

**PL**

**PL**

**PL**



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 1.12.2008  
KOM(2008) 807 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY, PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO  
I EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO**

**w sprawie skoordynowanej strategii mającej na celu poprawę walki z oszustwami  
związanymi z podatkiem od wartości dodanej w Unii Europejskiej**

## SPIS TREŚCI

1.	Wprowadzenie.....	3
2.	Podejście konieczne na poziomie Wspólnoty .....	4
3.	<i>Krótkoterminowy plan działania</i> .....	4
3.1.	Środki poprawiające skuteczność systemów podatkowych oraz współpracy podatkowej w celu <u>zapobiegania oszustwom związanym z podatkiem od wartości dodanej</u> .....	5
3.1.1.	Wspólne minimalne normy w zakresie rejestracji i wyrejestrowywania podatników. .	5
3.1.2.	Potwierdzenie informacji .....	6
3.1.3.	Zasady dotyczące fakturowania .....	6
3.1.4.	Wymagalność podatku w transakcjach wewnątrzspółnotowych .....	6
3.2.	Środki poprawiające skuteczność administracji podatkowych w celu <u>wykrywania oszustw związanych z podatkiem od wartości dodanej</u> .....	7
3.2.1.	Wniosek legislacyjny w sprawie zwalczania uchylania się od płacenia podatków od transakcji wewnątrzspółnotowych skrócenie terminów.....	7
3.2.2.	Zwolenie z podatku od wartości dodanej przy imporcie .....	7
3.2.3.	Zacieśnianie współpracy pomiędzy państwami członkowskimi.....	7
3.2.4.	Automatyczny dostęp do danych .....	8
3.2.5.	EUROFISC .....	8
3.3.	Środki zwiększające zdolność administracji podatkowych do <u>poboru i windykacji podatków</u> .....	9
3.3.1.	Odpowiedzialność solidarna .....	9
3.3.2.	Windykacja podatków.....	9
3.3.3.	Wspólna odpowiedzialność za ochronę dochodów państw członkowskich .....	10
3.4.	Zestaw wniosków legislacyjnych.....	10
4.	Przemyślenia wykraczające poza zakres pierwszych wniosków .....	11
5.	Podsumowanie .....	12

## 1. WPROWADZENIE

W maju 2006 r. Komisja przedstawiła komunikat<sup>1</sup> mający na celu zapoczątkowanie na szczeblu UE szeroko zakrojonej debaty na temat konieczności opracowania skoordynowanego podejścia do walki z oszustwami podatkowymi na rynku wewnętrznym. W ramach poszczególnych instytucji europejskich odbyły się następnie intensywne i owocne dyskusje z państwami członkowskimi i przedstawicielami podmiotów gospodarczych.

Komunikat Komisji z dnia 23 listopada 2007 r.<sup>2</sup> w sprawie niektórych podstawowych kwestii mających wpływ na opracowanie strategii zwalczania nadużyć związanych z podatkiem VAT w UE oraz towarzyszące mu sprawozdanie w sprawie stanu zaawansowania dyskusji w ramach grupy ekspertów ds. strategii zwalczania oszustw podatkowych (ATFS)<sup>3</sup> zawierają szczegółowy przegląd działań następczych podjętych od czasu przedstawienia komunikatu z 2006 r. do tamtego momentu. Dokumenty te stały się podstawą do sformułowania konkluzji Rady z dnia 4 grudnia 2007 r.<sup>4</sup>

W lutym 2008 r. Komisja przedstawiła komunikat dotyczący przeprowadzonej przez nią analizy dwóch „daleko idących” środków służących zmianie systemu VAT w celu zwalczania oszustw<sup>5</sup>, a mianowicie opodatkowania transakcji wewnątrzspółnotowych oraz ogólnego systemu odwrotnego obciążenia. Pod pewnymi warunkami, Komisja wykazała również gotowość do opracowania projektu pilotażowego w celu ustalenia, czy mechanizm odwrotnego obciążenia mógłby stać się odpowiednią odpowiedzią w zakresie przeciwdziałania oszustwom związanym z podatkiem od wartości dodanej czy też nie.

Kolejna Rada ECOFIN mogłaby jednak nie zgodzić się z konkluzjami dotyczącymi kwestii poruszonych w niniejszym komunikacie. W sytuacji braku porozumienia politycznego w kwestii „dalej idących” środków, Komisja postanowiła skoncentrować swe wysiłki wyłącznie na tzw. środkach „konwencjonalnych”, aby poprawić skuteczność tradycyjnych metod walki z oszustwami podatkowymi.

Niniejszy komunikat ma na celu określenie spójnego, krótkoterminowego planu działania i harmonogramu przewidywanych działań. Intencją niniejszego komunikatu jest również zainicjowanie w dłuższym okresie debaty poświęconej w szczególności stosunkom między płatnikami a administracjami podatkowymi oraz możliwościom oferowanym w tym zakresie przez technologie informacyjną.

Należy przypomnieć, że komunikat przedstawiony w 2006 r. obejmował wszystkie podatki. Jednak w efekcie dalszych dyskusji stało się jasne, że bezwzględne pierwszeństwo powinno zostać przyznane kwestii oszustw związanych z podatkiem od wartości dodanej.

---

<sup>1</sup> COM (2006) 254 wersja ostateczna z 31.5.2006.

<sup>2</sup> COM (2007) 758 wersja ostateczna z 23.11.2007.

<sup>3</sup> SEC(2007) 1584 z 23.11.2007.

<sup>4</sup> Konkluzje Rady z dnia 4 grudnia 2007 r., 15698/07 (Presse 270).

<sup>5</sup> COM(2008) 109 wersja ostateczna z 22.2.2008 i SEC(2008) 249 z 22.2.2008.

Niniejszy komunikat dotyczy zatem wyłącznie podatku od wartości dodanej i windykacji podatków. Nie oznacza to jednak, że w innych obszarach nie zostaną podjęte żadne działania; w najbliższym czasie Komisja przedstawi wniosek w celu wzmocnienia porozumień o współpracy administracyjnej w obszarze podatków innych niż podatek od wartości dodanej i akcyz podlegających harmonizacji.

## **2. PODEJŚCIE KONIECZNE NA POZIOMIE WSPÓLNOTY**

W swoich konkluzjach z listopada 2006 r. i czerwca 2007 r.<sup>6</sup> Rada uznała potrzebę stworzenia na poziomie wspólnotowym strategii zwalczania oszustw podatkowych, uzupełniającej działania podejmowane w tym zakresie na poziomie krajowym. Parlament Europejski także wyraził swoje poparcie dla strategii UE dotyczącej oszustw podatkowych.

Skuteczna walka z oszustwami związanymi z podatkiem od wartości dodanej w ramach rynku wewnętrznego wymaga wspólnego podejścia zarówno na polu legislacyjnym, jak i w zakresie niektórych aspektów zarządzania operacyjnego systemem VAT, które do tej pory należały do wyłącznych kompetencji państw członkowskich.

Różnice operacyjne między państwami członkowskimi mogą w istocie dostarczyć oszustom okazji do podważenia skuteczności podstawowych wspólnotowych środków legislacyjnych poprzez przenoszenie ich działalności do tych państw członkowskich, w których środki te nie zostały wdrożone w skuteczny sposób.

Koszty przestrzegania przepisów ponoszone przez przedsiębiorstwa rosną również znacznie w skutek różnic w procedurach krajowych. Dobrym przykładem tego zjawiska są procedury krajowe ustanowione w celu spełnienia obowiązku w zakresie płatności podatku od wartości dodanej przy wykorzystaniu środków elektronicznych.

Opracowując wnioski legislacyjne, Komisja stara się ostrożnie balansować między potrzebą wypracowania podejścia na poziomie Wspólnoty a poszanowaniem krajowych struktur i praktyk administracji podatkowych. Dla skuteczności proponowanych środków istotne jest, by ta ostrożnie zdefiniowana równowaga była przestrzegana i utrzymana podczas całego procesu negocjacji w ramach instytucji.

## **3. KRÓTKOTERMINOWY PLAN DZIAŁANIA**

Przedstawione już przez Komisję sprawozdania<sup>7</sup> w sprawie stanu zaawansowania dyskusji w ramach grupy ekspertów ds. strategii zwalczania oszustw podatkowych (ATFS) zawierają przegląd poszczególnych środków poddanych analizie.

Główne kwestie (zasady przewodnie), które uwzględniano przy dokonywaniu analizy były następujące:

---

<sup>6</sup> Konkluzje Rady z dnia 28 listopada 2006 r., 15502/06 (Presse 332) i 5 czerwca 2007 r., 10319/07 (Presse 126).

<sup>7</sup> SEC(2007) 740 z 25.5.2007 i SEC(2007) 1584 z 23.11.2007.

- odczuwana przez administracje podatkowe potrzeba szybkiego uzyskiwania dokładnych informacji;
- optymalizacja wykorzystywania tych informacji przez administracje podatkowe;
- zwiększenie możliwości działania przeciwko oszustom;
- poszanowanie potrzeb i oczekiwań przedsiębiorstw prowadzących działalność zgodnie z prawem, w szczególności nienarażanie ich na zbędne obciążenia administracyjne powodujące dodatkowe koszty przestrzegania przepisów i zagwarantowanie pewności prawnej.

Z szeregu proponowanych środków zrezygnowano, ze względu na fakt, iż nie były one zgodne z zasadami przewodnimi.

W przypadku pozostałych środków konieczne będzie znalezienie odpowiedniej równowagi między tymi zasadami, które są ze sobą w pewnym stopniu sprzeczne.

Środki, które zostaną zaproponowane lub wdrożone przez Komisję, można podzielić na trzy kategorie. Pierwsza z nich ma na celu niedopuszczenie, by potencjalni oszuści nadużywali systemu VAT, celem drugiej kategorii jest poprawa skuteczności narzędzi rozpoznawania oszustw związanych z podatkiem VAT, a trzecia kategoria ma na celu udoskonalenie możliwości poboru podatków utraconych w wyniku oszustwa oraz możliwości karania oszustów.

### **3.1. Środki poprawiające skuteczność systemów podatkowych oraz współpracy podatkowej w celu zapobiegania oszustom związanym z podatkiem od wartości dodanej.**

#### *3.1.1. Wspólne minimalne normy w zakresie rejestracji i wyrejestrowywania podatników*

Prawidłowy i ważny numer identyfikacyjny VAT jest głównym elementem obecnych porozumień w sprawie podatku od wartości dodanej, ponieważ określa on mające zastosowanie przepisy i zobowiązania, w szczególności w zakresie handlu wewnątrzwspólnotowego. Zarówno administracje podatkowe, jak i przedsiębiorstwa, potrzebują funkcjonować w oparciu o prawidłowe informacje na temat statusu VAT danego przedsiębiorstwa handlowego. Jednakże obecnie dane te nie są zawsze wiarygodne. W niektórych państwach członkowskich numery identyfikacyjne VAT pozostają ważne, nawet gdy danemu podatnikowi udowodniono, iż był zaangażowany w oszustwo związane z podatkiem od wartości dodanej lub gdy zaginął. W celu sprawdzenia, czy dane przedsiębiorstwo będzie prowadzić rzeczywistą działalność gospodarczą, kluczowy jest ponadto moment rejestracji. Oszustom można zapobiec, utrudniając potencjalnym oszustom występowanie w roli podatników zarejestrowanych dla potrzeb handlu wewnątrzwspólnotowego.

Przedsiębiorstwa i administracje podatkowe muszą mieć możliwość funkcjonowania w oparciu o informacje, jakie mogą otrzymać na temat statusu VAT danej osoby. Zaufanie do informacji można zwiększyć poprzez wprowadzenie na poziomie UE minimalnych norm w zakresie rejestracji podatników w systemie wymiany informacji o VAT (VIES) i wyrejestrowywania z niego. Wspomniane minimalne normy obejmują konieczność dostarczania przez przedsiębiorstwo handlowe

obiektywnych danych przed otrzymaniem numeru identyfikacyjnego VAT, obowiązek usunięcia numeru identyfikacyjnego VAT z bazy danych systemu wymiany informacji o VAT w sytuacji zaistnienia określonych warunków oraz spełnienia pewnych obiektywnych kryteriów w trakcie procedur rejestracji i wyrejestrowywania. W swoich konkluzjach z dnia 4 grudnia 2007 r., Rada uznała znaczenie posiadania aktualnych informacji na temat statusu przedsiębiorstwa handlowego dla prawidłowego funkcjonowania przepisów VAT regulujących handel wewnątrzspółnotowy i wyraziła wsparcie dla dalszych prac nad wspólnym podejściem do kwestii rejestracji i wyrejestrowywania przedsiębiorstw handlowych. Zgodnie z założeniami niniejszego punktu Komisja przedstawi wniosek legislacyjny obejmujący wspólne minimalne normy.

### *3.1.2. Potwierdzenie informacji*

Informacje, o których mowa, należy również udostępniać podmiotom gospodarczym w najskuteczniejszy sposób. Obecnie przedsiębiorstwa handlowe mogą weryfikować ważność numeru identyfikacyjnego VAT swoich kontrahentów zidentyfikowanych do celów podatku od wartości dodanej w innym państwie członkowskim. Jednakże jedynie niektóre państwa członkowskie udostępniają informacje na temat nazwy (nazwiska) i adresu tego kontrahenta. Osiągnięto już porozumienie w celu zagwarantowania, by potwierdzanie nazwy (nazwiska) i adresu mogło odbywać się drogą elektroniczną w przypadku wszystkich państw członkowskich. Potwierdzenie to powinno również zapewnić większą pewność prawną osobie występującej ze stosownym wnioskiem, ponieważ będzie ono wiążące dla danej administracji podatkowej. Komisja zamierza zawrzeć szczegółowe uzgodnienia w tej kwestii we wniosku legislacyjnym.

### *3.1.3. Zasady dotyczące fakturowania*

Fakturowanie jest kluczowym elementem obecnego systemu VAT. Wniosek legislacyjny mający na celu uproszczenie, harmonizację i unowocześnienie obecnych zasad dotyczących fakturowania powinien zmniejszyć obciążenia administracyjne nałożone na przedsiębiorstwa. Ułatwienie przestrzegania tych zasad będzie niewątpliwie zapobiegać oszustwom.

Kontrole w państwach członkowskich można ułatwić za pomocą środków takich jak wspólne okresy przechowywania lub harmonizacja zasad dotyczących terminów wystawiania faktur. Istnieją na dzień dzisiejszy przykłady stosowania zasad fakturowania państwa członkowskiego klienta do dostaw z samonaliczeniem podatku od wartości dodanej, podczas gdy do celów kontroli podatkowej dostawcy, mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, stosowane są inne zasady.

### *3.1.4. Wymagalność podatku w transakcjach wewnątrzspółnotowych*

Wymiana informacji na temat transakcji wewnątrzspółnotowych między państwami członkowskimi jest kluczowym elementem umożliwiającym państwu członkowskiemu nabycia rozpoznanie odpowiednich dostaw. Wymaga to jednak, by państwa członkowskie stosowały taką samą interpretację co do terminu wymagalności podatku od wartości dodanej od wewnątrzspółnotowych dostaw oraz nabycia towarów, aby zagwarantować, że sprawozdawczość będzie prowadzona w obydwu państwach członkowskich w tym samym czasie. Różnice w

interpretacjach doprowadziły do niespójności, zmniejszających możliwość wykorzystania zebranych informacji. Różnice te osłabiają przydatność będącego obecnie przedmiotem dyskusji na forum Rady wniosku legislacyjnego w sprawie skrócenia terminów składania informacji podsumowujących i deklaracji VAT. Komisja przedstawi zatem wniosek w celu wyeliminowania tych różnic.

### **3.2. Środki poprawiające skuteczność administracji podatkowych w celu wykrywania oszustw związanych z podatkiem od wartości dodanej**

Wykrycie transgranicznych oszustw związanych z podatkiem od wartości dodanej w UE jest w dużej mierze zależne od informacji na temat transakcji wewnątrzspółnotowych. Informacje te są przekazywane przez przedsiębiorstwa handlowe i wymieniane między państwami członkowskimi zgodnie z uzgodnieniami określonymi w 1993 r. Aby skutecznie zwalczać oszustwa w obecnym otoczeniu gospodarczym, należy udoskonalić ramy czasowe, zakres dostępnych informacji, ich ukierunkowanie, jakość oraz sposób ich przetwarzania.

#### *3.2.1. Wniosek legislacyjny w sprawie zwalczania uchylania się od płacenia podatków od transakcji wewnątrzspółnotowych skrócenie terminów*

Zgodnie z konkluzjami Rady z dnia 5 czerwca 2007 r., już w marcu 2008 r. Komisja przedstawiła wniosek legislacyjny mający na celu skrócenie terminów dotyczących zarówno informacji o transakcjach wewnątrzspółnotowych składanych przez przedsiębiorstwa handlowe, jak i wymiany informacji między administracjami podatkowymi<sup>8</sup>. Wniosek ma na celu zagwarantowanie by organy podatkowe państwa członkowskiego przeznaczenia były informowane o wiele szybciej niż obecnie o zakupach wewnątrzspółnotowych, mających miejsce na ich terytorium, i miały tym samym możliwość szybszego działania.

#### *3.2.2. Zwolnienie z podatku od wartości dodanej przy imporcie*

Nadużywanie zwolnienia z podatku od wartości dodanej przy imporcie, w przypadku gdy następuje po nim wewnątrzspółnotowa dostawa lub przekaz, zostało zidentyfikowane w rozpoznanych schematach oszustw związanych z podatkiem od wartości dodanej jako słaby punkt obecnie obowiązujących zasad. W istocie brakuje zarówno właściwej organizacji wymiany informacji między organami celnymi i administracjami podatkowymi kraju importu, jak i skutecznego przekazu właściwych informacji do kolejnego państwa członkowskiego. Komisja zaproponuje zatem zharmonizowanie zasad stosowania tego zwolnienia na poziomie Wspólnoty.

#### *3.2.3. Zacieśnianie współpracy pomiędzy państwami członkowskimi*

Komisja przygotowuje obecnie sprawozdanie oceniające funkcjonowanie współpracy administracyjnej. Będzie to pierwsze sprawozdanie od wejścia w życie w 2004 r. nowego rozporządzenia w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej.

Sprawozdanie to będzie się skupiało na niedawno wprowadzonych elementach mających na celu poprawę współpracy administracyjnej. W przypadku gdy

---

<sup>8</sup> COM (2008) 147 wersja ostateczna z 17.3.2008.



informacje mają istotne znaczenie dla skutecznej kontroli w innym państwie członkowskim, ich wymiana powinna dokonywać się automatycznie, co stanowi jeden z głównych celów rozporządzenia z 2004 r. Sprawozdanie daje możliwość przeglądu tych elementów, oraz, w razie potrzeby, ich zmiany w celu poprawy ich skuteczności.

Ponadto w celu zagwarantowania wymiany najlepszych praktyk oraz współpracy w zakresie kontroli, podjęto szereg działań w ramach programu Fiscalis. W obszarze kontroli Komisja pracuje nad rozwojem i udoskonalaniem narzędzi w zakresie e-kontroli. Komisja stara się również zachęcić państwa członkowskie do częstszego korzystania z możliwości kontroli wielostronnych, dla których wsparcie stanowi przewodnik przygotowany w celu zapewnienia pomocy kontrolerom i koordynatorom korzystającym z tego narzędzia kontroli. Ponadto w celu zbadania tematów związanych z jakością informacji wymienianych pomiędzy państwami członkowskimi zainicjowano dwie grupy projektowe w celu dzielenia się najlepszymi praktykami w zakresie analizy ryzyka i zarządzania ryzykiem (również przy wsparciu przewodnika) oraz nadużyć w zakresie korzystania z kas rejestrujących. Zorganizowano również seminaria i warsztaty, aby umożliwić państwom członkowskim podzielenie się doświadczeniami i wiedzą w obszarze zwalczania oszustw związanych z podatkiem od wartości dodanej.

Współpraca administracyjna jest w istocie jednym z podstawowych elementów obecnego systemu VAT, którym państwa członkowskie nie mogą zarządzać w izolacji. Komisja przyznaje, że tego typu współpraca wymaga zasobów ludzkich i że w związku z tym należy stworzyć mniej wymagające sposoby działania i najlepsze praktyki. .

#### 3.2.4. *Automatyczny dostęp do danych*

Komisja chciałaby przypomnieć, że w chwili obecnej nawet w celu uzyskania podstawowych informacji na temat przedsiębiorstw handlowych mających siedzibę w innych państwach członkowskich, należy wystąpić z wnioskiem do właściwych organów innych państw członkowskich. W praktyce procedura ta jest czasochłonna, a terminy udzielania odpowiedzi są często przekraczane. Komisja zaproponuje zatem ustanowienie solidnych ram prawnych w celu zapewnienia właściwym organom jednego państwa członkowskiego automatycznego dostępu do określonych danych dotyczących identyfikacji i działalności podatników, dostępnych w bazie danych innego państwa członkowskiego. Oczekuje się, że taki automatyczny dostęp zmniejszy z jednej strony liczbę wniosków, ograniczając tym samym korzystanie z zasobów ludzkich, a z drugiej strony przyspieszy wymianę informacji. Tego rodzaju dostęp do bazy danych nie może oczywiście obejmować informacji szczególnie chronionych, np. na temat praktyk cenowych itp.

#### 3.2.5. *EUROFISC*

Inną obiecującą inicjatywą jest stworzenie europejskiej sieci do celów ściślejszej współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi w zwalczaniu oszustw związanych z podatkiem od wartości dodanej, zwanej Eurofisc. Głównym zadaniem Eurofisc byłoby z jednej strony stworzenie wielostronnego mechanizmu wczesnego ostrzegania w zakresie zwalczania oszustw związanych z podatkiem od wartości dodanej, który to mechanizm mógłby stać się z czasem swego rodzaju

wspólnym narzędziem oceny ryzyka związanego z transakcjami wewnątrzspółnotowymi, a z drugiej strony koordynowanie wymiany informacji oraz działań prowadzonych przez uczestniczące w nim państwa członkowskie w odpowiedzi na otrzymane ostrzeżenia, co ma już miejsce w ramach sieci Eurocanet stworzonej przez belgijską administrację podatkową i wspieranej przez Komisję/Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych.

W swoich konkluzjach z dnia 7 października 2008 r.<sup>9</sup> Rada uzgodniła główne cechy tego rodzaju sieci. Komisja uczestniczy w tej debacie z dużym zainteresowaniem i pracuje nad wnioskiem w sprawie stworzenia solidnej podstawy prawnej dla takiej sieci.

### **3.3. Środki zwiększające zdolność administracji podatkowych do poboru i windykacji podatków**

Komisja zaproponuje środki w celu poprawy możliwości windykacji utraconych należności z podatku od wartości dodanej przez administracje podatkowe w przypadkach transakcji transgranicznych. Ponadto zachęci ona państwa członkowskie do podejmowania na ich terytorium działań na szczeblu sądowym przeciwko oszustom, których działalność doprowadziła do utraty dochodów z podatku od wartości dodanej w innym państwie członkowskim.

#### *3.3.1. Odpowiedzialność solidarna*

Spoczywający na dostawcy obowiązek informowania o przeprowadzonych przez niego transakcjach wewnątrzspółnotowych ma na celu dostarczenie państwu członkowskiemu klienta informacji na temat podlegających opodatkowaniu transakcji na jego terytorium. Niestosowanie się do tych obowiązków informacyjnych pozbawi państwa członkowskie informacji, która mogłoby doprowadzić do wykrycia oszustwa związanego z podatkiem od wartości dodanej.

Należy zauważyć, że przepisy w sprawie odpowiedzialności solidarnej istnieją już w dyrektywie VAT, lecz ich wykorzystanie przez państwa członkowskie ograniczało się do tej pory do transakcji krajowych. Jest zatem uzasadnione, by nieprzestrzeganie obowiązków w zakresie informowania o transakcjach transgranicznych uważać za powód do pociągnięcia podmiotu gospodarczego do odpowiedzialności solidarnej za utratę dochodów z podatku poniesionych przez państwo członkowskie, które nie miało możliwości podjęcia działań przeciwdziałających oszustwu przy braku odpowiednich informacji.

Tego rodzaju podejście pociąga za sobą dwie konsekwencje. Powinno prowadzić do znacznej poprawy jakości sprawozdań stanowiących podstawowy element kontroli. Ponadto dostarczenie organom podatkowym tego dodatkowego narzędzia utrudni planowanie oszustw.

#### *3.3.2. Windykacja podatków*

Komisja przedstawi wniosek mający na celu poprawę zdolności państw członkowskich do transgranicznego poboru podatków. Jednolite instrumenty

---

<sup>9</sup> Konkluzje Rady z dnia 7 października 2008 r., 13784/08 (Presse 279).

przewidujące środki wykonawcze i zapobiegawcze powinny zmniejszyć obciążenie administracyjne danych organów i umożliwić szybsze reagowanie, będące kluczowym elementem powodzenia takiej współpracy.

### 3.3.3. *Wspólna odpowiedzialność za ochronę dochodów państw członkowskich*

Na posiedzeniu z dnia 4 grudnia 2007 r. Rada ECOFIN wezwała państwa członkowskie do stworzenia na poziomie krajowym odpowiedniego ustawodawstwa w celu zapewnienia porównywalnej ochrony pod względem sankcji i postępowań karnych przeciwko oszustom w zakresie podatku od wartości dodanej, bez względu na to czy popełnione oszustwa powodują utratę dochodów na ich terytorium czy też na terytorium innych państw członkowskich.

Po tym wezwaniu kilka państw członkowskich podjęło działania następcze i rozpoczęło wewnętrzne dyskusje w tej kwestii. Inne państwa członkowskie nie podjęły do tej chwili żadnych działań.

Komisja kładzie nacisk na potrzebę posiadania odpowiedniej ochrony dochodów z podatku od wartości dodanej we wszystkich państwach członkowskich, bez względu na to, któremu państwu członkowskiemu podatek ten jest należny. Będzie ona dalej śledzić działania następcze w poszczególnych państwach członkowskich i nie zawaha się przed złożeniem odpowiednich wniosków, w przypadku gdy skoordynowane i dobrowolne działanie nie przyniesie odpowiednich wyników.

### 3.4. **Zestaw wniosków legislacyjnych**

Wdrożenie większości wymienionych powyżej środków wymaga wniosku Komisji, w przypadku którego istnieje potrzeba przeprowadzenia konsultacji z Parlamentem Europejskim i Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i którego jednomyślne przyjęcie wymaga debaty na forum Rady.

Biorąc pod uwagę różnorodność koniecznych środków i potrzebę zmian kilku unijnych aktów prawnych, Komisja podjęła decyzję o przedstawieniu tych środków w trzech pakietach w zależności od głównego tekstu prawnego wymagającego zmiany, uwzględniając również pilny charakter środków i zaawansowanie prac przygotowawczych.

Jak wspomniano powyżej, pierwszy wniosek legislacyjny dotyczący skrócenia terminów w celu przyspieszenia wymiany informacji między państwami członkowskimi został przedstawiony w marcu 2008 r.

Pierwszy zestaw nadchodzących wniosków skupia się na poborze i *windykacji podatków* w warunkach transgranicznych<sup>10</sup>.

Drugi pakiet dotyczy wzmocnienia współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi<sup>11</sup>. Wnioski wymagają wprowadzenia istotnych zmian w obecnym

---

<sup>10</sup> Proponowany środek jest związany z „odpowiedzialnością solidarną” (pkt 3.3.1), warunkami zwolnienia z podatku od wartości dodanej przy imporcie (pkt 3.2.2) oraz „windykacją podatków” (pkt 3.3.2).

rozporządzeniu 1798/2003. Dalsze zmiany mogą wynikać ze sprawozdań dotyczących funkcjonowania współpracy administracyjnej, które powinna przedstawić Komisja Mając na uwadze dużą liczbę zmian i dążąc do poprawy spójności ram prawnych, Komisja uważa, że bardziej właściwym będzie zaproponowanie całkowitego przekształcenia rozporządzenia.

Trzeci pakiet wniosków legislacyjnych będzie dotyczył pewnych aspektów walki z oszustwami, lecz jego ogólnym celem będzie poprawa funkcjonowania systemu VAT, a w szczególności przepisów dotyczących fakturowania.

#### **4. PRZEMYSŁENIA WYKRACZAJĄCE POZA ZAKRES PIERWSZYCH WNIOSKÓW**

Rozwój technologiczny zmienił w ostatnich latach sposób porozumiewania się podmiotów gospodarczych i administracji podatkowych. Większość państw członkowskich zezwala, a w niektórych przypadkach wymaga, by obowiązki związane z przedstawianiem deklaracji były wypełniane za pomocą środków elektronicznych. Kilka państw członkowskich dokonało podstępów w dziedzinie e-kontroli, lecz jej dalszy rozwój utrudniają zarówno bariery prawne, jak i administracyjne. Postępy te mają jednak ograniczony wpływ, gdyż są hamowane przez tradycyjne ramy w zakresie stosunków między płatnikami a organami podatkowymi, które polegają na okresowej sprawozdawczości i sporadycznych kontrolach. Trzeba przyznać, że zarządzanie systemem VAT w UE nie dotrzymało ogólnie kroku rozwojowi technologii informacyjnych.

W istocie, kilka krajów spoza Europy dokonało już większych postępów we wdrażaniu procedur, w przypadku których dokonywana jest – w czasie rzeczywistym albo w trybie dziennym - wymiana informacji między płatnikami a organami podatkowymi, udoskonalając tym samym znacznie narzędzia kontroli.

W celu zmniejszenia zaangażowania organów podatkowych i zmniejszenia obciążeń administracyjnych spoczywających na podmiotach gospodarczych, niektóre państwa członkowskie badają nowe sposoby postępowania z płatnikami i prowadzą dyskusje z podmiotami gospodarczymi na temat zgodności z przepisami i monitorowania działalności. Istnieje zarówno szansa na budowę nowych rozwiązań w oparciu o istniejące modele, jak i konieczność niedopuszczenia do dalszych komplikacji dla podmiotów gospodarczych wskutek coraz większej rozbieżności wymogów w zakresie podatku od wartości dodanej. Komisja rekomenduje zatem zdecydowanie państwom członkowskim koordynację rozwoju ich technologii informacyjnych.

Chociaż za zarządzanie systemem VAT są głównie odpowiedzialne państwa członkowskie, to w interesie zarówno przedsiębiorstw handlowych, jak i organów podatkowych, leży, by debata ta odbywała się na poziomie UE. Komisja z ogromną chęcią rozpocznie i będzie koordynować dyskusje dotyczące tego długoterminowego podejścia. Aktywne zaangażowanie w ten proces wszystkich zainteresowanych stron

---

<sup>11</sup> Proponowane środki dotyczą „automatycznego dostępu do danych” (pkt 3.2.4), „potwierdzenia nazwy (nazwiska) i adresu podatników w systemie wymiany informacji o VAT” (pkt 3.1.2), „wspólnych minimalnych norm w zakresie rejestracji i wyrejestrowywania z systemu wymiany informacji o VAT” (pkt 3.1.1), „wspólnej odpowiedzialności za ochronę dochodów państw członkowskich” (pkt 3.3.3) oraz „EUROFISC” (pkt 3.2.5)

od samego początku, a także to, by wszyscy jego uczestnicy myśleli w sposób otwarty, jest kluczowe dla powodzenia tego typu prac.

Komisja proponuje zatem stworzenie grupy *ad hoc*, złożonej z reprezentantów organów podatkowych oraz przedstawicieli zarówno dużych, jak i małych i średnich przedsiębiorstw. Celem tej grupy byłoby zbadanie, w jaki sposób, z wzajemną korzyścią dla obu stron, wykorzystanie narzędzi technologii informacyjnych mogłoby poprawić stosunki między płatnikami a organami podatkowymi odnośnie do obowiązków w zakresie podatku od wartości dodanej, kontroli i komunikacji ogólnie, a także do jakiego stopnia możliwe jest osiągnięcie porozumienia w sprawie zbierania danych podstawowych, niezależnie od możliwości wystąpienia, w razie potrzeby, z wnioskiem o dane dodatkowe.

Na późniejszym etapie, w ramach porozumienia między wszystkimi zainteresowanymi stronami, trzeba będzie określić dokładny zakres upoważnienia grupy, jak również metodykę jej pracy – wykorzystanie podgrup pracujących nad określonymi tematami. Na tym etapie ważne jest, by państwa członkowskie, jak również przedstawiciele podmiotów gospodarczych, porozumieli się w sprawie zapewnienia wiedzy specjalistycznej i zasobów koniecznych, by dać temu przedsięwzięciu szansę powodzenia.

Potrzeba opracowania podejścia długoterminowego będzie jednym z tematów nadchodzącego seminarium na temat oszustw związanych z podatkiem od wartości dodanej, organizowanego przez holenderskie organy podatkowe pod koniec stycznia 2009 r. Będzie ono okazją dla państw członkowskich, przedstawicieli podmiotów gospodarczych oraz Komisji do pierwszej wymiany poglądów w tej kwestii.

Prace te są ponadto ważne w kontekście zobowiązań, zarówno państw członkowskich, jak i Komisji, do zmniejszenia obciążeń administracyjnych nałożonych na podmioty gospodarcze, których dużą część stanowi podatek od wartości dodanej.

## 5. PODSUMOWANIE

Określony powyżej krótkoterminowy plan działania jest konkretnym wynikiem trwających dwa lata, szeroko zakrojonych dyskusji z państwami członkowskimi. Dostarcza on globalnego podejścia mającego na celu poprawę dostępnych administracjom podatkowym narzędzi zwalczania oszustw związanych z podatkiem VAT na poszczególnych etapach procesu.

Komisja wywiąże się ze swoich obowiązków, przedstawiając w odpowiednim czasie wnioski legislacyjne. Jest ona świadoma, że liczba wniosków jest znaczna i że dotyczą one kwestii trudnej do osiągnięcia równowagi między obciążeniami podmiotów gospodarczych a skutecznością administracji podatkowej; ta delikatna kwestia może stać się źródłem szeroko zakrojonej debaty w momencie przedstawienia konkretnego wniosku przez Komisję.

Niektóre od dawna ustalone praktyki administracyjne będą ponadto musiały ulec zmianie, a państwa członkowskie będą musiały wykazać się konieczną do dokonania dostosowań elastycznością i dobrą wolą. Niektóre środki, takie jak automatyczny dostęp do danych, będą wymagały znacznych nakładów pracy na poziomie

technicznym, a państwa członkowskie muszą przygotować się na przeznaczenie na ten cel niezbędnych zasobów.

Gdy analizuje się każdy z zaproponowanych powyżej środków z osobna, staje się jasne, że żaden z nich nie jest tym „jednym jedynym” globalnym rozwiązaniem w zakresie wyeliminowania oszustw związanych z podatkiem od wartości dodanej.

Każdy środek z osobna powinien zagwarantować wartość dodaną, lecz tylko ich wdrożenie w całości może zapewnić organom podatkowym odpowiednie ramy do walki z oszustwami związanymi z podatkiem od wartości dodanej.

Powodzenie strategii walki z oszustwami na poziomie UE będzie ostatecznie zależało od środków przyjętych przez Radę i od szybkości, z jaką środki te zostaną następnie wprowadzone w życie. Główna odpowiedzialność będzie zatem spoczywać w rękach państw członkowskich.

Komisja nie uważa jednak tego programu działań za „produkt końcowy”, lecz postrzega go raczej jako pierwszy etap skoordynowanego podejścia do walki z oszustwami związanymi z podatkiem od wartości dodanej w UE. Komisja uważa, że należy kontynuować te wysiłki i wzywa wszystkie inne zainteresowane strony do dalszego, równie aktywnego jak do tej pory, udziału w tym przedsięwzięciu.

## **Annex 1: Legislative proposals**

### **Proposal presented in March 2008**

<b>Measure</b>	<b>Necessary changes in legislation</b>
Reducing timeframes (3.2.1.)	VAT Directive 2006/112/EC and Regulation 1798/2003

### **A first set of proposals**

<b>Measures</b>	<b>Necessary changes in legislation</b>
Joint and Several Liability (3.3.1.)	VAT Directive 2006/112/EC and potentially an Implementing Regulation
Fixing the conditions for the VAT exemption at importation (3.2.2.)	VAT Directive 2006/112/EC and potentially an Implementing Regulation
Mutual assistance in Recovery (3.3.2.)	New Regulation

### **A second set of proposals.**

<b>Measures</b>	<b>Necessary changes in legislation</b>
Automated access to data (3.2.4.)	Recast of Regulation 1798/2003
Confirmation of name and address of taxpayers in VIES (3.1.2.)	Recast of Regulation 1798/2003
Common minimum standards for registration and deregistration in VIES (3.1.1.)	Recast of Regulation 1798/2003 and potentially an Implementing Regulation
Shared responsibility for the protection of all Member States Revenues (3.3.3.)	Recast of Regulation 1798/2003
EUROFISC (3.2.5.)	Recast of Regulation 1798/2003

**A third set of proposals.**

<b>Measures</b>	<b>Necessary changes in legislation</b>
Invoicing rules (3.1.3.)	VAT Directive 2006/112/EC
Chargeability on Intra-Community transactions (3.1.4.)	VAT Directive 2006/112/EC