



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 21.4.2017.
COM(2017) 184 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE VIJEĆU I EUROPSKOM PARLAMENTU

**o provedbi i evaluaciji Direktive Vijeća 2008/118/EZ od 16. prosinca 2008. o općim
aranžmanima za trošarine**

{SWD(2017) 131 final}

Sadržaj

1. UVOD	2
2. KONTEKST	3
3. EVALUACIJA DIREKTIVE	4
3.1. Područje obuhvaćeno evaluacijom	4
3.2. Rezultati	5
3.2.1. Učinkovitost i djelotvornost Direktive 2008/118/EZ	5
3.2.2. Usklađenost trošarinskih i carinskih aranžmana	9
3.2.3. Relevantnost	11
3.2.4. Dodana vrijednost EU-a	12
4. PITANJA KOJA ZAHTIJEVAJU DODATNU POZORNOST	12
4.1. Odobrenja	12
4.2. Postupanje s manjkovima, viškovima, ostalim izuzećima i borba protiv prijevare	13
4.3. Koordinacija između trošarinskih i carinskih postupaka	14
4.4. Postupci uz plaćenu trošarinu namijenjeni malim i srednjim poduzećima	15
5. ZAKLJUČCI I DALJNI KORACI	15

1. UVOD

U članku 45. stavku 2. Direktive Vijeća 2008/118/EZ¹ navedeno je: „Komisija do 1. travnja 2015. Europskom parlamentu i Vijeću dostavlja izvješće o provođenju ove Direktive.” Kako bi prikupila dokaze za ovo izvješće, Komisija je zatražila dvije vanjske evaluacijske studije. Prva evaluacijska studija odnosila se na poglavlje V. Direktive (odnosno na pravila o komercijalnom kretanju trošarinske robe za koju je već plaćena trošarina) i objavljena je 2015.² Druga studija bila je usmjerena na poglavlja III. i IV. Direktive (odnosno na odredbe o trošarinskim skladištima i elektroničkom kontrolnom sustavu) i objavljena je 2016.³

¹ Direktiva Vijeća 2008/118/EZ od 16. prosinca 2008. o općim aranžmanima za trošarine i o stavljanju izvan snage Direktive 92/12/EEZ, SL L 9 od 14.1.2009.

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

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

Svaka od navedenih studija sastojala se od ankete sastavljene od pitanja za države članice i trgovce čiji su se rezultati usporedili kako bi se osiguralo usklađeno i dosljedno stajalište o predmetnim pitanjima. Za obje je studije proveden niz detaljnijih studija slučaja u približno jednoj trećini država članica. Odabrane države članice smatraju se reprezentativnima na temelju veličine zemlje, zemljopisnog položaja i toga je li država članica proizvođač ili potrošač trošarinske robe.

Komisija je odlučila provesti evaluaciju tog regulatornog područja u okviru svojeg programa REFIT⁴. Detaljni rezultati evaluacije opisani su u radnom dokumentu službi Komisije (SWD (2017) xxx) koji je priložen ovom izvješću. U evaluaciji se na temelju pet ključnih evaluacijskih pitanja o relevantnosti, usklađenosti, učinkovitosti i djelotvornosti te dodanoj vrijednosti EU-a ocjenjuje jesu li intervencijom sadržanom u Direktivi 2008/118/EZ ispunjeni predviđeni ciljevi i u kojoj su mjeri njome ostvareni njezini očekivani učinci.

U ovom se izvješću na temelju dokaza prikupljenih studijama sažimaju zaključci evaluacije Komisije. Detaljnije informacije dostupne su u priloženom radnom dokumentu službi Komisije.

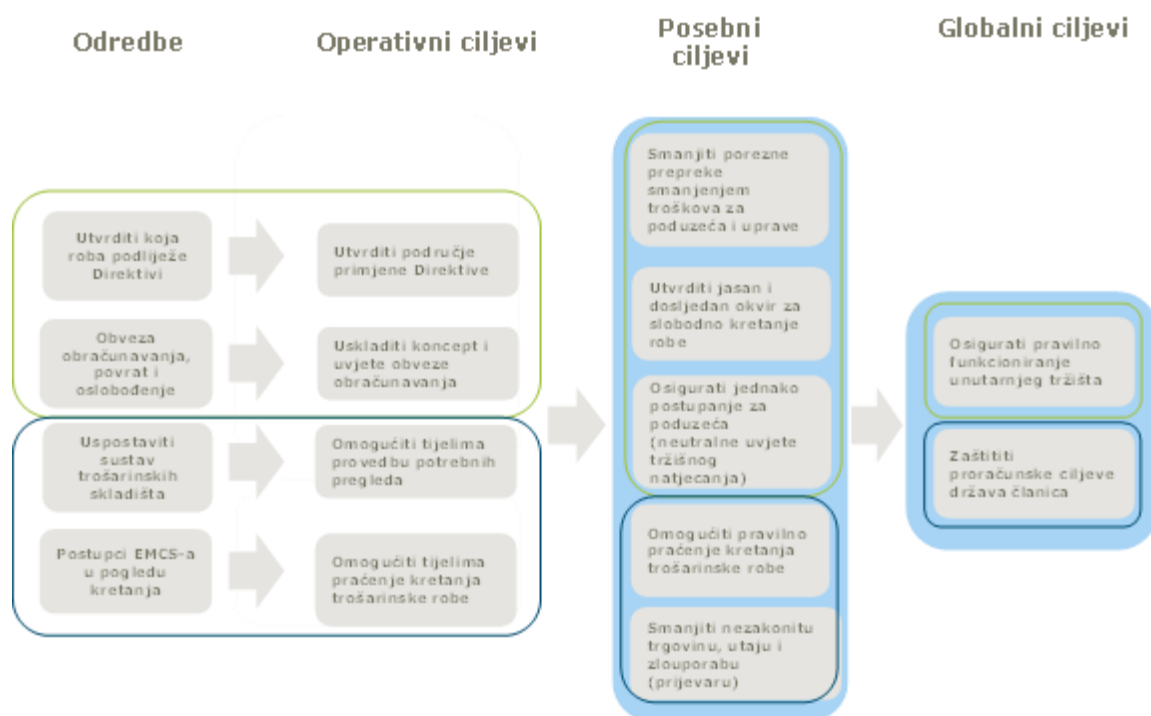
2. KONTEKST

Direktivom Vijeća 2008/118/EZ zamijenjena je Direktiva Vijeća 92/12/EEZ⁵. U njoj se utvrđuju aranžmani za skladištenje i kretanje trošarinske robe na području Europske unije, izuzev manjeg broja državnih područja na kojima se njezine odredbe ne primjenjuju. Ciljevi Direktive i način njihova međudjelovanja na različitim razinama politike prikazani su na dijagramu logike intervencije u nastavku:

⁴ REFIT je program preispitivanja cjelokupnog zakonodavstva EU-a kako bi se utvrdili opterećenja, nedosljednosti, nedostaci ili neučinkovite mjere te podnijeli potrebni prijedlozi nastavno na rezultate preispitivanja.

⁵ Direktiva Vijeća 92/12/EEZ od 25. veljače 1992. o općim aranžmanima za proizvode koji podliježu trošarinama, te o posjedovanju, kretanju i praćenju takvih proizvoda, SL L 076 od 23.3.1992.

Slika 1.: logika intervencije u skladu s Direktivom 2008/118/EZ



3. EVALUACIJA DIREKTIVE

3.1. Područje obuhvaćeno evaluacijom

Evaluacijom je obuhvaćeno cjelokupno područje primjene Direktive, ali je ona usmjerena na poglavlja III. do V. Poglavlja I. i II. bila su uključena u evaluaciju u mjeri u kojoj su se njihove odredbe odnosile na pitanja koja su relevantna za učinke odredaba poglavlja III. do V.

U **poglavlju I.** definirana je trošarina kao porez na potrošnju i navedene su zajedničke definicije pojmova kao što su „ovlašteni držatelj trošarinskog skladišta” i „trošarinsko skladište”. Zajedničkim definicijama osiguravaju se zajedničko pravno razumijevanje tih pojmova te jasan i dosljedan okvir.

U **poglavlju II.** utvrđuju se vrijeme i mjesto obveze obračunavanja, obveznici plaćanja, učinak uništenja i nepovratnog gubitka, nepravilnosti, povrati i otpusti te oslobođenja.

U **poglavlju III.** preuzet je pojam „trošarinskog skladišta” iz Direktive 92/12/EEZ koji označava jednu od vrsta ovlaštenih lokacija na kojoj su dopušteni skladištenje i proizvodnja trošarinske robe u sustavu odgode plaćanja trošarine, čime se olakšavaju pregledi objekata za proizvodnju i skladištenje. O detaljnim pravilima za odobrenje odlučuje se na nacionalnoj razini, ali sustav u cjelini utvrđen je u poglavlju III. Direktive. Svako trošarinsko skladište povezano je s ovlaštenim držateljem trošarinskog skladišta koji je odgovoran za upravljanje njime. Jedinstveni trošarinski broj dodjeljuje se i trošarinskom skladištu i ovlaštenom držatelju trošarinskog skladišta⁶.

⁶ Uredba Vijeća (EU) br. 389/2012 i Provedbena uredba Komisije (EU) br. 612/2013 čine pravnu osnovu za razmjenu podataka među državama članicama u pogledu odobrenja i registracije gospodarskih subjekata te odobrenja trošarinskih skladišta.

Na temelju podataka dobivenih iz sustava za razmjenu podataka o trošarinskim subjektima (eng. *System for Exchange of Excise Data – SEED*) može se provjeriti postoji li odobrenje za trošarinski broj; ako takvo odobrenje postoji, navodi se kojim su trošarinskim proizvodima trgovac ili trošarinsko skladište ovlašteni rukovati. Pošiljatelja i primatelja u bazi podataka SEED-a registrira uprava njihove države članice.

Poglavlje IV. uključuje glavnu izmjenu uvedenu Direktivom 2008/118/EZ: automatizaciju nadzora kretanja u sustavu odgode plaćanja trošarine sustavom kontrole kretanja trošarinskih proizvoda (eng. *Excise Movement and Control System – EMCS*). EMCS su razvile i njime zajednički upravljaju nacionalne uprave i Komisija, koja ima središnju koordinacijsku ulogu. EMCS-om se omogućuje praćenje u stvarnom vremenu kretanja trošarinske robe u sustavu odgode plaćanja trošarine između ovlaštenih i registriranih lokacija te se osigurava da se roba može otpremiti samo na takve lokacije. U poglavlju IV. dodana je i nova vrsta trgovca povezanog s određenom lokacijom, registrirani primatelj, koji može primiti, ali ne i skladištiti robu u sustavu odgode plaćanja trošarine. U poglavlju je definirana i nova vrsta trgovca, registrirani pošiljatelj, koji može prevoziti robu u sustavu odgode plaćanja trošarine od mjesta uvoza.

Poglavljem V. Direktive (člancima 33. do 38.)⁷ uspostavljaju se zajednička pravila za dvije vrste komercijalnih kretanja trošarinske robe za koju je već plaćena trošarina (odnosno koja je već puštena u potrošnju) unutar Europske unije: pošiljke među trgovcima (B2B) i prodaju trošarinske robe na daljinu fizičkim osobama u drugoj državi članici (B2C). Ti su aranžmani posebno zanimljivi za mala i srednja poduzeća (MSP-ovi) koja ne mogu ispuniti financijske zahtjeve odobrenja za trošarinsko skladište i provedbe EMCS-a.

Člancima 33. i 34. Direktive utvrđuju se zahtjevi za kretanja među trgovcima (B2B) i propisuje se da kretanja trebaju biti obuhvaćena pojednostavljenim pratećim administrativnim dokumentom (SAAD), koji je detaljno utvrđen Uredbom (EEZ) br. 3649/92.

Ako je roba puštena u potrošnju u jednoj državi članici i zatim premještena u drugu državu članicu, trošarina se plaća u državi članici odredišta po stopi koju propisuje ta država članica, a trgovac, ako je to primjenjivo, tada može podnijeti zahtjev za povrat trošarine koja je već plaćena pri puštanju u potrošnju.

3.2. Rezultati

3.2.1. Učinkovitost i djelotvornost Direktive 2008/118/EZ

Kretanja u sustavu odgode plaćanja trošarine

Uvođenjem EMCS-a sustav koji se temelji na papiru zamijenjen je (elektroničkim) sustavom nadzora bez papira i uklonjene su administrativne prepreke prekograničnom kretanju trošarinske robe smanjenjem troškova za trgovce i porezne uprave uz istodobno osiguravanje boljih alata za otkrivanje i sprječavanje porezne prijevare. Od njegova uvođenja od siječnja 2010. do svibnja 2015. zabilježeno je više od 13,6 milijuna kretanja

⁷ Poglavljem V. člankom 32. uređeni su aranžmani za kupnju alkohola, duhana i mineralnih ulja za putnike koji putuju iz jedne države članice u drugu. Tim su aranžmanima zamijenjene prijelazne odredbe o olakšicama oslobođenja od carine pri putovanju unutar Unije iz članka 28. Direktive 92/12/EEZ, koja je prestala važiti 1999. Od 1999. do 2008. nije bilo smjernica na razini Unije. Ti aranžmani nisu bili obuhvaćeni evaluacijskim studijama.

u sustavu odgode plaćanja trošarine, od čega je 98,1 % završeno bez incidenata odnosno bez potrebe za daljnjom ručnom intervencijom.

Države članice uvjerene su da su EMCS-om umanjeni troškovi time što se skratilo vrijeme potrebno za obradu dokumenata, kako je vidljivo iz tablice 1. u nastavku.

Tablica 1.: vrijeme potrebno za obradu uobičajenog kretanja prije (sustav temeljen na papiru) i nakon uvođenja EMCS-a tijekom 2014. (računalni sustav)⁸

Država članica	Vrijeme po kretanju (postupak temeljen na papiru)	Vrijeme po kretanju (EMCS)
BG	Nema podataka	5 min
CZ	30 min	10 min
FI	6 min	0 ⁹
HU	120 min	6 min
LT	30 min	9 min (0,15 sati)
LV	20 min	Nema podataka
PL	3 – 5 sati (za alkohol), 0,5 sati (za ostalu robu)	3 – 5 sati (za alkohol), 0,25 sati (za ostalu robu)
RO	Nema podataka	0
SI	3 min	1 min
SK	60 min	10 min

Izvor: [Evaluacija sustava odgode plaćanja trošarine iz 2015., Ramboll](#)

Kao rezultat smanjenja vremena potrebnog za obradu informacija o kretanju, EMCS-om su smanjeni ukupni administrativni troškovi za brojne države članice¹⁰.

Ekstrapoliranjem iz prikupljenih podataka i primjenom standardnog troškovnog modela EU-a EMCS-om su samo 2014. ostvarene godišnje uštede u iznosu od 27,5 milijuna EUR do 37 milijuna EUR (ovisno o profilima poslova uključenih osoba)¹¹. Države članice navele su i da su se uklanjanjem sustava temeljenog na papiru i povezanim povećanjem učinkovitosti oslobodili resursi za usmjeravanje na kretanja višeg rizika i poboljšanje kontrole kretanja.

Glavne su koristi za trgovce kraće vrijeme potrebno za obradu trošarinskih dokumenata, mogućnost praćenja kretanja (za pošiljatelja i primatelja) te olakšavanje revizije i kontrole na temelju učinkovitije i kvalitetnije dokumentacije o kretanju. U studiji te koristi nisu brojčano određene.

⁸ Osim Finske, nijedna država koja je bila članica prije proširenja 2004. nije mogla dostaviti usporedne podatke. Novije države članice uspostavile su sustav temeljen na papiru tijekom godina koje su neposredno prethodile 2004. i stoga raspolažu relativno novim procjenama. Nema razloga pretpostaviti da bi se rezultati znatno razlikovali za države koje su bile članice prije 2004.

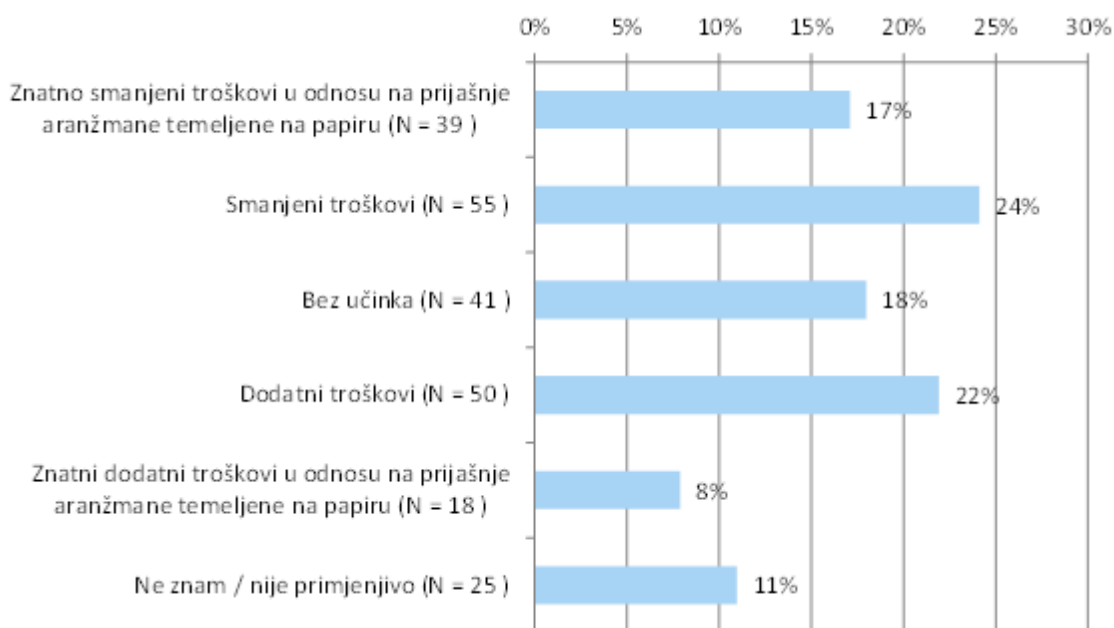
⁹ 0 znači da se postupak obično završava automatski.

¹⁰ Zabilježena je prosječna ušteda vremena od 35 minuta (0,59 sati) u satima po kretanju. Procjenjuje se da je samo 2014. EMCS-om uštedeno više od 1 267 026 sati (oko 720 osoba zaposlenih na puno radno vrijeme uz pretpostavku da rade 8 sati po radnom danu 220 radnih dana po godini) za uprave onih država članica koje su prijavile pozitivnu promjenu.

¹¹ Za više detalja vidjeti: Evaluaciju postojećih aranžmana za skladištenje i kretanje trošarinske robe u sustavu odgode plaćanja trošarine, str. 53., ili priloženi radni dokument službi Komisije.

Velika i mala poduzeća ostvaruju korist od EMCS-a, iako su ekonomije razmjera povezane s elektroničkim sustavom bile korisnije za velika poduzeća. Trgovci su bili podijeljenog mišljenja o tome jesu li EMCS-om smanjeni troškovi (41 %), povećani troškovi (30 %), da EMCS nije imao utjecaja na troškove (18 %) ili nisu znali (11 %). Ti su rezultati vrlo slični rezultatima prethodne ankete provedene među trgovcima o kojoj su Europski parlament i Vijeće izviješteni 2013.¹² i mogu upućivati na to da su veći gospodarski subjekti imali veću korist od automatizacije.

Slika 2.: učinak EMCS-a na troškove u odnosu na prethodne aranžmane temeljene na papiru (broj ispitanika = 228)



Izvor: [Evaluacija sustava odgode plaćanja trošarine iz 2015., Ramboll](#)

Kretanja među poduzećima za koja je plaćena trošarina

Suprotno tome, dokazi upućuju na to da se postojećim aranžmanima uz plaćenu trošarinu iz poglavlja V. poduzećima nameće znatno opterećenje i da oni nisu u skladu s ciljem poticanja slobodnog kretanja robe na jedinstvenom tržištu zbog kontinuirane primjene postupaka temeljenih na papiru i zbog različitih pristupa država članica¹³. Trgovci koji su primjenjivali aranžmane uz plaćenu trošarinu naveli su da srednje vrijeme potrebno za formalnosti u pogledu usklađivanja iznosi 221 minutu po kretanju¹⁴.

U studiji o aranžmanima uz plaćenu trošarinu od uprava se zatražilo da utvrde aspekte upravljanja kretanjima za koja je plaćena trošarina koji zahtijevaju najviše resursa. Od 12 uprava država članica deset ih je smatralo da je sustav temeljen na papiru veće opterećenje i da oduzima više vremena od automatiziranih ili elektroničkih postupaka,

¹² COM(2013) 850 i SWD(2013) 490

¹³ Vidjeti točku 4.4.

¹⁴ Izvor: tablica 19., Evaluacija plaćene trošarine iz 2015., Ramboll Većina trgovaca navela je da je za obavljanje formalnosti potrebno manje od jednog sata po kretanju. Međutim, podaci pokazuju određeni broj izuzetno visokih brojki koje se odnose na vrijeme i koje su vjerojatno prouzročene nedostatkom zajedničkih postupaka.

dok dvije nisu iznijele mišljenje. Tri države članice dostavile su približne procjene vremena potrebnog za obradu jednog prosječnog kretanja među poduzećima (B2B). Prosječno vrijeme obrade bilo je od četiri do osam sati, ovisno o vrsti pošiljke. U usporedbi s tim, za obradu kretanja u EMCS-u u prosjeku je potrebno nekoliko minuta.

Ostali navedeni praktični problemi bili su različiti nacionalni zahtjevi (npr. dokumentacijski zahtjevi za povrat) i nedostatak jasnih informacija o nacionalnim postupcima, što dovodi do situacija diskriminacije među poduzećima.

Više od polovine ispitanih trgovaca u poslovanju B2B već je odlučilo da zbog postojećih aranžmana svoje proizvode neće premještati iz jedne države članice u drugu. Kao glavne razloge naveli su veliko administrativno opterećenje i povezane troškove (36 trgovaca od 44 koji su odgovorili) te nejasne zahtjeve koji dovode do pravne nesigurnosti (21 trgovac od 44). Većina trgovaca smatrala je da aranžmani uz plaćenu trošarinu za poslovanje B2B čine veće opterećenje od primjene EMCS-a.

Prodaja na daljinu za koju je plaćena trošarina (između poduzeća i potrošača)

Trgovci koji prodaju na daljinu naveli su da su troškovi povezani s upotrebom poreznog zastupnika, koju zahtijeva većina država članica, znatna prepreka pristupu tržištu. Naknade koje se naplaćuju za takve usluge poreznog zastupanja u nekim slučajevima premašuju naknade koje naplaćuju poštanske i hitne kurirske službe za carinjenje paketa iz trećih zemalja. Određeni broj trgovaca naveo je da je u nekim slučajevima jednostavnije bilo prodati proizvode u trećim zemljama nego ih prodati na daljinu potrošačima u drugim državama članicama.

Gotovo je nemoguće na daljinu prodati alkohol u neke države članice po razumnoj cijeni u odnosu na prodaju druge robe na daljinu. Usluge poreznog zastupnika općenito su nudila samo velika otpremnička poduzeća koja nisu bila adekvatno opremljena za postupanje s malim pošiljkama (obično 6 do 12 boca) i stoga su odbijala pružiti uslugu ili su naplaćivala nerazumno visoku naknadu, kako je navedeno u tablici 2. u nastavku.

Tablica 2.: troškovi poreznih zastupnika za prodaju na daljinu

Zemlja otpreme – zemlja odredišta	Zabilježeni prosječni trošak poreznog zastupnika (isključujući trošarine i trošak vina, osim ako su navedeni)
FR – NL	30 – 100 EUR po deklaraciji, isključujući prijevoz
FR – BE	20 – 40 EUR po pošiljci (uključujući uslužno poduzeće i prijevoz; najmanje 12 boca)
FR – BE	40 – 70 EUR po pošiljci
FR – UK	60 EUR po pošiljci (za narudžbu od 12 boca)
BE – UK	100 GBP po deklaraciji (isključujući prijevoz)

Izvor: [Evaluacija plaćene trošarine iz 2015., Ramboll](#)

3.2.2. Usklađenost trošarinskih i carinskih aranžmana

Izvozi se jedna trećina vrijednosti ukupne trošarinske robe koja je proizvedena u Europskoj uniji¹⁵. Neovisno o tome, u neizravnom izvozu trošarinske robe prisutan je određeni broj tehničkih i pravnih problema.

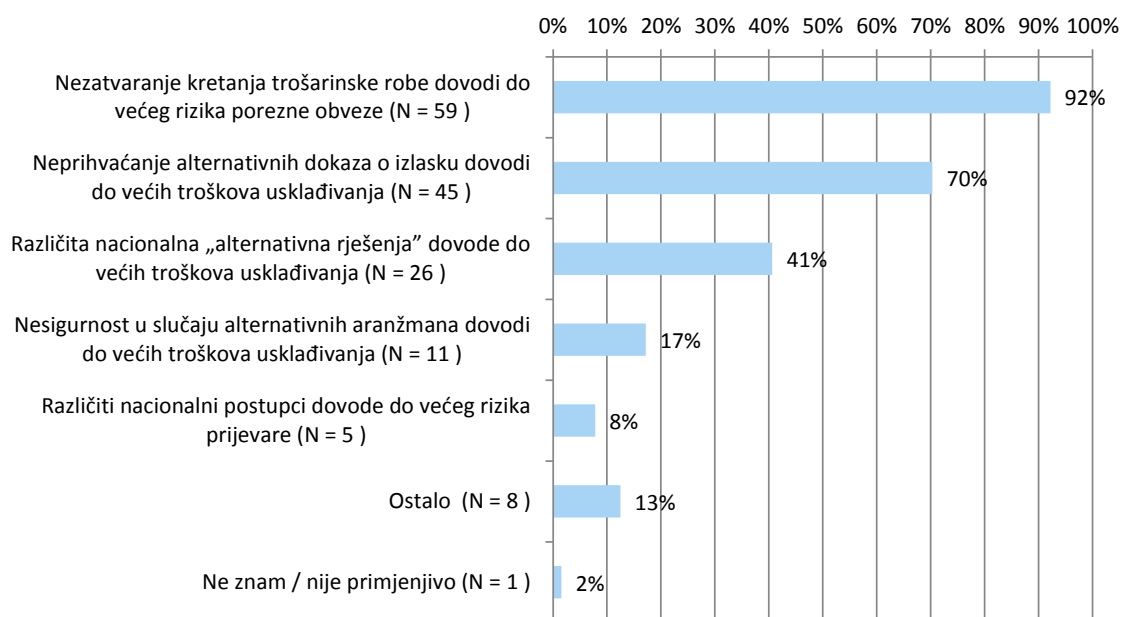
U evaluaciji je ocijenjena usklađenost postojećih aranžmana za kretanje robe u sustavu odgode plaćanja trošarine s odgovarajućim izvoznim carinskim aranžmanima. Može se zaključiti da ima prostora za optimizaciju usklađenosti postupaka. Tijela država članica i trgovci općenito se slažu da postoje problemi s izvozom trošarinske robe. Države članice bile su zabrinute i zbog postupaka za uvoz trošarinskih proizvoda, međutim, pokazalo se da u okviru tih postupaka nastaje manje praktičnih problema za trgovce. Unatoč tome, trgovci i tijela država članica istaknuli su da se uvođenjem EMCS-a olakšala koordinacija između trošarinskih i carinskih postupaka. EMCS-om se u odnosu na prijašnji sustav temeljen na papiru poboljšala koordinacija.

Izvoz¹⁶: Tijela država članica i trgovci prepoznaju problem nedostatka usklađenosti između trošarinskih i izvoznih postupaka. Od 27 država članica 22 (80 %) su smatrale da postojeći aranžmani za kretanje trošarinske robe u sustavu odgode plaćanja trošarine nisu usklađeni s aranžmanima, obvezama i postupcima koji se primjenjuju na carinske operacije i izvoz. Prvo, izvozna kretanja trebalo bi zatvoriti u EMCS-u na temelju elektroničke poruke o izlasku iz carinskog sustava kontrole izvoza (skraćeno ECS). Ta poruka carine često ne bude primljena te je kretanja potrebno provjeriti i zatvoriti ručno. Kao drugo, čak i ako je poruka zaprimljena, neki izvoznici u izvoznoj deklaraciji ne navode upućivanje na jedinstvenu referentnu oznaku (JRO) odgovarajućeg elektroničkog trošarinskog dokumenta (e-TD), čime se otežava ili onemogućuje primjena rezultata izlaska na točan e-TD u sustavu. Te slabosti dovode do većih administrativnih troškova. Budući da se stoga kretanja moraju zatvoriti ručno uspoređivanjem rezultata izlaska iz ECS-a s e-TD-ovima iz EMCS-a, gube se prednosti automatizacije postupka. Ako se podaci ne podudaraju, od pošiljatelja se mora zatražiti dostava alternativnog dokaza o izlasku ili se suočava s rizikom gubitka jamstva za kretanje. Francuska je 2014. navela da se 12 000 izvoznih kretanja moralo ručno zatvoriti. Nedostatak usklađenosti između trošarinskih i izvoznih postupaka problemom smatra 41 % trgovaca. Ispitanici su izjavili da nisu zadovoljni koordinacijom između trošarinskih i carinskih postupaka.

¹⁵ Prethodno navedena procjena temelji se na Eurostatovim statističkim podacima o izvozu trošarinske robe. U statističkim podacima ne razlikuju se izravni (kada je uključena samo jedna zemlja) i neizravni izvoz (kada roba putuje preko državnog područja više država članica prije no što napusti područje Unije). Direktiva se prvenstveno odnosi na nadzor izvoza u kojem sudjeluje više od jedne države članice. Kada je riječ o izravnom izvozu, detaljni aranžmani nacionalno su pitanje i nije obvezna primjena EMCS-a i ECS-a. Budući da nema primatelja na razini Unije, nije predviđen neizravni izvoz trošarinske robe koja se kreće u okviru aranžmana uz plaćenu trošarinu iz poglavlja V.

¹⁶ Za više pojedinosti o tome kako bi se EMCS i sustav kontrole izvoza trebali koordinirati, vidjeti: [*Evaluation of current arrangements for the holding and moving of excise goods under excise duty suspension* \(Evaluacija postojećih aranžmana za skladištenje i kretanje trošarinske robe u sustavu odgode plaćanja trošarine\)](#), str. 116. – 117.

Slika 3.: Glavni problemi u koordinaciji trošarinskih i izvoznih carinskih postupaka (broj ispitanika = 64)



Izvor: [Evaluacija sustava odgode plaćanja trošarine iz 2015., Ramboll](#)

Uvoz Uvoz u smislu trošarine nastaje kada roba koja je ušla u Europsku uniju iz treće zemlje nije stavljena u posebni carinski postupak ili vanjski provoz ili ako je puštena iz carinskog nadzora. To podrazumijeva plaćanje carine, ali i trošarine i PDV-a, osim ako se roba odmah stavi u sustav odgode plaćanja trošarine (odnosno ako se skladišti u trošarinskom skladištu ili otpremi s mjesta uvoza u sustavu odgode plaćanja trošarine). Ako se konačni primatelj nalazi u drugoj državi članici, kretanje u sustavu odgode plaćanja trošarine mora se odvijati pod nadzorom EMCS-a.

Trgovci su izrazili manju zabrinutost zbog aranžmana za izvoz, pri čemu je 17 % izrazilo određenu zabrinutost, ponajprije zbog različitih nacionalnih zahtjeva za izvješćivanje koji dovode do većih troškova. S druge strane, od 27 država članica 19 ih je izrazilo zabrinutost zbog nedostatka usklađenosti između uvoznih postupaka i predaje u EMCS, navodeći da bi se daljnjim usklađivanjem postupaka moglo umanjiti administrativno opterećenje i troškove usklađivanja.

Carinski provoz nakon uvoza¹⁷

Neki gospodarski subjekti izbjegavaju istodobnu provedbu trošarinskih i carinskih postupaka za neizravni izvoz te umjesto njih upotrebljavaju postupke provoza prije izlaska robe. U tom se slučaju postupak izvoza zatvara postupkom provoza koji počinje u

¹⁷ Provoz je poseban carinski postupak kojim se omogućuje računalni nadzor kretanja robe uz primjenu NCTS-a od jednog mjesta (polazišta) do drugog (odredišta) na carinskom području Unije. Provoz se obično upotrebljava za kretanje robe koja nije roba Unije od mjesta ulaska robe u Europsku uniju do mjesta koje je pogodnije za puštanje robe u slobodni promet. Ta je mogućnost obuhvaćena zakonodavstvom o trošarinama. Osim toga, u praksi izvoz robe ponekad završava prije no što roba napusti EU i nadzor se preda provozu. Prije su se posebni carinski postupci zvali „carinski postupci s odgodom ili postupanje” u Carinskom zakoniku Zajednice.

izlaznom uredu¹⁸, koji je ujedno i proвозni otpremni ured, koji se ne nalazi na fizičkom mjestu izlaska robe iz Unije ili u blizini tog fizičkog mjesta. Roba se zatim pod nadzorom proвозnog sustava NCTS kreće do mjesta izlaska. Provoz završava porukom o rezultatima proвозa koju odredišni ured šalje otpremnom uredu. Smatra se da se time olakšava trgovina jer se omogućuje prijevoz robe do središnjeg čvorišta u okviru postupka izvoza, zatvaranje tog postupka te naknadno pregrupiranje i izvoz u okviru postupka proвозa.

Međutim, ukupna opažanja dionika pokazuju da to nije zadovoljavajuće rješenje. Nadalje, u zakonodavstvu o trošarinama ne postoji jasna pravna osnova za primjenu postupka proвозa nakon postupka izvoza te se s pravnog stajališta roba koja se tako proвозi nepropisno pušta u potrošnju ako je odgovarajući postupak izvoza zatvoren u trenutku početka postupka proвозa, odnosno prije no što roba fizički napusti carinsko područje Europske unije.

Od 27 država članica 11 ih je navelo da je kombinacija postupka izvoza s postupkom proвозa koji slijedi nakon njega dovela do problema. Takvim se postupkom zahtijeva ručno zatvaranje kretanja u EMCS-u, dok se u nekim državama članicama nakon početka proвозa automatski pokreće zatvaranje postupka izvoza, a zatim i EMCS-a, iako se roba još uvijek kreće Europskom unijom u okviru postupka proвозa. Informacije u EMCS-u više nisu točne jer roba stvarno napušta Europsku uniju tek nakon završetka postupka proвозa.

Od ispitanika koji su izvozili trošarinsku robu 40 % navelo je da primjenjuje taj postupak (45 % je navelo da ga ne primjenjuje, a 15 % nije znalo primjenjuje li se taj postupak). Kao prednosti naveli su uštedu vremena i troškova te poboljšanu mogućnost praćenja kretanja. Međutim, isto su tako naveli da postoje problemi u pogledu koordinacije informacija u trošarinskim postupcima i postupcima proвозa. Postupci u kojima se postupak izvoza kombinira s postupkom proвозa za izvoz trošarinskih proizvoda prouzročili su probleme za 26 % ispitanika koji su ih primjenjivali.

3.2.3. *Relevantnost*

Poglavlja III. i IV. Direktive 2008/118/EZ

19 država članica smatra (slaže se ili se u potpunosti slaže) da još uvijek postoji potreba za EMCS-om u njihovoj zemlji unatoč razvoju određenih vrsta prijave. Samo se jedna država članica nije složila s time, dok su ostali ispitanici naveli da ne znaju ili da se niti slažu niti ne slažu. Potrebu za EMCS-om potvrdili su države članice i trgovci koji pozivaju na proširenje područja primjene EMCS-a na ulja za podmazivanje i sirovi duhan radi sprječavanja prijave. Države članice izrazile su potrebu za analizom funkcionalnih specifikacija EMCS-a i za njegovim daljnjim razvojem koji bi uključivao automatizaciju „kretanja robe za koju je plaćena trošarina”. Navele su da se razvojem određenih vrsta prijave ne smanjuje potreba za EMCS-om, već da EMCS treba ojačati. Prepoznato je da je predloženim izmjenama EMCS-a, bez obzira na njihovu vrstu, potrebno postići ravnotežu između „sprječavanja prijave i olakšavanja trgovine” kako bi se povećale koristi EMCS-a.

¹⁸ Izlazni carinski ured obično je lokacija carinskog tijela na granici ili u morskoj ili zračnoj luci ili u njihovoj blizini gdje se potvrđuje da je roba napustila carinsko područje Europske unije i da je stoga izvoz robe završen. Člankom 329. Provedbenog akta o Carinskom zakoniku Unije dopušteno je da se druge lokacije na području tretiraju kao izlazni ured i da stoga izvoz završi prije no što roba fizički napusti područje. Time se EMCS može, ali i ne mora zatvoriti automatski, ovisno o državi članici.

Od 27 država članica 16 ih se složilo da se slični rezultati u pogledu borbe protiv prijevare ne bi mogli ostvariti bez djelovanja EU-a (odnosno nacionalnom, bilateralnom ili međunarodnom inicijativom).

Poglavlje V. Direktive 2008/118/EZ

Komisija smatra da postoji daljnja potreba za okvirom na razini Unije za kretanje robe među poduzećima u okviru postupka uz plaćenu trošarinu kako bi se izbjeglo dvostruko oporezivanje. Međutim, Komisija podržava zaključak država članica i trgovaca da aranžmani uz plaćenu trošarinu iz poglavlja V. nisu dovoljno učinkoviti i djelotvorni.

3.2.4. *Dodana vrijednost EU-a*

Kada je riječ o trgovcima, glavne koristi zajedničkog sustava EMCS odnose se na kraće vrijeme potrebno za obradu trošarinskih dokumenata, mogućnost praćenja kretanja (za pošiljatelja i primatelja) te olakšavanje revizije i kontrole na temelju učinkovitije i kvalitetnije dokumentacije o kretanju.

Postojećim aranžmanima općenito se osigurava jasan i dosljedan okvir za skladištenje i kretanje trošarinske robe. Postoji ograničen broj područja u kojima različita tumačenja država članica dovode do različitih nacionalnih pravila i nesigurnosti za trgovce. Na primjer, pravila o odgovornosti za trošarinu u slučaju manjkova trenutačno dovode do određenih nejasnoća i potrebno ih je pojasniti. Komunikacijske mehanizme koji su na raspolaganju trgovcima i nadležnim tijelima u slučaju nastanka izvanrednih situacija potrebno je poboljšati primjenom postojeće funkcionalnosti ili razvojem nove.

Jedinstvena pravila za EMCS bitna su za pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Tome se može dodatno pridonijeti usklađivanjem pristupa EMCS-u tako da se osiguraju zajedničke definicije za gospodarske subjekte koji su ovlašteni za skladištenje i kretanje robe u sustavu odgode plaćanja trošarine. Aranžmanima se općenito osiguralo ograničenje opsega diskriminirajućih uvjeta u različitim državama članicama. Čak i ako se zadrži nacionalna nadležnost za izdavanje odobrenja trgovcima za skladištenje i kretanje trošarinske robe, malo je dokaza o bilo kakvim znatnim preprekama pristupu tržištu.

Trgovci su naveli da se glavne koristi EMCS-a odnose na mogućnost praćenja kretanja (za pošiljatelja i primatelja), čime im se olakšava revizija vlastitih aktivnosti, te praćenja učinkovitosti i djelotvornosti vlastitih aranžmana za ispunjavanje poreznih obveza.

Uprave i trgovci općenito su smatrali da su prednosti zajedničkog djelovanja na europskoj razini u pogledu transakcija među poduzećima (B2B) ograničene zbog nedostatka pravne i tehničke jasnoće te nacionalnih razlika. Kada je riječ o prodaji na daljinu, postojeći aranžmani zbog nedovoljne usklađenosti imali su malu dodanu vrijednost EU-a ili je uopće nisu imali. Neki su trgovci naveli da aranžmani čine jednako ili čak veće opterećenje u odnosu na aranžmane za izvoz robe u treće zemlje.

Područja u kojima bi daljnje usklađivanje moglo biti korisno obuhvaćena su odjeljkom 4.

4. PITANJA KOJA ZAHTIJEVAJU DODATNU POZORNOST

Predložena poboljšanja mogu se ostvariti planiranom izmjenom Direktive 2008/118/EZ i njezinih provedbenih uredbi kako je predviđeno u programu rada Komisije.

4.1. Odobrenja

Direktivom 2008/118/EZ na razini EU-a uspostavljaju se zajedničke definicije različitih vrsta trgovaca koji su ovlašteni za skladištenje i kretanje trošarinske robe u sustavu odgode plaćanja trošarine. Tim se definicijama pridonosi jasnom i dosljednom okviru za skladištenje i kretanje trošarinske robe te se osigurava jednako postupanje s poduzećima.

Zahtjevi za odobrenja za skladištenje i kretanje trošarinske robe i za pojednostavnjenje razlikuju se među državama članicama. Zahtjevi za odobrenja složeni su. Zbog toga može doći do stvaranja prepreka za trgovce, a postupak podnošenja zahtjeva može biti dugotrajniji no što je to nužno. Na primjer, kada je trgovcima postavljeno pitanje o pravilima za izračun jamstava za odobrenja¹⁹, brojni gospodarski subjekti izjavili su da nisu upoznati s pravilima (24 %). Analizom po državama članicama podaci su pokazali da su gospodarski subjekti koji su iz iste zemlje i koji djeluju u istom sektoru ponekad dobili proturječne informacije. Na primjer, gospodarski subjekti koji djeluju u Njemačkoj (državi članici s najvećom stopom sudjelovanja u anketi) naveli su da se njihova jamstva za skladištenje izračunavaju na temelju godišnjeg prometa (34 %), mjesečnog prometa (3 %), godišnje trošarinske obveze (16 %) i mjesečne trošarinske obveze (21 %). To upućuje na visok stupanj složenosti nekih zahtjeva i odredaba.

U analizama slučaja istaknuta je i složenost pristupa odredbama i njihova razumijevanja. Dionici iz četiriju država članica naveli su da trgovci često nisu podnosili potpune zahtjeve i da su zbog toga nadležna tijela morala obavljati dodatan, nepotreban posao.

U većini država članica gospodarski subjekti moraju položiti jamstvo za kretanje kojim se osigurava trošarinski dug za kretanje i jamstvo za odobrenje kojim su pokrivena djelatnosti trošarinskog skladišta ili registriranih pošiljatelja ili primatelja. Jamstva se obrađuju na nacionalnoj razini. Trgovci su smatrali da su jamstva znatno opterećenje unatoč činjenici da se smanjenja i oslobođenja od jamstava primjenjuju često, kako bi se pružila podrška malim gospodarskim subjektima, posebno onima koji ispunjuju svoje obveze u pogledu proizvoda i poreza. Oslobođenja su dopuštena samo u posebnim okolnostima, koje su utvrđene u Direktivi 2008/118/EZ.

4.2. Postupanje s manjkovima, viškovima, ostalim izuzećima i borba protiv prijevare²⁰

Nakon završetka evaluacijske studije Europski sud donio je presudu o člancima 10. i 20. Direktive u kojoj je, među ostalim, pojašnjeno kada kretanje završava²¹. Odredbama članka 20. stavka 2. Direktive, u kojem se navodi kada završava kretanje trošarinske robe u sustavu odgode plaćanja trošarine, želi se odrediti vrijeme kada se ta roba smatra puštenom u potrošnju i utvrditi kada nastaje obveza obračunavanja trošarine na tu robu. To je još važnije u slučajevima u kojima su utvrđeni manjkovi nakon isporuke trošarinske robe. Neovisno o tome, postupak koji se odnosi na potraživanja za manjkove

¹⁹ U slučaju da se ona zahtijevaju, jamstvima se mora pokriti rizik svojstven proizvodnji, obradi i skladištenju trošarinske robe. Jamstva se obrađuju na nacionalnoj razini.

²⁰ Za više detalja vidjeti: Evaluaciju postojećih aranžmana za skladištenje i kretanje trošarinske robe u sustavu odgode plaćanja trošarine, str. 75. – 87.

²¹ Presuda Suda (šesto vijeće) od 28. siječnja 2016. (zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Bundesfinanzhof – Njemačka) – BP Europa SE protiv Hauptzollamt Hamburg-Stadt (predmet C-64/15), SL 2016/C 106/11

nije jasan. Potraživanja od trgovaca obuhvaćena su odredbama Direktive 2010/24/EU²² (Direktiva o naplati potraživanja), ali primjena instrumenata predviđenih Direktivom o naplati potraživanja razlikuje se među državama članicama. U nekim se slučajevima oni uopće ne primjenjuju. Ne postoji jasna osnova za povezivanje instrumenata za naplatu potraživanja s prethodnim utvrđivanjem trošarinske odgovornosti. U specifikacijama EMCS-a²³ predviđeno je sredstvo komunikacije između država članica i trgovaca kako bi se utvrdile eventualne odgovornosti, ali se ono rijetko upotrebljava. EMCS osigurava i poruku za potraživanje trošarine koju bi država članica koja zahtijeva potraživanje trebala poslati državi članici otpreme koja je odgovorna za upravljanje jamstvom, ali se i ta poruka rijetko, ako uopće, upotrebljava.

Neki su se trgovci žalili da ne mogu izmijeniti podatke u elektroničkom trošarinskom dokumentu (e-TD) nakon što ga prihvati država članica otpreme, što dovodi do sporova o količini i plativoj trošarini. Pošiljatelj može državi članici otpreme poslati izvješće iz EMCS-a o događaju uz naznaku pogreške. Međutim, primarna je svrha izvješća o događaju omogućiti trgovcima prijavu velikih incidenata nastalih tijekom kretanja, a ta se mogućnost trenutačno rijetko upotrebljava. Među državama članicama 2014. poslano je samo 1160 izvješća o događajima, odnosno približno 0,04 % od 2,95 milijuna kretanja zabilježenih u EMCS-u te godine. Međutim, ne postoji zakonska obveza izvješćivanja.

Promjena odredišta nakon neprihvatanja ili odbijanja²⁴ pošiljke: države članice dogovorile su u okviru stručne skupine da bi pošiljatelj u slučaju neprihvatanja ili odbijanja pošiljke trebao zatražiti promjenu odredišta kako bi se pošiljka vratila na mjesto otpreme ili poslala novom primatelju. To bi trebala postati zakonska obveza. Dodatno bi poboljšanje bilo kada bi pošiljatelj bio dužan poduzeti daljnje mjere u slučaju slanja poruke o neprihvatanju ili odbijanju. Dostavljena su dva prijedloga za smanjenje tih problema: kao prvo, specifikacije bi trebalo poduprijeti zakonskom obvezom slanja poruke o neprihvatanju i odbijanju i, kao drugo, trebalo bi stvoriti pravnu osnovu na temelju koje bi se nakon poruke o neprihvatanju ili odbijanju kao odredište automatski ponovno odredio pošiljatelj.

Općenito se smatra da je EMCS-om smanjena prijevara. Države članice utvrdile su kao glavne probleme preduga putovanja koja upisuju trgovci i nedostatak određenih podataka u e-TD-u, kao što su vlasništvo nad robom pri otpremi i na odredištu, koji bi mogli biti korisni u analizi rizika.

4.3. Koordinacija između trošarinskih i carinskih postupaka

Kao što je prethodno navedeno, veliki broj nezatvorenih kretanja u slučaju neizravnog izvoza trošarinske robe i dalje je zabrinjavajući. Jasna pravna osnova za provoz i bolje usklađivanje pravila za postupanje s uvezenom trošarinskom robom isto bi tako mogli biti korisni.

²² Direktiva Vijeća 2010/24/EU od 16. ožujka 2010. o uzajamnoj pomoći kod naplate potraživanja vezanih za poreze, carine i druge mjere, *Službeni list Europske unije* L 84/1, 31.3.2010.

²³ Specifikacije EMCS-a dokumenti su u kojima su opisani središnji i nacionalni zahtjevi u pogledu sustava EMCS i način na koji se ti zahtjevi ispunjuju na visokoj razini (takozvane funkcionalne specifikacije sustava trošarina ili FESS-ovi) te određeni broj različitih dokumenata koji sadržavaju detaljnije opise.

²⁴ U ovom kontekstu „neprihvatanje” pošiljke odnosi se na odluku primatelja da ne prihvati pošiljku robe koja se nalazi na mjestu otpreme ili se kreće od mjesta otpreme. „Odbijanje” se odnosi na odluku o neprihvatanju robe koja je stigla na mjesto odredišta.

4.4. Postupci uz plaćenu trošarinu namijenjeni malim i srednjim poduzećima

Aranžmani za kretanje robe za koju je plaćena trošarina među poduzećima, posebno oni koji se odnose na mala i srednja poduzeća, ne funkcioniraju dobro te su izvor administrativnog opterećenja i viših troškova usklađivanja za trgovce, kao i potencijalni izvor prijevare. Papirnati dokumenti moraju se vraćati državi članici otpreme. Povrat u državi članici otpreme moguće je ostvariti tek nakon zaprimanja takvog dokumenta. Papirnati dokumenti mogu se potencijalno više puta upotrijebiti za prijevaru jer ne postoji zakonski rok za njihovo vraćanje.

Aranžmani za prodaju trošarinske robe na daljinu još su lošiji jer je zbog općenite upotrebe poreznih zastupnika zakonito komercijalno poslovanje postalo neodrživo. Međutim, Komisija predlaže da se taj problem riješi tek nakon dogovora o jedinstvenoj kontaktnoj točki za PDV za prodaju na daljinu. Ukidanjem samo poreznog zastupnika ne bi se smanjilo opterećenje za trgovce jer se oni trebaju registrirati za PDV i u državi članici potrošnje.

5. ZAKLJUČCI I DALJNI KORACI

S obzirom na nalaze dviju studija i evaluacije SWD(2017) xxx Komisija donosi sljedeće zaključke:

aranžmani za skladištenje i kretanje trošarinske robe ne bi smjeli narušavati tržišno natjecanje, spriječiti slobodno kretanje takve robe u EU-u niti onemogućiti naplatu poreza ili olakšati poreznu prijevaru.

Postojeći aranžmani za skladištenje i kretanje trošarinske robe u sustavu odgode plaćanja trošarine općenito funkcioniraju učinkovito i djelotvorno te na način koji se ne bi mogao ostvariti bez djelovanja na razini Unije. Međutim, potrebno je riješiti određene probleme, posebno koordinaciju trošarinskih i carinskih postupaka, gdje su prisutne znatne razine pravne nesigurnosti i gdje postoji znatan prostor za poboljšanje koordinacije tehničkih postupaka. Naposljetku, iako se uvođenjem EMCS-a za nadzor kretanja trošarinske robe u sustavu odgode plaćanja trošarine pridonijelo naplati trošarine, postoji određeni broj mogućih pravnih i tehničkih izmjena kojima bi se dodatno smanjile utaja i prijevara.

Daleko su manje zadovoljavajući aranžmani za kretanje robe koja je već puštena u potrošnju u drugoj državi članici: postojeći su aranžmani neučinkoviti, nedovoljni za osiguravanje slobodnog kretanja trošarinske robe te bi mogli omogućiti utaju poreza i prijevaru. To se posebno odnosi na mala i srednja poduzeća, koja najviše primjenjuju te aranžmane. Primjenom EMCS-a za postupke uz plaćenu trošarinu uskladila bi se ta vrsta trgovine te bi se pravila učinila transparentnijima i jasnijima, čime bi se trgovcima omogućilo da jednostavno i brzo naplate trošarinu plaćenu u državi članici otpreme.

Daljnji koraci:

- (1) Komisija će ispitati moguća pravna i tehnička poboljšanja postupanja s nepravilnostima i obrade potraživanja država članica.
- (2) Komisija će istražiti bi li bilo korisno predložiti sustav koji je manje opterećujući od EMCS-a ili SAAD-a za kretanje trošarinske robe s niskim poreznim rizikom, kao što su denaturirani alkohol, arome, parfemi i određeni energenti.

- (3) Komisija će ispitati pravne i tehničke izmjene aranžmana za nadzor uvoza, izvoza i provoza trošarinske robe.
- (4) Komisija će analizirati djelomičnu ili potpunu automatizaciju aranžmana uz plaćenu trošarinu za poslovanje B2B u svrhu smanjenja administrativnog opterećenja i troškova usklađivanja za trgovce i države članice.
- (5) Komisija će razmotriti daljnje korake za poboljšanje aranžmana za prekograničnu prodaju trošarinske robe na daljinu.

Komisija će uzeti u obzir ove zaključke tijekom priprema za preispitivanje Direktive, kako je utvrđeno u radnom programu Komisije za 2017. (COM(2016) 710 final, PRILOG 2.). U okviru tog preispitivanja provest će se otvoreno javno savjetovanje i procjena učinka.