EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 3.12.2013
COM(2013) 850 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o fungování elektronického systému pro dohled nad přepravou zboží podléhajícího spotřební dani v režimu s podmíněným osvobozením od spotřební daně a o uplatňování pravidel správní spolupráce v oblasti spotřebních daní podle čl. 8 odst. 3 rozhodnutí č. 1152/2003/ES, čl. 45 odst. 1 směrnice 2008/118/ES, čl. 35 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 2073/2004 a nařízení Rady (EU) č. 389/2012

{SWD(2013) 490 final}

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o fungování elektronického systému pro dohled nad přepravou zboží podléhajícího spotřební dani v režimu s podmíněným osvobozením od spotřební daně a o uplatňování pravidel správní spolupráce v oblasti spotřebních daní podle čl. 8 odst. 3 rozhodnutí č. 1152/2003/ES, čl. 45 odst. 1 směrnice 2008/118/ES, čl. 35 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 2073/2004 a nařízení Rady (EU) č. 389/2012

OBSAH

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ 2

1. Úvod 4
2. Shrnutí 4
3. Elektronizace přepravy a kontroly zboží podléhajícího spotřební dani 5
4. Tištěná verze elektronického správního dokladu nebo jiného obchodního dokladu a havarijní režim (čl. 45 odst. 1 směrnice Rady 2008/118/ES) 8
5. Výsledky konzultace týkající se ujednání o správní spolupráci v oblasti spotřebních daní 9
6. Obecný závěr a další postup 10

1. ÚVOD

V Evropské unii se nejčastěji uplatňují spotřební daně z alkoholických nápojů, tabákových výrobků a energetických produktů (motorová paliva a topná paliva, jako je motorová nafta a benzín, elektřina, zemní plyn, uhlí a koks). Na tyto tři kategorie produktů uplatňují spotřební daně všechny členské státy EU a základní pravidla, zejména struktura daní a minimální sazby, jsou harmonizována na úrovni EU, aby se zabránilo narušení hospodářské soutěže na vnitřním trhu, ve kterém již neexistují kontroly daňové povahy na vnitřních hranicích mezi členskými státy.

Má-li systém spotřebních daní na vnitřním trhu fungovat, jsou nezbytná obecná opatření použitelná pro všechny kategorie produktů. Tato opatření se týkají zejména výroby produktů podléhajících spotřební dani, jejich skladování a přepravy mezi členskými státy. Rovněž platí, že je nezbytná dobře fungující správní spolupráce mezi členskými státy u všech těchto spotřebních daní, pokud se mají minimalizovat narušení a pokud se mají správně uplatňovat spotřební daně v přeshraničních situacích. Právní předpisy o spotřebních daních pro konkrétní produkty uvedené výše jsou proto začleněny do souboru horizontálních pravidel stanovených v různých právních předpisech EU upravujících tuto problematiku. Účelem této zprávy je posoudit fungování těchto horizontálních pravidel, v souladu s příslušnými oznamovacími povinnostmi v právních předpisech, pokud jde o dva hlavní aspekty:

fungování elektronického systému pro dohled nad přepravou zboží podléhajícího spotřební dani v režimu s podmíněným osvobozením od spotřební daně a

uplatňování pravidel správní spolupráce v oblasti spotřebních daní.

Jde tedy o první „stavební kámen“ formálního ekonomického hodnocení, které Komise hodlá učinit v příštích letech a které se bude rovněž vztahovat na celý soubor dalších hmotněprávních pravidel stanovený ve směrnici Rady 2008/118/ES o obecné úpravě spotřebních daní a na přezkum fungování systému EU pro kontrolu přepravy zboží podléhajícího spotřebním daním (EMCS), elektronického systému pro sledování přepravy zboží podléhajícího spotřební dani v režimu s podmíněným osvobozením od spotřební daně v rámci EU.

Je třeba poznamenat, že technická povaha tohoto tématu neumožňuje znovu vysvětlit všechny základní pojmy a výrazy v této zprávě. V této souvislosti se odkazuje na přiložený pracovní dokument útvarů Komise a vysvětlení na tématických internetových stránkách Komise[1]. Přiložený pracovní dokument útvarů Komise se otázkám nastíněným v této zprávě zevrubně věnuje.

2. SHRNUTÍ

V souladu s právními povinnostmi, jež Komisi ukládají relevantní právní předpisy, obsahuje tato zpráva tři oddíly, jež jsou věnovány provádění určených horizontálních aspektů právních předpisů EU o spotřebních daních. Každý oddíl vychází z komplexního průzkumu relevantních zúčastněných stran, jakož i z dalších podnětů od zainteresovaných stran a z úvah Komise o vznesených otázkách. Přiložený pracovní dokument útvarů Komise poskytuje komplexní přehled o podnětech získaných tříkolovou konzultací se zúčastněnými stranami, jakož i přehled hlavních výsledků a použité metodiky.

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

Kapitola 3 podává zprávu o provádění rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1152/2003/ES o zavedení elektronického systému pro přepravu a sledování výrobků podléhajících spotřební dani. Tímto rozhodnutím byly stanoveny systém řízení a ústřední finanční prostředky na vývoj systému pro kontrolu přepravy zboží podléhajícího spotřebním daním (EMCS).

Naprostá většina všech zúčastněných stran uvádí, že systém řízení v rámci tohoto rozhodnutí funguje dobře, a domnívá se, že systém pro kontrolu přepravy zboží podléhajícího spotřebním daním (EMCS) představuje významné zlepšení oproti předchozímu systému založenému na listinných dokladech. Zúčastněné strany nicméně vznesly četné užitečné návrhy na zlepšení, zejména pokud jde o propojení EMCS s aplikacemi pro oblast cel. Komise tyto návrhy zohlední v budoucí právní a technické práci.

Kapitola 4 se zabývá požadavkem podle čl. 45 odst. 1 směrnice 2008/118/ES, aby Komise podala zprávu o havarijním postupu v rámci EMCS, a vytištěným exemplářem elektronického správního dokladu. Zúčastněné strany byly vesměs spokojeny se systémem zřízeným směrnicí 2008/118/ES, avšak vyzvaly k vytvoření standardních šablon pro doklady v rámci havarijního postupu, aby bylo zajištěno, že budou jako takové snadno rozpoznatelné všemi zainteresovanými stranami. Komise se bude zabývat možností začlenění těchto návrhů do budoucí revize nařízení Komise (ES) č. 684/2009.

Kapitola 5 shrnuje konzultace s členskými státy o jejich první zkušenosti s nařízením Rady (EU) č. 389/2012 o správní spolupráci v oblasti spotřebních daní a o zrušení nařízení (ES) č. 2073/2004. Členské státy se domnívají, že nový režim představuje zlepšení oproti předchozím systémům založeným na elektronických formulářích, neboť poskytuje lepší kontrolu průběhu zpracování a snadno dostupný archiv informací o správní spolupráci. Byly vzneseny různé návrhy na zlepšení funkčnosti EMCS, které Komise převezme k začlenění do budoucích generací EMCS a případně do odpovídajících prováděcích aktů.

3. ELEKTRONIZACE PŘEPRAVY A KONTROLY ZBOŽÍ PODLÉHAJÍCÍHO SPOTŘEBNÍ DANI

V roce 2003 Evropský parlament a Rada přijaly rozhodnutí č. 1152/2003/ES o zavedení elektronického systému pro přepravu a sledování výrobků podléhajících spotřební dani. Rozhodnutí vyžaduje, aby Komise podala Evropskému parlamentu a Radě zprávu o jeho provádění.

Na základě tohoto rozhodnutí měly Komise a členské státy v období od roku 2004 do roku 2009 specifikovat a vyvinout systém pro kontrolu přepravy zboží podléhajícího spotřebním daním (EMCS). Počítalo se s tím, že základní činnost EMCS bude zahájena dne 1. dubna 2009 (všichni provozovatelé ve všech členských státech měli být s to vyřizovat dokumenty elektronické správy a zasílat elektronická potvrzení o přijetí, zatímco systém založený na listinných dokladech pokračoval v provozu). Úplné uplatňování EMCS bylo plánováno od 1. ledna 2010 (veškerá přeprava zboží v režimu s podmíněným osvobozením od spotřební daně měla být prováděna za použití EMCS).

Na základě rozhovorů, které probíhaly mezi Komisí a všemi členskými státy, a s ohledem na diskuse ve Výboru pro spotřební daně bylo zjištěno, že původní plán již není realistický. Několik členských států potvrdilo, že se při zavádění EMCS objevují technické problémy. Vyskytla se také právní omezení, neboť jednání v Radě

o návrhu směrnice, která by poskytla právní základ pro EMCS, byla časově náročnější, než se původně očekávalo.

Proto Komise navrhla přezkoumat plán zavádění EMCS a navrhla dvě možnosti:

1) odložit zavádění a nasazení EMCS o jeden rok (do 1. dubna 2010), aniž dojde ke změně strategie stanovené v ustanoveních o rozfázování a oblasti působnosti;

2) povolit členským státům, které budou připraveny zahájit zavádění a využívání EMCS mezi sebou před dubnem roku 2010 (např. k 1. září 2009), aby tak učinily.

Na 25. zasedání skupiny pro celní politiku (2. července 2008) podpořili generální ředitelé příslušní pro spotřební daně většinou hlasů scénář č. 1.

První provozní fáze EMCS začala běžet v dubnu 2010 souběžně se systémem založeným na listinných dokladech, který se používá od roku 1993. EMCS úplně nahradil předchozí systém založený na listinných dokladech od 1. ledna 2011.

Dne 1. ledna 2012 začala běžet druhá provozní fáze EMCS. Ta zahrnovala záznam kontrolních akcí, zprávy o událostech během přepravy a výměnu informací pro účely správní spolupráce mezi členskými státy.

Komise provedla tři průzkumy mezi hospodářskými subjekty a správními orgány členských států k různým aspektům EMCS. Tento oddíl se zabývá výsledky průzkumu o aspektech provádění rozhodnutí. V následujících kapitolách této zprávy se pojednává o výsledcích ostatních průzkumů.

V rámci tohoto průzkumu bylo získáno 131 odpovědí, z toho 104 od jednotlivých hospodářských subjektů a evropských odborových svazů a 27 odpovědí od 23 členských států. Převážná většina zúčastněných stran je toho názoru, že obecně byly cíle rozhodnutí provedeny uspokojivě.

Zúčastněné strany uvádějí, že systém řízení stanovený v rozhodnutí funguje dobře: V rámci projektu EMCS obdržely všechny zúčastněné strany dostatek informací a rozhodovací proces obecně splňuje očekávání. Komise proto nenavrhne revizi rozhodnutí.

Hospodářské subjekty jsou celkově spokojeny se stávajícím režimem konzultací o projektu EMCS, v jehož středu stojí kontaktní skupina pro spotřební daně. Některé hospodářské subjekty by však uvítaly, kdyby kontaktní skupina pro spotřební daně zasedala častěji a více projednávala praktická hlediska. Rovněž by si přály, aby Komise prováděla častěji průzkumy o EMCS se zaměřením na obchodníky. Komise bude zkoumat, jak nejlépe tyto požadavky splnit.

Naprostá většina všech zúčastněných stran se také domnívá, že EMCS představuje významné zlepšení oproti předchozímu systému založenému na listinných dokladech. Oprávněnost tohoto názoru dokládá rovněž velmi nízký výskyt technických chyb (technické chyby vyskytují u méně než 1 % přesunů) a velmi krátké lhůty potřebné pro vyřízení přesunů podléhajících spotřební dani (v průměru 6,8 dne od validace elektronického správního dokladu do zasláním oznámení o přijetí zboží na místě určení).

Stále však existují některé aspekty EMCS, které vyžadují pozornost:

Propojení mezi EMCS a celními aplikacemi nefungují uspokojivě a vyžadují manuální zásahy ze strany hospodářských subjektů a správních orgánů členských států. Tak je tomu zejména u propojení s vývozem, když režim vývozu začíná

v jiném členském státě, než ve kterém je usazen hospodářský subjekt podléhající spotřební dani, nebo když zboží opouští Evropskou unii z jiného členského státu.

Není vždy dobře vymezen režim pro zacházení s výjimkami z obvyklého sledu událostí během přepravy, což vede k právní nejistotě a další zátěži pro hospodářské subjekty i členské státy.

Hospodářské subjekty občas ještě ztrácejí čas z důvodu opožděného předání informací o povoleních udělených hospodářským subjektům v jiných členských státech.

Někteří příjemci a některé členské státy jednající jako členské státy určení se dosud potýkají s problémy s kvalitou údajů obdržených od odesílatelů.

K vyřešení problémů souvisejících s napojeními na celní systémy bude specifikována nová verze EMCS, která bude zahrnovat zlepšená napojení na celní systémy. Komise bude rovněž usilovat o začlenění zvláštních požadavků pro zboží podléhající spotřební dani do nových celních aplikací, jež budou vyvinuty v rámci úplného provedení celního kodexu Unie. To bude také zahrnovat revizi ustanovení týkající se celních režimů ve směrnici 2008/118/ES.

Komise zkoumá, jak zlepšit zacházení s výjimkami, aby do budoucí verze EMCS byly začleněny odpovídající nové funkce. To může zahrnovat revizi směrnice 2008/118/ES, aby se zpřesnila a rozšířila stávající ustanovení v této oblasti.

Komise přijala nové prováděcí nařízení (prováděcí nařízení Komise (EU) č. 612/2013), které stanoví předávání informací o povoleních hospodářských subjektů mezi členskými státy v reálném čase. Předávání informací v reálném čase bude fungovat nejpozději ke dni 1. ledna 2015.

Komise pracuje s členskými státy na zlepšení provádění zkoušek shody aplikací EMCS s cílem snížit pravděpodobnost problémů kvůli nesprávným údajům.

Zúčastněné strany byly dále požádány, aby navrhly prostředky pro budoucí měření výkonnosti EMCS. Mezi zúčastněnými stranami existuje velká míra shody na tom, že se mají měřit tyto parametry:

čas potřebný k ukončení přepravy;

čas potřebný k odpovědi na žádosti o správní spolupráci;

procentní podíl přesunů s chybami;

procentní podíl přesunů zboží při vývozu, které musí být ukončeny ručně;

měřitelné snížení administrativní zátěže / zlepšení vybírání příjmů.

Měření parametrů uvedených v bodech 1 až 3 lze v zásadě zajistit automaticky. Body 4 a 5 budou vyžadovat další šetření, aby se zjistily nejlepší prostředky ke sběru těchto informací.

Komise připravuje prováděcí nařízení týkající se statistiky na základě článku 34 nařízení Rady (EU) č. 389/2012 a zohlední tato doporučení při vypracování prováděcího nařízení i při revizi fungování komponenty monitorování a statistik (CS/MISE) systému EMCS.[2]

[2] Tato komponenta EMCS odpovídá za získávání provozních údajů a vytváření statistických zpráv, a bude tudíž poskytovat většinu informací pro podávání zpráv o výkonnosti.

4. TIŠTĚNÁ VERZE ELEKTRONICKÉHO SPRÁVNÍHO DOKLADU NEBO JINÉHO OBCHODNÍHO DOKLADU A HAVARIJNÍ REŽIM (ČL. 45 ODST. 1 SMĚRNICE RADY 2008/118/ES)

Tato kapitola zprávy byla vypracována na základě ustanovení čl. 45 odst. 1 směrnice Rady 2008/118/ES, které ukládá Komisi, aby Evropskému parlamentu a Radě předložila zprávu o havarijním postupu EMCS spadajícím pod články 26 a 27 směrnice a o výtisku průvodního dokladu podle čl. 21 odst. 6 směrnice. V rámci sestavování této zprávy provedla Komise průzkum mezi členskými státy a zástupci obchodníků, který měl pomoci vyhodnotit účinnost a užitečnost tohoto režimu. Přitom byly rovněž položeny některé otázky o EMCS obecně s cílem získat vodítko pro další výzkum. Na dotazník došlo celkem 104 odpovědí a vykrystalizovaly dva různé vzorky; vzorek členských států a vzorek obchodníků.

Odpovědi na dotazník poskytují cenné poznatky o havarijním postupu ve stávající podobě a možných problémech s výtiskem průvodního dokladu. Velká většina respondentů z řad členských států i obchodníků byla spokojena s havarijním postupem ve stávající podobě. Většina z obou vzorků však prohlásila, že v rámci havarijního postupu je třeba standardizovaného dokumentu s pevně daným uspořádáním pro všechny členské státy. Většina členských států se přitom domnívala, že standardní šablonou zahrnující pouze základní údaje by se snížila potřeba měnit doklady v rámci havarijního postupu při každém zavedení nové verze EMCS. Pro některé respondenty z řad obchodníků je rovněž důležité prověřit, jak zlepšit dostupnost EMCS na národní úrovni, aby se snížila potřeba přikročit k havarijnímu postupu.

O vytištěném exempláři elektronického průvodního dokladu (e-AD) se 50 % členských států domnívalo, že by bylo užitečné přidat čárový kód se správním referenčním kódem dokumentu. Téměř 40 % respondentů z řad členských států i obchodníků prohlásilo, že je třeba zavést standardizovaný doklad. Mohla by být zkoncipována standardizovaná šablona, jež by měla zahrnovat i čárový kód. To by mohlo napomoci uznávání tištěných exemplářů a přispět k vyřešení jazykových problémů spojených s existencí tištěných exemplářů ve všech úředních jazycích. Pro respondenty však má větší význam práce na havarijním režimu, neboť velká většina obou vzorků se vyslovila pro standardizovaný doklad v rámci havarijního postupu.

V reakci na obecné otázky týkající se EMCS velká většina respondentů z řad členských států i obchodníků prohlašuje, že jejich provozní zkušenost s EMCS je dobrá až vynikající. Ke zlepšení systému navrhují respondenti taková opatření, jako je umožnit opravu údajů na elektronickém správním dokladu po validaci a rychleji aktualizovat databázi SEED (distribuovaný rejstřík obchodníků s povolením k přepravě zboží v rámci EMCS) tak, aby byla aktuální neustále. Velký význam má také šetření týkající se problémů s EMCS v rámci režimu vývozu. Zpětná vazba k dotazníku bude dále zkoumána s cílem optimalizovat nadcházející průzkumy ohledně metod a kritérií pro budoucí hodnocení EMCS a ohledně provádění směrnice 2008/118/ES obecně.

Komise doporučuje:

- Vyvinout standardizované šablony dokladů v rámci havarijního postupu s pevně stanoveným rozvržením pro všechny členské státy.
- Zkoumat zlepšení dostupnosti EMCS na národní úrovni s cílem vyvarovat se použití havarijního postupu.

- Pro vytištěný exemplář elektronického správního dokladu by mohla být navržena standardizovaná šablona. To by pomohlo snížit jazykové obtíže. Šablona by mohla vycházet ze standardních obchodních dokladů, např. nákladního listu CMR pro silniční dopravu (dle Úmluvy o přepravní smlouvě v mezinárodní silniční nákladní dopravě). To by mělo být zavedeno na základě dobrovolnosti v pilotním projektu.
- Číslo ARC[3], kterým se jednoznačně identifikuje každá přeprava, by na vytištěném exempláři mělo být uvedeno jako čárový kód, aby se tak napomohlo silničním kontrolám i obchodníkům při identifikaci zásilek.

Komise případně začlení výše uvedená doporučení do příští novely nařízení Komise (ES) č. 684/2009, ve které bude specifikován obsah elektronických zpráv EMCS a struktura dokladů v rámci havarijního postupu.

5. VÝSLEDKY KONZULTACE TÝKAJÍCÍ SE UJEDNÁNÍ O SPRÁVNÍ SPOLUPRÁCI V OBLASTI SPOTŘEBNÍCH DANÍ

Nařízením Rady (EU) č. 389/2012, jež vstoupilo v platnost v červenci 2012, se nahrazuje nařízení Rady (ES) č. 2073/2004. Nové nařízení zpřesňuje a harmonizuje pravidla, pokud jde o registraci hospodářských subjektů, výměnu informací, předkládání provozní statistiky a povinnost Komise a členských států udržovat a vyvíjet EMCS.

První zpráva o fungování nařízení má být sice předložena až v roce 2017, ale bylo považováno za užitečné shromáždit první reakce členských států na používání nařízení, zejména v souvislosti s EMCS, neboť nařízení ukládá používání EMCS za všech normálních okolností.

Nové nařízení zatím nevedlo k velkým změnám v tom, jak členské státy navzájem spolupracují. Je tomu tak navzdory rozšíření úkolů ústředního kontaktního orgánu pro spotřební daně.

Nahrazování elektronických formulářů třetí fází EMCS (od ledna 2012) je velmi úspěšné a převážná většina členských států je vnímá jako zlepšení. Stávající obsah a pracovní postup by nicméně měly být zrevidovány, aby se zjistilo, zda jsou možná další zlepšení, jež by vyšla vstříc potřebám odvětví.

Členské státy by uvítaly vytvoření zprávy se zpětnou vazbou v EMCS, jakož i ustanovení v příslušném prováděcím nařízení, které by umožnilo žádajícím členským státům informovat dožádané členské státy o následných opatřeních, která byla přijata na základě obdržených informací.

Některé členské státy kritizovaly stávající havarijní režim EMCS. Členské státy nejsou nutně zapojeny do předávání dokladů a má se za to, že to poskytuje příležitosti k podvodům. Tyto členské státy by si přály, aby předávání dokladů vedlo přes dotčené členské státy, a tak odpovídalo předávání elektronického správního dokladu.

Některé členské státy by si přály, aby nová zpráva umožňovala převod informací, pokud hospodářský subjekt, který je kontrolován, není s to předložit doklady pro dotyčné zboží podléhající spotřební dani.

[3] Správní referenční kód – viz též http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/faq/faq_2898_en.htm, kde naleznete další údaje a vysvětlení.

Některé členské státy hlásí, že určitá část žádostí o správní spolupráci nebývá zodpovězena v jednoměsíční nebo tříměsíční lhůtě nebo není zodpovězena vůbec. K tomu může přispívat to, že EMCS nepodporuje možnost povolenou nařízením (EU) č. 389/2012, totiž odmítnutí žádosti o správní spolupráci, ani poskytnutí odůvodnění pro takové odmítnutí, ačkoliv lze odmítnout žádost o historii přepravy v rámci EMCS. Některé členské státy rovněž navrhly, že systém by mohl být zdokonalen tak, aby podporoval částečné odpovědi na žádosti.

Systém SEED je vnímán jako dobře fungující a je většinou spolehlivý a aktuální. Se vstupem v platnost požadavků na úroveň služeb v prováděcím nařízení Komise (ES) č. 612/2013 lze očekávat další zlepšení.

V budoucnu by se měla do EMCS začlenit lepší podpora pro analýzu rizik.

Tyto úvahy Komise zohlední ve své budoucí právní a technické práci.

6. OBECNÝ ZÁVĚR A DALŠÍ POSTUP

Průzkumy, které Komise zahájila ohledně fungování hlavních horizontálních pravidel týkajících se fungování elektronického systému pro dohled nad přepravou zboží podléhajícího spotřební dani v režimu s podmíněným osvobozením od spotřební daně a uplatňování pravidel správní spolupráce v oblasti spotřebních daní, jasně dokazují, že stávající předpisy fungují uspokojivě. Byly však obdrženy četné užitečné návrhy na zlepšení, zvláště co se týče propojení EMCS s aplikacemi pro oblast cel, větší standardizace dokladů v rámci havarijního režimu a konkrétních návrhů pro některé funkce EMCS. Komise je spolu s členskými státy hodlá zohlednit v relevantní technické práci, případně včetně prováděcích aktů.

Na tomto základě bude provedeno podrobnější hodnocení systému spotřebních daní EU, a zejména celého EMCS, a provádění směrnice 2008/118/ES v plném rozsahu s perspektivou možné iniciativy ohledně legislativní reformy od roku 2015.