



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 21.4.2017 r.
COM(2017) 184 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
dotyczące wdrożenia i oceny dyrektywy Rady 2008/118/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. _w
sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego

{SWD(2017) 131 final}

Spis treści

1.	WPROWADZENIE	2
2.	INFORMACJE OGÓLNE	3
3.	OCENA DYREKTYWY	4
3.1.	Zakres oceny.....	4
3.2.	Wyniki	6
3.2.1.	Skuteczność i efektywność dyrektywy 2008/118/WE	6
3.2.2.	Spójność zasad dotyczących akcyzy i cła	10
3.2.3.	Adekwatność	13
3.2.4.	Europejska wartość dodana	13
4.	KWESTIE WYMAGAJĄCE DALSZEJ UWAGI	14
4.1.	Zezwolenia	14
4.2.	Obsługa niedoborów, nadwyżek, innych wyjątków oraz zwalczanie nadużyć finansowych	15
4.3.	Koordinacja procedur celnych i akcyzowych.....	16
4.4.	Procedury zapłaconej akcyzy przeznaczone dla małych i średnich przedsiębiorstw	17
5.	WNIOSKI I DZIAŁANIA NASTĘPCZE.....	17

1. WPROWADZENIE

W art. 45 ust. 2 dyrektywy Rady 2008/118/WE¹ stwierdza się: „W terminie do dnia 1 kwietnia 2015 r. Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z wdrożenia niniejszej dyrektywy”. W celu zebrania dowodów na potrzeby niniejszego sprawozdania Komisja zamówiła dwa zewnętrzne badania oceniające. Pierwsze badanie oceniające na temat rozdziału V dyrektywy (tj. przepisów dotyczących handlowego przemieszczania wyrobów akcyzowych, od których podatek został już zapłacony) opublikowano w 2015 r.². Drugie badanie, w którym skupiono się na

¹ Dyrektywa Rady 2008/118/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego, uchylająca dyrektywę 92/12/EWG, Dz.U. L 9 z 14.1.2009.

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

rozdziałach III i IV dyrektywy (tj. przepisach dotyczących składu podatkowego oraz elektronicznego systemu monitorowania) opublikowano w 2016 r.³.

Każde z powyższych badań składało się z ankiety z pytaniami skierowanej do państw członkowskich i podmiotów gospodarczych; ich wyniki porównano w celu zapewnienia spójnego i konsekwentnego spojrzenia na przedmiotowe kwestie. W przypadku obu badań w około jednej trzeciej państw członkowskich przeprowadzono szereg analiz przykładów dogłębniej poruszających dany problem. Wybrane państwa członkowskie uznaje się za reprezentatywne w oparciu o wielkość państwa, położenie geograficzne oraz to, czy państwo członkowskie jest producentem czy konsumentem wyrobów akcyzowych.

Komisja podjęła decyzję, aby przeprowadzić ocenę tego obszaru regulacji w ramach programu REFIT⁴ Komisji. Szczegółowe wyniki oceny opisano w dokumencie roboczym służb Komisji (SWD (2017) xxxx) towarzyszącym niniejszemu sprawozdaniu. W odniesieniu do pięciu kluczowych pytań oceniających, istotności, spójności, skuteczności, efektywności i europejskiej wartości dodanej w niniejszym opracowaniu dokonuje się oceny, czy działania ujęte w dyrektywie 2008/118/WE spełniają zamierzone cele oraz w jakim stopniu osiągnęły oczekiwane skutki.

Opierając się na dowodach zebranych w toku badań, niniejsze sprawozdanie podsumowuje wnioski Komisji z oceny. Szczegółowe informacje można znaleźć w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji.

2. INFORMACJE OGÓLNE

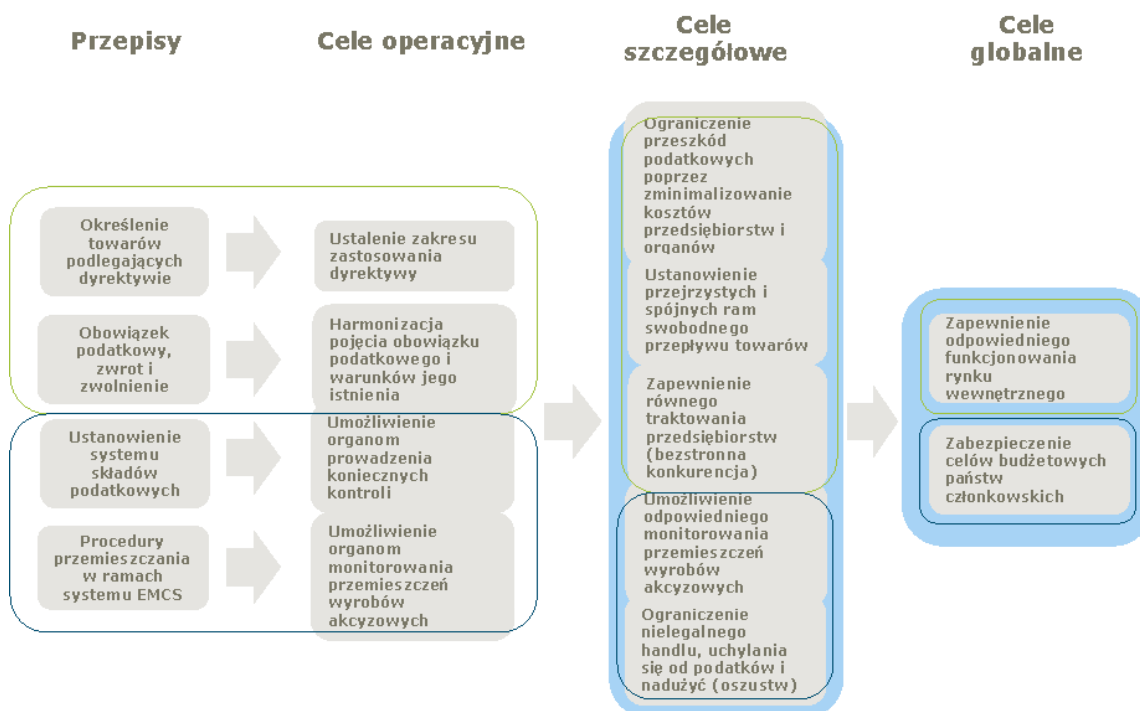
Dyrektywa Rady 2008/118/WE zastąpiła dyrektywę Rady 92/12/EWG⁵. Określono w niej zasady przechowywania i przemieszczania wyrobów akcyzowych na obszarze Unii Europejskiej, z wyjątkiem niewielkiej liczby terytoriów, na których jej przepisy nie mają zastosowania. Cele dyrektywy oraz sposób, w jaki oddziałują one na różnych poziomach polityki, przedstawiono na poniższym schemacie logiki działań:

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

⁴ REFIT jest programem służącym do przeglądu ogółu aktów prawnych UE w celu określenia obciążeń, niespójności, luk lub nieskutecznych środków oraz w celu przedstawienia koniecznych wniosków wynikających z ustaleń przeglądu.

⁵ Dyrektywa Rady 92/12/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania, Dz.U. L 076 z 23.3.1992.

Rysunek 1: Logika działań ujętych w dyrektywie 2008/118/WE



3. OCENA DYREKTYWY

3.1. Zakres oceny

Ocena obejmuje cały zakres dyrektywy, ale skupia się na rozdziałach III–V. Rozdziały I i II zostały uwzględnione w ocenie w zakresie, w jakim przepisy poruszają sprawy, które mają istotne znaczenie dla skutków przepisów ujętych w rozdziałach III–V.

W **rozdziale I** zdefiniowano podatek akcyzowy jako podatek konsumpcyjny i podano wspólne definicje takich pojęć, jak „uprawniony prowadzący skład podatkowy” czy „skład podatkowy”. Wspólne definicje gwarantują jednakowe rozumienie prawne przedmiotowych warunków i zapewniają jasne i spójne ramy.

W **rozdziale II** określono czas i miejsce powstania obowiązku podatkowego, osobę zobowiązaną do zapłaty, skutek zniszczenia i nieodwracalnej utraty, nieprawidłowości, zwroty i umorzenia oraz zwolnienia.

W **rozdziale III** przyjęto pojęcie „składu podatkowego” z dyrektywy 92/12/EWG jako jednego z rodzajów uprawnionych miejsc, w których wyroby akcyzowe mogą być przechowywane i produkowane w ramach procedury zawieszenia poboru akcyzy, ułatwiając kontrole miejsc produkcji i magazynowania. Szczegółowe przepisy dotyczące zezwoleń są ustalane na poziomie krajowym, jednak system jako całość ustanowiono w rozdziale III dyrektywy. Każdy skład podatkowy jest związany z uprawnionym prowadzącym skład podatkowy, który jest odpowiedzialny za zarządzanie składem podatkowym. Skład podatkowy i uprawniony prowadzący skład podatkowy otrzymują niepowtarzalny numer akcyzowy⁶.

⁶ Rozporządzenie Rady (UE) nr 389/2012 i rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 612/2013 stanowią podstawę prawną wymiany danych między państwami członkowskimi w zakresie zezwoleń

Dane przekazywane przez system SEED (system wymiany informacji dotyczących podatku akcyzowego) umożliwiają sprawdzanie, czy istnieje zezwolenie na numer akcyzowy; jeśli tak, to pojawia się informacja, do obsługi których produktów akcyzowych uprawniony jest dany podmiot gospodarczy lub skład podatkowy. Zarówno wysyłający, jak i odbiorca są zarejestrowani w bazie danych SEED przez swój odpowiedni organ państwa członkowskiego.

Rozdział IV obejmuje istotną zmianę wprowadzoną dyrektywą 2008/118/WE: automatyzację nadzoru nad przemieszczeniami w ramach procedury zawieszenia poboru akcyzy za pomocą systemu przemieszczania wyrobów akcyzowych (EMCS). EMCS został opracowany i jest prowadzony wspólnie przez organy krajowe i przez Komisję, przy czym Komisja pełni centralną rolę koordynacyjną. EMCS zapewnia monitorowanie w czasie rzeczywistym przemieszczeń wyrobów akcyzowych w ramach procedury zawieszenia poboru akcyzy między uprawnionymi i zarejestrowanymi miejscami oraz gwarantuje, że towary mogą być wysyłane tylko do takich miejsc. W rozdziale IV dodano również nowy rodzaj podmiotu gospodarczego związanego z konkretnym miejscem – „zarejestrowanego odbiorcę”, który może odbierać, ale nie może przechowywać towarów w ramach procedury zawieszenia poboru akcyzy. W rozdziale tym określono również nowy rodzaj podmiotu gospodarczego – „zarejestrowanego wysyłającego”, który może przewozić towary w procedurze zawieszenia poboru akcyzy z miejsca importu.

W **rozdziale V** dyrektywy (art. 33–38)⁷ ustanowiono wspólne przepisy dotyczące dwóch rodzajów wewnątrzwspólnotowych komercyjnych przemieszczeń wyrobów akcyzowych, od których podatek został już zapłacony (tj. dopuszczonych do konsumpcji): przesyłek między podmiotami gospodarczymi (B2B) oraz sprzedaży na odległość wyrobów akcyzowych osobie prywatnej w innym państwie członkowskim (B2C). Zasady te mają szczególne znaczenie dla MŚP, które nie mogą spełnić wymogów finansowych dotyczących zezwoleń na składy podatkowe oraz dotyczących prowadzenia systemu EMCS.

W art. 33 i 34 dyrektywy określono wymogi dotyczące przemieszczania między podmiotami gospodarczymi (B2B) i przewidziano, że przemieszczenia mają być objęte administracyjnym uproszczonym dokumentem towarzyszącym (SAAD), którego szczegóły określono w rozporządzeniu (EWG) nr 3649/92.

W przypadku gdy towary zostały dopuszczone do konsumpcji w jednym państwie członkowskim, a następnie przemieszczono je do innego państwa członkowskiego, podatek akcyzowy jest płacony w państwie członkowskim przeznaczenia w wysokości określonej w tym państwie członkowskim, a w stosownych przypadkach podmiot gospodarczy może złożyć wniosek o zwrot akcyzy już zapłaconej w momencie dopuszczenia do konsumpcji.

dla podmiotów gospodarczych i rejestracji tych podmiotów oraz w zakresie zezwoleń dla składów podatkowych.

⁷ W rozdziale V art. 32 uregulowano zasady zakupu alkoholu, tytoniu i olejów mineralnych przez podróżnych przemieszczających się z jednego państwa członkowskiego do drugiego. Zasady te zastąpiły przepisy przejściowe dotyczące zwolnień z ceł w przypadku podróży wewnątrzwspólnotowych, określone w art. 28 dyrektywy 92/12/EWG, które wygasły w 1999 r. W latach 1999–2008 nie było żadnych ogólnounijnych wytycznych. Zasady te nie zostały uwzględnione w zakresie badań oceniających.

3.2. Wyniki

3.2.1. Skuteczność i efektywność dyrektywy 2008/118/WE

Przemieszczenia w ramach procedury zawieszenia poboru akcyzy

EMCS zastępuje system oparty na dokumentach w formie papierowej systemem nadzoru bez dokumentów w formie papierowej (elektronicznym), tym samym usuwając przeszkody administracyjne utrudniające przemieszczanie wyrobów akcyzowych przez granice poprzez minimalizację kosztów zarówno dla podmiotów gospodarczych, jak i dla organów podatkowych, przy jednoczesnym zapewnieniu lepszych narzędzi wykrywania oszustw podatkowych i zapobiegania im. Od wprowadzenia procedury, w okresie od stycznia 2010 r. do maja 2015 r. odnotowano ponad 13,6 mln przemieszczeń w ramach procedury zawieszenia poboru akcyzy, z czego 98,1 % zostało zakończonych bez incydentów bądź konieczności dalszych działań ręcznych.

Państwa członkowskie są przekonane, że EMCS przyczynił się do obniżenia kosztów poprzez zmniejszenie ilości czasu potrzebnego na zarządzanie dokumentami, co przedstawiono poniżej w tabeli 1.

Tabela 1: Czas poświęcany na przetwarzanie typowego przemieszczenia przed wprowadzeniem EMCS w 2014 r. (w ramach systemu dokumentów w formie papierowej) oraz po wprowadzeniu EMCS (w ramach systemu skomputeryzowanego)⁸

Państwo członkowskie	Czas na przemieszczenie (procedura dokumentów w formie papierowej)	Czas na przemieszczenie (EMCS)
BG	Brak danych	5 min
CZ	30 min	10 min
FI	6 min	0 ⁹
HU	120 min	6 min
LT	30 min	9 min (0,15 godziny)
LV	20 min	Brak danych
PL	3–5 godz. (w przypadku alkoholu); 0,5 godz. (w przypadku innych wyrobów)	3–5 godz. (w przypadku alkoholu); 0,25 godz. (w przypadku innych wyrobów)
RO	Brak danych	0
SI	3 min	1 min
SK	60 min	10 min

Źródło: [Ocena procedury zawieszenia poboru akcyzy z 2015 r., Ramboll](#).

W wyniku skrócenia czasu koniecznego do przetwarzania informacji o przemieszczaniu EMCS przyczynił się do zmniejszenia ogólnych kosztów administracyjnych w wielu państwach członkowskich¹⁰.

⁸ Z wyjątkiem Finlandii żadne państwo członkowskie sprzed rozszerzenia w 2004 r. nie było w stanie dostarczyć danych porównawczych. Nowe państwa członkowskie stworzyły system oparty na dokumentach w formie papierowej w latach bezpośrednio przed 2004 r., a zatem dysponują stosunkowo niedawnymi danymi szacunkowymi. Nie ma powodu, aby zakładać, że wyniki znacznie różniłyby się w przypadku państw członkowskich sprzed 2004 r.

⁹ 0 oznacza tu, że proces jest zwykle przeprowadzany automatycznie.

Dokonując ekstrapolacji na podstawie zebranych danych oraz stosując unijny model kosztu standardowego, w samym 2014 r. EMCS przyczynił się do osiągnięcia rocznych oszczędności w wysokości 27,5–37 mln EUR (w zależności od profili zawodowych zaangażowanych osób)¹¹. Państwa członkowskie odnotowały również, że wyeliminowanie papieru i związany z tym wzrost efektywności doprowadziły do uwolnienia zasobów, które mogły być skoncentrowane na przemieszczeniach podwyższonego ryzyka i zająć się poprawą kontroli przemieszczeń.

Główne korzyści dla podmiotów gospodarczych obejmują skrócenie czasu potrzebnego do przetwarzania dokumentów akcyzowych, możliwość monitorowania przemieszczeń (zarówno w przypadku wysyłającego, jak i odbiorcy) oraz ułatwienie audytów i kontroli dzięki bardziej efektywnej i lepszej jakościowo dokumentacji przemieszczania. Badanie nie zawiera ilościowego ujęcia tych korzyści.

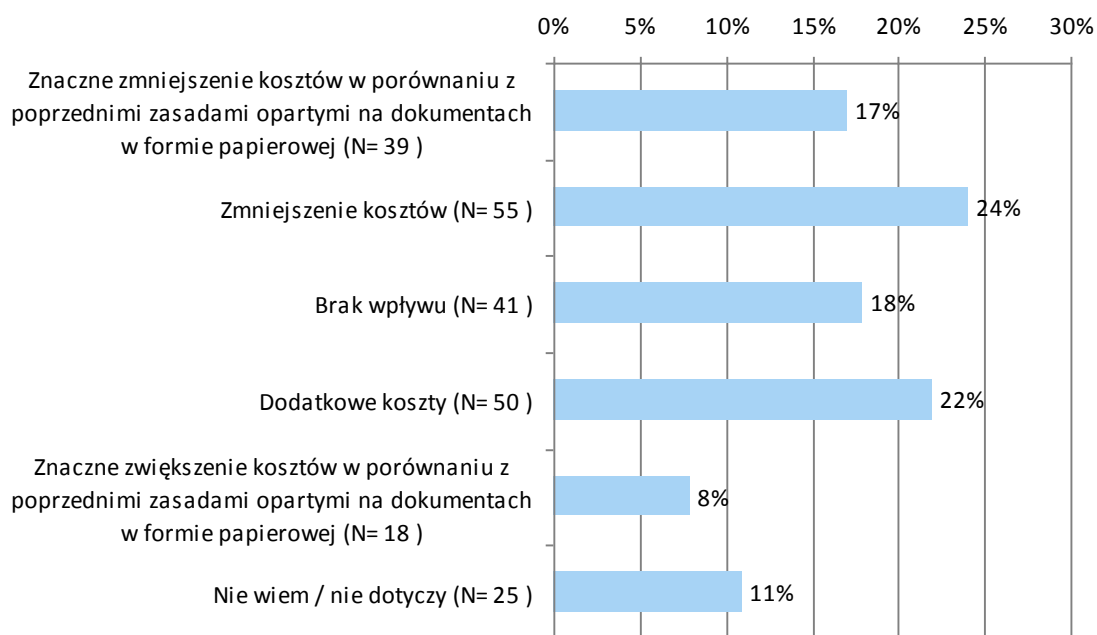
Zarówno duże, jak i małe przedsiębiorstwa korzystają na systemie EMCS, pomimo że w przypadku dużych przedsiębiorstw korzyści skali związane z systemem elektronicznym były bardziej znaczące. Podmioty gospodarcze były podzielone w kwestii tego, czy EMCS zmniejsza koszty (41 %), podnosi koszty (30 %), nie wnosi żadnej różnicy (18 %) lub nie miały zdania (11 %). Wyniki te są bardzo zbliżone do wyników wcześniejszych badań podmiotów gospodarczych przekazanych Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w 2013 r.¹² i mogą wskazywać, że większe podmioty w większym stopniu skorzystały na automatyzacji.

¹⁰ Odnotowano, że średni zaoszczędzony czas (w przeliczeniu na godziny) na przemieszczenie wyniósł 35 minut (0,59 godziny). Szacuje się, że w samym 2014 r. EMCS pozwolił zaoszczędzić ponad 1 267 026 godzin (co odpowiadało około 720 osobom pracującym w pełnym wymiarze czasu pracy, przy założeniu 8 godzin pracy na dzień roboczy i 220 dni roboczych w roku) organom państw członkowskich, które odnotowały pozytywną zmianę.

¹¹ Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w dokumencie: *Evaluation of current arrangements for the holding and moving of excise goods under excise duty suspension* [Ocena obecnych zasad przechowywania i przemieszczania wyrobów akcyzowych w procedurze zawieszenia poboru akcyzy], s. 53, bądź w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji.

¹² COM (2013) 850 oraz SWD (2013) 490.

Rysunek 2: Wpływ EMCS na poziom kosztów w porównaniu z poprzednimi zasadami opartymi na dokumentach w formie papierowej (liczba respondentów – 228)



Źródło: [Ocena procedury zawieszenia poboru akcyzy z 2015 r., Ramboll.](#)

Przemieszczenia między przedsiębiorstwami w procedurze zapłaconej akcyzy

Z drugiej strony dowody wskazują, że procedura „zapłaconej akcyzy” określona w rozdziale V nakłada znaczne obciążenia na przedsiębiorstwa i nie przystaje do celu, jakim jest wspieranie swobodnego przepływu towarów w ramach jednolitego rynku, ze względu na ciągłe stosowanie procedur opartych na dokumentach w formie papierowej oraz różne podejścia przyjęte przez państwa członkowskie¹³. W przypadku podmiotów gospodarczych, które stosowały procedurę zapłaconej akcyzy, średni czas na przemieszczenie wyniósł 221 minut przeznaczonych na wypełnienie formalności¹⁴.

W badaniu na temat procedury „zapłaconej akcyzy” poproszono organy o wskazanie najbardziej zasobochłonnych aspektów obsługi przemieszczeń w procedurze zapłaconej akcyzy. 10 z 12 organów państw członkowskich uznało system oparty na dokumentach w formie papierowej za bardziej uciążliwy i czasochłonny niż przetwarzanie automatyczne lub elektroniczne, a pozostałe 2 organy nie wyraziły swojej opinii. Trzy państwa członkowskie były w stanie przedstawić pewne przybliżone dane szacunkowe dotyczące czasu przeznaczanego na obsługę jednego średniego przemieszczenia między przedsiębiorcami (B2B). Średni czas przetwarzania wynosił 4–8 godzin w zależności od charakteru przesyłki. Można to porównać ze średnim czasem około kilku minut potrzebnym na czynności administracyjne związane z przemieszczaniem w systemie EMCS.

¹³ Zob. pkt 4.4.

¹⁴ Źródło: Tabela 19, Ocena procedury zapłaconej akcyzy z 2015 r., Ramboll. Większość przedsiębiorców odnotowała, że załatwianie formalności wymagało mniej niż 1 godzinę w przeliczeniu na przemieszczenie. Dane pokazują jednak szereg bardzo wysokich liczb dotyczących czasu, co prawdopodobnie wynika z braku wspólnych procedur.

Inne odnotowane problemy praktyczne obejmują różnice między wymogami krajowymi (np. wymogami dokumentacyjnymi dotyczącymi zwrotu) oraz brak jasnych informacji na temat procedur krajowych, co prowadzi do dyskryminacji przedsiębiorstw.

Zdecydowana większość badanych podmiotów gospodarczych B2B już zdecydowała się nie przemieszczać swoich produktów między państwami członkowskimi w związku z obecnymi zasadami. Główne przywoływane powody obejmują wysokie obciążenia administracyjne oraz związane z tym koszty (36 podmiotów gospodarczych z 44 podmiotów, które udzieliły odpowiedzi) i niejasne wymagania prowadzące do braku pewności prawa (21 podmiotów gospodarczych spośród 44). Większość podmiotów gospodarczych uznała, że procedura zapłaconej akcyzy B2B jest bardziej uciążliwa niż stosowanie systemu EMCS.

Sprzedaż na odległość w procedurze zapłaconej akcyzy (między przedsiębiorstwem a konsumentem)

W przypadku sprzedaży na odległość podmioty gospodarcze odnotowały, że koszty związane z korzystaniem z przedstawiciela podatkowego, czego wymaga większość państw członkowskich, stanowią istotną barierę w dostępie do rynku. Opłaty pobierane za usługi przedstawiciela podatkowego mogą w niektórych przypadkach przekraczać opłaty pobierane za usługi pocztowe i ekspresowe usługi kurierskie w odniesieniu do odprawy celnej paczek z państw trzecich. Szereg podmiotów gospodarczych odnotowało, że w niektórych przypadkach łatwiej było sprzedawać produkty do państw trzecich niż dokonywać sprzedaży na odległość konsumentom w innych państwach członkowskich.

W porównaniu ze sprzedażą na odległość innych towarów prawie niemożliwe jest dokonywanie sprzedaży alkoholu na odległość do niektórych państw członkowskich po umiarkowanych kosztach. Usługi przedstawiciela podatkowego były na ogół oferowane tylko przez duże przedsiębiorstwa żeglugowe, które nie były dobrze przygotowane do obsługi małych przesyłek (zwykle 6 lub 12 butelek), i albo nie chciały oferować usługi, albo pobierały nieprawdopodobnie wysoką opłatę, jak przedstawiono poniżej w tabeli 2.

Tabela 2: Koszty przedstawicieli podatkowych w przypadku sprzedaży na odległość

Państwo wysyłki – państwo przeznaczenia	Odnotowany średni koszt przedstawiciela podatkowego (z wyłączeniem cel i kosztu wina, chyba że je wskazano)
FR do NL	30–100 EUR za zgłoszenie, bez transportu
FR do BE	20–40 EUR za przesyłkę (w tym firma usługowa i transport; minimum 12 butelek)
FR do BE	40–70 EUR za przesyłkę
FR do UK	60 EUR za przesyłkę (dla zamówienia 12 butelek)
BE do UK	100 GBP za zgłoszenie (bez transportu)

Źródło: [Ocena procedury zapłaconej akcyzy z 2015 r., Ramboll](#).

3.2.2. Spójność zasad dotyczących akcyzy i cła

Jedna trzecia wszystkich wyrobów akcyzowych wyprodukowanych w Unii Europejskiej (pod względem wartości) jest przedmiotem wywozu¹⁵. Jednak pośredni wywóz wyrobów akcyzowych wiąże się z szeregiem problemów technicznych i prawnych.

Ocenie poddano spójność obecnych zasad dotyczących przemieszczania wyrobów w procedurze zawieszenia poboru akcyzy z odpowiednimi zasadami celnymi wywozu. Można stwierdzić, że istnieje możliwość optymalizacji procesu harmonizacji procedur. Ogólnie rzecz biorąc, organy państw członkowskich i podmioty gospodarcze zgodnie stwierdziły, że istnieją problemy związane z wywozem wyrobów akcyzowych. Procedury dotyczące przywozu produktów akcyzowych również sprawiały kłopoty państwom członkowskim, jednak jak się okazało, stwarzały mniej praktycznych problemów podmiotom gospodarczym. Pomimo to zarówno podmioty gospodarcze, jak i organy państw członkowskich podkreśliły, że wprowadzenie EMCS ułatwiło koordynację procedur akcyzowych i celnych. W porównaniu z wcześniejszymi systemami opartymi na dokumentach w formie papierowej system EMCS poprawił koordynację.

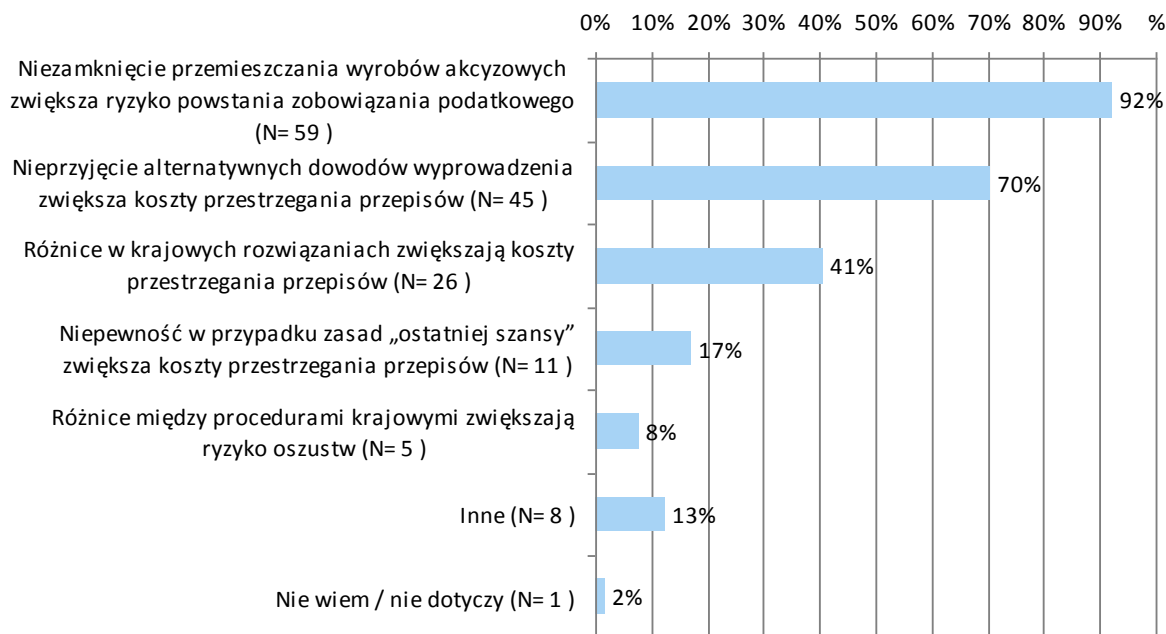
Wywóz¹⁶: Organy państw członkowskich i podmioty gospodarcze uznają, że problemem jest brak spójności między procedurami akcyzowymi i wywozowymi. 22 z 27 państw członkowskich (80 %) było zdania, że obecne zasady przemieszczania wyrobów akcyzowych w procedurze zawieszenia nie są spójne z zasadami, obowiązkami i procedurami mającymi zastosowanie do operacji celnych i do wywozu. Po pierwsze operacje wywozowe powinny być zamykane w EMCS na podstawie elektronicznego komunikatu o wyprowadzeniu pochodzącego z celnego Systemu Kontroli Eksportu (ECS). Komunikat często nie jest przekazywany z organów celnych i przemieszczenia muszą być sprawdzane i zamykane ręcznie. Po drugie nawet w przypadku odbioru komunikatu niektórzy eksporterzy nie podają w zgłoszeniu wywozowym odniesienia do administracyjnego numeru ewidencyjnego (ARC) odpowiedniego elektronicznego dokumentu administracyjnego (e-AD), co utrudnia lub uniemożliwia zastosowanie w systemie wyników kontroli w urzędzie wyprowadzenia do prawidłowego e-AD. Uchybienia te przekładają się na wzrost kosztów administracyjnych. W związku z tym traci się korzyści z automatyzacji procesów, ponieważ przemieszczenia muszą być zamknięte ręcznie poprzez dopasowanie wyników kontroli w urzędzie wyprowadzenia z ECS do e-AD z EMCS. W przypadku niedopasowania wysyłający musi zostać poproszony o podanie alternatywnego dowodu wyprowadzenia lub ryzykuje utratę gwarancji przemieszczenia. W 2014 r. Francja poinformowała, że musiała zamknąć 12 000 przemieszczeń wywozowych ręcznie. Dla 41 % podmiotów gospodarczych brak

¹⁵ Powyższe dane szacunkowe opierają się na danych statystycznych Eurostatu dotyczących wywozu wyrobów akcyzowych. W tych danych statystycznych nie ma rozróżnienia między wywozem bezpośrednim (z udziałem tylko jednego państwa) a wywozem pośrednim (gdy towary są przewożone na terytorium więcej niż jednego państwa członkowskiego przed opuszczeniem obszaru Unii). Dyrektywa dotyczy przede wszystkim nadzoru nad wywozem z udziałem więcej niż jednego państwa członkowskiego. W przypadku wywozu bezpośredniego szczegółowe zasady leżą w gestii poszczególnych państw, a stosowanie systemu EMCS oraz systemu kontroli eksportu (ECS) nie jest obowiązkowe. Ponieważ nie występuje odbiorca z Unii, nie przewiduje się pośredniego wywozu wyrobów akcyzowych przemieszczanych w procedurze zapłaconej akcyzy określonej w rozdziale V.

¹⁶ Więcej szczegółowych informacji o tym, jak należy koordynować EMCS i system kontroli eksportu, można znaleźć w dokumencie: [Evaluation of current arrangements for the holding and moving of excise goods under excise duty suspension](#) [Ocena obecnych zasad przechowywania i przemieszczania wyrobów akcyzowych w procedurze zawieszenia poboru akcyzy], s. 116–117.

spójności między procedurami akcyzowymi i wywozowymi jest problemem. Respondenci stwierdzili, że nie są zadowoleni z koordynacji procedur akcyzowych i celnych.

Rysunek 3: Główne kwestie związane z koordynacją między procedurami akcyzowymi a procedurami celnymi wywozu (liczba respondentów – 64)



Źródło: [Ocena procedury zawieszenia poboru akcyzy z 2015 r., Ramboll.](#)

Przywóz: Przywóz dla celów akcyzowych występuje wówczas, gdy towary, które wjechały na teren Unii Europejskiej z państwa trzeciego, nie są objęte procedurą specjalną ani procedurą tranzytu zewnętrznego, ani nie są zwolnione z dozoru celnego. Pociąga to za sobą zapłatę cła, ale także uiszczenie podatku akcyzowego i VAT, jeżeli towary nie zostaną natychmiast objęte procedurą zawieszenia poboru akcyzy (przechowywanie w składzie podatkowym lub wysłanie z miejsca importu w procedurze zawieszenia poboru akcyzy). Jeżeli końcowy odbiorca znajduje się w innym państwie członkowskim, przemieszczenie w procedurze zawieszenia poboru akcyzy musi odbywać się pod nadzorem systemu EMCS.

Podmioty gospodarcze wyrażały mniej obaw co do zasad dotyczących przywozu, przy czym 17 % miało pewne obawy, wynikające głównie z krajowych różnic dotyczących wymogów w zakresie sprawozdawczości powodujących zwiększone koszty. Z drugiej strony 19 z 27 państw członkowskich wyraziło obawy związane z brakiem spójności między procedurami przywozu a przekazaniem do systemu EMCS, co wskazuje, że dalsza harmonizacja procedur może przyczynić się do zmniejszenia obciążeń administracyjnych i kosztów przestrzegania przepisów.

Tranzyt celny po wywozie¹⁷

¹⁷ Tranzyt jest specjalną procedurą celną, która umożliwia skomputeryzowany nadzór nad przemieszczaniem towarów przy wykorzystaniu systemu NCTS z jednego miejsca (opuszczenia) do drugiego (przeznaczenia) na obszarze celnym Unii. Tranzyt jest zwykle stosowany do przemieszczania towarów spoza Unii z miejsca, gdzie towary wjeżdżają na teren Unii Europejskiej, do miejsca bardziej

Niektóre podmioty wolą unikać toczących się równolegle procedur akcyzowych i celnych w przypadku wywozu pośredniego, korzystając z zastępujących ich procedur tranzytu, zanim towary opuszczą obszar celny. W takim przypadku procedurę wywozu zamyka procedura tranzytu rozpoczynająca się w urzędzie wyprowadzenia¹⁸, działającym również jako tranzytowy urząd wyjścia, który nie znajduje się w fizycznym miejscu, w którym towary opuszczają Unię, ani w jego pobliżu. Towary są następnie przemieszczane pod nadzorem systemu tranzytowego NCTS do miejsca wyjścia. Tranzyt jest rozładowywany w wyniku komunikatu o wynikach kontroli tranzytu wysłanego z urzędu przeznaczenia do urzędu wyjścia. Uznaje się to za ułatwienie w handlu, ponieważ umożliwia przewóz towarów do centralnego węzła w ramach procedury wywozu, zamknięcie tej procedury, a następnie przegrupowanie i wywóz w ramach procedury tranzytu.

Jednak zestawie opinii zainteresowanych stron pokazuje, że nie jest to rozwiązanie zadowalające. Ponadto nie ma wyraźnej podstawy prawnej w przepisach o podatku akcyzowym do stosowania procedury tranzytu po przeprowadzeniu procedury wywozu, a towary w taki sposób przewożone są z prawnego punktu widzenia dopuszczone do konsumpcji nieprawidłowo, jeżeli odpowiednia procedura wywozu jest zamknięta, gdy rozpoczyna się procedura tranzytu, czyli zanim towary fizycznie opuszczą obszar celny Unii Europejskiej.

Spośród 27 państw członkowskich 11 poinformowało, że procedura wywozu w połączeniu z następującą po niej procedurą tranzytu powoduje problemy. Procedura taka wymaga albo ręcznego zamknięcia przemieszczenia w ramach systemu EMCS, albo – w niektórych państwach członkowskich – zamknięcia procedury wywozu, a następnie system EMCS jest automatycznie uruchamiany po rozpoczęciu tranzytu, choć towary wciąż przemieszczają się w obrębie Unii Europejskiej w ramach procedury tranzytu. Informacje zawarte w systemie EMCS nie są już dokładne, gdyż towary faktycznie opuszczają Unię Europejską, gdy procedura tranzytowa zostanie zakończona.

40 % respondentów, którzy wywozili wyroby akcyzowe, stwierdziło, że korzysta z tej procedury (45 % nie korzysta, a 15 % nie wie, czy ta procedura jest wykorzystywana). Do wymienionych przez nich zalet należały zaoszczędzony czas i koszty oraz lepsze możliwości kontrolowania przemieszczeń. Respondenci zauważyli jednak również, że istnieją problemy w zakresie koordynacji informacji między procedurą akcyzową a procedurą tranzytu. Procedury łączące procedurę wywozu z procedurą tranzytu w odniesieniu do wywozu wyrobów akcyzowych powodowały problemy dla 26 % respondentów, którzy z nich korzystali.

wygodnego do odprawy towarów w celu dopuszczenia ich do obrotu. Możliwość ta jest uwzględniona w przepisach o podatku akcyzowym. Ponadto w praktyce wywóz towarów czasami kończy się, zanim towary opuszczą UE, a nadzór przechodzi pod procedurę tranzytu. Procedury specjalne były wcześniej nazywane „procedurami zawieszającymi” we Wspólnotowym kodeksie celnym.

¹⁸ Urząd celny wyprowadzenia to zwykle siedziba organu celnego w miejscu lub pobliżu granicy, portu morskiego lub lotniczego, który poświadcza, że towary opuściły obszar celny Unii Europejskiej, a zatem wywóz towarów został zakończony. W art. 329 aktu wykonawczego do unijnego kodeksu celnego przewidziano możliwość traktowania innych miejsc na tym obszarze jako urząd celny wyprowadzenia, co tym samym kończy wywóz zanim towary fizycznie opuszczą obszar. Może to, ale nie musi automatycznie zamknąć system EMCS, w zależności od państwa członkowskiego.

3.2.3. *Adekwatność*

Rozdział III i IV dyrektywy 2008/118/WE:

19 państw członkowskich uważało (zgadzając się lub zgadzając się zdecydowanie), że nadal istnieje potrzeba funkcjonowania systemu EMCS w ich państwie mimo ewolucji niektórych rodzajów oszustw. Tylko jedno państwo członkowskie nie zgadzało się, podczas gdy reszta respondentów nie wiedziała, albo ani się zgadzała, ani nie zgadzała. Potrzebę funkcjonowania systemu EMCS potwierdzają państwa członkowskie i podmioty gospodarcze, które wzywają do rozszerzenia zakresu systemu EMCS o oleje smarowe i surowiec tytoniowy w celu uniknięcia nadużyć finansowych. Państwa członkowskie wyraziły potrzebę analizy funkcjonalnych specyfikacji systemu EMCS oraz dalszego jego rozwoju, który obejmowałby automatyzację „przemieszczeń w procedurze zapłaconej akcyzy”. Zauważyły, że zmiany w rodzajach oszustw nie ograniczają potrzeby funkcjonowania systemu EMCS, ale EMCS musi być wzmocniony. Uznano, że bez względu na proponowane zmiany w EMCS należy znaleźć równowagę pomiędzy „zapobieganiem oszustwom a ułatwianiem handlu”, tak aby zmaksymalizować korzyści płynące z EMCS.

16 z 27 państw członkowskich zgodziło się, że nie byłoby możliwe osiągnięcie podobnych wyników w zakresie zwalczania nadużyć finansowych bez działań UE (tj. w wyniku inicjatywy krajowej, dwustronnej lub międzynarodowej).

Rozdział V dyrektywy 2008/118/WE:

Komisja uważa, że istnieje ciągła konieczność funkcjonowania ogólnounijnych ram przepływu towarów między przedsiębiorstwami w procedurze zapłaconej akcyzy, tak aby unikać podwójnego opodatkowania. Komisja zgadza się jednak z wnioskiem państw członkowskich i podmiotów gospodarczych, że procedura zapłaconej akcyzy w rozdziale V nie jest wystarczająco skuteczna i efektywna.

3.2.4. *Europejska wartość dodana*

W przypadku podmiotów gospodarczych główne zalety wspólnego systemu EMCS wiążą się ze zmniejszeniem czasu potrzebnego na przetwarzanie dokumentów akcyzowych, możliwością śledzenia przemieszczeń (zarówno przez wysyłającego, jak i przez odbiorcę) oraz ułatwieniami w zakresie audytu i kontroli poprzez bardziej wydajną i lepszą dokumentację związaną z przemieszczaniem.

Ogólnie rzecz biorąc, obecne zasady stanowią jasne i spójne ramy dla przechowywania i przemieszczania wyrobów akcyzowych. Istnieje niewielka liczba obszarów, w których różne wykładnie dokonywane przez państwa członkowskie prowadzą do różnic w przepisach krajowych i powodują niepewność u podmiotów gospodarczych. Na przykład przepisy dotyczące odpowiedzialności za podatek akcyzowy w przypadku niedoborów są obecnie źródłem pomyłek i należy je objaśnić. Należy poprawić dostępne mechanizmy komunikacji między podmiotami gospodarczymi a właściwymi organami w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych poprzez wykorzystanie istniejącego systemu funkcjonalnego lub opracowanie nowego systemu.

Jednolite przepisy dotyczące EMCS są niezbędne do prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Przyczynia się do tego ponadto harmonizacja dostępu do EMCS poprzez zapewnienie wspólnych definicji dla podmiotów uprawnionych do przechowywania i przemieszczania towarów w procedurze zawieszenia poboru akcyzy.

W ogólnym ujęciu dzięki przedmiotowym zasadom ograniczono zakres dyskryminujących warunków w poszczególnych państwach członkowskich. Nawet jeśli kompetencje w zakresie udzielania podmiotom gospodarczym zezwoleń na przechowywanie i przemieszczanie wyrobów akcyzowych pozostają na poziomie krajowym, niewiele dowodów wskazuje na jakiegokolwiek istotne bariery w dostępie do rynku.

Podmioty gospodarcze odnotowały, że główne korzyści z EMCS wiążą się z możliwością śledzenia przemieszczeń (zarówno przez wysyłającego, jak i przez odbiorcę), co sprawia, że łatwiej jest im kontrolować swoje własne działania, a także monitorować skuteczność i efektywność własnych zasad w zakresie wypełniania obowiązków podatkowych.

Ogólnie rzecz biorąc, organy i podmioty gospodarcze uważały, że zalety wspólnego działania na poziomie europejskim w odniesieniu do transakcji między przedsiębiorcami są ograniczane brakiem jasności prawnej i technicznej oraz różnicami krajowymi. W przypadku sprzedaży na odległość obecne zasady stanowią niewielką europejską wartość dodaną lub nie stanowią jej w ogóle ze względu na brak harmonizacji. Niektóre podmioty gospodarcze odnotowały, że zasady te są równie, a nawet bardziej uciążliwe niż zasady dotyczące wywozu towarów do państw trzecich.

Obszary, w których przydatna może być dalsza harmonizacja, opisano w pkt 4.

4. KWESTIE WYMAGAJĄCE DALSZEJ UWAGI

Proponowane ulepszenia można osiągnąć w drodze planowanej zmiany dyrektywy 2008/118/WE i dotyczących jej rozporządzeń wykonawczych, co przewidziano w programie prac Komisji.

4.1. Zezwolenia

W dyrektywie 2008/118/WE określono na poziomie UE wspólne definicje różnych rodzajów podmiotów gospodarczych uprawnionych do przechowywania i przemieszczania wyrobów akcyzowych w procedurze zawieszenia poboru akcyzy. Dzięki tym definicjom istnieją jasne i spójne ramy dotyczące przechowywania i przemieszczania wyrobów akcyzowych; zapewniają one ponadto równe traktowanie przedsiębiorstw.

Wymagania dotyczące zezwoleń na przechowywanie i przemieszczanie wyrobów akcyzowych oraz uproszczeń różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. Wymogi dotyczące zezwoleń są złożone. Może to stwarzać przeszkody dla podmiotów gospodarczych i uczynić proces aplikowania bardziej czasochłonnym niż jest to konieczne. Na przykład, gdy podmioty gospodarcze zapytano o zasady obliczania gwarancji dotyczących zezwoleń¹⁹, wiele podmiotów odpowiedziało, że nie wie, czym one są (24 %). Dane, które były analizowane w podziale na państwa członkowskie, pokazały, że podmiotom z tych samych państw działającym w tym samym sektorze udzielano niekiedy sprzecznych informacji. Na przykład podmioty działające w Niemczech (państwo członkowskie z najwyższym udziałem w badaniu) stwierdziły, że ich gwarancje magazynowe były obliczane na podstawie rocznego obrotu (34 %),

¹⁹ Gwarancje, jeżeli są wymagane, muszą obejmować ryzyko związane z produkcją, przetwarzaniem i przechowywaniem wyrobów akcyzowych. Ich obsługa odbywa się na poziomie krajowym.

miesięcznego obrotu (3 %), rocznego zobowiązania akcyzowego (16 %) i miesięcznego zobowiązania akcyzowego (21 %). Oznacza to, że niektóre z wymogów oraz przepisów są bardzo złożone.

Złożoność stosowania i rozumienia przepisów podkreślono również w analizach przykładów. Zainteresowane strony z czterech państw członkowskich odnotowały, że podmioty gospodarcze często nie składają kompletnych wniosków, co wymaga dodatkowej niepotrzebnej pracy ze strony właściwych organów.

W większości państw członkowskich podmioty muszą złożyć zarówno gwarancję przewozową w celu zabezpieczenia długu akcyzowego dla przemieszczenia, jak i gwarancję zezwolenia w odniesieniu do działalności składu podatkowego lub zarejestrowanych wysyłających i odbiorców. Obsługa gwarancji odbywa się na poziomie krajowym. Podmioty gospodarcze uznały je za znaczące obciążenia, pomimo faktu, że ograniczenia i zwolnienia z gwarancji są powszechnie stosowane w celu wspierania mniejszych podmiotów, poszczególnych produktów i podmiotów wywiązujących się ze zobowiązań podatkowych. Zwolnienia są dozwolone tylko w szczególnych okolicznościach określonych w dyrektywie 2008/118/WE.

4.2. Obsługa niedoborów, nadwyżek, innych wyjątków oraz zwalczanie nadużyć finansowych²⁰

Od zakończenia badania oceniającego Trybunał Sprawiedliwości wydał orzeczenie w sprawie art. 10 i 20 dyrektywy, w którym doprecyzowano między innymi, kiedy przemieszczenie się kończy²¹. Przepisy art. 20 ust. 2 dyrektywy, wskazujące, kiedy kończy się przemieszczenie wyrobów akcyzowych w procedurze zawieszenia poboru akcyzy, mają na celu określenie czasu, w którym wyroby te są uznane za dopuszczone do konsumpcji, oraz określenie, kiedy podatek od tych wyrobów staje się wymagalny. Jest to tym bardziej istotne w przypadku znalezienia niedoborów przy dostawie wyrobów akcyzowych. Jednak niejasna jest procedura zgłaszania wierzytelności z tytułu niedoborów. Wierzytelności od podmiotów gospodarczych podlegają przepisom dyrektywy 2010/24/UE²² (dyrektywa w sprawie odzyskiwania wierzytelności), jednak korzystanie z instrumentów przewidzianych w dyrektywie w sprawie odzyskiwania wierzytelności różni się w zależności od państwa członkowskiego. W niektórych przypadkach nie są one w ogóle stosowane. Nie ma jednoznacznej podstawy do łączenia instrumentów odzyskiwania wierzytelności z wcześniejszym ustanowieniem zobowiązania akcyzowego. Specyfikacje systemu EMCS²³ zapewniają środek

²⁰ Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w dokumencie: *Evaluation of current arrangements for the holding and moving of excise goods under excise duty suspension* [Ocena obecnych zasad przechowywania i przemieszczania wyrobów akcyzowych w procedurze zawieszenia poboru akcyzy], s. 75–87.

²¹ Wyrok Trybunału (szósta izba) z dnia 28 stycznia 2016 r. (wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Bundesfinanzhof – Niemcy) – BP Europa SE przeciwko Hauptzollamt Hamburg-Stadt (sprawa C-64/15) Dz.U. 2016/C 106/11.

²² Dyrektywa Rady 2010/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń, Dz.U. L 84 z 31.3.2010, s. 1.

²³ Specyfikacje systemu EMCS są dokumentami, które opisują wymogi dotyczące systemu EMCS na poziomie centralnym i krajowym oraz to, jak te wymogi są realizowane na wysokim poziomie (tak zwane funkcjonalne specyfikacje systemów akcyzowych (FESS)), oraz zawierają bardziej szczegółowy opis zawarty w wielu różnych dokumentach.

komunikacji pomiędzy państwami członkowskimi i podmiotami gospodarczymi w celu ustalenia, jakie mogą być zobowiązania, jednak funkcja ta jest mało używana. System EMCS przekazuje również komunikat z żądaniem zapłaty podatku, który powinna być wysyłany od żądających państw członkowskich do państwa członkowskiego wysyłki, które jest odpowiedzialne za zarządzanie gwarancją, ale z tego komunikatu korzysta się również rzadko, jeśli w ogóle.

Niektóre podmioty gospodarcze skarżyły się, że nie mogą zmienić danych szczegółowych elektronicznego dokumentu administracyjnego (e-AD), gdy zostaje on przyjęty przez państwo członkowskie wysyłki, co prowadzi do sporów o ilość i należną akcyzę. Wysyłający może wysłać raport EMCS ze zdarzenia do państwa członkowskiego wysyłki wskazujący błąd. Głównym celem raportu ze zdarzenia jest jednak umożliwienie podmiotom gospodarczym zgłaszania poważnych zdarzeń, które występują podczas przemieszczania, ale obecnie mało korzysta się z tej możliwości. W 2014 r. między państwami członkowskimi wysłano tylko 1 160 raportów ze zdarzenia lub w przybliżeniu 0,04 % z 2,95 mln przemieszczeń EMCS dokonanych w tym roku. Nie ma jednak prawnego obowiązku sprawozdawczego.

Zmiana przeznaczenia po odrzuceniu lub odmowie przyjęcia²⁴ przesyłki: państwa członkowskie uzgodniły w grupie ekspertów, że w przypadku gdy towary zostaną odrzucone lub odmówi się ich przyjęcia, wysyłający powinien wydać zmianę przeznaczenia, aby przesyłka wróciła do miejsca wysyłki lub do nowego odbiorcy. Powinno to się stać obowiązkiem prawnym. Dalsza poprawa nastąpiłaby, gdyby wysyłający został zobowiązany do podjęcia działań następczych w przypadku wysłania komunikatu o odrzuceniu lub odmowie przyjęcia. Przedstawiono dwie propozycje zmierzające do ograniczenia tych problemów: po pierwsze specyfikacje powinny być poparte przez prawny obowiązek wysłania komunikatu o odrzuceniu lub odmowie przyjęcia, a po drugie należy stworzyć podstawę prawną, tak aby po komunikacie o odrzuceniu lub odmowie przyjęcia następowała automatycznie zmiana przeznaczenia z powrotem do wysyłającego.

Powszechnie uważa się, że system EMCS ograniczył oszustwa. Do głównych problemów zidentyfikowanych przez państwa członkowskie należą wprowadzanie nadmiernie długich czasów podróży przez podmioty gospodarcze oraz brak niektórych danych w e-AD, na przykład prawa własności towarów przy wysyłce i w miejscu przeznaczenia, co mogłoby pomóc w analizie ryzyka.

4.3. Koordynacja procedur celnych i akcyzowych

Jak wspomniano powyżej, znacznym problemem nadal jest duża liczba niezamkniętych przemieszczeń w przypadku pośredniego wywozu wyrobów akcyzowych. Przydatna może być również jasna podstawa prawna tranzytu i lepsza harmonizacja przepisów dotyczących traktowania importowanych wyrobów akcyzowych.

²⁴ W tym kontekście „odrzućcie” przesyłki odnosi się do decyzji odbiorcy o nieprzyjęciu przesyłki towarów, które znajdują się na miejscu wysyłki lub przemieszczają się z miejsca wysyłki. „Odmowa przyjęcia” odnosi się do decyzji o odmowie przyjęcia towarów, które dotarły do miejsca przeznaczenia.

4.4. Procedury zapłaconej akcyzy przeznaczone dla małych i średnich przedsiębiorstw

Zasady dotyczące przemieszczeń w procedurze zapłaconej akcyzy między przedsiębiorstwami, które to zasady cieszą się szczególnym zainteresowaniem małych i średnich przedsiębiorstw, nie funkcjonują dobrze i są źródłem obciążeń administracyjnych oraz wysokich kosztów przestrzegania przepisów po stronie podmiotu gospodarczego, jak również potencjalnym źródłem nadużyć finansowych. Dokumenty w formie papierowej muszą być odesłane do państwa członkowskiego wysyłki. Dopiero po dotarciu tego dokumentu może nastąpić zwrot akcyzy w państwie członkowskim wysyłki. Dokumenty w formie papierowej mogą być potencjalnie wykorzystane w celu dokonania nadużycia finansowego kilka razy, ponieważ nie ma prawnego terminu na ich odesłanie.

Zasady dotyczące sprzedaży na odległość wyrobów akcyzowych funkcjonują jeszcze gorzej, a uogólnione korzystanie z przedstawicieli podatkowych powoduje, że prowadzenie zgodnej z prawem działalności komercyjnej jest nieopłacalne. Komisja proponuje jednak, aby problem rozwiązać dopiero wówczas, gdy zostanie uzgodniony punkt kompleksowej obsługi VAT w odniesieniu do sprzedaży na odległość. Zniesienie jedyne go przedstawiciela podatkowego nie zmniejszyłoby obciążenia dla podmiotów gospodarczych, ponieważ one również muszą się zarejestrować dla celów VAT w państwie członkowskim konsumpcji.

5. WNIOSKI I DZIAŁANIA NASTĘPCZE

W świetle ustaleń dwóch badań oraz oceny SWD(2017)xxx Komisja wyciąga następujące wnioski:

Zasady dotyczące przechowywania i przemieszczania wyrobów akcyzowych nie powinny zakłócać konkurencji, utrudniać swobodnego przepływu takich wyrobów w UE ani też nie powinny utrudniać poboru podatków czy sprzyjać oszustwom podatkowym.

Ogólnie rzecz biorąc, obecne zasady dotyczące przechowywania i przemieszczania wyrobów akcyzowych w procedurze zawieszenia poboru akcyzy funkcjonują w sposób skuteczny i efektywny oraz w sposób, którego nie dałoby się osiągnąć bez podjęcia działań na szczeblu UE. Są jednak jeszcze pewne problemy do rozwiązania, dotyczące w szczególności koordynacji procedur akcyzowych i celnych, w przypadku których występują znaczne poziomy braku pewności prawa i duże możliwości poprawy koordynacji procedur technicznych. Wreszcie, choć wprowadzenie systemu EMCS do nadzoru nad przemieszczeniami wyrobów akcyzowych podlegających zawieszeniu poboru akcyzy przyczynia się do poprawy poboru podatku akcyzowego, istnieje szereg możliwych zmian prawnych i technicznych, które mogą jeszcze bardziej ograniczyć oszustwa podatkowe i nadużycia finansowe.

Dużo mniej powodów do zadowolenia wiąże się z zasadami dotyczącymi przemieszczania towarów dopuszczonych do konsumpcji do innego państwa członkowskiego: obecne zasady są nieskuteczne, niewystarczające do zapewnienia swobodnego przepływu towarów akcyzowych i potencjalnie umożliwiają uchylanie się od opodatkowania i nadużycia finansowe. Jest to szczególnie problem w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw, które najbardziej korzystają z tych zasad. Stosowanie systemu EMCS w przypadku procedury zapłaconej akcyzy usprawniłoby tego rodzaju handel, uczyniłoby przepisy bardziej przejrzystymi i jasnymi oraz umożliwiłoby

podmiotom gospodarczym łatwo i szybko odzyskiwać podatek zapłacony w państwie członkowskim wysyłki.

Działania następce:

- (1) Komisja przeanalizuje możliwe ulepszenia prawne i techniczne w zakresie eliminowania nieprawidłowości oraz rozpatrywania roszczeń przez państwa członkowskie.
- (2) Komisja zbada, czy warto byłoby zaproponować mniej system uciążliwy niż system EMCS bądź system SAAD do przemieszczania wyrobów akcyzowych o niskim ryzyku podatkowym, takich jak spirytus denaturowany, środki aromatyzujące, aromaty i niektóre produkty energetyczne.
- (3) Komisja przeanalizuje możliwe zmiany prawne i techniczne w zakresie zasad stosowanych w przypadku nadzoru nad przywozem, wywozem i tranzytem wyrobów akcyzowych.
- (4) Komisja przeanalizuje możliwość częściowej lub pełnej automatyzacji procedury zapłaconej akcyzy B2B w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych i kosztów przestrzegania przepisów po stronie podmiotów gospodarczych i państw członkowskich.
- (5) Komisja poszuka możliwości osiągnięcia postępów w zakresie poprawy zasad dotyczących transgranicznej sprzedaży na odległość wyrobów akcyzowych.

Komisja uwzględni powyższe wnioski w przygotowaniach do przeglądu dyrektywy zgodnie z programem prac Komisji na rok 2017 (COM(2016) 710 final, załącznik 2). Zmiana ta będzie obejmować przeprowadzenie otwartych konsultacji społecznych oraz oceny skutków.