

Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas Atzinums par tematu "Priekšlikums Padomes direktīvai par akcīzes nodokļa piemērošanas vispārējo kārtību"

COM(2008) 78 galīgā redakcija/3 – 2008/0051 (CNS)

(2009/C 100/27)

Eiropas Savienības Padome saskaņā ar Eiropas Kopienas dibināšanas līguma 93. pantu 2008. gada 4. martā nolēma konsultēties ar Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteju par tematu

"Priekšlikums Padomes Direktīvai par akcīzes nodokļa piemērošanas vispārējo kārtību"

Par Komitejas dokumenta sagatavošanu atbildīgā Ekonomiskās un monetārās savienības, ekonomiskās un sociālās kohēzijas specializētā nodaļa atzinumu pieņēma 2008. gada 2. oktobrī. Ziņotājs – BURANI kgs.

Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komiteja 448. plenārajā sesijā, kas notika 2008. gada 22. un 23. oktobrī (22. oktobra sēdē) ar 107 balsīm par, 1 balsi pret un 1 atturoties, pieņēma šo atzinumu.

1. Secinājumi un ieteikumi.

1.1. EESK piekrīt Komisijas lēmumam par to, ka 1992. gada Pamatdirektīva 92/12/EEK par akcīzes nodokļa piemērošanu pilnībā jāaizstāj ar jaunu dokumentu, kurā ņemta vērā elektroniskās EMCS procedūras (*Excise Movement and Control System* akcīzes preču aprites un kontroles sistēmas) ieviešana un nodrošināts tai juridiskais pamats. Komisija izmantoja šo izdevību, lai ieviestu dažus grozījumus un jauninājumus, kas bija nepieciešami, ņemot vērā dalībvalstu administrāciju un tirgotāju uzkrāto pieredzi. Turklāt vairākas procedūras tika vienkāršotas. Vispārīgi ņemot, paredzētie grozījumi vai jauninājumi nerada nekādus īpašus iebildumus, tomēr par dažiem aspektiem EESK vēlas dalīties pārdomās un sniegt savu ieguldījumu turpmākajās diskusijās.

1.2. Komisija norāda, ka direktīvas spēkā stāšanās datums principā ir 2009. gada 1. janvāris, bet tā arī apzinās, ka priekšlikuma izskatīšanai būs vajadzīgs ilgāks laika periods. Turklāt tā ierosina EMCS procedūru sākt piemērot tikai tajās dalībvalstīs, kas to jau pieņēmušas, savukārt citas dalībvalstis zināmu laika periodu turpinātu izmantot papīra dokumentu procedūru.

1.3. EESK kopā ar citām ieinteresētām pusēm uzskata, ka šis pasākums ir pelnījis kritiku. Divu procedūru izmantošana ir darbietilpīga un izmaksā dārgi gan administrācijām, gan tirgotājiem. Tomēr alternatīva, t. i., sākt izmantot EMCS, kad visi būs gatavi, nelabvēlīgi ietekmētu ne tikvien tos, kas jau ir tai gatavi, bet arī tirgotājus. Pagaidu risinājums, kas gan nav apmierinošs un var atlikt EMCS ieviešanu Eiropā uz nenoteiktu laiku, ir

EMCS izmantošana vienīgi to dalībvalstu iekšējiem darījumiem, kuras jau spēj pieņemt elektronisko procedūru. Visas dalībvalstis izmantotu papīra dokumentu procedūru starptautiskajos darījumos tik ilgi, līdz visas varētu pāriet uz elektronisko procedūru.

1.4. Komisijas dokumenta vissvarīgākā daļa attiecas uz preču pārvietošanu atliktās nodokļa maksāšanas režīmā. EESK piekrīt dažādiem jauninājumiem, izņemot dažus punktus un priekšlikumus (sk. 4.6. un 4.9. punktu), kas pārsvarā skar jēdzienu "neatgriezeniski zudušas preces", kurš tagad ir precīzāk definēts. Runājot par tālpārdošanu, formulējums 34. pantā (sk. 4.9. punktu) varētu būt par iemeslu juridiskai interpretācijai par akcīzes nodokļa iekasēšanas valsti.

1.5. EESK ierosina jaunajā direktīvā iekļaut precizējumu par daudzuma un vērtības ierobežojumiem, kuru ietvaros vienas dalībvalsts iedzīvotāja pirkumi tiek uzskatīti par "privātiem". Tomēr pastāv risks, ka dažādas administrācijas to var atšķirīgi interpretēt un piemērot.

2. Komisijas priekšlikums.

2.1. Noteikumi, kas ietverti 1992. gada 25. februāra Direktīvā 92/12/EEK par vispārēju režīmu akcīzes precēm, lielākoties saistīti ar papīra dokumentu izmantošanu. Ar EP un Padomes 2003. gada 16. jūnija Lēmumu Nr. 1152/2003/EK tika ieviesta **datortizēta sistēma**, t. i., akcīzes preču aprites un kontroles sistēma (EMCS), kas ļauj vienkāršot procedūras, kuras gulstas uz tirgotājiem, un dod iespēju iestādēm veikt integrētas un efektīvākas kontroles. Sakarā ar EMCS pieņemšanu jāgroza noteikumi par **pārvietošanu atliktās nodokļu maksāšanas režīmā**.

2.2. Komisija izmanto šo izdevību, lai **pilnībā aizstātu Direktīvu 92/12/EEK**. Komisija ne tikai ņem vērā EMCS pieņemšanu, kurai tā izveido juridisko pamatu, bet arī **struktūrēti groza visu iepriekšējo direktīvu**, t. i., atjaunina direktīvas redakciju, ņemot vērā jaunus tiesību aktu izstrādes standartus, pārstrādā tekstu, uzlabojot tā loģisko struktūru, svītro tos noteikumus, kas laika gaitā zaudējuši nozīmīgumu, pielāgo jaunus juridiskos jēdzienus, vienkāršo procedūras, atvieglojot formālītes tirgotājiem, bet nemazinot akcīzes kontroles efektivitāti.

2.3. Jaunā dokumenta V nodaļā ir iekļauti arī būtiskākie elementi no priekšlikuma COM(2004) 227 galīgā redakcija (Padome to neapsprieda 2005. gadā), ar ko groza pamatdirektīvas 7. un 10. pantu par pārdošanā esošo preču pārvietošanu Kopienas teritorijā.

2.4. Vispirms notika plaša apspriešanās ar tirgotājiem, un priekšlikums tika izstrādāts kopā ar ekspertu grupu Akcīzes nodokļa komitejas vadībā. Tā ir piemērota procedūra, kas ļauj izskatīt bez īpašiem iebildumiem dokumenta tehniskos aspektus.

3. Vispārīgās piezīmes.

3.1. EESK atzinīgi vērtē Komisijas iniciatīvu, kas ļauj izstrādāt salīdzinājumā ar pamatdirektīvu strukturētāku, saskaņotāku un administratīvo procedūru vienkāršošanas principam atbilstīgu dokumentu. Turklāt Komiteja norāda, ka ir vairāk ņemtas vērā tirgotāju vajadzības, vienlaikus nesamazinot kontroli, kas, gluži pretēji, kļūs efektīvāka, pateicoties EMCS procedūru pieņemšanai.

3.2. Jauno noteikumu vissvarīgākā daļa attiecas uz **preču pārvietošanu atliktās nodokļa maksāšanas režīmā atbilstīgi EMCS procedūram**. Saskaņā ar Lēmumu Nr. 1152/2003/EK EMCS vajadzētu būt ieviestai 2009. gada aprīlī. Ir apšaubāms, vai dažas valstis ievēros šo datumu, bet ir pilnīgi skaidrs, ka visas šo sistēmu neieviešīs. Jebkurā gadījumā sistēmai būs vajadzīgs kolektīvs pielāgošanās periods un ir vajadzīga **cieša valstu administrāciju sadarbība** un attiecīgi **iekšējo procedūru saskaņošana**. No administratīvā, tehniskā un darbības viedokļa tā ir diezgan sarežģīta problēma. Komisija to apzinās, un, ierosinot, lai direktīva stātos spēkā 2010. gada 1. aprīlī, tā paredz dalībvalstīm papildu **pārejas periodu**, kurā būtu spēkā attiecīgi pamatdirektīvas noteikumi.

3.3. Dalībvalstis ir uzņēmušās saistības pieņemt EMCS, bet nav skaidrs, vai visas to dara labprātīgi. Iespējams, ka radīsies vēl kāds šķērslis tās pilnīgai īstenošanai. Jārēķinās ar **pretestību**, ko varētu pamatot pat ar tehniskiem argumentiem, bet kuru pārsvarā ietekmē citi motīvi. Notikumi saistībā ar iepriekšējo dokumentu, kas ir priekšlikums direktīvai par akcīzes preču pārvietošanu pēc izlaišanas brīvam apgrozījumam (COM(2004) 227 galīgā redakcija) un kas minēts 2.3. punktā, neliecina par neko labu; pēc sarežģītām sarunām tika nolemts, ka problēmas izskatīšana jāpārceļ līdz jautājuma pilnīgai pārskatīšanai. Pašlaik izskatāmais priekšlikums ir lielā mērā identisks ar iepriekšējo.

3.4. Līdz ar to visjutīgākās ir **politiski ekonomiskās problēmas**. Katra dalībvalsts dažādām precēm piemēro atšķirīgas akcīzes likmes. Tas ir iemesls, kāpēc ekonomisku apsvērumu dēļ notiek **pārrobežu iepirkšanās**. Vienotā tirgus principi paredz, ka katrs iedzīvotājs var izmantot cenas atšķirības ne vien savā valstī, bet arī un galvenokārt pārrobežu pirkumos. Tomēr šie principi tiek apšaubīti, kad runa ir par finansiālajiem aspektiem. Reālajā dzīvē ir skaidrs, ka katra dalībvalsts nelabprāt pieņem šādus darījumus, ja tie tai rada zaudējumus, bet nepievērš tiem uzmanību, ja gūst no tiem kādu labumu. Šī problēma skar jebkuru ar akcīzes nodokli apliktu preci. Par to liecina pēdējā laika diskusijas par tabakas izstrādājumiem, alkoholu un dīzeļdegvielu.⁽¹⁾ Tajās tika minēti **veselības, sabiedriskās kārtības, vides aizsardzības apsvērumi, kā arī kaitējumi ekonomikai**. Tomēr pamatā ir arī motīvi, kas saistīti ar **nodokļu izdevīguma aprēķiniem** un kas ne vienmēr ir acīmredzami. Līdz ar to dažādi viedokļi rodas dalībvalstu **sociālās, saimnieciskās un nodokļu politikas dēļ**. Kopienas līmenī tas kļūst par **augstākā mērā politisku problēmu**.

3.5. EESK apzinās jautājuma jutīgumu un grūtības, ar kādām katra dalībvalsts var sastapties paredzēto sarunu laikā. Sarunu pozitīvais iznākums būs atkarīgs no **elastīguma**, kas būs nepieciešams kopīgu lēmumu panākšanai. Katrai valdībai jāatrod līdzsvars starp tās prasībām un spēju piekāpties pārējo partneru interesēm akcīzes jautājumā. Citiem vārdiem runājot, katram jāatrod veids, kā **sasniegt sociālajā un budžeta jomā izvirzītos mērķus un tos saskaņot ar kopīgo akcīzes sistēmu, nevis otrādi**.

⁽¹⁾ Sk., piemēram, nesenos priekšlikumus direktīvai:

“Priekšlikums Padomes direktīvai, ar kuru groza Direktīvu 92/12/EEK par vispārēju režīmu akcīzes precēm un par šādu preču glabāšanu, apriti un uzraudzību” (COM(2004) 227 galīgā redakcija – 2004/0072 (CNS));

“Priekšlikums Padomes direktīvai, ar ko groza Direktīvu 2003/96/EK attiecībā uz īpaša nodokļu režīma koriģēšanu gāzeļļai, ko izmanto par degvielu komerciāliem mērķiem, un nodokļu sistēmas saskaņošanu bezsvina benzīnam un gāzeļļai, ko izmanto par degvielu” (COM(2007) 52 galīgā redakcija – 2007/0023 (CNS));

“Priekšlikums Padomes direktīvai par tabakas izstrādājumiem piemērotā akcīzes nodokļa struktūru un likmēm (kodificēta versija)” (COM(2007) 587 galīgā redakcija).

4. Īpašas piezīmes.

4.1. Šajā sadaļā EESK izskatīs **svaīgākos jauninājumus un grozījumus**, ko salīdzinājumā ar spēkā esošiem tiesību aktiem ievieš Komisijas priekšlikums. Komiteja nekomentēs aspektus, kas nešķiet strīdīgi, kas iekļauti dokumenta racionalizācijas nolūkā vai kas izriet no veselā saprāta vai jautājuma dabiskās attīstības gaitas.

4.2. Kā jau norādīts 3.2. punktā, pat ja direktīvas pieņemšanas rezultātā tiks atcelta iepriekšējā Direktīva 92/12/EEK, **papīra dokumentu izmantošanas atcelšana** nesakrītīs ar jaunās direktīvas stāšanos spēkā. Direktīvas priekšlikums paredz, ka **pārejas periodā** varēs veikt darījumus, izmantojot arī papīra pavaddokumentus. Neviens nevar paredzēt šā perioda ilgumu. Ir skaidrs, ka EMCS sistēma var sastapties ar nopietnām problēmām, kamēr visas dalībvalstis to nebūs nepieņēmušas. EESK vēlas **vērst uzmanību uz slogu, kas gulstas ne vien uz tirgotājiem**, bet arī uz dalībvalstu administrācijām, kas ir spiestas vienlaicīgi darboties **gan ar elektroniskām sistēmām, gan ar papīra dokumentiem** atkarībā no galamērķa valsts.

4.2.1. Alternatīva, kas nozīmē, ka sistēma sāks darboties vienīgi tad, kad to ieviešīs visas dalībvalstis, rada risku atlikt projektu uz tālāku nākotni; turklāt tās dalībvalstis, kas jau ir gatavas strādāt ar elektronisko procedūru, būtu spiestas gaidīt, kamēr citas tām pievienosies. Tā ir nepieņemama situācija, kas nav izdevīga ne tikai tiem, kas laicīgi pielāgojušies noteikumiem, bet arī un jo īpaši tirgotājiem.

4.2.2. Komiteja norāda, ka daži eksperti ir izvirzījuši priekšlikumu, kas gan neatrisina problēmu, tomēr sniedz pieņemamu kompromisu, pat ja tas nav optimāls. Dalībvalstis, kas jau pārgājušas uz elektronisko procedūru, to varētu izmantot iekšējiem darījumiem, bet starptautiskajos darījumos varētu saglabāt papīra dokumentu procedūru. Līdz ar to, pirms pāriet uz sistēmas izmantošanu Kopienas līmenī, sistēmu varētu izmēģināt valsts līmenī, līdz visas dalībvalstis ir tai gatavas.

4.3. **I nodaļā “Vispārīgie noteikumi”** nav ieviesti nekādi būtiski grozījumi, salīdzinot ar Direktīvu 92/12/EEK. Tā aprobežojas ar jautājuma labāku atspoguļošanu, ieviešot dažus pielāgojumus, jaunas definīcijas un nenozīmīgus grozījumus.

4.4. **II nodaļā “Akcīzes nodokļa rašanās”**. 7. panta 4. punktā ieviestajā grozījumā paredzēts, ka akcīzes prece nav jāapliek ar nodokli, ja tā ir “neatgriezeniski zudusi”. Jaunais jēdziens “neatgriezeniskais zudums” apzīmē precī, ko neviens

vairs nevar lietot neatkarīgi no zuduma iemesla. Īsts jauninājums ir tas, ka direktīva vairs neuzliek par pienākumu pierādīt nepārvaramas varas gadījumus. Tomēr EESK norāda, ka katra dalībvalsts ir tiesīga pieņemt savus noteikumus minētajā jomā.

4.5. **III nodaļā “Ražošana, pārstrāde un uzglabāšana”** ir tikai viens svarīgs jauninājums, proti, citā dalībvalstī reģistrētas personas var saņemt “akcīzes preču noliktavas” turēšanas atļauju. Lai arī tas atbilst iekšējā tirgus principiem, agrāk šajā ziņā pastāvēja ierobežojumi.

4.6. **IV nodaļā “Akcīzes preču pārvietošana, piemērojot atlikto nodokļa maksāšanu”** ir šādi jauni noteikumi: 16. pantā paredzēts, ka preces ir iespējams pārvietot ne vien uz akcīzes preču noliktavām, bet arī nogādāt fiziskai vai juridiskai personai (“reģistrētiem preču saņēmējiem”), kā arī pēc atļaujas saņemšanas transportēt uz “tiešās piegādes vietu”, ko norāda reģistrēts preču saņēmējs. EESK to pilnībā atbalsta un pauž cerību, ka kontroles procedūras būs pietiekami efektīvas, lai novērstu ļaunprātīgu izmantošanu. Tomēr precīzi jādefinē tās profesiju grupas, uz kurām attiecas direktīvas noteikumi.

4.7. Turpmākie noteikumi (17.–19. pants) attiecas uz riska apdrošināšanu saistībā ar preču pārvietošanu atliktās nodokļu maksāšanas režīmā. Tos nav vajadzības komentēt. Savukārt sevišķi svarīgi ir **2. iedaļas** (20.–27. pants) noteikumi par **procedūrām, kas jāievēro, pārvietojot akcīzes preces atliktās nodokļa maksāšanas režīmā**. Eksperti uzskata, ka minēto procedūru pieņemšana ir uzmanīgi jāizvērtē, lai **nodrošinātu, ka tās ļauj veikt efektīvas kontroles un ir saskaņotas ar administrāciju resursiem**. Tomēr EESK norāda, ka 20. panta 1., 2. un 3. punktā ir paredzēts, ka akcīzes preču pārvietošana var notikt tikai tad, ja tām ir pievienots elektroniskais dokuments. Minētais noteikums ir jāpielāgo atkarībā no tā, kāda sistēma tiks izvēlēta, lai pārietu no papīra uz elektroniskiem dokumentiem.

4.8. **V nodaļā** par akcīzes **preču pārvietošanu un aplikšanu ar nodokli** pēc izlaišanas brīvam apgrozījumam nav jaunu būtisku noteikumu. Tajā atkārtots princips par preču aplikšanu ar nodokli preču iegādes valstī, ja tās ir iegādājusies privātpersona (30. pants), vai patērīna valstī, ja tās uzglabā komerciāliem nolūkiem (31. pants), kā arī apstiprināti spēkā esošie noteikumi par tranzitprecēm un par to, kā nosaka akcīzes nodokļa maksājumu.

4.9. Sevišķi nozīmīgs ir 34. pants par **tālpārdošanu**. Atkāpjoties no 30. panta, tajā ir noteikts, ka preces, ko iegādājas privātpersonas un ko **pārdevējs vai viņa vārdā tieši vai netieši nosūta vai transportē**, tiek apliktas ar akcīzes nodokli **galamērķa dalībvalstī**. Līdz ar to jāsecina, ka pircēja **iegādātās preces, ko viņš sūta pats uz savu adresi**, tiek apliktas ar akcīzes nodokli to **iegādes dalībvalstī**.

4.9.1. EESK vēlas noskaidrot, vai minētais noteikums nevar radīt **interpretācijas problēmu**. Runājot par tālpārdošanu, iegāde tiek veikta pārdevēja atrašanās vietā brīdī, kad notiek maksājums. Pircējs, t. i., preču īpašnieks, līdz ar to ir juridiski tiesīgs vienalga kam (tai skaitā pārdevējam) dot norādījumus par preces nosūtīšanu pēc viņa rīkojuma un uz viņa rēķina. No juridiskā viedokļa raugoties un pretēji principam, saskaņā ar kuru nodokli uzliek preces reālā patēriņa vietā, varētu vienmēr uzskatīt, ka preces ir **iegādājusies privātpersona un tās ir nosūtītas vai transportētas viņas vārdā**. Tādēļ tās jāapliet ar akcīzes nodokli iegādes dalībvalstī, pat ja nosūtīšanu ir veicis pārdevējs.

4.10. Turklāt EESK vēlas norādīt uz 34. panta trūkumu, proti, nav precizēti daudzuma un vērtības ierobežojumi, kuru ietvaros vienas personas pirkumi tiek uzskatīti par "privātiem". Jānorāda

viennozīmīgi kritēriji, lai izvairītos no situācijas, ka iekšējā tirgū katra dalībvalsts piemēro atšķirīgus pasākumus. Ņemot vērā šos un citus aspektus, EESK lūdz Komisiju un dalībvalstis izstrādāt skaidrākus un pārskatāmākus noteikumus. Tas vienkāršotu ikdienas darbu iedzīvotājiem un uzņēmumiem.

4.11. Pārējie noteikumi, kas ir iekļauti **VI nodaļā** (dažādi noteikumi) attiecas uz marķēšanu. Tajos ir saglabāti spēkā esošie noteikumi par kuģu un gaisakuģu krājumiem. Savukārt 38. pants attiecas uz **mazajiem vīna ražotājiem** (līdz 1 000 hektolitrēm), kam ir tiesības izmantot vienkāršotas procedūras saistībā ar akcīzes preču ražošanu un glabāšanu.

4.12. **VII nodaļā** (nobeiguma noteikumi) ir apstiprināta pašreizējās **Akcīzes nodokļa komitejas** nozīme un minēti īstenošanas noteikumi; Direktīva 92/112/EK jāatceļ noteiktā datumā (2009. gada 1. aprīlī), par ko, kā piesardzīgi norāda Komisija, var diskutēt. Tas pats attiecas uz pārejas periodu (tā varbūtējās beigas ir 200... gada 31. decembris), kura laikā dalībvalstis var turpināt darboties saskaņā ar iepriekšējo direktīvu. Tāpat kā citas iestādes un eksperti, EESK uzskata, ka šie datumi ir tikai aptuveni un tos **jāpagarina atkarībā no reālās situācijas**, sevišķi ņemot vērā praktiskās grūtības saistībā ar pilnīgu EMCS ieviešanu.

Briselē, 2008. gada 22. oktobrī

Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas
priekšsēdētājs
Mario SEPI