

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Prijedlogu direktive Vijeća o izmjeni Direktive 92/83/EEZ o usklađivanju struktura trošarina na alkohol i alkoholna pića”

(COM(2018) 334 final – 2018/0173 (CNS))

o „Prijedlogu direktive Vijeća o općim aranžmanima za trošarine (preinaka)”

(COM(2018) 346 final – 2018/0176 (CNS))

o „Prijedlogu odluke Europskog parlamenta i Vijeća o računalnoj obradi kretanja i nadzora trošarinske robe

(preinaka)”

(COM(2018) 341 final – 2018/0187 (COD))

i o „Prijedlogu uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 389/2012 o administrativnoj suradnji u području trošarina u pogledu sadržaja elektroničkog upisnika”

(COM(2018) 349 final – 2018/0181 (CNS))

(2019/C 62/17)

Izvjestitelj: **Jack O’CONNOR**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 5.7.2018. Vijeće Europske unije, 13.6.2018. Europska komisija, 25.5.2018.
Pravni temelj:	članci 113. i 114. UFEU-a
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	3.10.2018.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	17.10.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	538
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	193/0/9

1. Sažetak i zaključci

1.1. EGSO pozdravlja mjere sadržane u paketu koji predlaže Komisija. Smatra da će se njima u velikoj mjeri postići postavljeni ciljevi, a to su pružanje veće sigurnosti i jasnoće u pogledu postupanja s određenim alkoholnim proizvodima, olakšavanje prekogranične trgovine putem racionaliziranih i moderniziranih sustava te smanjenje administrativnih i pravnih opterećenja za mala poduzeća.

1.2. EGSO je svjestan razlika u prihodima od poreza na trošarine u državama članicama, osobito od oporezivanja trošarinama na alkoholne proizvode. Nadalje, u odnosu na određene proizvode postoje različiti kulturni stavovi, socijalni ciljevi (primjerice, zdravlje) i poduzetnički ciljevi (primjerice, promicanje malih poduzeća i inovacija). Stoga se valja voditi načelom da se državama članicama osigura najšira moguća sloboda odlučivanja kako bi oporezivanje trošarinama na alkoholne proizvode prilagodile nacionalnim potrebama i ciljevima u pogledu strukture oporezivanja te kulturnog i socijalnog konteksta. EGSO izražava zadovoljstvo time što se to načelo poštuje u predloženim izmjenama.

1.3. EGSO podržava mjere utvrđene paketom revizija pod uvjetom da se osiguraju veća jasnoća i dosljednost definicija (primjerice, *pravno i gospodarski neovisan, jabukovača* itd.), da pristup prekograničnoj trgovini za male proizvođače bude administrativno jednostavniji i moderniziran putem ažuriranih informacijskih sustava te da se pojasne postupak i uvjeti

denaturiranja alkohola. Time će se smanjiti administrativna i pravna nesigurnost država članica i gospodarskih subjekata, što će dovesti do smanjenja troškova i uklanjanja prepreka. Pored toga, trebalo bi naručiti izradu izvješća o nezakonitom tržištu jakih alkoholnih pića.

1.4. Postoje dva razloga za zabrinutost. Prvi je prijedlog da se niži prag trošarina za pivo povisi s 2,8 % vol. na 3,5 % vol. Iako se to predstavlja kao zdravstvena mjera, postoji bojazan da bi to, upravo suprotno, moglo povećati unos alkohola. Međutim, budući da bi taj izbor bio ostavljen državama članicama na diskreciju, EGSO prijedlog podržava, ali poziva na to da ga se u roku od pet godina revidira kako bi se mogao ocijeniti učinak u bilo kojoj od država članica koje postupe u skladu s prijedlogom.

1.4.1. Drugi je prijedlog Komisije da se racionalizira metoda mjerenja stupnja Platoa na pivu kao „gotovom proizvodu” s obrazloženjem da bi to trebalo raditi na kraju postupka kuhanja. U skladu s tumačenjem važeće Direktive od strane Suda Europske unije, za potrebe ubiranja trošarina stupanj Platoa trebao bi se mjeriti prije dodavanja šećera ili zaslađivača. Međutim, EGSO napominje da se ta metoda koristi samo u tri države članice. To znači da bi jedanaest država članica (ostale ne upotrebljavaju metodu Plato) trebalo promijeniti svoju metodu. Stoga EGSO podržava prijedlog Komisije zato što on dovodi do najmanjeg mogućeg poremećaja i zato što bi u tom slučaju samo tri države članice trebale promijeniti metodu koju upotrebljavaju.

2. Sažetak prijedloga Komisije

2.1. Prijedlozi Komisije dijele se na dva dijela. S jedne strane, Prijedlog direktive Vijeća o izmjeni Direktive 92/83/EEZ o usklađivanju struktura trošarina na alkohol i alkoholna pića i Prijedlog direktive Vijeća o općim aranžmanima za trošarine, a s druge dva dodatna prijedloga koji su administrativne prirode i koji podupiru prijedloge sadržane u Direktivi Vijeća o općim aranžmanima za trošarine. To su: Prijedlog uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 389/2012 o administrativnoj suradnji u području trošarina u pogledu sadržaja elektroničkog upisnika i Prijedlog odluke Europskog parlamenta i Vijeća o računalnoj obradi kretanja i nadzora trošarinske robe.

2.2. **Prijedlog direktive Vijeća o izmjeni Direktive 92/83/EEZ:** pitanja kojima se bave prijedlozi Komisije podijeljena su u četiri kategorije: i. postupanje s denaturiranim alkoholom, ii. snižene stope za male proizvođače i klasifikacija određenih alkoholnih pića, iii. alkoholna pića s niskim udjelom alkohola te iv. mjerenje stupnja Platoa zaslađenog ili aromatiziranog piva.

2.2.1. **Postupanje s denaturiranim alkoholom:** trenutačno postoje nedosljednosti među državama članicama u uzajamnom priznavanju potpuno denaturiranog alkohola (CDA), kao i razlike u tumačenju neizravne upotrebe djelomično denaturiranog alkohola (PDA). Komisija predlaže da se (a) pojasni uzajamno priznavanje potpuno denaturiranog alkohola i moderniziraju postupci kojim države članice obavješćuju o njegovim novim formulacijama; (b) osigura jednako postupanje s djelomično denaturiranim alkoholom za neizravne upotrebe te (c) zahtijeva da se kretanje djelomično denaturiranog alkohola koji prelazi 90 % volumnog udjela stvarnog alkohola (ABV) i nedovršene robe koja sadržava alkohol obavlja putem sustava kontrole kretanja trošarinskih proizvoda (EMCS).

2.2.2. **Snižene stope za male proizvođače i klasifikacija alkoholnih pića:** države članice mogu malim proizvođačima piva i etilnog alkohola odobriti snižene stope. Mali proizvođači moraju biti „pravno i gospodarski neovisni”, ali nije u dovoljnoj mjeri definirano što to znači, zbog čega dolazi do nesigurnosti i administrativnih i sudskih troškova. Nadalje, države članice ne smiju primjenjivati snižene stope na male proizvođače drugih alkoholnih pića, jer time male proizvođače jabukovače dovode u nepovoljni položaj. Komisija predlaže da se (a) utvrdi značenje fraze „pravno i gospodarski neovisni” i uvede jedinstveni certifikat za male pivare, uključujući proizvođače jabukovače, diljem EU-a ⁽¹⁾ te (b) uvedu neobavezne snižene stope za samostalne male proizvođače jabukovače ⁽²⁾.

2.2.3. **Pića s niskim udjelom alkohola:** države članice mogu primijeniti snižene stope na alkoholna pića s niskim udjelom alkohola. To se odnosi samo na pojedine alkoholne proizvode (primjerice, pivo). Komisija predlaže povećanje praga s 2,8 % vol. na 3,5 % vol ⁽³⁾. Postoji mišljenje da je prag utvrđen za s pivo niskim udjelom alkohola preнизak i da se time narušava inovacija proizvoda i ne pruža dovoljna potpora razvoju tog podsektora. Zbog toga potrošači ne prelaze na piva s niskim udjelom alkohola, čime se narušava zdravstvena politika.

⁽¹⁾ Članak 4. i članak 13.a

⁽²⁾ Članak 13.

⁽³⁾ Članak 5.

2.2.4. Mjerenje stupnja Platoa u zaslađenom ili aromatiziranom pivu: u 14 država članica trošarina na pivo naplaćuje se na temelju stupnja Platoa „gotovog proizvoda”. Jedanaest država stupanj Platoa mjeri na kraju postupka kuhanja, a tri prije dodavanja šećernog sirupa i aroma (preostale države članice ne koriste ljestvicu Platoa već mjere volumni udjel stvarnog alkohola). Pojam „gotov proizvod” u Direktivi nije definiran, što dovodi do tri različita tumačenja i, u konačnici, neujednačenog mjerenja, što, pak, dovodi do razlika u trošarinama koje se primjenjuju na proizvode koji možda imaju jednaki alkoholni sadržaj. Nadalje se tvrdi da postupci praćenja stvaraju opterećenje zbog toga što svako od tri različita tumačenja sadrži različite zahtjeve za mjerenje stupnja Platoa (primjerice, praćenje u pivovari umjesto iz boce). Prema tumačenju važeće Direktive od strane Suda Europske unije ⁽⁴⁾, stupanj Platoa trebao bi se mjeriti prije završetka postupka, ne uzimajući u obzir dodatke. Komisija predlaže da se pojasni odredba o mjerenju stupnja Platoa u pivu, a naročito u kojem bi se trenutku mjerenje trebalo izvršiti. ⁽⁵⁾ To pretpostavlja mjerenje na kraju postupka (tj. uzimanje u obzir svih dodataka), čime će se pojasniti i pojam „gotov proizvod”.

2.3. Prijedlog direktive Vijeća o općim aranžmanima za trošarine: taj drugi paket mjera tehničke je prirode i sadržava mjere za racionalizaciju prijevoza trošarinske robe. Trošarinski i carinski postupci nisu uvijek usklađeni i sinkronizirani, što dovodi do poteškoća pri uvozu ili izvozu trošarinske robe. U nekim su okolnostima trošarinski postupci vrlo opterećujući ili se znatno razlikuju među državama članicama. Štoviše, s obzirom na visoki porezni rizik posjedovanja i kretanja trošarinske robe u sustavu odgode plaćanja trošarine, tim se aranžmanima većinom koriste velika poduzeća. Mala i srednja poduzeća primjenjuju postupke koji su primjereniji za male pošiljke i nisku količinu kretanja, ali dovode do većeg regulatornog tereta po kretanju, što dovodi do dodatnih administrativnih troškova i troškova usklađivanja, a poduzećima i nacionalnim tijelima stvara više posla. Razlog je tome što se pojedini koraci u postupcima trebaju ručno provesti i podliježu različitim zahtjevima u različitim državama članicama. Ti su koraci, pored ostalog, izvor porezne prijevare. Komisija predlaže niz mjera u svrhu racionalizacije i pojednostavljenja tih postupaka koji obuhvaćaju međudjelovanje izvoza i uvoza trošarinskih proizvoda, trošarine na poslovanje između poduzeća i iznimne situacije.

2.3.1. Međudjelovanje pri uvozu: ne postoje standardizirani zahtjevi u pogledu dokumenata potrebnih za oslobođenje od plaćanja trošarine pri puštanju robe u slobodni promet. Oslobođenje od plaćanja trošarine pri puštanju robe može se zatražiti ako se roba kreće iz mjesta uvoza u okviru sustava EMCS, ali se ne zahtijeva predložanje standardnih dokaza, za razliku od aranžmana za oslobođenje od plaćanja PDV-a na dostavu unutar EU-a. Komisija predlaže da se uvede zahtjev deklariranja pošiljatelja i primatelja (države članice mogu zahtijevati identifikaciju trošarinskog kretanja povezanog s robom).

2.3.2. Međudjelovanje pri izvozu: EMCS i ECS nisu usklađeni. Kretanja se trebaju ručno zaključiti, a nevažeći izvozi ne prijavljuju se EMCS-u. To može dovesti do administrativnog opterećenja za poduzeća (primjerice, kašnjenja u izdavanju jamstva), mogućih prijevara i narušavanja tržišta. Komisija predlaže da se uvede zahtjev za identifikaciju trošarinskog pošiljatelja i jedinstvene referentne oznake (ARC) za kretanja u okviru EMCS-a. Bit će obvezno i izvješćivati EMCS o iznimnim situacijama u pogledu izvoza (primjerice, neuspješni izlaz robe iz EU-a, poništavanje deklaracije) kako bi se unaprijedilo usklađivanje.

2.3.3. Usklađivanje provoza: uz kombinaciju EMCS-a i ECS-a, za nadzor izvoza trošarinske robe koriste se i drugi postupci: postupak vanjskog i unutarnjeg provoza i ugovori za pojedinačan prijevoz (STC). Tim se postupcima pojednostavljaju izvozne aktivnosti gospodarskih subjekata jer im se omogućuje da izvozni postupak zaključe na početku provoza i na taj način dovrše kretanje u EMCS-u. Međutim, upotreba pojednostavljenih izvoznih postupaka dovodi do niza poteškoća: slabih dokaza o oslobođenju od plaćanja trošarine, nepostojanja dokaza o fizičkom izlazu robe, izdavanja jamstva prije samog izlaza robe i slabog nadzora. To može dovesti do prijevare i pravne nesigurnosti, koje pak dovode do složenih situacija i nejasnoća na razini poduzeća. U ovom trenutku zaključivanje kretanja trošarinskih proizvoda odobrenjem provoza nije pravno moguće. Komisija predlaže da se gospodarskim subjektima dopusti upotreba

⁽⁴⁾ C-30/17 – Kompania Piwowarska, 17. svibnja 2018.

⁽⁵⁾ Članak 3.

pojednostavljenih načina izvoza trošarinske robe upotrebom postupka vanjskog provoza nakon izvoza umjesto upotrebe EMCS-a do vanjske granice. Tako bi se osiguralo primjereno upravljanje jamstvima i spriječilo nestajanje robe na određitu jer bi roba, koja početkom vanjskog provoza postaje roba izvan EU-a, bila pod carinskim nadzorom sve dok ne napusti carinsko područje.

2.3.4. **Trošarina plaćena na poslovanje između poduzeća (B2B):** postojeći postupak za kretanje robe za koju je plaćena trošarina na poslovanje između poduzeća provodi se u papirnatom obliku. Njime se koriste mala i srednja poduzeća jer nije potrebno trošarinsko skladište za otpremu ili primitak robe. Međutim, taj je postupak zastario, nejasan i stvara opterećenja. Komisija predlaže automatizaciju tih kretanja proširenjem područja djelovanja EMCS-a s pomoću stvaranja dviju novih kategorija: ovjerenog pošiljatelja i ovjerenog primatelja. Time će se pojednostaviti i smanjiti troškovi malih i srednjih poduzeća te postići veća učinkovitost.

2.3.5. **Iznimne situacije:** iznimne situacije odnose se na niz nepredvidivih okolnosti: količina robe koja stiže na određite manja je ili veća od one prijavljene pri otpremi (uključujući prirodne gubitke poput isparavanja benzina); primatelj odbija preuzeti odgovornost za robu; službeno otkazivanje kretanja itd. Te situacije nisu utvrđene zakonodavstvom, zbog čega države članice primjenjuju različite postupke za procjenu manjka i obradu odbijanja te različite pragove za dopuštene gubitke. To može dovesti do složenih situacija i zabluda. Direktivama je već osigurano da se količine mjere na uobičajeni način. Komisija se slaže da mora podići svijest nacionalnih tijela u tom pogledu, Međutim, predlaže novu mjeru radi standardizacije pragova dopuštenih gubitaka

2.4. Postoje još dva prijedloga koji su administrativne prirode i koji podržavaju prijedloge sadržane u Direktivi Vijeća o općim aranžmanima za trošarine.

2.4.1. Prijedlog uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 389/2012 o administrativnoj suradnji u području trošarina u pogledu sadržaja elektroničkog upisnika odnosi se na automatizaciju nadzora kretanja trošarinske robe puštene u potrošnju u jednoj državi članici i zatim premještene u drugu državu članicu radi dostave u komercijalne svrhe u toj drugoj državi članici.

2.4.2. Prijedlog odluke Europskog parlamenta i Vijeća o računalnoj obradi kretanja i nadzora trošarinske robe priložen je prethodno navedenoj uredbi Vijeća i njime se u praksi provodi automatizacija nadzora kretanja trošarinske robe.

3. Napomene

3.1. Prijedlog direktive Vijeća o izmjeni Direktive 92/83/EEZ

3.1.1. Postupanje s denaturiranim alkoholom (točka 2.2.1). EGSO smatra da su prijedlozi Komisije dobri i da u vezi s njima treba poduzeti daljnje korake. Pored toga, postoji potreba za temeljitijim razumijevanjem nezakonitog tržišta jakih alkoholnih pića o kojem bi trebalo naručiti izvješće kako bi se mogli razviti bolji instrumenti za njegovo suzbijanje.

3.1.2. Snižene stope za male proizvođače i klasifikacija određenih alkoholnih pića (točka 2.2.2). EGSO i ovdje smatra da bi se Komisijinim prijedlozima doprinijelo rješavanju postojećih problema i osigurala veća jasnoća uz istodobno poboljšanje sustava kako bi se zadržao poticaj za pomaganje malim proizvođačima. EGSO smatra da bi Komisija u budućnosti trebala razmotriti uvođenje slične snižene stope s revidiranim pragovima za destilerije jakih alkoholnih pića.

3.1.3. Alkoholna pića s niskim udjelom alkohola (točka 2.2.3) Komisijini prijedlozi u pogledu tog pitanja nešto su sporniji. Malo je dokaza da je inovacija proizvoda ugrožena. Postoje nepotkrijepljeni dokazi koji upućuju na to da proizvođači, uključujući male proizvođače, proizvode sve više piva s niskim udjelom alkohola. Iz zdravstvenih razloga, potrošači piva sa standardnim udjelom alkohola trebalo bi poticati da prijeđu na alkoholna pića s niskim udjelom alkohola revidiranog volumena. Ako se to ne dogodi, moglo bi doći do toga da potrošači piva s niskim udjelom alkohola povećaju svoju konzumaciju alkohola. Međutim, EGSO uviđa da ti prijedlozi nisu obvezujući za države članice: svaka država članica zadržala bi diskrecijsko pravo u pogledu zadržavanja nižeg praga i snižavanja trošarine. EGSO te prijedloge stoga prihvaća, ali smatra da bi u roku od pet godina trebalo provesti reviziju u državama članicama koje te odredbe primjenjuju kako bi se ocijenilo u kojoj su mjeri konzumenti alkoholnih proizvoda prešli s proizvoda standardnog udjela alkohola na proizvode nižeg udjela alkohola.

3.1.4. Mjerenje stupnja Platoa zaslađenog ili aromatiziranog piva (točka 2.2.4): EGSO uviđa da bi Komisijini prijedlozi u pogledu tog pitanja mogli biti sporni, posebice u svjetlu tumačenja važeće Direktive od strane Suda Europske unije. Predstavnici gospodarskih subjekata osporavaju tvrdnju da postupak mjerenja udjela alkohola prije dodavanja šećera ili

zaslađivača predstavlja administrativno opterećenje. Međutim, u ovom trenutku samo tri države članice mjerenje provode prije dodavanja šećera ili zaslađivača, dok preostalih 11 koje koriste metodologiju Platoa koriste metodu koja je u skladu s prijedlozima Komisije. S obzirom na to i na koristi ostvarene dosljednim tumačenjem pojma „gotov proizvod”, došlo bi do manjih poremećaja kada bi svoju metodu izmijenile samo tri države članice umjesto da ih to mora učiniti njih 11. Valja napomenuti da pri izvozu takvih proizvoda razlike u primjeni metode Platoa nisu relevantne jer se zahtijeva mjerenje volumnog udjela stvarnog alkohola. U skladu s time, EGSO smatra da prijedlozi Komisije dovode do najmanjih poremećaja i da bi, pored toga, zaštitili prihode od poreza.

3.2. Prijedlog direktive Vijeća o općim aranžmanima za trošarine

3.2.1. EGSO smatra da će mjere sadržane u predmetnom Prijedlogu direktive Vijeća (koji obuhvaća interakciju uvoza i izvoza, usklađivanje provoza, trošarine plaćene na poslovanje između poduzeća i izvanredne situacije) imati očekivani učinak, odnosno racionalizirati prijevoz trošarinske robe, uskladiti trošarinske i carinske postupke, smanjiti administrativne troškove i troškove usklađivanja s propisima za gospodarske subjekte i nacionalne vlasti te pomoći u suzbijanju prijevare. EGSO te prijedloge podržava.

3.3. Prijedlog uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 389/2012 i Prijedlog odluke Europskog parlamenta i Vijeća o računalnoj obradi kretanja i nadzora trošarinske robe

3.3.1. EGSO te prijedloge podržava jer administrativno olakšavaju provedbu prijedloga sadržanih u Direktivi Vijeća o općim aranžmanima za trošarine.

Bruxelles, 17. listopada 2018.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER
