

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie ogólnych warunków dotyczących podatku akcyzowego

COM(2008) 78 wersja ostateczna/3 – 2008/0051 (CNS)

(2009/C 100/27)

Dnia 4 marca 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie ogólnych warunków dotyczących podatku akcyzowego

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 października 2008 r. Sprawozdawcą był Umberto Burani.

Na 448. sesji plenarnej w dniach 22 i 23 października 2008 r. (posiedzenie z 22 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 107 do 1 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjęła następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES zgadza się z decyzją Komisji, by w całości zastąpić dyrektywę podstawową 92/12/EWG z 1992 r. w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym nowym tekstem uwzględniającym wprowadzenie procedury elektronicznej EMCS (Excise Movement and Control System – system przemieszczania wyrobów akcyzowych) i stanowiącym podstawę prawną dla tego systemu. Komisja skorzystała z okazji, by wprowadzić pewne zmiany i innowacje, które stały się konieczne, jak wskazuje doświadczenie nabyte przez organy administracji państw członkowskich i podmioty gospodarcze. Ponadto uproszczono pewne procedury. Ogólnie planowane zmiany czy innowacje nie budzą szczególnych obiekcji, ale EKES zamierza omówić pewne ich aspekty, wnosząc tym samym wkład w przyszłe dyskusje.

1.2 Komisja wskazuje datę wejścia w życie dyrektywy, zakładając, że będzie to 1 stycznia 2009 r., ale świadoma jest, że analiza wniosku będzie wymagała dłuższego czasu. Ponadto proponuje, by procedura EMCS mogła początkowo być stosowana tylko przez kraje członkowskie, które ją przyjęły, natomiast inne kraje nadal stosowałyby przez pewien okres procedurę opartą na dokumentach papierowych.

1.3 Tak samo jak i inne zainteresowane strony, EKES uważa, że należy krytycznie przyjrzeć się takiemu rozwiązaniu: stosowanie dwóch procedur pociąga za sobą komplikacje i koszty dla organów administracji i dla podmiotów gospodarczych. Niemniej alternatywne rozwiązanie polegające na wprowadzeniu procedury EMCS dopiero wtedy, gdy wszyscy będą gotowi, jest niekorzystne dla tych, którzy są już przygotowani i dla podmiotów gospodarczych. Rozwiązanie pośrednie – mało zadowalające i wiążące się z ryzykiem, że wprowadzenie EMCS w Europie przesunęłoby się w nieokreśloną przyszłość – mogłoby polegać na stosowaniu EMCS tylko w transakcjach wewnętrznych w państwach członkowskich będących już

w stanie wprowadzić procedurę elektroniczną. W transakcjach międzynarodowych we wszystkich państwach członkowskich stosowano by procedurę opartą na dokumentach papierowych dopóty, dopóki wszyscy nie byłiby gotowi przejść na system elektroniczny.

1.4 Najistotniejsza część dokumentu Komisji dotyczy przepływu wyrobów w procedurze zawieszenia poboru akcyzy. EKES zgadza się z poszczególnymi innowacjami, oprócz niektórych propozycji i uściśleń (patrz punkty od 4.6 do 4.9) dotyczących głównie pojęcia – teraz dokładniej zdefiniowanego – „nieodwracalnej utraty” towarów. Jeżeli chodzi o sprzedaż wysyłkową, to sformułowanie w art. 34 (patrz punkt 4.9) mogłoby wywołać z punktu widzenia prawa wątpliwości interpretacyjne dotyczące kraju, w którym pobierana jest akcyza.

1.5 EKES proponuje wprowadzenie do nowej dyrektywy uściśleń dotyczących ograniczeń ilości i wartości towarów, przy których można uznać, że zakupy w innym państwie członkowskim zostały dokonane przez obywatela w charakterze osoby prywatnej. Istnieje niebezpieczeństwo różnic w interpretacji i stosowaniu przepisów przez poszczególne organy administracji.

2. Wniosek Komisji

2.1 Dyrektywa 92/12/EWG z 25 lutego 1992 r. zawiera przepisy odnoszące się do ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, które to przepisy w większości opierają się na stosowaniu dokumentacji papierowej. 16 czerwca 2003 r. decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1152/2003/WE wprowadzono **procedurę komputerową** EMCS (Excise Movement and Control System), która upraszcza formalności obowiązujące podmioty gospodarcze i umożliwia władzom prowadzenie zintegrowanych i skuteczniejszych kontroli. Przyjęcie EMCS wymaga zmiany przepisów dotyczących **przepływu wyrobów w procedurze zawieszenia poboru akcyzy**.

2.2 Komisja korzysta z tej okazji, by w całości zastąpić dyrektywę 92/12/EWG. Nie tylko uwzględniła przyjęcie EMCS, dla którego wprowadza podstawę prawną, ale **zmienia konsekwentnie w całości poprzednią dyrektywę**: uaktualnia język dyrektywy z uwzględnieniem nowych standardów legislacyjnych, przekształca strukturę logiczną tekstu, usuwa przepisy, które z czasem utraciły swoje znaczenie, uwzględnia nowe zagadnienia prawne, upraszcza procedury, zmniejszając obowiązki podmiotów gospodarczych bez uszczerbku dla kontroli.

2.3 Nowy tekst zawiera również w rozdziale V najważniejsze elementy wniosku COM(2004) 227 – odłożonego przez Radę w 2005 r. – wprowadzającego zmiany do art. 7–10 dyrektywy podstawowej odnoszących się do przepływów wewnątrzspółnotowych wyrobów już wprowadzonych do obrotu.

2.4 Przed przedstawieniem wniosku przeprowadzono szerokie konsultacje z podmiotami gospodarczymi. Wniosek został opracowany we współpracy z grupą specjalistów pod auspicjami Komitetu ds. Podatku Akcyzowego. To właściwa procedura, która powinna umożliwić bez nadmiernych kontrowersji analizę dokumentu pod kątem aspektów technicznych.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES gratuluje Komisji tej inicjatywy, której wynikiem jest dokument bardziej usystematyzowany niż dokument bazowy, bardziej spójny i odpowiadający zasadzie uproszczenia procedur administracyjnych. Ponadto można zauważyć, że w większym stopniu wzięto pod uwagę potrzeby podmiotów gospodarczych, nie obniżając jednak poziomu kontroli, które co więcej – dzięki przyjęciu procedury EMCS – staną się bardziej skuteczne.

3.2 Najistotniejsza część nowych przepisów dotyczy **przepływu wyrobów w procedurze zawieszenia poboru akcyzy**, wraz z procedurami opartymi na EMCS. Zgodnie z decyzją nr 1152/2003/WE system EMCS powinien zostać wprowadzony w kwietniu 2009 r.; o ile można wątpić, czy niektóre kraje dotrzymają tego terminu, to prawie z pewnością nie uda się to wszystkim. Potrzebny będzie zatem okres na przyzwyczajenie się do nowego systemu, który będzie wymagać **ściślej współpracy między organami administracji krajowej**, co pociąga za sobą konieczność **harmonizacji procedur wewnętrznych**; stanowi to problem raczej złożony z punktu widzenia administracyjnego, technicznego i operacyjnego. Komisja jest tego świadoma. Z jednej strony proponuje bowiem, by dyrektywa weszła w życie 1 kwietnia 2010 r., z drugiej strony natomiast przewiduje, że państwa członkowskie będą mogły skorzystać z dodatkowego **okresu przejściowego**, w trakcie którego obowiązywałyby odpowiednie przepisy dyrektywy podstawowej.

3.3 Państwa członkowskie zobowiązały się już przyjęciem EMCS, ale nie jest powiedziane, że wszystkie zrobią to chętnie i możliwe jest, że jego pełna realizacja napotka jeszcze przeszkody. Można oczekiwać **oporów**, które być może będą motywowane względami technicznymi, choć w rzeczywistości ich

powody będą zupełnie inne. Nie wróży dobrze przykład wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2004) 227, o którym mowa w punkcie 2.3, w sprawie ogólnych warunków dotyczących przepływu wyrobów objętych podatkiem akcyzowym po ich wprowadzeniu do obrotu: po trudnych negocjacjach podjęto decyzję o „zawieszeniu” tej sprawy do momentu pełnego przeglądu przepisów w tym zakresie. Obecna propozycja powiela w zasadzie ten poprzedni wniosek.

3.4 Najdelikatniejsze problemy dotyczą spraw o **charakterze polityczno-gospodarczym**. Każde państwo członkowskie nakłada różne akcyzy na różne wyroby, co jest przyczyną dobrze znanego zjawiska **zakupów transgranicznych** podyktowanych chęcią oszczędności. Według zasad jednolitego rynku obywatel powinien móc korzystać z różnic cenowych nie tylko na szczeblu krajowym, ale również i przede wszystkim przy zakupach transgranicznych; zasady te jednak są podawane w wątpliwość, gdy wchodzi w grę kwestie podatkowe. W rzeczywistości wyraźnie widać, że każde państwo członkowskie nieprzychylnie patrzy na tego typu handel, gdy ponosi z jego powodu szkodę, natomiast ignoruje go, gdy na nim korzysta. Problem ten nie omija żadnego wyrobu objętego akcyzą: dowodem są niedawne dyskusje nad tytoniem, alkoholem i olejem napędowym⁽¹⁾: powoływano się na takie **powody, jak kwestie zdrowotne, porządek publiczny, poszanowanie dla środowiska, szkody dla gospodarki**. Jednak w tle pojawiają się – choć nie zawsze się o nich bezpośrednio mówi – również powody związane z **korzyściami podatkowymi**. Różnice stanowisk są zatem wynikiem **polityki społecznej, gospodarczej i podatkowej** prowadzonej przez każde państwo członkowskie, a na szczeblu wspólnotowym przekłada się to na **problemy o charakterze czysto politycznym**.

3.5 EKES zdaje sobie sprawę, że jest to bardzo delikatny temat i jest świadomy trudności, jakie każde państwo członkowskie może napotkać przy czekających je negocjacjach. Ich sukces będzie zależał od poziomu **elastyczności** niezbędnego do wypracowania zbiorowych decyzji. Każdy rząd będzie musiał szukać równowagi pomiędzy zabezpieczeniem swoich potrzeb a ustępstwami, jakie zmuszony jest poczynić na rzecz innych w kwestii akcyzy. Innymi słowy, każdy będzie musiał szukać sposobu, by **realizować swoje własne cele w sprawach społecznych i budżetowych, godząc je ze wspólnym systemem akcyzowym, a nie na odwrót**.

⁽¹⁾ Por. na przykład niedawno przedstawione wnioski dotyczące dyrektyw:

wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 92/12/EWG w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania, COM(2004) 227 wersja ostateczna – 2004/0072 (CNS);

wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2003/96/WE w odniesieniu do dostosowania szczególnych przepisów podatkowych dotyczących oleju napędowego stosowanego jako paliwo silnikowe do celów handlowych oraz koordynacji opodatkowania benzyny bezołowiowej i oleju napędowego stosowanych jako paliwo silnikowe, COM(2007) 52 wersja ostateczna – 2007/0023 (CNS);

wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych (wersja skodyfikowana), COM(2007) 587 wersja ostateczna.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 W tym rozdziale EKES koncentruje się na **głównych innowacjach i zmianach** wprowadzonych wnioskiem Komisji w porównaniu z obecnymi przepisami. Natomiast pomija aspekty, które nie wydają się kontrowersyjne, są podyktowane chęcią ulepszenia tekstu, zdrowym rozsądkiem lub naturalnym rozwojem w tej dziedzinie.

4.2 Jak już wspomniano w punkcie 3.2, chociaż przyjęcie dyrektywy prowadzi do uchylecia poprzedniej dyrektywy 92/12/EWG, to **dokumenty papierowe nie znikną** jednocześnie z wejściem nowej dyrektywy w życie: wniosek dotyczący dyrektywy przewiduje, że przez pewien **okres przejściowy** będzie dozwolone prowadzenie transakcji z wykorzystaniem dokumentów towarzyszących w formie papierowej. Nikt nie jest w stanie przewidzieć, ile może trwać ten okres: to pewne, że dopóki system EMCS nie zostanie przyjęty przez wszystkie państwa członkowskie, mogą pojawiać się poważne problemy. EKES uważa, że **należałoby zwrócić uwagę na obciążenia dla podmiotów gospodarczych** – a także dla administracji państw członkowskich – jakie powstaną w związku z koniecznością pracy jednocześnie **w systemie elektronicznym i z dokumentacją papierową**, w zależności od kraju przeznaczenia.

4.2.1 Alternatywne rozwiązanie polegające na tym, by system stał się operacyjny dopiero wtedy, gdy będzie działał już we wszystkich państwach członkowskich, pociąga za sobą ryzyko, że projekt oddali się w nieokreśloną przyszłość; ponadto takie rozwiązanie zmusiłoby państwa członkowskie, które są już w stanie obsługiwać procedury elektroniczne, do czekania na innych. Stworzyłoby to sytuację nie do przyjęcia i niekorzystną dla tych, którzy szybko się dostosowali do nowych wymogów, ale również i przede wszystkim dla podmiotów gospodarczych.

4.2.2 Komitet przedstawia rozwiązanie zaproponowane przez niektórych ekspertów, które choć nie rozstrzyga ostatecznie problemu, wydaje się stanowić niedoskonały, ale dopuszczalny kompromis: państwa członkowskie, które są już gotowe, mogłyby stosować procedurę elektroniczną w przepływach wewnętrznych, utrzymując procedurę opartą na dokumentach papierowych w relacjach międzynarodowych. Zatem można by najpierw przetestować system na szczeblu krajowym przed wdrożeniem go na szczeblu wspólnotowym, gdy wszystkie państwa członkowskie będą już gotowe.

4.3 W rozdziale I „Przepisy ogólne” nie wprowadzono żadnych zasadniczych zmian w stosunku do dyrektywy 92/12. Ograniczono się w nim do lepszego zarysowania tematu i lekkiego dopracowania oraz wprowadzono nowe definicje i modyfikacje o mniejszym znaczeniu.

4.4 W rozdziale II „Powstanie obowiązku podatkowego”, w art. 7 ust. 4 wprowadzono zmianę polegającą na

tym, że „nieodwracalna utrata” wyrobu podlegającego procedurze zawieszenia poboru akcyzy powoduje zwolnienie z opodatkowania. Nowy termin „nieodwracalna utrata” odnosi się do wyrobu, który nie może być już przez nikogo użyty, niezależnie od powodu jego utraty. Prawdziwa innowacja polega na tym, że dyrektywa nie wymaga już, by udowodniono zaistnienie „siły wyższej”; jednak EKES zwraca uwagę, że każde państwo członkowskie ma prawo ustalić własne przepisy w tym zakresie.

4.5 W rozdziale III „Produkcja, przetwarzanie i przechowywanie” wprowadzono tylko jedną ważną innowację: pozwolenie na prowadzenie „składu podatkowego” może być wydane osobie mającej siedzibę lub miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim. Mimo że zasada ta jest zgodna z logiką rynku wewnętrznego, w przeszłości były stosowane wobec niej ograniczenia.

4.6 W rozdziale IV „Przepływ wyrobów akcyzowych w procedurze zawieszenia poboru akcyzy” zawarto nowatorskie przepisy: artykuł 16 przewiduje, że wyroby mogą być kierowane nie tylko do składów podatkowych, ale również do osób prywatnych i upoważnionych przedsiębiorstw („zarejestrowanych odbiorców”) lub za uprzednim zezwoleniem do „miejsca dostawy bezpośredniej” wyznaczonego przez upoważnionego odbiorcę. EKES zgadza się z takim podejściem i ma nadzieję, że procedury kontrolne będą na tyle skuteczne, by zapobiegać nadużyciom. Niemniej byłaby pożądana bardziej dokładna definicja osób, których dotyczą terminy stosowane w dyrektywie.

4.7 Następne artykuły (art. 17–19) dotyczą gwarancji na pokrycie ryzyka związanego z przepływem w procedurze zawieszenia poboru akcyzy i nie wymagają szczególnych komentarzy. Bardzo ważne są natomiast przepisy w **sekcji 2** (art. 20–27) dotyczące **procedury stosowanej do przepływu wyrobów w procedurze zawieszenia poboru akcyzy**. Zgodnie z opinią specjalistów należy dokładnie przeanalizować tę procedurę, **sprawdzając, czy umożliwiała ona skuteczne kontrole i czy jest stosowna do zasobów, jakimi dysponuje administracja**. W każdym razie EKES wskazuje na art. 20 ust. 1, 2 i 3, który przewiduje, że przepływ wyrobów akcyzowych może mieć miejsce tylko wówczas, gdy towarzyszy im dokument elektroniczny. Zasadę tę należałoby dostosować do systemu, jaki zostanie wybrany w okresie przechodzenia od dokumentów papierowych do elektronicznych.

4.8 **Rozdział V** dotyczy **przepływu i opodatkowania** wyrobów akcyzowych po dopuszczeniu do konsumpcji i nie zawiera zasadniczo nowych przepisów. Powtarza zasadę, że wyroby zostają opodatkowane w kraju, w którym zostały nabyte, jeżeli nabyły je osoby prywatne (art. 30) i w kraju konsumpcji, jeżeli przechowywane są do celów handlowych (art. 31), a także potwierdza już obowiązujące przepisy dotyczące osoby odpowiedzialnej za uiszczenie podatku oraz dotyczące towarów przewożonych tranzytem.

4.9 Szczególnie ważny jest przepis z art. 34 dotyczący **sprzedaży wysyłkowej**: w ramach odstępstwa od art. 30 artykuł ten stanowi, że wyroby nabywane przez osoby prywatne i wysyłane lub przewożone do innego państwa członkowskiego bezpośrednio lub pośrednio przez sprzedawcę lub w jego imieniu podlegają podatkowi akcyzowemu w państwie członkowskim przeznaczenia. Należałoby z tego wynioskować, że towary **zakupione przez nabywcę i wysłane przez niego na swój adres** są opodatkowane **w kraju nabycia**.

4.9.1 EKES zastanawia się, czy przepis ten nie spowoduje **problemów interpretacyjnych**. Przy sprzedaży wysyłkowej zakup jest realizowany w kraju siedziby sprzedawcy w momencie uiszczenia zapłaty; nabywca, właściciel towarów, jest zatem zgodnie z przepisami prawa upoważniony do wydania instrukcji komukolwiek (łącznie ze sprzedawcą), by towar został mu dostarczony *na jego polecenie i w jego imieniu*. Z punktu widzenia prawa i wbrew zasadzie opodatkowania w kraju rzeczywistej konsumpcji, **zawsze można uznać, że towary zostały nabyte przez osoby prywatne i wysłane lub przewiezione w ich imieniu**, a zatem byłyby opodatkowane akcyzą w kraju zakupu, mimo że wysyłką zajął się sprzedawca.

4.10 Ponadto EKES pragnie wskazać na pewną lukę, która jego zdaniem występuje w art. 34: nie określono ograniczeń ilości i wartości towarów, przy których można uznać, że dana osoba nabyła je w charakterze osoby prywatnej. Konieczne

byłoby wskazanie jednoznacznych kryteriów, by uniknąć stosowania przez wszystkie państwa członkowskie na rynku wewnętrznym różnych środków wzajemnie ze sobą sprzecznych. Między innymi na tej podstawie EKES wnosi, by Komisja i państwa członkowskie opracowały jaśniejsze i przejrzystsze przepisy, co ułatwiłoby życie obywatelom i przedsiębiorstwom.

4.11 Pozostałe przepisy **Rozdziału VI** (przepisy różne) dotyczą stosowania oznaczeń i utrzymują w mocy obowiązujące przepisy w sprawie zapasów dla statków i samolotów. Artykuł 38 dotyczy **drobnych producentów wina** (do 1 000 hl), którzy korzystają z procedur uproszczonych dotyczących produkcji i przechowywania wyrobów objętych podatkiem akcyzowym.

4.12 **Rozdział VII** (przepisy końcowe) potwierdza funkcjonowanie obecnego Komitetu ds. Podatku Akcyzowego oraz zawiera przepisy wykonawcze: dyrektywa 92/112/EWG powinna stracić moc w terminie (1 kwietnia 2009 r.), który Komisja ostrożnie wskazuje jako datę podlegającą jeszcze dyskusji. To samo dotyczy okresu przejściowego (który hipotetycznie kończyłby się 31 grudnia 200...), w trakcie którego państwa członkowskie mogłyby nadal działać zgodnie z poprzednią dyrektywą. EKES, tak samo jak inne instytucje i eksperci, uważa, że daty te mają charakter czysto orientacyjny i że **mogą zostać przedłużone na podstawie realistycznych prognoz**, przede wszystkim biorąc pod uwagę trudności praktyczne związane z pełnym wdrożeniem systemu EMCS.

Brukseli, 22 października 2008 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
