

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/112/ΕΚ σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας όσον αφορά τη φοροδιαφυγή που συνδέεται με την εισαγωγή και άλλες διασυνοριακές συναλλαγές»

COM(2008) 805 τελικό - 2008/0228 (CNS)

(2009/C 277/24)

Εισηγητής: ο κ. Umberto BURANI

Στις 28 Ιανουαρίου 2009, και σύμφωνα με το άρθρο 93 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το Συμβούλιο αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα την:

«Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/112/ΕΚ σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας όσον αφορά τη φοροδιαφυγή που συνδέεται με την εισαγωγή και άλλες διασυνοριακές συναλλαγές»

COM(2008) 805 τελικό - 2008/0228 (CNS).

Το ειδικευμένο τμήμα «Οικονομική και νομισματική ένωση, οικονομική και κοινωνική συνοχή», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών, επεξεργάστηκε τη γνωμοδότησή του την 1^η Απριλίου 2009, με βάση την έκθεση του εισηγητή κ. BURANI.

Κατά την 453^η σύνοδο ολομέλειάς της, της 13^{ης} και της 14^{ης} Μαΐου 2009 (συνεδρίαση της 13^{ης} Μαΐου 2009), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 192 ψήφους υπέρ και 5 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Σύνοψη και συμπεράσματα

1.1. Με την ανακοίνωσή της ⁽¹⁾, η οποία υποβλήθηκε ταυτόχρονα με την πρόταση οδηγίας που εξετάζεται στην παρούσα γνωμοδότηση, η Επιτροπή προτείνει ένα **βραχυπρόθεσμο σχέδιο δράσης** το οποίο είναι ίσως περισσότερο ρεαλιστικό και υλοποιήσιμο από άλλα σχέδια που είχαν εκπονηθεί κατά το παρελθόν για την καταπολέμηση της φορολογικής απάτης. Τα παλαιότερα σχέδια προέβλεπαν ευρύτερες και μακροπρόθεσμες στρατηγικές, αλλά δεν έτυχαν ποτέ συνειδητής υποστήριξης εκ μέρους των διαφόρων κρατών μελών. Το βραχυπρόθεσμο σχέδιο δράσης προβλέπει **κοινά πρότυπα για την εγγραφή** και τη διαγραφή στο σύστημα VIES ⁽²⁾, αποτελεσματικότερα **εργαλεία ελέγχου**, με την ενίσχυση της επικοινωνίας και της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και τη δημιουργία του οργανισμού έρευνας και παρέμβασης Eurofisc. Τέλος, όσον αφορά την **είσπραξη των φορολογικών εσόδων**, εκδόθηκε σχετική πρόταση οδηγίας – ταυτόχρονα με την ανακοίνωση – η οποία αποτελεί την πρώτη συγκεκριμένη πρόταση για την εφαρμογή του σχεδίου δράσης.

1.2. Η ΕΟΚΕ επικροτεί την ανακοίνωση, η οποία προβαίνει σε μια αρκετά ικανοποιητική περιγραφή της κατάστασης που επικρατεί σχετικά με την εφαρμογή του καθεστώτος του ΦΠΑ, το οποίο εξακολουθεί – έπειτα από αρκετές δεκαετίες εφαρμογής – να χαρακτηρίζεται ως «προσωρινό». Το εν λόγω σύστημα παραμένει ωστόσο υπερβολικά περίπλοκο και δαπανηρό και, κυρίως, συνεχίζει να αφήνει **περιθώρια για τη διάπραξη εκτεταμένης φοροδιαφυγής**. Οι ηλεκτρονικές διαδικασίες συνιστούν απολύτως αναγκαία προϋπόθεση για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής, αλλά η αποτελεσματικότητά τους εξαρτάται από την **ομοιόμορφη υιοθέτησή τους** εκ μέρους των κρατών μελών. Προς το παρόν, η απόσταση που μας χωρίζει από την επίτευξη των εν λόγω στόχων είναι ακόμη μεγάλη· επιπλέον,

διαφαίνεται κίνδυνος υιοθέτησης αποσπασματικών ή αποκλινουσών εθνικών λύσεων.

1.3. Διατυπώνονται προτάσεις για ορισμένα **στοιχεία τα οποία θα μπορούσαν να συμπεριληφθούν στο σχέδιο δράσης**: αναθεώρηση του μοντέλου της SCAC (Standing Committee for the Administrative Cooperation - Μόνιμη Επιτροπή Διοικητικής Συνεργασίας)· βελτίωση της διαθεσιμότητας και της δυνατότητας πρόσβασης στις βάσεις δεδομένων και θέσπιση νομοθεσίας με στόχο την εξεύρεση του σημείου ισορροπίας μεταξύ της προστασίας των δεδομένων και της συνεργασίας μεταξύ των διοικήσεων· δημιουργία επαγγελματικών φορέων επιφορτισμένων με την καθιέρωση αμφίδρομης επικοινωνίας μεταξύ των διαφόρων διοικήσεων· πιστοποίηση της αξιοπιστίας των επιχειρηματικών φορέων του κλάδου.

1.4. Η πρόταση οδηγίας αποσαφηνίζει πρωτίστως ορισμένες διατάξεις της βασικής οδηγίας σχετικά με την **απαλλαγή από τον ΦΠΑ**, των οποίων η ερμηνεία αφήνει περιθώρια απάτης: διαπιστώθηκε ότι η **εφαρμογή του κανόνα** σύμφωνα με τον οποίο η απαλλαγή παρέχεται όταν ο εισαγωγέας πωλεί τα εισαγόμενα αγαθά σε κάποιον άλλον υποκείμενο στο φόρο εντός της επικράτειας της ΕΕ **είναι δύσκολο να ελεγχθεί επί τόπου**. Οι νέες διατάξεις προβλέπουν μια σειρά προληπτικών μέτρων, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται η υποχρέωση του εισαγωγέα να παράσχει **κατά τον χρόνο της εισαγωγής** τα απαιτούμενα στοιχεία για την εξακρίβωση της ταυτότητας του τελικού αποδέκτη.

1.5. Η ΕΟΚΕ επικροτεί ασφαλώς τις εν λόγω διατάξεις, καθώς και εκείνες που αφορούν την **αλληλέγγυα ευθύνη προμηθευτών και πελατών εγκατεστημένων σε διαφορετικά κράτη μέλη**, σε περίπτωση που το ένα εκ των δύο ενδιαφερομένων μερών δεν εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του σε ό,τι αφορά τον ΦΠΑ. Δεν πρόκειται εντούτοις για κάποια νέα ή καινοτόμο διάταξη: ο κανόνας αυτός υφίσταται ήδη και εφαρμόζεται αυστηρά στο εσωτερικό των κρατών μελών, αλλά συχνά **παραβλέπεται όταν τίθεται ζήτημα συνεργασίας μεταξύ των διοικήσεων διαφορετικών κρατών μελών**.

⁽¹⁾ COM(2008) 807 τελικό «Μια συντονισμένη στρατηγική για τη βελτίωση της καταπολέμησης της απάτης στον τομέα του ΦΠΑ στην Ευρωπαϊκή Ένωση»

⁽²⁾ ΦΑΠ Σύστημα Ανταλλαγής Πληροφοριών

1.6. Όσον αφορά την ευθύνη, η ΕΟΚΕ εφιστά την προσοχή σε ένα ζήτημα το οποίο δεν λαμβάνεται ποτέ υπόψη: πρόκειται για την **ευθύνη των φορολογικών διοικήσεων έναντι των φορολογουμένων, καθώς και για την ευθύνη μεταξύ διοικήσεων**, σε περίπτωση πρόκλησης ζημιών οικονομικής ή νομικής φύσεως εξαιτίας σφαλμάτων ή καθυστερήσεων. Η εφαρμογή μιας στοιχειώδους αρχής περί δικαιοσύνης και διαφάνειας θα μπορούσε να συμβάλει στη διευθέτηση του εν λόγω ζητήματος.

2. Εισαγωγή

2.1. Η πρόταση οδηγίας και η **ανακοίνωση** της Επιτροπής αποτελούν συνέχεια δύο άλλων ανακοινώσεων: της ανακοίνωσης του 2006 – η οποία αποτέλεσε το έναυσμα για τη διεξαγωγή μιας πρώτης συζήτησης σχετικά με την ανάγκη «συντονισμένης προσέγγισης» με στόχο την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής γενικώς – και της ανακοίνωσης του 2007 – η οποία επικεντρώθηκε στην απάτη στον τομέα του ΦΠΑ, αναπτύσσοντας τις βασικές συνιστώσες μιας στρατηγικής. Τον Φεβρουάριο του 2008 εγκρίθηκε από το Συμβούλιο μια ακόμη ανακοίνωση με την οποία προτείνεται η υιοθέτηση δύο «φιλόδοξων» μέτρων με στόχο την τροποποίηση του συστήματος ΦΠΑ για την καταπολέμηση της απάτης: ένα σύστημα **φορολόγησης των ενδοκοινοτικών συναλλαγών** και ένα γενικό σύστημα **αντίστροφης επιβάρυνσης**. Η Επιτροπή είχε προσφερθεί να καταρτίσει ένα πιλοτικό πρόγραμμα σχετικά με αυτή τη δεύτερη εναλλακτική λύση, αλλά το Συμβούλιο ECOFIN δεν κατόρθωσε να καταλήξει σε συμφωνία.

2.2. Διαπιστώνοντας την προφανή απουσία πολιτικής βούλησης για την υιοθέτηση κοινής πολιτικής με στόχο την εις βάθος αντιμετώπιση του εν λόγω ζητήματος, η Επιτροπή αναδιπλώθηκε προτείνοντας ένα **βραχυπρόθεσμο σχέδιο δράσης**, συνοδευόμενο από χρονοδιάγραμμα εφαρμογής: πρόκειται για «συμβατική» λύση η οποία θα μπορούσε να έχει περισσότερες πιθανότητες αποδοχής.

2.3. Η υιοθέτηση κοινοτικής προσέγγισης καθίσταται αναγκαία τόσο από νομοθετικής όσο και από λειτουργικής πλευράς η οποία μέχρι στιγμής εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών: οι αποκλίσεις που υφίστανται ως προς τις μεθόδους μεταξύ των διαφόρων διοικήσεων ενθάρρυναν τους φοροδιαφεύγοντες να μετατοπίσουν τις δραστηριότητές τους προς τις χώρες που δεν λαμβάνουν αποτελεσματικά μέτρα. Επιπλέον, τίθεται επίσης ένα ζήτημα όσον αφορά το κόστος συμμόρφωσης των επιχειρήσεων που αναγκάζονται να χρησιμοποιούν διαφορετικές διαδικασίες ανάλογα με τη χώρα στην οποία αναπτύσσουν δράση.

2.4. Η **πρόταση οδηγίας**, η οποία δημοσιεύθηκε ταυτόχρονα με την ανακοίνωση, συνιστά μια πρώτη πρωτοβουλία στο πλαίσιο των συμβατικών μέτρων. Η **ειδική απαλλαγή κατά την εισαγωγή** ρυθμίζεται ήδη από τη βασική οδηγία για τον ΦΠΑ (οδηγία 2006/112/EK), της οποίας όμως η αρχική διατύπωση άφηγε περιθώρια ερμηνείας που οδήγησαν σε κρούσματα απάτης. Η πρόταση αποσαφηνίζει τις προϋποθέσεις και τα όρια που τίθενται για την απόκτηση δικαιώματος απαλλαγής: συγχρόνως, παρέχει στα κράτη μέλη ένα μέσο για την ανάκτηση του τυχόν απολεσθέντος ΦΠΑ.

3. Περιεχόμενο της ανακοίνωσης

3.1. Η εξέταση των μέτρων που υιοθετήθηκαν κατά το παρελθόν, η οποία πραγματοποιήθηκε από την Επιτροπή στο πλαίσιο της ομάδας εμπειρογνομόνων της στρατηγικής για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής (ATFS), κατέστησε δυνατό τον προσδιορισμό τριών τομέων προτεραιότητας γύρω από τους οποίους πρέπει να διαρθρωθεί η εφαρμογή ενός **βραχυπρόθεσμου σχεδίου δράσης** για την καταπολέμηση της απάτης: λιγότερο διαπερατό σύστημα ΦΠΑ, ενισχυμένα εργαλεία ελέγχου και διερεύνησης, καθώς και βελτιωμένα μέσα για την είσπραξη των φορολογικών εσόδων.

3.2. Όσον αφορά τη **διαπερατότητα του συστήματος**, απαιτούνται σαφή κοινά πρότυπα για την εγγραφή και τη διαγραφή των δεδομένων που τροφοδοτούν το σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών σχετικά με τον ΦΠΑ (VIES - VAT Information Exchange System). Σε ορισμένα κράτη μέλη οι αριθμοί φορολογικού μητρώου ΦΠΑ εξακολουθούν να είναι έγκυροι ακόμη και σε περίπτωση που ο υποκείμενος στο φόρο έχει διαπράξει απάτη, γεγονός το οποίο του επιτρέπει να συνεχίσει τη δραστηριότητά του· η Επιτροπή προτίθεται να υποβάλει σύντομα νομοθετική πρόταση σχετικά με τα κοινά πρότυπα για **την εγγραφή και τη διαγραφή στο σύστημα VIES**. Η πρόταση αυτή θα περιλαμβάνει επίσης διατάξεις σχετικά με το δικαίωμα των επιχειρηματιών να **διαθέτουν ηλεκτρονική πρόσβαση στις πληροφορίες** σχετικά με το όνομα, τη διεύθυνση και τον αριθμό φορολογικού μητρώου ΦΠΑ των αντισυμβαλλομένων τους, δικαίωμα το οποίο σε ορισμένα κράτη μέλη είτε δεν αναγνωρίζεται είτε είναι περιορισμένης εμβέλειας. Άλλες διατάξεις θα εστιάζονται σε ένα κοινό σύστημα απλουστευμένης και εκσυγχρονισμένης **τιμολόγησης**. Τέλος, θα προβλεφθούν διατάξεις για την ανταλλαγή πληροφοριών προκειμένου να εξαλειφθούν οι διαφορές ερμηνείας που υφίστανται μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά το απαιτητό του ΦΠΑ και να εξασφαλισθεί η ταυτόχρονη διαβίβαση των εν λόγω πληροφοριών στις ενδιαφερόμενες διοικήσεις.

3.3. Τα **εργαλεία ελέγχου** αποτελούν το πιο ευαίσθητο – και ενδεχομένως το ελλιπέστερο – τμήμα του συστήματος· η προσοχή εστιάζεται στα αδύνατα σημεία του συγκεκριμένου συστήματος, τα οποία έχουν εντοπισθεί εδώ και καιρό: **επικοινωνία, συνεργασία και πρόσβαση στις πληροφορίες**. Δέσμη νομοθετικών προτάσεων επί του θέματος τελεί υπό εξέταση. Ως ελπιδοφόρο επιχειρησιακό μέσο εκλαμβάνεται η δημιουργία του **Eurofisc**, ενός ευρωπαϊκού δικτύου έγκαιρης προειδοποίησης το οποίο εμπνέεται από το σύστημα Eurocapet που δημιουργήθηκε από τη βελγική φορολογική διοίκηση και υποστηρίχθηκε τόσο από την Επιτροπή όσο και από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF).

3.4. Στο τρίτο κεφάλαιο του σχεδίου δράσης, το οποίο αναφέρεται στα **μέσα για την είσπραξη των φορολογικών εσόδων**, **προβλέπεται μια σειρά μέτρων**. Πρωτίστως, τα κράτη μέλη ενθαρρύνονται να λάβουν δικαστικά μέτρα κατά των φοροδιαφευγόντων που αναπτύσσουν δραστηριότητες στο έδαφός τους και των οποίων η δράση προκάλεσε απώλειες ΦΠΑ σε άλλο κράτος μέλος. Το σημαντικότερο τμήμα αφορά ωστόσο την **αρχή της αλληλέγγυας ευθύνης των επιχειρηματικών φορέων που είναι εγκατεστημένοι σε διαφορετικά κράτη μέλη**· η εν λόγω αρχή διαδέχεται ήδη νομική βάση αλλά έχει μέχρι στιγμής εφαρμοστεί από κάθε κράτος μέλος μόνον στην επικράτεια του και κατ' αποκλειστικότητα στους επιχειρηματίες που υπόκεινται στη

δικαιοδοσία του. Προβλέπεται επίσης να υποβληθεί μια πρόταση για ενιαία, εκτελεστικά ή προληπτικά, συστήματα με στόχο τη βελτίωση των προοπτικών διασυννοριακής εισπραξης φόρων. Τέλος, θα επιδιωχθεί η οριστική επίλυση του ζητήματος της **διασυννοριακής προστασίας των εσόδων ΦΠΑ**, ανεξαρτήτως του κράτους μέλους στο οποίο πρέπει να καταβάλλονται τα έσοδα αυτά: το ζήτημα αυτό εξετάζεται επί του παρόντος μόνον από περιορισμένο αριθμό κρατών μελών.

4. Γενικές παρατηρήσεις

4.1. Η Επιτροπή συνεχίζει το έργο της για την τελειοποίηση των διατάξεων σχετικά με την εφαρμογή, τη διαχείριση και την εισπραξη του ΦΠΑ που εξακολουθεί να θεωρείται ως «προσωρινό σύστημα» 40 έτη μετά από την καθιέρωσή του. Η μετατροπή του συστήματος αυτού σε οριστικό καθεστώς προϋποθέτει την εναρμόνιση των συντελεστών του ΦΠΑ και την παροχή της δυνατότητας στους υποκείμενους στο φόρο να καταβάλλουν το οφειλόμενο ποσό απευθείας στη χώρα τους, εκδίδοντας τιμολόγια με ΦΠΑ όπως συμβαίνει σήμερα στην περίπτωση των εσωτερικών συναλλαγών: ωστόσο, η επίτευξη του εν λόγω στόχου δεν είναι ακόμη ορατή. Το γεγονός αυτό δεν οφείλεται ούτε σε τεχνικά ούτε σε νομικά αίτια: το συγκεκριμένο ζήτημα έχει πολιτική χροιά, με αποτέλεσμα να θέτει σχεδόν δυσεπίλυτα προβλήματα. Τα μέτρα που προτείνονται επί του παρόντος εμπίπτουν συνεπώς στο πλαίσιο των «συμβατικών μέτρων» και αποσκοπούν να καταστήσουν αποτελεσματικό ένα σύστημα που είναι «προσωρινό» μόνο κατ' όνομα.

4.2. Κατόπιν τούτου, κρίνεται σκόπιμο να επισημανθεί ότι η συνολική εικόνα του ΦΠΑ δεν είναι εντελώς ζοφερή, παρά τα πολυάριθμα σημεία που χρήζουν βελτίωσης· όμως το σύστημα είναι περίπλοκο, δαπανηρό και, ακόμη χειρότερα, αφήνει περιθώρια για μαζική φοροδιαφυγή σε διεθνή κλίμακα. Το λάθος έγκειται στην ίδια τη σύλληψη του εν λόγω προσωρινού συστήματος που θα μπορούσε να μετατραπεί σε ένα απλούστερο και αποτελεσματικότερο οριστικό καθεστώς μόνο με την επίδειξη πολιτικής βούλησης, η οποία όμως απουσιάζει επί του παρόντος.

4.3. Η Επιτροπή κάνει ό,τι καλύτερο μπορεί για την αντιμετώπιση των σοβαρότερων και προφανέστερων μειονεκτημάτων, καθώς βρίσκεται πιεσμένη μεταξύ του Συμβουλίου – το οποίο αδυνατεί να λάβει ομόφωνες αποφάσεις – και των κρατών μελών – τα οποία με τη στάση τους, το καθένα εντός των δικών του ορίων, επιδιώκουν να επιλύσουν τα προβλήματά τους με δικές τους λύσεις. Ένα πρώτο παράδειγμα που παραθέτει η Επιτροπή είναι οι **ηλεκτρονικές διαδικασίες** που διέπουν τις σχέσεις μεταξύ των υποκειμένων στο φόρο και των αρμοδίων διοικήσεων. Ορισμένα κράτη μέλη, όπως και διάφορες τρίτες χώρες, συμπορεύονται με τις εξελίξεις ενώ κάποια άλλα υστερούν· η Επιτροπή προβαίνει στην ακόλουθη γενική διαπίστωση: «η διαχείριση του συστήματος ΦΠΑ στην ΕΕ δεν συνάδει με τις εξελίξεις των τεχνολογιών πληροφορικής»⁽³⁾, με την οποία η ΕΟΚΕ δεν μπορεί παρά να συμφωνήσει.

4.4. Κατά συνέπεια δεν προξενεί έκπληξη το γεγονός ότι διάφορα κράτη μέλη – τα πλέον προηγμένα, αλλά και κάποια άλλα – συνεργάζονται με τους επιχειρηματικούς φορείς τους για την εξεύρεση των βέλτιστων δυνατών λύσεων από πλευράς διαχείρισης· το γεγονός αυτό ανησυχεί την Επιτροπή διότι διαβλέπει τον **κίνδυνο αποσπασματικών και αποκλινουσών εθνικών λύσεων** και συνιστά στα κράτη μέλη να συντονίσουν τις ενέργειές τους. Σχετικά με

αυτό το θέμα, η ΕΟΚΕ θεωρεί σκόπιμη την **επίδειξη ρεαλισμού**: όταν το ζητούμενο είναι ο συντονισμός δραστηριοτήτων κοινοτικής εμβέλειας, η Επιτροπή διαθέτει την απαιτούμενη κανονιστική εξουσία, την οποία έχει ασκήσει – και εξακολουθεί να ασκεί – με υποδειγματικό τρόπο. Όταν όμως τα προβλήματα έχουν εσωτερική χροιά και εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των μεμονωμένων κρατών μελών – οπότε η Επιτροπή δεν διαθέτει καμία εξουσία – τότε **οι συστάσεις ασκούν ελάχιστη επίδραση**: κάθε κράτος μέλος μπορεί να προβάλει βάσιμους λόγους για να αιτιολογήσει την αυτόνομη στάση του. Μόνον όταν υπάρχουν κοινά συμφέροντα μεταξύ δύο ή περισσότερων χωρών μπορεί να προκύψουν συντονισμένες λύσεις.

4.5. Κατόπιν τούτου, η ΕΟΚΕ συγχαίρει την Επιτροπή για μια πρωτοβουλία η οποία χαρακτηρίζεται με σύνεση ως «πρόταση»: η εν λόγω πρωτοβουλία αφορά τη σύσταση μιας ειδικής ομάδας, με τη συμμετοχή εκπροσώπων των φορολογικών αρχών και των επιχειρήσεων (χωρίς ωστόσο να αναφέρονται οι πιστοποιημένοι φορείς), επιφορτισμένης με την εξεύρεση μιας κοινής προσέγγισης για την αντιμετώπιση των διαφόρων προβλημάτων που ανακύπτουν στις μεταξύ τους σχέσεις. Συνιστάται στα ενδιαφερόμενα μέρη «να διαθέσουν την απαιτούμενη εμπειρογνομosύνη και τους πόρους ώστε να στεφθεί το σχέδιο αυτό με επιτυχία»: η ΕΟΚΕ εύχεται η πρωτοβουλία αυτή να έχει αίσια έκβαση.

5. Παρατηρήσεις σχετικά με ζητήματα που παραμένουν εκκρεμή

5.1. Η ΕΟΚΕ δράττεται της ευκαιρίας προκειμένου να προτείνει **να συμπεριληφθούν στο σχέδιο δράσης ορισμένα στοιχεία** τα οποία είναι σημαντικά, παρότι δεν συνδέονται άμεσα με την καταπολέμηση της απάτης: οι ικανοποιητικές δομές και οι αποτελεσματικοί κανόνες συμβάλλουν εξ ορισμού στη δημιουργία ενός συστήματος μη διαπερατού από κρούσματα απάτης ή τουλάχιστον συντελούν στην πρόληψη – και στη χειρότερη περίπτωση – στην πάταξη τέτοιων κρουσμάτων.

5.2. Σχετικά με τις **ηλεκτρονικές διαδικασίες** η Επιτροπή έχει ήδη καταβάλει κάθε δυνατή προσπάθεια με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1798/2003 του Συμβουλίου, της 7^{ης} Οκτωβρίου 2003, για τη διοικητική συνεργασία στον τομέα του φόρου προστιθεμένης αξίας και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 218/92· στην πράξη διαπιστώνεται ότι το μοντέλο της SCAC (Standing Committee for the Administrative Cooperation - Μόνιμη Επιτροπή Διοικητικής Συνεργασίας) που χρησιμοποιείται για την ανταλλαγή πληροφοριών και τα αιτήματα παρέμβασης χρήζει αναθεώρησης για την καλύτερη προσαρμογή των διαδικασιών στις απαιτήσεις άμεσης και έγκαιρης αντιμετώπισης του εν λόγω ζητήματος.

5.3. Όσον αφορά τις **βάσεις δεδομένων** το θέμα είναι πιο λεπτό· δεν τίθεται απλώς ζήτημα διαθεσιμότητας, αλλά προπαντός ζήτημα **δυνατότητας πρόσβασης και πληρότητας των πληροφοριών**. Σε ό,τι αφορά ειδικότερα τον ΦΠΑ, δεν έχει βρεθεί ακόμη το **σημείο ισορροπίας μεταξύ της προστασίας των δεδομένων και της συνεργασίας μεταξύ των διοικήσεων**, πράγμα θα επιτευχθεί μόνο με τη **θέσπιση νομοθεσίας** για τον προσδιορισμό των ορίων των αντίστοιχων απαιτήσεων, των δεδομένων που πρέπει να προστατεύονται και εκείνων που δεν χρήζουν προστασίας, καθώς και των περιστάσεων και των μεθόδων που επιτρέπουν την πρόσβαση στις πληροφορίες. Οι συστάσεις και οι συμφωνίες δεν είναι αρκετές: το θέμα αυτό απαιτεί στέρεη νομική βάση με την οποία, χωρίς να θίγονται οι θεμελιώδεις ελευθερίες, να δίδεται προτεραιότητα στο δημόσιο συμφέρον.

(3) Ανακοίνωση της Επιτροπής, COM(2008) 807 τελικό· σημείο 4, 1^η παράγραφος.

5.4. Ένα πρακτικής φύσεως πρόβλημα που πρέπει να επιλυθεί είναι η **επιτόπια συλλογή πληροφοριών**: τα κράτη μέλη θα πρέπει να δημιουργήσουν επαγγελματικούς φορείς αναφοράς, επιφορτισμένους με τη συλλογή πληροφοριών χρήσιμων για το αιτούν κράτος μέλος και εξουσιοδοτημένους να ανταλλάσσουν τις εν λόγω πληροφορίες με τους ομολόγους τους των άλλων ενδιαφερομένων κρατών μελών. Μια κοινοτική παρέμβαση θα μπορούσε να διευκολύνει τη δημιουργία ενός πραγματικού «δικτύου» ταχείας αντίδρασης, με δυνατότητα άμεσης αμφίδρομης επικοινωνίας δια μέσου αποκλειστικών διαύλων, σε συνεργασία ενδεχομένως και με άλλες ερευνητικές αρχές.

5.5. Η ΕΟΚΕ επισημαίνει ότι δεν είναι δυνατόν να εξευρεθεί κοινή λύση χωρίς τη **βέλτιστη λειτουργία του συστήματος VIES**, το οποίο παρέχει στις διοικήσεις **δυνατότητα πρόσβασης** στα δεδομένα που σχετίζονται με κάθε συναλλαγή **σε πραγματικό χρόνο**. Το όλο σύστημα εδράζεται στην **αξιοπιστία** των υποκειμένων στο φόρο στους οποίους χορηγείται κωδικός αριθμός αναγνώρισης: για την επίτευξη της εν λόγω αξιοπιστίας επιβάλλεται η προληπτική επαλήθευση της τήρησης των αναγκαίων προϋποθέσεων. Όταν και όποτε καταστεί δυνατό να εκπληρωθούν αυτές οι δύο προϋποθέσεις – λειτουργία σε πραγματικό χρόνο και προληπτική πιστοποίηση – αναμένεται ότι θα επέλθει δραστική μείωση των κρουσμάτων «αλυσιδωτής απάτης» ή απάτης που διαπράττεται από αφανείς εμπόρους («missing traders»).

5.6. Εν αναμονή ολοκληρωμένων λύσεων – οι οποίες αργούν ακόμη – θα μπορούσε ενδεχομένως να διερευνηθεί κατά προτεραιότητα η δυνατότητα **«πιστοποίησης» της αξιοπιστίας των επιχειρηματικών φορέων** του κλάδου βάσει ενιαίων κανόνων για όλες τις χώρες της ΕΕ: εάν σε κάθε ειδικό αριθμό αναγνώρισης ΦΠΑ αντιστοιχούσε ένα πιστοποιητικό εκδιδόμενο από την αρμόδια φορολογική αρχή θα μπορούσε να επιτευχθεί ένα διπλό πλεονέκτημα που συνίσταται στην προστασία τόσο των εθνικών συμφερόντων των κρατών μελών όσο και των εμπορικών συμφερόντων των επιχειρηματικών φορέων της Κοινότητας. Η μετάδοση των εν λόγω πληροφοριών μέσω δικτύου θα καθιστούσε δυνατή την άμεση ενημέρωση σχετικά με οποιαδήποτε μέτρα ανάκλησης ή αναστολής.

6. Η πρόταση οδηγίας: αποσαφήνιση και νέοι κανόνες

6.1. Όπως αναφέρεται στο εισαγωγικό τμήμα της πρότασης υπό εξέταση «η παρούσα πρόταση αποτελεί μέρος της πρώτης σειράς προτάσεων που εξαγγέλλονται στην εν λόγω ανακοίνωση». Στόχος είναι να επέλθουν **δύο τροποποιήσεις στη βασική οδηγία για τον ΦΠΑ** (οδηγία 2006/112/ΕΚ), η πρώτη για την αποσαφήνιση ορισμένων διατάξεων σχετικά με την **απαλλαγή από τον ΦΠΑ κατά την εισαγωγή**, των οποίων η ερμηνεία οδήγησε σε κρούσματα απάτης, και η δεύτερη για **την υποχρεωτική – και όχι πλέον προαιρετική – εφαρμογή της αλληλέγγυας ευθύνης** σε ορισμένες περιπτώσεις ενδοκοινοτικής παράδοσης αγαθών.

6.2. Η απαλλαγή από τον ΦΠΑ κατά την εισαγωγή (άρθρο 143 στοιχείο δ) επιτρέπεται όταν μετά από την εισαγωγή ακολουθεί ενδοκοινοτική παράδοση ή μεταφορά των εισαγόμενων αγαθών σε άλλον υποκείμενο στο φόρο σε ένα κράτος μέλος: με πιο απλά λόγια, **η απαλλαγή παρέχεται όταν ο εισαγωγέας πωλεί τα εισαγόμενα αγαθά σε κάποιον άλλον υποκείμενο στο φόρο εντός της επικράτειας της ΕΕ**. Οι φορείς έρευνας σχετικά με την απάτη στα κράτη μέλη επεσήμαναν εκτεταμένη κατάχρηση οφειλόμενη στην «ανεπαρκή» εφαρμογή του εν λόγω κοινοτικού κανόνα στο εθνικό δίκαιο,

με αποτέλεσμα – κατά την Επιτροπή – «να μην διασφαλίζεται η παρακολούθηση από τις τελωνειακές και φορολογικές αρχές της μεταφοράς των εισαγόμενων προϊόντων μέσα στην Κοινότητα». Σύμφωνα με τη φορολογική ιδιόλεκτο πρόκειται για **ενδοκοινοτική «αλυσιδωτή απάτη»** (ΜΤΙΣ - ενδοκοινοτική απάτη «του αφανούς εμπόρου»).

6.2.1. Σύμφωνα με τις διατάξεις που ορίζονται στην πρόταση, προβλέπεται η προσκόμιση εγγράφων τεκμηρίωσης τα οποία να αποδεικνύουν ότι ο αιτών την απαλλαγή όντως πληροί τις απαιτήσεις που καθορίζονται ήδη στη βασική οδηγία: απόκτηση αριθμού φορολογικού μητρώου ΦΠΑ ή ορισμό φορολογικού αντιπροσώπου στο κράτος μέλος εισαγωγής· υποχρέωση να δηλωθεί ότι τα αγαθά θα εγκαταλείψουν το κράτος μέλος εισαγωγής προκειμένου να αποσταλούν ή να μεταφερθούν σε άλλο κράτος μέλος· υποχρέωση του εισαγωγέα να παράσχει κατά το χρόνο της εισαγωγής τον αριθμό φορολογικού μητρώου ΦΠΑ του αποδέκτη των αγαθών σε ένα άλλο κράτος μέλος.

6.2.2. Η ΕΟΚΕ δεν επιθυμεί να διατυπώσει καμία ιδιαίτερη παρατήρηση, δεδομένου ότι το σκεπτικό στο οποίο βασίζονται εν προκειμένω οι συγκεκριμένες διατάξεις έγκειται στην απαιτούμενη βελτίωση των διοικητικών συστημάτων για την αποτροπή πιθανών κρουσμάτων απάτης. Εξακολουθεί να υπάρχει μόνον κάποια **αμφιβολία σχετικά με τα λεγόμενα «τρίτα εδάφη»**. Ο ορισμός του «κράτους μέλους» σύμφωνα με τη νομοθεσία που διέπει τον ΦΠΑ παρέχεται στο άρθρο 5, παράγραφος 2, της βασικής οδηγίας: στο επόμενο άρθρο 6 ορίζεται ότι **η οδηγία δεν εφαρμόζεται στα «τρίτα εδάφη»** ⁽⁴⁾, τα οποία απαλλάσσονται από την καταβολή του ΦΠΑ κατά την εισαγωγή δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 143, στοιχείο γ) και δ). Ο εν λόγω κανόνας δεν επιδέχεται διπλή ερμηνεία: θα ήταν ωστόσο σκόπιμο να διευκρινισθεί εάν, και σε ποιο βαθμό, η απαλλαγή αυτή είναι σε θέση να προφυλάξει την εφαρμογή του ΦΠΑ από κρούσματα απάτης.

6.3. Η νέα διάταξη που περιλαμβάνεται στην πρόταση οδηγίας (άρθρο 1, παράγραφος 2) αντικαθιστά το άρθρο 205 της βασικής οδηγίας που προβλέπει ότι πρόσωπο άλλο από τον υπόχρεο του φόρου είναι **αλληλεγγύως υπεύθυνο, από κοινού με τον εξαγωγέα**, για την καταβολή του ΦΠΑ. Στην πράξη και εν πλήρη συντομία, ο εν λόγω κανόνας προβλέπει ότι ο προμηθευτής οφείλει να αναφέρει τις ενδοκοινοτικές συναλλαγές του για την ενημέρωση του κράτους μέλους του πελάτη σχετικά με τις φορολογητέες πράξεις που πραγματοποιήθηκαν στο έδαφός του.

6.3.1. Η αρχή της αλληλέγγυας ευθύνης αποβλέπει στο να διασφαλισθεί ότι ο προμηθευτής θα μεριμνά όχι μόνον για την εκπλήρωση των δικών του υποχρεώσεων κοινοποίησης, αλλά και εμμέσως για την **ορθή επιλογή και γνώση του πελάτη του**, καθώς και για την εκτίμηση της φερεγγυότητάς του: εάν ο πελάτης δεν εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του, το κράτος μέλος, στη δικαιοδοσία του οποίου εμπίπτει, δικαιούται να εισπράξει τον μη καταβληθέντα ΦΠΑ και να επιβάλει ενδεχομένως κάποια χρηματική ποινή. Τα κράτη μέλη έχουν εφαρμόσει επιμελώς τον εν λόγω κανόνα, αλλά **μόνον στην περίπτωση των εγχώριων συναλλαγών**: χωρίς να επιδιώκουν να επεκτείνουν την εφαρμογή της συγκεκριμένης αρχής στις διεθνείς συναλλαγές, τα κράτη μέλη λησμόνησαν την υποχρέωσή τους να συνεργάζονται για την πρόσπιση και των συμφερόντων των διοικήσεων των κρατών μελών προορισμού.

⁽⁴⁾ Εδάφη που αποτελούν τμήμα του τελωνειακού εδάφους της Κοινότητας: το Άγιον Όρος, οι Κανάριες νήσοι, τα γαλλικά υπερπόντια διαμερίσματα, οι νήσοι Ωλαντ (Åland) και οι αγγλονορμανδικές νήσοι: εδάφη που δεν αποτελούν τμήμα του τελωνειακού εδάφους της Κοινότητας: η νήσος Ελιγολάνδη, η περιοχή του Μπύζινγκεν, η Θέουτα, η Μελίλια, το Λιβνίο, η Καμπιόνε ντ' Ιταλία και τα ιταλικά ύδατα της λίμνης του Λουγκάνο.

6.3.2. Με τη νέα πρόταση επιδιώκεται να καλυφθεί το κενό αυτό, εφόσον η εφαρμογή της αρχής της αλληλέγγυας ευθύνης επεκτείνεται ρητά και στις διεθνείς συναλλαγές· επισημαίνεται εξάλλου ότι, κατά την Επιτροπή ⁽⁵⁾, η εν λόγω αρχή προβλεπόταν ήδη σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 205, «αλλά μέχρι σήμερα η χρήση της από τα κράτη μέλη έχει περιορισθεί σε εγχώριες συναλλαγές».

6.3.3. Η ΕΟΚΕ επικροτεί πλήρως την πρόταση της Επιτροπής· εφιστά, ωστόσο, την προσοχή στο γεγονός ότι απαιτείται να ρυθμιστεί κανονιστικά και να καταστεί εφικτή η είσπραξη απαίτησης εκ μέρους της διοίκησης ενός κράτους μέλους από πρόσωπο εγκατεστημένο σε άλλο κράτος μέλος. Η χρήση της δικαστικής οδού συνεπάγεται την εφαρμογή των διατάξεων που διέπουν τη δικαστική συνεργασία· η είσπραξη απαίτησης δια της διοικητικής οδού με τη διαμεσολάβηση της αρμοδίων υπηρεσιών του κράτους μέλους του

εξαγωγέα προϋποθέτει σαφείς συμφωνίες, καθώς και την επίλυση των συνακόλουθων νομικών προβλημάτων.

6.3.4. Κρίνεται σκόπιμο να διατυπωθεί μια πρόσθετη παρατήρηση που αν και γενικού περιεχομένου θεωρείται σχετική με την παρούσα πρόταση, η οποία αποσκοπεί πρωτίστως στην προάσπιση των συμφερόντων των φορολογικών διοικήσεων. Σε κανένα σημείο του εγγράφου δεν γίνεται λόγος για **ευθύνες** – όσον αφορά οικονομικές και νομικές απαιτήσεις – **των φορολογικών διοικήσεων έναντι των φορολογουμένων**, εξαιτίας εσφαλμένης ή καθυστερημένης κοινοποίησης των κωδικών αριθμών ΦΠΑ των αντισυμβαλλομένων, ούτε για ευθύνες της διοίκησης ενός κράτους έναντι της αντίστοιχης διοίκησης κάποιου άλλου κράτους. Μια νομοθεσία η οποία διαπνέεται από τις αρχές της δικαιοσύνης και της διαφάνειας θα πρέπει να συνεκτιμά πάντοτε τα δικαιώματα των φορολογουμένων έναντι της πιο ισχυρής κρατικής εξουσίας.

Βρυξέλλες, 13 Μαΐου 2009

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Mario SEPI

⁽⁵⁾ Ανακοίνωση της Επιτροπής, έγγρ. COM(2008) 807 τελικό, σημείο 3.3.1, 2^η παράγραφος.