COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 3.12.2013
COM(2013) 850 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur le fonctionnement du dispositif de surveillance informatisée des mouvements d'accises dans le cadre d'un régime de suspension de droits et sur l'application des règles de coopération administrative dans le domaine des accises, conformément à l'article 8, paragraphe 3, de la décision 1152/2003/CE, à l'article 45, paragraphe 1, de la directive 2008/118/CE, à l'article 35, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 2073/2004 du Conseil et du règlement (UE) n° 389/2012 du Conseil

{SWD(2013) 490 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur le fonctionnement du dispositif de surveillance informatisée des mouvements d'accises dans le cadre d'un régime de suspension de droits et sur l'application des règles de coopération administrative dans le domaine des accises, conformément à l'article 8, paragraphe 3, de la décision 1152/2003/CE, à l'article 45, paragraphe 1, de la directive 2008/118/CE, à l'article 35, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 2073/2004 du Conseil et du règlement (UE) n° 389/2012 du Conseil

TABLE DES MATIÈRES

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
.....**Error! Bookmark not defined.**

1. Introduction 4
2. Résumé 4
3. Informatisation des mouvements et des contrôles des produits soumis à accise 5
4. Version imprimée du document électronique administratif ou de tout autre document commercial et procédure de secours (article 45, paragraphe 1, de la directive 2008/118/CE du Conseil) 8
5. Résultats de la consultation concernant le dispositif de coopération administrative dans le domaine des droits d'accise 10
6. Conclusions générales et marche à suivre 11

1. INTRODUCTION

Dans l'Union européenne, les droits d'accises les plus couramment appliqués sont ceux grevant les boissons alcoolisées, les tabacs manufacturés, et les produits énergétiques (les carburants et les combustibles, tels que le diesel et l'essence, l'électricité, le gaz naturel, la houille et le coke). Tous les États membres de l'Union européenne appliquent des droits d'accises à ces trois catégories de produits et les règles de base, notamment la structure de la taxation et les taux minimaux, sont harmonisées au niveau européen pour éviter des distorsions de concurrence dans le marché intérieur, au sein duquel les contrôles fiscaux aux frontières intérieures entre les États membres n'existent plus.

Pour que le système d'accises fonctionne dans le marché intérieur, des dispositions générales qui s'appliquent à tous les groupes de produits sont nécessaires. Ces dispositions concernent notamment la production, le stockage et la circulation des produits soumis à accise entre les États membres. De même, une collaboration administrative efficace entre les États membres concernant ces accises est essentielle si l'on veut réduire les distorsions au minimum et si l'on veut appliquer correctement les accises dans des situations transfrontalières. La législation sur les accises spécifique par produit, mentionnée plus haut, est dès lors intégrée à un ensemble de règles horizontales fixées par différents instruments de la législation de l'UE régissant ces matières. Le présent rapport vise à évaluer le fonctionnement de ces règles horizontales, en conformité avec les obligations respectives de déclaration prévues par la législation, en ce qui concerne deux aspects essentiels:

le fonctionnement du dispositif de surveillance informatisée des mouvements de produits soumis à accise dans le cadre d'un régime de suspension de droits; et

l'application des règles de coopération administrative en matière de droits d'accises.

Il s'agit donc de la «première pierre» d'une évaluation économique formelle planifiée par la Commission pour les années à venir, laquelle couvrira également l'ensemble complet d'autres règles juridiques de fond prévues dans la directive 2008/118/CE du Conseil relative au régime général d'accise et à la révision de l'*Excise Movement and Control System* (EMCS), le système informatique de surveillance des mouvements de produits soumis à accise en suspension de droits au sein de l'Union européenne.

Il convient de noter que la technicité du sujet fait qu'il est impossible de réexpliquer tous les concepts et les termes sous-jacents dans le présent rapport. À cet égard, il est renvoyé au document de travail des services de la Commission en annexe, ainsi qu'aux explications fournies sur les sites internet spécialisés de la Commission[1]. Le document de travail des services de la Commission en annexe se penche en détail sur les questions abordées dans le présent rapport.

2. RESUME

En conformité avec les obligations juridiques imposées à la Commission par la législation en la matière, le présent rapport comprend trois sections consacrées à la mise en œuvre d'aspects horizontaux précis de la législation de l'Union européenne sur les accises. Chaque section est fondée sur une enquête détaillée menée auprès des

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

intervenants concernés, ainsi que sur d'autres contributions apportées par les parties intéressées et sur les réflexions de la Commission concernant les questions soulevées. Le document de travail des services de la Commission en annexe fournit un aperçu complet des contributions reçues à l'issue de trois séries de consultations des intervenants, ainsi que des principales conclusions et de la méthodologie employée.

Le chapitre 3 rend compte de la mise en œuvre de la décision 1152/2003/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'informatisation des mouvements et des contrôles des produits soumis à accise. Cette décision établit les modalités de gouvernance et le financement central du développement de l'EMCS.

Une très large majorité des répondants indique que les modalités de gouvernance prévues par la décision fonctionnent de façon satisfaisante et considère que l'EMCS représente une amélioration majeure du système précédent, basé sur des documents papier. Toutefois, les répondants ont émis de nombreuses propositions utiles à des fins d'amélioration, en particulier en ce qui concerne la liaison de l'EMCS avec les applications douanières. La Commission tiendra compte de ces propositions pour de futurs travaux juridiques et techniques.

Le chapitre 4 porte sur l'obligation pour la Commission, prévue à l'article 45, paragraphe 1, de la directive 2008/118/CE, de fournir un rapport sur les procédures de secours de l'EMCS, ainsi qu'une version imprimée du document administratif électronique. De façon globale, les répondants sont satisfaits des dispositions prévues par la directive 2008/118/CE, mais réclament des modèles standards pour les documents de secours afin de garantir que ceux-ci soient aisément reconnaissables en tant que tels par toutes les parties intéressées. La Commission envisagera l'intégration de ces propositions dans une future révision du règlement (CE) n° 684/2009 de la Commission.

Le chapitre 5 résume la consultation des États membres au sujet de leurs premières expériences concernant le règlement (UE) n° 389/2012 du Conseil concernant la coopération administrative dans le domaine des droits d'accises et abrogeant le règlement (CE) n° 2073/2004. Les États membres estiment que les nouvelles dispositions constituent une amélioration des systèmes précédents, basés sur des formulaires électroniques, en permettant de mieux contrôler les flux de données et en fournissant une archive facilement accessible d'informations sur la coopération administrative. Différentes propositions pour améliorer le fonctionnement de l'EMCS ont été formulées et seront reprises par la Commission en vue de leur inclusion dans la future version de l'EMCS et, lorsqu'il y a lieu, dans les actes d'exécution correspondants.

3. INFORMATISATION DES MOUVEMENTS ET DES CONTROLES DES PRODUITS SOUMIS A ACCISE

En 2003, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la décision 1152/2003/CE rendant obligatoire l'informatisation des mouvements et des contrôles des produits soumis à accises. La décision prévoit que la Commission fasse rapport au Parlement et au Conseil sur sa mise en œuvre.

Sur la base de cette décision, l'EMCS devait être précisé et développé par la Commission et les États membres au cours de la période 2004-2009. Il était envisagé de démarrer l'activité principale de l'EMCS le 1er avril 2009 (tous les opérateurs dans tous les États membres devaient être en mesure d'émettre des documents

administratifs électroniques en envoyant des accusés électroniques de réception, tandis que le système basé sur les documents papier restait en exploitation). La pleine application de l'EMCS était prévue pour le 1er janvier 2010 (tous les mouvements de produits en suspension de droits d'accise devaient être effectués en se servant de l'EMCS).

Sur la base de discussions menées entre la Commission et l'ensemble des États membres, et en tenant compte de discussions intervenues au sein du comité de l'accise, il s'est avéré que la planification initiale n'était plus réaliste. Plusieurs États membres ont confirmé que le déploiement de l'EMCS rencontrait des problèmes techniques. Il y avait également des contraintes juridiques, étant donné que les débats au sein du Conseil sur la proposition de directive qui devait fournir un cadre législatif à l'EMCS ont pris plus de temps qu'initialement prévu.

Dès lors, la Commission a proposé de réviser la planification de la mise en œuvre de l'EMCS et a suggéré deux options:

(1) reporter la mise en œuvre et le déploiement de l'EMCS d'un an (jusqu'au 1er avril 2010) sans modification de la stratégie exposée dans les spécifications de déroulement et de portée;

(2) permettre aux États membres qui seraient prêts à démarrer la mise en œuvre et l'exploitation de l'EMCS entre eux avant le 1er avril 2010 (par exemple le 1er septembre 2009) d'aller de l'avant.

Lors de la 25e réunion du groupe chargé de la politique douanière le 2 juillet 2008, les directeurs généraux responsables de l'accise ont décidé à une large majorité d'avaliser le scénario n° 1.

La première phase opérationnelle de l'EMCS a été mise en service en avril 2010, et fonctionnait en parallèle avec le système basé sur les documents papier qui était utilisé depuis 1993. L'EMCS a complètement remplacé le système précédent, basé sur les documents papier, à partir du 1er janvier 2011.

Le 1er janvier 2012, la deuxième phase opérationnelle de l'EMCS a été mise en service. Elle comportait l'archivage des actions de contrôle, le rapport sur les événements survenus durant les mouvements et l'échange d'informations en vue de la coopération administrative entre États membres.

La Commission a réalisé trois enquêtes auprès des opérateurs économiques et des administrations des États membres, portant sur différents aspects de l'EMCS. La présente section traite des résultats de l'enquête réalisée sur certains aspects de la mise en œuvre de la décision. Les résultats des autres enquêtes seront discutés dans les chapitres suivants du présent rapport.

Cette enquête a reçu 131 réponses, parmi lesquelles 104 réponses émanant de différents opérateurs économiques et fédérations professionnelles européennes, ainsi que 27 réponses émanant de 23 États membres. La très large majorité des répondants considère que, dans l'ensemble, les objectifs de la décision ont été mis en œuvre de façon satisfaisante.

Les répondants indiquent que les modalités de gouvernance énoncées dans la décision fonctionnent bien: le projet EMCS a fourni un apport suffisant à tous les intervenants et, dans l'ensemble, le processus de prise de décision répond aux attentes. Dès lors, la Commission ne proposera pas de révision de la décision.

Les opérateurs économiques sont globalement satisfaits du dispositif actuel de consultation sur le projet EMCS, qui s'articule autour du groupe de contact des accises (Excise Contact Group, ECG). Cependant, certains opérateurs économiques souhaiteraient qu'il y ait davantage de réunions de l'ECG, avec plus de discussions sur les modalités pratiques. Ils souhaiteraient également que la Commission réalise plus souvent des enquêtes auprès des opérateurs concernant l'EMCS. La Commission examinera comment répondre au mieux à ces demandes.

Une très large majorité des répondants estime également que l'EMCS représente une avancée majeure par rapport au système précédent, basé sur des documents papier. Cet avis est également confirmé par le taux extrêmement faible d'erreurs techniques (de telles erreurs se produisant dans moins d'1 % des mouvements), ainsi que par les délais extrêmement courts nécessaires à l'apurement des mouvements d'accise (en moyenne, 6,8 jours entre la validation du document administratif électronique et l'envoi d'un rapport de réception depuis le lieu de destination).

Cependant, certains aspects de l'EMCS nécessitent encore que l'on s'y attarde:

les liaisons entre l'EMCS et les applications douanières ne fonctionnent pas de façon satisfaisante et nécessitent des interventions manuelles des opérateurs économiques et des administrations des États membres. Tel est notamment le cas pour la liaison avec l'exportation, quand la procédure d'exportation est lancée dans un État membre différent de celui dans lequel l'opérateur économique soumis à l'accise est installé, ou quand les produits quittent l'Union européenne au départ d'un autre État membre;

les modalités de traitement des exceptions à la séquence normale des événements au cours d'un mouvement ne sont pas toujours bien définies, ce qui entraîne une insécurité juridique et des charges supplémentaires pour les opérateurs économiques et les États membres;

les opérateurs économiques doivent encore parfois subir des retards en raison de délais dans la diffusion de l'information concernant les agréments des opérateurs économiques dans d'autres États membres;

certains destinataires et certains États membres agissant en tant qu'États membres de destination connaissent toujours des problèmes au niveau de la qualité des données fournies par les expéditeurs.

Pour résoudre les problèmes posés par les liaisons avec les systèmes douaniers, une future version de l'EMCS sera élaborée, laquelle inclura des liaisons améliorées avec les systèmes douaniers. La Commission s'efforcera d'inclure les exigences particulières pour les produits soumis à accise dans les nouvelles applications douanières qui seront développées dans le cadre de la mise en œuvre complète du code des douanes de l'Union. Cela implique également une révision des dispositions de la directive 2008/118/CE en ce qui concerne les régimes douaniers.

La Commission étudie la façon d'améliorer le traitement des exceptions en vue d'introduire de nouvelles fonctionnalités dans une future version de l'EMCS. Cela peut impliquer la révision de la directive 2008/118/CE afin de préciser et d'élargir les mesures existant dans ce domaine.

La Commission a adopté un nouveau règlement d'exécution (règlement d'exécution (UE) n° 612/2013 de la Commission) qui prévoit la diffusion en temps réel entre les États membres des agréments des opérateurs économiques. Cette diffusion en temps réel sera effective au plus tard le 1er janvier 2015.

La Commission œuvre avec les États membres à l'amélioration des tests de conformité des applications de l'EMCS afin de réduire la probabilité que des problèmes imputables à des données erronées n'apparaissent.

Enfin, il a été demandé aux répondants de suggérer des moyens de mesurer les résultats de l'EMCS à l'avenir. Il existe un degré élevé de convergence entre les répondants sur ces futures mesures:

délai nécessaire pour clôturer les mouvements;

délai nécessaire pour répondre aux demandes de coopération administrative;

pourcentage de mouvements comportant des erreurs;

pourcentage de mouvements d'exportation nécessitant une clôture manuelle;

diminution quantifiable de la charge administrative / amélioration quantifiable de la perception des recettes.

Les mesures décrites aux points 1 à 3 ci-dessus peuvent en principe être obtenues automatiquement. Les points 4 et 5 nécessitent un complément d'enquête afin de déterminer la meilleure façon de rassembler ces informations.

La Commission prépare un règlement d'exécution concernant les statistiques sur la base de l'article 34 du règlement (UE) n° 389/2012 du Conseil et tiendra compte de ces recommandations pour l'élaboration du règlement d'exécution et pour la révision du composant CS/MISE (Central Services/Management Information System for EMCS, services centraux/système d'information de gestion pour l'EMCS) de l'EMCS.[2]

4. VERSION IMPRIMEE DU DOCUMENT ELECTRONIQUE ADMINISTRATIF OU DE TOUT AUTRE DOCUMENT COMMERCIAL ET PROCEDURES DE SECOURS (ARTICLE 45, PARAGRAPHE 1, DE LA DIRECTIVE 2008/118/CE DU CONSEIL)

Ce chapitre du présent rapport a été rédigé sur la base de l'article 45, paragraphe 1, de la directive 2008/118/CE du Conseil, qui impose à la Commission de présenter un rapport au Parlement européen et au Conseil concernant les procédures de secours de l'EMCS visées aux articles 26 et 27 de ladite directive et la version imprimée du document d'accompagnement visée à l'article 21, paragraphe 6, de cette même directive. En vue de l'établissement du présent rapport, la Commission a mené une enquête adressée aux États membres et aux représentants des opérateurs afin de contribuer à évaluer l'efficacité et l'utilité de ces mécanismes. Cent quatre contributions ont été reçues en réponse à ce questionnaire et deux échantillons distincts ont pu être établis: l'un représentatif des États membres et l'autre, représentatif des opérateurs.

Les réponses au questionnaire ont permis d'obtenir de précieuses informations sur l'actuelle procédure de secours et les éventuels problèmes relatifs à la version imprimée du document d'accompagnement. Une grande majorité des États membres et des opérateurs ayant répondu au questionnaire se sont dits satisfaits de la procédure de secours telle qu'elle existe actuellement. Toutefois, la majorité des deux échantillons a souligné la nécessité de créer, pour tous les États membres, un

[2] Cet élément de l'EMCS a pour fonction d'extraire des données opérationnelles et de générer des rapports statistiques, et fournira donc la plus grande partie des informations pour l'élaboration de rapports de résultats.

document de secours standard avec mise en page fixe. Les États membres ont en majorité estimé qu'un modèle standard ne comprenant que les données essentielles réduirait la nécessité de modifier les documents de secours à chaque nouvelle version de l'EMCS. Certains opérateurs considèrent eux aussi qu'il est urgent de réduire la nécessité de recourir à la procédure de secours en examinant les moyens d'améliorer la disponibilité de l'accès à l'EMCS à l'échelle nationale.

En ce qui concerne la version imprimée du document électronique d'accompagnement (DA-e), 50 % des États membres estiment que l'ajout d'un code-barres contenant le code administratif de référence du document serait utile. Près de 40 % des États membres et des opérateurs ayant répondu au questionnaire ont exprimé la nécessité de créer un document standard. Un modèle standard muni d'un code-barres pourrait être conçu de manière à faciliter la reconnaissance de la version imprimée et de résoudre plus aisément les problèmes linguistiques liés à l'existence de versions imprimées dans toutes les langues officielles. Néanmoins, les répondants ont accordé un degré de priorité plus élevé aux travaux relatifs à la procédure de secours, une grande majorité des deux échantillons ayant mis en exergue la nécessité d'un document de secours standard.

En réponse aux questions d'ordre général concernant l'EMCS, une grande majorité des États membres et des opérateurs ont indiqué que leur expérience de l'utilisation de l'EMCS était bonne à excellente. Pour améliorer le système, les répondants ont notamment proposé de permettre la correction des données dans le document administratif électronique après validation, ainsi que d'accélérer la mise à jour de la base de données SEED (un registre, diffusé, des opérateurs autorisés à faire circuler des marchandises dans le cadre de l'EMCS). Il est également très important d'examiner les problèmes liés à l'EMCS dans le cadre de la procédure d'exportation. Le retour d'informations obtenu grâce au questionnaire fera l'objet d'une analyse plus détaillée, dont les résultats permettront de parfaire les prochaines enquêtes sur les critères et les méthodes qui seront utilisés pour la future évaluation de l'EMCS et sur la mise en œuvre de la directive 2008/118/CE en général.

La Commission recommande:

- l'élaboration de modèles standards dans tous les États membres pour les documents de secours, avec une mise en page fixe;
- l'examen des progrès de l'accessibilité des systèmes nationaux de l'EMCS afin d'éviter de devoir recourir à la procédure de secours;
- la proposition d'un modèle standard pour la version imprimée du DA-e, ce qui permettra de limiter les problèmes linguistiques. Ce modèle pourra être fondé sur des documents commerciaux standards, tels que la lettre de voiture CMR pour le transport routier. Le modèle sera instauré sur une base volontaire, dans le cadre d'un projet pilote;
- la reproduction du numéro du code de référence administratif (Administrative Reference Code, ARC)[3] qui identifie chaque mouvement de façon unique sous forme de code-barres sur le document imprimé, de façon à faciliter les contrôles routiers et à aider les opérateurs à identifier les envois.

[3] Code de référence administratif – voir également: http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/faq/faq_2898_fr.htm pour davantage de détails et d'explications.

La Commission, le cas échant, traduira ces recommandations dans la prochaine modification du règlement (CE) n° 684/2009, qui définit le contenu des messages électroniques dans le cadre de l'EMCS et la structure des documents de secours.

5. RESULTATS DE LA CONSULTATION CONCERNANT LE DISPOSITIF DE COOPERATION ADMINISTRATIVE DANS LE DOMAINE DES DROITS D'ACCISE

Le règlement (UE) n° 389/2012 est entré en vigueur en juillet 2012 pour remplacer le règlement (CE) n° 2073/2004. Le nouveau règlement clarifie et harmonise les dispositifs d'enregistrement des opérateurs économiques, l'échange d'informations, la production de statistiques opérationnelles et la tâche, incombant à la Commission et aux États membres, de maintenir et développer l'EMCS.

Le premier rapport sur le fonctionnement du règlement est prévu pour 2017, mais il a semblé utile de recueillir les premières réactions des États membres sur l'application du règlement, en particulier dans le contexte de l'EMCS, puisque ledit règlement impose l'utilisation de l'EMCS dans toutes les circonstances normales.

Jusqu'ici, le nouveau règlement n'a pas encore conduit à des modifications importantes dans la façon dont les États membres coopèrent, et ce en dépit de l'accroissement des responsabilités liées à la mission du bureau central de liaison pour l'accise.

Le remplacement des formulaires électroniques par la phase 3 de l'EMCS (depuis janvier 2012) a été couronné de succès et il est considéré comme une amélioration par une large majorité des États membres. Cependant, il faudrait réexaminer le contenu et les flux de données existants pour déterminer si des améliorations ultérieures sont possibles afin de répondre aux besoins exprimés par les opérateurs.

Les États membres souhaitent l'élaboration d'un message de rétroaction dans l'EMCS avec en parallèle, dans le règlement d'exécution concerné, une mesure qui permettra aux États membres requérants d'informer les États membres requis des actions subséquentes qu'ils auront prises sur base des informations reçues.

Certains États membres ont émis des critiques à l'encontre des dispositions de secours actuelles de l'EMCS. Le flux de documents n'implique pas nécessairement les États membres et l'on estime qu'il crée des occasions de fraude. Lesdits États membres souhaiteraient que le flux de documents transite par les États membres concernés, en parallèle avec le flux de DA-e.

Certains États membres souhaitent qu'un nouveau type de message permette le transfert d'informations lorsque l'opérateur économique soumis à un contrôle n'est pas en mesure de fournir de documents pour les produits soumis à accise présents.

Certains États membres indiquent qu'une proportion des demandes de coopération administrative ne reçoit pas de réponse dans les délais d'un ou de trois mois, ou ne reçoit pas de réponse du tout. Un facteur déterminant pourrait être le fait que l'EMCS ne gère pas l'option, autorisée par le règlement (UE) n° 389/2012, de rejeter une demande de coopération administrative ou de fournir une justification à un tel rejet, bien qu'il soit possible de rejeter la demande d'historique d'un mouvement effectué dans le cadre de l'EMCS. Certains États membres ont également suggéré d'améliorer le système pour qu'il puisse gérer des réponses partielles aux demandes.

Le SEED est perçu comme fonctionnant bien et, dans l'ensemble, il est fiable et à jour. Des améliorations supplémentaires sont attendues lors de l'entrée en vigueur

des obligations en matière de niveaux de service au titre du règlement d'exécution (CE) n° 612/2013 de la Commission.

Une meilleure gestion de l'analyse de risques devrait être intégrée à l'EMCS dans le futur.

Ces considérations seront prises en compte par la Commission dans ses futurs travaux juridiques et techniques.

6. CONCLUSIONS GENERALES ET MARCHE A SUIVRE

Les enquêtes menées par la Commission européenne sur le fonctionnement des principales règles horizontales concernant le fonctionnement du dispositif de surveillance informatisée des mouvements des produits soumis à accise dans le cadre d'un régime de suspension de droits, ainsi que l'application des règles de coopération administrative dans le domaine des droits d'accises, démontrent clairement que les règles en vigueur fonctionnent de façon satisfaisante. Cependant, de nombreuses propositions d'améliorations pertinentes ont été recueillies, en particulier concernant la liaison de l'EMCS avec les applications douanières, une standardisation accrue des documents de secours, ainsi que des propositions spécifiques pour certaines fonctionnalités de l'EMCS. La Commission, avec les États membres, entend intégrer ces propositions dans les travaux techniques pertinents y compris, le cas échéant, dans des actes d'exécution.

Sur cette base, il sera procédé à une évaluation plus complète du régime d'accise de l'UE et, notamment, de l'EMCS tout entier, ainsi que de la mise en œuvre de la directive 2008/118/CE dans sa totalité, avec la perspective d'une éventuelle initiative de réforme législative à compter de 2015.