

## **TEZE ZA PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O TROŠARINAMA**

**Naziv propisa:** Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o trošarinama

**Materija koja se namjerava obuhvatiti Zakonom:**

- I. TEMELJNE ODREDBE
- XIV. NADZOR NAD OBRAČUNAVANJEM I PLAĆANJEM TROŠARINE
- XVI. ALKOHOL I ALKOHOLNA PIĆA
- XVII. DUHANSKE PRERAĐEVINE
- XVIII. ENERGENTI I ELEKTRIČNA ENERGIJA
- XIX. PREKRŠAJNE ODREDBE

**Obrazloženje:**

U hrvatskom pravnom sustavu materija trošarina uređena je Zakonom o trošarinama („Narodne novine“, br. 22/2013, 32/2013 i 81/2013) kojim je nacionalno trošarinsko zakonodavstvo usklađeno s pravnom stečevinom Europske unije u odnosu na europski harmonizirani trošarinski sustav oporezivanja alkohola i alkoholnih pića, duhanskih prerađevina, energenata i električne energije. Važeći Zakon o trošarinama stupio je na snagu 1. srpnja 2013. godine, odnosno u trenutku stupanja Republike Hrvatske u punopravno članstvo Europske unije.

Prioritetni cilj donošenja važećeg Zakona o trošarinama bila je što uspješnija i za gospodarstvo bezbolnija prilagodba europskim standardima, a što je, između ostaloga, podrazumijevalo uspostavu sustava elektroničkog nadzora kretanja trošarinskih proizvoda u sustavu odgode, uvođenje trošarinskog oporezivanja električne energije, prirodnog plina i krutih goriva te prenošenje minimalnih razina oporezivanja određenih europskim direktivama.

Kroz proteklo dvogodišnje razdoblje od početka primjene važećeg Zakona o trošarinama sustav trošarinskog oporezivanja je uspješno integriran u harmonizirani europski trošarinski sustav te je omogućena uspješna tranzicija poslovanja gospodarskih subjekata u režim trošarinskog postupanja na jedinstvenom europskom tržištu.

Temeljem analize iskustava dvogodišnje primjene novog trošarinskog prava u okviru članstva u Europskoj uniji, a uvažavajući potrebe gospodarskih sektora uključenih u trošarinsko poslovanje i iskustva stečena u okviru provedbe mjera nadzora nad prometom trošarinske robe, moguće je utvrditi smjernice za reformu važećeg trošarinskog zakonodavstva, i to kroz:

- olakšavanje poreznog tereta legitimnim gospodarskim subjektima i s time u vezi ukupno pojednostavljivanje njihovog administrativnog postupanja, odnosno smanjenje obveza trošarinskih obveznika prema Carinskoj upravi, kao poreznom tijelu,
- jačanje sustava nadzornih mjera radi efikasnijeg suzbijanja porezne evazije, odnosno efikasnijeg suzbijanja i sprječavanja nezakonitosti koja imaju obilježja prijevornih radnji, a koja su svojstvena osobama čije su aktivnosti ciljano usmjerene na izbjegavanje poreznih obveza i organizirano kršenje trošarinskih propisa, a poglavito vezano uz porezne prijevare koje uključuju druge države članice Europske unije i

povezane su s PDV prijevarama i zlouporabom poslovanja na jedinstvenom EU tržištu (poglavito u odnosu na energente, odnosno ulja za podmazivanje, tj. lubrikante i duhansku sirovinu).

- prilagodba promjenama u pravnoj stečevini Europske unije u području trošarinskog oporezivanja, uključujući i implementaciju načela koja proizlaze iz sudske prakse Suda Europske unije (u odnosu na porezno-pravno postupanje u okolnostima utvrđenja zlouporabe označenih plinskih ulja),
- nomotehničko i sadržajno uređenje prekršajnih odredbi sukladno zapažanjima i primjedbama iz prekršajnog postupanja,
- jezično i nomotehničko poboljšanje zakonskog teksta.

**Olakšavanje poreznog tereta legitimnim gospodarskim subjektima i s time u vezi ukupno pojednostavljivanje njihovog administrativnog postupanja predviđa se postići kroz:**

- ***uvođenje sniženih visina (stopa) trošarine za nezavisne male pivovare***

Ova bi mjera pridonijela poboljšano tržišnog položaja domaćih malih i srednjih pivovara, a ista je sukladna europskim trošarinskim propisima (koji postavlja mogućnost da se granica za ovaj status postavi na 200.000 hektolitara godišnje proizvodnje) te je s aspekta zaštite tržišnog natjecanja poželjna.

Naime, važećim Zakonom o trošarinama nije propisan institut nezavisne male pivovare, već se trošarina na pivo plaća u iznosu od 40,00 kuna za 1% volumnog udjela stvarnog alkohola sadržanoga u jednom hektolitr gotovog proizvoda.

Direktiva Vijeća 92/83/EEZ o usklađivanju struktura trošarina na alkohol i alkoholna pića propisuje mogućnost državama članicama EU da mogu primjenjivati sniženu visinu trošarine kod nezavisnih malih pivovara uz sljedeća ograničenja:

- proizvodnja do 200.000 hektolitara piva godišnje uz uvjet da ne proizvodi prema licenci,
- snižene stope, koje mogu biti ispod najniže stope, ne smiju biti više od 50% ispod standardne nacionalne stope trošarine,
- isti trošarinski tretman i na pivo koje se isporučuje od strane samostalnih malih pivovara iz drugih država članica EU.

Institut nezavisne male pivovare podrazumijeva pivovaru koja je pravno i gospodarski neovisna od bilo koje druge pivovare, koja se koristi prostorom koji je fizički odvojen od prostora druge pivovare i koja ne proizvodi prema licenci te čija je proizvodnja do 200.000 hektolitara piva godišnje. Također, visinu trošarine propisanu za nezavisne male pivovare treba primijeniti i na pivo koje se isporučuje na teritorij Republike Hrvatske od strane nezavisnih malih pivovara iz drugih država članica EU.

Od 28 država članica EU njih 22 poznaje institut nezavisne male pivovare (Belgija, Bugarska, Češka, Danska, Njemačka, Estonija, Grčka, Francuska, Irska, Latvija, Litva, Luxembourg, Mađarska, Malta, Nizozemska, Austrija, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Finska, Ujedinjeno kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske), dok njih 6, među kojima trenutno i RH, ne predviđaju sniženu/snižene stope trošarine na pivo za nezavisne male pivovare (Španjolska, Italija, Cipar, Slovenija i Švedska).

Općenito diferenciranje visine trošarine u ovisnosti o količini proizvodnje trošarinskog obveznika predstavlja mjeru usmjerenu na razvoj malih i srednjih poduzeća, ona će pozitivno utjecalo na ravnomjerniji regionalni razvoj te na razvoj manje razvijenih područja RH uzimajući u obzir teritorijalni razmještaj malih i srednjih pivovara.

Predloženi model se bazira na uvođenju 4 porezna razreda čime se postiže pravičniji učinak uvođenja diferencirane stope u odnosu na veličinu malih pivara i samim time ostvaruje učinak razmjernosti prema veličini proizvodnje te se gornja granica za stjecanje statusa nezavisnih malih pivovara postavlja na 120.000 hl godišnje proizvodnje piva čime se model optimalno dimenzionira i ograničava potencijalni negativni utjecaja okruženja:

Godišnja proizvodnja piva u hl	% sniženja nacionalne stope	Visina snižene trošarine kn
≤ 5.000	50	20
5.001 - 25.000	45	22
25.001 – 75.000	40	24
75.001 - 125.000	35	26

– **uvođenje instituta direktne isporuke**

Uvođenje ovoga instituta bi utjecalo na smanjenje obveza trošarinskih obveznika sukladno trošarinskim propisima te utjecalo na smanjenje njihovih prijevoznih i operativnih troškova, a s druge strane nadzorni mehanizmi Carinske uprave su u ovome trenutku već dovoljno jaki da onemoguće zlouporabu ovoga instituta.

Primjena ovoga instituta znači da bi se trošarinski proizvodni (osim duhanskih prerađevina koji su naročito osjetljivi i za koji ne postoje operativni razlozi za uvođenjem ovoga instituta) mogli kretati na teritoriju RH u fleksibilnijem režimu.

Naime, Direktiva Vijeća 2008/118/EZ od 16. prosinca 2008. o općem sustavu trošarina i koja ukida Direktivu 92/12/EEZ, kao opcionalnu odredbu dopušta državama članicama da nacionalnim odredbama propišu kretanje trošarinske robe u sustavu odgode plaćanja trošarine do mjesta direktne isporuke, kada to mjesto primitka utvrđuje ovlašteni držatelj trošarinskog skladišta ili registrirani primatelj, temeljem posebnog odobrenja nadležnog carinskog ureda za takvo postupanje.

Dakle, ovaj institut omogućuje da ovlašteni držatelj trošarinskog skladišta ili registrirani primatelj, temeljem posebnog odobrenja nadležnog carinskog ureda, mogu odrediti mjesto primitka trošarinskih proizvoda u Republici Hrvatskoj koje je različito od mjesta primitka navedeno u njihovim statusnim odobrenjima.

Osim navedenoga, **u području jačanja sustava nadzornih mjera radi efikasnijeg suzbijanja porezne evazije predviđaju se sljedeće normativne intervencije:**

- ***restrukturiranje i jasnije normiranje odredbi koje uređuju nadzor nad provedbom odredaba Zakona o trošarinama i u području uređenja primjene upravnih mjera radi otklanjanja nezakonitosti, a radi jačanja sustava koji osigurava poreznu disciplinu***

Radi primjene načela razmjernosti, predlaže se razdvojiti situacije u kojima se nadzorno postupanje odnosi na redovite trošarinske obveznike u odnosu na situacije u kojima se postupa prema osobama koje raspolažu ili obavlja djelatnost s trošarinskim proizvodima na području Republike Hrvatske bez upisa u sudski ili drugi odgovarajući registar i/ili bez upisa u registar trošarinskih obveznika te prema osobama koje ne dopuste ili onemogućavaju provedbu poreznog ili trošarinskog nadzora.

Dodatno se predlaže propisati da ako je to primjereno svrsi koja se želi postići u slučajevima nadzornog postupanja prema redovnim trošarinskim obveznicima Carinska uprava može umjesto donošenja rješenja kojim se trošarinskom obvezniku privremeno zabranjuje daljnje obavljanje djelatnosti rješenjem u pisanom ili usmenom obliku narediti otklanjanje nadzorom utvrđenih nedostataka i odrediti primjereni rok u kojem nedostatke treba otkloniti.

- ***propisivanje potpuno novih odredbi kojim se normira sustav mjera osiguranja naplate trošarinskog duga radi jačanja porezne discipline, a poglavito u slučaju utvrđenja poreznih prijevara većih razmjera te poreznih prijevara s elementima organiziranog kriminala***

Predlaže se cjelovito normativno urediti mjere radi osiguranja naplate trošarinskog duga uz predviđanje instrumentarija ostvarivanja pravne zaštite. Pri tome se normativno rješenje bazira na primjeni načela svrhovitosti i razmjernosti u postupanja poreznog tijela.

- ***propisivanje posebne mjere nadzora nad ubranim duhanom***

Neovisno o pravnom uređenju posebnog propisa kojim se uređuju odnosi u proizvodnji, otkupu, obradi i prometu duhana te proizvodnji i prometu duhanskih proizvoda, radi veće pravne sigurnosti i osiguranja instrumenata za kontrolu i učinkovito otkrivanje, sprječavanje i suzbijanje nezakonitog prometa duhanom što ima za izravnu posljedicu masovno krijumčarenje duhanom i milijunske štete za Državni proračun Republike Hrvatske, predlaže se propisivanje odredbi kojima se utvrđuju određene obveze postupanja gospodarstvenika i provođenja posebnih mjera nadzora nad ubranim duhanom (podrazumijeva se postupanje s ubranim listovima duhana koji nisu duhanska prerađevina u smislu Zakona o trošarinama pa se stoga naziva duhanskom sirovinom).

Osim nezakonitog postupanja s duhanom uzgojenim na teritoriju RH, u recentno vrijeme je prisutna krajnje štetna pojava potpuno nereguliranog kretanja duhana preko teritorija Republike Hrvatske iz drugih država članica Europske unije, pri čemu sva navedena kretanja izvjesno upućuju na krijumčarenje i potpuno nezakonito postupanje s duhanom radi ostvarivanja protupravne imovinske koristi i ostvarivanja nezakonitih probitaka kroz poreznu utaju (velike trošarinske prijevare i višestruke kružne PDV prevare).

Osim toga, radnje s duhanskom sirovinom sasvim očito imaju i obilježja fiktivnih pravnih poslova radi dokumentarnog pokrića kriminalnih aktivnosti, pa se u cilju zaustavljanja i takvih radnji predlaže za sve fizičke i pravne osobe koje namjeravaju posjedovati, skladištiti, obavljati promet ili na bilo koji drugi način činjenično ili pravno raspolagati duhanskom sirovinom, propisati obvezu upisa u registar trošarinskih obveznika i ishoda odobrenja za skladištenje duhanske sirovine kao i propisivanje posebnih mjera nadzora nad kretanjem te robe.

Slične ili iste mjere poduzimaju i druge države članice EU (npr. Češka).

Ove mjere neće imati ograničavajući učinak na zakonitu trgovinu, niti će općenito birokratski ili na bilo koji drugi način opterećivati poljoprivrednike i otkupljivače duhana koji zakonito postupaju, odnosno postupaju sukladno posebnim propisima (Zakon o duhanu).

- ***uređenje posebnosti nadzora nad energentima sukladno pravnoj praksi Suda Europske unije i praksi drugih država članica EU***

Sukladno praksi Suda Europske unije nije dozvoljeno u slučaju utvrđenja zlouporabe označenih plinskih ulja naplaćivati prekršajnu kaznu i trošarinu na količinu energenta koje

odgovaraju obujmu spremnika pogonskog goriva uvećane za određeni „kazneni“ iznos (npr. sto puta kao u RH), a što je Sud okarakterizirao kao povredu načela *ne bis in idem*.

Temeljem uvida u praksu država članica EU u takvim slučajevima će se vršiti prekršajno kažnjavanje (u pooštrenom obliku), osobi koja je nezakonito postupala trošarina će se obračunava na one količine za koje se utvrdi da su bile predmet nezakonitog postupanja te će se osobi koja je nezakonito postupala naložiti da u roku od 2 dana od dana kada je proveden nadzor izvrši istakanje energenata koji je predmet nezakonitog postupanja i čišćenje spremnika pogonskog goriva te da o tome dostavi pisani dokaz nadležnoj ustrojstvenoj jedinici Carinske uprave (uz snošenje troškova istakanja energenata i čišćenja spremnika).

U svakom slučaju predviđa se da će Carinska uprava rješenjem oduzeti motorno vozilo u kojem je ugrađen ili korišten poseban spremnik ili je postojeći preinačen u cilju zlouporabe energenata ili izbjegavanja nadzora nad namjenskom uporabom energenata.

Sukladno praksi Suda Europske unije nije dozvoljeno u slučaju utvrđenja zlouporabe označenih plinskih ulja naplaćivati prekršajnu kaznu i trošarinu na količinu energenta koje odgovaraju obujmu spremnika pogonskog goriva uvećane za određeni „kazneni“ iznos (npr. sto puta kao u RH), a što je Sud okarakterizirao kao povredu načela *ne bis in idem*.

S druge strane pojavnosti zlouporaba lubrikanata koji sukladno EU propisima ne podliježu bilo kakvoj kontroli zahtijeva normativne intervencije radi stvaranja pravnog koji će osigurati sprječavanja i sankcioniranje takvih zlouporaba. Ova mjera neće imati ograničavajući učinak na legitimne gospodarske subjekte.

– ***uređenje posebnosti nadzora nad energentima radi sprječavanja kriminalnih aktivnosti s lubrikantima***

Pojavnosti zlouporaba lubrikanata koji sukladno EU propisima ne podliježu bilo kakvoj kontroli zahtijeva normativne intervencije radi stvaranja pravnog okvira koji će osigurati sprječavanja i sankcioniranje takvih zlouporaba.

Ova mjera neće imati ograničavajući učinak na legitimne gospodarske subjekte.

Predviđa se da svaka osoba koja namjerava poslovati s lubrikantima mora carinskom uredu nadležnom prema sjedištu, odnosno prebivalištu podnijeti prijavu za upis u registar trošarinskih obveznika i ishoditi posebno odobrenje za poslovanje s tim energentima.

Također se propisuje i obveza prijevoznicima da podnose obavijesti o namjeravanom unosu, odnosno otpremi lubrikanata te omoguće Carinskoj upravi provjeru i nesmetano obavljanje nadzora nad pošiljkom.

**Ciljevi koji se namjeravaju postići donošenjem zakona:**

- osuvremeniti i pojednostaviti trošarinsko zakonodavstvo i tako ga prilagoditi potrebi olakšanja poreznog tereta te istovremeno stvoriti moderan i efikasan instrumentarij za borbu protiv trošarinskih prijevara.
- utjecati na smanjenje ukupnog poreznog opterećenja s pozitivnim učinkom na stanje opće likvidnosti i jačanje pojedinih proizvodnih sektora u RH.