EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 3.12.2013
COM(2013) 850 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o delovanju ureditev za računalniško podprt nadzor gibanja trošarinskega blaga pod režimom odloga plačila trošarine ter o uporabi pravil o upravnem sodelovanju na področju trošarin v skladu s členom 8(3) Odločbe št. 1152/2003/ES, členom 45(1) Direktive 2008/118/ES, členom 35(1) Uredbe Sveta (ES) št. 2073/2004 in Uredbo Sveta (EU) št. 389/2012

{SWD(2013) 490 final}

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o delovanju ureditev za računalniško podprt nadzor gibanja trošarinskega blaga pod režimom odloga plačila trošarine ter o uporabi pravil o upravnem sodelovanju na področju trošarin v skladu s členom 8(3) Odločbe št. 1152/2003/ES, členom 45(1) Direktive 2008/118/ES, členom 35(1) Uredbe Sveta (ES) št. 2073/2004 in Uredbo Sveta (EU) št. 389/2012

KAZALO

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU 2

1. Uvod 4

2. Povzetek 4

3. Informatizacija gibanja in nadzora trošarinskih izdelkov 5

4. Tiskana različica elektronskega administrativnega dokumenta ali drugega komercialnega dokumenta in pomožne ureditve (člen 45(1) Direktive Sveta 2008/118/ES) 7

5. Rezultati posvetovanj v zvezi z ureditvami za upravno sodelovanje na področju trošarin 9

6. Splošni sklep in pot naprej 10

1. UVOD

V Evropski uniji se najpogosteje obračunavajo trošarine na alkoholne pijače, tobačne izdelke in energente (pogonska goriva in goriva za ogrevanje, kot so nafta, bencin, električna energija, zemeljski plin, premog in koks). Trošarine na te tri skupine proizvodov obračunavajo vse države članice EU, osnovna pravila, predvsem struktura davkov in minimalne stopnje, pa so usklajena na ravni EU, da se prepreči izkrivljanje konkurence na notranjem trgu, na katerem ni več nadzora fiskalne narave na notranjih mejah med državami članicami.

Za delovanje trošarinskega sistema na notranjem trgu so potrebne splošne določbe, veljavne za vse skupine proizvodov. Te določbe zadevajo zlasti proizvodnjo, shranjevanje in gibanje trošarinskih izdelkov med državami članicami. Prav tako je za zmanjšanje izkrivljanja in pravilno obračunavanje trošarin v čezmejnih primerih nujno dobro delujoče upravno sodelovanje med državami članicami v zvezi z vsemi trošarinami. Navedena trošarinska zakonodaja, ki velja za posamezne proizvode, je torej vključena v sklop horizontalnih pravil, določenih v različnih zakonodajnih aktih EU, ki obravnavajo te vidike. Namen tega poročila je oceniti delovanje teh horizontalnih pravil, in sicer v skladu z ustreznimi obveznostmi poročanja v zakonodaji, v zvezi z glavnima vidikoma:

delovanjem ureditev za računalniško podprti nadzor gibanja trošarinskega blaga pod režimom odloga plačila trošarine in

uporabo pravil o upravnem sodelovanju na področju trošarin.

Zato je poročilo prvi sestavni element formalnega ekonomskega vrednotenja, ki ga Komisija načrtuje v prihodnjih letih in bo zajemalo tudi sklop vseh drugih materialnopravnih določb iz Direktive Sveta 2008/118/ES o splošnem režimu za trošarino in preverilo delovanje evropskega sistema za nadzor gibanja trošarinskega blaga (EMCS), računalniško podprtega sistema za nadzor gibanja trošarinskega blaga pod režimom odloga plačila trošarine v EU.

Poudariti je treba, da je zaradi zapletenosti zadeve v tem poročilu nemogoče ponovno pojasniti vse osnovne koncepte in pogoje. V zvezi s tem se navaja priložen delovni dokument služb Komisije in pojasnila na namenskih spletnih straneh Komisije[1].V priloženem delovnem dokumentu služb Komisije so podrobno pojasnjena vprašanja, predstavljena v tem poročilu.

2. POVZETEK

To poročilo je v skladu s pravnimi obveznostmi, ki jih Komisiji nalaga ustrezna zakonodaja, sestavljeno iz treh oddelkov o izvajanju določenih horizontalnih vidikov trošarinske zakonodaje EU. Vsak oddelek temelji na izčrpni raziskavi ustreznih deležnikov, drugih prispevkih zainteresiranih strani in razmišljanju Komisije v zvezi z obravnavanimi vprašanji. Priložen delovni dokument služb Komisije vsebuje celovit pregled prispevkov iz treh krogov posvetovanj deležnikov, ključne ugotovitve in uporabljeno metodologijo.

Poglavje 3 vsebuje poročilo o izvajanju Odločbe št. 1152/2003/ES Evropskega parlamenta in Sveta o informatizaciji gibanja in nadzora trošarinskih izdelkov.

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

Navedena odločba določa ureditev upravljanja in financiranje osrednjega razvoja sistema za nadzor gibanja trošarinskega blaga (EMCS).

Prevladujoča večina deležnikov poroča, da ureditev upravljanja iz Odločbe deluje dobro, in meni, da je EMCS velik napredek v primerjavi s prejšnjim sistemom, ki je temeljil na papirju. Kljub temu pa so deležniki predložili številne koristne predloge za izboljšave, zlasti v zvezi s povezavo EMCS s carinskimi aplikacijami. Komisija bo te predloge upoštevala pri prihodnjem pravnem in tehničnem delu.

Poglavje 4 obravnava zahtevo iz člena 45(1) Direktive 2008/118/ES, ki določa, da mora Komisija predložiti poročilo o postopkih, ki se uporabljajo v primeru nerazpoložljivosti sistema EMCS, ter tiskano različico elektronskega administrativnega dokumenta. Deležniki so bili na splošno zadovoljni z ureditvijo iz Direktive 2008/118/ES, vendar so predlagali standardne predloge za pomožne dokumente za zagotovitev, da jih vse zainteresirane strani brez težav prepoznajo. Komisija bo preverila možnosti vključitve teh predlogov v prihodnjo revizijo Uredbe Komisije (ES) št. 684/2009.

Poglavje 5 povzema posvetovanje držav članic o prvih izkušnjah z Uredbo Sveta (EU) št. 389/2012 o upravnem sodelovanju na področju trošarin in o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 2073/2004. Države članice menijo, da je nova ureditev napredek v primerjavi s prejšnjimi sistemi, ki so temeljili na elektronskih obrazcih, saj zagotavlja boljši nadzor poteka dela in dostopen arhiv informacij o upravnem sodelovanju. Predloženi so bili različni predlogi za izboljšavo funkcionalnosti sistema EMCS, ki jih bo Komisija vključila v prihodnji razvoj EMCS in po potrebi v ustrezne izvedbene akte.

3. INFORMATIZACIJA GIBANJA IN NADZORA TROŠARINSKIH IZDELKOV

Evropski parlament in Svet sta leta 2003 sprejela Odločbo št. 1152/2003/ES o informatizaciji gibanja in nadzora trošarinskih izdelkov. V skladu s to odločbo mora Komisija Parlamentu in Svetu poročati o njenem izvajanju.

Na podlagi te odločbe so morale Komisija in države članice med letoma 2004 in 2009 natančno določiti in razviti sistem EMCS. Predvideno je bilo, da se bo 1. aprila 2009 začelo osnovno delovanje sistema EMCS (vsi subjekti v vseh državah članicah naj bi zaključili elektronske administrativne dokumente s pošiljanjem elektronskih potrdil o prejemu, pri čemer naj bi sistem na podlagi papirja še vedno deloval). Uporaba sistema EMCS v celoti je bila načrtovana za 1. januar 2010 (gibanje trošarinskega blaga pod režimom odloga plačila trošarine naj bi se v celoti izvedlo s sistemom EMCS).

Na podlagi razprav, ki so potekale med Komisijo in vsemi državami članicami, ter ob upoštevanju razprav v Odboru za trošarine je bilo ugotovljeno, da prvotni načrti niso več uresničljivi. Več držav članic je potrdilo, da imajo tehnične težave z uporabo sistema EMCS. Bile so tudi pravne omejitve, saj so razprave v Svetu o predlogu direktive, ki bi zagotovila pravno podlago za EMCS, trajale dlje od pričakovanj.

Zato je Komisija predlagala pregled načrtovanja za izvajanje sistema EMCS in navedla dve možnosti:

(1) odlog izvajanja in uvajanja sistema EMCS za eno leto (do 1. aprila 2010), ne da bi se spremenila strategija v Specifikacijah za postopno uvajanje in obseg;

(2) omogočiti državam članicam, ki bi bile pripravljene izvajati in medsebojno uporabljati sistem EMCS pred aprilom 2010 (npr. 1. septembra 2009), da to tudi storijo.

Generalni direktorji, pristojni za trošarine, so na 25. sestanku skupine za carinsko politiko (2. julija 2008) z veliko večino podprli prvo možnost.

Prva operativna faza sistema EMCS je začela delovati aprila 2010 in je potekala hkrati s sistemom na podlagi papirja, ki se je uporabljal od leta 1993. Sistem EMCS je prejšnji sistem na podlagi papirja v celoti nadomestil 1. januarja 2011.

1. januarja 2012 je začela delovati druga operativna faza sistema. Vključevala je evidentiranje nadzornih ukrepov, poročilo o dogodkih med gibanjem in izmenjavo informacij za upravno sodelovanje med državami članicami.

Komisija je v zvezi z različnimi vidiki sistema EMCS izvedla tri raziskave med gospodarskimi subjekti in upravami držav članic. Ta oddelek obravnava rezultate raziskave o vidikih izvajanja Odločbe. Rezultati drugih raziskav so obravnavani v poglavjih v nadaljevanju tega poročila.

V okviru raziskave je bilo prejetih 131 odgovorov, in sicer 104 odgovori posameznih gospodarskih subjektov in evropskih trgovinskih združenj ter 27 odgovorov 23 držav članic. Prevladujoča večina deležnikov meni, da so bili na splošno cilji Odločbe zadovoljivo uresničeni.

Deležniki poročajo, da ureditev upravljanja iz Odločbe dobro deluje: projekt EMCS je deležnikom zagotovil dovolj informacij, postopek sprejemanja odločitev pa na splošno izpolnjuje pričakovanja. Zato Komisija ne bo predlagala revizije Odločbe.

Gospodarski subjekti so na splošno zadovoljni s sedanjimi posvetovalnimi ureditvami za projekt EMCS, ki temeljijo na kontaktni skupini za trošarine (ECG). Vendar pa bi nekateri gospodarski subjekti želeli več sestankov s kontaktno skupino, da bi se lahko posvetili praktičnim vidikom. Prav tako si želijo, da bi Komisija pri trgovcih pogosteje izvajala raziskave v zvezi z EMCS. Komisija bo preverila, kako lahko najbolje izpolni te zahteve.

Prevladujoča večina zainteresiranih strani meni, da je sistem EMCS velik napredek v primerjavi s prejšnjim sistemom na podlagi papirja. To dokazuje tudi izjemno nizka stopnja tehničnih napak (tehnične napake se pojavijo v manj kot 1 % gibanj) in pa zelo kratek čas, potreben za zaključek postopka trošarinskega gibanja (v povprečju 6,8 dni med potrditvijo elektronskega administrativnega dokumenta in pošiljanjem potrdila o prejemu na namembnem kraju).

Vendar pa se je treba posvetiti določenim vidikom sistema EMCS:

povezave med sistemom EMCS in carinskimi aplikacijami ne delujejo zadovoljivo, saj je potrebno ročno posredovanje gospodarskih subjektov in uprav držav članic. To še zlasti velja za povezavo z izvozom, ko se izvozni postopek začne v državi članici, ki ni država članica, v kateri ima trošarinski gospodarski subjekt sedež, ali ko blago zapusti Evropsko unijo iz druge države članice;

ureditve za obravnavanje izvzetij iz običajnega zaporedja dogodkov med gibanjem niso vedno dobro opredeljene, kar vodi k pravni negotovosti in dodatni obremenitvi za gospodarske subjekte in države članice;

gospodarski subjekti se še vedno soočajo z zamudami zaradi zapoznelega širjenja informacij o dovoljenjih gospodarskih subjektov v drugih državah članicah;

nekateri prejemniki in nekatere države članice, ki so namembne države članice, imajo še vedno težave s kakovostjo podatkov, ki jih prejmejo od pošiljateljev.

Za rešitev težav, povezanih s povezavami s carinskimi sistemi, bo določena prihodnja izdaja sistema EMCS, ki bo vključevala izboljšane povezave s carinskimi sistemi. Komisija si bo tudi prizadevala vključiti posebne zahteve za trošarinsko blago v nove carinske aplikacije, ki bodo razvite za izvajanje carinskega zakonika Unije v celoti. To bo zajemalo tudi revizijo določb v Direktivi 2008/118/ES v zvezi s carinskimi postopki.

Komisija preverja možnosti za izboljšanje obravnave izvzetij, in sicer za vključitev nove funkcionalnosti v prihodnjo izdajo sistema EMCS. To lahko pomeni revizijo Direktive 2008/118/ES, da bi se pojasnile in razširile obstoječe določbe na tem področju.

Komisija je sprejela novo izvedbeno uredbo (Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 612/2013), ki določa sprotno pošiljanje dovoljenj gospodarskih subjektov med državami članicami. Obveznost sprotnega pošiljanja bo začela veljati najpozneje 1. januarja 2015.

Komisija in države članice sodelujejo pri izboljšanju preskušanja skladnosti aplikacij EMCS, da bi se zmanjšala verjetnost težav zaradi netočnih podatkov.

Deležniki so bili pozvani, naj predlagajo načine za merjenje uspešnosti sistema EMCS v prihodnje. V zvezi s prihodnjim merjenjem se deležniki v veliki meri strinjajo glede:

- časa, potrebnega za zaključek gibanja;
- časa, potrebnega za odgovor na zahtevek za upravno sodelovanje;
- odstotka gibanja z napakami;
- odstotka izvoza, ki ga je bilo treba ročno zaključiti;
- merljivega zmanjšanja upravne obremenitve/izboljšanja pobiranja prihodkov.

Meritve iz točk od 1 do 3 zgoraj je načeloma mogoče pridobiti samodejno. Za točki 4 in 5 bo potrebno nadaljnje preverjanje, da se določijo najboljši načini za zbiranje teh informacij.

Komisija pripravlja izvedbeno uredbo o statističnih podatkih na podlagi člena 34 Uredbe Sveta (EU) št. 389/2012 in bo ta priporočila upoštevala pri pripravi izvedbene uredbe in reviziji delovanja komponente EMCS CS/MISE[2].

4. TISKANA RAZLIČICA ELEKTRONSKEGA ADMINISTRATIVNEGA DOKUMENTA ALI DRUGEGA KOMERCIALNEGA DOKUMENTA TER POMOŽNE UREDITVE (ČLEN 45(1) DIREKTIVE SVETA 2008/118/ES)

To poglavje poročila je bilo pripravljeno na podlagi člena 45(1) Direktive Sveta 2008/118/ES, ki določa, da mora Komisija Evropskemu parlamentu in Svetu predložiti poročilo o pomožnih postopkih EMCS, ki jih zajemata člena 26 in 27 Direktive, in tiskano različico spremnega dokumenta, kot določa člen 21(6) Direktive. Za pripravo tega poročila je Komisija med državami članicami in predstavniki trgovcev izvedla raziskavo, da bi lažje ocenila učinkovitost in koristnost

[2] Namen te komponente EMCS je pridobivanje operativnih podatkov in priprava statističnih poročil, zato bo zagotavljala večino informacij za poročanje o uspešnosti.

teh ureditev. Zastavila je tudi nekaj vprašanj o EMCS na splošno, da bi pridobila usmeritve za nadaljnje raziskave. Prejela je 104 izpolnjene vprašalnike, opredelila pa je dva različna vzorca, in sicer vzorec držav članic in vzorec trgovcev.

Izpolnjeni vprašalniki zagotavljajo dragocen vpogled v sedanji pomožni postopek in možne težave s tiskano različico spremnega dokumenta. Velika večina iz vzorca držav članic in vzorca trgovcev je izrazila zadovoljstvo s sedanjim pomožnim postopkom. Vendar pa je večina obeh vzorcev izrazila potrebo po standardiziranem pomožnem dokumentu s fiksno obliko v vseh državah članicah. Večina držav članic je menila, da bi standardna predloga z le bistvenimi podatki zmanjšala potrebo po spremembi pomožnih dokumentov vsakič, ko se izda nova različica EMCS. Nekateri anketirani trgovci so kot prioriteto navedli, da bi s preverjanjem možnosti za izboljšanje razpoložljivosti nacionalnega dostopa do EMCS lahko zmanjšali potrebo po uporabi pomožnega postopka.

V zvezi s tiskano različico elektronskega spremnega dokumenta (e-AD) je polovica držav članic menila, da bi bilo koristno dodati črtno kodo, ki bi vsebovala administrativno referenčno oznako dokumenta. Skoraj 40 % vzorca držav članic in vzorca trgovcev izraža potrebo po standardiziranem dokumentu. Oblikovati bi bilo mogoče standardizirano predlogo, ki bi morala vsebovati črtno kodo. To bi pomagalo pri priznavanju tiskane različice in reševanju jezikovnih težav, saj so tiskane različice v vseh uradnih jezikih. Kljub temu pa anketiranci večjo prednost pripisujejo delu na področju pomožnih ureditev, saj je velika večina obeh vzorcev navedla potrebo po standardiziranem pomožnem dokumentu.

V zvezi s splošnimi vprašanji o EMCS velika večina držav članic in trgovcev navaja, da je njihova izkušnja z delovanjem EMCS dobra do odlična. Glede izboljšave sistema anketiranci predlagajo ukrepe, ki bi omogočili popravljanje podatkov v e-AD po potrjevanju in hitrejše posodabljanje podatkovne zbirke SEED (porazdeljena evidenca trgovcev, ki imajo dovoljenje za gibanje blaga v skladu z EMCS), da bi bila ažurna. Zelo pomembna je tudi proučitev težav z EMCS v izvoznem postopku. Nadaljnje preverjanje se bo izvedlo na podlagi povratnih informacij, prejetih v okviru vprašalnika, da se izpopolnijo prihodnje raziskave metod in meril za prihodnje ocenjevanje EMCS in izvajanja Direktive 2008/118/ES na splošno.

Komisija priporoča naslednje:

- pripravo standardiziranih predlog za pomožne dokumente v vseh državah članicah s fiksno obliko;
- preverjanje možnosti izboljšav v razpoložljivosti nacionalnih sistemov EMCS, da bi se izognili uporabi pomožnega postopka;
- za tiskano različico e-AD je mogoče predlagati standardizirano predlogo. To bi pomagalo zmanjšati jezikovne težave. Predloga bi lahko temeljila na standardnih komercialnih dokumentih, kot je tovorni list za cestni prevoz CMR. To bi bilo treba uvesti v poskusnem projektu, uporaba pa bi bila prostovoljna.
- Številko ARC[3], ki označuje vsako posamično gibanje, bi bilo treba natisniti v obliki črtne kode na tiskano različico, in sicer kot pomoč pri nadzoru prometa in pomoč trgovcem pri identifikaciji pošiljk.

[3] Administrativna referenčna oznaka – za več podrobnosti in pojasnil glejte: http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/faq/faq_2898_en.htm.

Kjer je primerno, bo Komisija navedena priporočila vključila v naslednjo spremembo Uredbe Komisije (ES) št. 684/2009, ki določa vsebino elektronskih sporočil EMCS in strukturo pomožnih dokumentov.

5. REZULTATI POSVETOVANJ V ZVEZI Z UREDITVAMI ZA UPRAVNO SODELOVANJE NA PODROČJU TROŠARIN

Uredba Sveta (EU) št. 389/2012 je začela veljati julija 2012 in je nadomestila Uredbo Sveta (ES) št. 2073/2004. Nova uredba pojasnjuje in usklajuje ureditve za registracijo gospodarskih subjektov, izmenjavo informacij, pripravo operativnih statističnih podatkov ter obveznost Komisije in držav članic v zvezi z vzdrževanjem in razvojem EMCS.

Prvo poročilo o izvajanju Uredbe bo pripravljeno leta 2017, vendar se je zdelo koristno, da bi zbrali prve odzive držav članic na uporabo Uredbe, zlasti v okviru EMCS, saj Uredba določa uporabo sistema EMCS v vseh običajnih okoliščinah.

Doslej nova uredba ni prinesla velikih sprememb v načinu sodelovanja med državami članicami kljub večjim odgovornostim centralnega trošarinskega urada za zvezo.

Nadomestitev elektronskih obrazcev s fazo 3 sistema EMCS (od januarja 2012) je bila zelo uspešna, velika večina držav članic pa jo označuje kot izboljšavo. Kljub temu pa bi bilo treba preveriti obstoječo vsebino in potek dela, da bi ugotovili, ali so možne dodatne izboljšave za izpolnjevanje izraženih poslovnih potreb.

Države članice želijo, da se oblikuje povratno sporočilo v EMCS, skupaj z določbo v ustrezni izvedbeni uredbi, ki bi državam članicam prosilkam omogočilo obveščanje zaprošenih držav članic o naknadnih ukrepih, ki so jih sprejele na podlagi prejetih informacij.

Nekatere države članice so kritizirale sedanje pomožne ureditve EMCS. Tok dokumentov ne vključuje nujno držav članic in po njihovem mnenju omogoča priložnosti za goljufije. Te države članice želijo, da bi tok dokumentov potekal prek zadevnih držav članic, ustrezno s tokom e-AD.

Nekatere države članice želijo, da se oblikuje novo sporočilo, ki bi omogočalo prenos informacij v primeru, ko gospodarski subjekt, ki se preverja, ne more predložiti dokumentov za zadevno trošarinsko blago.

Nekatere države članice poročajo, da na del zahtevkov za upravno sodelovanje ne dobijo odgovora v roku enega ali treh mesecev oziroma sploh ne dobijo odgovora. Razlog za to je morda dejstvo, da sistem EMCS ne podpira možnosti, ki jo omogoča Uredba (EU) št. 389/2012, in sicer možnosti zavrnitve zahtevka za upravno sodelovanje ali možnosti navedbe utemeljitve za zavrnitev, čeprav je mogoče zavrniti zahtevek za zgodovino gibanja EMCS. Nekatere države članice so še predlagale krepitev sistema, ki bi omogočil delne odgovore na zahtevke.

SEED deluje dobro ter je večinoma zanesljiv in posodobljen. Nadaljnje izboljšave je mogoče pričakovati, ko bodo začele veljati zahteve o ravni storitev iz Izvedbene uredbe Komisije (ES) št. 612/2013.

V prihodnosti bi bilo treba v EMCS vključiti boljšo podporo za analizo tveganja.

Te premisleke bo Komisija upoštevala pri prihodnjem pravnem in tehničnem delu.

6. SPLOŠNI SKLEP IN POT NAPREJ

Raziskave, ki jih je Komisija izvedla o delovanju glavnih horizontalnih pravil v zvezi z delovanjem ureditev za računalniško podprt nadzor gibanja trošarinskega blaga pod režimom odloga plačila trošarine ter o uporabi pravil o upravnem sodelovanju na področju trošarin, jasno dokazujejo, da sedanja pravila delujejo zadovoljivo. Kljub temu pa je Komisija prejela več koristnih predlogov za izboljšave, zlasti v zvezi s povezavo EMCS s carinskimi aplikacijami in večjo standardizacijo pomožnih dokumentov, ter posebne predloge za določene vidike funkcionalnosti EMCS. Komisija jih skupaj z državami članicami namerava sprejeti pri ustreznem tehničnem delu, po potrebi tudi z izvedbenimi akti.

Na podlagi tega bo izvedena izčrpnejša ocena trošarinskega sistema EU ter zlasti celega sistema EMCS in izvajanja Direktive 2008/118/ES v celoti, da bi se leta 2015 lahko predložila pobuda za zakonodajno reformo.