

IV

(Zawiadomienia)

ZAWIADOMIENIA INSTYTUCJI I ORGANÓW UNII EUROPEJSKIEJ

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

SPRAWOZDANIE SPECJALNE NR 8/2007

dotyczące współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od
towarów i usług wraz z odpowiedziami Komisji

(przedstawione na mocy art. 248 ust. 4 akapit drugi Traktatu WE)

(2008/C 20/01)

SPIS TREŚCI

	Punkty	Strona
GLOSARIUSZ		3
STRESZCZENIE	I-VII	5
WSTĘP	1-11	6
Kontekst kontroli	1-11	6
PODEJŚCIE KONTROLNE I ZAKRES KONTROLI	12-17	8
UWAGI	18-93	8
Wymiana informacji na wniosek między państwami członkowskimi	18-49	8
Intensywność współpracy	19-23	8
Terminowość odpowiedzi	24-42	9
Jakość odpowiedzi	43-49	12
Wymiana informacji bez uprzedniego wniosku	50-56	13
System wymiany informacji o podatku VAT (VIES)	57-70	14
Terminowe dostarczanie danych	60-61	14
Dostęp do danych i ich dokładność	62-65	14
Weryfikacja numerów identyfikacyjnych VAT przez podmioty gospodarcze	66-68	15
Ulepszenia funkcjonalności bazy VIES (VIES II)	69-70	15
Narzędzia wzmacniania wielostronnego podejścia kontrolnego	71-77	15
Obecność urzędników podatkowych w innych państwach członkowskich	71-72	15
Kontrole równoległe i wielostronne	73-77	16

	<i>Punkty</i>	<i>Strona</i>
Wspieranie i ocena współpracy administracyjnej przez Komisję	78–83	17
Inne bariery dla skutecznej współpracy	84–93	17
Brak wspólnych zasad wycofywania numerów identyfikacyjnych VAT	85–87	17
Problemy w postępowaniach transgranicznych	88–91	17
Niewystarczająca kwantyfikacja i analiza nadużyć dotyczących podatku VAT	92–93	18
WNIOSKI I ZALECENIA	94–112	18
Wnioski	94–103	18
Zalecenia	104–112	19
Odpowiedzi Komisji		20

GLOSARIUSZ

Współpraca administracyjna – wymiana informacji między państwami członkowskimi, dzięki której organy krajowe wspierają się wzajemnie i współpracują z Komisją na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 1798/2003 z dnia 7 października 2003 r. ⁽¹⁾. Celem tej współpracy jest zapewnienie właściwego stosowania podatku VAT w odniesieniu do dostaw towarów i usług, wewnątrzwspólnotowych nabyć towarów oraz przywozu towarów. Wymiana informacji między państwami członkowskimi obejmuje z zasady wszelkie informacje, które mogą pomóc w ustaleniu właściwego wymiaru podatku VAT, w tym wszelkie informacje dotyczące konkretnych przypadków. Wymiana następuje zarówno na wniosek jednej ze stron, jak i bez uprzedniego wniosku. Rozporządzenie opiera się na art. 93 Traktatu WE, który przewiduje, że Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, uchwała przepisy dotyczące harmonizacji ustawodawstwa odnoszącego się do podatków obrotowych w zakresie, w jakim harmonizacja ta jest niezbędna do zapewnienia ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Oszustwo karuzelowe – patrz: **Znikający podatnik**.

Wspólny system podatku od towarów i usług (VAT) – zasada wspólnego systemu VAT polega na stosowaniu powszechnego podatku konsumpcyjnego ściśle proporcjonalnego do ceny towarów i usług zgodnie z zasadami określonymi w dyrektywie Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. ⁽²⁾ Na przykład standardowa stawka VAT ustalona przez państwa członkowskie musi wynosić co najmniej 15 %, a obniżona stawka VAT — co najmniej 5 %. Na każdym etapie łańcucha handlowego sprzedający pobiera podatek VAT od sprzedawanych towarów, ale jest winny administracji państwowej tę samą kwotę podatku pomniejszoną o VAT od zakupów dokonanych w ramach działalności. Proces ten trwa aż do etapu konsumenta końcowego, który pokrywa podatek VAT od całkowitej wartości zakupionego towaru. Pobrane od konsumenta podatek VAT jest wypłacany organowi podatkowemu przez sprzedającego. Jeżeli podmiot dokonuje wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów, ma prawo uzyskać zwrot naliczonego podatku VAT w odniesieniu do towarów dostarczonych podmiotowi w innym państwie członkowskim. Podatkiem VAT należnym za transakcję zostaje wówczas obciążony podmiot w państwie członkowskim przeznaczenia według stawek obowiązujących w tym państwie.

Fiscalis – wieloletni wspólnotowy program działania mający na celu poprawę funkcjonowania systemów podatkowych na rynku wewnętrznym dzięki systemom komunikacji i wymiany informacji, kontrolom wielostronnym, wymianom pracowników, seminariom i innym działaniom szkoleniowym. Decyzja Fiscalis ⁽³⁾ obejmuje nie tylko podatek od towarów i usług, lecz także podatki akcyzowe od wyrobów alkoholowych i tytoniowych oraz olejów mineralnych, podatki dochodowe i kapitałowe oraz podatki od składek ubezpieczeniowych. Ramy finansowe programu na lata 2003–2007 ustalono na kwotę 67,3 mln euro.

Informacje podsumowujące – informacje składane obowiązkowo przez każdego płatnika VAT, który realizuje dostawę wewnątrzwspólnotową. Informacje podsumowujące należy składać za każdy kwartał kalendarzowy. Muszą one zawierać całkowitą wartość towarów dostarczonych do poszczególnych nabywców (uszeregowanych według numerów identyfikacyjnych VAT) w innych państwach członkowskich.

Znikający podatnik – znikający podatnik to podmiot będący płatnikiem VAT, który, potencjalnie z zamiarem dokonania nadużycia, nabywa lub rzekomo nabywa towary lub usługi, nie płacąc podatku VAT, a następnie dostarcza te towary lub usługi, pobierając VAT, którego nie zwraca krajowemu organowi podatkowemu. Klienci znikającego podatnika mogą być podmiotami działającymi w dobrej wierze lub mogą uczestniczyć w oszustwie. Klienci mogą żądać od organu podatkowego zwrotu podatku VAT, który zapłacili znikającemu podatnikowi. Gdy te same towary stale krążą między państwami członkowskimi, ma miejsce oszustwo karuzelowe. Takie nadużycia bywają zaplanowane w bardzo wyrafinowany sposób — znikający podatnicy mogą znajdować się w kilku państwach członkowskich i działać na szkodę finansowych interesów wszystkich państw członkowskich, których dotyczy nadużycie.

Podatnik – każda osoba, która niezależnie prowadzi jakąkolwiek działalność gospodarczą w jakimkolwiek miejscu, bez względu na cel lub wyniki tej działalności.

SCAC – Stały Komitet Współpracy Administracyjnej jest komitetem regulacyjnym, który na podstawie art. 44 rozporządzenia Rady (WE) nr 1798/2003 wspiera Komisję w sprawach określonych w tym rozporządzeniu. Jest on złożony z przedstawicieli państw członkowskich, a przewodniczy mu przedstawiciel Komisji. Przyjmując opinie, Komitet podejmuje decyzje większością określoną w art. 205 ust. 2 Traktatu WE (większością kwalifikowaną). Posiedzenia Komitetu zwykle odbywają się dwa razy w roku.

VAT – patrz: **wspólny system podatku od towarów i usług**.

⁽¹⁾ Dz.U. L 264 z 15.10.2003, str. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 347 z 11.12.2006, str. 1.

⁽³⁾ Decyzja nr 2235/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2002 r. przyjmująca wspólnotowy program poprawy skuteczności systemów podatkowych na rynku wewnętrznym (program Fiscalis 2003–2007) (Dz.U. L 341 z 17.12.2002, str. 1).

Zasoby własne oparte na VAT – w 2006 r. zasoby własne oparte na VAT wyniosły 17,2 mld euro i stanowiły 15,8 % dochodów Wspólnoty. Zasoby własne oparte na VAT oblicza się według zharmonizowanej podstawy VAT (tj. według podstawy VAT skorygowanej o wszystkie odstępstwa lub opcje wykorzystywane przez państwa członkowskie). Zatem różne stawki VAT i obowiązujące odstępstwa nie mają wpływu na dokonywane przez państwa członkowskie wpłaty zasobów własnych opartych na VAT do budżetu UE. Punktem wyjścia do obliczenia zasobów własnych pochodzących z VAT jest całkowity dochód VAT netto pobrany w danym roku przez każde państwo członkowskie. Jeżeli pobrana kwota VAT jest niższa ze względu na uchylanie się od płacenia podatku lub nadużycia, powoduje to zazwyczaj obniżenie się kwoty zasobów własnych opartych na VAT wpłacanych do budżetu Wspólnoty, chyba że podstawa wymiaru VAT ograniczona jest do 50 % DNB, jak w przypadku niektórych państw członkowskich.

Numer identyfikacyjny VAT – indywidualny numer nadany każdemu podatnikowi zamierzającemu dostarczać towary lub świadczyć usługi, lub nabywać towary do celów prowadzenia działalności. Każdy numer jest poprzedzony dwuliterowym kodem, według którego można zidentyfikować wydające go państwo członkowskie.

VIES – System Wymiany Informacji o Podatku VAT (ang. *VAT Information Exchange System*) to elektroniczna sieć służąca do przekazywania informacji o ważności numerów identyfikacyjnych VAT przedsiębiorstw zarejestrowanych w państwach członkowskich. Ponadto za pośrednictwem VIES udostępnia się organom podatkowym państw członkowskich informacje o (zwolnionych z opodatkowania) dostawach wewnątrzspółnotowych. Krajowe organy podatkowe zbierają dane dotyczące rejestracji VAT i wprowadzają je do krajowych baz danych, które są dostępne do wglądu z zewnątrz. To samo dotyczy też dostaw wewnątrzspółnotowych zadeklarowanych w „informacjach podsumowujących”. System powstał w miejsce zlikwidowanych formalności i kontroli celnych.

STRESZCZENIE

I. Uchylenie się od płacenia podatku od towarów i usług i nadużycia na dużą skalę zakłócają funkcjonowanie jednolitego rynku i wpływają na finansowe interesy państw członkowskich oraz na finansowanie budżetu wspólnotowego.

II. W 2004 r. weszły w życie nowe przepisy wspólnotowe, których celem jest usprawnienie i wzmocnienie transgranicznej współpracy między organami państw członkowskich, głównie poprzez wprowadzenie bardziej przejrzystych procedur, bardziej wszechstronnej wymiany informacji i częstsze bezpośrednie kontakty między lokalnymi urzędami skarbowymi.

III. Kontrola przeprowadzona przez Trybunał miała na celu ustalenie, czy wymiana informacji między państwami członkowskimi przebiega w terminowy i skuteczny sposób oraz czy opiera się na solidnych procedurach i odpowiednich strukturach administracyjnych.

IV. Kontrola wykazała, że wymiana informacji może pomóc państwom członkowskim we właściwym ustalaniu wymiaru podatków oraz w zapobieganiu nadużyciom i ich wykrywaniu.

V. Trybunał ustalił jednak, że:

- a) niedostatecznie wykorzystuje się nowe możliwości wzmocnienia i usprawnienia współpracy oraz że nie wszystkie państwa członkowskie utworzyły właściwe struktury administracyjne i/lub procedury operacyjne w celu zapewnienia wydajnej współpracy;
- b) połowa wymiany informacji na wniosek odbywa się bez dotrzymania terminów określonych w przepisach, przy czym rzadko wysyła się powiadomienia o opóźnieniach bądź udziela się odpowiedzi tymczasowych;
- c) opóźnienia w odpowiedziach występują we wszystkich państwach członkowskich, ale ich częstotliwość jest bardzo zróżnicowana w zależności od państwa; czasem występują znaczne różnice między liczbą wniosków, których otrzymanie deklaruje dane państwo członkowskie, a liczbą wniosków, których wysłanie do tego państwa deklaruje inne państwa członkowskie;
- d) procedury wymiany informacji bez uprzedniego wniosku nie są jasno określone, a informacje udzielane spontanicznie nie zawsze wykorzystywane są w sposób systematyczny;
- e) udostępnianie danych z opóźnieniem oraz mała wiarygodność danych w działającym obecnie Systemie Wymiany Informacji o Podatku VAT (VIES) zwiększają ryzyko niewykrycia przypadków uchylenia się od płacenia podatku lub nadużyć.

VI. Istnieje potrzeba intensyfikacji i przyspieszenia współpracy, częstszych bezpośrednich kontaktów między lokalnymi urzędami skarbowymi oraz poprawy monitorowania w celu zapewnienia skutecznej wzajemnej pomocy między państwami członkowskimi.

VII. Należy pilnie zająć się niedociągnięciami systemu VIES, na przykład radykalnie skracając okres zbierania i rejestrowania danych oraz udzielając szerszego bezpośredniego dostępu do danych, co umożliwiłoby wielostronne konsultacje.

WSTĘP**Kontekst kontroli**

1. Uchylenie się od płacenia podatku od towarów i usług (VAT) oraz nadużycia podatkowe zakłócają uczciwą konkurencję na jednolitym rynku i ograniczają dochody podatkowe państw członkowskich. Jak podkreśliła Rada (1), takie nadużycia należy zwalczać skutecznie i zdecydowanie, działając w interesie uczciwych przedsiębiorców i budżetów państw członkowskich. W dniu 28 listopada 2006 r. Rada stwierdziła pilną potrzebę opracowania strategii walki z nadużyciami podatkowymi na poziomie wspólnotowym, co stanowiłoby uzupełnienie krajowych działań w tym zakresie.

2. Unikanie płacenia VAT oraz nadużycia dotyczące VAT wpływają także na finansowanie budżetu Unii Europejskiej, ponieważ powodują zwiększoną potrzebę pobierania od państw członkowskich zasobów własnych opartych na dochodzie narodowym brutto (DNB). Zasoby oparte na DNB mają pokrywać część wydatków nieobjętą innymi zasobami. Oznacza to, że straty spowodowane nadużyciami związanymi z VAT naruszają ogólną równowagę systemu zasobów własnych, przewidzianego przez prawodawcę wspólnotowego (2). Ponieważ kryteria obliczania zasobów opartych na VAT i DNB są różne, straty te mogą także wpływać na wielkość obciążenia finansowego państw członkowskich (3) i tym samym naruszać zasadę sprawiedliwości.

3. Chociaż nie we wszystkich państwach członkowskich bada się skalę uchylania się od płacenia podatku VAT i nadużyć związanych z VAT, opublikowano kilka opracowań szacujących te zjawiska. Według szacunków podanych przez Międzynarodowe Stowarzyszenie VAT (International VAT Association) (4) straty w zakresie VAT wynoszą 60–100 mld euro rocznie w całej Unii Europejskiej. W samym Zjednoczonym Królestwie urząd podatkowy i celny szacuje, że w roku podatkowym 2005/2006 straty w dochodach z podatku VAT wyniosły 18,2 mld euro (5). Niemieckie ministerstwo finansów opublikowało (6) wyniki badania, według których straty w zakresie VAT wyniosły w 2005 r. 17 mld euro.

4. Najistotniejsza część przypadków uchylania się od płacenia VAT wiąże się z niezgłoszoną działalnością gospodarczą (tzw. „szara strefa”). Jednakże w dużej mierze uchylenie się od płacenia VAT stanowi także efekt uboczny przepisów dotyczących VAT ustanowionych przy wprowadzeniu jednolitego rynku

w 1993 r. W handlu wewnątrzspółnotowym dostawy towarów są zwolnione z podatku VAT. Należny VAT jest płatny w państwie członkowskim przeznaczenia. Takie regulacje mogą prowadzić do uchylania się od płacenia VAT w kraju dostawcy lub w kraju przeznaczenia. Występują trzy główne rodzaje uchylania się:

- a) deklarowanie dostaw wewnątrzspółnotowych, podczas gdy towary pozostają na sprzedaż na rynku krajowym bez opłacenia VAT;
- b) niezapłacenie VAT po dostarczeniu towarów do państwa przeznaczenia;
- c) oszustwa z udziałem znikającego podatnika (7).

Nadużycia są często zaplanowane w wyrafinowany sposób — obejmują kilka państw członkowskich, a uczestniczy w nich wiele firm. Na przykład w marcu 2007 r. (8). Eurojust zgłosił przypadek międzynarodowego oszustwa karuzelowego związanego z VAT. Nadużycie oszacowano na 2,1 mld euro, a obejmowało ono swym zasięgiem 18 państw członkowskich. Według brytyjskiego urzędu podatkowego i celnego (9) w samym Zjednoczonym Królestwie straty w wysokości 3–4,5 mld euro poniesione w roku podatkowym 2005/2006 można przypisać tak zwanym wewnątrzspółnotowym oszustwom VAT z udziałem znikających podatników.

5. Podczas gdy przepływ towarów przez wewnętrzne granice odbywa się swobodnie, te same granice nadal hamują swobodę działania krajowych organów podatkowych. Podmiot dokonujący wewnątrzspółnotowej dostawy towarów na obszarze Wspólnoty ma prawo uzyskać zwrot naliczonego podatku VAT. Należnym podatkiem VAT zostaje wówczas obciążony podmiot w państwie członkowskim przeznaczenia. Współpraca między właściwymi organami państw członkowskich jest zatem niezbędna do wymiany informacji potrzebnej w celu prawidłowego ustalenia wymiaru podatku VAT. Wspólny system wymiany informacji między państwami członkowskimi reguluje rozporządzenie Rady (WE) 1798/2003 z dnia 7 października 2003 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej (9) (zwane dalej „rozporządzeniem”), które weszło w życie dnia 1 stycznia 2004 r. i uchyliło poprzednie rozporządzenie (EWG) nr 218/92 (10). Rozporządzenie określa warunki, według których organy podatkowe w państwach członkowskich mają współpracować ze sobą i z Komisją. Rozporządzenie nie wyklucza bardziej wszechstronnej wzajemnej pomocy, którą przewidują inne akty prawne, w tym umowy dwustronne i wielostronne. W przypadku zawierania dodatkowych umów dwustronnych dotyczących współpracy administracyjnej państwa członkowskie mają obowiązek informować o nich niezwłocznie Komisję i inne państwa członkowskie.

(1) Konkluzje Rady ds. Gospodarczych i Finansowych z dnia 5 czerwca 2007 r.

(2) Decyzja Rady 2000/597/WE, Euratom z dnia 29 września 2000 r. w sprawie środków własnych Wspólnot Europejskich, Dz.U. L 253 z 7.10.2000, str. 42.

(3) Patrz: pkt 10 opinii nr 4/2005 dotyczącej projektu decyzji Rady w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich oraz projektu rozporządzenia Rady w sprawie wdrażania środków mających na celu korekty nierównowagi budżetowej zgodnie z art. 4 i 5 decyzji Rady z dnia (...) w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich (Dz.U. C 167 z 7.7.2005, str. 1).

(4) International VAT Association, *Combating VAT fraud in the EU — the way forward*, marzec 2007 r.

(5) HM Revenue & Customs, *Measuring Indirect Tax Losses — 2006*, grudzień 2006 r.

(6) Monatsbericht des BMF — styczeń 2006 r., str. 45.

(7) Patrz: glosariusz.

(8) Patrz: komunikat prasowy Eurojustu z dnia 13 marca 2007 r.

(9) Dz.U. L 264 z 15.10.2003, str. 1.

(10) Dz.U. L 24 z 1.2.1992, str. 1.

6. Przyjmując rozporządzenie w październiku 2003 r., Rada stwierdziła ⁽¹⁾, że do tej pory nie wykorzystywano w pełni uzgodnień dotyczących współpracy administracyjnej. Rada wezwała do zintensyfikowania wymiany informacji w celu skuteczniejszego zwalczania nadużyć.

7. Rozporządzenie przewiduje trzy rodzaje wymiany informacji (patrz: rysunek 1):

- a) wymianę informacji za pośrednictwem elektronicznej bazy danych VIES. Państwa członkowskie mają obowiązek wprowadzać informacje dotyczące numerów identyfikacyjnych VAT przydzielanych podmiotom gospodarczym oraz wewnątrzspółnotowych dostaw towarów deklarowanych przez te podmioty. Inne państwa członkowskie mogą potem korzystać z bazy danych w celu uzyskania tych informacji i porównania ich z deklaracjami ich podmiotów gospodarczych;
- b) wymianę bardziej szczegółowych informacji na konkretny wniosek, na przykład w przypadku gdy wyniki zapytania złożonego za pośrednictwem VIES budzą podejrzenia co do transakcji i/lub w następstwie analizy ryzyka;
- c) wymianę informacji bez uprzedniego wniosku, na przykład w przypadku gdy państwo członkowskie ma podstawy, by sądzić, że w innym państwie członkowskim naruszono przepisy dotyczące VAT.

8. Informacje wymieniane na mocy rozporządzenia przechodzą głównie przez centralne biura łącznikowe (CBŁ). Każde państwo członkowskie musi wyznaczyć jedno centralne biuro łącznikowe, którego głównym zadaniem jest utrzymywanie kontaktów z innymi państwami członkowskimi. Dodatkowo uprawnienia do wymiany informacji bezpośrednio z innymi państwami członkowskimi można przekazywać innym departamentom lub pojedynczym urzędnikom.

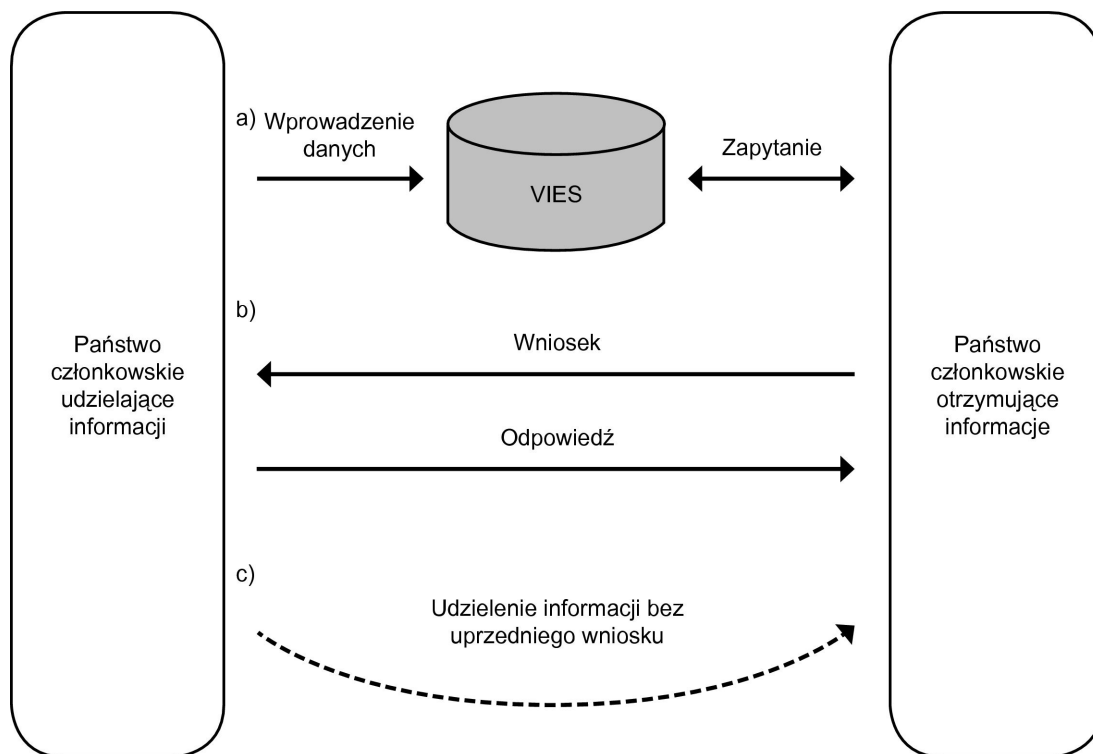
9. Ponadto rozporządzenie określa zasady prowadzenia kontroli jednocześnie w dwóch lub większej liczbie państw członkowskich oraz zezwala urzędnikom podatkowym na wyjazdy do innych państw członkowskich na przykład w celu zbadania przechowywanej tam dokumentacji lub uczestnictwa w bieżących dochodzeniach.

10. Rozporządzenie określa również rolę Komisji we wspieraniu i ocenie współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi. W tym zakresie Komisję wspiera Stały Komitet Współpracy Administracyjnej (SCAC) złożony z przedstawicieli państw członkowskich.

11. Ponadto rozporządzenie, wraz z decyzją nr 2235/2002/WE w sprawie programu Fiscalis, stanowi podstawę prawną wspólnotowych wydatków ⁽²⁾ przeznaczonych na rozwój i zapewnienie sprawności elektronicznych systemów wymiany informacji między organami administracji krajowej, na kontrole wielostronne, seminaria szkoleniowe dla urzędników

Rysunek 1

Rodzaje wymiany informacji



⁽¹⁾ Patrz: motywy 12 i 13 rozporządzenia.

⁽²⁾ Patrz: budżet ogólny Unii Europejskiej na rok budżetowy 2007, sekcja III, rozdział 14 05 — Polityka podatkowa (Dz.U. L 77 z 16.3.2007, str. 776/777).

podatkowych oraz wymianę urzędników między organami dodatkowymi. Ramy finansowe programu Fiscalis na lata 2003–2007 ustalono na kwotę 67,3 mln euro.

PODEJŚCIE KONTROLNE I ZAKRES KONTROLI

12. Celem przeprowadzonej przez Trybunał kontroli było stwierdzenie, czy wymiana informacji między państwami członkowskimi przebiega w terminowy i skuteczny sposób oraz czy opiera się na solidnych procedurach i odpowiednich strukturach administracyjnych. Kontrola dotyczyła:

- wymiany informacji na wniosek,
- wymiany informacji bez uprzedniego wniosku,
- informacji uzyskiwanych za pośrednictwem bazy danych VIES,
- narzędzi służących do wzmocnienia wielostronnego podejścia kontrolnego, oraz
- wspierania i oceny przez Komisję współpracy administracyjnej.

13. W 2006 r. skontrolowano centralne biura łącznikowe w siedmiu państwach członkowskich⁽¹⁾. Zbadano 420 wybranych przypadków wymiany informacji na wniosek. Kontrola objęła informacje udzielane i otrzymywane przez te państwa członkowskie w 2005 r. Oceniono także terminowość i jakość odpowiedzi. Natomiast prawidłowość ustalonego wymiaru podatku nie była przedmiotem kontroli.

14. Kontrole przeprowadzono zgodnie z art. 248 ust. 3 Traktatu WE, który stanowi, że kontrole Trybunału są w razie potrzeby przeprowadzane w pomieszczeniach każdego organu zarządzającego dochodami i wydatkami w imieniu Wspólnoty oraz w państwach członkowskich, w tym w pomieszczeniach każdej osoby fizycznej lub prawnej otrzymującej płatności z budżetu. Jednakże niemieckie ministerstwo finansów nie zastosowało się do przedstawionego przez Trybunał wniosku o przeprowadzenie kontroli, oświadczając, że w jego opinii nie ma podstawy prawnej do przeprowadzenia takiej kontroli. Zatem uwagi dotyczące Niemiec w niniejszym sprawozdaniu opierają się na ustaleniach kontroli przeprowadzonych w innych państwach członkowskich, na informacjach uzyskanych podczas wizyt kontrolnych w Komisji oraz publicznie dostępnych sprawozdaniach.

15. W 23 przypadkach⁽²⁾ wybranych z badanej próby Trybunał poprosił państwa członkowskie o opisanie, w jaki sposób lokalne urzędy podatkowe, które złożyły wniosek o uzyskanie informacji, następnie te informacje wykorzystały.

(1) Wizyty kontrolne przeprowadzono we Francji, Włoszech, Luksemburgu, Niderlandach, Polsce, Słowenii i Zjednoczonym Królestwie.

(2) Niemcy — 4 przypadki; Belgia, Francja i Zjednoczone Królestwo — 3 przypadki; Austria, Irlandia i Niderlandy — 2 przypadki; Finlandia, Węgry, Włochy i Polska — 1 przypadek. Jak dotąd Francja i Niemcy nie odpowiedziały na żądanie Trybunału.

16. W Komisji zbadano funkcjonowanie odpowiednich departamentów, w tym oceniono zarządzanie programem Fiscalis. Skontrolowano także funkcjonowanie Stałego Komitetu Współpracy Administracyjnej (SCAC).

17. Ponadto wykorzystano sprawozdania i wyniki prac krajowych organów kontroli w państwach członkowskich, które przeprowadziły podobne kontrole. Zbadano również działania podjęte w związku z kwestiami poruszonymi w poprzednich sprawozdaniach Trybunału⁽³⁾.

UWAGI

Wymiana informacji na wniosek między państwami członkowskimi

18. Artykuł 5 rozporządzenia przewiduje wymianę informacji na wniosek między państwami członkowskimi. Z zasady wniosek może dotyczyć wszelkich informacji, które mogą pomóc w ustaleniu właściwego wymiaru podatku VAT, w tym wszelkich informacji związanych z konkretnymi przypadkami. W celu uzyskania informacji żądanych przez organ podatkowy w innym państwie członkowskim instytucja, do której skierowano wniosek, ma obowiązek postępować tak, jakby działała we własnym imieniu.

Intensywność współpracy

19. Od czasu wejścia w życie rozporządzenia w dniu 1 stycznia 2004 r. liczba wniosków o udzielenie informacji wzrosła o 62 %. W 2003 r. złożono 18 162 wniosków, a w 2006 — już 29 381.

Główną przyczyną nasilenia wymiany informacji było rozszerzenie.

20. Jednakże analiza danych przedstawionych Komisji przez państwa członkowskie⁽⁴⁾ wskazuje, że wzrost ten należy przypisać głównie rozszerzeniu⁽⁵⁾, bowiem liczba wniosków o udzielenie informacji wymienionych między państwami UE-15 w 2005 i 2006 r. utrzymywała się poniżej poziomu osiągniętego w 2004 r. (patrz: tabela 1).

(3) Sprawozdanie specjalne nr 9/98 dotyczące ochrony finansowych interesów Unii Europejskiej w dziedzinie podatku VAT w handlu wewnątrzspółnotowym (Dz.U. C 356 z 20.11.1998, str. 1) i sprawozdanie roczne za rok 2001, punkty 1.45–1.55 (Dz.U. C 295 z 28.11.2002, str. 9).

(4) Dane za 2006 r. są tymczasowe.

(5) O 10 nowych państw członkowskich w dniu 1 maja 2004 r.

Tabela 1

Liczba wniosków o udzielenie informacji (według danych przekazanych przez wnioskujące państwa członkowskie)

Rok	Wnioski wymienione między państwami UE-15	Wnioski wysłane lub otrzymane przez państwa UE-10	Łączna liczba wniosków
2002	17 059	—	17 059
2003	18 162	—	18 162
2004	21 587	514	22 101
2005	19 649	6 100	25 749
2006	20 533	8 848	29 381

Źródło: Dane statystyczne państw członkowskich na mocy rozporządzenia Komisji (WE) nr 1925/2004, obliczenia dokonane podczas kontroli.

Dane za 2006 r. — wersja wstępna.

21. W 2006 r. ponad 3,3 mln podmiotów w całej UE deklaroowało nabycie towarów z innych państw członkowskich. Oznacza to, że nawet przy ostrożnym założeniu, iż każdy z 29 381 przypadków wymiany informacji na wniosek w 2006 r. dotyczył innego podmiotu, prawdopodobieństwo objęcia danej firmy taką wymianą informacji wynosiło poniżej 0,9 %. W rzeczywistości prawdopodobieństwo to było jeszcze niższe, ponieważ niektóre firmy były przedmiotem kilku wniosków o udzielenie informacji.

Zbyt mało bezpośrednich kontaktów między lokalnymi urzędami.

22. Istotnym powodem, dla którego współpraca nie stała się bardziej intensywna, jest niedostateczne wykorzystanie możliwości decentralizacji przewidzianych w rozporządzeniu. Przyjmując rozporządzenie, Rada stwierdziła⁽¹⁾, że dotychczas bezpośrednie kontakty między lokalnymi urzędami podatkowymi były niewystarczające. Dominowała natomiast komunikacja między centralnymi biurami łącznikowymi i centralizacja ta doprowadziła do zbyt rzadkiego stosowania uzgodnień dotyczących współpracy administracyjnej. Rada uznała, że należy wprowadzić przepisy, które zapewniłyby więcej bezpośrednich kontaktów między urzędami.

23. Jak dotąd państwa członkowskie rzadko korzystały z tej możliwości. Tylko kilka państw⁽²⁾ przekazało uprawnienia urzędom lokalnym. Taka decentralizacja wprowadzona w mniejszości państw członkowskich nie może przynieść pełnych rezultatów, ponieważ w większości pozostałych państw członkowskich brak jest odpowiedników, z którymi taką zdecentralizowaną współpracę można by prowadzić.

⁽¹⁾ Patrz: motyw 12 rozporządzenia.

⁽²⁾ W Finlandii i Francji uprawnienia te są systematycznie i powszechnie przekazywane regionalnym urzędem podatkowym.

Terminowość odpowiedzi

Połowa wnioskodawców otrzymuje odpowiedzi z opóźnieniem.

24. Szybkie odpowiedzi na wnioski o udzielenie informacji to niezbędny warunek skutecznej współpracy. Umożliwiają one sprawną identyfikację nieuczciwych firm i utrudniają oszustom ukrywanie zysków z nadużyć związanych z VAT. Rozporządzenie zobowiązuje zatem państwa członkowskie do wymiany informacji w jak najkrótszym terminie i nie później niż trzy miesiące po otrzymaniu wniosku. Jeżeli organ, do którego zwrócono z wnioskiem, już posiada żądane informacje, termin skraca się do jednego miesiąca.

25. Dane statystyczne za 2006 r. przedstawione przez państwa członkowskie wskazują, że na prawie 50 % wniosków nie udzielono odpowiedzi w wymaganym terminie. Odsetek ten był jeszcze wyższy niż w 2005 r., kiedy to 42 % odpowiedzi otrzymano z opóźnieniem.

26. Opóźnienia w odpowiedziach występują we wszystkich państwach członkowskich, ale ich częstotliwość jest bardzo zróżnicowana w zależności od państwa. W 2006 r. dwa państwa członkowskie⁽³⁾ dotrzymały terminu odpowiedzi w prawie 90 % przypadków, natomiast osiem państw członkowskich⁽⁴⁾ odpowiedziało z opóźnieniem w ponad 50 % przypadków (patrz: tabela 2).

⁽³⁾ Litwa i Słowenia.

⁽⁴⁾ Republika Czeska, Dania, Hiszpania, Francja, Włochy, Luksemburg, Niderlandy i Portugalia.

Tabela 2

Opóźnienia w odpowiedziach państw członkowskich

	Liczba otrzymanych wniosków według wnioskujących państw członkowskich		Liczba odpowiedzi udzielonych z opóźnieniem (po upływie 90-dniowego terminu) według wnioskujących państw członkowskich		% opóźnionych odpowiedzi	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Belgia	1 471	1 610	537	604	36,5	37,5
Republika Czeska	409	639	54	347	13,2	54,3
Dania	679	832	282	511	41,5	61,4
Niemcy	6 255	6 929	2 707	3 195	43,3	46,1
Estonia	132	203	16	44	12,1	21,7
Grecja	213	318	103	138	48,4	43,4
Hiszpania	2 837	3 225	1 515	2 028	53,4	62,9
Francja	2 138	2 380	917	1 308	42,9	55,0
Irlandia	237	319	96	158	40,5	49,5
Włochy	2 802	2 963	1 786	1 924	63,7	64,9
Cypr	139	285	40	119	28,8	41,8
Łotwa	144	403	13	122	9,0	30,3
Litwa	192	166	13	18	6,8	10,8
Luksemburg	456	576	123	306	27,0	53,1
Węgry	283	537	82	193	29,0	35,9
Malta	12	29	4	12	33,3	41,4
Niderlandy	2 143	2 588	1 171	1 597	54,6	61,7
Austria	885	1 092	145	289	16,4	26,5
Polska	588	772	80	308	13,6	39,9
Portugalia	506	514	288	404	56,9	78,6
Słowenia	96	118	9	15	9,4	12,7
Słowacja	316	509	40	129	12,7	25,3
Finlandia	179	177	25	44	14,0	24,9
Szwecja	395	416	118	109	29,9	26,2
Zjednoczone Królestwo	2 242	1 781	526	643	23,5	36,1
Ogółem	25 749	29 381	10 690	14 565	41,5	49,6

Źródło: Dane statystyczne państw członkowskich na mocy rozporządzenia (WE) nr 1925/2004, obliczenia dokonane podczas kontroli. Dane za 2006 r. — wersja wstępna.

27. Jeśli chodzi o odpowiedzi udzielone przed upływem jednego miesiąca, dane statystyczne wykazały spadek liczby przypadków dotrzymania tego terminu z 2 154 w 2004 r. do 1 885 w 2006 r. W zestawieniu z łączną liczbą wniosków oznacza to, że odsetek szybkich odpowiedzi spadł z 9,7 % w 2004 r. do 6,4 % w 2006 r.

28. Ponadto w niektórych z kontrolowanych państw członkowskich stwierdzono, że pewna liczba wniosków pozostaje bez odpowiedzi od roku lub dłużej. Na przykład w czasie wizyty kontrolnej Trybunału we Włoszech w maju 2006 r. ustalono, że bez odpowiedzi pozostają 182 wnioski otrzymane w samych tylko czterech ostatnich miesiącach 2004 r. W Zjednoczonym Królestwie na początku 2006 r. 121 wniosków z lat 2003 i 2004 nadal oczekiwało na odpowiedź.

Niewielka liczba odpowiedzi tymczasowych

29. Rozporządzenie przewiduje wyraźnie, że jeżeli organ otrzymujący wniosek nie może udzielić odpowiedzi w wyznaczonym terminie, bezzwłocznie informuje na piśmie organ wnioskujący o przyczynach takiej niemożności oraz określa termin,

w którym będzie mógł udzielić odpowiedzi. Niemniej jednak rzadko wysyła się powiadomienia o prawdopodobnych opóźnieniach w odpowiedzi. Powiadomienia takie wysłano w trzech z 57 badanych przez Trybunał przypadków braku terminowej odpowiedzi.

30. Dane statystyczne z państw członkowskich za 2006 r. wskazują, że tylko w 5 % przypadków (737 z 14 565 opóźnionych odpowiedzi) powiadomiono o opóźnieniach organy wnioskujące. Brak takich powiadomień uniemożliwia wnioskującym państwom członkowskim podjęcie innych działań, które mogłyby podjąć, gdyby wiedziały, że odpowiedź nie zostanie udzielona terminowo.

31. Ponadto podczas kontroli stwierdzono, że tylko w nielicznych przypadkach podawano dostępną natychmiast część informacji, którymi już dysponował zapytany organ,

by następnie, po przeprowadzeniu kontroli podatkowych, udzielić bardziej wyczerpującej odpowiedzi.

Niepriorytetowe traktowanie wniosków przez lokalne urzędy podatkowe

32. Kontrola ujawniła kilka czynników, które negatywnie wpływają na terminowość odpowiedzi. Większość opóźnień w odpowiedziach na wnioski występuje na poziomie lokalnych urzędów podatkowych (LUP). Nie wszędzie istnieją mechanizmy, dzięki którym można dopilnować, aby LUP traktowały współpracę administracyjną równie priorytetowo jak własne działania⁽¹⁾. Podobne spostrzeżenie poczyniono w sprawozdaniu przedstawionym przez duński najwyższy organ kontroli⁽²⁾. Duńskie organy celne i podatkowe wyznaczyły cele dotyczące liczby wniosków rozpatrywanych terminowo, ale w momencie kontroli wnioski organów podatkowych z innych krajów nie były uwzględnione w tych celach. Według sprawozdania uzupełniającego sporządzonego przez duński najwyższy organ kontroli właściwy minister podjął działania w celu rozwiązania tego problemu.

33. Stwierdzono także inne przyczyny mające negatywny wpływ na rozpatrywanie wniosków o udzielenie informacji. Były to między innymi: nieprawidłowe stosowanie przez państwa członkowskie formularzy wniosków o udzielenie informacji (np. kilka wniosków na pojedynczym standardowym formularzu, nadużywanie pól tekstowych formularzy oraz stosowanie komunikacji nieelektronicznej), problemy z ustaleniem rzeczywistego przedmiotu wniosku (np. ze względu na niejasne informacje, problemy językowe lub błędy w stosowaniu standardowych formularzy) oraz wątpliwości przyjmujących wnioski państw członkowskich co do przydatności niektórych żądanych informacji.

Uchybienia w systemach monitorowania w niektórych państwach członkowskich

34. Opóźnienia mogą być także spowodowane faktem, że nie wszystkie państwa członkowskie utworzyły właściwe systemy monitorowania i zapewniania terminowości odpowiedzi na wnioski.

35. Pozytywnymi przykładami zarządzania wnioskami okazały się systemy stosowane w Luksemburgu, Polsce, Słowenii i Zjednoczonym Królestwie, gdzie centralne biura łącznikowe wyznaczają wewnętrzne terminy i skutecznie monitorują ich przestrzeganie.

36. We Włoszech, gdzie oprogramowanie wprowadzone w tym celu przez centralne biuro łącznikowe nie było skutecznie stosowane, stwierdzono przypadki błędów w danych wejściowych oraz brakujące dane, co spowodowało niewłaściwe zarządzanie wnioskami. W centralnym biurze łącznikowym przypomnienia o terminach zaprogramowano tak, aby łącznikowe organy administracyjne otrzymywały je na 10 dni przed upływem terminów, czyli zbyt późno na to, by podjąć konieczne działania.

⁽¹⁾ Artykuł 5 ust. 4 rozporządzenia stanowi, że w celu uzyskania informacji żądanych przez organ wnioskujący z innego państwa członkowskiego, organ, do którego skierowano wniosek, ma obowiązek postępować tak, jakby działał we własnym imieniu.

⁽²⁾ Sprawozdanie dla Komitetu ds. Rachunków Publicznych dotyczące środków w celu zwalczania oszustw karuzelowych związanych z podatkiem VAT, przedstawione przez duński najwyższy organ kontroli, wrzesień 2006 r.

37. Mimo że holenderskie i francuskie biura łącznikowe wyznaczały lokalnym urzędом podatkowym wewnętrzne terminy na udzielenie odpowiedzi na otrzymane wnioski, w żadnym z tych biur nie znaleziono dowodów świadczących o monitorowaniu przestrzegania ustalonych harmonogramów. Jedynie wówczas gdy przypomnienie wysyłało wnioskujące państwo członkowskie, podejmowano jakiegokolwiek działania wobec lokalnego urzędu podatkowego spóźniającego się z odpowiedzią.

Uchybienia w strukturze organizacyjnej centralnych biur łącznikowych (CBŁ)

38. Podczas kontroli w niektórych państwach członkowskich, gdzie wykryto wysoką liczbę opóźnionych odpowiedzi, Trybunał stwierdził, że złożona struktura organizacyjna także przyczynia się do powstawania opóźnień oraz powoduje problemy z monitorowaniem.

39. We Włoszech oprócz CBŁ istnieją trzy łącznikowe organy administracyjne na szczeblu centralnym i wszystkie mają jednakowe uprawnienia w dziedzinie współpracy w zakresie VAT. Inne państwa członkowskie mogą za każdym razem kontaktować się z dowolnym z tych trzech organów i wysyłać wnioski bezpośrednio do wybranego organu. Procedury robocze trzech organów nie są zharmonizowane, brakuje między nimi koordynacji, a nadzór centralnego biura łącznikowego jest niewystarczający. Ponadto taka struktura organizacyjna jest niezgodna z rozporządzeniem, które stanowi⁽³⁾, że łącznikowe organy administracyjne muszą posiadać szczególną właściwość terytorialną lub wyspecjalizowaną właściwość rzeczową.

40. Holenderskie CBŁ składa się z dwóch niezależnych jednostek operacyjnych. Jedna z nich mieści się w Amsterdamie, a druga w Almelo i każda ma własną strukturę zarządzania. Trybunał wykrył, że w niektórych przypadkach minęły blisko trzy miesiące, zanim odpowiedzi dostarczone przez lokalne urzędy podatkowe zostały przekazane wnioskującym państwom członkowskim. W tych przypadkach urzędy podatkowe dostarczyły odpowiedzi do CBŁ w Almelo, które następnie przekazało je do CBŁ w Amsterdamie, skąd odpowiedzi wysłano wnioskującym państwom członkowskim.

41. W Niemczech, według informacji udzielonych innym państwom członkowskim⁽⁴⁾, obowiązki CBŁ zostały rozdzielone między trzy jednostki centralnego federalnego urzędu podatkowego — jedna z nich mieści się w Bonn, a dwie w Saarlouis. Innych państw członkowskich nie poinformowano, która z nich sprawuje zwierzchnictwo nad centralnym biurem łącznikowym.

42. Problemy z koordynacją spowodowane złożonymi strukturami organizacyjnymi oraz uchybienia w systemach monitorowania przyczyniają się do znacznych rozbieżności w danych statystycznych przedstawianych przez różne państwa członkowskie. W kilku przypadkach wystąpiły znaczne różnice między liczbą wniosków, których otrzymanie deklaruje dane państwo członkowskie, a liczbą wniosków, których wysłanie do tego państwa deklaruje inne państwa członkowskie (patrz: tabela 3).

⁽³⁾ Artykuł 2 ust. 3.

⁽⁴⁾ Dokument „Kontaktpunkte für die gegenseitige Amtshilfe im Bereich der Umsatzsteuer, Stand: 1. luty 2007”.

Tabela 3

Rozbieżności w deklaracjach poszczególnych państw członkowskich (2005 r.)

	Liczba otrzymanych wniosków		Różnica	%
	według państw członkowskich otrzymujących wnioski	według wnioskujących państw członkowskich		
Belgia	1 552	1 471	81	5,5
Republika Czeska	371	409	- 38	- 9,3
Dania	642	679	- 37	- 5,4
Niemcy	8 295	6 255	2 040	32,6
Estonia	139	132	7	5,3
Grecja	238	213	25	11,7
Hiszpania	2 652	2 837	- 185	- 6,5
Francja	2 296	2 138	158	7,4
Irlandia	259	237	22	9,3
Włochy	1 284	2 802	- 1 518	- 54,2
Cypr	114	139	- 25	- 18
Łotwa	153	144	9	6,3
Litwa	180	192	- 12	- 6,3
Luksemburg	468	456	12	2,6
Węgry	320	283	37	13,1
Malta	13	12	1	8,3
Niderlandy	2 089	2 143	- 54	- 2,5
Austria	942	885	57	6,4
Polska	557	588	- 31	- 5,3
Portugalia	481	506	- 25	- 4,9
Słowenia	89	96	- 7	- 7,3
Słowacja	306	316	- 10	- 3,2
Finlandia	173	179	- 6	- 3,4
Szwecja	438	395	43	10,9
Zjednoczone Królestwo	2 241	2 242	- 1	0
Ogółem	26 292	25 749	—	—
SUMA BEZWZGLĘDNYCH WARTOŚCI ROZBIEŻNOŚCI			4 441	17,2

Źródło: Dane statystyczne państw członkowskich na mocy rozporządzenia (WE) nr 1925/2004, obliczenia dokonane podczas kontroli.

Jakość odpowiedzi

43. Badanie wybranych wniosków i odpowiedzi wykazało, że chociaż dostarczone informacje były czasem nieodpowiednio przedstawione, w większości przypadków były wyczerpujące i szczegółowe oraz dawały odpowiedź na zadane pytanie. W odpowiedzi na pytania Trybunału dotyczące wykorzystania informacji uzyskanych w wyniku wymiany w wybranych przypadkach (patrz: pkt 15) państwa członkowskie potwierdziły,

że otrzymane odpowiedzi umożliwiły prawidłowe ustalenie wymiaru VAT.

Ocena pokazuje, że współpraca pozwala osiągnąć dobre wyniki

44. Obecnie nie istnieje prawny wymóg oceny wyników współpracy administracyjnej, ale kilka państw członkowskich przeprowadziło takie badanie. Oceny te wykazały, jakie korzyści płyną ze współpracy administracyjnej.

45. We Francji, mimo że finansowy wpływ współpracy nie został oceniony, według analizy przeprowadzonej przez właściwe organy 34 % odpowiedzi otrzymanych w 2005 r. potwierdziło lub ujawniło istnienie nadużyć we Francji lub innym państwie członkowskim.

46. Według przeprowadzonej przez CBŁ w Słowenii oceny 89 wniosków o współpracę administracyjną otrzymanych przez słoweńskie organy w 2005 r. w przypadku 21 wniosków dochodzenie administracyjne pozwoliło ściągnąć dodatkowy podatek VAT w wysokości około 1,5 mln euro.

47. Analiza przeprowadzona przez polskie CBŁ w 2006 r. wykazała, że na 713 przypadków wymiany informacji na wniosek wykryto 64 przypadki nadużyć.

48. Stwierdzono jednak, że nadal pewne obawy budzi jakość wymienianych informacji o domniemanych nadużyciach z udziałem znikającego podatnika. W 2005 r. Niemcy zgłosiły do SCAC problemy z uzyskaniem od innych państw członkowskich wystarczająco szczegółowych informacji do wykorzystania w postępowaniach przed niemieckimi sądami. Od tego czasu SCAC wielokrotnie omawiał tę sprawę i opracowano dodatkowy kwestionariusz, który ma być wykorzystywany w przypadkach, gdy potrzebne są szczegółowe informacje do celów postępowań sądowych w państwach członkowskich. Jak dotąd państwa członkowskie nie osiągnęły jednak porozumienia co do okoliczności, w których należy korzystać z tego kwestionariusza, ani wymagań dotyczących jego użycia.

49. Ponadto nie istnieje mechanizm, za pomocą którego użytkownik informacji uzyskanych po złożeniu wniosku mógłby przedstawić swoją opinię na temat przydatności tych informacji. Ewentualne braki w odpowiedziach nie są zgłaszane i nie mogą być brane pod uwagę przy rozpatrywaniu kolejnych wniosków.

Wymiana informacji bez uprzedniego wniosku

50. Artykuł 17 rozporządzenia przewiduje wymianę informacji między państwami członkowskimi bez uprzedniego wniosku. Stanowi on, że każde państwo członkowskie powinno przekazać informacje innemu państwu członkowskiemu w trzech przypadkach. Po pierwsze, jeżeli skuteczność systemu kontroli w innym państwie członkowskim bezpośrednio zależy od informacji dostarczonej przez państwo członkowskie pochodzenia; po drugie, jeżeli są podstawy, aby sądzić, że w innym państwie członkowskim naruszono przepisy dotyczące podatku VAT; po trzecie, jeżeli w innym państwie członkowskim istnieje ryzyko strat podatkowych (w wyniku nadużycia lub uchylania się od płacenia podatku). Obowiązek ten ma zatem bardzo szeroki zakres.

51. Artykuł 18 ogranicza jednak obowiązek określony w art. 17, stanowiąc, że państwo członkowskie może zdecydować, czy będzie uczestniczyć w wymianie poszczególnych kategorii informacji bez uprzedniego wniosku.

Możliwość wysyłania informacji bez uprzedniego wniosku nie jest dostatecznie wykorzystywana

52. Określono pięć kategorii i 13 podkategorii przypadków⁽¹⁾, w których informacje można przekazywać w drodze wymiany automatycznej⁽²⁾ lub ustrukturyzowanej wymiany automatycznej⁽³⁾. Wśród tych kategorii są na przykład informacje o numerach identyfikacyjnych VAT przyznanych płatnikom prowadzącym działalność zarejestrowaną w innym państwie członkowskim lub o płatnikach będących (potencjalnymi) znikającymi podatnikami, których numer identyfikacyjny VAT nie został jednak unieważniony.

53. W państwach członkowskich występują znaczne różnice pod względem wykorzystania tych kategorii w wymianie informacji. Na przykład Niemcy poinformowały Komisję, że będą uczestniczyć w wymianie informacji wszystkich kategorii, natomiast Francja zadeklarowała uczestnictwo w wymianie tylko jednej podkategorii informacji. Przedstawiane przez państwa członkowskie dane statystyczne dotyczące automatycznej wymiany informacji bez uprzedniego wniosku są niskiej jakości. Rozbieżności, wynikające głównie z odmiennego pojmowania, jakie sprawy podlegają zgłoszeniu, uniemożliwiają sformułowanie jakichkolwiek konstruktywnych wniosków na podstawie przekazanych danych.

54. Oprócz wymiany informacji podzielonych na predefiniowane kategorie art. 19 rozporządzenia stanowi, że państwa członkowskie mogą przekazywać sobie spontanicznie wszelkie informacje, które mogą im pomóc w prawidłowym ustalaniu wymiaru podatku VAT. Przykładem takiej współpracy jest Europejska Sieć ds. Oszustw Karuzelowych (Eurocanet — z ang. *European Carousel Network*), która powstała z inicjatywy belgijskiej i otrzymuje wsparcie Komisji za pośrednictwem Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych OLAF. Celem sieci jest przyspieszenie wymiany informacji o ograniczonej liczbie przedsiębiorstw, które są podejrzewane o udział w nadużyciach z udziałem znikającego podatnika. Komisja nie ma dostępu do danych statystycznych w ramach tego rodzaju wymiany informacji, w której nie uczestniczą wszystkie państwa członkowskie.

(1) Patrz: art. 3 i 4 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1925/2004 (Dz.U. L 331 z 5.11.2004, str. 13).

(2) Systematyczne przekazywanie predefiniowanych informacji w zaprogramowanych regularnych odstępach czasu.

(3) Systematyczne przekazywanie predefiniowanych informacji w momencie, gdy stają się one dostępne.

55. Podczas kontroli stwierdzono, że informacje przekazane bez uprzedniego wniosku nie zawsze były właściwie wykorzystywane. Luksemburskie CBŁ doniosło na przykład, że wielokrotnie otrzymywało wnioski o udzielenie informacji, które już wcześniej spontanicznie przekazało danemu państwu członkowskiemu.

56. W ramach odpowiedzi na wniosek o udzielenie informacji często podaje się dodatkowe dane, których wniosków nie dotyczył bezpośrednio, ale uznano je za przydatne (na przykład informacje o innych podmiotach prowadzących współpracę handlową z danym przedsiębiorstwem). Kontrola przeprowadzona przez litewski najwyższy organ kontroli ⁽¹⁾ wykazała, że takie dodatkowe informacje przekazywane przez inne państwa członkowskie w odpowiedziach na wnioski nie były przesyłane właściwym organom.

System wymiany informacji o podatku VAT (VIES)

57. VIES to wspólna komputerowa sieć w znacznym stopniu zautomatyzowanej wymiany informacji między organami podatkowymi. Umożliwia ona także podmiotom gospodarczym uzyskanie potwierdzenia, że ich partnerzy handlowi w innym państwie członkowskim są zarejestrowani.

58. Sieć VIES dostarcza informacji o numerach identyfikacyjnych VAT nadawanych przez państwa członkowskie, łącznie z datą nadania, nazwą podmiotu gospodarczego, adresem podmiotu gospodarczego i, w stosownym przypadku, datą upływu ważności numeru identyfikacyjnego VAT. Możliwe jest przesłanie historii danego numeru identyfikacyjnego VAT, tj. wszystkich modyfikacji dokonanych w odniesieniu do jego atrybutów.

59. Ponadto państwa członkowskie przekazują za pośrednictwem VIES szczegółowo wszystkich wewnątrzspółnotowych dostaw zrealizowanych przez ich podmioty w innych państwach członkowskich. Dane te uzyskuje się na podstawie informacji podsumowujących, które każdy wewnątrzspółnotowy dostawca ma obowiązek sporządzać za każdy kwartał kalendarzowy i które zawierają całkowitą wartość towarów dostarczonych do każdego nabywcy w innych państwach członkowskich. Organy podatkowe mogą porównywać te informacje o dostawach wewnątrzspółnotowych z deklaracjami swoich krajowych podmiotów w celu wykrycia naruszeń przepisów dotyczących VAT.

Terminowe dostarczanie danych

60. Podmioty gospodarcze muszą przedstawiać informacje podsumowujące dotyczące wszystkich zrealizowanych wewnątrzspółnotowych dostaw do klientów posiadających numer identyfikacyjny VAT. Informacje te odnoszą się do kwartałów kalendarzowych. Zgodnie z rozporządzeniem informacje te należy wprowadzać do VIES jak najszybciej, a najpóźniej w okresie trzech miesięcy od upływu kwartału kalendarzowego, do którego się odnoszą. Oznacza to, że nawet jeśli podmioty dostarczają informacje podsumowujące na czas, to informacje o dostawach wewnątrzspółnotowych zrealizowanych w styczniu mogą być dostępne w bazie VIES dopiero w czerwcu, czyli prawie sześć miesięcy później.

⁽¹⁾ Sprawozdanie z kontroli publicznej dotyczącej współpracy w dziedzinie wymiany informacji na temat podatku VAT, 30 czerwca 2006 r., nr VA-8000-4-13, str. 18.

Długie okresy gromadzenia i przekazywania danych osłabiają skuteczność VIES

61. Kilka państw członkowskich zbiera już informacje o dostawach wewnątrzspółnotowych w odstępach miesięcznych, a skrócenie okresów przekazywania informacji było już wielokrotnie rozważane przez SCAC. Państwa członkowskie nie osiągnęły jednak porozumienia w kwestii powszechnego zastosowania krótszych terminów przekazywania informacji.

Dostęp do danych i ich dokładność

62. Każde państwo członkowskie ma w systemie VIES dostęp jedynie do transakcji dotyczących jego własnych podmiotów gospodarczych. Z tego powodu za każdym razem, gdy państwa członkowskie, w celu wykrycia ewentualnego zorganizowanego oszustwa, potrzebują informacji na temat operacji handlowych pomiędzy innymi państwami członkowskimi, muszą przesłać wnioski o udzielenie informacji do odpowiednich państw członkowskich. Udzielenie odpowiedzi wymaga czasu oraz zaangażowania zasobów ludzkich w obu państwach członkowskich.

63. Artykuł 22 rozporządzenia wymaga, aby państwa członkowskie zapewniały aktualizację swoich baz danych oraz ich kompletność i dokładność. Dyskusje prowadzone w SCAC świadczą o tym, że państwa członkowskie nie mają obecnie wspólnego stanowiska w kwestii sposobu zapewnienia jakości i wiarygodności danych w bazie VIES. Wbrew wymogom art. 22 rozporządzenia nie opracowano jeszcze kryteriów służących do ustalania, które modyfikacje nie są stosowne, istotne lub użyteczne, a zatem nie wymagają wprowadzenia.

64. Prace przeprowadzone przez krajowe organy kontroli także pozwoliły uwidocznić problem wiarygodności danych. Na przykład podczas kontroli przeprowadzonych równoległe przez najwyższe organy kontroli Republiki Czeskiej i Słowacji ⁽²⁾ stwierdzono rozbieżności w systemach przekazywania informacji. Różnice między wartościami dostarczanych towarów zgłaszanych przez podatników z innych państw członkowskich, a wartościami towarów nabywanych zgłaszanych przez podatników z Republiki Czeskiej i ze Słowacji, były spowodowane m.in. różnymi metodami przekazywania danych dotyczących dostaw i nabyć wewnątrzspółnotowych w poszczególnych państwach członkowskich. Polegało to na przykład na tym, że kwartał realizacji dostawy, podawany w informacjach podsumowujących przez dostawcę, był inny niż kwartał podawany w formularzu podatku VAT przez nabywcę.

⁽²⁾ Patrz: „Sprawozdanie z wyników równoległej kontroli administrowania podatkiem od towarów i usług w Republice Czeskiej i w Republice Słowackiej w 2005 r.” (Report on the Results of Parallel Audit of Value Added Tax Administration in the Czech Republic and in the Slovak Republic in 2005).

65. Sprawozdanie ⁽¹⁾ polskiej Najwyższej Izby Kontroli zwraca uwagę na fakt, że dostępność informacji podsumowujących na temat nabyć wewnątrzspółnotowych znacznie poprawia możliwości kontroli oraz ułatwia wykrycie prób oszustwa. Choć niektóre państwa członkowskie gromadzą już takie dane o swoich podmiotach gospodarczych, obecnie obowiązkowe jest jedynie wprowadzanie do systemu VIES informacji podsumowujących na temat dostaw.

Weryfikacja numerów identyfikacyjnych VAT przez podmioty gospodarcze

66. Artykuł 27 ust. 4 rozporządzenia stanowi, że dostawcy mogą uzyskać potwierdzenie ważności numeru identyfikacyjnego VAT każdej określonej osoby. Każde państwo członkowskie ma własny system weryfikacji numerów identyfikacyjnych VAT. W zależności od państwa członkowskiego wnioski o potwierdzenie można składać przez telefon, faksem lub drogą elektroniczną z witryny internetowej.

67. Od 2002 r. Komisja udostępnia w swojej witrynie narzędzie o nazwie „VIES VAT number validation” (weryfikacja numerów identyfikacyjnych VAT w bazie VIES), które umożliwia podmiotom sprawdzenie ważności numeru identyfikacyjnego VAT *on-line*. Jedenaście państw członkowskich zezwala na wyświetlenie nazwy podmiotu oraz jego adresu przy sprawdzaniu numeru, natomiast trzy inne państwa członkowskie wyświetlają tylko nazwę. Pozostałe 13 państw tylko potwierdza ważność numeru identyfikacyjnego VAT bez podawania żadnych informacji o podmiocie gospodarczym.

68. Podane informacje nie są jednak w pełni wiarygodne ze względu na odmienną interpretację podstawowych pojęć, takich jak rozpoczęcie i zakończenie działalności, a także dlatego, że niektóre państwa członkowskie aktualizują swoje bazy danych ze skutkiem wstecznym. W przypadku aktualizacji ze skutkiem wstecznym trudno jest organom podatkowym sprawdzić, czy dany numer identyfikacyjny VAT był podawany w bazie jako ważny w momencie, gdy odbywały się badane transakcje.

Ulepszenia funkcjonalności bazy VIES (VIES II)

69. System VIES działa od 1992 r. W 2004 r. uznano, że wymaga on modernizacji, aby mógł sprostać nowym potrzebom i dostosować się do postępu technologicznego. Postanowiono opracować system VIES II poprzez stopniowe wprowadzanie nowych funkcji do dotychczasowego systemu VIES.

⁽¹⁾ Informacja o wynikach kontroli realizacji przez urzędy skarbowe dochodów budżetu państwa z podatku od towarów i usług w latach 2004–2005, Najwyższa Izba Kontroli, czerwiec 2006 r.

70. W studium wykonalności dla VIES II wymieniono sześć obszarów rozwoju:

- udoskonalenie metod gromadzenia danych,
- poprawę ogólnej jakości danych,
- włączenie do VIES usług (typu B2B) ⁽²⁾,
- mechanizm „one-stop-shop” (wszystko w jednym miejscu) ⁽³⁾,
- wymianę formularzy,
- rozszerzenie obecnych funkcji.

Studium wykonalności przedstawiono podczas posiedzenia SCAC w marcu 2004 r. na podstawie zakresu i celów zaproponowanych przez Komisję. SCAC uznał, że zmiana miejsca opodatkowania usług mogłaby zostać wprowadzona od stycznia 2007 r., a mechanizm „one-stop-shop” zacząłby działać w lipcu 2006 r. Ze względu na te założenia dwa wymienione obszary potraktowano priorytetowo. Ponieważ jednak obydwie założenia okazały się błędne, poczyniono starania, które jak dotąd nie poskutkowały istotnymi ulepszeniami w gromadzeniu danych ani poprawą ogólnej jakości danych w bazie VIES.

Narzędzia wzmocnienia wielostronnego podejścia kontrolnego

Obecność urzędników podatkowych w innych państwach członkowskich

71. Artykuł 11 rozporządzenia zapewnia podstawę prawną dla obecności w innym państwie członkowskim wyznaczonych urzędników na przykład w celu uzyskania dostępu do przechowywanych tam dokumentów lub uczestnictwa w postępowaniach z udziałem podmiotów gospodarczych.

72. Możliwości te są rzadko wykorzystywane (patrz: *tabe-la 4*). W 2006 r. tylko sześć państw członkowskich zgłosiło przypadki obecności ich urzędników w biurach organów administracyjnych innych państw członkowskich (łącznie 15 przypadków). Tylko trzy państwa członkowskie zgłosiły przypadki uczestnictwa ich urzędników w postępowaniach administracyjnych w innych państwach członkowskich (łącznie trzy przypadki).

⁽²⁾ B2B (*business-to-business*) — usługi dla przedsiębiorstw.

⁽³⁾ System, dzięki któremu podmiot gospodarczy mógłby wykonywać swoje zobowiązania w zakresie podatku VAT związane z działalnością w całej UE tylko w państwie członkowskim, w którym jego przedsiębiorstwo jest zarejestrowane.

Tabela 4

Wykorzystanie innych instrumentów

	Liczba przypadków obecności urzędników w biurach organów innych państw członkowskich		Liczba przypadków uczestnictwa w postępowaniach administracyjnych w innych państwach członkowskich		Liczba zorganizowanych kontroli równoległych	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Belgia	8	3	0	0	3	5
Republika Czeska	0	0	0	0	0	0
Dania	b.d.	0	b.d.	0	0	0
Niemcy	0	5	0	1	7	3
Estonia	b.d.	0	b.d.	0	0	1
Grecja	b.d.	0	b.d.	0	b.d.	0
Hiszpania	0	b.d.	0	b.d.	0	0
Francja	1	0	1	0	4	4
Irlandia	1	1	1	0	3	2
Włochy	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	0	0
Cypr	0	0	0	0	0	0
Łotwa	0	0	0	0	0	0
Litwa	0	0	0	0	0	0
Luksemburg	b.d.	0	b.d.	0	0	0
Węgry	0	0	0	0	0	1
Malta	b.d.	0	b.d.	0	b.d.	0
Niderlandy	1	3	3	1	10	1
Austria	0	1	0	0	0	4
Polska	0	0	0	0	0	0
Portugalia	0	0	0	0	0	0
Słowenia	0	0	0	0	0	0
Słowacja	0	0	0	0	0	0
Finlandia	0	0	0	1	1	0
Szwecja	1	2	0	0	0	2
Zjednoczone Królestwo	7	0	0	0	0	2
Ogółem	19	15	5	3	28	25

Źródło: Dane statystyczne państw członkowskich na mocy rozporządzenia (WE) nr 1925/2004.

b.d. — brak danych z państwa członkowskiego.

Dane za 2006 r. — wersja wstępna.

Kontrole równoległe i wielostronne

73. Artykuł 12 rozporządzenia umożliwia dwóm lub większej liczbie państw członkowskich prowadzenie na własnych terytoriach równoległych kontroli dotyczących sytuacji podatkowej jednego lub większej liczby podmiotów gospodarczych będących przedmiotem wspólnego lub uzupełniającego się zainteresowania. Rozporządzenie stanowi, że państwo członkowskie musi podać tożsamość podatnika, którego zamierza zgłosić do kontroli równoległej. Następnie pozostałe zainteresowane państwa członkowskie decydują, czy chcą wziąć udział w kontroli równoległej.

74. W 2006 r. zgłoszono 25⁽¹⁾ takich kontroli równoległych.

⁽¹⁾ Niektóre kontrole mogły zostać policzone podwójnie, ponieważ zostały zainicjowane przez obie strony.

75. Zgodnie z decyzją w sprawie programu Fiscalis kontrole równoległe mogą mieć formę kontroli wielostronnych. Decyzja ta przewiduje środki na pokrycie kosztów podróży i utrzymania. Procedura rozpoczęcia i prowadzenia takich kontroli, które zazwyczaj wymagają wysokiego stopnia koordynacji, została znacznie uproszczona i lepiej wyjaśniona⁽²⁾.

76. W 2005 r. zorganizowano łącznie 12 takich kontroli wielostronnych w pięciu różnych państwach członkowskich. Chociaż liczba ta jest wyższa niż w latach 2001–2004⁽³⁾, nie dorównuje danym z 2000 r., kiedy przeprowadzono rekordową liczbę 16 kontroli wielostronnych.

⁽²⁾ *Multilateral Control Guide* (Przewodnik po kontroli wielostronnej) — wersja z 2004 r.

⁽³⁾ Roczna liczba kontroli wielostronnych: 2001: 8 kontroli zorganizowanych przez 6 państw członkowskich; 2002: 5 kontroli zorganizowanych przez 5 państw członkowskich; 2003: 3 kontrole zorganizowane przez 2 państwa członkowskie; 2004: 7 kontroli zorganizowanych przez 6 państw członkowskich.

77. Według organów niderlandzkich takie kontrole mogą prowadzić do nałożenia wysokich kwot dodatkowego podatku VAT. W wyniku jednej z trzech kontroli wielostronnych przeprowadzonych przez Niderlandy i sfinalizowanych w 2005 r. nałożono dodatkową kwotę podatku VAT w wysokości 35 mln euro. Organ podatkowy w Luksemburgu zgłosił⁽¹⁾ przypadek wielostronnej kontroli prowadzonej przez ponad trzy lata wspólnie z organami ze Zjednoczonego Królestwa. Dzięki tej kontroli udało się zlikwidować siatkę, która popełniła nadużycie związane z telefonami komórkowymi na kwotę 80 mln euro.

Wspieranie i ocena współpracy administracyjnej przez Komisję

78. Rozporządzenie powierza Komisji zadanie wspierania i promowania współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi oraz prowadzenia wspólnie z nimi oceny tej współpracy. Ponadto Komisja ma obowiązek gromadzić doświadczenia państw członkowskich w celu ulepszania współpracy.

79. Komisja zgłosiła komitetowi SCAC propozycje poprawy współpracy administracyjnej. Wśród nich znalazła się na przykład inicjatywa Komisji dotycząca skrócenia okresów przygotowywania informacji podsumowujących na temat dostaw wewnątrzspółnotowych lub propozycja, aby w bazie VIES podawać więcej informacji o podmiotach gospodarczych. Większości z tych propozycji nie zrealizowano.

80. Na wniosek SCAC Komisja opracowała specjalny formularz („*trend form*”), który ma służyć do ukazywania tendencji w zakresie oszustw karuzelowych. Jak dotąd jednak żadne państwo członkowskie nie wykorzystało tego formularza do dostarczenia informacji. Komisja nie była także informowana o wszystkich zawieranych między państwami członkowskimi dwustronnych umowach dotyczących spraw objętych rozporządzeniem.

81. W swoim komunikacie z 2006 r. na temat konieczności opracowania skoordynowanej strategii doskonalenia walki z nadużyciami podatkowymi⁽²⁾ Komisja stwierdziła, że w jej opinii nadszedł czas, aby wprowadzić system nadzoru oparty na mierzalnych wskaźnikach. System taki pozwoliłby dopilnować, aby każde państwo członkowskie było w stanie udzielić skutecznej pomocy innym państwom członkowskim i aby jej rzeczywiście udzielało. Do tej pory Komisja nie przedstawiła jednak żadnej konkretnej propozycji legislacyjnej dotyczącej wprowadzenia takiego systemu nadzoru.

82. Ponadto trzy lata po wejściu w życie rozporządzenia Komisja nadal nie oceniła struktury organizacyjnej współpracy administracyjnej w państwach członkowskich oraz jej zgodności z rozporządzeniem.

⁽¹⁾ *Administration de l'enregistrement et des domaines, Rapport d'activité 2006*, str. 20.

⁽²⁾ COM(2006) 254 wersja ostateczna z 31.5.2006.

83. Zgodnie z art. 41 ust. 2 rozporządzenia dostęp pracowników Komisji do wymienianych informacji jest ograniczony do minimum niezbędnego do konserwacji i rozwoju sieci komunikacyjnej. Nie mając dostępu do treści wymienianych informacji operacyjnych, Komisja nie może sama uzyskać wiedzy potrzebnej do wykrycia przyczyn problemów ani zaproponować rozwiązań.

Inne bariery dla skutecznej współpracy

84. Podczas kontroli zidentyfikowano inne problemy, które ograniczają potencjalne korzyści współpracy lub wstrzymują wprowadzenie ewentualnych ulepszeń.

Brak wspólnych zasad wycofywania numerów identyfikacyjnych VAT

85. Natychmiastowe wycofanie numeru identyfikacyjnego VAT podmiotu gospodarczego to ważne narzędzie pozwalające przerwać nielegalną działalność i chronić uczciwych przedsiębiorców.

86. Z analizy stosownych przepisów wspólnotowych⁽³⁾ wynika, że podmioty, które nie prowadzą rzeczywistej działalności gospodarczej, lecz tylko uczestniczą w transakcjach, symulując taką działalność w związku z nadużyciami dotyczącymi VAT, nie są uprawnione do posiadania numeru identyfikacyjnego VAT.

87. Przepisy wspólnotowe nie przewidują jednak procedur ani warunków, według których należy unieważniać numery identyfikacyjne VAT, na przykład w przypadkach gdy podmioty prowadzą zarówno legalną działalność gospodarczą, jak i nielegalne operacje. Przypadki takie podlegają różnym praktykom i przepisom krajowym.

Problemy w postępowaniach transgranicznych

88. Podczas wizyt kontrolnych poinformowano Trybunał, że w niektórych państwach członkowskich⁽⁴⁾ występują problemy ze ściganiem osób uczestniczących w nadużyciach i będących na przykład częścią łańcucha utworzonego na potrzeby oszustwa karuzelowego, jeżeli ofiarami nadużycia są tylko inne państwa członkowskie.

89. Brytyjski Narodowy Urząd Kontroli zgłosił⁽⁵⁾, że duńskie organy podatkowe poinformowały go o swoich podejrzeniach wobec pewnych duńskich przedsiębiorstw, które mogły być częścią łańcuchów z udziałem znikających podatników w Zjednoczonym Królestwie. Jednakże w Danii nie wystąpiły straty podatkowe, a zatem możliwości wszczęcia postępowań karnych były ograniczone.

⁽³⁾ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od towarów i usług.

⁽⁴⁾ Francja i Luksemburg.

⁽⁵⁾ Patrz: pkt 4.32 sprawozdania audytora generalnego (*Comptroller and Auditor General's Standard Report*) opublikowanego dnia 7 lipca 2006 r. jednocześnie ze sprawozdaniem finansowym brytyjskiego organu podatkowego i celnego za lata 2005–2006 (*2005–2006 Accounts of HM Revenue & Customs*).

90. Niemiecki Federalny Trybunał Obrachunkowy doniósł⁽¹⁾, że nie osiągnięto porozumienia z żadnym innym państwem członkowskim w celu ścigania sprawców wewnątrzspółnotowych nadużyć związanych z VAT. Istnienie takiego porozumienia to według niemieckich przepisów niezbędny warunek ścigania podmiotów gospodarczych biorących udział w tego rodzaju nadużyciach.

91. Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich⁽²⁾ stanowi, że każde państwo członkowskie musi wprowadzić do prawa krajowego skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje karne w celu zwalczania nadużyć finansowych i zapewnić skuteczną współpracę z innymi państwami członkowskimi. Artykuł 1 konwencji stanowi, że dotyczy to również przypadków, gdy nadużycie skutkuje bezprawnym zmniejszeniem środków budżetu UE. Jednakże, zgodnie z przyjętym przez Radę raportem wyjaśniającym⁽³⁾ dotyczącym tej konwencji, z jej zakresu wyłączono podatek VAT⁽⁴⁾.

Niewystarczająca kwantyfikacja i analiza nadużyć dotyczących podatku VAT

92. Państwa członkowskie i Komisja nie mogą skutecznie prowadzić działań w zakresie zwalczania wewnątrzspółnotowych nadużyć związanych z VAT, dopóki nie posiadają wiarygodnych danych szacunkowych dotyczących występowania nadużyć, w tym informacji o najbardziej na nie narażonych sektorach gospodarki. Komisja nie opracowała jeszcze wspólnych skutecznych sposobów osiągnięcia tego celu.

93. W swojej uchwale z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie wspierania działań w dziedzinie podatku od towarów i usług Komitet Kontaktowy⁽⁵⁾ powołał grupę roboczą, której zadaniem jest opracowywanie zaleceń dotyczących jednolitego modelu szacowania strat podatku VAT. Takie wspólne podejście pozwoliłoby również państwom członkowskim ustalić, czy walka z nadużyciami jest rzeczywiście skuteczna, czy też rozwiązywanie problemu nadużyć VAT nie skutkuje przeniesieniem go na inne sektory gospodarki lub inne państwa członkowskie.

WNIOSKI I ZALECENIA

Wnioski

94. Pomimo wprowadzenia w 2004 r. nowych ustaleń współpraca administracyjna w dziedzinie VAT między państwami członkowskimi nadal nie jest na tyle intensywna, aby umożliwiła skuteczne przeciwdziałanie uchylaniu się od płacenia podatku VAT i nadużyciom dotyczącym podatku VAT w obrocie wewnątrzspółnotowym.

(1) Bundesrechnungshof, *Bemerkungen 2002 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes*, Ziffer 74 (*Strafverfolgung bei innergemeinschaftlichem Umsatzsteuerbetrug*).

(2) Konwencja została sporządzona w 1995 r. na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. C 316 z 27.11.1995, str. 49).

(3) Dz.U. C 191 z 23.6.1997, str. 1.

(4) Problem ten został już opisany w sprawozdaniu specjalnym nr 9/98, pkt 2.3–2.9.

(5) Komitet Kontaktowy składa się z prezesów najwyższych organów kontroli państw Unii Europejskiej.

95. Jak dotąd państwa członkowskie nie wykorzystują w pełni możliwości, jakie dają przepisy wspólnotowe w zakresie przekazywania lokalnym i regionalnym urzędом podatkowym uprawnień i odpowiedzialności w zakresie bezpośrednich kontaktów z organami podatkowymi w innych państwach członkowskich (patrz: pkt 19–23).

96. Wymianę informacji na wniosek, czyli główne narzędzie współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi, zakłada wysoki odsetek opóźnionych odpowiedzi oraz brak odpowiedzi tymczasowych. Częstotliwość opóźnień w odpowiedziach jest jednak bardzo zróżnicowana w zależności od państwa członkowskiego (patrz: pkt 24–31).

97. Przyczyną większości opóźnień w odpowiedziach jest fakt, że lokalne urzędy podatkowe nie traktują wniosków priorytetowo. Innymi przyczynami opóźnień są uchybienia w systemach monitorowania i/lub strukturze organizacyjnej centralnych biur łącznikowych w niektórych państwach członkowskich (patrz: pkt 32–42).

98. Oceny pokazują, że współpraca pozwala osiągnąć dobre wyniki. Jeżeli odpowiedzi na wnioski udzielane są zgodnie z zasadami, pozwalają one ujawnić lub potwierdzić popełnienie nadużycia i mogą prowadzić do poboru dodatkowego podatku VAT. Istnieją jednak pewne obawy, że jakość wymienianych informacji na temat domniemyanych znikających podatników nie zawsze jest wystarczająca, aby posłużyć za podstawę skutecznego postępowania prawnego przeciw sprawcom nadużyć (patrz: pkt 43–49).

99. Procedury wymiany informacji bez uprzedniego wniosku nie zostały jasno określone. Ustalono szeroki zakres obowiązków w zakresie informowania innych państw członkowskich, ale w praktyce wymiana ta ogranicza się do niektórych kategorii informacji wybranych według uznania państw członkowskich. Ponadto informacje udzielane spontanicznie nie zawsze wykorzystywane są w sposób systematyczny (patrz: pkt 50–56).

100. W VIES, systemie wymiany informacji, stwierdzono poważne uchybienia. Jego przydatność ograniczają opóźnienia w gromadzeniu i rejestrowaniu prawidłowych danych oraz problemy z korygowaniem błędnych danych. System zawiera dane dotyczące tylko dostaw, a nie nabyć wewnątrzspółnotowych. Ogranicza to możliwości prowadzenia kontroli krzyżowych. Mimo że decyzję o modernizacji systemu podjęto w 2004 r., postępy we wdrażaniu nowych funkcji są powolne (patrz: pkt 57–70).

101. Dostępne narzędzia kontroli wielostronnej wykorzystuje się rzadko, mimo że wspólnotowe środki na ten cel zapewnia program Fiscalis (patrz: pkt 71–77).

102. Nie zrealizowano większości propozycji przedstawionych przez Komisję Stałemu Komitetowi Współpracy Administracyjnej w celu udoskonalenia wymiany informacji między państwami członkowskimi (patrz: pkt 78–83).

103. Także inne czynniki ograniczają potencjalne korzyści ze współpracy. Są to między innymi brak wspólnych zasad wycofywania numerów identyfikacyjnych VAT, trudności w transgranicznym ściganiu sprawców nadużyć oraz niewystarczające narzędzia kwantyfikacji i analizy nadużyć związanych z VAT (patrz: pkt 84–93).

Zalecenia

104. Aby skutecznie zwalczać wewnątrzspółnotowe nadużycia dotyczące VAT, państwa członkowskie powinny przykładać większą wagę do współpracy administracyjnej zarówno pod względem wymiany informacji operacyjnych, jak i administracyjnego aspektu tej wymiany.

105. Państwa członkowskie powinny zachęcać do częstszego nawiązywania bezpośredniej komunikacji między lokalnymi kontrolerami, co pozwoliłoby skutecznie przyspieszyć wymianę informacji. Jednocześnie pomogłoby to zwiększyć intensywność współpracy i podnieść jakość wymienianych informacji.

106. Konieczne jest także sprawniejsze monitorowanie wymiany informacji między państwami członkowskimi. Dzięki niemu można zapewnić szybsze wykrywanie i rozwiązywanie problemów oraz dopilnować, aby każde państwo członkowskie skutecznie wspierało inne państwa członkowskie. Potrzebne jest również ulepszenie systemów monitorowania wymiany informacji w poszczególnych państwach członkowskich.

107. Należy jasno określić procedury wymiany informacji bez uprzedniego wniosku. Informacje udzielane spontanicznie powinny być wykorzystywane przez państwa członkowskie w sposób systematyczny.

108. W celu udoskonalenia systemu VIES należy podjąć następujące działania:

- a) zdecydowanie skrócić okres gromadzenia i rejestracji danych;
- b) zapewnić szybką korektę nieprawidłowych danych;

- c) poprawić funkcjonowanie narzędzi weryfikacji numerów identyfikacyjnych VAT;
- d) rozszerzyć możliwości kontroli krzyżowych, na przykład dzięki uwzględnianiu danych o nabyciach wewnątrzspółnotowych;
- e) rozszerzyć dostęp do danych, co umożliwiłoby wielostronne konsultacje.

109. Należy rozważyć wprowadzenie ujednoczonych zasad wycofywania numerów identyfikacyjnych VAT podmiotów gospodarczych uczestniczących w nadużyciach.

110. Posiadanie porównywalnych danych dotyczących uchylania się od płacenia podatku VAT w obrocie wewnątrzspółnotowym umożliwiłoby lepiej ukierunkowaną współpracę między państwami członkowskimi. Komisja wraz z państwami członkowskimi powinny opracować wspólne metody kwantyfikacji i analizy zjawiska uchylania się od płacenia podatku VAT.

111. Należy również rozważyć, w jaki sposób można ulepszyć metody transgranicznego ścigania sprawców wewnątrzspółnotowych nadużyć związanych z VAT, na przykład poprzez zmianę przyjętej przez Radę Wykładni Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, ponieważ nie obejmuje ona dochodów z tytułu VAT.

112. W związku z wnioskiem Komisji dotyczącym dodatkowego rozporządzenia horyzontalnego w sprawie wzajemnej pomocy administracyjnej w celu ochrony interesów finansowych Wspólnoty Europejskiej ⁽¹⁾ Trybunał przypomina swoje zalecenie ⁽²⁾, aby Komisja poczyniła starania w celu uproszczenia i konsolidacji wspólnotowych aktów prawnych dotyczących zwalczania nadużyć finansowych w celu uniknięcia powielania, nakładania się czy przyjmowania sprzecznych przepisów. W ramach takiego przeglądu można zaradzić istniejącym niedociągnięciom we współpracy między Komisją a państwami członkowskimi.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 8 listopada 2007 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego
Hubert WEBER
Prezes

⁽¹⁾ COM(2006) 473.

⁽²⁾ Patrz: pkt 36 opinii nr 8/2005 dotyczącej wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego wzajemnej pomocy administracyjnej w celu ochrony interesów finansowych Wspólnoty przez nadużyciami i wszelkimi innymi działaniami niezgodnymi z prawem (Dz.U. C 313 z 9.12.2005, str. 1).

ODPOWIEDZI KOMISJI

STRESZCZENIE

I–VII. Komisja zasadniczo zgadza się z uwagami zgłoszonymi przez Trybunał Obrachunkowy. Analiza przeprowadzona przez Trybunał jest zbieżna z oceną przedstawioną przez Komisję w komunikacie opublikowanym w maju 2006 r. ⁽¹⁾: ramy prawne współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku VAT zostały przed kilkoma laty wzmocnione ⁽²⁾, lecz państwa członkowskie nie wykorzystują jeszcze w wystarczającym stopniu nowych możliwości, a poziom wykorzystania współpracy administracyjnej jest nieproporcjonalny do rozmiarów handlu wewnątrzspółnotowego.

Komisja nie ustaje w wysiłkach zmierzających do usprawnienia współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi UE. Po publikacji wspomnianego wyżej komunikatu w maju 2006 r. zainicjowano debatę polityczną z udziałem wszystkich zainteresowanych stron w sprawie strategii doskonalenia walki z nadużyciami finansowymi na szczeblu Wspólnoty. Poza Stałym Komitetem Współpracy Administracyjnej ⁽³⁾ — na którego forum prowadzone są rozmowy i podejmowane są decyzje o bardziej technicznym charakterze — powołano także grupę roboczą ds. strategii doskonalenia walki z nadużyciami podatkowymi, której działania są ukierunkowane bardziej na kwestie polityki.

Decyzje w sprawie współpracy administracyjnej na szczeblu wspólnotowym mogą być podejmowane wyłącznie w drodze jednomyślnego głosowania wszystkich państw członkowskich.

W odniesieniu do ramowych mechanizmów wymiany informacji bez uprzedniego wniosku, art. 18 rozporządzenia Rady 1798/2003 — co potwierdzono w art. 5 rozporządzenia Komisji 1925/2004 — wyraźnie stanowią, że każde państwo członkowskie ustala, czy będzie uczestniczyć w wymianie konkretnej (pod)kategorii informacji i w jaki sposób taka wymiana będzie następować. Tekst ten jest wynikiem politycznego kompromisu koniecznego do uzyskania jednomyślności w Radzie (zgodnie z wymogiem dotyczącym aktów wydanych na podstawie art. 93 Traktatu).

UWAGI

20. Dane statystyczne przekazane przez państwa członkowskie wskazują na:

- wzrost liczby wniosków o wymianę informacji wśród państw UE-15 w okresie następującym po dniu 1 stycznia 2004 r. w porównaniu z okresem poprzedzającym ten dzień, oraz
- dynamiczny przyrost liczby wniosków o wymianę informacji między państwami UE-15 a państwami UE-10.

Nie można wykluczyć, że przystąpienie 10 nowych państw członkowskich w 2004 r. doprowadziło do geograficznego przesunięcia transakcji i/lub pewnych rodzajów nadużyć związanych z podatkiem VAT z transakcji dokonywanych przez państwa UE-15 na transakcje zawierane z państwami UE-10 oraz odpowiednio do przesunięcia dotyczącego państw członkowskich wysyłających bądź otrzymujących wnioski o informacje.

Sam fakt, że w 2005 r. liczba wniosków o wymianę informacji przesłanych pomiędzy państwami UE-15 nieco zmalała w porównaniu do liczby wniosków przesłanych w 2004 r., nie uprawnia do wyciągania konkretnych wniosków, ponieważ:

- analizowany okres jest zbyt krótki, aby można było dokonać pełniejszej oceny zachodzących zmian,

⁽¹⁾ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie konieczności opracowania skoordynowanej strategii w celu poprawy walki z oszustwami podatkowymi, COM(2006) 254 z 31.5.2006.

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1798/2003 z dnia 7 października 2003 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 264 z 15.10.2003, str. 1) i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1925/2004 z dnia 29 października 2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonywania niektórych przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 1798/2003 w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 331 z 5.11.2004, str. 13).

⁽³⁾ Stały Komitet Współpracy Administracyjnej (SCAC) został ustanowiony zgodnie z art. 44 rozporządzenia Rady (WE) 1798/2003 w celu wspomaganie Komisji w wykonaniu tego rozporządzenia Rady.

- dane statystyczne przekazane przez państwa członkowskie na temat współpracy administracyjnej w latach 2004–2005 są niedokładne. Z uwagi na ujawnione rozbieżności w danych statystycznych opracowane zostały bardziej szczegółowe wytyczne i wskazówki. Zostały one opublikowane w dniu 30 stycznia 2006 r. W owym czasie państwa członkowskie były zdania, że korygowanie danych statystycznych zebranych w odniesieniu do lat 2004–2005 nie jest już wskazane.

W 2006 r. liczba wniosków o wymianę informacji była wyższa niż rok wcześniej, chociaż nadal kształtowała się poniżej liczby wniosków złożonych w 2004 r.

21. Mimo zwiększonej wymiany informacji poziom współpracy administracyjnej w tych latach pozostawał nieproporcjonalny do rozmiarów handlu wewnątrzspółnotowego ⁽¹⁾. Mając na uwadze swoje ograniczone możliwości (np. kadrowe), państwa członkowskie przywiązują dużą wagę do mechanizmów kontroli opartych na analizie ryzyka.

22–23. Celem przyświecającym nowemu prawu było ułatwienie decentralizacji: bardziej bezpośrednie kontakty pomiędzy służbami lokalnymi mogą sprawić, że współpraca administracyjna będzie przebiegać sprawniej i szybciej ⁽²⁾.

Pod koniec 2007 r. udostępniony zostanie bezpieczny kanał komunikacji elektronicznej pomiędzy lokalnymi biurami w różnych państwach członkowskich w celu wspierania tej zdecentralizowanej formy komunikacji.

Jednakże organizacja administracji w państwach członkowskich pozostaje zasadniczo w gestii państw członkowskich.

24–31. Dane statystyczne zbierane corocznie i przedstawiane na posiedzeniach komitetu SCAC ujawniają problem dotyczący przesyłania odpowiedzi z opóźnieniem. Komisja jest świadoma istnienia tego zjawiska i poruszała już ten problem wielokrotnie na posiedzeniach komitetu SCAC, wzywając państwa członkowskie do ograniczenia opóźnień i udzielania odpowiedzi tymczasowych w sytuacji, gdy nie są w stanie udzielić stosownej odpowiedzi w wyznaczonym terminie.

Komisja podjęła wiele inicjatyw w celu poprawy sytuacji w tym względzie. Nowe inicjatywy odnoszą się do:

- zautomatyzowanego bezpośredniego dostępu do danych,
- sprawniejszej i bardziej szczegółowej wymiany danych,
- wniosków o wymianę informacji składanych przez trzecie państwa członkowskie.

Obecnie w sprawie tych inicjatyw toczą się rozmowy z państwami członkowskimi w ramach grupy roboczej ds. strategii doskonalenia walki z nadużyciami podatkowymi.

32. Organizacja administracji w obrębie państw członkowskich pozostaje zasadniczo w gestii państw członkowskich. Jednakże Komisja podziela obawę wyrażoną przez Trybunał Obrachunkowy i wielokrotnie zwracała na nią uwagę państwom członkowskim na posiedzeniach komitetu SCAC. W komunikacie z maja 2006 r. Komisja powołała się również na grupę *ad hoc* Rady ds. nadużyć podatkowych, która uznała brak kultury administracyjnej Wspólnoty za przeszkodę w walce z nadużyciami finansowymi ⁽³⁾.

33. Lokalne urzędy podatkowe powinny (prawidłowo) stosować narzędzia opracowane w celu usprawnienia współpracy administracyjnej:

- państwa członkowskie opracowały i uzgodniły treść standardowych formularzy.

⁽¹⁾ Patrz: COM(2006) 254 z 31.5.2006, pkt 2.1.

⁽²⁾ Rozporządzenie przewidywało możliwość zdecentralizowanej współpracy zgodnie z sugestią zawartą we wniosku Komisji w sprawie rozporządzenia (Dz.U. C 270 E z 25.9.2001, str. 87), COM(2001) 294 z 18.6.2001).

⁽³⁾ COM(2006) 254 z 31.5.2006, pkt 3.1.

Ponadto opracowywane są nowe elektroniczne formularze w formacie XML, które wejdą do użytku od początku 2008 r. Formularze te będą łatwiejsze w użyciu od istniejących formularzy elektronicznych, a ich struktury nie będzie można zmieniać. Dzięki temu powinna się zmniejszyć liczba błędów.

- sieć CCN/CSI zapewnia państwom członkowskim bezpieczną i szybką komunikację pomiędzy centralnymi biurami łącznikowymi.

Pod koniec 2007 r. udostępniony zostanie również bezpieczny kanał komunikacji elektronicznej do biur lokalnych.

38–42. Organizacja administracji właściwych władz w obrębie państw członkowskich (oraz podział ich obowiązków terytorialnych bądź operacyjnych) leży w gestii państw członkowskich; organizacja administracji powinna być zbieżna z prawem unijnym i nie powinna utrudniać współpracy administracyjnej z innymi państwami członkowskimi.

Funkcjonowanie struktur krajowych centralnych biur łącznikowych stanowić będzie część kolejnej oceny, która zostanie opublikowana w 2008 r.

49. Już na posiedzeniu komitetu SCAC w grudniu 2006 r. Komisja zaproponowała wprowadzenie mechanizmu informacji zwrotnej. Mogłoby to zwiększyć motywację do (samorzutnej) wymiany informacji. Państwa członkowskie wyraziły zainteresowanie tym pomysłem, który zostanie poddany bardziej wnikliwej analizie w 2008 r.

51. W odniesieniu do ramowych mechanizmów wymiany informacji bez uprzedniego wniosku, art. 18 rozporządzenia Rady nr 1798/2003 — co potwierdzono w art. 5 rozporządzenia Komisji nr 1925/2004 — wyraźnie stanowi, że każde państwo członkowskie ustala, czy będzie uczestniczyć w wymianie konkretnej (pod)kategorii informacji i w jaki sposób taka wymiana będzie następować. Tekst ten jest wynikiem politycznego kompromisu koniecznego do uzyskania jednomyślności w Radzie (zgodnie z wymogiem dotyczącym aktów wydanych na podstawie art. 93 Traktatu).

Taką „definicję” (pod)kategorii informacji wymienianych bez uprzedniego wniosku można wyjaśnić faktem, że w chwili uchwalania tego postanowienia dostępność wspomnianych (pod)kategorii informacji była zróżnicowana w zależności od państwa członkowskiego (z racji stosowania różnych metod gromadzenia i przechowywania przedmiotowych informacji). Stąd przyjęto, że państwa członkowskie niebędące jeszcze w stanie wymieniać konkretnych rodzajów informacji (np. z powodu konieczności opracowania odnośnej bazy danych), zobowiążą się do wymiany takich informacji z chwilą, gdy stanie to się możliwe (zob. art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 1925/2004 dotyczącego kolejnych modyfikacji (pod)kategorii informacji wymienianych przez państwa członkowskie i kolejnej modyfikacji sposobu, w jaki te informacje są wymieniane). Celem wyrażonym w art. 17 rozporządzenia nr 1798/2003 i w art. 3 rozporządzenia nr 1925/2004 było uzyskanie możliwie pełnej wymiany informacji.

53. Wymiana informacji bez uprzedniego wniosku powinna zostać usprawniona. Należy rozważyć zastosowanie bardziej wydajnych metod wymiany informacji uwzględniających najnowsze rozwiązania technologiczne i sprzęt wykorzystywany przez przedsiębiorstwa handlowe. Należy także rozważyć wprowadzenie częstszej i bardziej szczegółowej, automatycznej wymiany między państwami członkowskimi bądź nawet bezpośredni dostęp do krajowych baz danych ⁽¹⁾.

Rozmowy w sprawie możliwych sposobów poprawy wykorzystania tego narzędzia są obecnie prowadzone w ramach grupy roboczej ds. strategii doskonalenia walki z nadużyciami podatkowymi. Dyskusja w sprawie wykorzystania Europejskiej Sieci ds. Oszustw Karuzelowych (EUROCANET — z ang. *European Carousel Network*) jest typowym przykładem wykorzystania tego narzędzia przez państwa członkowskie.

Wnioski płynące z prac kilku grup projektowych w ramach programu Fiscalis i dyskusje prowadzone w ramach tych grup odzwierciedlają dążenie państw członkowskich do usprawnienia zastosowań tego narzędzia i określenia bardziej systematycznego wykorzystania tego rodzaju wymiany informacji, np. w odniesieniu do używanych samochodów i ich importu.

Jeżeli chodzi o dane statystyczne, państwa członkowskie uzgodniły szczegółowe wytyczne i wskazówki zapewniające przekazywanie precyzyjniejszych danych statystycznych na temat kategorii informacji wymienianych bez uprzedniego wniosku. Nowe wytyczne powinny zacząć obowiązywać począwszy od 2007 r. (w odniesieniu do przekazywania danych statystycznych dotyczących wniosków i odpowiedzi przesłanych i otrzymanych w 2006 r.).

54. Projekt EUROCANET (Europejska Sieć ds. Oszustw Karuzelowych), w którym uczestniczą 22 z 27 państw członkowskich, wspiera podejście operacyjne umożliwiające zaangażowanie krajowych jednostek ds. zwalczania nadużyć finansowych.

Zarządzanie danymi i ich analiza pozostają w wyłącznej gestii państw członkowskich. Komisja nie posiada obecnie dostępu do tych danych, a zatem nie jest w stanie przedstawić żadnej analizy. W rezultacie Komisja może jedynie zaoferować wsparcie finansowe i administracyjne w celu rozszerzenia zakresu wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi. Jednakże Komisja byłaby skłonna zaoferować bardziej konkretne wsparcie, takie jak np. analiza tendencji i powstających programów na szczeblu Wspólnoty, o ile państwa członkowskie zwróciłyby się do niej ze stosowną prośbą.

60. Informacje dotyczące wewnątrzspółnotowych dostaw towarów powinny być szybko przekazywane innym państwom członkowskim. Wymiana danych pomiędzy państwami członkowskimi musi się obecnie odbywać z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wyznaczonego w art. 25 rozporządzenia 1798/2003. Stąd kwestia szybszej wymiany danych na temat dostaw wewnątrzspółnotowych stanowi jeden z najistotniejszych punktów rozmów prowadzonych z państwami członkowskimi i zainicjowanych komunikatem Komisji z maja 2006 r. Kwestia ta była następnie poruszana w ramach grupy ds. strategii doskonalenia walki z nadużyciami podatkowymi.

W wyniku tych rozmów Rada ECOFIN w czerwcu 2007 r. wezwała Komisję do przedstawienia wniosków legislacyjnych, zmierzających do skrócenia ram czasowych przewidzianych dla składania informacji podsumowujących oraz wymiany tych informacji pomiędzy państwami członkowskimi.

Rada wskazała, że wnioskowi tym powinna towarzyszyć ocena skutków. Komisja jest obecnie w trakcie sporządzania takiej oceny w celu oszacowania wpływu rozważanej zmiany na koszty ponoszone przez podmioty gospodarcze.

62. Trwają obecnie rozmowy z państwami członkowskimi w sprawie automatyzowanego dostępu przez właściwe urzędy do danych znajdujących się w bazach danych innych państw członkowskich (część działalności grupy ds. strategii doskonalenia walki z nadużyciami podatkowymi).

Dostęp do krajowych baz danych był już proponowany w komunikacie Komisji z maja 2006 r. jako jeden z elementów usprawnienia wymiany informacji ⁽¹⁾.

Korzyści wynikające z podejścia wielostronnego zostały przedstawione na przykładzie projektu EUROCANET, o którym Trybunał wspomina w ust. 54. Projekt ten zapewnia służbom kontroli skarbowej państw członkowskich lepszy wgląd w domniemany łańcuch przedsiębiorstw utworzony na potrzeby oszustwa karuzelowego, a nawet umożliwia odtworzenie pełnego obrazu takiego łańcucha. Wszystkie uczestniczące państwa członkowskie mają nieograniczony dostęp do wszystkich wymienianych danych.

65. Kwestia nakładania obowiązków sprawozdawczych w przypadku informacji podsumowujących dotyczących nabyć wewnątrzspółnotowych była omawiana podczas kilku seminariów i grup projektowych działających w ramach programu Fiscalis. Jeśli chodzi o problemy związane z jakością danych i częstymi przypadkami błędów w sprawozdawczości przekazywanej przez same przedsiębiorstwa handlowe, nie wykazano korzyści wynikających z nałożenia takiego obowiązku. Ponadto obowiązek sprawozdawczy dotyczący nabyć wewnątrzspółnotowych stanowiłby poważne dodatkowe obciążenie administracyjne przedsiębiorstw handlowych.

67. Począwszy od 2002 r., Komisja udostępnia w swojej witrynie narzędzie weryfikacji numerów identyfikacyjnych VAT w ramach Systemu Wymiany Informacji o VAT (VIES). Otwarty interfejs jest dostępny od 2005 r. i umożliwia automatyczną weryfikację numerów identyfikacyjnych VAT przy użyciu systemów komputerowych.

Wariant przedstawiony przez 11 państw członkowskich, zakładający porównywanie numerów identyfikacyjnych VAT z nazwami podatników, stanowi przydatne narzędzie zapobiegania nadużyciom związanym z numerami identyfikacyjnymi VAT.

68. Na posiedzeniu Stałego Komitetu ds. Informatyki (SCIT) w czerwcu 2007 r. osiągnięto porozumienie w sprawie sposobu interpretacji dat rozpoczęcia i zakończenia działalności gospodarczej przez podatników w ramach systemu VIES.

69–70. Komisja pracuje nad modernizacją systemu VIES. Prace te stanowią okazję do wdrożenia usprawnień w odniesieniu do współpracy administracyjnej w zakresie zwalczania nadużyć związanych z podatkiem VAT.

⁽¹⁾ COM(2006) 254 z 31.5.2006, pkt 5.2.

Studium wykonalności systemu VIES 2 zgłoszone na posiedzeniu SCAC w marcu 2004 r. zawierało proponowany plan wspomnianej modernizacji. Plan ten nie został jednak zatwierdzony przez państwa członkowskie.

Szczególny problem stwarza brak podstawy prawnej. Został on uwidoczony podczas prac podjętych w celu uwzględnienia w systemie VIES usług dla przedsiębiorstw (B2B). Działania te zostały zainicjowane przy założeniu, że podstawa prawna zostanie zatwierdzona do dnia 1 stycznia 2007 r. Brak zatwierdzonej podstawy prawnej sprawił jednak, że jedynie połowa państw członkowskich zrealizowała te prace. Ponieważ jak dotąd poczynione przez państwa członkowskie inwestycje przyniosły bardzo ograniczone postępy operacyjne, wiele z nich bardzo niechętnie rozważa ponowne przyjęcie tego podejścia.

Jeżeli chodzi o koncepcję punktu kompleksowej obsługi (ang. *one stop shop*), od czasu omówienia studium wykonalności ta podstawa prawna uległa zmianie i doprowadziła do powstania trzech nowych podprojektów, które są nadal przedmiotem dyskusji w Radzie. Tym samym dopiero na posiedzeniu komitetu SCIT w czerwcu 2007 r. uznano, że porozumienie jest na tyle stabilne, że można rozpocząć stosowne prace.

W odniesieniu do formularzy elektronicznych prace postępują jedynie nad tymi formularzami, które uznano za dostatecznie stabilne (trzy). W przypadku innych formularzy konieczne jest rozpoczęcie rozmów zarówno w SCAC, jak i w ramach grup roboczych, w sprawie treści samych formularzy oraz celowości prac niezbędnych do ich konwersji do formatu XML.

Jeśli chodzi o jakość danych, rozpoczęto prace nad skróceniem czasu i usprawnieniem sposobu przetwarzania historycznych ewidencji w zakresie rejestracji VAT. Jednakże zarówno skrócenie ram czasowych, jak i inne projekty związane z jakością danych, powinny zostać omówione przez komitet SCAC jeszcze przed rozpoczęciem prac.

W odniesieniu do kwestii opóźnień w gromadzeniu i pozyskiwaniu danych trwają rozmowy z państwami członkowskimi mające na celu skrócenie do jednego miesiąca terminów wyznaczonych do składania informacji podsumowujących dotyczących podatku VAT oraz skrócenie również do jednego miesiąca terminu przekazywania danych innym państwom członkowskim.

71–72. Umożliwienie obecności urzędników skarbowych w innych państwach członkowskich stanowi elastyczne narzędzie współpracy administracyjnej. Wielokrotnie (seminaria w ramach programu Fiscalis, posiedzenia grupy ds. strategii doskonalenia walki z nadużyciami podatkowymi) państwa członkowskie były zachęcane do szerszego korzystania z tej możliwości.

75. Komisja wspiera obecny wzrost wykorzystania tego narzędzia poprzez ustanowienie platformy kontroli wielostronnych — stałego forum promowania i oceny kontroli wielostronnych oraz wymiany najlepszych praktyk związanych z kontrolami wielostronnymi.

Możliwości techniczne współpracy w zakresie kontroli wielostronnych również uległy poprawie. Od końca 2006 r. nowa wersja wspólnej sieci łączności umożliwiła państwom członkowskim bezpieczne przekazywanie wiadomości poczty elektronicznej (np. wniosków do centralnych biur łącznikowych) do biur lokalnych. Do końca 2007 r. dzięki bezpiecznemu kanałowi możliwy będzie bezpośredni kontakt elektroniczny pomiędzy uczestnikami kontroli wielostronnych.

76. W 2006 r. uruchomiono 16 nowych mechanizmów kontroli wielostronnych i zorganizowano w sumie 58 posiedzeń poświęconych kontrolom wielostronnym oraz 5 posiedzeń poświęconych doborowi mechanizmów kontroli wielostronnych. Począwszy od seminarium Fiscalis w czerwcu 2006 r. coraz więcej państw członkowskich rozpoczyna kontrole wielostronne.

79. Biorąc pod uwagę trudności z osiągnięciem porozumienia w obrębie komitetu SCAC (którego działalność ma raczej charakter techniczny), niektóre kwestie są obecnie omawiane w ramach grupy ds. strategii doskonalenia walki z nadużyciami podatkowymi ukierunkowanej na opracowywanie zasad polityki w tym zakresie, w oparciu o konkluzje przyjęte przez Radę (posiedzenia Rady ECOFIN w listopadzie 2006 r. i czerwcu 2007 r.).

80. „Formularz o tendencjach” (ang. *trend form*) został przyjęty w celu ułatwienia przekazywania informacji o nowych tendencjach w zakresie nadużyć podatkowych. Podczas prawie wszystkich posiedzeń komitetu SCAC Komisja korzysta z okazji, aby zachęcić państwa członkowskie do wymiany informacji z wykorzystaniem tego formularza.

Jak zauważył Trybunał, wspomniane formularze o tendencjach nie były jak dotąd wykorzystywane. Jednak projekt EUROCANET stanowi kontynuację tej koncepcji, ponieważ jego celem również jest wymiana doświadczeń i dobrych praktyk. Nie doszło jeszcze do wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi na temat nowych trendów i tendencji. Państwa członkowskie wykorzystują jednak grupę EUROCANET do prowadzenia rozmów na temat nowych tendencji i pojawiających się nowych systemów nadużyć.

81. System monitoringu stanowi jeden z tematów rozmów, jakie obecna grupa ds. strategii doskonalenia walki z nadużyciami podatkowymi prowadzi z państwami członkowskimi.

82. W komunikacie z maja 2006 r. (1). Komisja dokonała oceny istniejących ram prawnych i praktyk w zakresie współpracy administracyjnej (w tym współpracy w dziedzinie podatku od towarów i usług). Ocena ta określa sposoby poszukiwania usprawnień tej współpracy.

Od tego czasu Rada omówiła funkcjonowanie współpracy administracyjnej jako narzędzia zwalczania nadużyć finansowych (posiedzenia Rady ECOFIN w listopadzie 2006 r. i czerwcu 2007 r.) i wezwała Komisję do prowadzenia dalszych prac, w szczególności w dziedzinie podatku od towarów i usług. Komisja angażuje obecnie wiele zasobów w działania będące kontynuacją prowadzonych rozmów. Stworzona grupa ds. strategii doskonalenia walki z nadużyciami podatkowymi odbyła już 6 posiedzeń.

(1) COM(2006) 254 z 31.5.2006.

W międzyczasie państwa członkowskie miały możliwość lepszego zapoznania się z organizacyjnymi ramami współpracy administracyjnej oraz z ewentualnymi problemami w ramach współpracy, które mogą wiązać się z organizacją administracji właściwych organów działających w ramach państw członkowskich. Kwestia ta będzie ujęta w kolejnej ocenie, która zostanie opublikowana w 2008 r.

Organizacja administracji w państwach członkowskich leży w gestii samych państw członkowskich i trudno jest przedstawić ogólne wytyczne, ponieważ idealna organizacja jest uzależniona od czynników, które mogą być różne w zależności od państwa członkowskiego (wielkość terytorium, liczba podatników, ogólna struktura organów administracji publicznej itp.).

83. Komisja (OLAF) wielokrotnie bez powodzenia występowała o uzyskanie dostępu do treści przekazywanych informacji.

Gdyby Komisja (OLAF) miała dostęp do przekazywanych informacji, mogłaby lepiej spełniać rolę platformy usługowej dla służb państw członkowskich. Tworzyłaby znaczną wartość dodaną w ramach zwalczania nadużyć finansowych związanych z podatkiem VAT, dokonując analiz istniejących tendencji i nowo wykrytych systemów nadużyć (brak oceny skali nadużycia finansowego) z perspektywy całej Wspólnoty, które byłyby następnie udostępniane wszystkim służbom państw członkowskich. Tymczasem państwa członkowskie jak dotąd nie zgodziły się na udzielenie Komisji dostępu do przekazywanych informacji, mimo że na początkowym etapie opracowywania polityki wykrywania nadużyć finansowych miały możliwość korzystania ze wsparcia operacyjnego i wywiadowczego ze strony Komisji (OLAF).

84. Komisja zaproponowała dokonanie oceny jakości wymiany informacji w oparciu o analizę próbki przekazywanych informacji w celu identyfikacji różnych „wąskich gardeł” w przepływie informacji podlegających wymianie. Sugestia ta została przedstawiona na posiedzeniu komitetu SCAC w grudniu 2006 r. Kilka państw członkowskich wyraziło zainteresowanie uczestnictwem w tym projekcie. Stąd w pierwszym kwartale 2008 r. powołana została grupa projektowa Fiscalis.

87. Komisja kilkakrotnie próbowała doprowadzić do porozumienia w sprawie unieważniania numerów identyfikacyjnych VAT. Państwa członkowskie nie osiągnęły jeszcze porozumienia w tej sprawie.

88–90. Komisja jest przekonana o potrzebie legislacyjnego wzmocnienia transgranicznego ścigania w sytuacjach, gdy straty podatkowe występują w innych państwach członkowskich⁽¹⁾. Rozpoczęto w tej sprawie rozmowy w ramach grupy ds. strategii doskonalenia walki z nadużyciami podatkowymi.

Chociaż stosowne postulaty są często zgłaszane, wprowadzanie nowych środków w prawie karnym okazuje się trudne. Na przykład konwencja sporządzona na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, podpisana w 1995 r., weszła w życie dopiero w 2002 r. po jej ratyfikowaniu przez państwa członkowskie.

⁽¹⁾ Patrz COM(2006) 254 z 31.5.2006, pkt 5.1.

Komisja przedłożyła wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnoty w ramach prawa karnego (COM(2001) 272). Wniosek ten zawiera postanowienia dotyczące ścigania przestępstw naruszających interesy finansowe Wspólnoty Europejskiej.

Komisja opracowała również wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wzajemnej pomocy administracyjnej w celu ochrony interesów finansowych Wspólnoty Europejskiej przed nadużyciami finansowymi i wszelkimi innymi działaniami niezgodnymi z prawem (COM(2006) 473). Przewidziano w nim reguły stosowania wielodyscyplinarnych środków zapobiegania nadużyciom finansowym na poziomie wzajemnej pomocy administracyjnej oraz ustanowienie środka umożliwiającego podjęcie dalszych działań sądowych, co stanowi istotny warunek wstępny skutecznego ścigania.

91. Komisja uznaje, że podatek od towarów i usług mieści się w zakresie konwencji i wyraża ubolewanie z powodu stanowiska przyjętego przez Radę, które jest sprzeczne z interesami finansowymi Wspólnoty i państw członkowskich⁽²⁾.

92. Komisja rozpoczęła projekt badawczy, w ramach którego wykonawca powinien przedstawić wiarygodny szacunek kwoty nadużyć podatkowych w różnych państwach członkowskich Unii i to w oparciu o 3 różne modele statystyczne. Pierwsze wyniki dotyczące szacunkowych kwot nadużyć związanych z podatkiem VAT powinny być dostępne pod koniec 2007 r.

WNIOSKI I ZALECENIA

94–103. Komisja z zadowoleniem przyjmuje wnioski Trybunału. Potwierdzają one wnioski zawarte w komunikacie Komisji z dnia 31 maja 2006 r.: ramy prawne współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku VAT zostały wzmocnione, ale państwa członkowskie nie wykorzystują jeszcze w wystarczającym stopniu nowych możliwości, a poziom współpracy administracyjnej jest nieproporcjonalny do rozmiarów handlu wewnątrzspółnotowego.

Komisja nadal zachęca państwa członkowskie do usprawnienia współpracy administracyjnej w ramach obowiązującego prawa. Problemy (np. przesyłanie odpowiedzi z opóźnieniem, brak odpowiedzi tymczasowych, ograniczone wykorzystanie możliwości związanych z obecnością urzędników skarbowych w innych państwach członkowskich, mechanizmy kontroli jednoczesnej i wielostronnej) są omawiane na posiedzeniach komitetu SCAC i seminariach w ramach programu Fiscalis.

⁽²⁾ Dokument roboczy służb Komisji, załącznik do sprawozdania Komisji w sprawie wdrożenia Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich i jej protokołów, art. 10 Konwencji (COM(2004) 709 wersja ostateczna) w SEC(2004) 1299, pkt 5.1.2.

W ramach prowadzonych działań zmierzających do usprawnienia współpracy administracyjnej Komisja musi przezwyciężyć wiele przeszkód:

- stosowne prawo w tej dziedzinie może być uchwalane wyłącznie jednogłośnie, co nieuchronnie prowadzi do trudnych negocjacji i politycznych kompromisów,
- organizacja administracji w państwach członkowskich leży zasadniczo w gestii państw członkowskich,
- zasoby państw członkowskich zaangażowane we współpracę administracyjną są ograniczone. W niektórych państwach członkowskich może nawet istnieć tendencja do ich ograniczania.

104. Komisja zgadza się z zaleceniami Trybunału, które są zbieżne z poglądami wyrażonymi przez Komisję w komunikacie z maja 2006 r.

Mając na uwadze znaczenie nadużyć związanych z podatkiem VAT, Komisja będzie nadal wspierać polityczną debatę w sprawie potrzeby opracowania strategii na szczeblu Unii Europejskiej w celu doskonalenia walki z nadużyciami podatkowymi. Debata ta została zapoczątkowana w maju 2006 r. i została podjęta przez Radę ECOFIN w konkluzjach z listopada 2006 r. i czerwca 2007 r. W celu zapewnienia podjęcia dalszych działań w następstwie tych konkluzji Komisja powołała grupę ds. strategii doskonalenia walki z nadużyciami podatkowymi przy udziale państw członkowskich. Grupa ta ma bardziej polityczny charakter w porównaniu z komitetem SCAC, a do jej obowiązków należy badanie:

- zautomatyzowanego bezpośredniego dostępu do danych przechowywanych w bazach danych innych państw członkowskich, szybszej i bardziej szczegółowej wymiany informacji oraz wniosków o udzielenie informacji składanych przez trzecie państwa członkowskie,
- potrzeby podjęcia porównywalnych środków przeciwko podmiotom dopuszczającym się nadużyć finansowych, w szczególności w zakresie sankcji i postępowań karnych, niezależnie od tego, czy nadużycie finansowe prowadzi do utraty dochodów w zainteresowanym państwie członkowskim,
- skrócenia terminu składania informacji podsumowujących w sprawie wewnątrzspółnotowych dostaw towarów. Jeśli chodzi o tę ostatnią kwestię, Komisja ocenia obecnie wpływ takiej zmiany na podmioty gospodarcze. Wynik tego badania określi zakres ewentualnego wniosku legislacyjnego.

Komisja zachęca również państwa członkowskie do szerszego korzystania z istniejącej infrastruktury wsparcia operacyjnego i wywiadowczego na szczeblu Wspólnoty, a mianowicie z Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF).

105–107. Komisja podjęła już wiele inicjatyw mających na celu wsparcie i usprawnienie współpracy administracyjnej pomiędzy państwami członkowskimi UE:

- pod koniec 2007 r. udostępniony zostanie bezpieczny kanał komunikacji elektronicznej służący wymianie informacji pomiędzy lokalnymi biurami łącznikowymi w różnych państwach członkowskich w celu wspierania zdecentralizowanej komunikacji,
- szczegółowe wytyczne dotyczące formularzy wniosków o udzielenie informacji zostały udostępnione państwom członkowskim, a nowe elektroniczne formularze w formacie XML są opracowywane i zaczną obowiązywać z początkiem 2008 r.,
- grupy projektowe Fiscalis prowadzą obecnie rozmowy nad sposobem ustanowienia bardziej usystematyzowanych rodzajów wymiany informacji w konkretnych przypadkach, np. w odniesieniu do używanych samochodów i ich importu,
- Komisja ustanowiła platformę kontroli wielostronnych (MLC) — stałe forum wspierania i oceny mechanizmów kontroli wielostronnych i wymiany dobrych praktyk w zakresie kontroli wielostronnych,
- Komisja sporządziła szczegółowe wskazówki i wytyczne dotyczące przekazywania danych statystycznych odnoszących się do współpracy administracyjnej w celu uzyskania lepszego ogólnego obrazu funkcjonowania współpracy administracyjnej,
- Komisja zaproponowała wprowadzenie mechanizmu informacji zwrotnej, który mógłby zwiększyć motywację do (samorzutnej) wymiany informacji. Państwa członkowskie zgodziły się dokładniej zbadać tę propozycję. Nastąpi to w 2008 r.,
- w 2008 r. Komisja opublikuje ocenę współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku VAT. Ocena ta będzie również zawierać analizę funkcjonowania krajowych struktur centralnych biur łącznikowych w państwach członkowskich UE.

108. W odniesieniu do Systemu Wymiany Informacji o Podatku VAT (VIES) w czerwcu 2007 r. osiągnięto porozumienie w sprawie sposobu interpretacji dat rozpoczęcia i zakończenia działalności gospodarczej przez podatników w ramach systemu VIES, tak aby informacje te były dokładniejsze i pełniejsze. Udostępniony został otwarty interfejs umożliwiający automatyczną weryfikację numerów identyfikacyjnych VAT przez systemy komputerowe oraz trwają prace nad modernizacją systemu VIES.

109. Komisja będzie nadal wywierać presję na państwa członkowskie w kwestii osiągnięcia porozumienia w sprawie unieważniania numerów identyfikacyjnych VAT.

110. Komisja rozpoczęła projekt badawczy w celu uzyskania wiarygodnych danych szacunkowych dotyczących skali nadużyć podatkowych w państwach członkowskich UE. Pierwsze szacunkowe dane dotyczące nadużyć związanych z podatkiem VAT powinny być dostępne pod koniec 2007 r.

111. W celu zapewnienia sprawnego ścigania transgranicznego konieczne jest stworzenie kompleksowych ram prawnych. Dlatego Komisja opracowała wnioski dotyczące konkretnych środków, takich jak dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnoty w ramach prawa karnego (COM(2001) 272) czy rozporządzenie w sprawie wzajemnej pomocy administracyjnej w celu ochrony interesów

finansowych Wspólnoty Europejskiej przed nadużyciami finansowymi i innymi działaniami niezgodnymi z prawem (COM(2006) 473). Ten ostatni dokument, uwzględniający w znacznym stopniu zalecenie Parlamentu Europejskiego z dnia 25 maja 2005 r., nie dotyczy ścigania jako takiego, ale środków zapewniających możliwość podjęcia dalszych działań sądowych oraz wsparcie w zakresie odzyskiwania należnych kwot.

112. Komisja odnotowuje zalecenia Trybunału w sprawie uproszczenia i konsolidacji prawa w zakresie zwalczania nadużyć finansowych. Komisja zbada możliwość konsolidacji prawa w zakresie zwalczania nadużyć finansowych na mocy art. 280 Traktatu WE.