przewidziano szczególne przepisy, które pokrywają się z dotychczasowymi uregulowaniami. Państwa członkowskie **mają możliwość obniżenia** w tych kategoriach **progów finansowych i/lub limitów ilościowych**. Wniosek definiuje pojęcie „strefy przygranicznej” jako obszaru, który w linii prostej rozciąga się do 15 km od granicy. Komitet uważa, że takie ograniczenie jest arbitralne i nie uwzględnia specyfiki geograficznej, gospodarczej i społecznej poszczególnych stref przygranicznych: każde państwo członkowskie powinno mieć możliwość wytyczenia swoich własnych stref w zależności od uwarunkowań; ponadto większa elastyczność pozwoliłaby pewnym państwom członkowskim na podjęcie działań wobec budzącego zaniepokojenie zjawiska „nietypowego przemytu” na granicach z krajami Europy Wschodniej.

3.7 Dodatkowo przewidziano datę **31 grudnia 2006 r.** jako termin wejścia w życie dyrektywy, który jest terminem rozsądnym, zakładając że proces legislacyjny będzie przebiegał szybko i sprawnie.

Bruksela, 5 lipca 2006 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND