



Брюксел, 21.4.2017 г.
COM(2017) 184 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно прилагането и оценката на Директива 2008/118/ЕО на Съвета от 16 декември 2008 г. относно общия режим на облагане с акциз

{SWD(2017) 131 final}

Съдържание

1. ВЪВЕДЕНИЕ	2
2. КОНТЕКСТ	3
3. ОЦЕНКАТА НА ДИРЕКТИВАТА	4
3.1. Обхват на оценката.....	4
3.2. Резултати	6
3.2.1. Ефективност и ефикасност на Директива 2008/118/ЕО.....	6
3.2.2. Съгласуваност между акцизните и митническите режими	10
3.2.3. Значимост	13
3.2.4. Добавена стойност благодарение на ЕС.....	13
4. ВЪПРОСИ, НА КОИТО Е ДОБРЕ ДА СЕ ОБЪРНЕ ПОВЕЧЕ ВНИМАНИЕ	14
4.1. Разрешения.....	14
4.2. Подход при липси, излишъци, други изключения и борба с измамите.....	15
4.3. Координация между акцизните и митническите режими	16
4.4. Режимы с платен акциз, предназначени за малките и средните предприятия	17
5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПОСЛЕДВАЩИ МЕРКИ.....	17

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Член 45, параграф 2 от Директива 2008/118/ЕО на Съвета¹ гласи: „До 1 април 2015 година Комисията представя на Европейския парламент и на Съвета и доклад относно изпълнението на настоящата директива.“ За да събере данни за посочения доклад, Комисията поиска изготвянето на две външни проучвания за оценка. Първото проучване за оценка (на глава V от Директивата, т.е. разпоредбите за движенията за търговски цели на акцизни стоки с вече заплатен акциз) беше публикувано през 2015 г.² Второто проучване (съсредоточено върху глави III и IV

¹ Директива 2008/118/ЕО на Съвета от 16 декември 2008 г. относно общия режим на облагане с акциз и за отмяна на Директива 92/12/ЕИО, ОВ L 9, 14.1.2009 г.

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/>

от Директивата, т.е. разпоредбите относно данъчните складове и електронната система за контрол) беше публикувано през 2016 г.³

Всяко от горепосочените проучвания се състоеше от анкета с въпроси към държавите членки и към търговците, резултатите от които бяха сравнени за придобиване на ясен и последователен поглед върху разискваните въпроси. За целите на двете проучвания в приблизително една трета от държавите членки бяха направени по-задълбочени изследвания на конкретни случаи. Смята се, че подобраните за целта държави членки са представителни от гледна точка на площта на страната, географското местоположение и това дали държавата членка е производител или потребител на акцизни стоки.

Комисията взе решение да изготви оценка на тази нормативна област в контекста на Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT)⁴ на Комисията. Подробните резултати от оценката са описани в работен документ на службите на Комисията (SWD (2017) xxxx), който придружава настоящия доклад. Като следва петте ключови въпроса на оценяването — значимост, съгласуваност, ефективност, ефикасност и добавена стойност благодарение на ЕС, тази оценка определя дали мерките, заложи в Директива 2008/118/ЕО, са отговорили на поставените цели и до каква степен са постигнати очакваните резултати.

Като се основава на данни, събрани благодарение на проучванията, настоящият доклад обобщава заключенията от оценката на Комисията. За по-подробна информация разгледайте придружаващия работен документ на службите.

2. КОНТЕКСТ

Директива 2008/118/ЕО на Съвета замени Директива 92/12/ЕИО на Съвета⁵. В нея се определя режимът за държане и движение на акцизни стоки на територията на Европейския съюз с изключение на ограничен брой територии, в които нейните разпоредби не се прилагат. Целите на Директивата и начинът, по който те взаимодействат на различни равнища на политиката, са обхванати в долната диаграма на логиката на регулаторната намеса:

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

⁴ REFIT е програма за преглед на цялото законодателство на ЕС с цел установяване на административни тежести, несъответствия, пропуски или неефективни мерки и формулиране на необходимите предложения за последващи действия във връзка с констатациите от прегледа.

⁵ Директива 92/12/ЕИО на Съвета от 25 февруари 1992 г. относно общия режим за продукти, подлежащи на облагане с акциз и държането, движението и мониторинга на такива продукти, ОВ L 076, 23.3.1992 г.

Фигура 1: Логика на регулаторната намеса на Директива 2008/118/ЕО



3. ОЦЕНКАТА НА ДИРЕКТИВАТА

3.1. Обхват на оценката

Оценката обхваща цялото приложно поле на Директивата, но е съсредоточена върху глави III — V. Глави I и II бяха включени в оценката, доколкото разпоредбите им засягат въпроси от значение за въздействието на разпоредбите на глави III — V.

В **глава I** акцизът е определен като данък върху потреблението и са представени общоприети определения на понятия като „лицензиран складодържател“, „данъчен склад“. Общите определения имат за цел да гарантират наличието на общоприето правно разбиране за посочените термини и да осигурят ясна и последователна рамка.

В **глава II** се установява времето и мястото на възникването на задължението, лицето, отговорно за плащането, последиците от унищожението и безвъзвратната загуба, нередностите, възстановяванията и опрощаванията, както и освобождаванията.

В **глава III** понятието „данъчен склад“ е заимствано от Директива 92/12/ЕИО като едно от видовете лицензирани местоположения, където могат да бъдат държани и произвеждани акцизни стоки под режим отложено плащане на акциз, което улеснява проверките на обектите за производство и съхранение. Подробните правила за предоставяне на разрешение се установяват на национално равнище, но цялостната система е изложена в глава III от Директивата. Всеки данъчен склад е свързан с лицензиран складодържател, който е отговорен за управлението на

данъчния склад. Както данъчният склад, така и лицензияният складодържател получават уникален акцизен номер⁶.

Данните, подавани от системата SEED (система за обмен на акцизни данни), позволяват да се потвърди наличието на разрешение за съответния акцизен номер; ако има такава, в него се посочва с кои акцизни продукти може да работи търговецът или данъчният склад. Както получателят, така и изпращачът са регистрирани в базата данни SEED от администрацията на съответната им държава членка.

В глава IV се съдържа най-голямата промяна, внесена с Директива 2008/118/ЕО: автоматизирането на надзора на движенията при отложено плащане на акциз, осъществявано с помощта на системата за движение и контрол на акцизни стоки (EMCS). EMCS е разработена и се експлоатира със съвместните усилия на националните администрации и Комисията, като последната играе централната роля на координатор. EMCS осигурява наблюдение в реално време на движенията на акцизни стоки при отложено плащане на акциз между лицензирани и регистрирани местоположения и следи стоките да бъдат изпращани само до такива местоположения. В глава IV се въвежда нов вид търговец, свързан с определено местоположение — „регистриран получател“, който може да получава, но не може да държи стоки под режим отложено плащане на акциз. В същата глава е определен и още един нов вид търговец — „регистриран изпращач“, който може да изпраща стоки при отложено плащане на акциз от дадено място на внос.

В глава V от Директивата (членове 33 — 38)⁷ са установени общите правила за два вида вътресъюзни движения на акцизни стоки за търговски цели, за които акцизът е бил платен (т.е. освободени за потребление): пратки между търговци (B2B) и дистанционни продажби на акцизни стоки на частно лице в друга държава членка (B2C). Тези режими са от особен интерес за малките и средните предприятия, които не отговарят на финансовите изисквания за получаване на разрешение за данъчен склад и за експлоатация на EMCS.

В член 33 и член 34 от Директивата са изложени изискванията спрямо движенията между търговци (B2B) и се посочва, че движенията трябва да бъдат обхванати от опростен административен придружителен документ, подробностите за който се съдържат в Регламент (ЕИО) № 3649/92.

Когато стоките се освобождават за потребление в една държава членка и след това се придвижват до друга държава членка, акцизът се плаща в държавата членка на получаване по ставката, определена от тази държава членка, и ако е приложимо,

⁶ Регламент (ЕС) № 389/2012 на Съвета и Регламент за изпълнение (ЕС) № 612/2013 на Комисията осигуряват правната основа за обмена на данни между държавите членки във връзка с разрешенията и регистрирането на икономическите оператори и разрешенията на данъчните складове.

⁷ В член 32 от глава V са уредени режимите за закупуване на алкохол, тютюн и минерални масла от пътници, пътуващи от една държава членка за друга. Тези режими замениха временните разпоредби за освобождаването от акциз при вътресъюзни пътувания по член 28 от Директива 92/12/ЕИО, чийто срок на действие изтече през 1999 г. В периода 1999 — 2008 г. нямаше примерни равнища за целия Съюз. Посочените режими не бяха включени в обхвата на проучванията за оценка.

търговецът може впоследствие да поиска възстановяване на вече платения акциз при освобождаването за потребление.

3.2. Резултати

3.2.1. Ефективност и ефикасност на Директива 2008/118/ЕО

Движения при отложено плащане на акциз

EMCS заменя основаната на документи на хартиен носител система със система за надзор без документи на хартиен носител (електронна система) и свеждайки разходите както за търговците, така и за данъчните администрации до минимум, тя премахва пречките пред движението на акцизни стоки зад граница; същевременно тя предоставя по-добри инструменти за откриване и предотвратяване на данъчни измами. От въвеждането ѝ в периода януари 2010 г. — май 2015 г. са регистрирани над 13,6 милиона движения при отложено плащане на акциз, като 98,1 % от тях са приключили без инциденти и без необходимост от допълнителна ръчна намеса.

Държавите членки са убедени, че EMCS е спомогнала за намаляване на разходите, като е намалила времето, необходимо за обработка на документите (вж. данните в таблица 1).

Таблица 1: Необходимо време за обработка на характерно движение преди (система, основана на документи на хартиен носител) и след въвеждането на EMCS през 2014 г. (компютризирана система)⁸

Държава членка	Време на движение (процедура с документи на хартиен носител)	Време на движение (EMCS)
BG	Няма данни	5 мин.
CZ	30 мин.	10 мин.
FI	6 мин.	0 ⁹
HU	120 мин	6 мин.
LT	30 мин.	9 мин. (0,15 часа)
LV	20 мин.	Няма данни
PL	3 — 5 часа (за алкохол); 0,5 часа (за други стоки)	3 — 5 часа (за алкохол); 0,25 часа (за други стоки)
RO	Няма данни	0
SI	3 мин.	1 мин.
SK	60 мин.	10 мин.

Източник: [Duty suspension evaluation 2015, Ramboll \(Оценка на режим отложено плащане на акциз, 2015 г., Ramboll\)](#)

⁸ С изключение на Финландия нито една от държавите членки, присъединили се към ЕС преди 2004 г., не успя да предостави данни за сравнение. Новите държави членки са въвели системата, основана на документи на хартиен носител, в годините непосредствено преди 2004 г. и следователно разполагат със сравнително неотдавнашни оценки. Няма основание да се предполага, че резултатите за държавите членки отпреди 2004 г. биха били значително по-различни.

⁹ 0 означава, че обичайно процесът приключва автоматично.

В резултат на намаленото време, необходимо за обработка на информацията за движението, EMCS е намалила общите административни разходи за много държави членки¹⁰.

Чрез екстраполация на събраните данни и прилагане на модела на стандартните разходи на ЕС се изчислява, че само през 2014 г. благодарение на EMCS са осъществени спестявания между 27,5 милиона евро и 37 милиона евро (в зависимост от дължностите на засегнатите лица).¹¹ Държавите членки съобщават също така, че премахването на документите на хартиен носител и произтичащото от това повишение на ефикасността са освободили ресурси, които да бъдат насочени към движенията с по-висок риск и за подобряване на контрола върху движенията.

Основните предимства за търговците са намаленото време за обработка на акцизните документи, възможността да проследяват движенията (както за изпращача, така и за получателя), както и улеснението на ревизиите и проверките чрез по-ефикасна и висококачествена документация за движението. В проучването не бяха посочени количествени изражения на тези предимства.

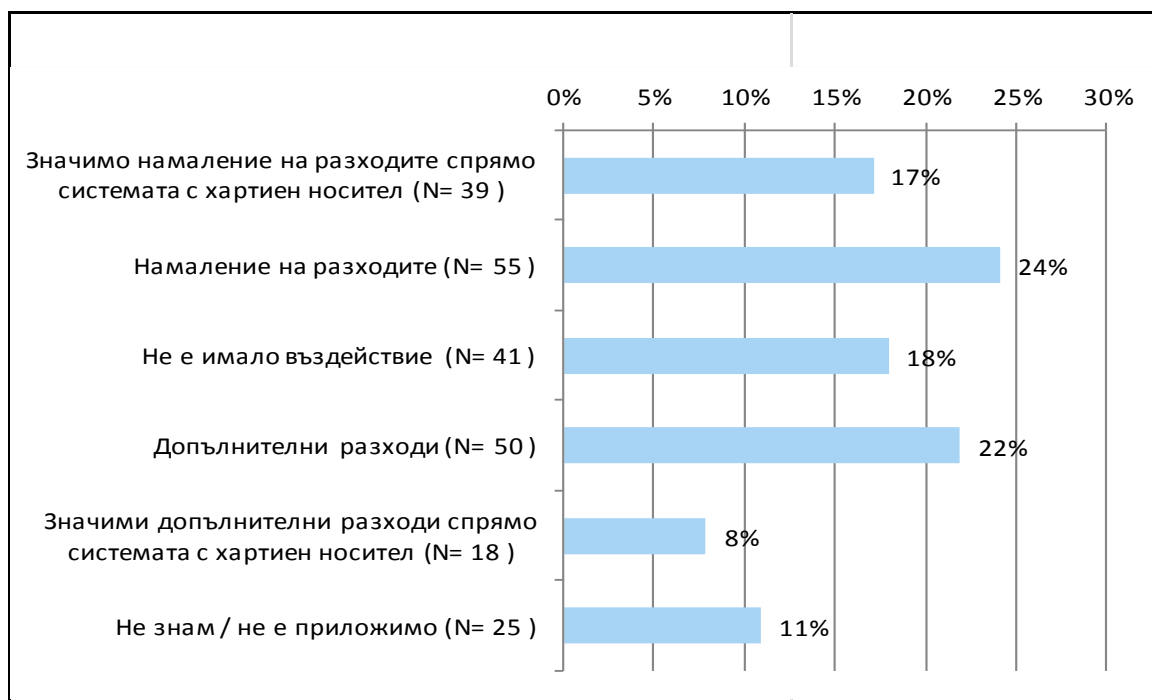
Ползи от EMCS има както за големите, така и за малките търговци, макар за големите търговци икономии от мащаба, свързани с електронната система, да са по-големи. Сред търговците имаше разногласие по въпроса дали EMCS е намалила разходите (41 %), увеличила разходите (30 %) или не е дала отражение (18 %); 11 % от търговците не са изразили мнение. Резултатите са много сходни с онези от по-ранна анкета сред търговците, представена пред Европейския парламент и Съвета през 2013 г.,¹² и може да означават, че по-големите оператори са извлекли повече ползи от автоматизацията.

¹⁰ Съобщава се, че средно се спестяват 35 минути на движение (0,59 часа). Според изчисленията само през 2014 г. са спестени над 1 267 026 часа (прибл. 720 работни места на пълно работно време, при допускане за 8-часов работен ден и 220 работни дни за година) за администрациите на държавите членки, отчели положителна промяна.

¹¹ За повече информация вж.: „Оценка на действащия режим за държане и движение на акцизни стоки при отложено плащане на акциз“, стр. 53, или придружаващия работен документ на службите.

¹² COM(2013) 850 и SWD(2013) 490.

Фигура 2: Въздействие на EMCS върху разходите в сравнение с предходните процедури, основани на документи на хартиен носител (брой на респондентите=228)



Източник: [Duty suspension evaluation 2015, Ramboll \(Оценка на режим отложено плащане на акциз, 2015 г., Ramboll\)](#)

Движения между търговци при платен акциз

За разлика от това, според наличните данни настоящите режими с платен акциз по глава V натоварват значително търговците и не са съвместими с целта за насърчаване на свободното движение на стоки в рамките на единния пазар поради продължаващата употреба на процедури върху хартиен носител и разликите в подхода на държавите членки¹³. Търговците, които са използвали режимите с платен акциз, са отчетели, че формалностите по спазване на изискванията са им отнели средно по 221 минути на движение¹⁴.

В изследването на режимите с платен акциз администрациите бяха поканени да посочат най-ресурсоемките аспекти от администрирането на движенията с платен акциз. 10 от 12 администрации на държавите членки възприемат системата, основана на документи на хартиен носител, като по-тежка и времеемка от автоматизираните или електронните процеси, а останалите 2 не са изразили мнение. Три държави членки успяха да представят приблизителни оценки на времето, необходимо за обработката на едно средностатистическо движение между търговци (B2B). Средното време за обработка е варирано между 4 и 8 часа в зависимост от естеството на пратката. За разлика от това, за администрирането на едно движение чрез EMCS са били необходими средно няколко минути.

¹³ Вж. точка 4.4.

¹⁴ Източник: таблица 19, *Duty paid evaluation 2015, Ramboll* (Оценка на режима с платен акциз, 2015 г., Ramboll). Повечето търговци са съобщили, че изпълняването на формалностите им е отнело по-малко от 1 час на движение. Данните обаче сочат редица изключително високи стойности за времето, вероятно дължащи се на липсата на общи процедури.

Други проблеми от практиката, за които бе съобщено, са разминаванията между националните изисквания (напр. изисквани документи за възстановяване), както и липсата на ясна информация за националните процедури, в резултат на което търговците са се оказвали дискриминирани.

Повече от половината анкетирани търговци, извършващи B2B движения, вече са били решили да не придвижват своите продукти между държавите членки заради действащите режими. Сред основните посочени причини са високата административна тежест и свързаните с нея разходи (36 от отговорилите 44 търговци) и неясните изисквания, водещи до правна несигурност (21 от 44 търговци). Повечето търговци бяха на мнение, че режимите B2B с платен акциз са по-обременителни от използването на EMCS.

Дистанционни продажби с платен акциз (търговец към клиент)

По отношение на дистанционните продажби търговците съобщават, че разходите за използване на данъчен представител, изискван от повечето държави членки, са значителна пречка пред достъпа до пазара. Възможно е в някои случаи таксите върху услугите за данъчно представителство да надвишат таксите за пощенските и куриерските услуги за митническо оформяне на пратки от трети държави. Много търговци съобщиха, че в някои случаи е било по-лесно да се продадат продукти в трети държави, отколкото да се осъществи дистанционна продажба в други държави членки.

В някои държави членки е почти невъзможно да се продава дистанционно алкохол при разумни разходи, в сравнение с дистанционната продажба на други стоки. В общия случай услуги по данъчно представителство са били предлагани само от големи превозвачи, които не са добре пригодени да обработват малки пратки (обичайно 6 или 12 бутилки) и не предлагат подобна услуга или начисляват неприемливо висока такса, както е посочено по-долу в таблица 2.

Таблица 2: Разходи за данъчни представители при дистанционни продажби

Държава на изпращане — държава на получаване	Отчетени средни разходи за данъчен представител (в които не са включени акцизите и цената на виното, освен ако е изрично указано)
FR за NL	30 — 100 EUR на декларация, без включен транспорт
FR за BE	20 — 40 EUR на пратка (с включени разходи за обслужващо дружество и транспорт; минимум 12 бутилки)
FR за BE	40 — 70 EUR на пратка
FR за UK	60 EUR на пратка (за поръчка от 12 бутилки)
BE за UK	100 GBP на декларация (без включен транспорт)

Източник: [Duty paid evaluation 2015, Ramboll](#) (Оценка на режима с платен акциз, 2015 г., Ramboll)

3.2.2. Съгласуваност между акцизните и митническите режими

По стойност една трета от всички акцизни стоки, произведени в Европейския съюз, се изнасят¹⁵. Непрекият износ на акцизни стоки обаче е изправен пред редица технически и правни проблеми.

В оценката бе анализирана съгласуваността между действащия режим за движение на стоки при отложено плащане на акциз и съответстващия му митнически режим износ. В заключение може да се каже, че има поле за оптимизиране на хармонизацията на процедурите. Като цяло и органите на държавите членки, и търговците са съгласни, че има проблеми с износа на акцизни стоки. Загриженост за държавите членки са предизвикали и процедурите за внос на акцизни стоки, но те са създавали по-малко практически проблеми за търговците. Въпреки това както търговците, така и държавите членки подчертаха, че въвеждането на EMCS е улеснило координацията между акцизните и митническите процедури. В сравнение с предишната система, основана на документи на хартиен носител, EMCS е подобрила координацията.

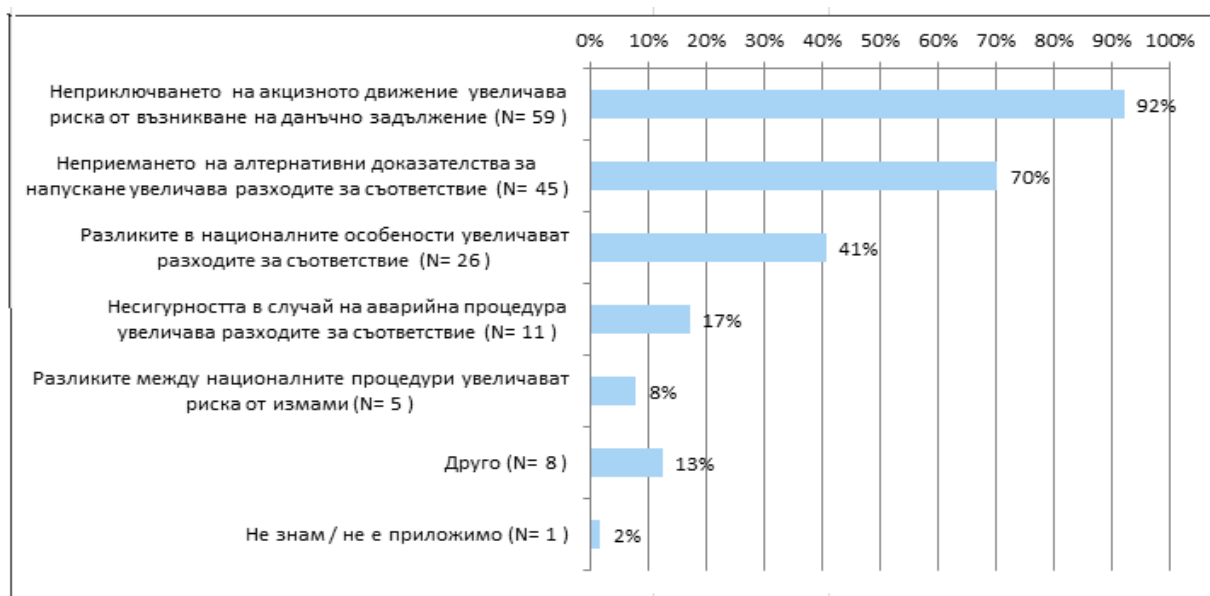
Износ:¹⁶ органите на държавите членки и търговците отчитат като проблем липсата на съгласуваност между акцизните режими и режимите за износ. 22 от 27 държави членки (80 %) бяха на мнение, че действащият режим за движението на стоки при отложено плащане на акциз не е съгласуван с реда, задълженията и процедурите, приложими към митническите операции по износ. На първо място, движенията за износ трябва да бъдат приключени в EMCS въз основа на електронно съобщение за напускане, подавано от митническата система за контрол на износа (със съкратено наименование ECS). Често това съобщение не бива получавано от митницата и движенията трябва да бъдат проверени и приключени ръчно. На второ място, дори и съобщението да бъде получено някои износители не посочват в декларацията за износ административния референтен код (АРК) от съответстващия електронен административен документ (е-АД), в резултат на което за системата е трудно или дори невъзможно да приложи резултатите от напускането към правилния е-АД. Тези несъвършенства водят до по-високи административни разходи. В резултат на това предимствата от автоматизацията на процеса се губят, тъй като движенията трябва да бъдат приключвани ръчно чрез съпоставяне на резултатите от напускането от ECS с електронните административни документи от EMCS. Когато няма съответствие между резултатите, изпращачът може да бъде приканен да представи алтернативно доказателство за напускането, като в противен случай рискува да загуби обезпечението върху движението. През 2014 г. Франция събщи, че е трябвало да приключат ръчно 12 000 движения за износ. 41 % от търговците отчитат като

¹⁵ По-горните изчисления са въз основа на статистически данни на Евростат за износа на акцизни стоки. В статистическите данни не се прави разграничение между прекия (включващ само една държава) и непрекия износ (когато стоките пътуват през територията на повече от една държава членка, преди да напуснат територията на Съюза). Директивата се отнася основно до надзора върху износа, в който участва повече от една държава членка. Подробностите при прекия износ са национален въпрос и използването на EMCS и ECS не е задължително. Тъй като в него не участва получател от Съюза, за непрекия износ на акцизни стоки, придвижвани под режима с платен акциз по глава V, няма предвидени разпоредби.

¹⁶ За повече информация за това каква би следвала да е координацията между EMCS и системата за контрол на износа, вж.: [„Evaluation of current arrangements for the holding and moving of excise goods under excise duty suspension“](#) („Оценка на действащия режим за държане и движение на акцизни стоки при отложено плащане на акциз“), стр. 116 — 117.

проблем липсата на съгласуваност между акцизните режими и режимите за износ. Респондентите заявиха, че не са удовлетворени от координацията между акцизните и митническите режими.

Фигура 3: Основни проблеми при координацията между акцизните и митническите режими за износ (брой на респондентите=64)



Източник: [Duty suspension evaluation 2015, Ramboll \(Оценка на режим отложено плащане на акциз, 2015 г., Ramboll\)](#)

Внос: внос за акцизни цели има, когато стоките, които са въведени в Европейския съюз от трета държава, не са поставени под специален митнически режим или външен транзит или са вдигнати от митнически надзор. Това означава, че трябва да бъдат заплатени митата, но също така и акцизът и ДДС, освен ако стоките бъдат поставени незабавно под режим отложено плащане на акциз (държани в данъчен склад или изпратени от мястото на внос при отложено плащане на акциз). Ако крайният получател се намира в друга държава членка, движението при отложено плащане на акциз трябва да се осъществи под надзора на EMCS.

Търговците изразиха по-малко опасения във връзка с режима при внос, като 17 % от тях имаха някои резерви, дължащи се главно на националните различия при изискванията за отчитане, водещи до по-високи разходи. От друга страна, 19 от 27 държави членки изразиха загриженост от липсата на съгласуваност между процедурите при внос и преминаването към EMCS, като посочиха, че допълнителната хармонизация на процедурите би допринесла за облекчаване на административната тежест и намаляване на разходите за спазване на изискванията.

Митнически транзит след износ¹⁷

¹⁷ Транзитът е специален митнически режим, който позволява компютризиран надзор чрез NCTS върху движенията на стоки от едно място (отправно място) до друго (местоназначение) на митническата територия на Съюза. Транзитът обикновено се използва за придвижване на несъюзни стоки от мястото, на което стоките биват въвеждани в Европейския съюз, до мястото, където е по-удобно те да бъдат оформени за свободно обращение. Тази възможност е предвидена в акцизното законодателство. В допълнение към това, на практика понякога износът на стоките завършва, преди те да напуснат ЕС, и осъществяването на надзора се

Някои оператори предпочитат да избягват успоредното протичане на акцизните и митническите режими при непрежк внос, като наместо тях използват режимите за транзит преди напускането на стоките. В такъв случай режимът износ приключва с режим транзит, който започва в учреждението на напускане¹⁸, играещо същевременно и ролята на отправно учреждение за транзит, което не е разположено във или в близост до физическото място, където стоките напускат Съюза. След това стоките се придвижват под надзора на системата за транзит NCTS към мястото на напускане. Транзитът се приключва със съобщение за резултатите от транзита, изпратено от получаващото учреждение до отправното учреждение. Това се счита за улеснение на търговията, тъй като позволява стоките да бъдат транспортирани до централна точка под режим износ, този режим да бъде приключен и впоследствие стоките да бъдат прегрупирани и изнесени под режим транзит.

Съвкупните възприятия на заинтересованите страни обаче сочат, че това не е задоволително решение. Освен това в акцизното законодателство няма ясно правно основание за използването на режим транзит след режим износ, а от правна гледна точка транспортираните по този начин стоки са освободени за потребление неправомерно, ако съответстващият режим износ е приключен с началото на режим транзит, т.е. преди стоките да напуснат физически митническата територия на Европейския съюз.

От 27 държави членки 11 съобщиха, че съчетанието от режим износ, последван от режим транзит, е причинило проблеми. Такава процедура изисква или ръчно приключване на движението по EMCS, или в някои държави членки с началото на транзита автоматично приключва режим износ и впоследствие EMCS се задейства, макар стоките все още да се придвижват в рамките на Европейския съюз под режим транзит. Така информацията в EMCS престава да е точна, тъй като в действителност стоките напускат Европейския съюз едва с приключването на режим транзит.

40 % от респондентите, които са изнасяли акцизни стоки, съобщават, че са използвали тази процедура (45 % не са я използвали, а 15 % не са знаели дали са използвали процедурата). Сред изброените от тях предимства са спестеното време и разходи и по-добрата възможност за наблюдаване на движенията. Но те отбелязаха също така, че е имало проблеми по отношение на координирането на информацията от акцизните и транзитните режими. Процедури, съчетали режим износ с режим транзит за целите на износа на акцизни стоки, са причинили проблеми за 26 % от респондентите, които са ги използвали.

прехвърля върху транзита. В Митническия кодекс на Общността специалните митнически режими бяха наричани „режими с отложено плащане“.

¹⁸ Обикновено митническото учреждение на напускане е местоположението на митнически орган на или в близост до някоя граница, морско пристанище или летище, който удостоверява, че стоките са напуснали митническата територия на Европейския съюз и следователно износът на стоките е приключил. Член 329 от Акта за изпълнение на МКС позволява и други места на територията да бъдат третираны като учреждение на напускане, като така износът приключва преди стоките да са напуснали физически територията. В зависимост от държавата членка това може да доведе и до автоматично приключване в EMCS.

3.2.3. Значимост

Глава III и IV от Директива 2008/118/ЕО:

19 държави членки бяха на мнение (изразявайки съгласие или силно съгласие), че EMCS продължава да е необходима в тяхната страна, въпреки развитието на някои видове измами. Само една държава членка изрази несъгласие, докато останалата част от респондентите не знаеха или нито бяха съгласни, нито бяха несъгласни. Необходимостта от EMCS се потвърждава от държавите членки и от търговците, които призовават за разширяване на приложното поле на EMCS, така че в нея да бъдат включени и смазочните масла и суровия тютюн с цел избягване на измамите. Държавите членки изразиха мнение, че има необходимост от анализ на функционалните спецификации на EMCS и от по-нататъшно развитие на системата, което да обхване автоматизирането на „движенията с платен акциз“. Те отбелязаха, че появата на нови видове измами не намалява необходимостта от EMCS; системата обаче трябва да бъде укрепена. Беше признато, че каквито и промени в EMCS да бъдат предложени, те трябва да постигнат равновесие между „предотвратяването на измамите и улесняването на търговията“, за да бъдат ползите от нея възможно най-големи.

16 от 27 държави членки се съгласиха, че подобни резултати във връзка с борбата с измамите не биха били постигнати без действия на равнище ЕС (т.е. по национална, двустранна или международна инициатива).

Глава V от Директива 2008/118/ЕО

Комисията смята, че продължава да има необходимост от обща за целия Съюз уредба на движенията на стоки между търговци под режим с платен акциз, така че да бъде избегнато двойното данъчно облагане. При все това Комисията подкрепя заключението на държавите членки и търговците, че режимите с платен акциз по глава V не са достатъчно ефективни и ефикасни.

3.2.4. Добавена стойност благодарение на ЕС

За търговците основните предимства от обща система EMCS са свързани с намаленото време за обработка на акцизните документи, възможността за проследяване на движенията (както за изпращача, така и за получателя), както и улеснението на ревизиите и проверките чрез по-ефикасна и висококачествена документация за движението.

Като цяло действащият режим осигурява ясна и последователна уредба на държането и движението на акцизни стоки. Има ограничен брой области, в които различаващите се тълкувания от страна на държавите членки водят до различия в националните правила и създават несигурност за търговците. Например понастоящем правилата относно задължението за плащане на акциз в случай на липси внасят объркване и трябва да бъдат пояснени. Трябва да бъдат подобрени наличните канали за комуникация между търговците и компетентните органи при възникване на извънредни ситуации или чрез използване на съществуваща функционалност, или чрез разработване на нова функционалност.

Единните правила по отношение на EMCS са от ключово значение за правилното функциониране на вътрешния пазар. Още повече за това допринася хармонизирането на достъпа до EMCS чрез осигуряване на общи определения за

операторите, притежаващи разрешение да държат и придвижват стоки при отложено плащане на акциз. Като цяло режимът гарантира, че възможностите за дискриминационни условия в различните държави членки са ограничени. Макар компетентността за даване на разрешение на търговците да държат и придвижват акцизни стоки да остава на национално равнище, няма много признаци за наличие на съществени пречки пред достъпа до пазара.

Търговците са съобщили, че основните предимства на EMCS са свързани с възможността за проследяване на движенията (както от страна на изпращача, така и от страна на получателя), като по този начин за тях е по-лесно да контролират собствената си дейност и да наблюдават ефективността и ефикасността на използвания от тях режим при спазване на данъчните задължения.

В общи линии впечатлението на администрациите и търговците е, че предимствата от общо действие на европейско равнище, що се отнася до трансакциите между търговци (B2B), са били ограничени от липсата на правна и техническа яснота и националните различия. В случая на дистанционните продажби действащият режим е добавил малко или никаква стойност благодарение на ЕС поради липсата на хармонизация. Някои търговци съобщиха, че режимът е почти толкова обременителен или дори по-обременителен от режима за износ на стоки за трети държави.

Областите, които имат нужда от допълнителна хармонизация, са обхванати в раздел 4.

4. ВЪПРОСИ, НА КОИТО Е ДОБРЕ ДА СЕ ОБЪРНЕ ПОВЕЧЕ ВНИМАНИЕ

Предложените подобрения могат да бъдат постигнати чрез планираното изменение на Директива 2008/118/ЕО и нейните актове за изпълнение, както е предвидено в Работната програма на Комисията.

4.1. Разрешения

В Директива 2008/118/ЕО са установени общоприети на ниво ЕС определения на различните видове търговци, притежаващи разрешения да държат и придвижват стоки при отложено плащане на акциз. Тези определения допринасят за оформянето на ясна и последователна уредба на държането и движението на акцизни стоки и гарантират равнопоставеното третиране на търговците.

Изискванията за разрешенията за държане и движение на акцизни стоки и за опростявания са различни в отделните държави членки. Изискванията за разрешенията са сложни. Това може да създаде пречки пред търговците и да направи процеса по подаване на заявления по-времеемък, отколкото е необходимо. Например на въпрос към търговците относно правилата за изчисляване на обезпеченията по разрешението¹⁹ много оператори отговориха, че не знаят какви са тези правила (24 %). Анализирани от държавата членка данни показват, че оператори от една и съща държава, извършващи дейност в един и същ отрасъл, понякога получават противоречаща си информация. Например действащи в

¹⁹ Обезпеченията, ако такива се изискват, трябва да покриват рисковете, свързани с производството, преработката и държането на акцизни стоки. Обезпеченията се управляват на национално равнище.

Германия оператори (държавата членка с най-силно участие в анкетата) посочиха, че обезпеченията за техния склад се изчисляват въз основа на годишния оборот (34 %), месечния оборот (3 %), годишния дължим акциз (16 %) и месечния дължим акциз (21 %). Това показва, че някои от изискванията и разпоредбите са изключително сложни.

В изследванията на конкретните случаи беше подчертано и колко сложно е да бъде получен достъп до разпоредбите и те да бъдат разбрани. Заинтересовани страни от четири държави членки съобщиха, че често заявленията на търговците не са пълни, което създава допълнителна ненужна работа за компетентните органи.

В повечето държави членки операторите трябва да учредят както обезпечение за движението, за да обезпечат акцизното задължение по движението, така и обезпечение за разрешението, за да гарантират дейностите на данъчния склад или регистрираните изпращачи или получатели. Обезпеченията се управляват на национално равнище. Търговците смятат, че това са значителни затруднения, макар намаленията и освобождаванията от обезпечения да са широко прилагани с цел подкрепа на по-малките оператори, на определени продукти и на спазващите данъчното законодателство търговци. Освобождаванията са разрешени само при конкретни обстоятелства, описани в Директива 2008/118/ЕО.

4.2. Подход при липси, излишъци, други изключения и борба с измамите²⁰

След приключването на проучването за оценка Съдът на Европейския съюз излезе с решение по членове 10 и 20 от Директивата, в което се пояснява, наред с другото, кога приключва дадено движение.²¹ Като посочват кога приключва дадено движение на акцизни стоки под режим отложено плащане на акциз, разпоредбите на член 20, параграф 2 от Директивата целят да определят момента, в който се смята, че стоките са били освободени за потребление, и да установят кога става дължим акцизът върху тези стоки. Това придобива още по-голямо значение в случаи на установяване на липси при доставката на акцизни стоки. Въпреки това процедурата за предявяване на вземания при липси е неясна. Вземанията от търговците са в обхвата на разпоредбите на Директива 2010/24/ЕС²² (Директивата за събиране на вземанията), но използването на инструментите, предвидени в Директивата за събиране на вземанията, е различно в отделните държави членки. В някои случаи те не се използват изобщо. Няма ясна основа за свързване на инструментите за събиране на вземания с предварително установено акцизно задължение. Спецификациите на EMCS²³ осигуряват средство за комуникация

²⁰ За повече информация вж.: „Оценка на действащия режим за държане и движение на акцизни стоки при отложено плащане на акциз“, стр. 75 — 87.

²¹ Решение на Съда (шести състав) от 28 януари 2016 г. (преюдициално запитване, отправено от Bundesfinanzhof — Германия) — ВР Еуропа SE в срещу Hauptzollamt Hamburg-Stadt (дело C-64/15), ОВ 2016/С 106/11.

²² Директива 2010/24/ЕС на Съвета от 16 март 2010 г. относно взаимната помощ при събиране на вземания, свързани с данъци, такси и други мерки, Официален вестник на Европейския съюз L 84/1, 31.3.2010 г.

²³ Спецификациите на EMCS са документи, в които са описани централните и националните изисквания към системата EMCS и как тези изисквания се изпълняват на високо равнище (т.нар. функционални спецификации на системите за акцизите), както и по-подробно обяснение, съдържащо се в редица други документи.

между държавите членки и търговците с цел установяване на евентуални задължения, но тази възможност не се използва често. В EMCS е предвидено и съобщение за искане за събиране на акциз, което трябва да бъде изпратено от искащата държава членка на държавата членка на изпращане, която е отговорна за управление на обезпечението, но и това съобщение се използва изключително рядко.

Някои търговци се оплакаха, че не могат да променят елементи от електронния административен документ (е-АД), след като бъде приет от държавата членка на изпращане, което води до спорове за количества и платим акциз. Изпращачът може да изпрати сигнал за събитие в EMCS до държавата членка на изпращане, в който се посочва грешката. Основната цел на сигнала за събитието обаче е да се позволи на търговците да съобщават за значими инциденти, които се случват по време на дадено движение, и в момента тази възможност се използва слабо. През 2014 г. между държавите членки са били изпратени само 1160 сигнала за събития, или в приблизително 0,04 % от 2,95 милиона движения в EMCS, осъществени през тази година. Няма обаче правно задължение за подаване на сигнал.

Промяна на местоназначение в резултат на отхвърляне или отказ на пратка²⁴: в рамките на една експертна група държавите членки са се споразумели, че когато стоките биват отхвърлени или отказани, изпращачът следва да зададе промяна на местоназначението, за да се върне пратката в мястото на изпращане или при нов получател. Това следва да се превърне в правно задължение. Допълнително подобрение би било евентуалното задължение на изпращача да предприема последващи действия в случай на изпращане на съобщение за отхвърляне или отказ. За намаляването на тези проблеми бяха дадени две предложения: първо, в спецификациите следва да бъде заложено правно задължение за изпращане на съобщения за отхвърляне и отказ и, второ, следва да бъде създадено правно основание, по силата на което съобщението за отхвърляне или отказ да бъде автоматично последвано от промяна на местоназначението обратно към изпращача.

Като цяло се смята, че благодарение на EMCS случаите на измама са намалели. Основните проблеми, посочени от държавите членки, бяха въвеждането на твърде голяма продължителност на пътуванията от страна на търговците и липсата на определени данни в е-АД, като например данни за собствеността на стоките при изпращане и в местоназначението, които биха могли да подпомогнат анализа на риска.

4.3. Координация между акцизните и митническите режими

Както беше посочено по-горе, големият брой неприключени движения при непряк износ продължава да предизвиква загриженост. От помощ биха били наличието на ясно правно основание за транзит и по-добрата хармонизация на правилата за третиране на внесените акцизни стоки.

²⁴ В този контекст „отхвърляне“ на пратка се отнася до решението на получателя да не приеме дадена пратка стоки, които се намират в мястото на изпращане или се движат от мястото на изпращане. „Отказ“ се отнася до решение да не се приемат стоки, които са пристигнали в местоназначението.

4.4. Режими с платен акциз, предназначени за малките и средните предприятия

Режимите за движения при платен акциз между дружества, които са от особен интерес за малките и средните предприятия, не действат добре и са източник на административна тежест и на високи разходи за съответствие на търговците, както и потенциален източник на измами. Документите на хартиен носител трябва да бъдат изпращани обратно на държавата членка на изпращане. Възстановяването в държавата членка на изпращане може да се осъществи само след пристигането на този документ. Има възможност документите на хартиен носител да се използват с цел измама няколко пъти, тъй като няма правно заложен краен срок за връщането им.

Режимът за дистанционната продажба на акцизни стоки е още по-лош, като повсеместното използване на данъчни представители прави законната търговска дейност нежизнеспособна. Комисията обаче предлага да разреши проблема едва след постигане на съгласие по въпроса за обслужването на едно гише за ДДС при дистанционните продажби. Премахването на данъчния представител не би намалило тежестта за търговците, тъй като те ще трябва да се регистрират за целите на ДДС и в държавата членка на потребление.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПОСЛЕДВАЩИ МЕРКИ

Във връзка с констатациите от двете проучвания и от оценката SWD(2017) xxx Комисията стига до следните заключения:

Режимите за държане и движение на акцизни стоки следва да не нарушават конкуренцията, да не възпрепятстват свободното движение на такива стоки на територията на ЕС, нито да пречат на събирането на данъците или пък да улесняват данъчните измами.

Като цяло действащите режими за държане и движение на акцизни стоки при отложено плащане на акциз работят по ефективен и ефикасен начин и по начин, който не би могъл да бъде постигнат без действие на равнището на Съюза. Има някои проблеми обаче, които все още не са разрешени — най-вече координацията между акцизните и митническите режими, при която има значителна степен на правна несигурност и голяма необходимост от подобряване на координацията между техническите процедури. И накрая, макар въвеждането на EMCS за надзора на движенията на акцизни стоки при отложено плащане на акциз да спомага за подобряване на събираемостта на акциза, има редица възможни правни и технически промени, които биха намалили още повече отклонението от данъчно облагане и данъчните измами.

По отношение на режимите за движението на стоки, които вече са били освободени за потребление в друга държава членка, има далеч какво повече да се желае: действащите режими са неефикасни, не осигуряват в достатъчна степен свободното движение на акцизни стоки и създават възможности за отклонение от данъчно облагане и данъчни измами. Това е особено проблематично за малките и средните предприятия, които използват тези режими най-много. Използването на EMCS за режимите при платен акциз би рационализирило този вид търговия, би направило правилата по-прозрачни и по-ясни и би позволило на търговците да

възстановяват по-лесно и по-бързо акциза, платен в държавата членка на изпращане.

Последващи мерки:

- (1) Комисията ще разгледа какви са възможностите за правни и технически подобрения на третирането на нередностите и управлението на вземанията от държавите членки
- (2) Комисията ще проучи дали би било полезно да предложи режим, който е по-лек както от EMCS, така и от системата на опростения административен придружителен документ, за движенията на акцизни стоки с нисък данъчен риск, като денатурирания алкохол, ароматизантите, парфюмите и някои енергийни продукти
- (3) Комисията ще обмисли правни и технически промени на режимите за надзор на вноса, износа и транзита на акцизни стоки
- (4) Комисията ще анализира частичната или пълната автоматизация на режимите за движенията между търговци при платен акциз с оглед намаляване на административната тежест и разходите за съответствие на търговците и държавите членки
- (5) Комисията ще търси начини за подобряване на режима за презграничните дистанционни продажби на акцизни стоки.

Комисията ще вземе предвид посочените заключения при подготовката си за преразглеждане на Директивата, както е предвидено в Работната програма на Комисията за 2017 г. (COM(2016) 710 final, приложение 2). Това преразглеждане ще включва извършване на открита обществена консултация и оценка на въздействието.