



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 12.12.2018
COM(2018) 813 final

2018/0413 (CNS)

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE RADY

**zmieniające rozporządzenie (UE) nr 904/2010 w odniesieniu do środków zwiększających
współpracę administracyjną w celu zwalczania oszustw związanych z VAT**

[...]

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Niniejszy wniosek stanowi część pakietu przepisów dotyczących obowiązku przekazywania i wymiany istotnych informacji o płatnościach związanych z VAT. Kontekst pakietu jako całości kompleksowo przedstawiono w uzasadnieniu wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do wprowadzenia pewnych wymogów dla dostawców usług płatniczych¹.

Istotną częścią pakietu jest wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia (UE) nr 904/2010 w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej². Wynika to z faktu, że we wniosku tym określono zasady, zgodnie z którymi państwa członkowskie powinny gromadzić w sposób zharmonizowany zapisy udostępniane drogą elektroniczną przez dostawców usług płatniczych zgodnie z art. 243b dyrektywy VAT. We wniosku ustanowiono ponadto nowy centralny elektroniczny system przechowywania informacji o płatnościach i dalszego przetwarzania tych informacji przez urzędników ds. zwalczania nadużyć finansowych w państwach członkowskich w ramach Eurofisc. Eurofisc jest siecią wielostronnej wymiany sygnałów wczesnego ostrzegania w celu zwalczania oszustw związanych z VAT, ustanowioną zgodnie z rozdziałem X rozporządzenia (UE) nr 904/2010.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

• Podstawa prawna

Podstawę prawną niniejszej inicjatywy stanowi art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Artykuł ten stanowi, że Rada, stanowiąc jednogłośnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, uchwała przepisy dotyczące harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do podatków pośrednich w zakresie, w jakim harmonizacja ta jest niezbędna do zapewnienia ustanowienia i funkcjonowania jednolitego rynku oraz uniknięcia zakłóceń konkurencji.

• Pomocniczość

Niniejsza inicjatywa jest zgodna z zasadą pomocniczości, jako że główny problem, który ma ona rozwiązać – oszustwa związane z VAT w e-handlu – jest wspólny dla wszystkich państw członkowskich i jest spotęgowany brakiem wystarczających narzędzi do dyspozycji organów podatkowych. Państwa członkowskie nie są w stanie samodzielnie uzyskać od osób trzecich – np. dostawców usług płatniczych – informacji niezbędnych do kontroli transgranicznych dostaw towarów i świadczenia usług objętych VAT, zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów dotyczących VAT w e-handlu ani rozwiązania problemu oszustw związanych z VAT w e-handlu.

¹ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1).

² Rozporządzenie Rady (UE) nr 904/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 268 z 12.10.2010, s. 1).

W szczególności cel, jakim jest wymiana informacji o płatnościach transgranicznych w celu zwalczania oszustw związanych z VAT w e-handlu, nie może zostać osiągnięty ani przez państwa członkowskie działające samodzielnie (ponieważ nie mają one podstawy prawnej do gromadzenia informacji w innej jurysdykcji), ani poprzez połączenie krajowych systemów elektronicznych za pomocą interfejsu elektronicznego. System taki nie mógłby bowiem agregować informacji o płatnościach od różnych dostawców usług płatniczych na temat określonych odbiorców ani rozpoznawać podwójnych wpisów dotyczących tych samych płatności. System taki nie byłby też w stanie przedstawić pełnego przeglądu płatności otrzymanych przez odbiorców od płatników w Unii.

Centralny europejski system gromadzenia i wymiany danych o płatnościach jest najskuteczniejszym sposobem pozwalającym organom podatkowym uzyskać pełen obraz sytuacji w celu zapewnienia kontroli przestrzegania przepisów dotyczących VAT w e-handlu i w celu zwalczania oszustw związanych z VAT. Każda inicjatywa mająca na celu wprowadzenie nowych narzędzi współpracy ukierunkowanych na ten problem wymaga od Komisji przedstawienia wniosku w sprawie zmiany rozporządzenia Rady (UE) nr 904/2010.

- **Proporcjonalność**

Niniejsza inicjatywa nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu, jakim jest zwalczanie oszustw związanych z VAT w e-handlu. W szczególności, jeśli chodzi o ochronę danych, przetwarzanie informacji o płatnościach jest zgodne z zasadą konieczności (przetwarzane są jedynie informacje niezbędne do osiągnięcia celu, jakim jest zwalczanie oszustw związanych z VAT w e-handlu), z zasadą proporcjonalności (rodzaj informacji i sposób ich przetwarzania przez pracujących w organach podatkowych ekspertów ds. zwalczania nadużyć finansowych nie przekracza granic tego, co jest odpowiednie do osiągnięcia celu, jakim jest zwalczanie oszustw związanych z VAT w e-handlu) oraz z ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych³, rozporządzeniem (UE) 2018/1725⁴ i Kartą praw podstawowych⁵.

Do wymiany informacji o płatnościach prowadzonej na podstawie niniejszego wniosku będą miały zastosowanie gwarancje ustanowione na mocy rozporządzenia (UE) nr 904/2010 oraz europejskie ramy ochrony danych. W odniesieniu do oceny zasad konieczności i proporcjonalności należy przede wszystkim zauważyć, że celem gromadzenia, wymiany i analizy informacji dotyczących VAT jest walka z oszustwami związanymi z VAT w e-handlu. Zostało to dobrze udokumentowane dzięki konsultacjom z zainteresowanymi stronami, w których to konsultacjach organy podatkowe podkreślały, że informacje o płatnościach są niezbędne do skutecznego zwalczania oszustw związanych z VAT w e-handlu. Respondenci uczestniczący w konsultacjach społecznych (osoby fizyczne i przedsiębiorstwa) również potwierdzili, że informacje o płatnościach są niezbędne, by pomóc organom podatkowym w zwalczaniu oszustw związanych z VAT w e-handlu (jeżeli tylko informacje na temat konsumentów będą traktowane jako poufne). Tylko informacje

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1).

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i decyzji nr 1247/2002/WE (Dz.U. L 295 z 21.11.2018, s. 39).

⁵ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 391).

dotyczące potencjalnych oszustw związanych z VAT w e-handlu byłyby ponadto przesłane do organów podatkowych i wymieniane między nimi. Oznacza to, że wymieniane byłyby jedynie informacje niezbędne do wykrycia potencjalnych oszustów mających siedzibę poza państwem członkowskim konsumpcji (tj. informacje na temat płatności krajowych nie będą wymieniane). Wymieniane informacje obejmowałyby liczbę zrealizowanych transakcji płatniczych, datę transakcji płatniczych oraz informacje o miejscu, które – co do zasady – powinno być miejscem opodatkowania. Wymiana jakichkolwiek informacji pozwalających na identyfikację osób, które dokonują płatności w internecie (tj. konsumentów), nie jest konieczna, z wyjątkiem informacji na temat pochodzenia płatności (np. lokalizacji banku wykorzystanego do dokonania płatności, co jest niezbędne do ustalenia miejsca opodatkowania). W związku z tym wykorzystanie informacji o płatnościach do monitorowania nawyków zakupowych konsumentów nie będzie możliwe.

Utworzony zostałby centralny elektroniczny system informacji o płatnościach („CESOP”). Umożliwi on państwu członkowskiemu przekazywanie przechowywanych na poziomie krajowym informacji o płatnościach, co pomoże w skutecznym zwalczaniu oszustw związanych z VAT w e-handlu. CESOP mógłby zagregować wszystkie istotne informacje o płatnościach związane z VAT przekazane przez państwa członkowskie dla każdego odbiorcy i umożliwiłby uzyskanie pełnego obrazu płatności otrzymanych przez odbiorców (tj. przedsiębiorstwa) od płatników (tj. konsumentów dokonujących zakupów w internecie) w UE. CESOP będzie rozpoznawać powtarzające się wpisy dotyczące tej samej transakcji płatniczej, przefiltruje informacje otrzymywane przez państwa członkowskie (tj. usunie duplikaty, skoryguje lub zgłosi błędy itp.) oraz umożliwi urzędnikom łącznikowym Eurofisc porównanie danych o płatnościach z informacjami o VAT wymienianymi na podstawie rozporządzenia (UE) nr 904/2010. Informacje będą przechowywane jedynie przez okres niezbędny organom podatkowym do przeprowadzenia kontroli VAT. CESOP byłby dostępny jedynie dla urzędników łącznikowych Eurofisc z państw członkowskich, a jedynym celem, w którym CESOP będzie zezwalał na wyszukiwanie informacji, będzie prowadzenie dochodzeń w sprawie domniemych lub wykrytych oszustw związanych z VAT.

Jeżeli chodzi o przechowywanie danych, CESOP gwarantowałby odpowiedni poziom bezpieczeństwa zgodnie z przepisami regulującymi przetwarzanie danych osobowych przez instytucje Unii.

Wymiana informacji między organami podatkowymi miałaby miejsce wyłącznie w ramach sieci Eurofisc. Centralny system elektroniczny będzie dostępny jedynie dla urzędników łącznikowych Eurofisc. Dostęp do CESOP byłby regulowany za pomocą identyfikatora użytkownika, a system będzie monitorował, kto i kiedy uzyskuje do niego dostęp. Informacje będą ponadto przechowywane w CESOP jedynie przez okres 2 lat, umożliwiając państwu członkowskiemu przeprowadzenie kontroli dotyczących VAT. Po upływie 2 lat informacje te będą usuwane.

System nie będzie miał interfejsu z dostępem do internetu, ponieważ dostawcy usług płatniczych przekazywaliby swoje informacje organom krajowym. Wymiana informacji między krajowymi organami podatkowymi odbywałaby się za pośrednictwem bezpiecznej, wspólnej sieci łączności, która będzie umożliwiać wszelką wymianę informacji między organami podatkowymi i celnymi oraz zapewniać wszelkie niezbędne zabezpieczenia (w tym szyfrowanie informacji).

Zwalczanie oszustw związanych z VAT stanowi ważny cel leżący w ogólnym interesie publicznym Unii i państw członkowskich, o którym mowa w art. 23 ust. 1 lit. e) ogólnego

rozporządzenia o ochronie danych oraz w art. 20 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (UE) 2018/1725. W celu ochrony tego ważnego celu i zapewnienia skuteczności organów podatkowych w dążeniu do tego celu zastosowanie do CESOP będą miały ograniczenia ustanowione w art. 55 ust. 5 rozporządzenia (UE) nr 904/2010.

- **Wybór instrumentu**

Ponieważ niniejszy wniosek dotyczy zmiany rozporządzenia (UE) nr 904/2010, wybrany instrument również musi być rozporządzeniem.

3. WYNIKI OCEN *EX POST*, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

- **Oceny *ex post***

Niniejszy wniosek jest poparty oceną rozporządzenia (UE) nr 904/2010, w szczególności przepisów dotyczących jego wykorzystania w odniesieniu do oszustw związanych z VAT w e-handlu⁶. Wyniki oceny *ex post* objaśniono w uzasadnieniu wniosku w sprawie zmiany dyrektywy VAT.

4. WPLYW NA BUDŻET

Wpływ na budżet szczegółowo przedstawiono w uzasadnieniu wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do wprowadzenia pewnych wymogów dla dostawców usług płatniczych.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania**

Sprawozdania Eurofisc i roczne statystyki państw członkowskich są przedstawiane i omawiane na forum Stałego Komitetu ds. Współpracy Administracyjnej⁷ zgodnie z art. 49 rozporządzenia (UE) nr 904/2010. Stałemu Komitetowi przewodniczy Komisja Europejska. Ponadto Komisja będzie się starała uzyskać od państw członkowskich wszelkie istotne informacje na temat funkcjonowania nowego systemu i na temat oszustw. W stosownych przypadkach zapewniona zostanie koordynacja w ramach Komitetu Fiscalis (komitet ten nadal nie został utworzony w ramach nowego programu Fiscalis⁸).

Zasady dokonywania ocen okresowych i przedstawiania sprawozdań przez Komisję określono już w rozporządzeniu (UE) nr 904/2010 i dyrektywie 2006/112/WE. Zgodnie zatem z tymi obowiązującymi wymogami, na podstawie art. 59 rozporządzenia (UE) nr 904/2010, Komisja będzie przedstawiać Parlamentowi Europejskiemu i Radzie co 5 lat sprawozdanie na temat funkcjonowania tego nowego narzędzia współpracy administracyjnej.

Ponadto, zgodnie z art. 404 dyrektywy 2006/112/WE, raz na 4 lata Komisja będzie przedstawiać Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z funkcjonowania nowych

⁶ Zob. załączona ocena skutków, załącznik 3, sekcja 4.

⁷ Stały Komitet Współpracy Administracyjnej (SCAC) składa się z przedstawicieli państw członkowskich, a przewodniczy mu Komisja. SCAC odpowiada za wdrożenie rozporządzenia (UE) nr 904/2010.

⁸ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program Fiscalis na rzecz współpracy w dziedzinie opodatkowania (COM(2018) 443 final), art. 18.

wymogów dotyczących VAT, nałożonych na dostawców usług płatniczych. Komisja dopilnuje, aby oba sprawozdania były skoordynowane i opierały się na tych samych ustaleniach.

- **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

W art. 2 dodano nowe definicje w celu dostosowania wymiany informacji o płatnościach do terminologii stosowanej w dyrektywie (UE) 2015/2366⁹ w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego (druga dyrektywa w sprawie usług płatniczych).

Do rozdziału V dodano sekcję 2 w celu wprowadzenia przez Komisję nowego centralnego elektronicznego systemu informacji o płatnościach (CESOP). Zobowiązano ponadto państwa członkowskie do gromadzenia zapisów udostępnianych drogą elektroniczną przez dostawców usług płatniczych zgodnie z art. 243b dyrektywy VAT. Aby maksymalnie ograniczyć obciążenie administracyjne dostawców usług płatniczych, zgodnie z art. 24b ust. 2 lit. b) należy przyjąć w drodze aktów wykonawczych wspólny elektroniczny format służący do gromadzenia tych zapisów. Właściwe organy (w rozumieniu rozporządzenia (UE) nr 904/2010) państw członkowskich będą musiały co kwartał przekazywać do CESOP informacje zebrane od dostawców usług płatniczych mających siedzibę w danym państwie członkowskim. Państwa członkowskie mogą wyznaczyć dowolny departament krajowej administracji podatkowej do gromadzenia informacji o płatnościach od dostawców usług płatniczych zgodnie z proponowanym art. 24b ust. 1 i 2. Tylko właściwy organ w rozumieniu rozporządzenia (UE) nr 904/2010 może jednak przekazywać te informacje do CESOP (art. 24b ust. 3).

CESOP skoryguje błędy formalne w przekazanych informacjach (czyszczenie) i zagreguje ogólne informacje o płatnościach przekazane przez właściwe organy państw członkowskich z podziałem na odbiorców (odbiorców środków). Następnie CESOP przeanalizuje informacje (np. dopasowując informacje o płatnościach do informacji o VAT dostępnych urzędnikom Eurofisc) oraz umożliwi urzędnikom łącznikowym Eurofisc z państw członkowskich uzyskanie pełnego obrazu płatności otrzymywanych przez odbiorców. W szczególności urzędnicy łącznikowi Eurofisc będą mogli sprawdzić, czy płatności otrzymane przez danego odbiorcę w danym okresie przekraczają kwotę 10 000 EUR we wszystkich państwach członkowskich. Próg 10 000 EUR dotyczący wewnątrzunijnych dostaw towarów i wewnątrzunijnego świadczenia usług został wprowadzony dyrektywą o VAT w e-handlu od 2021 r.¹⁰ W przypadku przekroczenia całkowitego rocznego obrotu wewnątrz UE przez danego dostawcę miejsce dostawy znajduje się w państwie członkowskim konsumpcji.

Okres przechowywania informacji w CESOP będzie wynosił 2 lata. Okres ten jest proporcjonalny, biorąc pod uwagę konieczność znalezienia właściwej równowagi między koniecznością zwalczania oszustw związanych z VAT w e-handlu przez organy podatkowe, dużą ilością informacji, które mają być przechowywane w CESOP, oraz wrażliwością przechowywanych w systemie informacji o płatnościach.

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. L 337 z 23.12.2015, s. 35).

¹⁰ Dyrektywa Rady (UE) 2017/2455 z dnia 5 grudnia 2017 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE i dyrektywę 2009/132/WE w odniesieniu do niektórych obowiązków wynikających z podatku od wartości dodanej w przypadku świadczenia usług i sprzedaży towarów na odległość (Dz.U. L 348 z 29.12.2017, s. 7).

Informacje o płatnościach przychodzących pozwolą państwom członkowskim na wykrywanie dostawców i usługodawców krajowych sprzedających towary i usługi za granicą bez wypełniania swoich obowiązków w zakresie podatku VAT. Informacje o płatnościach wychodzących pozwolą na wykrywanie dostawców lub usługodawców posiadających siedzibę za granicą (w innym państwie członkowskim lub poza terytorium Unii), którzy powinni płacić VAT w danym państwie członkowskim.

Utworzenie CESOP potrwa co najmniej 3 lata. W tym czasie Komisja i państwa członkowskie w ramach Stałego Komitetu ds. Współpracy Administracyjnej musiałyby wypracować szereg szczegółów technicznych wymienionych w art. 24e. Artykuł ten uprawnia Komisję do przyjęcia rozporządzenia wykonawczego zawierającego środki techniczne w celu m.in. ustanowienia i utrzymania systemu, jak również zarządzania nim. Do celów tego artykułu utrzymanie systemu należy rozumieć w odniesieniu do wymogów technicznych i eksploatacyjnych (mających zastosowanie głównie do celów IT) jako stworzenie systemu, zapewnienie prac konserwacyjnych, ustanowienie norm interoperacyjności z państwami członkowskimi i inne podobne środki. Zarządzanie jest procesem biznesowym związanym z monitorowaniem funkcjonowania systemu i jego cyklu życia. Komisja może na przykład podjąć decyzję o aktualizacji systemu w celu jego modernizacji, sporządzania sprawozdań dotyczących wyników, dostępu do kontroli itp.

Komisja ponosiłaby koszty opracowania i utrzymania CESOP, a także koszty utrzymania połączenia między CESOP a krajowymi systemami państw członkowskich, podczas gdy państwa członkowskie poniosłyby koszty wszystkich niezbędnych zmian w swoich krajowych systemach elektronicznych. Bardziej szczegółowe informacje można znaleźć w dokumencie finansowym oraz w sekcji 4 uzasadnienia wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do niektórych obowiązków w zakresie podatku od wartości dodanej dla niektórych podatników, stanowiącego część niniejszego pakietu.

Z powodu tych inwestycji i kosztów bieżących, a także ze względu na to, że system będzie wykorzystywany przez urzędników łącznikowych Eurofisc, w art. 37 dodano dodatkowy akapit w celu wprowadzenia nowego obowiązku sprawozdawczego w rocznym sprawozdaniu Eurofisc – państwa członkowskie i Komisji musiałyby ocenić, czy system prowadzi do wymierzania i pobierania dodatkowego podatku VAT oraz do przeprowadzania konkretnych kontroli VAT.

W nowym art. 55 ust. 1a wyjaśniono, że państwa członkowskie nie mogą wykorzystywać informacji o płatnościach do celów ustalania podstawy wymiaru i pobierania VAT ani administracyjnych kontroli VAT, jeżeli informacje o płatnościach nie zostały zweryfikowane przez porównanie z innymi informacjami, którymi dysponują organy podatkowe. Zastosowanie do CESOP będą miały również ograniczenia dotyczące obowiązków w zakresie ochrony danych i praw zgodnie z art. 55 ust. 5 rozporządzenia (UE) nr 904/2010.

Ograniczenia te są konieczne, aby uniknąć nieproporcjonalnych wysiłków ze strony państw członkowskich i Komisji, które to wysiłki uniemożliwiłyby (i) organom podatkowym analizę i przetwarzanie informacji w celu zwalczania oszustw związanych z VAT w e-handlu, a (ii) Komisji – zarządzanie systemem.

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE RADY

zmieniające rozporządzenie (UE) nr 904/2010 w odniesieniu do środków zwiększających współpracę administracyjną w celu zwalczania oszustw związanych z VAT

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 113,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając opinię Parlamentu Europejskiego¹,

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego²,

stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W rozporządzeniu Rady (UE) nr 904/2010³ ustanowiono między innymi przepisy dotyczące przechowywania i wymiany konkretnych informacji drogą elektroniczną.
- (2) Rozwój handlu elektronicznego („e-handlu”) ułatwia transgraniczne dostarczanie towarów i świadczenie usług konsumentom końcowym w państwach członkowskich. W tym kontekście transgraniczne dostarczanie towarów i świadczenie usług odnosi się do sytuacji, w której VAT jest należny w jednym państwie członkowskim, a dostawca ma siedzibę w innym państwie członkowskim bądź też w państwie trzecim lub na terytorium trzecim. Nieuczciwe przedsiębiorstwa, mające siedzibę w jednym z państw członkowskich lub w państwie trzecim lub na terytorium trzecim, wykorzystują jednak możliwości e-handlu w celu uzyskania nieuczciwej przewagi na rynku poprzez uchylanie się od obowiązków związanych z VAT. W przypadku gdy zastosowanie ma zasada opodatkowania w miejscu przeznaczenia, zważywszy że konsumenci nie podlegają obowiązkom w zakresie rozliczania VAT, państwa członkowskie konsumpcji potrzebują odpowiednich narzędzi w celu wykrywania i kontroli tych nieuczciwych przedsiębiorstw.
- (3) Tradycyjna współpraca na rzecz zwalczania oszustw związanych z VAT ma miejsce między organami podatkowymi państw członkowskich i opiera się na ewidencji prowadzonej przez przedsiębiorstwa bezpośrednio zaangażowane w transakcje podlegające opodatkowaniu. W transgranicznych relacjach między przedsiębiorstwami a konsumentami, typowymi dla e-handlu, informacje te mogą nie być bezpośrednio

¹ Dz.U. C [...] z [...], s. [...].

² Dz.U. C [...] z [...], s. [...].

³ Rozporządzenie Rady (UE) nr 904/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 268 z 12.10.2010, s. 1).

dostępne, a zatem organy podatkowe potrzebują nowych narzędzi, aby mogły skutecznie zwalczać oszustwa związane z VAT w transgranicznym e-handlu.

- (4) W zdecydowanej większości transgranicznych zakupów internetowych dokonywanych przez europejskich konsumentów płatności są realizowane za pośrednictwem dostawców usług płatniczych. Aby wykonać transakcję płatniczą, dostawca usług płatniczych dysponuje określonymi informacjami służącymi identyfikacji odbiorcy danej płatności transgranicznej oraz szczegółami dotyczącymi kwoty i daty transakcji płatniczej oraz państwa członkowskiego pochodzenia płatności. Informacje takie są niezbędne organom podatkowym do wykonywania ich podstawowych zadań polegających na wykrywaniu nieuczciwych przedsiębiorstw i określaniu zobowiązań w zakresie podatku VAT w odniesieniu do transgranicznych dostaw towarów między przedsiębiorstwami a konsumentami i transgranicznego świadczenia usług przez przedsiębiorstwa na rzecz konsumentów. W związku z tym niezbędne i proporcjonalne jest udostępnianie organom podatkowym państw członkowskich istotnych informacji związanych z VAT będących w posiadaniu dostawcy usług płatniczych oraz wymiana tych informacji przez państwa członkowskie w celu wykrywania i zwalczania oszustw związanych z VAT w e-handlu.
- (5) W związku z tym zapewnienie organom podatkowym narzędzi umożliwiających dostęp do tych informacji związanych z VAT i ich wymianę w odniesieniu do płatności transgranicznych, niezależnie od tego, czy są one dokonywane na rzecz przedsiębiorstw, czy konsumentów, jest środkiem niezbędnym i proporcjonalnym w celu skutecznego zwalczania oszustw związanych z VAT w e-handlu. Narzędzia te mają zasadnicze znaczenie, ponieważ organy podatkowe potrzebują tych informacji do celów kontroli VAT, aby chronić dochody publiczne, ale również legalnie działające przedsiębiorstwa w państwach członkowskich, co kolei chroni zatrudnienie i europejskich obywateli.
- (6) Przetwarzanie i wymiana między państwami członkowskimi informacji dotyczących transakcji płatniczych powinny być proporcjonalne do celu, jakim jest zwalczanie oszustw związanych z VAT w e-handlu. W związku z tym informacje na temat konsumentów i płatników oraz płatności, które prawdopodobnie nie są powiązane z działalnością gospodarczą, nie powinny być gromadzone przez organy podatkowe państw członkowskich ani wymieniane między organami podatkowymi państw członkowskich.
- (7) Obowiązki w zakresie prowadzenia ewidencji przez dostawców usług płatniczych ustanowione dyrektywą 2006/112/WE⁴ nakładają na właściwe organy krajowe wymóg gromadzenia, wymiany i analizy informacji dotyczących transakcji płatniczych.
- (8) Centralny elektroniczny system informacyjny „CESOP”, w ramach którego państwa członkowskie przekazują informacje o płatnościach przechowywane na szczeblu krajowym, pozwoliłby na osiągnięcie celu, jakim jest skuteczniejsze zwalczanie oszustw związanych z VAT w e-handlu. System ten powinien, w odniesieniu do poszczególnych odbiorców, agregować wszystkie istotne z punktu widzenia VAT informacje dotyczące transakcji płatniczych przekazywane przez państwa członkowskie oraz umożliwiać pełny przegląd płatności otrzymanych przez odbiorców od płatników znajdujących się w państwach członkowskich. System ten powinien ponadto rozpoznawać powtarzające się wpisy dotyczące tych samych transakcji

⁴

Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1).

płatniczych, filtrować informacje otrzymywane od państw członkowskich (np. usuwać duplikaty, korygować błędy w danych itp.) i pozwalać urzędnikom łącznikowym Eurofisc państw członkowskich porównywać dane o płatnościach z informacjami o VAT, którymi dysponują, oraz wyszukiwać informacje w celu prowadzenia dochodzeń w sprawie podejrzenia oszustwa związanego z VAT lub w celu wykrywania oszustw związanych z VAT.

- (9) Opodatkowanie stanowi ważny cel leżący w ogólnym interesie publicznym Unii i państw członkowskich, co zostało uznane w odniesieniu do ograniczeń, które mogą zostać nałożone na obowiązki i prawa wynikające z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679⁵, oraz w odniesieniu do ochrony informacji na mocy rozporządzenia (UE) 2018/1725 Parlamentu Europejskiego i Rady⁶. Ograniczenia dotyczące prawa do ochrony danych są konieczne ze względu na charakter i wielkość informacji pochodzących od dostawców usług płatniczych i powinny opierać się na szczegółowych i określonych z góry warunkach i szczegółowych informacjach określonych w art. 243b–243d dyrektywy 2006/112/WE.
- (10) W związku z tym konieczne jest zastosowanie ograniczeń praw osób, których dane dotyczą, zgodnie z art. 55 ust. 5 rozporządzenia (UE) nr 904/2010. Pełne zastosowanie praw i obowiązków osób, których dane dotyczą, poważnie naruszyłoby bowiem skuteczność walki z oszustwami związanymi z VAT w e-handlu i mogłoby pozwolić osobom, których dane dotyczą, na blokowanie trwających analiz i dochodzeń ze względu na ogromną ilość informacji przekazywanych przez dostawców usług płatniczych oraz na możliwość mnożenia wniosków osób, których dane dotyczą, do rozpatrzenia przez państwa członkowskie albo Komisję Europejską lub przez państwa członkowskie i Komisję jednocześnie. Miałoby to negatywny wpływ na skuteczność systemu i zdolność organów podatkowych do realizacji celu niniejszego rozporządzenia poprzez utrudnianie wyszukiwań, analiz, dochodzeń i procedur prowadzonych zgodnie z niniejszym rozporządzeniem. W związku z tym celu zwalczania oszustw związanych z VAT nie można osiągnąć za pomocą innych, mniej restrykcyjnych środków o takiej samej skuteczności. Ograniczenia te respektują ponadto istotę podstawowych praw i wolności oraz są niezbędnymi i proporcjonalnymi środkami w demokratycznym społeczeństwie.
- (11) Wymiana danych o płatnościach między organami podatkowymi ma kluczowe znaczenie dla skutecznego zwalczania nadużyć. Przetwarzać informacje o płatnościach powinni jedynie urzędnicy łącznikowi Eurofisc i to wyłącznie w celu zwalczania oszustw związanych z VAT. Informacje te nie powinny być wykorzystywane do celów innych niż cele określone w niniejszym rozporządzeniu, np. do celów handlowych.
- (12) W celu ochrony praw i obowiązków wynikających z rozporządzenia (UE) 2016/679 ważne jest jednak, aby informacje dotyczące transakcji płatniczych nie były

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1).

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i decyzji nr 1247/2002/WE (Dz.U. L 295 z 21.11.2018, s. 39).

wykorzystywane do automatycznego profilowania i były zawsze weryfikowane poprzez odniesienie do innych informacji podatkowych dostępnych organom podatkowym państw członkowskich.

- (13) Konieczne i proporcjonalne jest, aby dostawcy usług płatniczych przechowywali ewidencję informacji dotyczących transakcji płatniczych przez okres dwóch lat, aby pomóc państwom członkowskim zwalczać oszustwa związane z VAT w e-handlu i wykrywać oszustów. Okres ten stanowi minimum niezbędne państwom członkowskim do przeprowadzania skutecznych kontroli i dochodzeń w sprawie domniemyanych oszustw związanych z VAT lub wykrywania oszustw związanych z VAT, a także jest proporcjonalny, biorąc pod uwagę ogromną ilość informacji o płatnościach oraz ich wrażliwość w zakresie ochrony danych osobowych.
- (14) Urzędnicy łącznikowi Eurofisc z każdego państwa członkowskiego powinni mieć możliwość dostępu do informacji i ich analizy w odniesieniu do transakcji płatniczych w celu zwalczania oszustw związanych z VAT. Należycie akredytowane osoby z Komisji powinny mieć dostęp do tych informacji wyłącznie w celu rozwijania i utrzymywania centralnego elektronicznego systemu informacyjnego. Obie grupy użytkowników powinny być związane zasadami poufności określonymi w niniejszym rozporządzeniu.
- (15) Ponieważ wdrożenie centralnego elektronicznego systemu informacyjnego będzie wymagało nowych rozwiązań technologicznych, konieczne jest odroczenie stosowania niniejszego rozporządzenia, aby umożliwić państwom członkowskim i Komisji opracowanie tych technologii.
- (16) Oszustwa związane z VAT w e-handlu stanowią wspólny problem wszystkich państw członkowskich. Państwa członkowskie działające w pojedynkę nie dysponują informacjami niezbędnymi do zapewnienia właściwego stosowania przepisów dotyczących VAT w e-handlu oraz do rozwiązania problemu oszustw związanych z VAT w e-handlu. Ponieważ cel niniejszego rozporządzenia, a mianowicie walka z oszustwami związanymi z VAT w e-handlu, nie może zostać osiągnięty w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast ze względu na transgraniczny charakter e-handlu możliwe jest jego lepsze osiągnięcie na poziomie Unii, Unia może podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, określoną w tym artykule, niniejsze rozporządzenie nie wykracza poza to, co konieczne do osiągnięcia tego celu.
- (17) Niniejsze rozporządzenie jest zgodne z prawami podstawowymi i zasadami uznanymi w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. W szczególności niniejsze rozporządzenie ma na celu zapewnienie pełnego poszanowania prawa do ochrony danych osobowych określonego w art. 8 Karty. W związku z tym niniejsze rozporządzenie ściśle ogranicza ilość danych osobowych, które zostaną udostępnione organom podatkowym. Przetwarzanie informacji o płatnościach zgodnie z niniejszym rozporządzeniem powinno odbywać się wyłącznie w celu zwalczania oszustw związanych z VAT w e-handlu. Przekazywane i wymieniane dane o płatnościach powinny być przetwarzane wyłącznie przez urzędników łącznikowych Eurofisc organów podatkowych w granicach tego, co jest odpowiednie do osiągnięcia celu, jakim jest zwalczanie oszustw związanych z VAT w e-handlu.

- (18) Zgodnie z art. 42 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2018/1725 przeprowadzono konsultacje z Europejskim Inspektorem Ochrony Danych, który wydał opinię w dniu [...] r.⁷
- (19) Należy zatem odpowiednio zmienić rozporządzenie (UE) nr 904/2010,

PRZYJMUJE NINIEJSZE ROZPORZĄDZENIE:

Artykuł 1
Zmiany w rozporządzeniu (UE) nr 904/2010

W rozporządzeniu (UE) nr 904/2010 wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 2 dodaje się lit. s)–v) w brzmieniu:
- „s) »dostawca usług płatniczych« oznacza podmiot wymieniony w art. 1 ust. 1 lit. a)–f) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366(*) lub osobę fizyczną lub prawną korzystającą ze zwolnienia zgodnie z art. 32 tej dyrektywy;
 - t) »transakcja płatnicza« oznacza działanie zdefiniowane w art. 4 pkt 5 dyrektywy (UE) 2015/2366;
 - u) »płatnik« oznacza osobę fizyczną lub prawną zdefiniowaną w art. 4 pkt 8 dyrektywy (UE) 2015/2366;
 - v) »odbiorca« oznacza osobę fizyczną lub prawną zdefiniowaną w art. 4 pkt 9 dyrektywy (UE) 2015/2366.

(*) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE (Dz.U. L 337 z 23.12.2015, s. 35).”;

- 2) w ROZDZIALE V wprowadza się następujące zmiany:
- a) tytuł rozdziału V otrzymuje brzmienie:
„GROMADZENIE, PRZECHOWYWANIE I WYMIANA KONKRETNÝCH INFORMACJI”;
- b) dodaje się nagłówek sekcji 1 w brzmieniu:
„SEKCJA 1
Automatyczny dostęp do określonych informacji przechowywanych w krajowych systemach elektronicznych”;
- c) po art. 24 dodaje się nagłówek sekcji 2 w brzmieniu:
„SEKCJA 2
Gromadzenie określonych informacji i centralny system elektroniczny”;

⁷ Dz.U. C [...] z [...], s. [...].

- d) dodaje się art. 24 a–24f w brzmieniu:

„Artykuł 24a

Komisja opracowuje, utrzymuje i obsługuje centralny elektroniczny system informacji o płatnościach («CESOP») oraz zarządza nim w celu prowadzenia dochodzeń w sprawie domniemanych oszustw związanych z VAT lub w celu wykrywania oszustw związanych z VAT.

Artykuł 24b

1. Każde państwo członkowskie gromadzi i przechowuje w krajowym systemie elektronicznym informacje na temat odbiorców i transakcji płatniczych, o których mowa w art. 243b dyrektywy 2006/112/WE(*).
2. Każde państwo członkowskie gromadzi informacje, o których mowa w ust. 1, od dostawców usług płatniczych:
 - a) nie później niż dziesięć dni po upływie kwartału kalendarzowego, którego dotyczą informacje;
 - b) za pomocą standardowego formularza elektronicznego.
3. Właściwy organ każdego państwa członkowskiego przekazuje informacje, o których mowa w ust. 1, do CESOP nie później niż piętnaście dni po upływie kwartału kalendarzowego, którego dotyczą informacje.

(*) Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1).

Artykuł 24c

1. Komisja zapewnia, by przy pomocy CESOP można było:
 - a) przechowywać przekazane informacje zgodnie z art. 24b ust. 3;
 - b) agregować przechowywane informacje zgodnie z lit. a) w odniesieniu do każdego poszczególnego odbiorcy;
 - c) analizować przechowywane informacje zgodnie z lit. a) i b) wraz z odpowiednimi ukierunkowanymi informacjami przekazanymi lub zgromadzonymi zgodnie z niniejszym rozporządzeniem;
 - d) udostępniać informacje, o których mowa w lit. a), b) i c), urzędnikom łącznikowym Eurofisc, o których mowa w art. 36 ust. 1.
2. W CESOP przechowuje się informacje, o których mowa w ust. 1 lit. a) i b), przez okres maksymalnie dwóch lat od daty zakończenia roku, w którym informacje zostały przeniesione do systemu.

Artykuł 24d

Komisja zapewnia dostęp do informacji przechowywanych w CESOP urzędnikom łącznikowym Eurofisc, którzy posiadają identyfikator użytkownika CESOP, jeżeli

informacje te są wymagane do celów prowadzenia dochodzeń w sprawie domniemych oszustw związanych z VAT lub w celu wykrywania oszustw związanych z VAT.

Artykuł 24e

Następujące środki, zadania, szczegóły techniczne, format standardowego formularza elektronicznego, elementy informacji, ustalenia praktyczne i procedurę bezpieczeństwa przyjmuje się zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 58 ust. 2:

- a) środki techniczne służące ustanowieniu i utrzymaniu CESOP;
- b) zadania Komisji w zakresie zarządzania CESOP;
- c) szczegóły techniczne infrastruktury i narzędzi niezbędnych do zapewnienia połączenia i ogólnej operacyjności między CESOP i krajowymi systemami elektronicznymi, o których mowa w art. 24b;
- d) standardowe formularze elektroniczne, o których mowa w art. 24b ust. 2 lit. b);
- e) informacje i szczegóły techniczne dotyczące dostępu do informacji, o którym mowa w art. 24c ust. 1 lit. d);
- f) praktyczne ustalenia dotyczące identyfikacji urzędnika łącznikowego Eurofisc, który to urzędnik będzie miał dostęp do CESOP zgodnie z art. 24d;
- g) procedurę zapewniającą wdrożenie odpowiednich technicznych i organizacyjnych środków bezpieczeństwa, zarówno w momencie opracowywania CESOP, jak i w momencie przetwarzania informacji w CESOP.

Artykuł 24f

1. Koszty ustanowienia, prowadzenia i utrzymania CESOP pokrywane są z budżetu ogólnego Unii. Koszty te obejmują koszty bezpiecznego połączenia między CESOP a systemami krajowymi państw członkowskich, a także usługi niezbędne do realizacji zadań wymienionych w art. 24c ust. 1.
2. Państwa członkowskie ponoszą koszty wszelkich niezbędnych zmian w krajowych systemach elektronicznych, o których mowa w art. 24b ust. 1, i są za te zmiany odpowiedzialne.”;
- 3) w art. 37 dodaje się akapit w brzmieniu:
„Sprawozdanie roczne zawiera w odniesieniu do każdego państwa członkowskiego co najmniej szczegółowe informacje dotyczące liczby przeprowadzonych kontroli oraz dodatkowego podatku VAT oszacowanego i pobranego w wyniku przetwarzania informacji zgodnie z art. 24d.”;
- 4) w art. 55 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:
„1a. Informacje, o których mowa w rozdziale V sekcja 2, wykorzystuje się wyłącznie do celów, o których mowa w ust. 1, jeżeli zostały zweryfikowane poprzez odniesienie do innych informacji dotyczących VAT, którymi dysponują właściwe organy państw członkowskich.”.

Artykuł 2

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie dwudziestego dnia po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Niniejsze rozporządzenie stosuje się od dnia 1 stycznia 2022 r.

Niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*