ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 3.12.2013 г.
COM(2013) 850 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно функционирането на режима за компютризиран надзор върху движението на акцизни стоки под режим на отложено плащане на акциз и относно прилагането на правилата за административно сътрудничество в областта на акцизите в съответствие с член 8, параграф 3 от Решение № 1152/2003/ЕО, член 45, параграф 1 от Директива 2008/118/ЕО, член 35, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 2073/2004 на Съвета и Регламент (ЕС) № 389/2012 на Съвета

{SWD(2013) 490 final}

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно функционирането на режима за компютризиран надзор върху движението на акцизни стоки под режим на отложено плащане на акциз и относно прилагането на правилата за административно сътрудничество в областта на акцизите в съответствие с член 8, параграф 3 от Решение № 1152/2003/ЕО, член 45, параграф 1 от Директива 2008/118/ЕО, член 35, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 2073/2004 на Съвета и Регламент (ЕС) № 389/2012 на Съвета

СЪДЪРЖАНИЕ

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА..... 2

1. Въведение 4
2. Резюме 5
3. Компютризиране на движението и надзора върху акцизните стоки 5
4. Печатен екземпляр от електронния административен документ или друг търговски документ и договорености относно аварийни процедури (член 45, параграф 1 от Директива 2008/118/ЕО на Съвета) 9
5. Резултати от консултацията относно договореностите за административно сътрудничество в областта на акцизите 10
6. Общо заключение и насоки за развитие 11

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Най-често прилаганите акцизи в Европейския съюз са тези върху алкохолните напитки, промишлено обработените тютюневи изделия и енергийните продукти (моторни горива и горива за отопление като дизел и бензин, електричество, природен газ, въглища и кокс). Всички държави — членки на ЕС, налагат акцизи върху тези три продуктови категории и основните правила, по-специално структурата на данъците и минималните ставки, са хармонизирани на равнище ЕС, за да бъдат предотвратени каквито и да било нарушения на конкуренцията на вътрешния пазар, в рамките на който вече не се извършват проверки с фискален характер по вътрешните граници между държавите членки.

С оглед на функционирането на акцизната система на вътрешния пазар са необходими общи разпоредби, които се прилагат по отношение на всички продуктови категории. Тези разпоредби се отнасят по-специално до производството, съхранението и движението на акцизни стоки между държавите членки. За свеждането до минимум на нарушенията и правилното прилагане на акцизите в трансграничен контекст е наложително също така добре функциониращо административно сътрудничество между държавите членки по отношение на всички тези акцизи. Поради това посоченото по-горе законодателство за акцизите на отделните продукти е интегрирано в набор от хоризонтални правила, включени в различни законодателни актове на ЕС, които касаят тези аспекти. Целта на настоящия доклад е да се направи оценка на функционирането на тези хоризонтални правила в съответствие със съответните задължения в законодателството, свързани с докладването, като се оценяват два основни аспекта:

функционирането на режима за компютризиран надзор върху движението на акцизни стоки под режим на отложено плащане на акциз, както и

прилагането на правилата за административно сътрудничество в областта на акцизите.

Следователно докладът представлява един първи градивен елемент на планираната от Комисията за следващите години официална икономическа оценка, която ще обхваща също така целия набор от други материалноправни норми, определени в Директива 2008/118/ЕО на Съвета относно общия режим на облагане с акциз, и ще направи преглед на функционирането на Системата на ЕС за движението и контрола на акцизни стоки (EMCS) — компютърната система за наблюдение на движението на акцизни стоки под режим на отложено плащане на акциза в ЕС.

Следва да се отбележи, че специалната терминология, свързана с този въпрос, не позволява в настоящия доклад отново да бъдат обяснени всички основни понятия и термини. В тази връзка се прави препратка към приложения Работен документ на службите на Комисията и обясненията на специализираните уебсайтове на Комисията[1]. В приложения Работен документ на службите на Комисията подробно са описани представените в настоящия доклад въпроси.

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

2. РЕЗЮМЕ

Настоящият доклад, в съответствие с наложените на Комисията правни задължения по силата на съответното законодателство, съдържа три раздела, посветени на прилагането на определени хоризонтални аспекти от законодателство на ЕС по отношение на акцизите. Всеки раздел се базира на всеобхватно проучване сред съответните заинтересовани страни, както и друга информация от заинтересованите кръгове и позициите на Комисията по повдигнатите въпроси. В приложения Работен документ на службите на Комисията е представен подробен преглед на получената информация от трите цикъла на консултации със заинтересованите страни, както и основните констатации и приложената методика.

В **глава 3** е отчетено прилагането на Решение № 1152/2003/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за компютризиране на движението и контрола върху акцизните стоки. В това решение е определен режимът за управление и централното финансиране за разработването на Системата за движението и контрола на акцизни стоки (EMCS).

Преобладаващото мнозинство от всички заинтересовани страни заявява, че предвиденият в решението режим за управление функционира добре и считат, че EMCS представлява голямо подобрение спрямо предишната система, при която информацията се предоставя на хартиен носител. Заинтересованите страни са направили обаче множество полезни предложения за подобрения, по-специално по отношение на връзката на EMCS с митнически приложения. Комисията ще вземе предвид тези предложения в бъдещата си правна и техническа дейност.

Глава 4 се отнася до изискването, предвидено в член 45, параграф 1 от Директива 2008/118/ЕО, Комисията да представи доклад относно аварийните процедури за EMCS и печатния екземпляр от електронния административен документ. Като цяло заинтересованите страни изразиха своето задоволство от режима, предвиден в Директива 2008/118/ЕО, но поискаха стандартни формуляри за документите в авариен режим, за да се гарантира, че те ще бъдат бързо разпознати като такива от всички заинтересовани страни. Комисията ще разгледа възможностите за включване на тези предложения в бъдещото преразглеждане на Регламент (ЕО) № 684/2009 на Комисията.

В **глава 5** е представено резюме на консултацията с държавите членки относно първите им впечатления, свързани с Регламент (ЕС) № 389/2012 на Съвета относно административното сътрудничество в областта на акцизите и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2073/2004. Държавите членки считат, че новият режим представлява подобрение спрямо предишните системи, основани на електронни формуляри, тъй като осигурява по-добър контрол върху работния поток и лесно достъпен архив на информацията относно административното сътрудничество. Бяха направени различни предложения за подобрения във функционалните възможности на EMCS, които Комисията възнамерява да включи в бъдещото развитие на EMCS и, при нужда, в съответните актове за изпълнение.

3. КОМПЮТРИЗИРАНЕ НА ДВИЖЕНИЕТО И НАДЗОРА ВЪРХУ АКЦИЗНИТЕ СТОКИ

През 2003 г. Европейският парламент и Съветът приеха Решение № 1152/2003/ЕО, с което се предвижда компютризиране на

движението и контрола върху акцизните стоки. С Решението се изисква Комисията да докладва на Парламента и на Съвета относно неговото изпълнение.

Въз основа на споменатото решение Комисията и държавите членки трябваше да определят и разработят EMCS през периода 2004—2009 г. Предвидено беше основната дейност на EMCS да започне на 1 април 2009 г. (всички оператори във всички държави членки трябваше да бъдат в състояние да издават електронни административни документи, като изпращат електронни доклади за получаване, като системата на хартиен носител продължи да функционира.) Пълното прилагане на EMCS беше планирано за 1 януари 2010 г. (всички движения на стоки под режим на отложено плащане на акциза трябваше да се извършват чрез EMCS).

Въз основа на проведените дискусии между Комисията и всички държави членки и с оглед на обсъжданията в Комитета по акцизите, беше констатирано, че първоначалните планове вече не са реалистични. Няколко държави членки потвърдиха, че имат технически проблеми при внедряването на EMCS. Имаше също така законови спънки, тъй като разискванията в Съвета относно предложението за директива, която да осигури правното основание за EMCS, продължаваха повече от първоначално очаквания срок.

Следователно Комисията предложи да направи преглед на плановете за прилагане на EMCS и внесе като предложение 2 варианта:

1) отлагане на внедряването и пуска на EMCS с една година (до 1 април 2010 г.) без да се променя стратегията, определена в спецификациите на етапите и обхвата;

2) предоставяне на възможност на онези държави членки, които ще са готови да започнат прилагането и използването на EMCS помежду си преди месец април 2010 г. (напр. на 1 септември 2009 г.), да направят това.

На 25-тото заседание на Групата за митническа политика (2 юли 2008 г.) Генералните директори, отговарящи за акцизите, с голямо мнозинство решиха да подкрепят първия вариант.

Първият етап на експлоатация на EMCS стартира през месец април 2010 г., като паралелно функционираше със системата на хартиен носител, която се използва от 1993 г. Предишната система на хартиен носител беше изцяло заменена от EMCS от 1 януари 2011 г.

На 1 януари 2012 г. стартира вторият етап на експлоатация на EMCS. Това включваше записването на контролни действия, докладването на събития по време на движенията и обмена на информация за административното сътрудничество между държавите членки.

Комисията проведе три проучвания сред икономическите оператори и администрациите на държавите членки, които включваха различни аспекти на EMCS. В настоящия раздел са разгледани резултатите от проведеното проучване по отношение на аспектите по прилагането на Решението. Резултатите от другите проучвания са разгледани в следващите глави на настоящия доклад.

Получени бяха 131 отговора на това проучване, като от тях 104 бяха от отделни икономически оператори и европейски търговски федерации и 27 отговора от

23 държави членки. Огромната част от заинтересованите страни считат, че по принцип целите на Решението са били осъществени по задоволителен начин.

Заинтересованите страни посочват, че мерките за управление, които са предвидени в Решението, функционират добре: проектът за EMCS е предоставил достатъчно информация на всички заинтересовани страни, а процесът на вземане на решения като цяло отговаря на очакванията. Следователно Комисията няма да предложи преразглеждане на Решението.

Като цяло икономическите оператори са удовлетворени от текущата консултация по проекта за EMCS, в чиято основа е Групата за контакти в областта на акцизите (ECG). Въпреки това някои икономически оператори биха желали да се провеждат повече заседания на ECG с повече обсъждания на практически въпроси. Те също така биха желали Комисията да провежда по-често проучвания относно EMCS, които да са насочени към търговците. Комисията ще разгледа възможностите за изпълнение на тези искания по най-добрия начин.

Преобладаващото мнозинство от всички заинтересовани страни вярват също така, че EMCS представлява голямо подобрение в сравнение с предишната система на хартиен носител. Това е видно също така от изключително ниските проценти на технически грешки (технически грешки се наблюдават при по-малко от 1 % от движенията) и много кратките срокове, които са необходими за освобождаване на движението на акцизни стоки (средно 6,8 дни между валидирането на електронния административен документ и изпращането на доклад за получаване в местоназначението.)

Все още обаче има някои аспекти на EMCS, на които трябва да се обърне внимание:

– връзките между EMCS и митническите приложения не функционират по задоволителен начин, което налага ръчна намеса от страна на икономическите оператори и администрациите на държавите членки. По-специално такъв е случаят с връзката с износа, при която процедурата по износ започва в дадена държава членка, различна от държавата членка, в която е установен икономическият оператор с акцизни задължения, или при която стоките напускат Европейския съюз от друга държава членка;

– договореностите за третиране на изключения от нормалната последователност на събитията по време на дадено движение не винаги са добре дефинирани, което води до правна несигурност и допълнителна тежест за икономическите оператори и държавите членки;

– все още понякога икономическите оператори търпят закъснения поради забавяне в разпространението на информацията относно разрешенията на икономическите оператори в други държави членки;

– някои получатели и някои държави членки, действащи като държави членки на местоназначение, все още се сблъскват с проблеми във връзка с качеството на данните, които се получават от изпращачите.

С оглед на решаването на проблемите, свързани с връзките с митническите системи, ще бъде уточнена бъдеща версия на EMCS, която да включва подобрени връзки към митническите системи. Комисията ще се опита също така да включи специалните изисквания за акцизни стоки в новите митнически приложения, които ще бъдат разработени с оглед на пълното прилагане на

Митническия кодекс на Съюза. Това ще включва също така преразглеждане на разпоредбите на Директива 2008/118/ЕО по отношение на митническите процедури.

Комисията проучва възможностите за подобряване на третирането на изключения с оглед на включването на нова функционална възможност в една бъдеща версия на EMCS. Това може да включва преразглеждане на Директива 2008/118/ЕО с цел да бъдат изяснени и разширени съществуващите разпоредби в тази област.

Комисията прие нов Регламент за изпълнение (Регламент за изпълнение (ЕС) № 612/2013 на Комисията), с който се осигурява разпространение в реално време на разрешенията на икономическите оператори между държавите членки. Разпространението в реално време трябва да започне най-късно от 1 януари 2015 г.

Комисията работи в сътрудничество с държавите членки по подобряването на изпитванията за съответствие на приложенията на EMCS, за да се намали вероятността от възникването на проблеми вследствие на неправилни данни.

Накрая заинтересованите страни бяха поканени да предложат средства за измерване на ефективността на EMCS в бъдеще. В голяма степен заинтересованите страни са на едно мнение по отношение на бъдещите измервания:

времето, което е необходимо за приключване на движенията;

времето, което е необходимо за отговор на искания за административно сътрудничество;

процент на движенията с грешки;

процент на движенията за износ, за които се налага да бъдат приключени ръчно;

измеримо намаляване на административната тежест/подобряване на събирането на приходите.

Описаните в точки 1—3 по-горе измервания по принцип могат да бъдат направени автоматично. Тези в точки 4 и 5 ще изискват допълнително проучване, за да се установят най-добрите средства за събирането на тази информация.

Комисията е в процес на изготвяне на Регламент за изпълнение относно статистическите данни въз основа на член 34 от Регламент (ЕС) № 389/2012 на Съвета, като тя ще вземе предвид тези препоръки при изготвянето на Регламента за изпълнение и при преразглеждането на функционирането на компонента CS/MISE на EMCS[2].

[2] Този компонент на EMCS е предназначен за извличане на оперативни данни и генериране на статистически доклади и следователно ще предостави по-голямата част от информацията за докладване на ефективността.

4. ПЕЧАТЕН ЕКЗЕМПЛЯР ОТ ЕЛЕКТРОННИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН ДОКУМЕНТ ИЛИ ДРУГ ТЪРГОВСКИ ДОКУМЕНТ И ДОГОВОРЕНОСТИ ОТНОСНО АВАРИЙНИ ПРОЦЕДУРИ (ЧЛЕН 45, ПАРАГРАФ 1 ОТ ДИРЕКТИВА 2008/118/ЕО НА СЪВЕТА)

Настоящата глава от доклада е изготвена въз основа на член 45, параграф 1 от Директива 2008/118/ЕО на Съвета, с който от Комисията се изисква да представи на Европейския парламент и на Съвета доклад относно аварийните процедури на EMCS, посочени в членове 26 и 27 от Директивата, и разпечатката на придружителния документ, предвиден в член 21, параграф 6 от Директивата. За целите на изготвянето на въпросния доклад Комисията направи проучване сред държавите членки и представителите на търговците, за да се подпомогне оценяването на ефективността на тези мерки и ползата от тях. Бяха зададени също така някои въпроси относно EMCS като цяло, за да бъдат получени насоки за бъдещи изследвания. Бяха получени общо 104 отговора на въпросника, като могат да бъдат разграничени две различни извадки — извадка на държавите членки и извадка на търговците.

Отговорите на въпросника дават ценна информация относно действащата аварийна процедура и възможните проблеми при разпечатването на придружителния документ. Преобладаващата част от извадката на държавите членки и от извадката на търговците изразява удовлетвореност от аварийната процедура в сегашния ѝ вид. Преобладаващата част обаче и от двете извадки изразява необходимост от стандартизиран документ при аварийна процедура по установен образец за всички държави членки. Повечето от държавите членки считат, че въвеждането на стандартен формуляр, включващ само най-важните данни, би понижило необходимостта от променяне на документите при аварийни процедури всеки път, когато се въвежда нова версия на EMCS. Някои от респондентите търговци считат за приоритет също така намаляването на необходимостта да се прибягва до аварийна процедура чрез проучване на възможностите за подобряване на надеждността на достъпа до националната EMCS.

Що се отнася до разпечатването на електронния придружителен документ (e-AD), 50 % от държавите членки считат, че би било полезно да се добави баркод, съдържащ административния референтен код на документа. Почти 40 % от извадката на държавите членки и от извадката на търговците изтъкват необходимостта от стандартизиран документ. Би могло да се проектира стандартизиран формуляр, който да съдържа и баркод. Това би спомогнало за разпознаването на разпечатката и за решаването на езиковите проблеми, свързани с наличието на разпечатки на всички официални езици. Въпреки това респондентите отдават по-голям приоритет на работата по аварийната процедура като огромна част и от двете извадки посочва необходимостта от стандартизиран документ за аварийната процедура.

В отговор на общите въпроси относно EMCS от огромната част както от извадката на държавите членки, така и от извадката на търговците, се посочва, че техните впечатления от експлоатацията на EMCS са добри до отлични. За подобряване на системата респондентите предлагат действия като осигуряване на възможност за коригиране на данни в (e-AD) след неговото валидиране и по-бързото обновяване на базата данни SEED (разпространяван регистър на търговците, които имат разрешение за движение на стоки по EMCS), за да се поддържа нейната актуалност. От съществена важност е също така проучването на проблемите в EMCS, свързани с процедурата по износа. Ще

бъде направен допълнителен анализ на получената чрез въпросника обратна информация с оглед на прецизирането на бъдещите проучвания относно методите и критериите, които ще се използват за бъдещо оценяване на EMCS и за прилагането на Директива 2008/118/ЕО като цяло.

Комисията препоръчва:

- да се разработят стандартизирани формуляри на документи при аварийни процедури във всички държави членки по определен образец,
- да се разгледат възможностите за подобряване на надеждността на достъпа до националните системи EMCS, за да се избегне необходимостта от използването на аварийна процедура,
- би могло да се предложи стандартизиран формуляр за разпечатването на e-AD. Това би допринесло за намаляване на езиковите затруднения. Формулярът може да се основава на стандартните търговски документи, като международната товарителница за автомобилен превоз CMR. Въвеждането му следва да бъде на доброволна основа и посредством пилотен проект,
- номерът на ARC[3], който еднозначно идентифицира всяко движение, трябва да бъде възпроизведен на печатния екземпляр под формата на баркод, за да се улеснят проверките на пътя и да се подпомогнат търговците при идентифицирането на пратките.

По възможност Комисията ще включи горепосочените препоръки в следващото изменение на Регламент (ЕО) № 684/2009 на Комисията, в който е определено съдържанието на електронните съобщения по EMCS и структурата на документите при аварийни процедури.

5. РЕЗУЛТАТИ ОТ КОНСУЛТАЦИЯТА ОТНОСНО ДОГОВОРЕНОСТИТЕ ЗА АДМИНИСТРАТИВНО СЪТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТТА НА АКЦИЗИТЕ

Регламент (ЕС) № 389/2012 на Съвета влезе в сила през месец юли 2012 г., като замени Регламент (ЕО) № 2073/2004 на Съвета. С новия Регламент се разясняват и хармонизират договореностите относно регистрацията на икономическите оператори, обмена на информация, представянето на статистически данни от експлоатацията и задължението на Комисията и на държавите членки за поддържане и развиване на EMCS.

Първият доклад относно функционирането на Регламента следва да бъде изготвен през 2017 г., но беше счетено за полезно да бъдат събрани сведения за първите реакции на държавите членки във връзка с използването на Регламента, по-специално в контекста на EMCS, тъй като Регламентът предвижда използването на EMCS при всички нормални обстоятелства.

До момента новият Регламент не е довел до големи промени в начина, по който държавите членки си сътрудничат помежду си. Това е така въпреки повишаването на отговорностите, свързани с функциите на Централното звено за връзка за акцизите.

[3] Административен референтен код — вж. също така: http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/faq/faq_2898_en.htm за допълнителни подробности и обяснения.

Заменянето на електронните формуляри с етап 3 на EMCS (от месец януари 2012 г.) се оказа много успешно и е считано за подобрение от по-голямата част от държавите членки. Въпреки това съществуващото съдържание и работен поток следва да бъдат преразгледани, за да се провери дали могат да бъдат направени допълнителни подобрения с оглед на изпълнението на изразените нужди на бизнеса.

Държавите членки биха желали да се разработи функция за съобщения за обратна информация в рамките на EMCS наред с разпоредба в съответния Регламент за изпълнение, която да разреши на запитващите държави членки да уведомяват запитаните държави членки относно последващите действия, които са предприели въз основа на получената информация.

Някои държави членки критикуваха съществуващите договорености относно аварийната процедура на EMCS. Документният поток не винаги включва държавите членки и се счита, че създава предпоставки за измама. Тези държави членки биха желали потокът на документите да преминава през съответните държави членки в съответствие с потока на e-AD.

Някои държави членки биха желали да бъде въведено ново съобщение, което да дава възможност за прехвърляне на информация, ако проверяваният икономически оператор не може да представи документация за наличните акцизни стоки.

Някои държави членки докладват, че определена част от исканията за административно сътрудничество не получават отговор в рамките на едномесечния или тримесечния срок или изобщо не получават отговор. Вероятно за това допринася фактът, че EMCS не поддържа възможността, която се дава от Регламент (ЕС) № 389/2012, за отказ на искане за административно сътрудничество или за мотивиране на такъв отказ, макар че е възможно да се откаже искане за историята на дадено движение по EMCS. Някои държави членки предложиха също така системата да бъде развита по такъв начин, че да поддържа частични отговори на искания.

Счита се, че SEED функционира добре и като цяло е надеждна и актуална. Могат да се очакват допълнителни подобрения с влизането в сила на изискванията за ниво на предоставяните услуги съгласно Регламент за изпълнение (ЕС) № 612/2013 на Комисията.

В бъдеще трябва да се разширят възможностите на EMCS за анализ на риска.

Комисията ще вземе предвид тези съображения в хода на своята бъдеща законодателна и техническа дейност.

6. ОБЩО ЗАКЛЮЧЕНИЕ И НАСОКИ ЗА РАЗВИТИЕ

Проведените от Комисията проучвания относно действието на основните хоризонтални правила, касаещи функционирането на режима за компютризиран надзор върху движението на акцизни стоки под режим на отложено плащане на акциза, както и прилагането на правилата за административно сътрудничество в областта на акцизите ясно показват, че съществуващите правила действат задоволително. Въпреки това бяха получени многобройни уместни предложения за подобрения, по-специално по отношение на връзките на EMCS с митническите приложения, засилена стандартизация на документите за аварийни процедури и конкретни

предложения за някои функционални възможности на EMCS. Комисията възнамерява да ги вземе предвид, заедно с държавите членки, в съответната техническа работа, включително, по целесъобразност, в актове за изпълнение.

На тази основа ще бъде направена по-подробна оценка на акцизната система на ЕС и по-специално на цялата EMCS, както и на прилагането на Директива 2008/118/ЕО в нейната цялост с оглед на евентуална инициатива за законодателна реформа от 2015 г.