



Bruksela, dnia 12.2.2014 r.
COM(2014) 71 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie stosowania rozporządzenia Rady (UE) nr 904/2010 w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej

{SWD(2014) 39 final}

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie stosowania rozporządzenia Rady (UE) nr 904/2010 w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej

1. WPROWADZENIE

Zgodnie z art. 59 rozporządzenia Rady nr 904/2010 w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej do dnia 1 listopada 2013 r., a następnie co pięć lat, Komisja zobowiązana jest przedstawić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie w sprawie stosowania tego rozporządzenia. Niniejsze sprawozdanie jest pierwszym sprawozdaniem od przyjęcia i wejścia w życie rozporządzenia Rady nr 904/2010. W rozporządzeniu tym, które stanowi przekształcenie poprzedniego rozporządzenia Rady nr 1798/2003, zawarto dodatkowe narzędzia dla państw członkowskich do celów wzmocnionej współpracy administracyjnej, które mają zapewnić wsparcie w walce z oszustwami związanymi z VAT.

Celem przekształconego rozporządzenia było znaczne ulepszenie ram prawnych współpracy administracyjnej oraz uzyskanie istotnego narzędzia walki z oszustwami związanymi z VAT. W przedmiotowym rozporządzeniu wprowadzono w szczególności kilka nowych uzgodnień dotyczących następujących kwestii:

- jakości informacji zawartych w bazach danych,
- ustanowienia sieci Eurofisc umożliwiającej wielostronną, płynną i ukierunkowaną wymianę informacji dotyczących oszustw związanych z VAT,
- wprowadzenia mechanizmu informacji zwrotnej,
- zautomatyzowanego dostępu do baz danych innych państw członkowskich.

Komisja podkreśla, że niniejsze sprawozdanie powinno być postrzegane jako okazja do zebrania doświadczeń państw członkowskich w celu usprawnienia funkcjonowania i stosowania tych uzgodnień (art. 49 ust. 1).

Niniejsze sprawozdanie zawiera ocenę funkcjonowania współpracy administracyjnej w obrębie obecnych ram prawnych, przy czym w szczególny sposób skoncentrowano się w nim zarówno na przeanalizowaniu zakresu, w jakim poprzednie zalecenia zostały uwzględnione w celu wzmocnienia współpracy administracyjnej, jak i na wykorzystaniu wspomnianych nowo wprowadzonych uzgodnień, aby ocenić skuteczność tych zmian. Dodatkowo w sprawozdaniu przedstawiono nowe koncepcje w dziedzinie współpracy administracyjnej dotyczącej VAT, takie jak wspólne audyty.

Co więcej, niniejsze sprawozdanie nie powinno być postrzegane wyłącznie jako przegląd stosowania rozporządzenia, lecz, co ważniejsze, jako podstawa trwałego i zorganizowanego dialogu prowadzonego pomiędzy Komisją, Parlamentem Europejskim, Radą i państwami członkowskimi w celu zwiększenia skuteczności współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT oraz osiągnięcia celu szczególnego, jakim jest poprawa skuteczności zwalczania oszustw związanych z VAT.

Należy także podkreślić, że niniejsze sprawozdanie jest częścią szerszego pakietu dokumentów dotyczących tego zagadnienia.

Niedawno, tj. dnia 19 września 2013 r., Komisja opublikowała badanie mające na celu ilościowe określenie i przeanalizowanie ubytku VAT. Oceniono, że w 2011 r. ubytek VAT w 26 państwach członkowskich wyniósł blisko 193 mld EUR, co stanowi około 18 % teoretycznych zobowiązań z tytułu VAT lub 1,5 % PKB tych państw członkowskich. Jak podkreślono we wspomnianym sprawozdaniu, wartości ubytku VAT nie należy wiązać bezpośrednio z oszustwami i uchylaniem się od opodatkowania, ponieważ uwzględnia ona także skutki zwykłych błędów (statystycznych lub w sprawozdawczości, np. w danych statystycznych rachunków narodowych), jak również niewypłacalności i problemów z płatnościami. Inne badania wykazały jednak wyraźnie, że oszustwa związane z VAT nadal stanowią poważny problem dla państw członkowskich.

W związku z tym publikacja niniejszego sprawozdania następuje w odpowiednim czasie, ponieważ sprawozdanie zawiera przegląd stosowania przez państwa członkowskie narzędzi współpracy administracyjnej i walki z oszustwami związanymi z VAT zapewnionych państwu członkowskiemu przez przedmiotowe rozporządzenie.

Poza niniejszym sprawozdaniem Komisja przedstawia także dodatkowe sprawozdanie w sprawie poboru i monitorowania podatku od wartości dodanej, zgodnie z art. 12 ust. 3 rozporządzenia Rady nr 1553/89 (tzw. sprawozdanie przewidziane w art. 12).

W badaniu dotyczącym ubytku VAT oraz w obydwu wspomnianych sprawozdaniach Komisji przedstawiono przegląd nadal występującego w UE problemu oszustw związanych z VAT, a jednocześnie przeprowadzona zostanie analiza zarówno sposobów rozwiązywania tego problemu transgranicznego przez państwa członkowskie za pomocą narzędzi udostępnionych im w prawodawstwie UE dotyczącym współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT, jak i obowiązujących w państwach członkowskich procedur poboru i kontroli VAT, tym samym umożliwiając państwom członkowskim przeprowadzenie oceny ryzyka i zidentyfikowanie szans na udoskonalenie ich krajowych systemów kontroli i poboru VAT.

Ponadto niniejsze sprawozdanie jest nierozdzielnie powiązane z szerszym kontekstem skoordynowanej strategii mającej na celu poprawę walki z oszustwami związanymi z VAT, przedstawionej w poprzednim komunikacie Komisji dotyczącym tej kwestii¹ oraz w komunikacie Komisji w sprawie przyszłości podatku VAT – W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT². Zgodnie z działaniem nr 14 określonym w komunikacie Komisji w sprawie przyszłości podatku VAT Komisja zapewni pełne wdrożenie środków zwalczania nadużyć finansowych, jak również będzie je monitorować oraz przedłoży w 2014 r. sprawozdanie na temat ich skuteczności i potrzeby podjęcia dalszych działań. Podobnie działanie nr 16 odnosi się do możliwości ustanowienia unijnych grup ds. kontroli transgranicznych w celu wzmocnienia i ulepszenia kontroli wielostronnych, natomiast zgodnie z działaniem nr 19 Komisja będzie kontynuować monitorowanie działań Eurofisc oraz będzie nadal zachęcać państwa członkowskie do dalszego

¹ Komunikat Komisji w sprawie skoordynowanej strategii mającej na celu poprawę walki z oszustwami związanymi z podatkiem od wartości dodanej w Unii Europejskiej, COM(2008) 807 final z 1.12.2008.

² COM(2011) 851 z 6.12.2011.

rozwoju tego narzędzia, aby umożliwić wykrywanie nowych schematów oszustw lub powstrzymywanie ich rozwoju.

2. ŹRÓDŁA INFORMACJI WYKORZYSTANE DO CELÓW OCENY STOSOWANIA ROZPORZĄDZENIA NR 904/2010.

Ponieważ niniejsze sprawozdanie powinno odzwierciedlać sposoby praktycznego zastosowania przez krajowe organy podatkowe różnych instrumentów współpracy administracyjnej i walki z oszustwami związanymi z VAT, ocenę można przeprowadzić wyłącznie w oparciu o istotny wkład ze strony państw członkowskich.

Z tego względu przed opracowaniem niniejszego sprawozdania Komisja uznała, że najlepszym sposobem na zgromadzenie informacji wymaganych do przeprowadzenia kompleksowej oceny współpracy administracyjnej w ramach nowego rozporządzenia będzie **kwestionariusz** skierowany do państw członkowskich. Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący niniejszemu sprawozdaniu zawiera szczegółowy przegląd i analizę odpowiedzi udzielonych w kwestionariuszu przez państwa członkowskie³.

Państwa członkowskie miały także możliwość rozwinięcia niektórych odpowiedzi w kwestionariuszu oraz, w ogólniejszym ujęciu, przedstawienia swoich uwag na temat funkcjonowania współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku VAT oraz możliwych dalszych udoskonaleń. Tylko jedno państwo członkowskie wyraziło jednak zainteresowanie omówieniem tej kwestii z Komisją.

Komisja zgromadziła także informacje przedstawione podczas **dyskusji** poświęconych współpracy administracyjnej i walce z oszustwami podatkowymi, które były prowadzone podczas licznych posiedzeń grupy ekspertów ds. strategii zwalczania oszustw podatkowych (ATFS) oraz posiedzeń Stałego Komitetu Współpracy Administracyjnej (SCAC), a także informacje przedstawione w rocznych sprawozdaniach sieci Eurofisc.

Innym interesującym źródłem informacji są **roczne dane statystyczne** przekazywane przez państwa członkowskie zgodnie z art. 49 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 904/2010. Na poparcie niektórych wniosków wykorzystano w szczególności dane statystyczne z lat 2011 i 2012.

3. GŁÓWNE USTALENIA

3.1. Wymiana informacji na wniosek (art. 7–12)

3.1.1. *Problemy wskazane w poprzednim sprawozdaniu*

W poprzednim sprawozdaniu w sprawie funkcjonowania współpracy administracyjnej⁴ wskazano szereg problemów związanych z wymianą informacji. Chodziło o problemy istniejące w państwie członkowskim wezwanym do udzielenia informacji, które to problemy zostały odnotowane przez państwo członkowskie występujące z wnioskiem w kwestiach takich jak identyfikacja centralnego biura

³ Odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu wysłanym pismem nr 1763918 z dnia 19.12.2012 r. udzieliło 27 państw członkowskich.

⁴ Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1798/2003 w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej, COM(2009) 428 final z 18.8.2009.

łącznikowego, nieterminowe udzielanie odpowiedzi i brak powiadamiania o problemach związanych z dotrzymywaniem terminów udzielania odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji.

Kluczowym czynnikiem skutecznej wymiany informacji jest istnienie w każdym państwie członkowskim efektywnego wewnętrznego systemu zarządzania i procedur w celu zapewnienia odpowiedniego i terminowego rozpatrywania wspomnianych wniosków o udzielenie informacji.

Wydaje się, że nie istnieją już żadne problemy w kwestiach takich jak identyfikacja punktów kontaktowych w centralnych biurach łącznikowych czy opis obowiązków każdego z biur łącznikowych. Ten stan rzeczy jest jednak uwarunkowany nieustannym aktualizowaniem odpowiednich informacji dostępnych w CIRCABC (strony internetowe Centrum zasobów dotyczących komunikacji i informacji dla organów administracji, przedsiębiorstw i obywateli).

Jeżeli chodzi o terminowość odpowiedzi i procedurę notyfikacyjną, wydaje się, że wiele państw członkowskich nadal nie jest w stanie udzielać odpowiedzi terminowo oraz że państwa członkowskie występujące z wnioskiem są rzadko informowane o powodach niedotrzymywania terminów. Statystyki pokazują, że całkowita liczba odpowiedzi udzielonych po terminie wzrosła do niedopuszczalnego poziomu (około 43 %). Waga tego problemu różni się w poszczególnych państwach członkowskich, jednak ogólną sytuację należy poprawić ze szczególnym uwzględnieniem sugestii przedstawionych przez same państwa członkowskie (więcej informacji na ten temat znajduje się w rozdziale 3.1.3).

Komisja jest zdania, że to państwa członkowskie powinny podjąć działania w tej kwestii. W niektórych państwach członkowskich nieterminowe udzielanie odpowiedzi może spowodować poważne problemy w przypadku, gdy kontrole muszą zostać przeprowadzone w terminie określonym w przepisach lub w przypadku konieczności niezwłocznego dostarczenia konkretnych informacji, np. gdy chodzi o oszustwo lub gdy obowiązuje określony termin określenia wysokości podatku.

Aby pomóc państwom członkowskim w udoskonalaniu wymiany informacji, opracowano nowe e-formularze. Nowe e-formularze zostały właśnie wprowadzone do użytku, a Komisja oczekuje, że pomogą one organom administracji podatkowej w szybszym rozpatrywaniu wniosków.

Ponadto wprowadzona niedawno możliwość uzyskania przez odpowiednie organy państw członkowskich zautomatyzowanego dostępu do określonych rodzajów informacji znajdujących się w bazach danych innych państw członkowskich powinna przyczynić się zarówno do znacznego ograniczenia liczby wniosków o udzielenie „standardowych” informacji, jak i do ułatwienia i przyspieszenia współpracy administracyjnej, a tym samym do zapewnienia czasu i zasobów umożliwiających prowadzenie szczegółowych postępowań w przypadku bardziej złożonych wniosków.

3.1.2. Wnioski o udzielenie informacji oraz o przeprowadzenie postępowania administracyjnego (art. 7)

Zgodnie z art. 7 rozporządzenia Rady (UE) nr 904/2010 państwa członkowskie mają możliwość przedstawiania wzajemnych wniosków o udzielenie informacji oraz wniosków o przeprowadzenie postępowania administracyjnego.

W większości państw członkowskich w przypadku prawie wszystkich wniosków o udzielenie informacji przeprowadzone zostało postępowanie administracyjne. Wydaje się, że najlepsze praktyki⁵ zatwierdzone przez SCAC w celu zapobiegania powiązanym nadmiernym obciążeniom administracyjnym są stosowane w odpowiedni sposób. Tylko nieliczne wnioski o przeprowadzenie postępowania administracyjnego zostały odrzucone.

Istnieją pewne szczególne i uzasadnione powody, dla których przeprowadzenie postępowania administracyjnego na podstawie art. 7 rozporządzenia przez organ podatkowy może się czasami okazać trudniejsze w porównaniu z krajowym postępowaniem administracyjnym, np. ze względu na brak istotnych lub zrozumiałych informacji we wniosku, o którym mowa w art. 7, lub potrzebę przetłumaczenia wniosku. Czynniki te mogą spowodować znaczne opóźnienia w udzielaniu odpowiedzi na wspomniane wnioski.

Komisja jest jednak przekonana, że przynajmniej problem tłumaczenia zostanie w dużej mierze rozwiązany dzięki wprowadzeniu nowych e-formularzy mających zastosowanie od lipca 2013 r., w których większość informacji można podawać w ustalonych polach.

3.1.3. *Termin dostarczania informacji (art. 10–12)*

Termin dostarczenia informacji regulują art. 10–12 rozporządzenia nr 904/2010. Wynosi on trzy miesiące albo jeden miesiąc. Aby skutecznie walczyć z oszustwami związanymi z VAT oraz zapewnić właściwy pobór tego podatku, ważne jest, aby państwa członkowskie rozpoczęły wymianę informacji jak najszybciej.

W poprzednim sprawozdaniu wskazano, że wszystkie państwa członkowskie zadeklarowały, iż posiadają system monitorowania, z którego korzystają za pośrednictwem intranetu lub innego określonego oprogramowania, aby podejmować działania następcze w związku z takimi wnioskami; proces ten monitoruje zwykle centralne biuro łącznikowe.

Z ostatnich danych statystycznych dostarczonych przez państwa członkowskie wynika jednak wyraźnie, że zdecydowana większość państw członkowskich nadal ma problemy z dotrzymywaniem terminów w odniesieniu do wszystkich wniosków oraz że wszystkie te państwa są wystarczająco świadome niedociągnięć istniejących w ich administracji i procedurach wewnętrznych. Niektóre państwa członkowskie podjęły już lub zamierzają podjąć konkretne kroki w celu poprawy terminowości udzielanych przez nie odpowiedzi.

Stwierdzenie, że przyczyną niedotrzymywania terminów na odpowiedź na wnioski o udzielenie informacji są czynniki wewnętrzne (takie jak brak zasobów), sformułowano już w poprzednim sprawozdaniu dotyczącym funkcjonowania ustaleń o współpracy administracyjnej. W oparciu o przedstawione w tamtym czasie sugestie dotyczące zaradzenia wspomnianym brakom w przekształconym rozporządzeniu uwzględniono kilka nowych elementów, np. zapewnienie bezpośredniego dostępu do niektórych danych zawartych w krajowych bazach danych, nadal pozostaje jednak kwestia rozwiązania tego problemu na poziomie zarządzania w państwach członkowskich. Jest to możliwe na przykład poprzez podnoszenie świadomości urzędników na szczeblu lokalnym, którzy w swoich planach powinni traktować tego typu wnioski w sposób priorytetowy, przez bezpośrednie kontaktowanie się z punktami kontaktowymi w innych państwach członkowskich w celu rozwiązywania

⁵ Zob. dokument roboczy SCAC nr 562.

problemów lub należyte docenianie wysiłków podejmowanych przez lokalnych urzędników, w trakcie dokonywania oceny ich pracy itd.

Jedną z głównych cech oszustwa karuzelowego jest szybkość dokonywania transakcji i sposób, w jaki znikają podmioty gospodarcze po dokonaniu nabycia wewnątrzspółnotowego. W związku z tym, aby zapobiegać tego typu oszustwom, niezbędna jest szybka i płynna wymiana informacji.

Komisja jest zdania, iż dotrzymanie terminów nałożonych zgodnie z rozporządzeniem jest podstawową zasadą, której muszą przestrzegać organy administracji podatkowej. W niektórych państwach członkowskich występują w tej kwestii wyraźne opóźnienia. Powodzenie współpracy administracyjnej będzie niewątpliwie zależało od odwrócenia tego trendu oraz od zwiększenia przez państwa członkowskie starań na rzecz dostarczania dokładnych i terminowych odpowiedzi na wnioski o udzielenie informacji pochodzące z innych państw członkowskich. Aby zapewnić im pomoc w realizacji tego celu, Komisja zbada tę kwestię bardziej szczegółowo w ramach współpracy z państwami członkowskimi, a w stosownych przypadkach w ramach współpracy dwustronnej z poszczególnymi administracjami podatkowymi.

Komisja jest zdania, że państwa członkowskie muszą podjąć niezwłoczne działania, aby zapewnić w ramach ich krajowych procedur gwarancję terminowych odpowiedzi na wnioski o udzielenie informacji.

3.2. Wymiana informacji bez uprzedniego wniosku (art. 13–15)

W nowym rozporządzeniu wykonawczym Komisji nr 79/2012⁶ zawarto skrócony wykaz kategorii wymiany informacji bez uprzednio złożonego wniosku. W związku z tym zgodnie z art. 2 tego rozporządzenia przewiduje się obecnie wyłącznie dwie kategorie, w przypadku których wymiana informacji powinna następować automatycznie, jednocześnie jednak pozostawia się państwom członkowskim możliwość powstrzymania się od uczestnictwa w automatycznej wymianie informacji tego typu. Skrócenie wykazu oznacza również, że państwa członkowskie uznają, iż pozostałe kategorie dotyczą ważnych informacji, w przypadku których automatyczna wymiana informacji jest użyteczna/niezbędna, aby zapewnić odpowiedni pobór i odpowiednią kontrolę VAT. W związku z tym oczywiste jest, że państwa członkowskie powinny powstrzymać się od wymiany niektórych informacji tylko w wyjątkowych i należycie uzasadnionych przypadkach.

Według „zgłoszeń w ramach art. 4” otrzymywanych od państw członkowskich niewielka część państw powstrzymuje się od uczestnictwa w automatycznej wymianie informacji dotyczących podatników niemających siedziby, ponieważ napotyka problemy techniczne w pozyskiwaniu tych informacji albo uznaje, iż wymiana ta przysparza im niewspółmiernego obciążenia administracyjnego związanego z ich gromadzeniem.

Informacje te uznaje się za użyteczne, ponieważ stanowią uzupełnienie danych, które należy wymieniać w ramach dyrektywy w sprawie zwrotu VAT. Ponadto informacje dotyczące podatników niemających siedziby są również istotne do celów związanych z podatkami bezpośrednimi.

Zgodnie z tymi samymi „zgłoszeniami w ramach art. 4” dziesięć państw członkowskich powstrzymuje się od uczestnictwa w automatycznej wymianie

⁶ Dz.U. L 29 z 1.2.2012, s. 13.

informacji dotyczących nowych środków transportu (w szczególności samochodów), ponieważ jest zdania, że informacje te nie są dostępne ani nie zostały zgromadzone lub że gromadzenie takich informacji spowodowałoby wprowadzenie nowych obowiązków dla podatników lub niedopuszczalny wzrost obciążeń administracyjnych i finansowych.

Jak już wspomniano powyżej, wymiana obydwu rodzajów informacji jest jednak niezwykle użyteczna i konieczna dla państw członkowskich, aby zapewnić prawidłowe opodatkowanie oraz aby zwalczać nielegalne transakcje, szczególnie w dziedzinie nowych środków transportu. Nie istnieje możliwość uzyskania takich informacji na szczeblu krajowym, więc uzyskanie informacji od innych państw członkowskich, w których dostawcy posiadają swoją siedzibę, jest kwestią zasadniczą. Chociaż zgodnie z art. 14 państwa członkowskie mogą powstrzymać się od uczestnictwa w automatycznej wymianie informacji w należycie uzasadnionych przypadkach, niektóre państwa członkowskie, dokonując stosownego zgłoszenia, nie przedstawiły wymaganego uzasadnienia.

Biorąc pod uwagę fakt, że większość państw członkowskich sądzi, iż otrzymywane informacje są użyteczne i przynoszą korzyści w praktyce zarówno do celów związanych z analizą ryzyka, jak i kontrolą, Komisja jest zdania, że państwa członkowskie powinny wdrażać skuteczne procedury gromadzenia danych w zakresie różnych kategorii i nie powstrzymywać się od tej automatycznej wymiany. O kwestii tej wspomniano już w sprawozdaniu Trybunału Obrachunkowego z 2008 r. w sprawie funkcjonowania współpracy administracyjnej⁷. Państwom członkowskim, które nie są w stanie gromadzić informacji dotyczących nowych środków transportu, zaleca się zaznajomienie z dobrymi praktykami stosowanymi w innych państwach członkowskich prowadzących aktywne działania w tym obszarze, na przykład w Belgii, która zaproponowała innym państwom członkowskim wymianę doświadczeń w zakresie gromadzenia informacji dotyczących tego typu transakcji.

Komisja ubolewa nad faktem, iż niektóre państwa członkowskie nadal powstrzymują się od uczestnictwa w wymianie takich informacji, tym bardziej że wykaz danych, w odniesieniu do których zastosowanie ma przedmiotowa wymiana informacji, został znacznie skrócony.

3.3. Informacje zwrotne (zgodnie z art. 16)

Informacje zwrotne są nowym środkiem wprowadzonym w przedmiotowym rozporządzeniu w 2012 r. na konkretny wniosek kilku państw członkowskich. Ich zdaniem informacje zwrotne pomogą kadrze zarządzającej wyeliminować niedociągnięcia pod względem procedur oraz motywować kontrolerów podatkowych do poprawy jakości wymienianych informacji.

Większość państw członkowskich nie stosowała jednak mechanizmu informacji zwrotnej w 2012 r., tj. w pierwszym roku jego wdrożenia.

Wszystkie państwa członkowskie zgadzają się, że wnioski o przesłanie informacji zwrotnych nie powinny być przedstawiane regularnie, tylko w indywidualnych przypadkach, aby utrzymać dodatkowy nakład pracy powstały w wyniku stosowania instrumentu informacji zwrotnej w dopuszczalnych granicach.

⁷ Sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 08/2007, Dz.U. C 20 z 25.1.2008, rozdział 51.

Większość państw członkowskich jest jednak zdania, że jest zbyt wcześnie, aby wyciągać jakiegokolwiek konkretne wnioski dotyczące skuteczności i jakości informacji zwrotnych. Niektóre państwa członkowskie zaobserwowały pozytywny wpływ na motywację personelu oraz wzrost spontanicznej wymiany informacji. Do tego samego wniosku doszła grupa ekspertów⁸, która przeprowadziła wymianę pomysłów i poglądów w zakresie zalet ustanowienia mechanizmu informacji zwrotnej, stwierdzając, że informacje zwrotne mogą odgrywać ważną rolę w motywowaniu urzędników audytowych oraz w zachęcaniu do bardziej intensywnej, spontanicznej wymiany informacji.

Państwa członkowskie, które stosują instrument informacji zwrotnej podkreślają, że otrzymywane informacje mogą mieć pozytywny wpływ na prowadzone przez nie audyty w dziedzinie VAT i dochody podatkowe.

Jeżeli chodzi o kontekst odpowiedniej współpracy administracyjnej i najlepszych praktyk, należy zachęcać do udzielania informacji zwrotnych, ponieważ jest to najlepszy sposób powiadamiania urzędników podatkowych z innego państwa członkowskiego, że przekazane przez nich informacje okazały się przydatne, a ich dodatkowy wysiłek przyczynił się do osiągnięcia pozytywnych rezultatów lub przynajmniej był użyteczny dla państwa członkowskiego występującego z wnioskiem.

Ponadto Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że niektóre państwa członkowskie przesyłają informacje zwrotne spontanicznie, a więc nie tylko na wniosek, ale także gdy informacje uzyskane od innych państw członkowskich okazały się użyteczne w danym państwie. Jest to świadectwem pozytywnego podejścia tych państw członkowskich do sposobu, w jaki powinna funkcjonować współpraca transgraniczna.

Ponieważ przesyłanie informacji zwrotnych jest ważne, aby poprawić skuteczność wymiany informacji, państwa członkowskie muszą częściej korzystać z tego mechanizmu i zapewniać przesyłanie takich informacji zwrotnych za każdym razem, gdy są one wymagane, a nawet wtedy, gdy nie są wymagane, ponieważ mogą okazać się użyteczne dla innych państw członkowskich.

W tym celu kadra zarządzająca powinna udoskonalać szkolenia kontrolerów podatkowych, tak aby uświadomić im znaczenie przesyłania informacji zwrotnych i spontanicznej wymiany informacji dotyczących działań prowadzonych przez inne państwa członkowskie w zakresie poboru podatków.

3.4. Przechowywanie i wymiana konkretnych informacji dotyczących transakcji wewnątrzspółnotowych (art. 17–24)

3.4.1. Baza danych systemu wymiany informacji o VAT (VIES)

Przepisy dotyczące bazy danych VIES zostały zmienione, aby zwiększyć ilość i jakość przechowywanych i wymienianych informacji. Opracowano nowy wykaz informacji, które należy przechowywać i przetwarzać. Niektóre informacje trzeba będzie jednak udostępniać dopiero począwszy od 2015 r.

Większość państw członkowskich jest ogólnie zadowolona ze zmian, podkreślając ograniczenie liczby korekt z mocą wsteczną i rozbieżności, przyspieszenie aktualizacji i większą wiarygodność danych dotyczących obrotów. Ponadto

⁸ Grupa projektowa Fiscalis nr 43 „Wymiana informacji i potrzeba przekazania informacji zwrotnych”.

ograniczenie ram czasowych na przedstawianie i przesyłanie informacji podsumowujących pozwoliło przyspieszyć wymianę informacji, a tym samym zapewnić istotną korzyść administracji podatkowej.

Nieaktualne numery identyfikacyjne VAT oraz opóźnienia w korygowaniu danych były często wymieniane w przeszłości jako przyczyny problemów związanych z jakością informacji zawartych w bazie danych.

W poprzednim sprawozdaniu Komisji stwierdzono, że regularne aktualizacje, które powinny być przeprowadzane codziennie, przyczyniają się do podnoszenia jakości informacji zawartych w bazie danych. Zdecydowana większość państw członkowskich stosuje obecnie system codziennych aktualizacji.

Chociaż większość z tych państw członkowskich, które oceniają jakość i wiarygodność, jest ogólnie zadowolona ze zmian wdrożonych zgodnie z przekształconym rozporządzeniem, wydaje się, że nadal istnieją rozbieżności oraz wciąż przeprowadzane są korekty danych VIES z mocą wsteczną.

Komisja zauważa, że organy administracji podatkowej na ogół nie dysponują żadnymi istotnymi ani konkretnymi danymi na temat liczby rozbieżności. Pozostaje pytanie, czy kontrole jakości państw członkowskich są odpowiednie, aby poprawić wiarygodność bazy danych VIES.

Jeżeli chodzi o unieważnianie numerów identyfikacyjnych VAT z mocą wsteczną, Komisja podtrzymuje swoją opinię przedstawioną już na ten temat przy kilku okazjach, mianowicie, iż praktyki tego rodzaju stanowią zagrożenie dla pewności prawa w odniesieniu do podmiotów gospodarczych, w związku z czym należy ich unikać. W rozporządzeniu wyraźnie stwierdzono, że państwa członkowskie powinny aktualizować swoje bazy danych; wiarygodne informacje są podstawą wiarygodności samego systemu VIES.

Komisja zaleca w związku z tym, aby wszystkie państwa członkowskie wprowadziły środki aktualizacji bazy danych VIES. W połączeniu z ograniczeniem ram czasowych przyczynią się one do budowy wiarygodnego i zaktualizowanego systemu VIES, dzięki któremu dane dotyczące transakcji wewnątrzspółnotowych będą udostępniane tak szybko, jak to możliwe.

3.4.2. *Zautomatyzowany dostęp do baz danych*

Zgodnie z rozporządzeniem właściwe organy mają uzyskać zautomatyzowany dostęp do niektórych informacji zawartych w bazach danych innych państw członkowskich. Celem wspomnianego zautomatyzowanego dostępu jest ograniczenie liczby wniosków rozpatrywanych w państwie członkowskim wezwanym do udzielenia informacji oraz zapewnienie szybszego dostępu do wymaganych danych.

Państwa członkowskie wdrożyły ten przepis w różny sposób: niektóre pozyskują wymagane dane z istniejących baz danych, inne natomiast stworzyły w tym celu osobną bazę danych, przy czym liczba państw przypadających na każde z rozwiązań jest mniej więcej taka sama. Nie można jednak wywnioskować, czy większość państw członkowskich wolałaby zdecydowanie korzystać z istniejącej bazy danych. Należy także pamiętać, że wydajność kosztowa lub inne ograniczenia techniczne mogą mieć wpływ na decyzję o korzystaniu z istniejących baz danych przez konkretne państwo członkowskie.

Należy jednak zauważyć, że wszystkie państwa członkowskie zapewnią właściwym organom ze wszystkich pozostałych państw członkowskich zautomatyzowany dostęp

do danych wymienionych w art. 21 ust. 2 rozporządzenia nr 904/2010 zgodnie z warunkami określonymi w tym artykule. Wciąż jeszcze jest zbyt wcześnie, aby móc wiarygodnie przedstawić, jak wygląda stosowanie tego instrumentu, ponieważ wdrożono go zaledwie dnia 1 stycznia 2013 r.

Komisja będzie monitorować właściwe stosowanie zautomatyzowanego dostępu oraz przedstawi więcej szczegółów na temat użyteczności i skuteczności tego instrumentu w przyszłym sprawozdaniu.

3.5. Obecność urzędników w urzędach administracyjnych i udział w postępowaniach administracyjnych w innym państwie członkowskim (art. 28)

W poprzednim sprawozdaniu wskazano szereg problemów związanych ze stosowaniem tego instrumentu.

Z przekazywanych corocznie statystyk wynika, że praktyczne stosowanie tego instrumentu jest ograniczone, chociaż dostrzega się jego przydatność w regionach przygranicznych. Napotkane problemy obejmujące głównie kwestie, które należy rozwiązać na szczeblu krajowym (takie jak rozwój umiejętności językowych, zasoby ludzkie, procedury wewnętrzne), nie różniły się od tych, które wskazano już w poprzednim sprawozdaniu.

Wśród najistotniejszych i powtarzających się przyczyn tego ograniczonego stosowania wskazuje się brak krajowej podstawy prawnej, która pozwalałaby na udział w postępowaniach krajowych, szczególnie uwarunkowania krajowe utrudniające stosowanie tego instrumentu i problemy językowe.

Zdecydowana większość państw członkowskich pozwala urzędnikom z innych państw członkowskich przebywać w urzędach administracji podatkowej oraz uczestniczyć w postępowaniach administracyjnych, o ile spełnione są warunki określone w art. 28.

Problemy budżetowe spowodowane ograniczonymi zasobami finansowymi zostaną uwzględnione w ramach nowego programu Fiscalis 2020, który obejmuje finansowanie takich wizyt w innych państwach członkowskich. Ponadto niezbędne jest podnoszenie świadomości urzędników w zakresie możliwości stosowania tego instrumentu. Państwa członkowskie powinny promować stosowanie tego narzędzia na poziomie krajowym, informując tym samym opinię publiczną o jego korzyściach. Państwa członkowskie mogłyby także korzystać z pozytywnych doświadczeń innych państw członkowskich w stosowaniu tego narzędzia.

Jeżeli pojawi się jakakolwiek trudność związana z organizacją wydarzenia określonego w art. 28, państwa członkowskie powinny spróbować rozwiązać ją dwustronnie.

Stosowanie tego narzędzia można nadal udoskonalać, ponieważ znaczna liczba państw członkowskich wciąż nie korzysta z niego często. Prowadzenie wspólnych działań w ramach wielostronnych kontroli, obejmujących obecność u podatnika, pozwoli jednak zaoszczędzić znaczną ilość czasu (również czasu podatnika), ponieważ problemy będzie można rozwiązywać w ramach wzajemnej współpracy.

Komisja ma nadzieję, że instrument ten będzie częściej stosowany w przyszłości.

3.6. Kontrole jednoczesne – kontrole wielostronne (art. 29–30)

3.6.1. Organizacja kontroli wielostronnych

Państwa członkowskie uznają wartość dodaną tego instrumentu. Stworzenie platformy kontroli wielostronnych oraz przewodnika po kontroli wielostronnej spotkało się z zadowoleniem państw członkowskich. Roczna liczba kontroli wielostronnych pozostaje na tym samym poziomie. Wśród przyczyn dość niskiej liczby przeprowadzanych kontroli wielostronnych państwa członkowskie wymieniają trudności związane z włączeniem inicjatyw w zakresie kontroli wielostronnych do ustanowionych rocznych planów audytowych, fakt, że wiążą się one z dodatkowym obciążeniem pracą lokalnych urzędników, którym brakuje doświadczenia, oraz trudności w przekonaniu kadry zarządzającej o tym, że warto jest inwestować w audyty, które mogą okazać się korzystne tylko dla innych zaangażowanych państw członkowskich.

3.6.2. Komunikacja pomiędzy departamentami ds. kontroli wielostronnych a innymi departamentami

W poprzednim sprawozdaniu stwierdzono, że nadal istnieje potrzeba udoskonalania komunikacji pomiędzy koordynatorami kontroli wielostronnych a innymi departamentami (np. centralnymi biurami łącznikowymi lub jednostkami ds. zwalczania oszustw podatkowych), w miarę możliwości poprzez dostosowanie istniejących procedur kontroli wielostronnych w celu zapewnienia szybszego i mniej biurokratycznego reagowania w konkretnych sprawach związanych z oszustwami.

Ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie stworzyły odpowiednie kanały komunikacji pomiędzy jednostkami/osobami zajmującymi się zapobieganiem oszustwom a jednostkami koordynującymi kontrole wielostronne/koordynatorami kontroli wielostronnych. Sposób organizacji takiej komunikacji zależy w dużym stopniu od administracyjnej organizacji administracji podatkowej w danym państwie członkowskim; organizacja ta może się różnić, począwszy od kontaktów bezpośrednich w ramach tego samego organu, aż po kontakty pomiędzy oddzielnymi organami w ramach struktury zdecentralizowanej.

Państwa członkowskie rozumieją, że ustanowiony system bezpośredniej komunikacji pomiędzy jednostką koordynującą kontrole wielostronne a jednostką zajmującą się kontrolami i zwalczaniem oszustw przynosi wartość dodaną dzięki podejmowaniu szybkich działań w przypadku oszustw.

Jeżeli chodzi o współdziałanie z Eurofisc, ukierunkowane informacje pochodzące z sieci Eurofisc mogą okazać się pomocne przy wszczynaniu kontroli wielostronnych. Za dostęp do sieci Eurofisc odpowiada wyłącznie urzędnik łącznikowy Eurofisc, jednak informacje, które uznaje on za użyteczne z punktu widzenia kontroli wielostronnych, mogą być przekazywane koordynatorowi kontroli wielostronnych. Współpraca pomiędzy Eurofisc a funkcją koordynacji kontroli wielostronnych mogłaby zostać zdefiniowana w protokole.

Niedawno grupa projektowa⁹ przedstawiła zalecenia dotyczące poprawy stosowania tego instrumentu, w tym w dziedzinie akcyz. Niektóre z tych zaleceń wskazują również na pogłębienie współpracy pomiędzy administracją celną a administracją podatkową w tych państwach członkowskich, w których pobór cła i pobór innych podatków należą do zadań różnych organów krajowych.

⁹ Grupa projektowa Fiscalis nr 84 „Kontrole wielostronne w dziedzinie akcyz”.

Belgia opracowała projekt pilotażowy w celu zorganizowania zespołu ds. szybkich analiz na szczeblu europejskim, którego zadaniem jest reagowanie na wczesne ostrzeżenia i odtwarzanie globalnego łańcucha nielegalnych transakcji. Projekt ten może być użytecznym źródłem informacji na potrzeby kontroli wielostronnych. Projekt belgijski, którego celem jest poprawa skuteczności walki z oszustwami związanymi z VAT, będzie przedmiotem dalszych rozmów prowadzonych w ramach platformy Eurofisc.

Kontrole wielostronne i obecność urzędników w urzędach administracyjnych innych państw członkowskich są instrumentami, które państwa członkowskie powinny stosować częściej, szczególnie ze względu na fakt, że koszty związane z ich stosowaniem będą (nadal) finansowane w ramach programu Fiscalis. Trudno jest zrozumieć, dlaczego stosowanie instrumentu kontroli wielostronnej jest nadal dość ograniczone, a w ostatnich latach stało się jeszcze rzadsze, chociaż doskonale widoczne są korzyści wynikające z jego stosowania dla wszystkich zainteresowanych państw członkowskich.

Państwa członkowskie powinny przydzielać więcej zasobów na stosowanie tego narzędzia, a wszystkie państwa członkowskie powinny zapewnić wprowadzenie wspomnianych kontroli wielostronnych lub aktywny udział w takich kontrolach. Zwiększenie liczby kontroli wielostronnych do około 75 w 2014 r. powinno być możliwe, zwłaszcza że oznaczałoby to zaledwie średnio trzy kontrole wielostronne przypadające na państwo członkowskie.

3.6.3. *Możliwe podejście na przyszłość: wspólny audyt*

Zgodnie z definicją OECD wspólny audyt polega na *współdziałaniu dwóch lub większej liczby krajów tworzących jeden zespół audytowy, prowadzący wspólny audyt w krajach uczestniczących, którego celem jest zbadanie kwestii/transakcji dotyczących jednego lub większej liczby powiązanych podatników (zarówno osób prawnych, jak i osób fizycznych) prowadzących transgraniczną działalność gospodarczą, w ramach której mogą być dokonywane transakcje transgraniczne z udziałem przedsiębiorstw powiązanych, i będących przedmiotem wspólnego lub uzupełniającego się zainteresowania tych krajów; ponadto wspólny audyt obejmuje przedstawienie i wymianę informacji przez podatnika wspólnie dla wspomnianych krajów oraz uwzględnienie w składzie zespołu przedstawicieli właściwego organu z każdego kraju*¹⁰.

Zaledwie trzy państwa członkowskie posiadają doświadczenie w przeprowadzaniu wspólnych audytów zgodnie z powyższą definicją. Jedno z państw członkowskich prowadziło wspólne audyty z państwem trzecim, a Niderlandy i Zjednoczone Królestwo rozpoczęły realizację projektu pilotażowego w tym obszarze. Na podstawie tych raczej niewielkich doświadczeń można zauważyć, że obowiązki, koordynacja, uprawnienia i ograniczenia zespołu ds. wspólnych audytów są określane w umowach (dwustronnych) o wzajemnej pomocy administracyjnej i wymianie informacji w kwestiach podatkowych.

Państwa członkowskie udzieliły bardzo rozbieżnych odpowiedzi na pytanie, czy w konkretnych okolicznościach wspólne audyty będą użytecznym instrumentem na przykład w porównaniu z kontrolą wielostronną. Większość państw członkowskich jest zdania, że zbyt wiele kwestii prawnych i organizacyjnych pozostaje bez

¹⁰ Sprawozdanie w sprawie wspólnego audytu, forum OECD poświęcone administracji podatkowej, wrzesień 2010 r.

odpowiedzi (na przykład brak podstawy prawnej, niedostosowane do tej kwestii procedury krajowe, osobne jurysdykcje, zgoda podatnika), aby stwierdzić, czy wspólne audyty prowadzone przez pojedynczy zespół ds. kontroli mogłyby w niektórych przypadkach charakteryzować się większą skutecznością niż kontrole wielostronne.

Niektóre państwa członkowskie wskazały jednak, że wspólny audyt może być skuteczny w przypadkach, w których wymagana jest szybka wymiana informacji, szczególnie w przypadkach dotyczących podatku bezpośredniego, które mogą dotyczyć bardzo dużych przedsiębiorstw posiadających spółki zależne (np. ceny transferowe).

Państwa członkowskie, które opracowują projekt pilotażowy, muszą nadal weryfikować, czy pojedynczy zespół ds. kontroli może szybciej osiągnąć wspólne porozumienie w sprawie wybranych kwestii (obejmujących na przykład wyjaśnienie wątpliwości dotyczących międzynarodowych spraw podatkowych, poprawę oceny międzynarodowego ryzyka podatkowego, bardziej skuteczne działania w zakresie ryzyka transgranicznego) i czy może okazać się mniej kosztowny zarówno dla administracji, jak i podatnika, biorąc pod uwagę, że przeprowadzona będzie tylko jedna kontrola i uzyskany będzie jeden wynik.

Chociaż zdecydowana większość państw członkowskich nie posiada żadnego doświadczenia w przeprowadzaniu wspólnych audytów, wydaje się, że zasadniczo nie sprzeciwiają się one przedstawionej koncepcji (w szczególności w dziedzinie podatku bezpośredniego).

Wiele kwestii prawnych i organizacyjnych, które wciąż pozostają nierozwiązane, może stać się przedmiotem dalszych rozmów w ramach grupy projektowej ds. programu Fiscalis prowadzonych w oparciu o istniejące doświadczenia oraz projekt pilotażowy organizowany obecnie przez dwa państwa członkowskie. Opierając się na osiągniętych wynikach, Komisja mogłaby przedstawić wniosek w celu opracowania podstawy prawnej stosowania tego instrumentu na szczeblu UE.

3.7. Informowanie podatników (art. 31–32)

Aby zapewnić większą pewność prawa podmiotom gospodarczym, mogą one uzyskać potwierdzenie ważności numeru identyfikacyjnego VAT w niektórych państwach członkowskich, o ile podmioty te przedstawią własny numer identyfikacyjny VAT.

Wiele lat temu państwa członkowskie stworzyły przy pomocy Komisji system wymiany informacji o VAT (VIES), aby przekazywać informacje podatnikom. Obecnie wszystkie państwa członkowskie, z wyjątkiem jednego, korzystają z VIES, aby potwierdzać ważność numeru identyfikacyjnego VAT oraz nazwę i adres podmiotu gospodarczego.

Jeżeli chodzi o stosowanie tych przepisów, tylko jedno państwo członkowskie nadal nie wydaje potwierdzeń numeru identyfikacyjnego VAT krajowych podmiotów gospodarczych podatnikom z UE występującym z wnioskiem o takie potwierdzenie za pośrednictwem internetowego systemu VIES; zamiast tego państwo to wymaga, aby podatnicy wnioskujący o przekazanie wspomnianych informacji zgłaszali się do krajowego centralnego biura łącznikowego w celu uzyskania potwierdzenia tych danych. Jedno z pozostałych państw członkowskich podkreśliło, że w konsekwencji była to jedyna przyczyna posiadania nadal przez to państwo systemu krajowego.

Można wywnioskować, że jeżeli chodzi o dostarczanie danych podatnikom w celu zweryfikowania numeru identyfikacyjnego VAT ich klientów, wszystkie państwa członkowskie dysponują systemem tego typu.

Państwa członkowskie powinny zapewnić systematyczną aktualizację internetowego systemu VIES.

3.8. Eurofisc (art. 33–37)

Sieć Eurofisc jest nowo wprowadzonym mechanizmem szybkiej współpracy stworzonym w celu zwalczania oszustw na dużą skalę lub nowych form oszustw. W ramach sieci ustanowiono cztery dziedziny robocze, a w marcu 2012 r. i kwietniu 2013 r. opublikowano jej pierwsze sprawozdania. Przepisy ustanawiające tę sieć weszły w życie w listopadzie 2010 r.

Istnieją cztery dziedziny robocze obejmujące różne sektory, na które wpływ mają oszustwa związane z VAT. Obecnie nie dostrzega się żadnej realnej potrzeby ustanawiania nowych dziedzin roboczych, chyba że w konkretnym sektorze dojdzie do znacznej liczby oszustw.

Wiele państw członkowskich jest zdania, że wspólna analiza ryzyka na poziomie sieci Eurofisc może posłużyć do celów analizy przekrojowej danych we wszystkich dziedzinach roboczych. Państwa te chcą opracować projekt pilotażowy mający na celu przeprowadzenie wspomnianej wspólnej analizy ryzyka. Wynikiem analizy byłyby ukierunkowane informacje do przedstawienia wszystkim zainteresowanym państwom członkowskim, które zapewniłyby podstawy do przeprowadzania nowych kontroli wielostronnych. Wspomnianą wspólną analizę ryzyka można wprowadzić w ramach osobnej dziedziny roboczej. Państwa członkowskie nadal omawiają tę kwestię w ramach sieci Eurofisc. Niestety z ostatnich rozmów prowadzonych na temat tej koncepcji w ramach grupy ds. strategii zwalczania oszustw podatkowych wynika, że nie wszystkie państwa członkowskie są przekonane, czy sieć Eurofisc powinna nadal zajmować się wariantem wspólnej analizy ryzyka na tym etapie i jednocześnie są zdania, że prowadzone przez nią działania powinny ograniczać się do kwestii udoskonalania obecnych procedur roboczych.

Komisja jest zdania, że analiza ryzyka i informacje zwrotne są kluczowymi obszarami, w których można wprowadzić udoskonalenia, aby zwiększyć skuteczność sieci:

- otrzymywane informacje powinny być bardziej ukierunkowane. Czasami trudno jest ocenić tak duże ilości przesyłanych informacji. W związku z tym kilka państw członkowskich zasugerowało, że wszystkie państwa członkowskie powinny dysponować skutecznym narzędziem służącym do przeprowadzania krajowych analiz ryzyka, aby umożliwić poprawę filtrowania danych oraz zapewnić przesyłanie informacji dotyczących wyłącznie podejrzanych przypadków;
- ponadto do celów analizy ryzyka można stosować bazę danych VIES. Za jej pomocą gromadzenie informacji dotyczących potencjalnej sieci oszustw karuzelowych może odbywać się znacznie szybciej dzięki możliwości udostępniania danych przed złożeniem deklaracji VAT lub przedstawieniem informacji podsumowujących. Państwa członkowskie, które opracowują narzędzie wyszukiwania, aby analizować tego rodzaju informacje, mogą prowadzić wymianę najlepszych praktyk;

- ponadto niezbędne jest zapewnienie szybkiego i przejrzystego mechanizmu informacji zwrotnej w ramach sieci. Informacje zwrotne powinny być wykorzystywane, aby udoskonalać analizę ryzyka, a tym samym uzyskiwać bardziej ukierunkowane dane. Mechanizm informacji zwrotnej stosowany obecnie w ramach sieci Eurofisc pomaga państwom członkowskim weryfikować jakość ostrzeżeń wystosowywanych w odniesieniu do określonych przedsiębiorstw, ponieważ państwo członkowskie, któremu przekazano ostrzeżenie, może wysłać sprawozdanie w sprawie rezultatów państwu członkowskiemu, które wystosowało ostrzeżenie.

Ponadto, opierając się na informacjach otrzymanych od sieci Eurofisc, organy administracji podatkowej mają możliwość inicjowania kontroli, które mogą skutkować unieważnieniem numeru identyfikacyjnego VAT.

Poprawy jakości przekazywanych informacji oraz skuteczności sieci można dokonać dzięki udoskonaleniu funkcjonowania wewnętrznego, które może być przedmiotem uzgodnień podczas posiedzeń sieci Eurofisc. Szybkie przekazywanie dokładnych informacji zwrotnych jest kwestią zasadniczą, jeżeli chodzi o skuteczność sieci. Jedno z państw członkowskich argumentowało, że utworzenie zespołu ds. wspólnej analizy ryzyka w ramach osobnej dziedziny roboczej jest uzasadnione faktem, iż byłby to ważny sygnał polityczny, że państwa członkowskie myślą poważnie o osiągnięciu postępów w zwalczaniu oszustw.

Komisja stwierdza, że szereg państw członkowskich pragnęłoby nadal wzmacniać współpracę administracyjną oraz umożliwić urzędnikom łącznikowym sieci Eurofisc lepsze wykorzystanie informacji dostępnych w sieci. Dzięki temu państwa członkowskie uzyskałyby dalsze wsparcie w zakresie starań podejmowanych w celu zwalczania oszustw związanych z VAT, jeszcze zanim do nich dochodzi. Mimo to niektóre państwa członkowskie nadal preferują przeprowadzanie analizy ryzyka na szczeblu krajowym.

Komisja jest zdania, że te państwa członkowskie, które są już przygotowane, powinny zająć się kwestią lepszego wykorzystania dostępnych informacji.

Komisja sądzi, że rozwój koncepcji wspólnej analizy ryzyka w ramach sieci Eurofisc mógłby być ważnym krokiem na rzecz wymiany bardziej ukierunkowanych informacji. W związku z tym w ramach sieci należy zbadać korzyści wynikające z przeprowadzania wspomnianej wspólnej analizy ryzyka.

3.9. Stosunki z Komisją (art. 49)

Artykuł 49 rozporządzenia stanowi, że państwa członkowskie analizują i oceniają funkcjonowanie uzgodnień dotyczących współpracy administracyjnej. W poprzednim sprawozdaniu zauważono, iż wydaje się, że zdecydowana większość państw członkowskich nie prowadzi systematycznej oceny wewnętrznej funkcjonowania swoich uzgodnień, ale raczej zdaje się opierać swoją samoocenę w tym zakresie wyłącznie na rocznych statystykach, które musi przekazać Komisji. Od tamtego czasu sytuacja nie uległa zmianie.

Podczas rozmów, które skutkowały przyjęciem nowego rozporządzenia, Rada wyraziła opinię, iż nie ma potrzeby doprecyzowywania we wspomnianym przekształconym akcie, że państwa członkowskie powinny przeprowadzać kontrole funkcjonowania współpracy administracyjnej w regularnych odstępach czasu.

Komisja jest jednak nadal zdania, że przeprowadzanie tego rodzaju krajowej analizy byłoby bardzo użyteczne dla samych państw członkowskich, ponieważ pozwoliłoby im oceniać znaczenie, użyteczność i skuteczność instrumentów współpracy administracyjnej. W szczególności w odniesieniu do sieci Eurofisc, która została stworzona specjalnie w celu zwiększenia skuteczności zwalczania oszustw, państwa członkowskie wyrażają duże zainteresowanie oceną zakresu, w jakim sieć ta przyczyniła się do ograniczenia dochodów utraconych w wyniku oszustw związanych z VAT. Ponieważ Komisja może pełnić wyłącznie rolę wspomagającą w zakresie współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT, same państwa członkowskie mają największą zdolność przeprowadzenia oceny skuteczności różnych instrumentów.

W związku z powyższym Komisja zaleca państwom członkowskim wdrożenie odpowiedniej procedury umożliwiającej przeprowadzanie rzeczywistej oceny kosztów i korzyści różnych instrumentów.

3.10. Stosunki z państwami trzecimi (art. 36)

Państwa członkowskie są zdania, że informacje przesyłane przez państwa trzecie mogą być użyteczne pod względem ułatwiania określania wysokości podatku i wykrywania oszustw. Jednak nie wszystkie państwa członkowskie zawarły konwencje podatkowe obejmujące kwestie VAT, nie mogą one zatem przekazywać innym państwom członkowskim informacji otrzymywanych od państw trzecich.

Państwa członkowskie nie reprezentują takich samych podejść do wymiany informacji z państwami trzecimi. Niektóre z nich podpisały/ratyfikowały konwencję OECD opracowaną głównie do celów podatków bezpośrednich. Ponadto niektóre państwa członkowskie podpisały szereg umów dotyczących wymiany informacji podatkowych, inne natomiast podpisały lub ratyfikowały konwencje w sprawie unikania podwójnego opodatkowania.

Na podstawie danych liczbowych przedstawionych przez państwa członkowskie można wywnioskować jedynie, że zasadniczo doświadczenia w zakresie wymiany informacji dotyczących VAT z państwami trzecimi są niewielkie.

W związku z tym Komisja jest przekonana, że krokiem naprzód jest wdrożenie uzgodnień dotyczących współpracy administracyjnej z państwami trzecimi w dziedzinie VAT w ramach podejścia skoordynowanego na szczeblu UE. Zawarcie porozumienia wielostronnego na szczeblu UE można postrzegać jako projekt długoterminowy. Nowe uzgodnienia opracowane w celu ustanowienia małego punktu kompleksowej obsługi i wchodzące w życie w 2015 r. zapewnią dodatkowy argument na poparcie zawarcia porozumienia wielostronnego na szczeblu UE.

Komisja zamierza przedstawić wniosek o uzyskanie zezwolenia Rady na rozpoczęcie negocjacji z konkretnymi państwami trzecimi w zakresie porozumienia dwustronnego dotyczącego współpracy administracyjnej na początku 2014 r.

4. TEMAT SZCZEGÓLNY: MAŁY PUNKT KOMPLEKSOWEJ OBSŁUGI

Dnia 1 stycznia 2015 r. wprowadzony zostanie opcjonalny mały punkt kompleksowej obsługi będący środkiem upraszczającym dla określonych podmiotów gospodarczych. Dzięki niemu dostawca, zamiast dokonywać rejestracji do celów VAT w każdym państwie członkowskim, w którym ma klienta, będzie mógł

dokonywać rejestracji, składać deklarację i opłacać VAT należny z tytułu świadczenia usług w dziedzinie telekomunikacji, transmisji oraz usług elektronicznych w innych państwach członkowskich za pośrednictwem jednego portalu internetowego w jednym państwie członkowskim – państwie członkowskim identyfikacji.

Utworzenie małego punktu kompleksowej obsługi wpłynie także na współpracę administracyjną wśród państw członkowskich w zakresie czynności audytowych i kontrolnych prowadzonych wobec podatników.

Prace przygotowawcze dotyczące kwestii prawnych i aspektów praktycznych zostały prawie ukończone. Komisja ustanowiła także grupę projektową ds. programu Fiscalis (FPG 86), której zadaniem jest przeanalizowanie kwestii dotyczących audytu i kontroli w kontekście małego punktu kompleksowej obsługi. Członkowie tej grupy sporządzili wykaz zaleceń dotyczących sposobów wnioskowania o przekazanie informacji przez podmioty gospodarcze przy zastosowaniu standardowego pliku audytowego w odniesieniu do systemu małych punktów kompleksowej obsługi oraz najlepszych sposobów kontaktowania się z przedsiębiorstwami w przypadku, gdy niezbędne są dodatkowe informacje lub postępowania. Ponieważ państwa członkowskie nie mają obowiązku jednomyślnego zaakceptowania wspomnianych wytycznych, Komisja ma nadzieję, że zgodzą się one stosować te wytyczne w ramach dżentelmeńskiej umowy, przyczyniając się tym samym do ograniczenia obciążeń przedsiębiorstw i ułatwiając stosowanie mechanizmu upraszczającego.

5. OGÓLNA OCENA FUNKCJONOWANIA WSPÓLPRACY ADMINISTRACYJNEJ

Zasadniczo ogólna ocena funkcjonowania współpracy administracyjnej wydaje się pozytywna. Wiele państw członkowskich wskazuje, że kwestią zasadniczą jest zapewnienie wysokiej jakości formularzy wniosków SCAC i przestrzeganie terminów udzielenia odpowiedzi na te wnioski. Ponadto niektóre państwa członkowskie nadal odnoszą się do kwestii krajowych (takich jak brak zasobów) i długotrwałych problemów z wymianą informacji (niekompletne dane kontekstowe we wnioskach o udzielenie informacji; rozbieżności w informacjach statystycznych; zmiany z mocą wsteczną w bazie danych VIES; różne zasady dotyczące terminu odpowiedzi).

Niektóre państwa członkowskie przedstawiły szereg sugestii mających na celu poprawę współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT.

Pierwszy zestaw sugestii wpisuje się w zakres odpowiedzialności państw członkowskich i będzie wymagał podjęcia działań na szczeblu krajowym (takich jak podnoszenie świadomości, przedstawianie wniosków o udzielenie informacji dopiero po wyczerpaniu wszystkich możliwych zasobów w państwie członkowskim występującym z wnioskiem).

Inne sugestie wymagałyby wprowadzenia zmian w prawodawstwie, na przykład nałożenia obowiązku udzielania informacji zwrotnych, nakładania kar za słabe wyniki w zakresie dotrzymywania terminów lub podniesienia progów w odniesieniu do wniosków. Poza trudnością wiążącą się z przyjęciem takich środków legislacyjnych Komisja przewiduje także pewne problemy praktyczne dotyczące na przykład tego, w jaki sposób i przez kogo miałyby być nakładane kary; w jaki sposób byłyby one obliczane itd.

Inne sugestie wymagałyby wprowadzenia zmian w sposobie przekazywania Komisji informacji związanych na przykład z gromadzeniem danych statystycznych w celu opracowywania zestawienia niedotrzymanych terminów (3–6–9 miesięcy opóźnienia). Komisja jest zdania, że osiągnięcie wspólnego porozumienia w tej kwestii w ramach SCAC jest możliwe.

Zgodnie z innym pomysłem Komisja powinna podjąć działania wobec państw członkowskich, które systematycznie nie wywiązują się ze swoich zobowiązań określonych w rozporządzeniu nr 904/2010. W tym względzie Komisja może zasugerować podjęcie działań wiążących się z zapewnieniem środków pomocy technicznej lub prowadzeniem stałego monitorowania zgodnie z art. 12 ust. 3 rozporządzenia nr 1553/89. Wskazano, że rozpowszechnianie najlepszych praktyk oraz organizacja seminariów centralnych biur łącznikowych w ramach programu Fiscalis są skutecznymi sposobami udoskonalania współpracy administracyjnej.

Niektóre z wspomnianych wyżej sugestii omawiano już wcześniej, lecz bez powodzenia. Komisja zamierza jednak kontynuować prace nad tymi sugestiami na odpowiednim szczeblu, aby udoskonalili funkcjonowanie współpracy administracyjnej, o ile zostanie zagwarantowane odpowiednie wsparcie ze strony państw członkowskich.

6. WNIOSEK

Jak już wspomniano przy kilku okazjach oraz ostatnio w skoordynowanej strategii mającej na celu poprawę skuteczności walki z oszustwami związanymi z VAT, zawartej w niedawnym komunikacie Komisji przedstawiającym plan działania zakładający poprawę skuteczności walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania (COM(2012) 722 final z 6.12.2012), tylko współpraca pozwoli państwom członkowskim skutecznie walczyć z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania. W związku z tym poprawa współpracy administracyjnej pomiędzy organami administracji podatkowej państw członkowskich jest głównym celem strategii realizowanej przez Komisję w tym obszarze.

W sprawozdaniu podkreślono obszary, w których nadal można wzmocnić współpracę administracyjną poprzez skuteczniejsze wykorzystanie udoskonalonych możliwości przedstawionych w rozporządzeniu nr 904/2010:

- w ujęciu ogólnym należy przyspieszyć odpowiadanie na wnioski o udzielenie informacji, ponieważ opóźnienia odpowiedzi są kwestią krytyczną,
- niektóre państwa członkowskie nadal powstrzymują się od uczestnictwa w automatycznej wymianie informacji dotyczących podatników nieposiadających siedziby oraz nowych środków transportu, chociaż uważają, że informacje te są bardzo użyteczne. Jest to bardzo problematyczna kwestia, dlatego Komisja zamierza prowadzić jeszcze bardziej intensywne, ściśle monitorowanie zmian w tej dziedzinie,
- przekazywanie informacji zwrotnych w sposób spontaniczny lub na wniosek jest podejściem, które należy wspierać w kontekście dobrej współpracy i najlepszych praktyk, ponieważ jest to najskuteczniejszy sposób informowania urzędników podatkowych, że ich praca (do pewnego stopnia) przyniosła określone korzyści,

- państwa członkowskie muszą promować udział w postępowaniach administracyjnych poprzez stosowanie istniejących przepisów prawa określonych w rozporządzeniu. Jest to niezwykle użyteczne narzędzie, które zostało utrzymane w zmienionym rozporządzeniu, dlatego fakt, iż jest ono tak rzadko stosowane przez państwa członkowskie, jest godny ubolewania,
- kontrole wielostronne potwierdziły swoją użyteczność. Wydaje się jednak, że w ostatnim czasie państwa członkowskie stosowały je w mniejszym stopniu. W związku z tym należy odnowić zaangażowanie państw członkowskich w prowadzenie kontroli wielostronnych oraz wyeliminować przeszkody w kwestii kontroli wielostronnych wskazane w niniejszym sprawozdaniu,
- wspólne audyty są instrumentem, który należy nadal rozwijać w ramach grupy projektowej programu Fiscalis w oparciu o doświadczenia zdobyte podczas realizacji projektu pilotażowego opracowanego przez Niderlandy i Zjednoczone Królestwo. O ile będzie to konieczne, Komisja podejmie inicjatywę, aby zapewnić podstawę prawną stosowania tego instrumentu na szczeblu UE,
- wspólna analiza ryzyka oraz skuteczny mechanizm informacji zwrotnej w ramach sieci Eurofisc stanowiłyby właściwą odpowiedź na potrzebę udostępniania bardziej ukierunkowanych informacji i lepszego wykorzystania informacji już udostępnionych w ramach sieci. Rozwiązanie to pozwoliłoby sieci nadal wzmacniać rolę, jaką odgrywa ona w zapewnianiu szybkiego reagowania organów administracji podatkowej na transgraniczne oszustwa związane z VAT,
- skoordynowane na szczeblu UE podejście do ustanowienia współpracy administracyjnej z państwami trzecimi w dziedzinie VAT byłoby odpowiedzią na występujące obecnie różne sposoby organizowania przez państwa członkowskie kontaktów z państwami trzecimi. W perspektywie krótkoterminowej Komisja przedstawi wniosek o uzyskanie zgody Rady na rozpoczęcie negocjacji z konkretnymi państwami trzecimi w zakresie porozumienia dwustronnego dotyczącego współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT.

Komisja może zapewnić pomoc we wprowadzaniu skutecznej współpracy administracyjnej pomiędzy państwami członkowskimi mającej na celu zwalczanie oszustw związanych z VAT. Jest gotowa wesprzeć każdą inicjatywę, która przyczyniłaby się do wzmocnienia współpracy, a w razie konieczności podjąć działania prawne w tej kwestii.

Państwa członkowskie muszą jednak wyrazić polityczną gotowość obrania tego kierunku działań. Ponadto muszą podjąć niezbędne działania na szczeblu krajowym w celu usprawnienia praktycznego funkcjonowania ustaleń dotyczących współpracy administracyjnej, aby móc czerpać pełne korzyści płynące ze stosowania tych narzędzi.

Jedyną właściwą odpowiedzią na oszustwa transgraniczne związane z podatkiem VAT jest bowiem współpraca transgraniczna, w związku z czym państwa członkowskie muszą określić priorytety pod względem podziału zasobów w obecnej trudnej sytuacji gospodarczej. Komisja jest przekonana, że ograniczenie strat krajowych organów podatkowych spowodowanych oszustwami związanymi z VAT będzie możliwe wyłącznie dzięki pełnemu zastosowaniu tych instrumentów i zapewnieniu wystarczających zasobów na szczeblu krajowym.

Komisja przedstawi sprawozdanie z postępów osiągniętych przez państwa członkowskie w dziedzinach wskazanych w niniejszym sprawozdaniu. Biorąc pod

uwagę znaczenie problemu oszustw związanych z VAT, Komisja nie będzie czekać do czasu przedstawienia kolejnego sprawozdania, które przypada dopiero na koniec 2018 r., lecz do końca 2015 r. zamierza przedstawić SCAC ocenę aktualnej sytuacji, która będzie dotyczyć w szczególności działań podejmowanych przez państwa członkowskie w celu eliminacji niedociągnięć wymienionych w niniejszym sprawozdaniu oraz wzmocnienia współpracy transgranicznej w dziedzinie VAT.