EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 21.4.2017
COM(2017) 184 final

POROČILO KOMISIJE SVETU IN EVROPSKEMU PARLAMENTU

o izvajanju in vrednotenju Direktive Sveta 2008/118/ES z dne 16. decembra 2008 o splošnem režimu za trošarino

{SWD(2017) 131 final}

Kazalo

1. UVOD 2

2. OZADJE 3

3. VREDNOTENJE DIREKTIVE 4

3.1. Obseg vrednotenja 4

3.2. Rezultati 5

3.2.1. Uspešnost in učinkovitost Direktive 2008/118/ES 5

3.2.2. Usklajenost trošarinskega in carinskega režima 9

3.2.3. Ustreznost 11

3.2.4. Dodana vrednost EU 12

4. VPRAŠANJA, KI ZAHTEVAJO DODATNO POZORNOST 13

4.1. Dovoljenja 13

4.2. Obravnava primanjkljajev, presežkov in drugih izjem ter boj proti goljufijam 14

4.3. Usklajevanje med carinskim in trošarinskim postopkom 15

4.4. Postopki s plačilom trošarin za mala in srednja podjetja 15

5. SKLEPNE UGOTOVITVE IN NADALJNJI UKREPI 15

1. UVOD

Člen 45(2) Direktive Sveta 2008/118/ES[1] določa: „Komisija do 1. aprila 2015 Evropskemu parlamentu in Svetu predloži poročilo o izvajanju te direktive.“ Da bi zbrala dokaze za to poročilo, je Komisija naročila dve zunanji študiji o vrednotenju. Prva študija o vrednotenju v zvezi s poglavjem V Direktive (tj. pravila o komercialnem gibanju trošarinskega blaga, za katero je bila trošarina že plačana) je bila objavljena leta 2015[2]. Druga študija, ki se je osredotočila na poglavji III in IV Direktive (tj. določbe o skladiščenju v trošarinskem skladišču in elektronskem nadzornem sistemu), je bila objavljena leta 2016[3].

[1] Direktiva Sveta 2008/118/ES z dne 16. decembra 2008 o splošnem režimu za trošarino in o razveljavitvi Direktive 92/12/EGS (UL L 9, 14.1.2009).

[2] http://bookshop.europa.eu/sl/evaluation-of-current-arrangements-for-the-cross-border-movements-of-excise-goods-that-have-been-released-for-consumption-pbKP0614146/.

[3] http://bookshop.europa.eu/sl/evaluation-of-current-arrangements-for-the-holding-and-moving-of-excise-goods-under-excise-duty-suspension-pbKP0215865/.

Obe študiji sta bili sestavljeni iz vprašalnika za države članice in trgovce, rezultati vprašalnikov pa so se primerjali, da se je oblikoval skladen in dosleden pregled zadevnih vprašanj. Za vsako od obeh študij je bilo v približno tretjini držav članic izvedenih več poglobljenih študij primerov. Izbrane države članice se štejejo za reprezentativne glede na svojo velikost, geografsko lokacijo in to, ali je država članica proizvajalka ali porabnica trošarinskega blaga.

Komisija se je odločila ovrednotiti to regulativno področje v okviru svojega programa REFIT[4]. Podrobni rezultati vrednotenja so opisani v delovnem dokumentu služb Komisije (SWD(2017) xxxx), ki je priložen temu poročilu. Na podlagi petih ključnih vprašanj vrednotenja, in sicer ustreznosti, usklajenosti, učinkovitosti, uspešnosti in dodane vrednosti EU, se s tem vrednotenjem ugotavlja, ali so se z ukrepi iz Direktive Sveta 2008/118/ES izpolnili predvideni cilji in v kolikšni meri je bil dosežen pričakovan učinek.

V tem poročilu so na podlagi dokazov, zbranih s študijama, povzete ugotovitve vrednotenja Komisije. Podrobnejše informacije so v priloženem delovnem dokumentu služb Komisije.

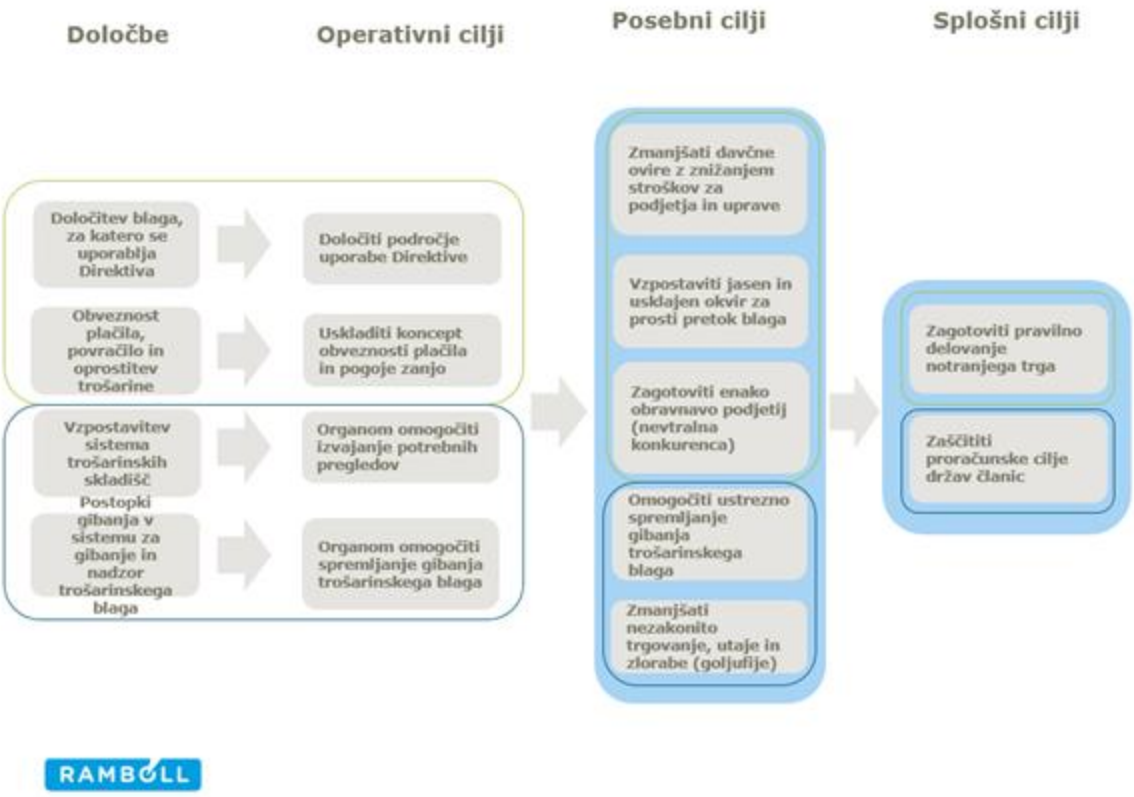
2. OZADJE

Direktiva Sveta 2008/118/ES je nadomestila Direktivo Sveta 92/12/EGS[5]. Opredeljuje režim za skladiščenje in gibanje trošarinskega blaga na ozemlju Evropske unije, z izjemo majhnega števila ozemelj, na katerih se njene določbe ne uporabljajo. Cilji Direktive in način njihovega vzajemnega delovanja na različnih ravneh politike so zajeti v shemi logike ukrepanja spodaj:

[4] REFIT je program za pregled celotne zakonodaje EU, s katerim naj bi ugotovili bremena, nedoslednosti, vrzeli in neučinkovite ukrepe ter pripravili potrebne predloge za ukrepanje na podlagi ugotovitev pregleda.

[5] Direktiva Sveta 92/12/EGS z dne 25. februarja 1992 o splošnem režimu za trošarinske proizvode in o skladiščenju, gibanju in nadzoru takih proizvodov (UL L 076, 23.3.1992).

Slika 1: Logika ukrepanja Direktive 2008/118/ES



3. VREDNOTENJE DIREKTIVE

3.1. Obseg vrednotenja

Vrednotenje zajema celotno področje uporabe Direktive, vendar se osredotoča na poglavja III–V. Poglavji I in II sta bili v vrednotenje vključeni, kolikor se njune določbe nanašajo na vprašanja, ki so pomembna za učinek določb poglavij III–V.

V **poglavju I** je trošarina opredeljena kot davek na porabo, navedene pa so tudi enotne opredelitve pojmov, kot sta „imetnik trošarinskega skladišča“ in „trošarinsko skladišče“. Enotne opredelitve zagotavljajo enotno pravno razumevanje teh pojmov ter zagotavljajo jasen in usklajen okvir.

V **poglavju II** so določeni čas in kraj obveznosti plačila, zavezanci za plačilo, učinek uničenja in nepovratne izgube, nepravilnosti, vračila ter odpustitve in oprostitve.

V **poglavju III** je koncept „trošarinskega skladišča“ povzet po Direktivi 92/12/EGS kot ena od vrst lokacij z dovoljenjem, na katerih se lahko skladišči in proizvaja trošarinsko blago pod režimom odloga plačila trošarine, s čimer se omogočijo pregledi v obratih za proizvodnjo in skladiščenje. Podrobnejša pravila glede podelitve dovoljenj se sicer sprejmejo na nacionalni ravni, sistem kot celota pa je določen v poglavju III Direktive. Vsako trošarinsko skladišče je povezano z imetnikom trošarinskega skladišča, ki je

odgovoren za njegovo vodenje. Trošarinsko skladišče in imetnik trošarinskega skladišča vsak prejmeta enotno trošarinsko številko[6].

Na podlagi podatkov iz sistema za izmenjavo podatkov o trošarinah (SEED) se lahko preveri, ali je bilo za trošarinsko številko izdano dovoljenje, pri čemer so v primeru, da je bilo izdano, navedeni izdelki, za katere ima trgovec ali trošarinsko skladišče dovoljenje. Uprava države članice vpiše pošiljatelja in prejemnika v podatkovno zbirko SEED.

V **poglavju IV** je obravnavana glavna sprememba, uvedena z Direktivo 2008/118/ES, in sicer avtomatizacija nadzora gibanja pod režimom odloga plačila trošarine prek sistema za gibanje in nadzor trošarinskega blaga. Sistem za gibanje in nadzor trošarinskega blaga so skupaj razvile nacionalne uprave in Komisija, ki je imela osrednjo usklajevalno vlogo. Sistem za gibanje in nadzor trošarinskega blaga omogoča spremljanje gibanja trošarinskega blaga pod režimom odloga plačila trošarine v realnem času med registriranimi lokacijami z dovoljenjem in zagotavlja, da se lahko blago odpremi le takim lokacijam. V poglavju IV je bila dodana tudi nova vrsta trgovca, povezanega s posamezno lokacijo, tj. registrirani prejemnik, ki lahko prejme blago pod režimom odloga plačila trošarine, vendar ga ne more skladiščiti. Poglavje opredeljuje tudi novo vrsto trgovca, registriranega pošiljatelja, ki lahko prevaža blago pod režimom odloga plačila trošarine od kraja uvoza.

V **poglavju V** Direktive (členi 33–38)[7] so določena skupna pravila glede dveh vrst komercialnega gibanja trošarinskega blaga, za katero je bila trošarina že plačana (po sprostitvi v porabo), znotraj Evropske unije: pošiljke med trgovci (B2B) in prodaja trošarinskega blaga na daljavo fizični osebi v drugi državi članici (B2C). Ta režim je zlasti zanimiv za mala in srednja podjetja, ki ne morejo izpolniti finančnih zahtev za pridobitev dovoljenja za trošarinsko skladišče ter vodenje sistema za gibanje in nadzor trošarinskega blaga.

V členih 33 in 34 Direktive so opredeljene zahteve glede gibanja med trgovci, pri čemer je določeno, da mora gibanje spremljati poenostavljen upravni spremni dokument (SAAD), podrobnosti katerega so določene v Uredbi (EGS) št. 3649/92.

Če je bilo blago sproščeno v porabo v eni državi članici in je nato potovalo v drugo državo članico, se trošarina plača v namembni državi članici, po stopnji, ki jo navedena država članica določi, če je ustrezno, pa lahko trgovec nato ob sprostitvi v porabo zahteva povračilo že plačane trošarine.

3.2. Rezultati

3.2.1. Uspešnost in učinkovitost Direktive 2008/118/ES

Gibanje pod režimom odloga plačila trošarine

[6] Uredba Sveta (EU) št. 389/2012 in Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 612/2013 zagotavljata pravno podlago za izmenjavo podatkov med državami članicami glede dovoljenj in registracij gospodarskih subjektov in dovoljenj za trošarinska skladišča.

[7] Člen 32 poglavja V ureja nakup alkohola, tobaka in mineralnih olj, ki jih kupijo potniki na poti iz ene države članice v drugo. Ta režim je nadomestil prehodne določbe glede brezcarinske prodaje pri potovanju znotraj Unije iz člena 28 Direktive 92/12/EGS, ki so prenehale veljati leta 1999. Med letoma 1999 in 2008 ni bilo smernic na ravni Unije. Ta režim ni bil zajet v študiji o vrednotenju.

S sistemom za gibanje in nadzor trošarinskega blaga se sistem papirnih dokumentov nadomešča z elektronskim sistemom nadzora, s čimer se odpravljajo upravne ovire pri gibanju trošarinskega blaga čez mejo z znižanjem stroškov za trgovce in davčne uprave, pri tem pa se hkrati zagotavljajo boljša orodja za zaznavanje in preprečevanje davčnih goljufij. Od njegove uvedbe med januarjem 2010 in majem 2015 je bilo zabeleženih več kot 13,6 milijona gibanj pod režimom odloga plačila trošarine, od tega jih je bilo 98,1 % zaključenih brez težav in brez potrebnih dodatnih ročnih posegov.

Države članice so prepričane, da so se s sistemom za gibanje in nadzor trošarinskega blaga zmanjšali stroški, saj se je skrajšal čas, potreben za urejanje dokumentov, kot je razvidno iz preglednice 1.

Preglednica 1: Čas, potreben za obdelavo običajnega gibanja pred uvedbo sistema za gibanje in nadzor trošarinskega blaga (sistem na podlagi papirnih dokumentov) ter po njegovi uvedbi leta 2014 (računalniško podprt sistem)[8]

Država članica	Čas, potreben za gibanje (postopek na podlagi papirnih dokumentov)	Čas, potreben za gibanje (sistem za gibanje in nadzor trošarinskega blaga)
BG	Ni podatkov	5 min
CZ	30 min	10 min
FI	6 min	0[9]
HU	120 min	6 min
LT	30 min	9 min (0,15 ure)
LV	20 min	Ni podatkov
PL	3–5 ur (za alkohol); 0,5 ure (za ostalo blago)	3–5 ur (za alkohol); 0,25 ure (za ostalo blago)
RO	Ni podatkov	0
SI	3 min	1 min
SK	60 min	10 min

Vir: Vrednotenje odloga plačila trošarine iz leta 2015, Ramboll.

S sistemom za gibanje in nadzor trošarinskega blaga se je skrajšal čas, potreben za obdelavo informacij o gibanju, zato so se v številnih državah članicah znižali skupni upravni stroški[10].

Na podlagi ekstrapolacije zbranih podatkov in uporabe modela standardnih stroškov EU je bilo s sistemom za gibanje in nadzor trošarinskega blaga samo v letu 2014 letno prihranjenih med 27,5 milijona EUR in 37 milijonov EUR (odvisno od profila delovnega

[8] Razen Finske nobena od držav, ki so članice postale pred širitvijo leta 2004, ni mogla predložiti podatkov za primerjavo. Mlajše države članice so sistem na podlagi papirnih dokumentov vzpostavile v letih tik pred letom 2004, zato imajo na voljo bolj nedavne ocene. Ni razlogov za predpostavko, da bi se rezultati držav, ki so članice postale pred letom 2004, pomembno razlikovali.

[9] 0 pomeni, da je postopek običajno izveden samodejno.

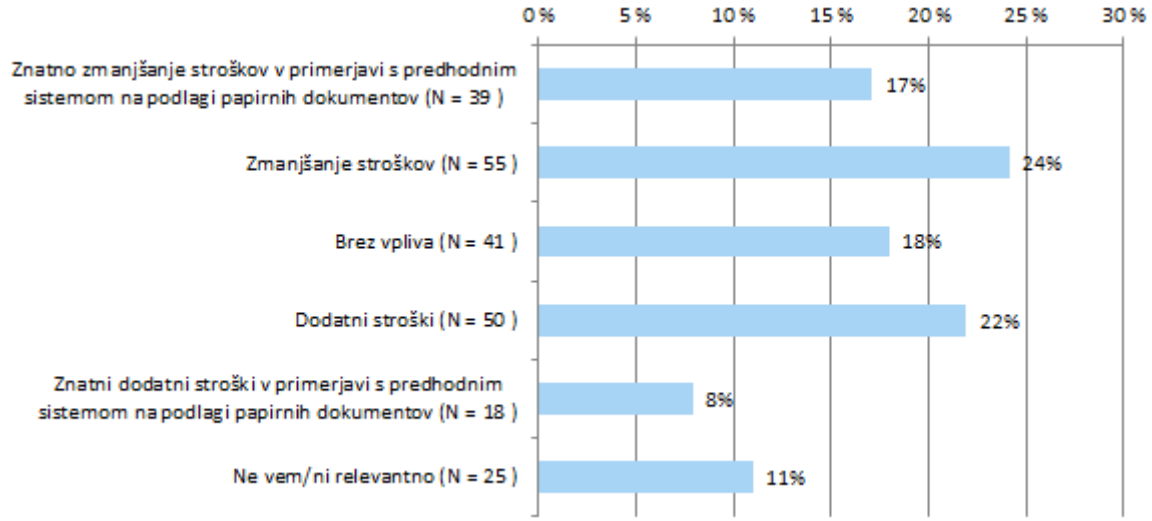
[10] Po poročanjih se je v povprečju prihranilo 35 minut (0,59 ure) na gibanje. Ocenjuje se, da so uprave držav članic, ki so poročale o pozitivni spremembi, s sistemom za gibanje in nadzor trošarinskega blaga samo v letu 2014 prihranile več kot 1 267 026 ur (delo približno 720 posameznikov, ki delajo polni delovni čas, ob predpostavki 8-urnega delovnika in 220 delovnih dni na leto).

mesta zadevnih oseb)[11]. Države članice so tudi poročale, da so se zaradi odprave papirnih dokumentov in s tem povezane večje učinkovitosti lahko osredotočile na gibanja z večjim tveganjem in izboljšale nadzor gibanj.

Glavne koristi za trgovce so skrajšanje časa, potrebnega za obdelavo trošarinskih dokumentov, zmožnost sledenja gibanjem (za pošiljatelja in prejemnika) ter lažje opravljanje revizij in nadzora z učinkovitejšo in kakovostnejšo dokumentacijo gibanja. Te koristi v študiji niso bile količinsko opredeljene.

Koristi od sistema za gibanje in nadzor trošarinskega blaga imajo tako velika kot mala podjetja, vendar so v primeru velikih podjetij te koristi večje zaradi ekonomije obsega, povezane z elektronskim sistemom. Mnenja trgovcev so bila različna: po mnenju 41 % so se s sistemom za gibanje in nadzor trošarinskega blaga stroški znižali, po mnenju 30 % so se povišali, po mnenju 18 % ni bilo nobene razlike, 11 % pa jih je odgovorilo, da ne vedo. Ti rezultati so zelo podobni rezultatom predhodne raziskave med trgovci, o kateri je Komisija leta 2013 poročala Evropskemu parlamentu in Svetu[12], na podlagi česar bi lahko sklepali, da so imeli večji subjekti več koristi od avtomatizacije postopka.

Slika 2: Vpliv sistema za gibanje in nadzor trošarinskega blaga na stroške v primerjavi s predhodnim sistemom na podlagi papirnih dokumentov (število anketirancev = 228)



Vir: Vrednotenje odloga plačila trošarine iz leta 2015, Ramboll.

Gibanje pod režimom s plačilom trošarin med podjetji

Nasprotno dokazi kažejo, da sedanji režim s plačilom trošarin iz poglavja V pomeni znatno breme za podjetja in ni skladen s ciljem spodbujanja prostega pretoka blaga na enotnem trgu, saj se še naprej uporabljajo postopki na podlagi papirnih dokumentov, države članice pa uporabljajo tudi različne pristope[13]. Trgovci, ki so uporabljali režim s

[11] Za več podrobnosti glej: *Evaluation of current arrangements for the holding and moving of excise goods under excise duty suspension* (Vrednotenje sedanjega režima za skladiščenje in gibanje trošarinskega blaga pod režimom odloga plačila trošarine), str. 53, ali spremni delovni dokument služb Komisije.

[12] COM(2013) 850 in SWD(2013) 490.

[13] Glej točko 4.4.

plačilom trošarin, so poročali o povprečnem času 221 minut na gibanje, ki ga porabijo za formalnosti v zvezi z izpolnjevanjem obveznosti[14].

V študiji o režimu s plačilom trošarin so bile uprave naprošene, naj opredelijo elemente upravljanja gibanj pod režimom s plačilom trošarin, za katere porabijo največ sredstev. Deset od dvanajstih uprav držav članic meni, da je sistem na podlagi papirnih dokumentov bolj obremenjujoč in zahteva več časa kot avtomatizirani ali elektronski postopki, preostali dve pa nista izrazili mnenja. Tri države članice so predložile približne ocene časa, ki ga porabijo za eno povprečno gibanje med podjetji. Povprečen čas obdelave je znašal od 4 do 8 ur, odvisno od vrste pošiljke. Za obdelavo gibanja v sistemu za gibanje in nadzor trošarinskega blaga se v povprečju porabi nekaj minut.

Ostale praktične težave, o katerih se je poročalo, so bile različne nacionalne zahteve (na primer zahteve glede evidentiranja za povračilo) ter pomanjkanje jasnih informacij o nacionalnih postopkih, zaradi česar so podjetja lahko diskriminirana.

Več kot polovica anketiranih trgovcev, ki trgujejo s podjetji, se je zaradi sedanjega režima že odločila, da svojih izdelkov ne bo pošiljala med državami članicami. Glavni razlogi, ki jih navajajo, so veliko upravno breme in z njim povezani stroški (36 trgovcev od 44, ki so odgovorili na vprašalnik) ter nejasne zahteve, ki povzročajo pravno negotovost (21 trgovcev od 44). Večina trgovcev meni, da je režim s plačilom trošarin med podjetji bolj obremenjujoč kot uporaba sistema za gibanje in nadzor trošarinskega blaga.

Prodaja na daljavo pod režimom s plačilom trošarin (prodaja podjetij potrošnikom)

V zvezi s prodajo na daljavo trgovci poročajo, da so stroški, povezani z uporabo davčnega zastopnika, ki se zahteva v večini držav članic, pomembna ovira za dostop na trg. Pristojbine, ki se zaračunavajo za take storitve davčnega zastopnika, lahko v nekaterih primerih presežejo stroške poštnih storitev in storitev hitre kurirske službe za carinjenje paketov iz tretjih držav. Več trgovcev je poročalo, da je v nekaterih primerih izdelke lažje prodajati v tretje države kot prodajati na daljavo potrošnikom v drugih državah članicah.

V nekatere države članice je skoraj nemogoče z razumnimi stroški prodajati alkohol na daljavo, v primerjavi s prodajo drugih izdelkov na daljavo. Storitve davčnega zastopnika so na splošno ponujale le velike ladijske družbe, ki niso bile ustrezno opremljene za ravnanje z malimi pošiljkami (običajno 6–12 steklenic) in so zavrnile opravljanje storitev ali zaračunale nerazumno visoko pristojbino, kot je navedeno v preglednici 2 spodaj.

Preglednica 2: Stroški za davčnega zastopnika pri prodaji na daljavo

Država odpreme – namembna država	Sporočeni povprečni stroški za davčnega zastopnika (trošarine in stroški vina niso všteti, razen če ni tako navedeno)
FR do NL	30–100 EUR na deklaracijo, prevoz ni vključen

[14] Vir: preglednica 19, Vrednotenje režima s plačilom trošarin iz leta 2015, Ramboll. Večina trgovcev je poročala, da formalnosti zahtevajo manj kot eno uro na gibanje. Iz podatkov pa je vseeno razvidnih več primerov izredno dolgega časa, za kar je vzrok verjetno pomanjkanje enotnih postopkov.

FR do BE	20–40 EUR na pošiljko (vključno s podjetjem, ki opravlja storitve, in prevozom; najmanj 12 steklenic)
FR do BE	40–70 EUR na pošiljko
FR do UK	60 EUR na pošiljko (za naročilo 12 steklenic)
BE do UK	100 GBP na deklaracijo (prevoz ni vštet)

Vir: Vrednotenje režima s plačilom trošarin iz leta 2015, Ramboll.

3.2.2. Usklajenost trošarinskega in carinskega režima

Po vrednosti se tretjina vsega trošarinskega blaga, proizvedenega v Evropski uniji, izvozi[15]. Kljub temu posredni izvoz trošarinskega blaga ovirajo številne tehnične in pravne težave.

Ovrednotila se je skladnost sedanjega režima za gibanje blaga pod režimom odloga plačila trošarine z ustreznim carinskim izvoznim režimom. Skleniti je mogoče, da je postopka mogoče še bolj uskladiti. Na splošno so se organi držav članic in trgovci strinjali, da so težave pri izvozu trošarinskega blaga. Države članice so imele pomisleke tudi glede postopkov v zvezi z uvozom trošarinskih izdelkov, vendar se je izkazalo, da ti v praksi trgovcem povzročajo manj praktičnih težav. Kljub temu so trgovci in organi držav članic poudarili, da se je z uvedbo sistema za gibanje in nadzor trošarinskega blaga olajšalo usklajevanje med trošarinskim in carinskim postopkom. S sistemom za gibanje in nadzor trošarinskega blaga se je v primerjavi s predhodnimi sistemi na podlagi papirnih dokumentov izboljšalo usklajevanje.

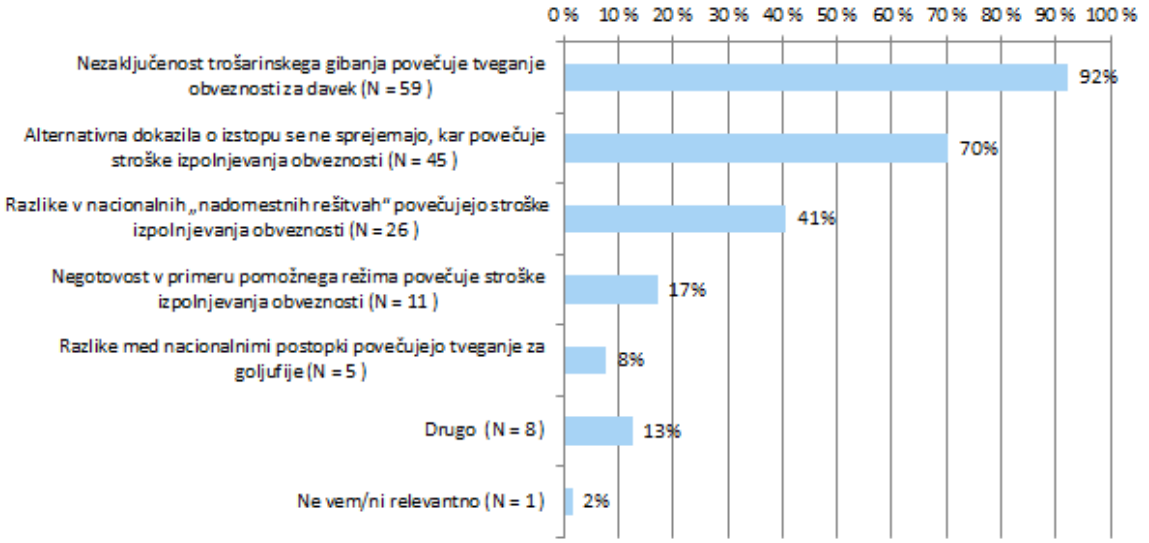
Izvoz[16]: organi držav članic in trgovci menijo, da je neusklajenost med trošarinskim in izvoznim postopkom težava. Od 27 držav članic jih je 22 (80 %) menilo, da sedanji režim za gibanje trošarinskega blaga z odlogom plačila trošarin ni usklajen z režimom, obveznostmi in postopki, ki se uporabljajo v carinskih postopkih in pri izvozu. Prvič, izvozna gibanja bi morala biti v sistemu za gibanje in nadzor trošarinskega blaga zaključena na podlagi elektronskega sporočila o izstopu iz sistema za nadzor izvoza (ECS), ki ga uporablja carina. Tako sporočilo od carine pogosto ni prejeto, zato mora biti gibanje preverjeno in zaključeno ročno. Drugič, tudi če je sporočilo prejeto, nekateri izvozniki v izvozni deklaraciji ne navedejo administrativne referenčne oznake ustreznega elektronskega administrativnega dokumenta, zaradi česar je v sistemu težko ali nemogoče rezultate o izstopu pripisati pravilnemu elektronskemu administrativnemu

[15] Zgoraj navedena ocena temelji na statističnih podatkih Eurostata o izvozu trošarinskega blaga. Statistični podatki ne razlikujejo med neposrednim izvozom (ki zajema le eno državo) in posrednim izvozom (ko blago prečka ozemlje več kot ene države članice, preden zapusti ozemlje Unije). Direktiva se večinoma osredotoča na nadzor izvoza, ki zajema več kot eno državo članico. Pri neposrednem izvozu so podrobnosti urejene v nacionalni zakonodaji, pri čemer uporaba sistema za gibanje in nadzor trošarinskega blaga ter sistema za nadzor izvoza ni obvezna. Ker ni prejemnika v Uniji, posredni izvoz trošarinskega blaga, ki se giblje na podlagi režima s plačilom trošarin iz poglavja V, ni urejen.

[16] Za več informacij o tem, kako bi bila sistem za gibanje in nadzor trošarinskega blaga ter sistem za nadzor izvoza usklajena, glej: *Evaluation of current arrangements for the holding and moving of excise goods under excise duty suspension* (Vrednotenje sedanjega režima za skladiščenje in gibanje trošarinskega blaga pod režimom odloga plačila trošarine), str. 116 in 117.

dokumentu. Zaradi teh pomanjkljivosti so upravni stroški višji. S tem se izničijo koristi avtomatizacije postopkov, saj je treba gibanje zaključiti ročno s povezovanjem rezultatov o izstopu iz sistema za nadzor izvoza z elektronskimi administrativnimi dokumenti v sistemu za gibanje in nadzor trošarinskega blaga. Kadar podatki niso usklajeni, je treba od pošiljatelja zahtevati drugo dokazilo o izstopu, v nasprotnem primeru tvega izgubo zavarovanja gibanja. Leta 2014 je Francija poročala, da so morali 12 000 izvoznih gibanj zaključiti ročno. Med trgovci jih 41 % meni, da je neusklajenost med trošarinskim in izvoznim postopkom težava. Anketiranci so navedli, da niso zadovoljni z usklajevanjem med trošarinskim in carinskim postopkom.

Slika 3: Glavne težave pri usklajevanju trošarinskega in carinskega izvoznega postopka (število anketirancev = 64)



Vir: Vrednotenje odloga plačila trošarine iz leta 2015, Ramboll.

Uvoz: Uvoz za namene trošarin nastopi, ko blago, ki je v Evropsko unijo prispelo iz tretje države, ni vključeno v posebni carinski postopek ali zunanji tranzitni postopek ali ko je sproščeno izpod carinskega nadzora. To vključuje plačilo carine, pa tudi plačilo trošarine in DDV, razen če ni blago nemudoma vključeno v režim odloga plačila trošarine (skladiščenje v trošarinskem skladišču ali odprema iz kraja uvoza pod režimom odloga plačila trošarine). Če je končni prejemnik v drugi državi članici, mora gibanje pod režimom odloga plačila trošarine potekati pod nadzorom sistema za gibanje in nadzor trošarinskega blaga.

Trgovci so izrazili manj pomislekov glede režima za uvoz, in sicer jih je 17 % izrazilo nekaj pomislekov, večinoma zaradi nacionalnih razlik v zahtevah za poročanje, ki povzročajo večje stroške. Po drugi strani je 19 od 27 držav članic izrazilo pomisleke glede neusklajenosti uvoznih postopkov in predaje sistemu za gibanje in nadzor trošarinskega blaga, pri čemer so navedle, da bi se z dodatno uskladitvijo postopkov morda zmanjšali upravno breme in stroški izpolnjevanja obveznosti.

Carinski tranzit po izvozu[17]

[17] Tranzit je poseben carinski postopek, ki z uporabo novega računalniškega tranzitnega sistema omogoča računalniški nadzor gibanja blaga iz enega kraja (kraj odpreme) v drugega (namembni kraj) znotraj carinskega območja Unije. Tranzit se običajno uporablja za gibanje neunijskega blaga iz kraja, kjer je vstopilo v Evropsko unijo, v kraj, kjer ga je primerneje sprostiti v prosti promet. Ta možnost je zajeta v trošarinski zakonodaji. Poleg tega se izvoz blaga v praksi včasih zaključi, še preden blago zapusti

Nekateri subjekti se raje izognejo vzporednemu trošarinskemu in carinskemu postopku za posredni izvoz ter namesto njiju uporabijo tranzitni postopek, preden blago izstopi. V takem primeru se izvozni postopek zaključi s tranzitnim postopkom, ki se začne v uradu izstopa[18], ta pa je hkrati tranzitni urad odhoda, ki ni na fizičnem kraju, kjer blago zapusti Unijo, ali v njegovi bližini. Blago se nato pod nadzorom novega računalniškega tranzitnega sistema giba do kraja izstopa. Tranzit je zaključen s sporočilom o rezultatih tranzita, ki ga namembni urad pošlje uradu odhoda. Šteje se, da to olajšuje trgovino, saj omogoča prevoz blaga na osrednje mesto na podlagi izvoznega postopka ter zaključek tega postopka in nato prerazvrstitev in izvoz na podlagi tranzitnega postopka.

Iz združenih mnenj zainteresiranih strani je razvidno, da to ni zadovoljiva rešitev. Poleg tega v trošarinski zakonodaji ni jasne pravne podlage za uporabo tranzitnega postopka po izvoznem postopku, blago, ki se na ta način prevaža, pa je s pravnega vidika nepravilno sproščeno v porabo, če se zadevni izvozni postopek zaključi ob začetku tranzitnega postopka, tj. preden blago fizično zapusti carinsko območje Evropske unije.

Od 27 držav članic jih je 11 poročalo, da kombinacija izvoznega postopka, ki mu sledi tranzitni postopek, povzroča težave. Pri takem postopku je potreben ročen zaključek v sistemu za gibanje in nadzor trošarinskega blaga, pri čemer je v nekaterih državah članicah zaključek izvoznega postopka ter nato sistema za gibanje in nadzor trošarinskega blaga sprožen samodejno ob začetku tranzita, čeprav se blago še vedno giblje v Evropski uniji na podlagi tranzitnega postopka. Informacije v sistemu za gibanje in nadzor trošarinskega blaga niso več točne, saj blago dejansko zapusti Evropsko unijo šele, ko je zaključen tranzitni postopek.

Med anketiranci, ki izvažajo trošarinsko blago, jih je 40 % poročalo, da uporabljajo ta postopek (45 % jih ne uporablja tega postopka, 15 % pa jih ni vedelo, ali je bil ta postopek uporabljen). Našteli so prednosti v smislu prihranjenega časa in stroškov ter boljših možnosti spremljanja gibanja. Opazili pa so tudi težave z usklajevanjem informacij med trošarinskim in tranzitnim postopkom. Postopki, v katerih sta bila združena izvozni in tranzitni postopek za izvoz trošarinskih izdelkov, so povzročali težave 26 % anketirancev, ki so jih uporabili.

3.2.3. Ustreznost

Poglavji III in IV Direktive 2008/118/ES:

Med državami članicami jih je 19 menilo (strinjale ali zelo so se strinjale), da je sistem za gibanje in nadzor trošarinskega blaga kljub razvoju na področju nekaterih vrst goljufij še vedno potreben. Samo ena država članica se ni strinjala, medtem ko so ostali anketiranci odgovorili, da ne vedo, ali pa niso odgovorili niti, da se strinjajo, niti niso odgovorili, da se ne strinjajo. Potrebo po sistemu za gibanje in nadzor trošarinskega blaga potrjujejo države članice in trgovci, ki pozivajo k razširitvi njegovega področja uporabe, tako da bi

---

Evropsko unijo, nadzor pa se prenese na tranzit. V carinskem zakoniku Skupnosti so se posebni carinski postopki prej imenovali „carinski odložni postopki“.

[18] Carinski urad izstopa je običajno kraj carinskega organa na meji, v pristanišču ali na letališču (ali v njegovi bližini), ki potrdi, da je blago zapustilo carinsko območje Evropske unije in da je izvoz blaga zato zaključen. V skladu s členom 329 izvedbenega akta o carinskem zakoniku Unije se lahko tudi drugi kraji znotraj območja štejejo za urad izstopa, tako da se izvoz zaključi, še preden blago fizično zapusti območje. S tem se sistem za gibanje in nadzor trošarinskega blaga samodejno zaključi ali pa tudi ne, odvisno od države članice.

zajemal tudi mazalna olja in surovi tobak, s čimer bi se preprečile goljufije. Države članice so izrazile potrebo po analizi funkcionalnih značilnosti sistema za gibanje in nadzor trošarinskega blaga ter njegovem nadaljnjem razvoju, ki bi zajemal tudi avtomatizacijo „gibanja pod režimom s plačilom trošarin“. Navedle so, da se z razvojem novih vrst goljufij ne zmanjšuje potreba po sistemu za gibanje in nadzor trošarinskega blaga, ampak da je treba sistem okrepiti. Strinjale so se, da je treba pri vseh predlaganih spremembah sistema za gibanje in nadzor trošarinskega blaga najti ravnotežje med „preprečevanjem goljufij in olajševanjem trgovine“, da se dosežejo kar največje koristi tega sistema.

Izmed 27 držav članic se jih je 16 strinjalo, da podobnih rezultatov pri boju proti goljufijam ne bi bilo mogoče doseči brez ukrepov EU (tj. prek nacionalnih, dvostranskih ali mednarodnih pobud).

Poglavje V Direktive 2008/118/ES

Komisija meni, da obstaja stalna potreba po okviru na ravni Unije za gibanje blaga med podjetji na podlagi postopka s plačilom trošarin, da se prepreči dvojno obdavčenje. Vendar se Komisija strinja z ugotovitvami držav članic in trgovcev, da režim s plačilom trošarin iz poglavja V ni dovolj učinkovit in uspešen.

3.2.4. Dodana vrednost EU

Po mnenju trgovcev so glavne koristi skupnega sistema za gibanje in nadzor trošarinskega blaga povezane s skrajšanjem časa, potrebnega za obdelavo trošarinskih dokumentov, zmožnostjo sledenja gibanjem (za pošiljatelja in prejemnika) ter omogočanjem revizij in nadzora z učinkovitejšo in kakovostnejšo dokumentacijo gibanja.

Sedanji režim na splošno zagotavlja jasen in usklajen okvir za skladiščenje in gibanje trošarinskega blaga. Na omejenem številu področij različne razlage držav članic vodijo v različna nacionalna pravila in ustvarjajo negotovost za trgovce. Na primer pravila o odgovornosti za trošarine v primeru primanjkljaja so trenutno vir zmede in jih je treba razjasniti. Izboljšati je treba komunikacijske mehanizme med trgovci in pristojnimi organi, ki so na voljo v izjemnih primerih, in sicer z uporabo trenutne funkcionalnosti ali razvojem nove.

Za pravilno delovanje notranjega trga so bistvena enotna pravila za sistem za gibanje in nadzor trošarinskega blaga. K temu dodatno prispeva uskladitev dostopa do sistema za gibanje in nadzor trošarinskega blaga z zagotavljanjem skupnih opredelitev za subjekte, ki imajo dovoljenje za skladiščenje in gibanje blaga pod režimom odloga plačila trošarine. Režim je na splošno zagotovil, da je obseg diskriminatornih pogojev v različnih državah članicah omejen. Tudi če se je ohranila pristojnost za izdajanje dovoljenj trgovcem za skladiščenje in gibanje trošarinskega blaga na nacionalni ravni, je le malo dokazov, da bi obstajale znatne ovire za dostop na trg.

Trgovci so poročali, da so glavne koristi sistema za gibanje in nadzor trošarinskega blaga povezane z zmožnostjo sledenja gibanju (za pošiljatelja in prejemnika), s čimer lažje revidirajo svoje dejavnosti ter spremljajo učinkovitost in uspešnost svojega režima pri izpolnjevanju davčnih obveznosti.

Na splošno so uprave in trgovci menili, da so koristi skupnih ukrepov na evropski ravni v zvezi s transakcijami med podjetji omejene zaradi pomanjkanja pravne in tehnične jasnosti in nacionalnih razlik. V primeru prodaje na daljavo ima sedanji režim zaradi

neusklajenosti malo ali nobene dodane vrednosti EU. Nekateri trgovci so poročali, da je režim tako obremenjujoč kot režim za izvoz blaga v tretje države ali še bolj.

Področja, na katerih bi bila dodatna uskladitev dobrodošla, so zajeta v oddelku 4.

4. VPRAŠANJA, KI ZAHTEVAJO DODATNO POZORNOST

Predlagane izboljšave je mogoče doseči z načrtovano spremembo Direktive 2008/118/ES in njenih izvedbenih uredb, kot je predvideno v delovnem programu Komisije.

4.1. Dovoljenja

V Direktivi 2008/118/ES so določene skupne opredelitve pojmov na ravni EU za različne vrste trgovcev z dovoljenjem za skladiščenje in gibanje trošarinskega blaga pod režimom odloga plačila trošarine. Te opredelitve pojmov prispevajo k jasnemu in usklajenemu okviru za skladiščenje in gibanje trošarinskega blaga in zagotavljajo enako obravnavo podjetij.

Zahteve glede izdaje dovoljenj za skladiščenje in gibanje trošarinskega blaga in glede poenostavitev se med državami članicami razlikujejo. Zahteve glede izdaje dovoljenj so zapletene. To lahko ustvarja ovire za trgovce in povzroča, da postopek prijave zahteva več časa, kot je potrebno. Na vprašanje o pravilih glede izračunavanja zavarovanj za dovoljenja[19] je mnogo trgovcev na primer odgovorilo, da jih ne poznajo (24 %). Iz analize podatkov po državah članicah je razvidno, da so subjekti iz istih držav, ki delujejo v istem sektorju, včasih prejeli nasprotujoče si informacije. Subjekti, ki delujejo v Nemčiji (državi članici z najvišjim številom udeležencev v anketi), so na primer navedli, da so bila njihova zavarovanja za skladišča izračunana na podlagi letnega prometa (34 %), mesečnega prometa (3 %), letne trošarinske obveznosti (16 %) in mesečne trošarinske obveznosti (21 %). Iz tega je mogoče sklepati, da so nekatere zahteve in določbe izredno zapletene.

V študijah primerov je bila poudarjena tudi zapletenost dostopa do določb in njihovega razumevanja. Zainteresirane strani iz štirih držav članic so poročale, da trgovci pogosto niso predložili popolnih vlog, zaradi česar so imeli pristojni organi dodatno nepotrebno delo.

V večini držav članic morajo subjekti predložiti zavarovanje za gibanje, da zavarujejo trošarinski dolg za gibanje, in zavarovanje za izdajo dovoljenja, ki zajema dejavnosti trošarinskega skladišča ali registriranih pošiljateljev ali prejemnikov. Zavarovanja se urejajo na nacionalni ravni. Trgovci menijo, da so to znatna bremena, čeprav se pogosto uporabljajo znižanja in opustitve zavarovanj, da se podprejo mali subjekti, posamezni izdelki in subjekti, ki spoštujejo davčne predpise. Opustitve so dovoljene le v posebnih okoliščinah, določenih v Direktivi 2008/118/ES.

[19] Zavarovanja, če se zahtevajo, morajo zajemati tveganja, povezana s proizvodnjo, predelavo in skladiščenjem trošarinskega blaga. Urejajo se na nacionalni ravni.

4.2. Obravnava primanjkljajev, presežkov in drugih izjem ter boj proti goljufijam[20]

Potem ko je bila študija o vrednotenju končana, je Sodišče Evropske unije izdalo sodbo o členih 10 in 20 Direktive, ki med drugim pojasnjuje, kdaj se gibanje konča[21]. Namen določbe člena 20(2) Direktive, ki določa, kdaj se gibanje trošarinskega blaga pod režimom odloga plačila trošarine konča, je opredeliti trenutek, ko se šteje, da je trošarinsko blago sproščeno v porabo, in določiti, kdaj nastane obveznost plačila trošarine za to blago. To je še pomembnejše v primerih, ko je ugotovljen primanjkljaj pri dobavi trošarinskega blaga. Kljub temu je postopek vložitve zahtevka zaradi primanjkljaja nejasen. Zahtevki proti trgovcem so zajeti v določbah Direktive 2010/24/EU[22] (direktiva o izterjavah), uporaba instrumentov, ki so v skladu z direktivo o izterjavah na voljo, pa se med državami članicami razlikuje. V nekaterih primerih se sploh ne uporabljajo. Ni jasne podlage za povezavo instrumentov za izterjavo s predhodno ugotovljeno obveznostjo plačila trošarine. Specifikacije sistema za gibanje in nadzor trošarinskega blaga[23] zagotavljajo sredstvo za komunikacijo med državami članicami in trgovci, da se opredelijo morebitne obveznosti, vendar se ta možnost redko uporablja. Sistem za gibanje in nadzor trošarinskega blaga zagotavlja tudi sporočilo za izterjavo trošarine, ki bi ga morala država članica, ki terja, poslati državi članici odpreme, ki je odgovorna za upravljanje zavarovanja, vendar se tudi to sporočilo redko uporablja, če sploh kdaj.

Nekateri trgovci so očitali, da ne morejo spreminjati podrobnosti elektronskega administrativnega dokumenta, ko ga enkrat sprejme država članica odpreme, kar povzroča spore o količinah in trošarini, ki jo je treba plačati. Pošiljatelj lahko državi članici odpreme pošlje poročilo sistema za gibanje in nadzor trošarinskega blaga o dogodku, v katerem navede napako. Vendar je primarni namen poročila o dogodku trgovcem omogočiti poročanje o pomembnih dogodkih, ki se zgodijo med gibanjem, pri čemer se ta možnost zdaj redko uporablja. Leta 2014 je bilo med državami članicami poslanih le 1 160 poročil o dogodku ali za približno 0,04 % od 2,95 milijona gibanj sistema za gibanje in nadzor trošarinskega blaga v navedenem letu. Kljub temu ni določena nobena pravna obveznost poročanja.

Sprememba namembnega kraja po zavrnitvi ali odklonitvi[24] pošiljke: države članice so se v okviru skupine strokovnjakov dogovorile, da mora pošiljatelj, kadar je blago zavrnjeno

[20] Za več podrobnosti glej: *Evaluation of current arrangements for the holding and moving of excise goods under excise duty suspension* (Vrednotenje sedanjega režima za skladiščenje in gibanje trošarinskega blaga pod režimom odloga plačila trošarine), str. 75–87.

[21] Sodba Sodišča (šesti senat) z dne 28. januarja 2016 (predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo zvezno finančno sodišče Bundesfinanzhof – Nemčija) v zadevi BP Europa SE proti Hauptzollamt Hamburg-Stadt (zadeva C-64/15, UL 2016/C 106/11).

[22] Direktiva Sveta 2010/24/EU z dne 16. marca 2010 o vzajemni pomoči pri izterjavi terjatev v zvezi z davki, carinami in drugimi ukrepi (UL L 84, 31.3.2010, str. 1).

[23] Specifikacije sistema za gibanje in nadzor trošarinskega blaga so dokumenti, ki opisujejo zahteve sistema za gibanje in nadzor trošarinskega blaga na centralni in nacionalni ravni ter kako se navedene zahteve izpolnjujejo na visoki ravni (tako imenovane funkcijske specifikacije trošarinskega sistema ali FESS), in podrobnejši opisi, zajeti v številnih različnih dokumentih.

[24] V tem besedilu se „zavrnitev“ pošiljke nanaša na odločitev prejemnika, da ne sprejme pošiljke blaga, ki je v kraju odpreme ali ki se giblje iz kraja odpreme. „Odklonitev“ pa se nanaša na odločitev, da ne sprejme blaga, ki je prispelo v namembni kraj.

ali odklonjeno, izdati spremembo namembnega kraja, da se pošiljka vrne v kraj odpreme ali k novemu prejemniku. To bi moralo postati pravna obveznost. Če bi moral pošiljatelj v primeru, ko je poslano sporočilo o zavrnitvi ali odklonitvi, nadalje ukrepati, bi to pomenilo dodatno izboljšavo. Za zmanjšanje teh težav sta bila podana dva predloga: specifikacije bi morale biti podprte s pravno obveznostjo pošiljanja sporočil o zavrnitvi in odklonitvi, poleg tega pa bi bilo treba ustvariti pravno podlago, da sporočilu o zavrnitvi ali odklonitvi samodejno sledi sprememba namembnega kraja nazaj k pošiljatelju.

Splošno mnenje je, da je sistem za gibanje in nadzor trošarinskega blaga zmanjšal goljufije. Po mnenju držav članic sta največji težavi izredno dolgo trajanje poti, ki ga vnesejo trgovci, in pomanjkanje nekaterih podatkov v elektronskem administrativnem dokumentu, kot je lastništvo blaga v kraju odpreme in namembnem kraju, ki bi lahko pripomoglo k analizi tveganja.

4.3. Usklajevanje med carinskim in trošarinskim postopkom

Kot je navedeno zgoraj, je veliko število nezaključenih gibanj v primeru posrednega izvoza trošarinskega blaga še vedno težava. Pri tem bi lahko pomagala tudi jasna pravna podlaga za tranzit in večja usklajenost pravil za obravnavo uvoženega trošarinskega blaga.

4.4. Postopki s plačilom trošarin za mala in srednja podjetja

Režim s plačilom trošarin za gibanje med družbami, ki zadeva zlasti mala in srednja podjetja, ne deluje dobro ter je vir upravnega bremena in visokih stroškov izpolnjevanja obveznosti za trgovce, poleg tega pa je lahko tudi vir goljufij. Papirne dokumente je treba poslati nazaj v državo članico odpreme. Šele ko ta dokument prispe, se lahko opravi vračilo v državi članici odpreme. Papirne dokumente je mogoče z goljufijo uporabiti večkrat, saj za njihovo pošiljanje nazaj ni določen noben zakonski rok.

Pri režimu za prodajo trošarinskega blaga na daljavo je situacija še slabša, saj so zaradi splošne uporabe davčnih zastopnikov zakonite poslovne dejavnosti nevzdržne. Komisija kljub temu predlaga, naj se težava rešuje šele, ko bo dosežen dogovor o ureditvi „vse na enem mestu“ glede DDV za prodajo na daljavo. Zgolj odprava davčnega zastopnika ne bi zmanjšala bremena za trgovce, saj se morajo v državi članici potrošnje registrirati tudi za DDV.

5. SKLEPNE UGOTOVITVE IN NADALJNJI UKREPI

Glede na ugotovitve obeh študij in vrednotenja v dokumentu SWD(2017) xxx Komisija ugotavlja naslednje:

Režim za skladiščenje in gibanje trošarinskega blaga ne bi smel izkrivljati konkurence, ovirati prostega pretoka takega blaga v EU, ovirati pobiranje davkov ali omogočati davčne goljufije.

Na splošno sedanji režim za skladiščenje in gibanje trošarinskega blaga pod režimom odloga plačila trošarine deluje učinkovito in uspešno ter na način, ki ga ne bi bilo mogoče doseči brez ukrepanja na ravni Unije. Kljub temu je treba rešiti še nekatere težave, zlasti usklajevanje trošarinskega in carinskega postopka, kjer je pravna negotovost velika in je še veliko možnosti za izboljšanje usklajevanja tehničnih

postopkov. Nazadnje, čeprav je za nadzor gibanja trošarinskega blaga pod režimom odloga plačila trošarine uvedba sistema za gibanje in nadzor trošarinskega blaga pripomogla k izboljšanju pobiranja trošarin, so mogoče še številne pravne in tehnične spremembe, s katerimi bi se dodatno zmanjšale utaje in goljufije.

Režim za gibanje blaga, ki je že bilo sproščeno v porabo, v drugo državo članico je veliko manj zadovoljiv: sedanji režim je neučinkovit, ne zagotavlja prostega pretoka trošarinskega blaga ter omogoča utajo davkov in goljufije. To je težava zlasti za mala in srednja podjetja, ki ta režim največ uporabljajo. Uporaba sistema za gibanje in nadzor trošarinskega blaga v postopkih s plačilom trošarin bi racionalizirala to vrsto trgovanja, pravila bi bila preglednejša in jasnejša, trgovcem pa bi omogočila preprosto in hitro vračilo trošarine, plačane v državi članici odpreme.

Nadaljnji ukrepi:

(1) Komisija bo proučila morebitne pravne in tehnične izboljšave pri obravnavi nepravilnosti in obdelavi zahtevkov s strani držav članic;

(2) Komisija bo preverila, ali bi bilo za gibanje trošarinskega blaga z nizkim davčnim tveganjem, kot so denaturiran alkohol, arome, parfumi in nekateri energenti, koristno predlagati manj obremenjujoč režim od sistema za gibanje in nadzor trošarinskega blaga ali sistema poenostavljenih upravnih spremnih dokumentov;

(3) Komisija bo proučila pravne in tehnične spremembe režima, ki se uporablja za nadzor nad uvozom, izvozom in tranzitom trošarinskega blaga;

(4) Komisija bo analizirala delno ali popolno avtomatizacijo režima s plačilom trošarin za prodajo med podjetji, da se zmanjšajo upravno breme in stroški izpolnjevanja obveznosti za trgovce in države članice;

(5) Komisija bo iskala način, kako izboljšati režim za čezmejno prodajo trošarinskega blaga na daljavo.

Komisija bo te sklepne ugotovitve upoštevala pri pripravah na revizijo Direktive, kot je določena v Delovnem programu Komisije za leto 2017 (COM(2016) 710 final, PRILOGA 2). Taka revizija bo zajemala izvedbo odprtega javnega posvetovanja in oceno učinka.