



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 08.01.1997
COM(96) 681 τελικό

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ
ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

Δεύτερο άρθρο 14 Έκθεση

**ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ (ΕΟΚ) ΑΡΙΘ. 218/92
ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ 27ης ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΥ 1992
ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΣΤΟΝ
ΤΟΜΕΑ ΤΩΝ ΕΜΜΕΣΩΝ ΦΟΡΩΝ (ΦΠΑ)**

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1. ΙΣΤΟΡΙΚΟ.....	3
1.1. Το μεταβατικό καθεστώς ΦΠΑ.....	3
1.2. Οι επιπτώσεις του μεταβατικού καθεστώτος ΦΠΑ από πλευράς ελέγχου	3
1.3. Το κοινοτικό νομικό πλαίσιο για τη διοικητική συνεργασία.....	4
2. ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΤΑ ΤΑ ΕΤΗ 1994 ΚΑΙ 1995: ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ	5
2.1. Κοινοτικές εξελίξεις.....	5
2.1.1. Η διεύρυνση του 1995	5
2.1.2. Θέματα καταπολέμησης της απάτης.....	5
2.1.3. Πειραματικές προσπάθειες πολυμερούς ελέγχου του ΦΠΑ.....	6
2.1.4. Αμοιβαία συνδρομή στον τομέα της είσπραξης	7
2.2. Διοικητική συνεργασία σε επίπεδο κρατών μελών.....	8
2.2.1. Χρήση των μέσων συνεργασίας	8
2.2.2. Ο ρόλος των κρατών μελών όσον αφορά τη συλλογή δεδομένων.....	13
2.2.3. Κεντρικοί φορείς για τις επαφές και ο ρόλος τους όσον αφορά την τήρηση των προθεσμιών.....	13
3. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ	15
3.1. Συμπεράσματα	15
3.2. Συστάσεις	16

1. ΙΣΤΟΡΙΚΟ

1.1. Το μεταβατικό καθεστώς ΦΠΑ

Προκειμένου να επιτευχθεί η κατάργηση των συνοριακών ελέγχων για φορολογικούς σκοπούς εντός της Κοινότητας από την 1.1.1993, το Συμβούλιο αποφάσισε το 1991 να εγκαθιδρύσει το μεταβατικό καθεστώς ΦΠΑ¹. Το εν λόγω καθεστώς προβλέπει ότι οι ενδοκοινοτικές πράξεις μεταξύ των υποκείμενων στο φόρο εξακολουθούν να φορολογούνται βάσει των συντελεστών και υπό τους όρους του κράτους μέλους προορισμού. Το εν λόγω καθεστώς εισάγει μία απαλλαγή για τις παραδόσεις αγαθών με προορισμό άλλο κράτος μέλος η οποία αντικαθιστά την απαλλαγή για εξαγωγές και η φορολογητέα πράξη της «εισαγωγής» αντικαθίσταται από την «απόκτηση» στο κράτος μέλος άφιξης των αγαθών.

Λεπτομερείς πληροφορίες για τη λειτουργία του μεταβατικού καθεστώτος ΦΠΑ περιλαμβάνονται στην έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με τη λειτουργία του μεταβατικού φορολογικού καθεστώτος ΦΠΑ κατά τις ενδοκοινοτικές συναλλαγές².

1.2. Οι επιπτώσεις του μεταβατικού καθεστώτος ΦΠΑ από πλευράς ελέγχου

Πριν την 1η Ιανουαρίου 1993 οι διασυνοριακές συναλλαγές αγαθών μεταξύ υποκείμενων στο φόρο στην Κοινότητα ελέγχονταν στα εθνικά σύνορα βάσει εγγράφων που συνόδευαν τα διακινούμενα αγαθά. Η κατάργηση των συνοριακών ελέγχων είχε ως αποτέλεσμα να ενταχθεί ο φορολογικός έλεγχος των ενδοκοινοτικών συναλλαγών στον εγχώριο έλεγχο ΦΠΑ.

Ο έλεγχος του ΦΠΑ και η πρόκληση της κατάργησης των συνοριακών ελέγχων απαιτούσαν μία νέας κλίμακας συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών. Τα κράτη μέλη χρειάζονταν πληροφορίες από άλλα κράτη μέλη προκειμένου να διενεργήσουν τον φορολογικό έλεγχο. Οι εν λόγω ανάγκες αφορούσαν τα εξής θέματα:

- Συγκέντρωση πληροφοριών για όλες τις ενδοκοινοτικές συναλλαγές που διενεργούνται μεταξύ επιχειρήσεων στο δικό τους αριθμό φορολογικού μητρώου ΦΠΑ και αυτούς που έχουν καθορισθεί σε άλλα κράτη μέλη.
- Επιβεβαίωση της εγκυρότητας του αριθμού φορολογικού μητρώου ΦΠΑ του αγοραστή.

Τα εν λόγω δεδομένα που χρησιμοποιούνται από τα κράτη μέλη στο πλαίσιο της μεθοδολογίας του ελέγχου του ΦΠΑ στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές, λαμβάνονται από το σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών ΦΠΑ (VIES) το οποίο είναι ένα κοινό ηλεκτρονικό δίκτυο.

¹ Οδηγία 91/680/ΕΟΚ του Συμβουλίου για τη συμπλήρωση του κοινού συστήματος φόρου προστιθέμενης αξίας και την τροποποίηση, ενόψει της κατάργησης των φορολογικών συνόρων, της οδηγίας 77/388/ΕΟΚ. ΕΕ L 376 της 31.12.1991, σ. 1

² COM(94) 515 τελικό της 23.11.1994

1.3. Το κοινοτικό νομικό πλαίσιο για τη διοικητική συνεργασία

Ο κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 218/92³ του Συμβουλίου αφορά τη διοικητική συνεργασία στον τομέα των έμμεσων φόρων (ΦΠΑ). Ο εν λόγω κανονισμός θεσπίζει το νομικό πλαίσιο που υποχρεώνει τα κράτη μέλη να ανταλλάσσουν τις απαραίτητες πληροφορίες για τον έλεγχο του ΦΠΑ κατά τις ενδοκοινοτικές συναλλαγές· επίσης συμπληρώνει τις διατάξεις της οδηγίας 77/799/ΕΟΚ⁴ (σχετικά με την αμοιβαία συνδρομή μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα των άμεσων και έμμεσων φόρων). Επιπλέον, ο κανονισμός παρέχει στα κράτη μέλη το δικαίωμα να λαμβάνουν τις εν λόγω πληροφορίες τακτικά και σε συγκεντρωτική μορφή, καθώς και να λαμβάνουν συμπληρωματικές λεπτομερείς πληροφορίες μετά από σχετική αίτηση. Η οδηγία 76/308/ΕΟΚ προβλέπει την αμοιβαία συνδρομή μεταξύ των κρατών μελών για την είσπραξη απαιτήσεων, μεταξύ άλλων, ΦΠΑ που προκύπτουν από ενέργειες των εθνικών διοικήσεων⁵.

Η Μόνιμη Επιτροπή Διοικητικής Συνεργασίας (SCAC) συγκροτήθηκε βάσει του άρθρου 10 του κανονισμού. Η SCAC, η οποία τελεί υπό τη διαχείριση και την προεδρία της Επιτροπής, είναι αρμόδια για τη συνεχή παρακολούθηση της ανάπτυξης της διοικητικής συνεργασίας και της αμοιβαίας συνδρομής. Η εν λόγω επιτροπή παρακολουθεί επίσης την απόδοση των κρατών μελών όσον αφορά τη συλλογή, ανταλλαγή και χρησιμοποίηση των δεδομένων. Σε επίπεδο κρατών μελών, η καθημερινή λειτουργία του καθεστώτος επιβλέπεται από δίκτυο Κεντρικών Φορέων για τις Επαφές (CLO).

Το άρθρο 11 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 218/92 ορίζει ότι: «τα κράτη μέλη και η Επιτροπή εξετάζουν και αξιολογούν τη λειτουργία του συστήματος διοικητικής συνεργασίας που προβλέπεται στον παρόντα κανονισμό...». Βάσει του άρθρου 11, η Επιτροπή συγκεντρώνει τις εμπειρίες των κρατών μελών όσον αφορά τους νέους τρόπους φοροδιαφυγής ή φοροαποφυγής.

Το άρθρο 14 ορίζει ότι «κάθε δύο χρόνια από την ημερομηνία ενάρξεως ισχύος του παρόντος κανονισμού η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με τους όρους εφαρμογής του παρόντος κανονισμού, βάσει ιδίως της διαδικασίας συνεχούς παρακολούθησης που προβλέπεται στο άρθρο 11.».

Η πρώτη έκθεση βάσει του άρθρου 14 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 218/92 που δημοσιεύθηκε στις 23 Ιουνίου 1994⁶ περιγράφει το νέο διοικητικό πλαίσιο που δημιουργήθηκε μετά την κατάργηση των συνοριακών ελέγχων για σκοπούς ΦΠΑ και επισημαίνει την επιτυχή εφαρμογή του. Η παρούσα δεύτερη έκθεση περιγράφει την εξέλιξη του συστήματος μετά το 1993, αξιολογεί την αποτελεσματικότητά του και διατυπώνει συστάσεις για τη βελτίωσή του.

³ ΕΕ L 24 της 1.2.1992, σ. 1.

⁴ ΕΕ L 366 της 27.12.1977, σ. 15. Οδηγία που τροποποιήθηκε για τελευταία φορά από την οδηγία 92/12/ΕΟΚ (ΕΕ L 76, της 23.3.1992, σ. 1).

⁵ ΕΕ L 73 της 13.3.1976, σ. 18. Οδηγία όπως τροποποιήθηκε τελευταία από την οδηγία 92/108/ΕΟΚ (ΕΕ L 390 της 31.12.1992, σ. 124).

⁶ COM(94) 262 τελικό.

2. ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΚΑΤΑ ΤΑ ΕΤΗ 1994 ΚΑΙ 1995: ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

2.1. Κοινοτικές εξελίξεις

2.1.1. Η διεύθυνση του 1995

Ένα από τα κύρια καθήκοντα της SCAC και της τεχνικής υπο-επιτροπής της κατά τη διάρκεια του 1994 ήταν η προετοιμασία για τη διεύθυνση της Κοινότητας την 1η Ιανουαρίου 1995. Τα νέα κράτη μέλη και η Κοινότητα έπρεπε να προετοιμαστούν ώστε να εξασφαλιστεί η ορθή εφαρμογή του μεταβατικού καθεστώτος ΦΠΑ για τις ενδοκοινοτικές συναλλαγές από την ημερομηνία της ένταξης. Το εν λόγω καθήκον επωμίσθηκαν κυρίως τα ίδια τα νέα κράτη μέλη, αλλά και η SCAC έπρεπε να μεριμνήσει για τη σύνδεση της Αυστρίας, Φινλανδίας και Σουηδίας με το δίκτυο VIES και την προσαρμογή του συστήματος για τη διευρυμένη Κοινότητα.

Το VIES ήταν έτοιμο για να ελεγχθεί από τα τρία νέα κράτη μέλη και την Κοινότητα των 12 από την πρώτη εβδομάδα του Δεκεμβρίου 1994 και ήταν πλήρως επιχειρησιακό για την Κοινότητα των 15 από την 1η Ιανουαρίου 1995.

2.1.2. Θέματα καταπολέμησης της απάτης

Το 1992 η SCAC συγκρότησε μία υπο-επιτροπή καταπολέμησης της απάτης η οποία είχε ως στόχο να εξετάσει τις υπάρχουσες νομοθετικές, διοικητικές και τεχνικές ρυθμίσεις, που ήδη υφίστανται και/ή είναι υπό εξέλιξη στην Κοινότητα, για τις δραστηριότητες καταπολέμησης της απάτης στον τομέα των έμμεσων φόρων. Η Επιτροπή είχε συστήσει τότε στα κράτη μέλη να υποθέτουν ένα περισσότερο στρατηγικό και επιχειρησιακό πρόγραμμα για την καταπολέμηση της απάτης, αλλά η εν λόγω σύσταση είχε απορριφθεί από ορισμένα κράτη μέλη. Κατά τη διάρκεια του 1994 η υπο-επιτροπή συνεδρίασε μόνο δύο φορές ενώ δεν πραγματοποίησε καμία συνεδρίαση κατά τη διάρκεια του 1995. Κατά τη συνεδρίασή της το Δεκέμβριο του 1994 ασχολήθηκε μόνο με περιπτώσεις απάτης ΦΠΑ, βάσει στοιχείων που παρείχαν ορισμένα κράτη μέλη.

Στην πράξη, το έργο της υπο-επιτροπής επικεντρώθηκε τα πρώτα χρόνια στην εγκατάσταση ενός ηλεκτρονικού συστήματος (φορολογικό SCENT) στα κράτη μέλη και στην εκπαίδευση των εθνικών υπαλλήλων όσον αφορά τη χρήση του. Μολονότι όλα τα κράτη μέλη είναι πλέον συνδεδεμένα με το δίκτυο και παρά την εκπαίδευση των υπαλλήλων, είναι σαφές ότι, με ελάχιστες εξαιρέσεις, η χρήση του συστήματος για την ανταλλαγή μηνιμάτων μεταξύ των κρατών μελών είναι πολύ περιορισμένη. Το γεγονός αυτό είναι ιδιαίτερα ανησυχητικό δεδομένου ότι σκοπός του φορολογικού SCENT ήταν να διευκολύνει τη γρήγορη και ασφαλή επαφή μεταξύ των εθνικών υπηρεσιών που ασχολούνται με θέματα απάτης ΦΠΑ. Το 1996, η Επιτροπή επανέλαβε τις προσπάθειές της να καταδείξει τα πλεονεκτήματα του συστήματος.

Αυτή η έλλειψη κοινής δράσης για την καταπολέμηση της απάτης σε κοινοτικό επίπεδο είναι λυπηρή και οφείλεται εν μέρει στις περιορισμένες αρμοδιότητες που ανατέθηκαν αρχικά στην υπο-επιτροπή από τα κράτη μέλη, τα οποία απέτυχαν να διαμορφώσουν μία κοινοτική στρατηγική για την καταπολέμηση της απάτης. Επιπλέον, η απροθυμία ορισμένων κρατών μελών να συνεργαστούν μεταξύ τους για να διερευνήσουν εικαζόμενες περιπτώσεις απάτης περιορίσε επίσης τη δυνατότητα της Κοινότητας να αναπτύξει μία συγκροτημένη στρατηγική. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή δυσκολεύθηκε ν' ανταποκριθεί στις ευθύνες της βάσει του άρθρου 11 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 218/92 και να συγκεντρώσει τις εμπειρίες των κρατών μελών όσον αφορά τους νέους τρόπους φοροδιαφυγής ή φοροαποφυγής.

Ωστόσο, κατά τη διάρκεια του 1996 η SCAC ενέκρινε τη νέα εντολή που πρότεινε η Επιτροπή για την υπο-επιτροπή με στόχο να προωθήσει και να διευκολύνει το συντονισμό των προσπαθειών και πόρων των κρατών μελών στον τομέα της καταπολέμησης της απάτης. Βάσει της νέας εντολής της η υπο-επιτροπή υιοθέτησε ένα φιλόδοξο πρόγραμμα εργασίας: να προσδιορίσει τις πτυχές του συστήματος έμμεσων φόρων που είναι περισσότερο ευπαθείς στην απάτη· να αξιολογήσει τη λειτουργία και την αποτελεσματικότητα του ισχύοντος καθεστώτος για την αντιμετώπιση της απάτης και να μεγιστοποιήσει τη χρήση του. Για να επιτύχει το εν λόγω πρόγραμμα εργασίας, όλα τα κράτη μέλη θα πρέπει να δεσμευτούν όσον αφορά την ανταλλαγή των πληροφοριών βάσει συγκεκριμένων περιπτώσιολογικών μελετών. Μόνο η ύπαρξη πραγματικής βούλησης για η συγκέντρωση πληροφοριών θα επιτρέψει την ανάπτυξη κοινοτικής στρατηγικής όσον αφορά την αντιμετώπιση της απάτης ΦΠΑ.

Η Επιτροπή ενημερώθηκε σε ad hoc βάση για περιπτώσεις που αφορούν απώλεια εσόδων ύψους μεταξύ 2 και 60 εκατ. ECU. Οι εν λόγω περιπτώσεις καθιστούν σαφές ότι υπάρχει ανάγκη στενού συντονισμού των προσπαθειών των εθνικών αρχών σε περίπλοκες διεθνικές υποθέσεις. Η έλλειψη επαρκώς ευρείας νομικής βάσης, που ήδη υφίσταται στους τομείς των τελωνείων και της γεωργίας, περιορίζει τις δυνατότητες της Επιτροπής όσον αφορά την παροχή βοήθειας για το συντονισμό της κοινοτικής δράσης στον εν λόγω τομέα.

2.1.3. Πειραματικές προσπάθειες πολυμερούς ελέγχου του ΦΠΑ

Οι εταιρείες που πραγματοποιούν συναλλαγές σε διάφορα κράτη μέλη αντιμετωπίζονται συνήθως ως ξεχωριστοί εθνικοί οργανισμοί για τους σκοπούς του ελέγχου του ΦΠΑ. Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη θορυβήθηκαν από το γεγονός ότι οι πολυεθνικές εταιρείες ήταν ικανές να εκμεταλλευθούν τις εμφανείς διαφορές όσον αφορά τη μεταχείριση από τις φορολογικές διοικήσεις των κρατών μελών υποβαθμίζοντας τον ανταγωνισμό και τον γενικό έλεγχο. Δεδομένου ότι οι πολυεθνικές επιχειρήσεις είναι υπεύθυνες για μεγάλα ποσά ΦΠΑ, τα κράτη μέλη πρέπει να δώσουν μεγάλη προτεραιότητα στον έλεγχό τους.

Το 1994 και το 1995 η SCAC πραγματοποίησε πειραματικές προσπάθειες, χρησιμοποιώντας την οδηγία 77/799/ΕΟΚ ως κύρια νομική βάση της και με τη χρηματοοικονομική στήριξη της Κοινότητας, για τον κοινό έλεγχο των πολυεθνικών εταιρειών.

Ο στόχος των εν λόγω πειραματικών προσπαθειών ήταν να ελεγχθεί η αποτελεσματικότητα των μέσων που παρέχει το κοινοτικό νομοθετικό πλαίσιο για τη διοικητική συνεργασία όσον αφορά τον έλεγχο των πολυεθνικών επιχειρήσεων. Οι εν λόγω πειραματικές προσπάθειες παρείχαν επίσης την ευκαιρία να συγκριθούν οι διαφορετικές μέθοδοι ελέγχου στα κράτη μέλη.

Ορισμένα κράτη μέλη δεν συμμετείχαν στις εν λόγω προσπάθειες για σειρά λόγων. Ορισμένα προτίμησαν το διμερή από τον πολυμερή έλεγχο του ΦΠΑ και άλλα θεώρησαν ότι δεν μπορούσαν να συμμετάσχουν λόγω της εμπλοκής της Επιτροπής. Η εθνική νομοθεσία ορισμένων κρατών μελών παρεμπόδιζε τη συμμετοχή τους, παρά το γεγονός ότι η κοινοτική νομοθεσία επιτρέπει ανάλογες δραστηριότητες.

Τα κράτη μέλη τα οποία συμμετείχαν ανέφεραν ότι από τους συντονισμένους ελέγχους αποκόμισαν μία πληρέστερη εικόνα και γνώση των δραστηριοτήτων των ελεγχθεισών επιχειρήσεων. Ανακαλύφθηκαν συναλλαγματικές πρακτικές που είχαν ως αποκλειστικό στόχο να μεγιστοποιήσουν τα φορολογικά πλεονεκτήματα. Όντως, ορισμένες διοικήσεις ανακάλεσαν δραστηριότητες των επιχειρήσεων, τις οποίες προηγουμένως αγνοούσαν παντελώς. Οι έλεγχοι επιβεβαίωσαν επίσης το γεγονός ότι οι επιχειρήσεις εκμεταλλεύονται την πολυπλοκότητα και ασάφεια του μεταβατικού καθεστώτος ΦΠΑ καθώς και τις διαφορετικές ερμηνείες που επιτρέπονται στα κράτη μέλη.

Τα αποτελέσματα των πειραματικών προσπαθειών κατέδειξαν ότι τα μέσα που παρέχει το κοινοτικό νομικό πλαίσιο μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τη βελτίωση του ελέγχου των πολυεθνικών επιχειρήσεων. Ωστόσο, εντοπίστηκαν επίσης ορισμένα νομικά και πρακτικά εμπόδια τα οποία μειώνουν την αποτελεσματικότητα της συνεργασίας όσον αφορά τον έλεγχο των εν λόγω πολυσύνθετων, αλλά όχι σπάνιων, συναλλακτικών δραστηριοτήτων. Η SCAC εξέδωσε μία πρώτη σειρά κατευθυντήριων γραμμών που πρέπει να ακολουθούνται για τους μελλοντικούς πολυμερείς ελέγχους του ΦΠΑ.

Η Επιτροπή θα συνεχίσει βραχυπρόθεσμα να χρηματοδοτεί ορισμένες πειραματικές προσπάθειες για να αποδειχθεί περαιτέρω η αναγκαιότητα του πολυμερούς ελέγχου ΦΠΑ. Ωστόσο, παρά την εμφανή επιτυχία των δύο πειραματικών προσπαθειών, απομένει τα κράτη μέλη να αναλάβουν με δική τους πρωτοβουλία ανάλογους πολυμερείς ελέγχους ως μέρος του καθημερινού τους ελέγχου.

Η Επιτροπή πιστεύει ότι για να αντιμετωπισθεί η πρόκληση που θέτουν οι ανάλογες επιχειρήσεις, οι εν λόγω έλεγχοι θα πρέπει να αποτελέσουν κοινό μέρος των εθνικών στρατηγικών ελέγχου. Επιπλέον, η Επιτροπή θεωρεί ότι τα κράτη μέλη που δεν έχουν μέχρι στιγμής λάβει μέρος στις πειραματικές προσπάθειες θα πρέπει να το πράξουν το ταχύτερο δυνατό.

2.1.4. Αμοιβαία συνδρομή στον τομέα της είσπραξης

Έχει καταστεί σαφές ότι υπάρχουν ελλείψεις όσον αφορά τη λειτουργία της συνεργασίας βάσει της οδηγίας 76/308/ΕΟΚ, η οποία προβλέπει την αμοιβαία συνδρομή μεταξύ των κρατών μελών μεταξύ των κρατών μελών για την είσπραξη απαιτήσεων ΦΠΑ. Ο αριθμός των απαιτήσεων που καθιστούν απαραίτητη την αμοιβαία συνδρομή είναι πολύ περιορισμένος και τα κράτη μέλη αναγνωρίζουν ότι ο βαθμός επιτυχίας όσον αφορά την είσπραξη των, συχνά σημαντικών, ποσών οφειλόμενου φόρου είναι πολύ χαμηλότερος από τον αναμενόμενο. Η Επιτροπή, με τη βοήθεια των κρατών μελών, πραγματοποίησε διεξοδική ανάλυση των αιτιών των εν λόγω προβλημάτων. Η ανάλυση της Επιτροπής, με την οποία συμφώνησε σε γενικές γραμμές η SCAC, είχε ως αποτέλεσμα να προσδιοριστούν πέντε κύριοι παράγοντες για τις εν λόγω ελλείψεις:

- ευρεία απόκλιση μεταξύ των εθνικών εξουσιών των κρατών μελών στον τομέα της είσπραξης·
- άνιση νομική μεταχείριση των απαιτήσεων μεταξύ κρατών μελών αφενός και των εγχώριων απαιτήσεων αφετέρου·
- μικρό ενδιαφέρον όσον αφορά την είσπραξη απαιτήσεων για άλλα κράτη μέλη·
- χρονοβόρες, περίπλοκες και δυσνόητες ρυθμίσεις αμοιβαίας συνδρομής· και
- η απλή δυσκολία εντοπισμού ορισμένων οφειλετών·

Η Επιτροπή θα υποβάλει προτάσεις στις αρχές του 1997 για τη βελτίωση της λειτουργίας της εν λόγω οδηγίας. Παράλληλα τα κράτη μέλη πρέπει να καταβάλλουν μόνιμες προσπάθειες ώστε να χρησιμοποιούν περισσότερο την οδηγία και να δίνουν μεγαλύτερη προτεραιότητα στη διεκπεραίωση των αιτήσεων που υποβάλλονται βάσει αυτής.

2.2. Διοικητική συνεργασία σε επίπεδο κρατών μελών

2.2.1. Χρήση των μέσων συνεργασίας

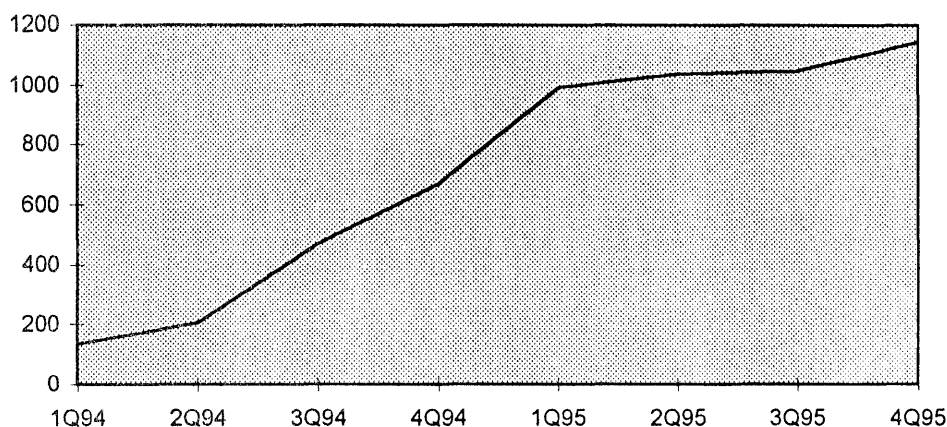
Ο σκοπός των κοινοτικών ρυθμίσεων για διοικητική συνεργασία που προβλέπει ο κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 218/92 είναι να αποφευχθούν οι απώλειες φορολογικών εσόδων για τα κράτη μέλη. Το άρθρο 4, παράγραφος 2, του κανονισμού προβλέπει την παροχή πληροφοριών μετά από αίτηση κράτους μέλους σχετικά με τις ενδοκοινοτικές αγορές που πραγματοποίησαν οι επιχειρηματίες του κατά τη διάρκεια συγκεκριμένου ημερολογιακού τριμήνου. Το άρθρο 4, παράγραφος 3, του κανονισμού προσδιορίζει τους προμηθευτές από τους οποίους έγιναν οι αγορές. Επίσης, τα συγκεντρωτικά στοιχεία του άρθρου 4, παράγραφος 2 ανταλλάσσονται αυτόματα μεταξύ των κρατών μελών στο τέλος κάθε τριμήνου από το VIES. Τα κράτη μέλη μπορούν επίσης, βάσει του άρθρου 5, του κανονισμού και του άρθρου 2, της οδηγίας 77/799/ΕΟΚ, να υποβάλουν ειδικότερες αιτήσεις για συμπληρωματικές πληροφορίες, με σκοπό να ελέγξουν συγκεκριμένους επιχειρηματίες, όσον αφορά για παράδειγμα τους αριθμούς, τις ημερομηνίες και τα ποσά των τιμολογίων επιμέρους συναλλαγών. Η χρήση των άρθρων 4, παράγραφοι 2 και 3, και του άρθρου 5, του κανονισμού από τα κράτη μέλη αποτελούν τα κύρια στοιχεία για τον έλεγχο των επιχειρηματιών που πραγματοποιούν ενδοκοινοτικές συναλλαγές.

Όταν ενέκρινε το μεταβατικό καθεστώς ΦΠΑ, η Κοινότητα δεν καθόρισε μία ιδιαίτερη μεθοδολογία ενιαίου ελέγχου ή μια μέθοδο αξιοποίησης των δεδομένων VIES και άλλων δυνατοτήτων για τη συγκέντρωση πληροφοριών. Κάθε κράτος μέλος διατήρησε το δικαίωμα να ελέγχει τους επιχειρηματίες του κατά τον τρόπο που θα έκρινε ενδεδειγμένο. Ωστόσο, στο πλαίσιο του προγράμματος *Matthaeus-Tax*⁷, η Κοινότητα προώθησε μία συζήτηση για τη μεθοδολογία του ελέγχου όσον αφορά τις ενδοκοινοτικές συναλλαγές. Το πρόγραμμα παρείχε στα κράτη μέλη την ευκαιρία να συγκρίνουν τις διαφορετικές προσεγγίσεις όσον αφορά τον έλεγχο του ΦΠΑ γενικά και όσον αφορά τις ενδοκοινοτικές συναλλαγές και τη χρήση του VIES ειδικά καθώς και να προσδιορίσουν την καλύτερη πρακτική.

⁷ ΕΕ L 280 της 13.11.1993, σ. 27. Περαιτέρω λεπτομέρειες για το πρόγραμμα περιλαμβάνονται στις εκθέσεις της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (COM(95) 663 τελικό) και COM(96) 543 τελικό).

Στις αρχές του 1993, σε μία προσπάθεια να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα του τρόπου χρησιμοποίησης των δεδομένων VIES, η Επιτροπή ζήτησε από τα κράτη μέλη να παράσχουν λεπτομέρειες όσον αφορά τους πρόσθετους φόρους που ανακαλύφθηκαν λόγω της ανταλλαγής πληροφοριών μέσω του VIES. Την εποχή εκείνη, τα περισσότερα κράτη μέλη ήταν απρόθυμα (ή δεν ήταν σε θέση) να παράσχουν τις εν λόγω πληροφορίες, μολονότι συμφώνησαν να αναφέρουν στην Επιτροπή τον αριθμό των υποθέσεων τις οποίες έλεγξαν περαιτέρω ως αποτέλεσμα της ανταλλαγής πληροφοριών μέσω του VIES· ωστόσο, ακόμη και τώρα μόνο δύο ή τρία κράτη μέλη παρέχουν σε τακτικά χρονικά διαστήματα τις εν λόγω πληροφορίες. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή μπορεί να αξιολογήσει μόνο την αξιοποίηση από τα κράτη μέλη του πλαισίου διοικητικής συνεργασίας εξετάζοντας τον τρόπο που τα κράτη μέλη χρησιμοποιούν τα κύρια στοιχεία του που συνίστανται σε υποβαλλόμενες αιτήσεις βάσει του άρθρου 5 του κανονισμού και του άρθρου 2 της οδηγίας, καθώς και τη ζήτηση πληροφοριών βάσει του άρθρου 4, παράγραφοι 2 και 3 του κανονισμού.

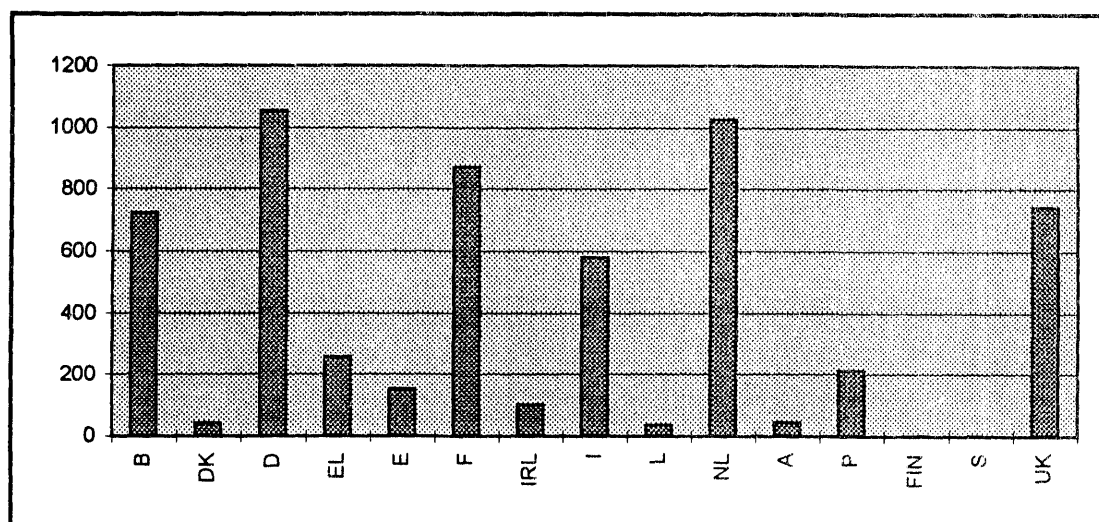
Πίνακας 1: Αριθμός των υποβληθεισών αιτήσεων ανά τρίμηνο κατά τα έτη 1994 και 1995 βάσει του άρθρου 5 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 218/92 και του άρθρου 2 της οδηγίας 77/799/ΕΟΚ



Ο ανωτέρω πίνακας 1 καταδεικνύει μία σταδιακή αύξηση των αιτήσεων πληροφοριών που υποβάλλονται από τα κράτη μέλη. Ωστόσο, ο αριθμός των εν λόγω αιτήσεων αντιπροσωπεύει μικρό μόνο μέρος των δεκάδων χιλιάδων αιτήσεων κατ'έτος που τα ίδια τα κράτη μέλη υπολόγισαν τον Ιούνιο του 1993.

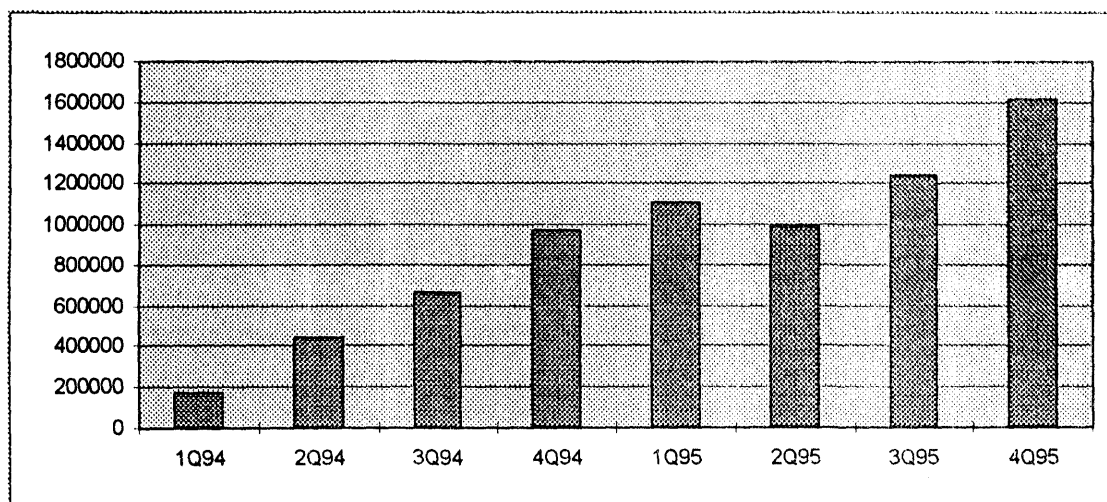
Ο πίνακας 2 κατωτέρω αναλύει τον αριθμό αιτήσεων που υπέβαλε κάθε κράτος μέλος.

Πίνακας 2: Αριθμός αιτήσεων ανά κράτος μέλος κατά τα έτη 1994 και 1995 βάσει του άρθρου 5 του κανονισμού και του άρθρου 2 της οδηγίας



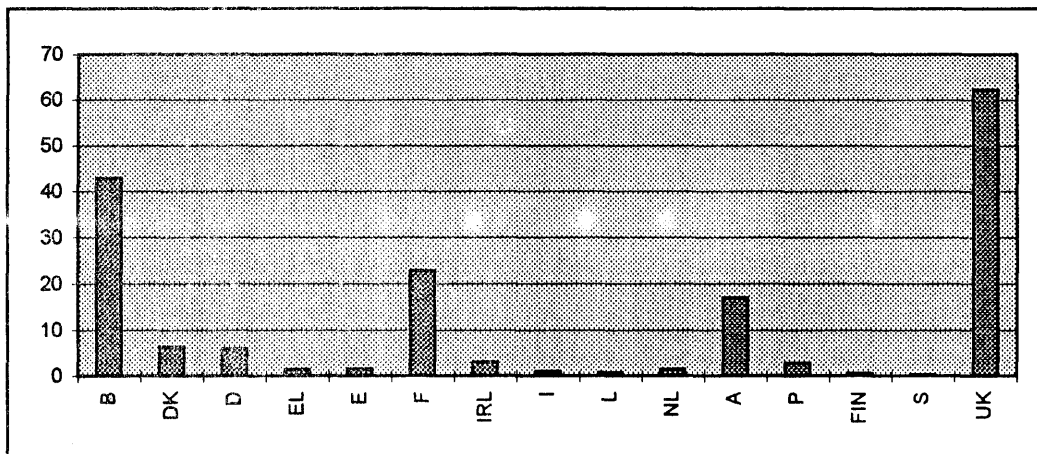
Η συνολική αύξηση του αριθμού των αιτήσεων βάσει του άρθρου 5 με αξιοσημείωτες διαφορές μεταξύ των κρατών μελών αντανάκλα την αύξηση της ζήτησης πληροφοριών βάσει του άρθρου 4 όπως αυτή προκύπτει από τον πίνακα 3 κατωτέρω. Προϋπόθεση για την υποβολή αίτησης βάσει του άρθρου 5 του κανονισμού είναι τα κράτη μέλη να έχουν πρώτα χρησιμοποιήσει τις παρεχόμενες από το άρθρο 4 δυνατότητες.

Πίνακας 3: Συνολική αύξηση κατά τα έτη 1994 και 1995 των περιπτώσεων κατά τις οποίες ζητήθηκαν πληροφορίες βάσει του άρθρου 4 παράγραφοι 2 και 3 του κανονισμού



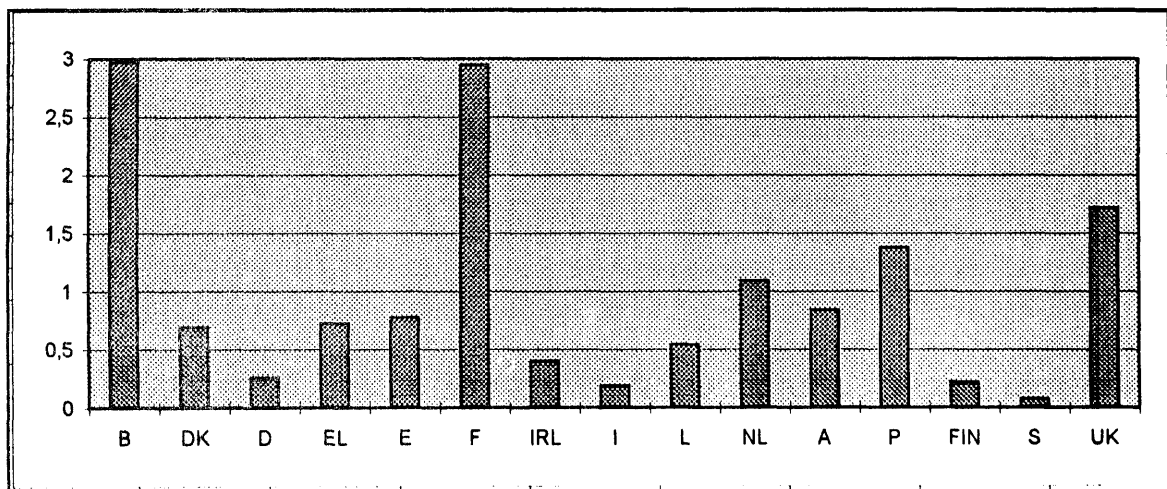
Η συνολική εικόνα σταθερής ανάπτυξης που παρουσιάζει η διοικητική συνεργασία στους πίνακες 1 και 3 θεωρείται ικανοποιητική. Η σταθερή αύξηση της χρησιμοποίησης των δυνατοτήτων VIES και η σταδιακή αύξηση του αριθμού αιτήσεων βάσει του άρθρου 5 και του άρθρου 2 αντανάκλα την αυξανόμενη σημασία της διοικητικής συνεργασίας όσον αφορά τον έλεγχο των ενδοκοινοτικών συναλλαγών. Ωστόσο, όπως καταδεικνύεται στους πίνακες 4 και 5 κατωτέρω, η εν λόγω γενική ανάπτυξη καλύπτει τις έντονες διαφορές μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τη χρησιμοποίηση των μέσων του άρθρου 4, παράγραφοι 2 και 3.

Πίνακας 4: Αριθμός των περιπτώσεων ζήτησης πληροφοριών από κάθε κράτος μέλος κατά τα έτη 1994 και 1995 βάσει του άρθρου 4, παράγραφοι 2 και 3 του κανονισμού ανά επιχείρηση στο εν λόγω κράτος μέλος που πραγματοποιεί ενδοκοινοτικές παραδόσεις



Πολλές από τις αιτήσεις βάσει του άρθρου 4 του κανονισμού υποβλήθηκαν για να επιβεβαιωθεί ότι ο επιχειρηματίας στο αιτών κράτος μέλος δεν πραγματοποίησε καμία ενδοκοινοτική απόκτηση. Αυτό αποτελεί επίσης μια έγκυρη μέθοδο χρησιμοποίησης των δεδομένων VIES. Ο πίνακας 5 κατωτέρω καταδεικνύει τη χρήση του άρθρου 4, παράγραφος 3 του κανονισμού από τα κράτη μέλη για να ελέγξουν τους επιχειρηματίες που πραγματοποιούν αγορές από άλλα κράτη μέλη.

Πίνακας 5: Αριθμός των περιπτώσεων ζήτησης πληροφοριών από κάθε κράτος μέλος κατά τα έτη 1994 και 1995 βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 218/92, ανά επιχείρηση που πραγματοποιεί ενδοκοινοτικές αγορές στο εκάστοτε κράτος μέλος



Το συμπέρασμα που μπορεί να εξαχθεί από τους πίνακες 1 έως 5 ανωτέρω είναι ότι, μολονότι η χρήση του καθεστώτος διοικητικής συνεργασίας αυξάνεται σαφώς, δεν επαρκεί για τον αποτελεσματικό έλεγχο των ενδοκοινοτικών συναλλαγών σε όλα τα κράτη μέλη. Η περιορισμένη χρήση των δυνατοτήτων VIES σε ορισμένα κράτη μέλη μπορεί να αποδοθεί σε σειρά παραγόντων. Σαφώς ο βαθμός πρόσβασης των υπαλλήλων ελέγχου στο σύστημα παίζει σημαντικό ρόλο.

Μολονότι υπάρχει η δυνατότητα πρόσβασης στα δεδομένα VIES μέσω περισσότερων από 55.000 τεματικών στην Κοινότητα, ορισμένα κράτη μέλη επιτρέπουν στους υπαλλήλους τους να έχουν περιορισμένη μόνο πρόσβαση. Το γεγονός αυτό εξηγεί επίσης την αντίστοιχη χαμηλή χρησιμοποίηση των δυνατοτήτων που προσφέρει το άρθρο 5 του κανονισμού και το άρθρο 2 της οδηγίας.

Λαμβάνοντας υπόψη τα αποδεικτικά στοιχεία από τη χρησιμοποίηση του VIES και την καλύτερη πρακτική που προέκυψε από το πρόγραμμα Matthaeus-Tax, η Επιτροπή θεωρεί ότι η πλέον αποτελεσματική προσέγγιση όσον αφορά τον έλεγχο ΦΠΑ είναι η ολοκληρωμένη, χρησιμοποιώντας το VIES ως μία από τις ποικίλες πηγές δεδομένων. Πρώτο, χρησιμοποιώντας τα δεδομένα που ανταλλάσσονται αυτόματα για την ενημέρωση της ανάλυσης κινδύνου με σκοπό τον προσδιορισμό των επιχειρήσεων ή των κατηγοριών επιχειρήσεων που πρέπει να ελεγχθούν. Δεύτερο, ζητώντας πληροφορίες βάσει του άρθρου 4 του κανονισμού ως μέρος της προσπάθειας συγκέντρωσης πληροφοριών πριν ή μετά τον έλεγχο συγκεκριμένης επιχείρησης. Και τέλος, χρησιμοποιώντας τις διατάξεις του άρθρου 5 για τη συλλογή πληροφοριών όσον αφορά συγκεκριμένες συναλλαγές.

Για να επιτευχθεί ένα υψηλό επίπεδο ελέγχου του ΦΠΑ απαιτείται να γενικευθεί περισσότερο η διοικητική συνεργασία στα κράτη μέλη και να ενταχθεί πλήρως στην εθνική στρατηγική ελέγχου. Η διοικητική συνεργασία δεν θα πρέπει να αποτελεί έργο εμπειρογνώμονα. Τα κράτη μέλη τα οποία δεν επιτρέπουν στους απλούς υπαλλήλους ελέγχου να ζητούν πληροφορίες μέσω του VIES θα πρέπει να το πράξουν. Οι πληροφορίες σχετικά με τις ενδοκοινοτικές αγορές μίας επιχείρησης θα πρέπει να αντιμετωπίζονται ως αναπόσπαστο τμήμα του εθνικού συστήματος ελέγχου, χωρίς το οποίο ο έλεγχος είναι ελλιπής. Η εν λόγω προσέγγιση συνεπάγεται την ευρεία χρησιμοποίηση από τους απλούς υπαλλήλους των ειδικών δυνατοτήτων συγκέντρωσης πληροφοριών που παρέχει η Κοινότητα για τον έλεγχο του ΦΠΑ. Οι πίνακες 3 έως 5 καταδεικνύουν σαφώς ότι ορισμένα κράτη μέλη ακολουθούν την εν λόγω προσέγγιση πολύ περισσότερο από άλλα. Τα κράτη μέλη τα οποία δεν αξιοποιούν τις δυνατότητες που προσφέρουν τα μέσα διοικητικής συνεργασίας δεν μπορούν να έχουν μια πλήρη εικόνα των επιχειρήσεών τους.

Τα κράτη μέλη πρέπει ακόμη να καταβάλουν μεγάλες προσπάθειες προκειμένου να ενημερώσουν περισσότερο τις διοικήσεις τους όσον αφορά τη διοικητική συνεργασία. Ακόμη και στα κράτη μέλη στα οποία η χρήση του συστήματος έχει καθιερωθεί, δεν είναι σπάνια η περίπτωση εθνικών υπαλλήλων οι οποίοι δεν γνωρίζουν τις δυνατότητες που διαθέτουν για να ζητήσουν πληροφορίες από άλλα κράτη μέλη προκειμένου να χειριστούν αποτελεσματικότερα τα ιδιαίτερα προβλήματα που αντιμετωπίζουν είτε κατά τον συνήθη έλεγχο του ΦΠΑ είτε στην προσπάθειά τους καταπολέμησης της απάτης. Είναι σαφές ότι απαιτείται εκτεταμένη εκπαίδευση στη χρησιμοποίηση και αξιοποίηση των δεδομένων VIES και των άλλων δυνατοτήτων συνεργασίας.

Η Κοινότητα πρέπει επίσης να συμμετάσχει στην ευαισθητοποίηση των εθνικών υπαλλήλων όσον αφορά την κοινοτική διάσταση των εργασιών τους, προωθώντας την αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των υπαλλήλων διαφορετικών εθνικών διοικήσεων, καθιστώντας τη συνεργασία εύχρηστη και μειώνοντας κατά το δυνατόν το κόστος της. Αυτό σημαίνει ότι οι εθνικοί υπάλληλοι θα πρέπει να εξοπλισθούν με τις ικανότητες και την υποδομή που απαιτούνται για τη συνεργασία και να αποκτήσουν τη σχετική συνήθεια.

Η περιορισμένη χρήση των μέσων συνεργασίας δημιουργεί σοβαρές αμφιβολίες σχετικά με τη συνολική αξιοπιστία και αποτελεσματικότητα του ελέγχου ορισμένων κρατών μελών όσον αφορά το ΦΠΑ στις ενδοκοινοτικές συναλλαγές. Η δημιουργία του VIES και ο κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 218/92 (που εγκρίθηκε ομόφωνα) θεωρήθηκαν αρχικά από όλα τα κράτη μέλη ως πρωταρχικής σημασίας για τον αποτελεσματικό έλεγχο στο πλαίσιο του μεταβατικού καθεστώτος ΦΠΑ. Για τη δημιουργία και τη λειτουργία της σχετικής υποδομής απαιτήθηκαν σημαντικές επενδύσεις από την Κοινότητα και τα κράτη μέλη όσον αφορά τους ανθρώπινους και χρηματοοικονομικούς πόρους ενώ η υποχρέωση των επιχειρήσεων να υποβάλλουν ανά τρίμηνο ανακεφαλαιωτικούς πίνακες συνεπάγεται σημαντικό φόρτο εργασίας.

2.2.2. Ο ρόλος των κρατών μελών όσον αφορά τη συλλογή δεδομένων

Βάσει του άρθρου 4 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 218/92, τα κράτη μέλη «μεριμνούν ώστε η βάση δεδομένων να είναι ενημερωμένη, πλήρης και ακριβής». Η Επιτροπή πιέζει διαρκώς τα κράτη μέλη, στο πλαίσιο της SCAC και των περιοδικών συνεδριάσεων των προϊσταμένων των εθνικών κεντρικών φορέων για τις επαφές (CLO), να βελτιώσουν την πληρότητα και ακρίβεια των πληροφοριών που συλλέγουν και ανταλλάσσουν.

Κατά τα έτη 1994 και 1995 το ποσοστό συμμόρφωσης για τους ανακεφαλαιωτικούς πίνακες έφθασε το 95% (αριθμός των πινάκων από τους επιχειρηματίες που ελήφθησαν σε σύγκριση με τον αριθμό των οφειλομένων που προέβλεπαν οι φορολογικές διοικήσεις). Κατά τη διάρκεια της εν λόγω περιόδου, 1,5% των διαβιβασθέντων στοιχείων⁸ δεν ήταν δυνατόν να ανταλλαγούν διότι θεωρήθηκαν ως εσφαλμένα, δεδομένου ότι ο αριθμός φορολογικού μητρώου ΦΠΑ του αγοραστή που δηλώθηκε από τον προμηθευτή δεν αντιστοιχούσε στους κανόνες που διέπουν τον καθορισμό ανάλογων αριθμών στο κράτος μέλος του αγοραστή.

Ανάλογα ποσοστά συμμόρφωσης και ακρίβειας αποτελούν σημαντική και θετική βελτίωση της αποδοτικότητας κατά τους πρώτους μήνες του συστήματος και αντανακλούν τις πραγματικές προσπάθειες που καταβάλλουν οι εθνικές διοικήσεις και οι ενδοκοινοτικές επιχειρήσεις. Ωστόσο, στο βαθμό που τα συλλεγόμενα δεδομένα δεν είναι πλήρη και ακριβή, τα κράτη μέλη πρέπει να καταβάλουν κάθε δυνατή προσπάθεια ώστε να βελτιώσουν την ποιότητα εκσυγχρονίζοντας τον τρόπο που διαχειρίζονται τις βάσεις δεδομένων τους, ενημερώνοντας μονίμως τις επιχειρήσεις και, σε περίπτωση ανάγκης, επιβάλλοντας κυρώσεις.

2.2.3. Κεντρικοί φορείς για τις επαφές και ο ρόλος τους όσον αφορά την τήρηση των προθεσμιών

Ο κανονισμός αριθ. 218/92 ΕΟΚ προβλέπει τη δημιουργία σε κάθε κράτος μέλος ενός κεντρικού φορέα για τις επαφές (CLO). Η νομοθεσία δεν ορίζει λεπτομερείς απαιτήσεις για την ίδρυση των CLO αλλά ήδη σε πολύ πρώιμο στάδιο, η Επιτροπή και τα κράτη μέλη θέσπισαν μια σειρά κατευθυντήριων γραμμών καθορίζοντας τις κύριες λειτουργίες και στόχους τους. Οι εν λόγω φορείς θα έπρεπε κυρίως να λειτουργούν ως ο συνήθης διάυλος επικοινωνίας μεταξύ των αρμόδιων αρχών· να διαχειρίζονται τη ροή συνεργασίας και συνδρομής μεταξύ των κρατών μελών· να παρακολουθούν την ποιότητα και την ορθότητα των αιτήσεων για συνδρομή και των σχετικών απαντήσεων και να επιβλέπουν την τήρηση των προθεσμιών. Συνοπτικά, ο CLO θα πρέπει να αποτελεί ένα σημείο επαφής μέσω του οποίου τα άλλα κράτη μέλη μπορούν να εξασφαλίσουν αποτελεσματική και έγκαιρη συνδρομή για οποιαδήποτε θέματα που σχετίζονται με τον έλεγχο του ΦΠΑ και τη συνεργασία. Είναι πρωταρχικής σημασίας οι CLO να έχουν τους πόρους, τις εξουσίες και την εμπειρογνωμοσύνη που απαιτούνται για την παροχή της εν λόγω υπηρεσίας.

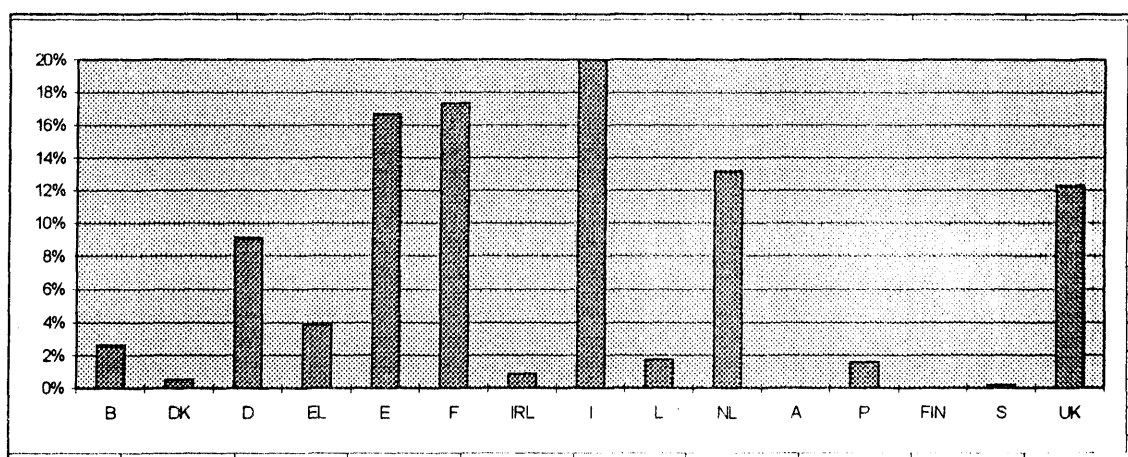
⁸

Οι ενδοκοινοτικοί προμηθευτές διαβίβασαν 35.000.000 γραμμές δεδομένων.

Το άρθρο 5 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 218/92 ορίζει ότι «η αποδέκτρια αρχή παρέχει στην αιτούσα αρχή [άλλου κράτους μέλους] τις πληροφορίες το συντομότερο δυνατό και το αργότερο 3 μήνες από την παραλαβή της αίτησης.» Για τις αιτήσεις που υποβάλλονται βάσει της οδηγίας 77/799/ΕΟΚ δεν υπάρχει ανάλογη προθεσμία, αλλά το 1994 η SCAC αποφάσισε ότι οι αιτήσεις που υποβάλλονται βάσει του άρθρου 2 της οδηγίας θα πρέπει να υπόκεινται στην ίδια προθεσμία των τριών μηνών που ισχύει για τις αιτήσεις που υποβάλλονται βάσει του άρθρου 5 του κανονισμού. Η εν λόγω απόφαση προέβλεπε την απλούστευση των διαδικασιών που εφαρμόζονται στα κράτη μέλη για τη διαχείριση των αιτήσεων και απαντήσεων σύμφωνα με τις δύο νομικές βάσεις.

Ο αριθμός των αιτήσεων που υποβάλλονται σύμφωνα με τις εν λόγω νομικές βάσεις παρουσιάζει σταθερή αύξηση, όπως προκύπτει από τον πίνακα 1 ανωτέρω. Η εν λόγω αύξηση του αριθμού των υποβληθεισών αιτήσεων συνοδεύτηκε δυστυχώς από παρόμοια αύξηση του αριθμού εκκρεμών αιτήσεων για τις οποίες έληξε η ανώτατη προθεσμία των τριών μηνών. Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη παρακολουθούν στενά τις εν λόγω εξελίξεις, στο πλαίσιο τόσο της SCAC όσο και των συνεδριάσεων των προϊσταμένων των CLO· υπάρχει σαφώς ο κίνδυνος σώρευσης των εκκρεμοτήτων, σε βάρος της αποτελεσματικότητας του ελέγχου ΦΠΑ, εάν δεν ληφθούν εγκαίρως διορθωτικά μέτρα, γεγονός που επίσης υποβαθμίζει τα πλεονεκτήματα που απορρέουν από την ύπαρξη ενιαίου σημείου επαφής.

Πίνακας 6: Αναλογία των καθυστερημένων απαντήσεων σε αιτήσεις βάσει του άρθρου 5 του κανονισμού και τον άρθρου 2 της οδηγίας που εκκρεμούσαν στις 31 Δεκεμβρίου 1995 ανά κράτος μέλος υποβολής της αίτησης



Το πρόβλημα των καθυστερημένων απαντήσεων οφείλεται εν μέρει στο γεγονός ότι οι αιτήσεις γίνονται όλο και πιο σύνθετες και κατά συνέπεια η απάντησή τους απαιτεί περισσότερο χρόνο. Ωστόσο, η τάση αυτή δεν προβλέπεται να αλλάξει και τα κράτη μέλη πρέπει να τη λάβουν υπόψη κατά τον προγραμματισμό τους. Στην πράξη, οι διαφορές μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την οργάνωση και τα επίπεδα προσωπικού των CLO έχουν ως αποτέλεσμα να ποικίλλει το επίπεδο υπηρεσιών που οι εν λόγω φορείς μπορούν να παράσχουν, γεγονός το οποίο ενδέχεται να παρεμποδίσει την ομαλή λειτουργία της διοικητικής συνεργασίας. Υπάρχουν σοβαρές ενδείξεις ότι ορισμένοι CLO όχι μόνον δεν λειτουργούν ως αγωγοί αλλά, τουλάχιστον κατά τα φαινόμενα, επιβραδύνουν την ομαλή ροή της επικοινωνίας, όπως μπορεί να διαπιστωθεί από τον πίνακα 6 ανωτέρω.

Ένα άλλο πρόβλημα που δημιουργείται σε ορισμένα κράτη μέλη οφείλεται στο γεγονός ότι διαφορετικά διοικητικά τμήματα είναι αρμόδια όσον αφορά το ΦΠΑ και ενώ ο CLO ενδέχεται να είναι αρμόδιος για τη διεκπεραίωση των αιτήσεων βάσει του κανονισμού, ενδέχεται να μην είναι αρμόδιος για τη διεκπεραίωση ανάλογων αιτήσεων που υποβάλλονται βάσει της οδηγίας 77/799/ΕΟΚ. Κατά την άποψη της Επιτροπής, το εν λόγω είδος κατανομής καθηκόντων υπονομεύει τη συμπληρωματικότητα στην οποία αποσκοπεί ρητά η κοινοτική νομοθεσία. Επιπλέον, μειώνει τα πλεονεκτήματα που προκύπτουν έχοντας ένα κοινό τομέα.

Οι CLO θα μπορούν μόνο να παράσχουν στους συναδέλφους τους στα άλλα κράτη μέλη τις υπηρεσίες που αυτοί αναμένουν και έχουν το δικαίωμα να λάβουν, εφόσον μπορούν να εξασφαλίσουν τη δέουσα απάντηση, από άποψη πόρων και προτεραιοτήτων, από τη δική τους ελεγκτική διοικητική αρχή στο ενδεδειγμένο επίπεδο. Τα κράτη μέλη τα οποία δεν απαντούν έγκαιρα στις υποβληθείσες αιτήσεις πρέπει να κατανοήσουν ότι ο υπάλληλος ελέγχου στο άλλο κράτος μέλος ενδέχεται να εξαρτάται από την απάντησή τους για να επιλύσει ένα πρόβλημα που αντιμετωπίζει. Η μη τήρηση των προθεσμιών μπορεί να συνεπάγεται την απώλεια ευκαιριών για την άσκηση αποτελεσματικού ελέγχου και την είσπραξη φόρου.

Παρά τις δυνατότητες βελτίωσης που προσδιορίστηκαν κατά τις συνεδριάσεις των προϊσταμένων των CLO, οι οποίες πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο του προγράμματος Matthaeus-Tax, οι εν λόγω διαφορές σε επίπεδο οργάνωσης και προσωπικού εξακολουθούν να παρεμποδίζουν την ανάπτυξη της διοικητικής συνεργασίας και πρέπει να αντιμετωπισθούν από τα κράτη μέλη.

Για το λόγο αυτό, οι διοικήσεις πρέπει ιδίως να εξετάσουν την επάρκεια των πόρων στο πλαίσιο των CLO· το βαθμό προτεραιότητας που δίνεται σε τοπικό επίπεδο στις αιτήσεις πληροφοριών από άλλα κράτη μέλη· το επίπεδο ανθρώπινων πόρων για τη διεκπεραίωση του έργου αυτού σε επίπεδο τοπικής υπηρεσίας· τις εκπαιδευτικές απαιτήσεις για τη χρήση του συστήματος και για την κατανόηση των αναγκών άλλων κρατών μελών· και τη γλωσσική επιμόρφωση για την υπέρβαση των δυσκολιών επικοινωνίας.

3. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

3.1. Συμπεράσματα

Έχουν καταβληθεί σημαντικές προσπάθειες σε κοινοτικό επίπεδο, στο πλαίσιο της SCAC και των περιοδικών συνεδριάσεων των προϊσταμένων των εθνικών CLO, για τη στενή παρακολούθηση και την προώθηση της διοικητικής συνεργασίας. Οι εν λόγω προσπάθειες απέφεραν σημαντικά οφέλη. Η διοικητική συνεργασία καθίσταται σταδιακά ολοένα και περισσότερο διαδεδομένη· ορισμένα κράτη μέλη έχουν αρχίσει να την εντάσσουν στην εθνική στρατηγική ελέγχου. Σε ορισμένες περιπτώσεις, τα κράτη μέλη ενίσχυσαν επιπλέον τις διοικητικές δομές τους, προκειμένου να ανταποκριθούν στην παρατηρηθείσα αύξηση της ζήτησης.

Η πληρότητα και η ακρίβεια των δεδομένων VIES έχει βελτιωθεί σημαντικά από το 1993. Από τεχνική άποψη οι προδιαγραφές λειτουργίας του VIES εξακολουθούν να παραμένουν πολύ υψηλές. Το εν λόγω σύστημα προσφέρει γρήγορη και ασφαλή πρόσβαση σε μεγάλες ποσότητες δεδομένων που συλλέγονται σε τακτά χρονικά διαστήματα από τις ενδοκοινοτικές επιχειρήσεις. Οι διατιθέμενες πληροφορίες ικανοποιούν μία πραγματική ανάγκη ελέγχου. Η επέκταση του καθεστώτος για να υλοποιηθεί η διεύρυνση της Κοινότητας το 1995 υπήρξε επιτυχής από τεχνική και οργανωτική άποψη. Επίσης, έχει αρχίσει η προώθηση του πολυμερούς ελέγχου ΦΠΑ.

Ωστόσο, παρά τις εν λόγω βελτιώσεις, η κατάσταση δεν είναι ικανοποιητική, μολονότι αυτό οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στο ίδιο το φορολογικό σύστημα και τις ελλείψεις της δhs οδήγίας ΦΠΑ. Οι διαφορές σχετικά με τη μεταφορά και εφαρμογή της από τα κράτη μέλη και η πολυπλοκότητα των κανόνων της δημιουργούν προβλήματα στις διοικήσεις και τις επιχειρήσεις, ενώ από την αποκτηθείσα εμπειρία κατά τη διάρκεια των πειραματικών προσπαθειών πολυμερούς ελέγχου του ΦΠΑ προκύπτει ότι οι επιχειρήσεις εκμεταλλεύονται τις εν λόγω διαφορές. Για την επίλυση αυτών των θεμελιωδών προβλημάτων, η Επιτροπή πρότείνει την πλήρη αναθεώρηση της κοινοτικής νομοθεσίας για το ΦΠΑ⁹.

Ωστόσο, μια τέτοια αλλαγή δεν μπορεί να συμβεί από τη μία στιγμή στην άλλη. Και από πολλές και σημαντικές απόψεις, τα κράτη μέλη θα μπορούσαν και θα έπρεπε να δραστηριοποιηθούν πολύ περισσότερο ώστε να επιτευχθεί η κατά το δυνατόν πληρέστερη αξιοποίηση του υφιστάμενου κοινοτικού πλαισίου. Δεδομένου ότι αναβαθμίζεται συνεχώς ο ρόλος της διοικητικής συνεργασίας όσον αφορά τον έλεγχο του ΦΠΑ, η ενδεχόμενη αποτυχία της πλήρους αξιοποίησής της θα συνιστούσε απαράδεκτη απειλή για την ακεραιότητα του συστήματος ΦΠΑ. Είναι απαραίτητο όχι μόνο να βελτιωθεί η αξιοποίηση των προσφερόμενων δυνατοτήτων από το υπάρχον πλαίσιο αλλά και να δημιουργηθεί μια νέα υποδομή για την περαιτέρω ανάπτυξη των μέσων και των δραστηριοτήτων που απαιτούνται προκειμένου να καταστεί η διοικητική συνεργασία καθημερινή πραγματικότητα για όλες τις εθνικές διοικήσεις. Σε πρώτο στάδιο η Επιτροπή θα υποβάλει σύντομα πρόταση για ένα πρόγραμμα δράσης με σκοπό να ενισχυθεί η λειτουργία των συστημάτων έμμεσων φόρων της εσωτερικής αγοράς. Το εν λόγω πρόγραμμα θα αποτελέσει επίσης μία νέα νομική και δημοσιονομική βάση για την κοινοτική χρηματοδότηση από το 1998 του VIES και άλλων συστημάτων επικοινωνίας και ανταλλαγής πληροφοριών που απαιτούνται για τη διοικητική συνεργασία.

3.2. Συστάσεις

- Τα κράτη μέλη πρέπει να δραστηριοποιηθούν περισσότερο για να εξασφαλίσουν την πληρέστερη δυνατή ένταξη του ελέγχου της φορολογίας των ενδοκοινοτικών συναλλαγών στις εθνικές στρατηγικές τους για τον έλεγχο του ΦΠΑ και τη μεθοδολογία όλου του ελεγκτικού προσωπικού τους, αντί να την αντιμετωπίζουν ως αντικείμενο εξειδικευμένης εμπειρογνωμοσύνης. Αυτό συνεπάγεται την απόδοση μεγαλύτερης προτεραιότητας στη χρήση της διοικητικής συνεργασίας.

9 Ένα κοινό σύστημα ΦΠΑ - Ένα πρόγραμμα για την Ενιαία Αγορά (COM(96) 328 τελικό).

- Για το σκοπό αυτό θα πρέπει να αξιοποιηθούν ευρύτερα οι ειδικές δυνατότητες που παρέχονται για τη ζήτηση πληροφοριών (με σημαντικό κόστος για τις επιχειρήσεις και τις εθνικές διοικήσεις). Επίσης, οι πολυμερείς έλεγχοι του ΦΠΑ - όχι απλώς πειραματικές προσπάθειες, οι οποίες έχουν ήδη αποδείξει την αξία τους, αλλά πραγματικοί επιχειρησιακοί έλεγχοι - θα πρέπει να αποτελέσουν αναπόσπαστο τμήμα των εθνικών στρατηγικών ελέγχου.
- Η Κοινότητα, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, έχει καθήκον να ενθαρρύνει την ανάπτυξη της διοικητικής συνεργασίας. Θα πρέπει να καταβληθούν μεγαλύτερες προσπάθειες σε επίπεδο Κοινότητας και κρατών μελών προκειμένου να ευαισθητοποιηθούν οι εθνικοί υπάλληλοι όσον αφορά την κοινοτική διάσταση του έργου τους· να αναπτυχθεί αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των υπαλλήλων διαφορετικών εθνικών διοικήσεων· να καταστεί η συνεργασία κατά το δυνατόν εύχρηστη και χαμηλού κόστους.
- Τα κράτη μέλη πρέπει να καταβάλουν μεγαλύτερες προσπάθειες προκειμένου να εξασφαλίσουν ότι όλοι οι επιχειρηματίες τους με ενδοκοινοτικές δραστηριότητες υποβάλλουν έγκαιρα ορθές δηλώσεις, ενώ παράλληλα πρέπει να επανεξετάσουν την καταλληλότητα των πολιτικών τους για την τήρηση των κειμένων διατάξεων και την επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση μη συμμόρφωσης.
- Τα κράτη μέλη πρέπει να επενδύσουν περισσότερους πόρους ώστε σε περίπτωση υποβολής αίτησης συνδρομής από άλλα κράτη μέλη να είναι σε θέση να ανταποκριθούν το ταχύτερο δυνατόν. Οι δυσκολίες που αντιμετωπίζουν ορισμένοι CLO όσον αφορά την οργάνωση και τη στελέχυσή τους πρέπει να αντιμετωπισθούν αποτελεσματικά το ταχύτερο δυνατόν.
- Τα κράτη μέλη πρέπει να δεσμευτούν όσον αφορά τη συγκέντρωση πληροφοριών για συγκεκριμένες έρευνες περιπτώσεων απάτης σε κοινοτικό επίπεδο. Μόνο κατ' αυτό τον τρόπο θα καταστεί δυνατή η ανάπτυξη ουσιαστικής κοινοτικής στρατηγικής για την καταπολέμηση της απάτης.
- Τα κράτη μέλη και η Επιτροπή θα πρέπει να καταβάλουν μεγαλύτερες προσπάθειες για να αυξήσουν τη συνεργασία όσον αφορά τον εντοπισμό και την πρόληψη της απάτης. Η έλλειψη πλήρων στοιχείων σε κοινοτικό επίπεδο σε συνδυασμό με τους περιορισμούς του ισχύοντος πλαισίου για την εξέταση περίπλοκων υποθέσεων διεθνικής απάτης αποτελεί έναν τομέα κινδύνου που πρέπει να αντιμετωπισθεί.
- Η Κοινότητα θα πρέπει να λάβει τα απαραίτητα νομοθετικά και διοικητικά μέτρα για να βελτιώσει το καθεστώς διοικητικής συνεργασίας στον τομέα της είσπραξης φόρου. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να καταβάλουν μεγαλύτερες προσπάθειες για να στηρίξουν τα εν λόγω μέτρα χρησιμοποιώντας τις σχετικές ρυθμίσεις και εκπληρώνοντας τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από αυτές.

Η συνεργασία είναι ένα παιχνίδι θετικού αθροίσματος. Η ανάληψη αποτελεσματικής δράσης από όλα τα κράτη μέλη σε κάθε έναν από τους εν λόγω τομείς θα αυξήσει σημαντικά την ικανότητα της Κοινότητας στο σύνολό της να ανταποκρίνεται στις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η διοικητική συνεργασία τόσο τώρα όσο και στο μέλλον. Με την εισαγωγή του νέου κοινού συστήματος ΦΠΑ για την ενιαία αγορά, η διοικητική συνεργασία θα αποκτήσει ακόμη κεντρικότερο ρόλο όσον αφορά τον έλεγχο του ΦΠΑ. Για το σκοπό αυτό θα χρειαστεί ένα επίπεδο συνεργασίας μεταξύ όλων των κρατών μελών τουλάχιστον ίσο με αυτό που έχει επιτευχθεί σήμερα στο εσωτερικό κάθε κράτους μέλους. Είναι πρωταρχικής σημασίας όλα τα κράτη μέλη να προθυμοποιηθούν να χρησιμοποιήσουν τα νέα μέσα και μεθοδολογίες που θα χρειαστούν και να ενσωματώσουν την κοινοτική διάσταση στις εθνικές στρατηγικές τους. Οι μέχρι στιγμής εμπειρίες και επιτεύγματα παρέχουν ένα σταθερό υπόβαθρο για το σκοπό αυτό.

ISSN 0254-1483

COM(96) 681 τελικό

ΕΓΓΡΑΦΑ

GR

09 06

Αριθ. καταλόγου : CB-CO-96-692-GR-C

ISBN 92-78-13616-6

Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

L-2985 Λουξεμβούργο