



Брюксел, 18.12.2017г.
COM(2017) 778 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно функционирането на механизмите, установени по силата на Директива 2010/24/ЕС на Съвета от 16 март 2010 г. относно взаимната помощ при събиране на вземания, свързани с данъци, такси и други мерки

{SWD(2017) 461 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

- а. Очаква се всеки да плаща дължимите от него данъци. В случай на непогасяване на данъчни задължения данъчните органи предприемат действия по събиране на данъците. Компетенциите на данъчните органи обаче са ограничени до тяхната национална територия. Те не могат да предприемат действия по събиране на вземания в други държави, макар и да е възможно данъчните длъжници да са се преместили в друга държава или да притежават активи в други държави. Поради това ЕС е приел законодателство, което позволява на държавите — членки на ЕС, да си предоставят взаимна помощ за събирането на своите данъци и по отношение на вземания на ЕС, както е предвидено в член 2 от Директивата.

Със следния пример е илюстриран начинът на функциониране на тази помощ при събирането на вземания: дадено лице не е платило своите данъчни задължения в държава членка А. То се премества в държава членка Б, а също така притежава собственост в държава членка В. В този случай данъчните органи на държавата членка А могат да отправят искане до данъчните органи на държавата членка Б и държавата членка В за помощ при събирането на данъците, дължими на държавата членка А.

По този начин взаимната помощ при събиране на вземания допринася за осигуряване на справедливост и недискриминация в областта на данъчното облагане: тя помага да се гарантира, че всеки плаща своите данъци, и спомага за предотвратяването на измами и данъчни загуби за държавите членки и за ЕС.

- б. На 16 март 2010 г. Съветът прие Директива 2010/24/ЕС относно взаимната помощ при събиране на вземания, свързани с данъци, такси и други мерки¹. Тя предвижда различни форми на помощ при събиране на вземания:
- обмен на информация от предполагаемо значение за събирането на данъчни вземания (обмен на информация при поискване; обмен на информация без предварително искане относно възстановяването на данъци; присъствие в административни служби и участие в административни разследвания в други държави членки);
 - помощ при уведомяване относно документи, свързани с данъчни вземания или тяхното събиране;
 - искания за събиране на данъчни вземания;
 - искания за обезпечителни мерки с оглед осигуряване на събирането в случаите, когато вземането или инструментът за предприемане на изпълнителни мерки в запитващата държава членка са оспорвани или когато вземането все още не е предмет на инструмент за предприемане на изпълнителни мерки в запитващата държава членка.

Тази директива регламентира помощта при събиране на вземания, свързани с всички данъци, начислявани от държавите членки или от името на държавите

¹ ОВ L 84, 31.3.2010 г., стр. 1.

членки, или от техни териториални или административни подразделения, или от името на Съюза.

- в. Държавите членки трябваше да транспонират тази директива до 31 декември 2011 г., а новите условия трябваше да влязат в сила на 1 януари 2012 г. (член 28 от Директивата).
- г. Член 27, параграф 3 от Директивата предвижда Комисията да докладва на всеки 5 години на Европейския парламент и на Съвета за функционирането на механизмите, установени по силата на същата директива. Настоящият доклад е първият доклад по силата на тази нова директива².
- д. Настоящият доклад е придружен от обзорен доклад, описващ консултациите със заинтересованите страни, проведени от Комисията при изготвянето на доклада. Консултациите с данъчните органи на държавите членки са извършени по линия на дейностите на експертната група по събирането на вземания, отговаряща за мониторинга върху изпълнението на рамката на ЕС относно помощта при събиране на вземания, както и чрез въпросник, разпространен до данъчните органи, във връзка с помощта при събиране на вземания. Освен това Комисията проведе обществена консултация по този въпрос. Докладите от тези консултации са публикувани на уебсайта на Комисията.

В работен документ на службите на Комисията, приложен към настоящия доклад, се съдържа по-подробна оценка на прилагането на тази директива.

2. ОБЩ ПРЕГЛЕД НА ИЗПОЛЗВАНЕТО НА ВЗАИМНА ПОМОЩ В ПЕРИОДА 2011³ — 2015 Г.

- а. В периода 2011 — 2016 г. използването на всички традиционни видове помощ при събиране на вземания (искания за информация, искания за уведомяване, искания за обезпечителни мерки и/или мерки за събиране на вземания) продължи да се увеличава:

Таблица 1: общ брой искания, получени от всички държави членки в периода 2011 — 2016 г.:

² Предходните доклади относно взаимната помощ при събиране на данъци разглеждаха помощта при събирането въз основа на предишното законодателство: първите механизми за взаимна помощ при събиране на вземания бяха заложи в Директива 76/308/ЕИО на Съвета от 15 март 1976 г. Посочената директива и актовете за нейното изменение бяха кодифицирани с Директива 2008/55/ЕО на Съвета от 26 май 2008 г.

Тези предходни доклади бяха представени на 4.9.2009 г. (доклад СОМ(2009)451 за прилагането на разпоредбите относно взаимопомощта при събиране на вземания в периода 2005 — 2008 г.) и на 15.2.2012 г. (доклад СОМ(2012)58 за прилагането на разпоредбите относно взаимопомощта при събиране на вземания в периода 2009 — 2010 г.).

³ Директива 2010/24/ЕС трябваше да започне да се прилага, считано от 1 януари 2012 г. Комисията обаче смята, че е полезно да се направи сравнение и със ситуацията през 2011 г., когато все още се прилагаше предшестващата я Директива 2008/55/ЕО.

	Искания за информация	Искания за уведомяване	Искания за обезпечителни мерки ⁴	Искания за събиране на вземания
2011 г.	3218	1284		9566
2012 г.	6081	1323		7661
2013 г.	8250	2066	102	10391
2014 г.	9988	2195	80	14123
2015 г.	10733	2168	123	14769
2016 г.	13630	2205	76	16403

Общият брой годишни съобщения (нови искания и последващи действия по съществуващи искания) между запитващите и запитаните органи във всички държави — членки на ЕС, също се увеличава.

Таблица 2: общ брой годишни съобщения във връзка с исканията за помощ при събиране на вземания в периода 2012 — 2016 г.:

2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
125 163	98 493 ⁵	138 628	139 402	166 457

- б. При все това държавите членки все още не използват възможността длъжностни лица по събиране на данъци да отиват от една държава членка в друга държава членка и да присъстват при извършването на административни разследвания — или дори да участват в такива, като разпитват лица и преглеждат досиета — както и да съдействат на длъжностни лица от запитаната държава членка при провеждането на съдебни производства в тази държава⁶. В това отношение резултатите потвърждават наблюденията, че не се използват съответните разпоредби на други нормативни актове на ЕС относно административното сътрудничество между данъчните органи⁷.
- в. Голяма част от държавите членки считат, че сътрудничеството в рамките на настоящата директива е подобрило събирането на техните данъчни вземания. Наличните статистически данни потвърждават, че сумите, възстановени въз основа на законодателството на ЕС, отново са отбелязали ръст след първоначалния спад през 2012 г. Спадът през 2012 г. може да бъде обяснен — поне до известна степен — с късното въвеждане на Директива 2010/24/ЕС в редица държави членки и с

⁴ Няма статистически данни за броя на исканията за обезпечителни мерки преди 2013 г.

⁵ Липсва ясно обяснение за временния спад през 2013 г. Няколко държави членки обаче закъсняха с прилагането на Директива 2010/24/ЕС, като е възможно това да е засегнало съобщаването на новите искания и предприемането на последващи действия по съществуващите.

⁶ В периода 2015 — 2016 г. е докладван един случай, в който длъжностни лица са отишли в друга държава членка.

⁷ Регламент (ЕС) № 904/2010 относно административното сътрудничество в областта на ДДС; Регламент (ЕС) № 389/2012 относно административното сътрудничество в областта на акцизите; Директива 2011/16/ЕС относно административното сътрудничество за други данъци.

работната натовареност, създадена от необходимостта компетентните органи да се запознаят с новото законодателство, новите процедури, новите формуляри за искания и единните инструменти. Сумите, събрани през периода 2013 — 2014 г., съответстват на сумите, събрани през периода 2009 — 2010 г. Резултатите продължават да се повишават през 2015 г. (и са по-добри от предходния най-добър резултат, постигнат през 2011 г.).

Таблица 3: обзор на събраните суми (2011 — 2016 г.):

	Събрани по искане на друга държава членка (<u>преди приспадане на собствените разходи</u>)	Събрани чрез искания към друга държава членка
	<i>в евро</i>	<i>в евро</i>
2011 г.	54 031 822	62 475 879
2012 г.	30 641 451	32 076 738
2013 г.	35 580 763	41 115 223
2014 г.	42 839 876	46 395 481
2015 г.	81 402 061	65 711 419
2016 г.	76 500 163	67 019 250

- г. Разбира се, увеличаването на броя на исканията за помощ и на събраните суми само по себе си не е подходящ показател за функционирането на рамката на ЕС за помощ при събиране на вземания.

Консултациите с данъчните органи на държавите членки показват, че помощта при събирането на вземания функционира добре при несложни ситуации (напр. гранични работници), при които помощта при събиране на вземания осигурява решение за липсата на трансгранична компетентност на данъчните органи. В други ситуации обаче, по-специално когато несъбраните вземания се дължат на измамните намерения на длъжника, се счита, че помощта при събиране на вземания, както и самото събиране на вземанията в запитващата държава членка са по-трудно осъществими.

Това гледище на държавите членки се потвърждава от статистическите данни. Макар тези статистически данни да дават само обща представа за процента на събиране на вземанията,⁸ те ясно показват, че реално събраните суми са много по-ниски от сумите, за които са постъпили искания за помощ при събиране на вземания⁹.

⁸ Наличните към момента статистически данни не позволяват изготвянето на точни заключения за процента на събиране на вземанията (вж. работния документ на службите на Комисията, точка 4.2.3.).

⁹ Вж. работния документ на службите на Комисията, точка 6.1.1.2.

3. ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ДИРЕКТИВА 2010/24/ЕС ВЪРХУ ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА ВЗАИМНАТА ПОМОЩ: ПОЛОЖИТЕЛНА ОЦЕНКА

- а. Значението на добре функциониращата помощ при събиране на вземания беше подчертано от участниците в обществената консултация. Съществуването и използването на ясни и ефективни процедури за помощ беше отчетено като полезно за всички страни в такива производства.
- б. Що се отнася до финансовата и административната тежест, следва да се отбележи, че естеството на Директивата — осигуряване на законовата основа и техническите инструменти, позволяващи на държавите членки да си оказват взаимна помощ при събиране на вземания, без да се определят национални правила за събиране на вземания — затруднява количественото определяне на тежестта, свързана с помощта при събиране на вземания. Тази тежест до голяма степен е повлияна от разходите и работното натоварване, свързани с националните процедури за събиране на вземания. Освен това всеки случай на събиране на вземания е различен и зависи от специфичните обстоятелства, свързани с вземането. Поради това при оценката бяха събрани само (някои) доказателства за разходите и тежестите, ограничени от рамките на прилагането на Директивата, отразяващи индивидуалния опит на длъжностните лица по събиране на вземания. Тази информация е надлежно анализирана в приложения работен документ на службите на Комисията. Не е възможно обаче екстраполиране, позволяващо становище относно свързаните с Директивата регулаторни разходи на равнище ЕС.

В тази връзка следва също така да се отбележи, че не е налична надеждна количествена информация относно административната тежест. Службите на Комисията нямат достъп до индивидуалните досиета (в съответствие с член 23 от Директивата) и националните данъчни органи не са склонни да предоставят по-подробна количествена статистическа информация от изискваната по силата на член 27, параграф 1 от Директивата.

- в. Една от основните цели на Директива 2010/24/ЕС на Съвета е „помощта да стане по-ефикасна и по-ефективна, както и да се улесни нейното прилагане на практика“¹⁰. Държавите членки са почти напълно единодушни, че тази цел е постигната. Всички държави членки, с изключение на една, потвърдиха, че Директива 2010/24/ЕС ги е улеснила при предоставянето и получаването на взаимна помощ при събиране на вземания в сравнение със ситуацията, съществуваща при предходната правна рамка. Всички участници в обществената консултация също така се съгласиха, че настоящата рамка на ЕС е улеснила държавите членки при предоставянето на взаимна помощ при събиране на данъци.
- г. Повечето участници в консултациите с държавите членки и в обществената консултация също така изразиха мнение, че съществуващите правила на ЕС за помощ при събиране на вземания подобряват спазването на данъчното законодателство, макар и да не е възможно този ефект да бъде точно оценен.

¹⁰ Преамбюл на Директива 2010/24/ЕС на Съвета, точка 4.

- д. Използването на електронните формуляри за искания и на единните инструменти (единен инструмент за предприемане на изпълнителни мерки в запитаната държава членка (UIPE) и единен формуляр за уведомяване (UNF)) е подобрило ефикасността и ефективността на помощта при събиране на вземания.

Електронните формуляри за искания, позволяващи автоматичен превод, са наложили общ стандарт за комуникация между данъчните органи. Някои данъчни органи са направили забележки например по отношение на дължината на формуляра за искане за събиране на вземания, но тези формуляри са разработени в сътрудничество с държавите членки, като многобройните възможни варианти и ситуации са включени по тяхно желание.

Почти всички държави членки потвърждават, че използването на единния инструмент за предприемане на изпълнителни мерки в запитаната държава членка (UIPE) улеснява изготвянето на искания за помощ. Улеснено е и обработването на исканията за помощ, постъпили от други държави членки¹¹. Основните предимства на UIPE са липсата на разходи за превод, избягването на въпросите за признаването и електронното предаване. Повечето държави членки имат положително мнение и за използването на единния формуляр за уведомяване (UNF), придружаващ документите с искане за помощ за уведомяване.

Макар и увеличеният брой искания да води до по-голямо работно натоварване, беше сметено, че този ефект се смекчава от използването на единните инструменти.

Положителни мнения относно полезността на тези единни инструменти (UIPE и UNF) бяха изразени и от участниците (представляващи гледната точка на данъкоплатците или длъжниците) в обществената консултация¹². Беше сметено, че тези документи предоставят задоволително количество данни по отношение на вземанията и отговорните служби.

- е. Разширяването на материалния обхват е създавало по-голямо работно натоварване за съответните данъчни органи. Макар и общият размер на тези други данъци и такси да остава относително нисък (спрямо размера на основните категории данъци: ДДС и данъците върху дохода), те могат да са свързани със значителен брой искания. Въпреки това голяма част от държавите членки потвърдиха, че разширяването на обхвата на Директивата е полезно, тъй като това допринася и за спазването на данъчното законодателство.

4. ОСНОВНИ ПРОБЛЕМИ И ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПО-НАТАТЪШНО ПОДОБРЕНИЕ

¹¹ Това заключение беше потвърдено и от анализа, извършен от белгийската Сметна палата през октомври 2014 г. (вж. точка 6.2.2.1.е. от работния документ на службите на Комисията).

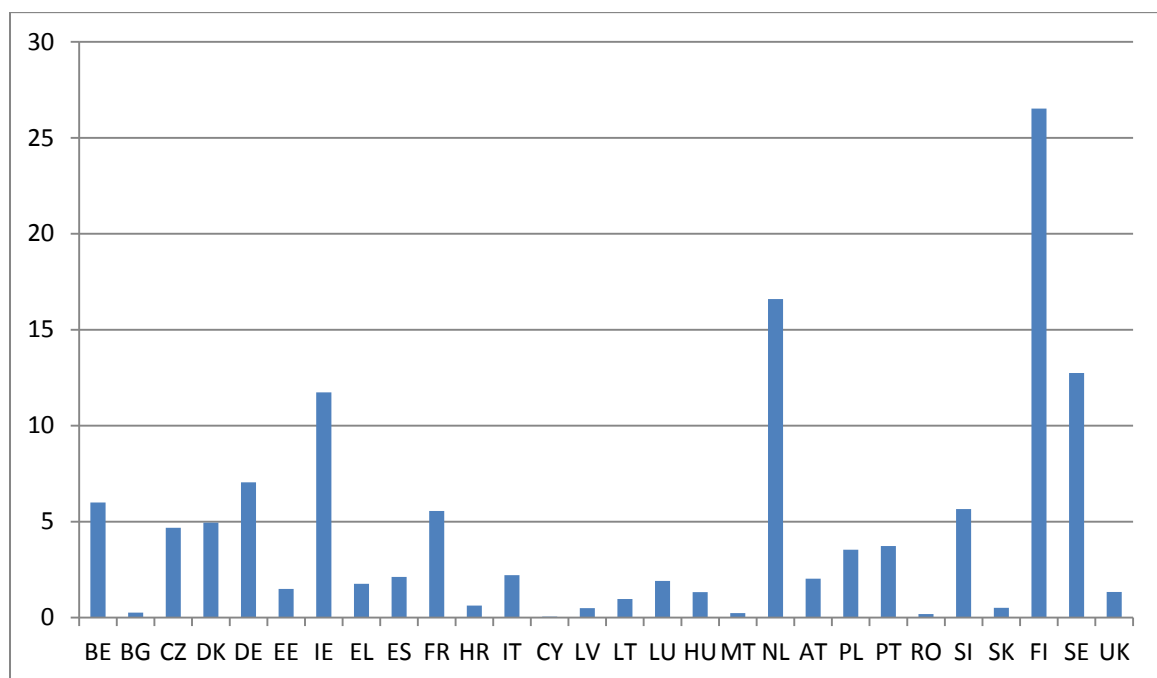
¹² Следва обаче да се отбележи, че броят на участниците, имащи личен опит с тези единни инструменти, беше много малък.

4.1. Необходимост от достатъчни ресурси за постигане на по-голяма солидарност между данъчните администрации

- а. В своите отговори на въпросника за оценка 18 държави членки отбелязаха, че броят искания за събиране на вземания, постъпили от други държави членки, е много натоварващ за тях, а 17 държави членки посочиха проблем с липсата на ресурси на национално равнище. Те обясняват, че не разполагат с човешките ресурси, необходими за осигуряване на своевременна обработка на всички искания.
- б. Също така 10 държави членки изразиха опасение, че за някои данъчни администрации помощта при трансгранично събиране на вземания не е приоритет.

Може да се предположи, че поне до известна степен резултатите от взаимната помощ при събиране на вземания са повлияни от недостатъчните усилия на запитаните държави членки да предоставят помощ при събиране на вземания (а в някои случаи на слабости на тяхната вътрешна система за събиране на данъци; вж. точка 4.2.).

Таблица 4: Процент на средния годишен размер на събраните вземания спрямо средния годишен размер на вземанията, за чието събиране са подадени искания за помощ, и двата за периода 2013 — 2016 г., както са докладвани от запитаната държава членка:



- в. До голяма степен успехът на взаимната помощ при събиране на вземания зависи от наличието на достатъчни ресурси и усилия за сътрудничество. Държавите членки следва да отделят достатъчно ресурси за вътрешното събиране на вземания, както и за исканията за помощ при събиране на вземания, постъпващи от други държави членки.

Подобни инвестиции във всяка държава членка са предпоставка за правилното функциониране на вътрешния пазар без прилагането на дискриминационни протекционистични мерки. Те спомагат също така за предотвратяването на измами и на загуби за бюджета.

В перспектива инвестирането във взаимна помощ при събиране на вземания може да се разглежда като важна част от стратегията на данъчните администрации за спазване на данъчното законодателство, тъй като то е насочено към намаляване на чувството за безнаказаност на недобросъвестните данькоплатци.

Естествено запитващите държави членки също носят отговорност за подобряване на спазването на данъчното законодателство и за максимизиране на възможностите за вътрешно събиране на данъци, но при необходимост запитващите държави членки следва да могат да разчитат на солидарността на запитаните държави членки.

4.2. Засилване на вътрешното събиране на данъци: предпоставка за успешна помощ при събирането на вземания

- a. При изпълнението на искане за събиране на вземане или на искане за обезпечителни мерки запитаният орган използва правомощията и процедурите, предвидени в законовите, подзаконовите или административните разпоредби на запитаната държава членка, приложими за същите или подобни вземания (член 13, параграфи 1 и 17 от Директива 2010/24/ЕС). Това означава, че успехът на взаимната помощ при събиране на вземания до голяма степен е повлиян от ефикасността на всяка национална система за събиране на данъци.

Както потвърждават няколко участници в обществената консултация и в консултациите с данъчните органи, държавите членки следва да увеличат своите усилия за предоставяне на помощ при събиране на вземания на други държави членки, както и следва да намалят неоснователните вътрешни ограничения и изисквания, които стесняват техния капацитет за изпълнение на исканията за помощ при събиране на вземания.

В тази връзка в действителност изглежда, че националните мерки за събиране на данъци не са винаги достатъчни, нито ефикасни. В своите отговори на въпросника няколко данъчни органи са посочили, че тяхната работа се усложнява от сложните национални правила или тромави вътрешни процедури и изисквания, което сериозно ограничава възможностите на данъчните органи да предприемат обезпечителни мерки или мерки за събиране на вземания.

Изглежда също така, че обменът на информация в рамките на държавите членки и достъпът до бази данни, съдържащи информация от значение за събирането на данъци, трябва да бъдат подобрени и улеснени.

Освен това правилото за използването на националните процедури за събиране на данъци често се прилага по начин, при който стъпките, предхождащи реалното събиране (уведомяване за вземането, нов платежен период), се повтарят в

запитаната държава членка, въпреки че вече са били извършени в запитващата държава членка, което води до допълнително забавяне на процеса на събиране на вземанията и създава допълнителна вероятност недобросъвестните данъкоплатци да се укрият и да прехвърлят своите активи преди процесът по събиране на вземанията да започне.

Поради това доброто управление на събирането на данъци предполага държавите членки да улесняват изпълнението на исканията за помощ на своята територия, адаптирайки и укрепвайки своето вътрешно законодателство и подобрявайки практиките за събиране на данъци. Същевременно с това държавите членки следва да вземат под внимание необходимостта от зачитане на правата на данъчните длъжници, както изискват участниците в обществената консултация.

- б. Горното заключение е в съответствие със заключенията, представени от Комисията в нейното съобщение от 7 април 2016 г. относно план за действие във връзка с ДДС, в което Комисията поддържа становището, че данъчните администрации трябва да повишат своята ефикасност¹³.

Следва да се организират стратегически дискусии с ръководителите на органите за събиране на данъци в държавите членки с цел подпомагане на инициативите и реформите по отношение на събирането на данъци в държавите членки.

При все това следва да се вземе под внимание, че всяка държава членка има свои собствени специфични особености от гледна точка на структурата на нейните данъчни органи и организирането на процедурите за събиране на данъци. Следователно спънките в процедурите и организацията за събиране на вземания не са непременно еднакви във всички държави членки, поради което примерите за най-добри практики от една държава членка не винаги могат механично да се приложат в друга държава членка.

Като приоритет Комисията ще прикани държавите членки с най-нисък процент на събиране на вземания при оказване на помощ (т.е. процент на събиране на вземанията под или около 2 %: Кипър, Румъния, Малта, България, Латвия, Словакия, Хърватия, Литва, Унгария, Обединеното кралство, Естония, Гърция, Люксембург, Австрия, Испания и Италия)¹⁴ да анализират своите основни проблеми с участието на национални експерти по събирането на данъци (от администрацията и по възможност други експерти) от тези държави членки. Комисията ще предостави подкрепа за извършване на оценка на възможните мерки за подобряване на събираемостта на вземанията в тези държави.

4.3. Подобряване на функционирането на рамката на ЕС за помощ при събиране на вземания

¹³ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет относно план за действие във връзка с ДДС, COM(2016) 148 final, точка 3.2.

¹⁴ Вж. работния документ на службите на Комисията (точка 6.1.1.2, таблица 5в).

- а. Общопризнато е, че в областта на помощта при събиране на данъци нормативната уредба на ЕС е най-напредналата. Тя съдържа инструменти за изпълнителни мерки, като например единния формуляр за уведомяване (UNF) и единния инструмент за предприемане на изпълнителни мерки в запитаната държава членка (UIPE); тя се характеризира с широк материален обхват и добре разработени правила за обработка на исканията за помощ). Въпреки това държавите членки и участниците в обществената консултация направиха няколко предложения за допълнително подобряване на правната рамка¹⁵.

Специално внимание беше отделено на обхвата; обmena на информация и достъпа до съответните бази данни; обезпечителните мерки; условията, регламентиращи помощта при събиране на вземания (условия във връзка със стари вземания, използване на прагове).

- б. При все това гледищата на държавите членки относно възможното опростяване и други промени на действащото законодателство изглежда са твърде различни и противоречиви.

Няколко предложения за опростяване вече бяха анализирани и до известна степен обсъдени с държавите членки в рамките на експертната група по събиране на вземания и Комитета по събиране на вземания, например:

- едно разширяване на обхвата би позволило да бъдат избегнати някои съмнения във връзка с ограниченията на текущия обхват и би направило възможно прилагането на единни правила и механизми по отношение на по-широк кръг вземания (напр. вземания в областта на социалната сигурност; други публични вземания), но е вероятно да предизвика сериозни проблеми (правилата за помощта при събиране на вземания в областта на социалната сигурност са заложиени в други правни инструменти, приети на различно правно основание; включването на други вземания в обхвата може да бъде прието само с единодушие);
- някои правила на настоящата директива могат да бъдат сметени за доста сложни (напр. правилата по член 18, параграф 2 от Директивата относно условието за давността на вземанията; правилата по член 19, параграф 2 от Директивата относно спирането, прекъсването или удължаването на давностните срокове). При все това изглежда е трудно да се постигне единодушие по начините за изменение на тези разпоредби;
- едно предложение за улесняване на обmena на информация за свързаните с автомобили данни чрез разрешаване на използването на мрежата EUCARIS (Европейската информационна система за превозни средства и свидетелства за правоуправление), която позволява автоматично обработване на искания, беше отхвърлено от значителен брой държави членки;
- неотдавна Комитетът по събиране на вземания се съгласи да приеме някои опростявания на Регламент за изпълнение (ЕС) № 1189/2011 на Комисията, а именно по отношение на обменния курс (член 18, параграф 2 от посочения регламент), с цел да се позволи автоматично изчисляване на обменния курс при бъдещите електронни формуляри за искания; както и по отношение на

¹⁵ Преглед на тези предложения е представен в работния документ на службите на Комисията (точка 6.3.2.).

използването на специален формуляр за обяснение на причините и условията за исканията за обезпечителни мерки, с цел да се улесни изпълнението на такива искания в запитаната държава членка.

- в. Участниците в обществената консултация изразиха противоречиви становища и по отношение на предложенията за конкретни изменения. Макар и като цяло да имаше консенсус, че ЕС следва да предприеме строг подход към неосказващите съдействие държави членки или други държави, както и че е необходимо обезпечителните мерки да бъдат засилени и да се гарантират своевременни отговори на исканията за помощ, няколко участници подчертаха също така необходимостта да се зачитат правата на защита на данъчния длъжник, както и необходимостта от ограничаване на административната тежест за запитаната държава членка. Въз основа на горепосочените съображения участниците в обществената консултация изразиха смесени мнения по въпроса дали следва да се предоставя помощ при събиране на вземания за оспорвани вземания или за вземания, чийто размер е под текущия праг.
- б. Предвид посоченото по-горе следва да се даде приоритет на подобряване на изпълнението на исканията за помощ при събиране на вземания на национално равнище в рамките на действащата правна рамка за помощ при събиране на вземания. Изглежда, че за да бъдат използвани напълно възможностите, предлагани от действащото законодателство на ЕС, са необходими повече действия на национално равнище.
- в. Проблемът с липсващите длъжници и активи не е проблем, съществуващ само в рамките на ЕС. Очевидно, че щом могат да се движат свободно и да прехвърлят своите активи в трети държави, данъчните измамници лесно ще избягват дейности по събиране на данъци в рамките на ЕС. Ето защо Комисията неотдавна договори първото международно споразумение между ЕС и Норвегия за административно сътрудничество в областта на ДДС. В това споразумение е включена взаимна помощ при събиране на вземания, свързани с ДДС. Правилата, регламентиращи помощта при събиране на вземания, съответстват на разпоредбите на Директивата на ЕС — макар и обхватът на това споразумение да е ограничен до вземания, свързани с ДДС — и електронните формуляри на ЕС ще бъдат използвани в отношенията с Норвегия. Електронните формуляри за събиране на вземания действително са разработени така, че да могат да бъдат използвани в отношенията с трети държави. Тази обща рамка ще улесни работата на компетентните органи.

4.4. Необходимост от по-добра комуникация и повече насоки

- а. Службите на Комисията вече са предприели редица действия за повишаване на осведомеността за законодателство на ЕС относно взаимната помощ при събиране на данъци и за разясняване на сложните правила на това законодателство:
 - националните данъчни органи могат да повдигат своите въпроси в рамките на експертната група по събиране на вземания или чрез своите национални точки за

контакт и се приканват да участват в семинарите или проектните групи по програмата „Фискалис 2020“¹⁶;

- законодателството се разяснява на обществеността чрез специална уебстраница „Често задавани въпроси и отговори“ на уебсайта на Комисията¹⁷;
- на уебсайта на Комисията е публикуван и информационен бюлетин относно новостите в областта на събирането на данъци на национално равнище, на равнище ЕС и на международно равнище, включително що се отнася до помощта при събиране на вземания¹⁸.

- б. Въпреки това отговорите от консултациите с данъчните органи и от обществената консултация ясно показват, че данъчните органи, данъкоплатците и работещите в областта на данъчното облагане биха желали да получат повече насоки по отношение на тълкуването и прилагането на правилата на ЕС в тази област.

Поради разширяването на обхвата до всички данъци и факта, че други (децентрализирани) служби следва също да са осведомени за възможностите за получаване на помощ при събиране на вземания (за изпращане на искания) или за своите задължения в случаите, когато трябва да предприемат мерки за събиране на вземания или обезпечителни мерки (при получаване на искания), се изисква предоставяне на повече информация и/или обучения на националните органи.

Тези допълнителни насоки могат да бъдат полезни и за други работещи в областта на данъчното облагане, занимаващи се със случаи на предоставяне на помощ при събиране на данъци (напр. съдии в държавите членки, които трябва да одобряват определени обезпечителни мерки или мерки за събиране на вземания, или да разглеждат случаи на оспорване на такива мерки), а също така може да се предоставя повече информация на обществеността¹⁹.

- в. Държавите членки имат важна роля в тази комуникация. Комисията ще продължи да оказва подкрепа на държавите членки в това усилие. Първата стъпка ще бъде публикуването на обяснителните бележки за тълкуването на законодателството на ЕС относно помощта при събиране на вземания²⁰.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

- а. Законодателството и рамката на ЕС за помощ при събиране на данъци са улеснили взаимното предоставяне на помощ при събиране на данъци между държавите — членки на ЕС.

¹⁶ „Фискалис 2020“ е програма на ЕС за сътрудничество, даваща възможност на националните данъчни администрации да създават и обменят информация и експертни становища. Вж.: http://ec.europa.eu/taxation_customs/fiscalis-programme/fiscalis-2020-programme_en

¹⁷ http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/tax-cooperation-control/tax-recovery_en

¹⁸ http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/tax-cooperation-control/tax-recovery_en

¹⁹ Резултатите от откритата обществена консултация показаха, че повечето участници не са запознати с вече предприетите от службите на Комисията комуникационни действия.

²⁰ На 22 февруари 2017 г. експертната група по събиране на вземания се съгласи да публикува тези обяснителни бележки в близко бъдеще.

- б. С оглед гарантиране на ефикасността и ефективността на взаимната помощ при събиране на вземания държавите членки следва да укрепят своите вътрешни системи за събиране на данъци и да заделят достатъчно ресурси за работа по исканията за помощ при събиране на вземания.
В това отношение следва да се анализира дали и как може да се събира обстойна и прецизна количествена информация за административната тежест и административните разходи, както и за съотношението между работното натоварване в резултат на постъпващите искания за помощ и заделените административни ресурси в запитаната държава членка.
- в. Подобряването на различни (правни и технически) аспекти от функционирането на системата може да се обсъди с държавите членки и с други заинтересовани страни, включително данъкоплатците.
- г. По-широката комуникация за разясняване и популяризиране на това законодателство би допринесла за подобряване на спазването на данъчното законодателство и зачитането на правата на данъкоплатците.
- д. Събирането на данъци е и остава трудно в случаите на организирани данъчни измами от страна на физически и юридически лица: физически лица, извършващи измами или създаващи структури за данъчни измами, изчезват или прехвърлят своите активи; юридически лица изпадат умишлено в несъстоятелност и също прехвърлят своите активи. В резултат на международното развитие на обмена на информация оказването на взаимна помощ при събиране на вземания между ЕС и трети държави ще придобива все по-голямо значение.