EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 3.12.2013
COM(2013) 850 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om hur arrangemangen kring den datoriserade övervakningen av flyttningar av punktskattepliktiga varor under skatteuppskov fungerar och om tillämpningen av bestämmelserna om administrativt samarbete på punktskatteområdet, i enlighet med artikel 8.3 i beslut nr 1152/2003/EG, artikel 45.1 i direktiv 2008/118/EG, artikel 35.1 i rådets förordning (EG) nr 2073/2004 och rådets förordning (EU) nr 389/2012

{SWD(2013) 490 final}

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om hur arrangemangen kring den datoriserade övervakningen av flyttningar av punktskattepliktiga varor under skatteuppskov fungerar och om tillämpningen av bestämmelserna om administrativt samarbete på punktskatteområdet, i enlighet med artikel 8.3 i beslut nr 1152/2003/EG, artikel 45.1 i direktiv 2008/118/EG, artikel 35.1 i rådets förordning (EG) nr 2073/2004 och rådets förordning (EU) nr 389/2012

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET
.....**Error! Bookmark not defined.**

1. Inledning 1
2. Sammanfattning 1
3. Datoriseringen av uppgifter om förflyttningar och kontroller av punktskattepliktiga varor 1
4. Utskriftsversionen av det elektroniska administrativa dokumentet eller något annat kommersiellt dokument, samt reservrutiner (artikel 45.1 i rådets direktiv 2008/118/EG) 1
5. Resultat av samrådet om förfaranden för administrativt samarbete på punktskatteområdet 1
6. Allmän slutsats och framtida åtgärder..... 1

1. INLEDNING

De vanligaste punktskatterna i Europeiska unionen är de som tas ut på alkoholhaltiga drycker, tobaksvaror och energiprodukter (motorbränslen och eldningsbränslen, t.ex. diesel och bensin, el, naturgas, kol och koks). De tre varukategorierna punktbeskattas i alla medlemsstaterna, och de grundläggande reglerna, i synnerhet skatternas struktur och lägstanivå, har harmoniserats på EU-nivå så att inte konkurrensen snedvrids på den inre marknaden där det inte längre görs några skattekontroller vid gränserna mellan medlemsstaterna.

För att punktskattesystemet på den inre marknaden ska fungera måste det finnas allmänna bestämmelser som omfattar alla varukategorier. Det handlar framför allt om bestämmelser för produktion, lagring och förflyttning av punktskattepliktiga varor mellan medlemsstaterna. Det är också mycket viktigt att det finns ett väl fungerande administrativt samarbete mellan medlemsstaterna när det gäller dessa punktskatter för att se till att snedvridningar minimeras och att punktskatterna tillämpas korrekt i gränsöverskridande situationer. Den produktspecifika punktskattelagstiftning som nämns ovan ingår därför i en uppsättning övergripande regler som finns i ett antal EU-rättsakter om dessa frågor. Syftet med denna rapport är att i enlighet med rapporteringskraven i respektive rättsakt bedöma hur dessa övergripande regler fungerar när det gäller följande två aspekter:

Arrangemangen för den datoriserade övervakningen av förflyttningar av punktskattepliktiga varor under skatteuppskov.

Tillämpningen av reglerna om administrativt samarbete på punktskatteområdet.

Den är alltså en första byggkloss i den formella ekonomiska utvärdering som kommissionen planerar göra de närmaste åren. Utvärderingen ska omfatta alla andra materiella bestämmelser i rådets direktiv 2008/118/EG om allmänna regler för punktskatt och titta närmare på hur EU:s system för förflyttning och kontroll av punktskattepliktiga varor (EMCS) – dvs. det datoriserade systemet för övervakning av förflyttningar av punktskattepliktiga varor under skatteuppskov inom EU – fungerar.

Det bör påpekas att det på grund av frågans tekniska karaktär inte är möjligt att än en gång förklara alla grundläggande begrepp och termer i denna rapport. Det hänvisas i detta sammanhang till kommissionens bifogade arbetsdokument och förklaringarna på kommissionens särskilda webbplatser[1]. I det bifogade arbetsdokumentet ges en detaljerad förklaring av alla frågeställningar som tas upp i denna rapport.

2. SAMMANFATTNING

I enlighet med de lagstadgade skyldigheter som kommissionen har enligt relevanta rättsakter består denna rapport av tre avsnitt som handlar om genomförandet av bestämda övergripande aspekter av EU:s punktskattelagstiftning. Varje avsnitt bygger på en omfattande enkät bland berörda aktörer, andra synpunkter som har inkommit från aktörer och kommissionens syn på de frågor som behandlas. Kommissionens bifogade arbetsdokument ger en översikt över de synpunkter som har inkommit i samband med tre samråd med aktörerna, samt de viktigaste slutsatserna och de metoder som använts.

[1] http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/excise_duties/circulation_control/index_en.htm.

Kapitel 3 handlar om genomförandet av Europaparlamentets och rådets beslut 1152/2003/EG om datorisering av uppgifter om förflyttningar och kontroller av punktskattepliktiga varor. I detta beslut fastställdes organisationsstyrning och centrala utvecklingsanslag för EMCS-systemet för förflyttning och kontroll av punktskattepliktiga varor.

En övervägande majoritet av alla aktörer uppger att organisationsstyrningen enligt beslutet fungerar bra och anser att EMCS-systemet är betydligt bättre än det gamla, pappersbaserade systemet. Aktörerna har emellertid lämnat flera bra förslag till förbättringar, i synnerhet vad gäller kopplingar mellan EMCS och tulltillämpningar. Kommissionen kommer att ta hänsyn till dessa förslag i sitt kommande rättsliga och tekniska arbete.

Kapitel 4 handlar om kravet i artikel 45.1 i direktiv 2008/118/EG om att kommissionen ska lägga fram en rapport om EMCS-systemets reservrutiner och om utskriften av det elektroniska administrativa dokumentet. Aktörerna var överlag nöjda med arrangemangen enligt direktiv 2008/118/EG, men efterlyste standardmallar för reservdokumenten, så att de lätt kan kännas igen av alla berörda parter. Kommissionen ska undersöka om dessa förslag kan beaktas i en framtida revidering av kommissionens förordning (EG) nr 684/2009.

Kapitel 5 sammanfattar samrådet med medlemsstaterna om deras inledande erfarenheter av rådets förordning (EU) nr 389/2012 om administrativt samarbete i fråga om punktskatter och om upphävande av förordning (EG) nr 2073/2004. Medlemsstaterna anser att de nya arrangemangen är bättre än tidigare system, som var baserade på e-blanketter, eftersom de ger en bättre kontroll över arbetsflödet och snabb tillgång till ett arkiv med information som rör det administrativa samarbetet. Olika förslag om förbättringar av EMCS-systemets funktioner framfördes. Kommissionen kommer att beakta dessa i vidareutvecklingen av systemet och i eventuella genomförandeakter.

3. DATORISERINGEN AV UPPGIFTER OM FÖRFLYTTNINGAR OCH KONTROLLER AV PUNKTSKATTEPLIKTIGA VAROR

År 2003 antog Europaparlamentet och rådet beslut nr 1152/2003/EG om datorisering av uppgifter om förflyttningar och kontroller av punktskattepliktiga varor. Enligt detta beslut ska kommissionen rapportera om dess genomförande till parlamentet och rådet.

På grundval av detta beslut skulle EMCS-systemet specificeras och utvecklas av kommissionen och medlemsstaterna under perioden 2004–2009. EMCS kärnverksamhet skulle enligt planerna inledas den 1 april 2009 (alla ekonomiska aktörer i alla medlemsstater skulle kunna upprätta elektroniska administrativa dokument genom att skicka elektroniska mottagningsrapporter, samtidigt som det pappersbaserade systemet skulle finnas kvar). En fullständig övergång till EMCS skulle ske fr.o.m. den 1 januari 2010 (då EMCS skulle användas för alla förflyttningar av varor under skatteuppskov).

Under diskussioner som fördes mellan kommissionen och medlemsstaterna, samt diskussioner i kommittén för punktskatter, framkom att den ursprungliga planen inte längre var realistisk. Flera medlemsstater vittnade om tekniska problem med EMCS-systemet. Det fanns också rättsliga hinder, eftersom diskussionerna i rådet om förslaget till ett direktiv som skulle utgöra den rättsliga grunden för EMCS-systemet tog längre tid än väntat.

Kommissionen föreslog därför att planeringen av genomförandet av EMCS-systemet skulle ses över och lade fram två alternativ:

1) Att genomförandet och ibruktagandet av EMCS-systemet skjuts upp med ett år (till den 1 april 2010), utan någon ändring av den strategi som slagits fast i specifikationerna om infasning och omfattning.

2) Att de medlemsstater som är redo att börja genomföra och använda EMCS-systemet sinsemellan före april 2010 (t.ex. den 1 september 2009) får göra detta.

Vid det 25:e mötet i gruppen för tullpolicyfrågor (den 2 juli 2008) ställde sig generaldirektörerna med ansvar för punktskatter med stor majoritet bakom det första scenariot.

EMCS-systemets första operativa fas inleddes i april 2010, då den löpte parallellt med det pappersbaserade system som har använts sedan 1993. Från och med den 1 januari 2011 ersatte EMCS helt det gamla, pappersbaserade systemet.

Den 1 januari 2012 inleddes EMCS andra operativa fas. Denna omfattade registrering av kontrollinsatser, rapportering av händelser i samband med förflyttning och utbyte av information inom ramen för det administrativa samarbetet mellan medlemsstaterna.

Kommissionen har genomfört tre enkäter bland ekonomiska aktörer och medlemsstaternas myndigheter om olika frågor rörande EMCS. I det här avsnittet behandlas resultaten av enkäten om genomförandet av beslutet. Resultatet av andra enkäter diskuteras i senare kapitel i denna rapport.

Under denna enkät inkom 131 svar, från 104 enskilda ekonomiska aktörer och europeiska branschorganisationer, samt 27 svar från 23 medlemsstater. En överväldigande majoritet av aktörerna anser att målen med beslutet i regel har uppnåtts på ett tillfredsställande sätt.

Aktörerna rapporterar att den organisationsstyrning som fastställdes i beslutet fungerar bra. EMCS-projektet har gett alla aktörer tillräckligt med information, och beslutsprocessen uppfyller överlag förväntningarna. Kommissionen kommer därför inte att föreslå att beslutet ska ses över.

De ekonomiska aktörerna är i regel nöjda med de nuvarande samrådsarrangemangen när det gäller EMCS-projektet, vilka utgår från kontaktgruppen för punktskattefrågor (ECG). En del ekonomiska aktörer skulle emellertid vilja att det hålls flera möten i ECG och att man i större utsträckning diskuterar praktiska frågor. De skulle även vilja att kommissionen oftare genomför enkäter bland ekonomiska aktörer om EMCS-systemet. Kommissionen ska undersöka hur man bäst kan tillmötesgå dessa krav.

En överväldigande majoritet av alla aktörer anser dessutom att EMCS är en stor förbättring jämfört med det gamla, pappersbaserade systemet. Detta styrks av att tekniska fel är extremt sällsynta (fel inträffar i mindre än 1 % av förflyttningarna) och att det går mycket snabbt att genomföra förfarandet beträffande förflyttningen av punktskattepliktiga varor (i genomsnitt 6,8 dagar från valideringen av det elektroniska administrativa dokumentet till mottagningsrapporten från bestämningsorten).

Det finns emellertid fortfarande en del saker när det gäller EMCS-systemet som måste åtgärdas:

Kopplingarna mellan EMCS och tulltillämpningarna fungerar inte alltid tillfredsställande, vilket innebär att det krävs manuella åtgärder av ekonomiska aktörer och medlemsstaternas myndigheter. Detta gäller särskilt kopplingen till export när exportförfarandet inleds i en annan medlemsstat än den där den ekonomiska aktören med de punktskattepliktiga varorna är baserad, eller när varorna lämnar Europeiska unionen från en annan medlemsstat.

Arrangemangen för att hantera undantag från det normala händelseförloppet i samband med förflyttningar är inte alltid väl definierade, vilket leder till rättsosäkerhet och extra bördor för ekonomiska aktörer och medlemsstater.

Ekonomiska aktörer drabbas ibland fortfarande av förseningar på grund av att informationen om ekonomiska aktörers godkännanden i andra medlemsstater dröjer.

En del mottagare och en del medlemsstater som fungerar som mottagande medlemsstater upplever fortfarande problem med kvaliteten på de uppgifter som lämnas av avsändare.

För att lösa problemen med kopplingarna till tullsystem ska en ny version av EMCS-systemet skapas som innehåller bättre kopplingar till tullsystemen. Kommissionen kommer även att försöka beakta de särskilda kraven för punktskattepliktiga varor i de nya tulltillämpningar som ska utvecklas inför det fullständiga genomförandet av unionens tullkodex. Häri ingår även en översyn av bestämmelserna i direktiv 2008/118/EG om tullförfaranden.

Kommissionen undersöker hur man kan förbättra hanteringen av undantag och introducera nya funktioner i en framtida version av EMCS. Detta kan kräva en revidering av direktiv 2008/118/EG för att förtydliga och utvidga befintliga bestämmelser på detta område.

Kommissionen har antagit en ny genomförandeförordning (kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 612/2013), enligt vilken uppgifter som ekonomiska aktörers godkännanden ska lämnas mellan medlemsstaterna i realtid. Detta krav ska uppfyllas senast den 1 januari 2015.

Kommissionen samarbetar med medlemsstaterna för att förbättra kontrollen av överensstämmelse hos EMCS-applikationer och därmed minska risken för problem på grund av felaktiga uppgifter.

Aktörerna ombads slutligen föreslå hur man i framtiden ska mäta hur EMCS-systemet fungerar. Det råder stor enighet bland aktörerna om framtida mått:

Hur lång tid det tar att avsluta förflyttningar.

Hur lång tid det tar att besvara en begäran om administrativt samarbete.

Andel förflyttningar där det uppstår fel.

Andel exportförflyttningar som måste avslutas manuellt.

Mätbar minskning av den administrativa bördan/förbättring av uppbörden av intäkter.

De mått som beskrivs i punkterna 1–3 ovan kan i princip tas fram automatiskt. Punkterna 4 och 5 kräver ytterligare undersökningar för att fastställa hur man bäst samlar in denna information.

Kommissionen håller på att utarbeta en genomförandeförordning om statistik på grundval av artikel 34 i rådets förordning (EU) nr 389/2012 och kommer att beakta

dessa rekommendationer när man utformar genomförandeförordningen och ser över hur EMCS CS/MISE-komponenten fungerar.[2]

4. UTSKRIFTSVERSIONEN AV DET ELEKTRONISKA ADMINISTRATIVA DOKUMENTET ELLER NÅGOT ANNAT KOMMERSIELLT DOKUMENT, SAMT RESERVRUTINER (ARTIKEL 45.1 I RÅDETS DIREKTIV 2008/118/EG)

Detta kapitel av rapporten bygger på artikel 45.1 i rådets direktiv 2008/118/EG, enligt vilken kommissionen ska lägga fram en rapport till Europaparlamentet och rådet om reservrutiner om systemet är otillgängligt, vilka omfattas av artiklarna 26 och 27 i direktivet, samt en utskrift av det ledsagardokument som föreskrivs i artikel 21.6 i direktivet. För att sammanställa denna rapport genomförde kommissionen en enkät bland medlemsstaterna och företrädare för ekonomiska aktörer i syfte att utvärdera om dessa rutiner är effektiva och lämpliga. Därutöver ställdes en del allmänna frågor om EMCS-systemet för att ge vägledning inför vidare efterforskningar. Totalt 104 svar inkom på frågeformuläret, och det fanns två olika sampel: medlemsstaterna och de ekonomiska aktörerna.

Svaren på frågeformuläret ger värdefulla insikter om de nuvarande reservrutinerna och om eventuella problem med utskriften av ledsagardokumentet. En stor majoritet i både medlemsstaternas och de ekonomiska aktörernas sampel var nöjda med de nuvarande reservrutinerna. En majoritet i båda samplen menade dock att det behövs ett standarddokument om reservrutinerna i alla medlemsstater med ett enhetligt upplägg. En majoritet av medlemsstaterna ansåg att en standardmall som bara innehåller grundläggande uppgifter skulle innebära att dokumenten om reservrutiner inte skulle behöva ändras så snart det finns en ny version av EMCS. För vissa ekonomiska aktörer som deltog i enkäten var det även viktigt att minska behovet av att tvingas använda reservrutinerna genom att undersöka hur tillgången till det nationella EMCS kan förbättras.

När det gäller utskriftsversionen av det elektroniska administrativa dokumentet (e-AD) ansåg 50 % i medlemsstaternas sampel att det vore bra med en streckkod som innehåller dokumentets administrativa referenskod. Nästan 40 % i medlemsstaternas sampel och de ekonomiska aktörernas sampel menade att det behövs ett standarddokument. Man kan upprätta en standardmall, som bör innehålla en streckkod, för att göra det lättare att orientera sig i utskriftsversionen och lösa de språkliga problem som kan uppstå när man har utskrifter på alla officiella språk. Respondenterna prioriterade emellertid arbetet med reservrutinerna, eftersom en stor majoritet i båda samplen signalerade att det behövs ett standarddokument om reservrutiner.

Som svar på allmänna frågor om EMCS-systemet uppger en stor majoritet i både medlemsstaternas och de ekonomiska aktörernas sampel att deras erfarenheter av att använda EMCS är goda eller utmärkta. För att förbättra systemet föreslår respondenterna att man till exempel kan göra det möjligt att korrigera uppgifter i det elektroniska administrativa dokumentet (e-AD) efter validering och en snabbare uppdatering av SEED-databasen (ett register över ekonomiska aktörer som har rätt att flytta varor enligt EMCS-systemet), så att den alltid är aktuell. Det är också mycket viktigt att undersöka problemen med EMCS när det gäller exportförfarandet. De svar som inkom på frågeformuläret ska leda till vidare undersökningar för att

[2] Denna EMCS-komponent hämtar operativa data och genererar statistiska rapporter, och ger därmed merparten av den information som behövs för att rapportera om funktionen.

finjustera kommande enkäter om metoder och kriterier för en framtida utvärdering av EMCS och om genomförandet av direktiv 2008/118/EG över huvud taget.

Kommissionen rekommenderar följande:

- Att det ska upprättas standardmallar för reservdokument i alla medlemsstater som har en enhetlig utformning.
- Att man ska undersöka om de nationella EMCS-systemens tillgänglighet kan förbättras så att reservförfarandet inte behöver användas.
- En standardmall kan skapas för utskriften av e-AD. Detta skulle minska språkproblemen. Mallen kan baseras på standarddokument som CMR-fraktsedeln för vägtransporter och införas på frivillig basis i ett pilotprojekt.
- Den administrativa referenskodens[3] nummer, som är unikt för varje förflyttning, bör återges som en streckkod på utskriften för att underlätta vägkontroller och göra det lättare för ekonomiska aktörer att identifiera varusändningar.

Kommissionen ska i lämpliga fall ta hänsyn till dessa rekommendationer i nästa ändring av kommissionens förordning (EG) nr 684/2009, där det fastställs vad elektroniska meddelanden inom EMCS ska innehålla och hur reservdokumenten ska vara utformade.

5. RESULTAT AV SAMRÅDET OM FÖRFARANDEN FÖR ADMINISTRATIVT SAMARBETE PÅ PUNKTSKATTEOMRÅDET

Rådets förordning (EU) nr 389/2012 trädde i kraft i juli 2012 och ersatte rådets förordning (EG) nr 2073/2004. Den nya förordningen förtydligar och harmoniserar arrangemangen för registrering av ekonomiska aktörer, utbyte av information, produktion av statistik över verksamheter och kommissionens och medlemsstaternas skyldighet att upprätthålla och utveckla EMCS.

Den första rapporten om hur förordningen fungerar ska läggas fram 2017, men det ansågs vara meningsfullt att samla in några första reaktioner från medlemsstaterna om hur förordningen tillämpas, i synnerhet när det gäller EMCS, eftersom EMCS under normala förhållanden måste användas enligt förordningen.

Den nya förordningen har hittills inte lett till några större förändringar av medlemsstaternas samarbete med varandra, trots att de centrala kontaktkontoren för punktskatter har fått en större roll.

Övergången till e-blanketter i EMCS Fas 3 (fr.o.m. januari 2012) har varit mycket lyckad och ses som en förbättring av de allra flesta medlemsstater. Det befintliga innehållet och arbetsflödet bör emellertid ses över för att se om ytterligare förbättringar kan göras för att tillgodose de verksamhetsbehov som har uttryckts.

Medlemsstaterna vill att svarsmeddelandet i EMCS-systemet ska vidareutvecklas och att det ska införas en bestämmelse i genomförandeförordningen som ger begärande medlemsstater rätt att informera anmodade medlemsstater om de senare åtgärder som de har vidtagit med anledning av den mottagna informationen.

[3] Administrativ referenskod – se även http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/faq/faq_2898_en.htm för närmare information och förklaringar.

En del medlemsstater kritiserade de nuvarande reservrutinerna i EMCS. Dokumentflödet involverar inte nödvändigtvis medlemsstaterna och anses möjliggöra bedrägerier. Dessa medlemsstater vill att dokumentflödet ska gå via de berörda medlemsstaterna på samma sätt som flödet när det gäller e-AD.

En del medlemsstater vill att det ska finnas en ny meddelandetyp för överföring av information när den ekonomiska aktören som kontrolleras inte kan uppvisa dokumentation för de punktskattepliktiga varorna.

Vissa medlemsstater rapporterar att en del av förfrågningarna om administrativt samarbete inte besvaras inom tidsfristen på en månad eller tre månader, eller inte alls. En bidragande orsak kan vara att EMCS inte stöder möjligheten att avslå en begäran om administrativt samarbete, eller att motivera ett sådant avslag, vilket är tillåtet enligt förordning (EU) 389/2012. Det är däremot möjligt att avslå en begäran om att få en EMCS-förflyttnings historia. Vissa medlemsstater föreslog även att systemet ska förbättras så att det blir möjligt att delvis tillmötesgå en begäran.

SEED anses fungera bra och är överlag tillförlitligt och uppdaterat. När servicenivåkraven i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 612/2013 träder i kraft är ytterligare förbättringar att vänta.

Bättre stöd för riskanalyser bör integreras i EMCS i framtiden.

Kommissionen bör beakta dessa hänsyn i sitt framtida rättsliga och tekniska arbete.

6. ALLMÄN SLUTSATS OCH FRAMTIDA ÅTGÄRDER

De enkäter som kommissionen har genomfört om hur de grundläggande övergripande bestämmelserna om arrangemangen för den datoriserade övervakningen av förflyttning av punktskattepliktiga varor under skatteuppskov fungerar, och om tillämpningen av bestämmelserna om administrativt samarbete på punktskatteområdet, visar tydligt att de nuvarande bestämmelserna fungerar tillfredsställande. Många bra förslag till förbättringar, i synnerhet när det gäller EMCS-systemets kopplingar till tullapplikationer, mer standardiserade dokument om reservrutiner och konkreta förslag till EMCS-funktioner har emellertid inkommit. Kommissionen har för avsikt att gå vidare med dessa tillsammans med medlemsstaterna i det relevanta tekniska arbetet, om så är lämpligt även genom genomförandeakter.

På denna grundval ska en mer ingående utvärdering av EU:s punktskattesystem och i synnerhet hela EMCS och genomförandet av direktiv 2008/118/EG i dess helhet genomföras och ett eventuellt initiativ till en lagreform tas 2015.