

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej (przekształcenie)

COM(2009) 427 wersja ostateczna – 2009/0118 (CNS)

(2010/C 347/11)

Sprawozdawca: **Umberto BURANI**

Dnia 23 września 2009 r. Rada, działając na podstawie art. 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej (przekształcenie)

COM(2009) 427 wersja ostateczna – 2009/0118 (CNS).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 lutego 2010 r. Sprawozdawcą był Umberto BURANI.

Na 460. sesji plenarnej w dniach 17-18 lutego 2010 r. (posiedzenie z 17 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 203 do 1 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Rozporządzenie Rady nr 1798/2003 w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej weszło w życie 1 stycznia 2004 r. Komisja ma obowiązek przedstawiać raz na trzy lata sprawozdanie z jego funkcjonowania; jednocześnie z wypełnieniem przyjętego obowiązku, przedstawiając sprawozdanie w sierpniu 2009 r., Komisja przedłożyła **nowy wniosek dotyczący rozporządzenia** (przekształcenie). We wniosku tym Komisja wnosi różne poprawki do ram prawnych obowiązującego rozporządzenia, korzystając z doświadczenia uzyskanego podczas pierwszych lat jego wdrażania. **Podstawowym** i zadeklarowanym **celem** wniosku jest zapewnienie państwom członkowskim skuteczniejszego **instrumentu do zwalczania oszustw** poprzez ściślejszą współpracę administracyjną.

1.2 Cenny klucz do interpretacji wniosku znajduje się w sprawozdaniu Komisji: **stosowanie rozporządzenia jest niezadowolające** z wielorakich powodów. W skrócie, zgodnie ze stwierdzeniem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, które Komisja zacytowała w swoim sprawozdaniu, „**współpraca administracyjna** państw członkowskich w dziedzinie podatku VAT nadal nie jest wystarczająco intensywna, by poradzić sobie ze zjawiskiem uchylania się od opodatkowania i oszustwami [...] wewnątrz Wspólnoty”.

1.3 EKES podkreśla, że **niechęć do wprowadzania zmian** ma bardzo negatywny wpływ na finanse państw członkowskich i UE; istnieją rzeczywiste względy o charakterze praktycznym, ale zasadniczy powód wynika z **ukrytej chęci ochrony partykularnych interesów**, przeważających nad dobrem wspólnym.

1.4 Na płaszczyźnie praktycznej istnieją obiektywnie różne koncepcje dotyczące sposobów zapewnienia „właściwego przebiegu” transakcji transgranicznych; z jednej strony wyrażana jest chęć **uprzywilejowania** faktycznej **współpracy administracyjnej**, a z drugiej strony istnieje tendencja do uznawania za **przeważającą kwestii zwalczania oszustw**. W odniesieniu do każdego z tych dwóch aspektów Komisja ma do dyspozycji dwa organy doradcze: grupę ATFS ⁽¹⁾ i komitet SCAC ⁽²⁾ (zob. także pkt 2.3). Połączenie tych organów lub utworzenie wspólnej i skoordynowanej struktury przyczyniłoby się może do złagodzenia ukrytego konfliktu między tymi dwoma dziedzinami.

1.5 Głównym problemem pozostaje jednak **opór na szczeblu politycznym**, który znalazł konkretny wyraz w zakwestionowaniu kompetencji Trybunału Obrachunkowego do skontrolowania poprawności wykonania rozporządzenia; jedno z państw członkowskich przekazało tę sprawę pod jurysdykcję Trybunału Sprawiedliwości.

1.6 Nowy wniosek wprowadza szereg nowych rozwiązań, które są zbyt liczne, aby wymienić je w tekście mającym charakter streszczenia; zostaną tutaj wskazane jedynie najważniejsze zmiany. Jedną z nich jest **obowiązek stosowania rozporządzenia przez państwa członkowskie w całości i w ustalonych ramach czasowych**. Jeżeli tekst ten zostanie zatwierdzony, Komisja otrzyma niezwykle potrzebne upoważnienie do nakładania sankcji.

(1) Anti Tax Fraud Strategy Expert Group (Grupa Ekspertów ds. Zwalczania Oszustw Podatkowych).

(2) Standing Committee on Administrative Cooperation (Stały Komitet Współpracy Administracyjnej).

1.7 Tworzenie **jednego centralnego biura łącznikowego** w każdym państwie członkowskim powinno usprawnić i zrationalizować system współpracy; potwierdzony został **obowiązek przekazywania informacji** na temat podatnika mającego siedzibę na terytorium danego państwa, a możliwość **odmówienia przeprowadzenia postępowania** w imieniu innego organu administracji została ograniczona do kilku określonych przypadków. Powyższe przepisy są szczególnie ważne dla postępowań dotyczących **sprzedaży wysyłkowych**. EKES uważa jednak, że ich skuteczność zależy od powszechnego przyjęcia systemów informatycznych, a zatem właściwym krokiem byłoby ustalenie, że staną się one obowiązkowe od 2015 r., tj. z końcem okresu przejściowego.

1.8 Różne artykuły przewidują szereg **zautomatyzowanych mechanizmów**: automatyczne przekazywanie, z własnej inicjatywy, danych użytecznych dla innych organów administracji, obowiązkowe przekazywanie informacji zwrotnej po otrzymaniu danych, automatyczny dostęp do baz danych. Wszystkie powyższe działania wiążą się z ustanowieniem **wspólnych procedur**, co Komisja będzie musiała uczynić jak najszybciej.

1.9 Pewne wątpliwości wzbudza przepis, który przewiduje **uczestnictwo urzędników z innych zainteresowanych państw członkowskich w postępowaniach**, także poza urzędami państwa przyjmującego. Z oczywistych względów związanych z ochroną danych poufnych i szczególnie chronionych EKES uważa taki przepis za niewłaściwy.

1.10 **Utworzenie wspólnego organu do zwalczania oszustw w dziedzinie VAT** (Eurofisc) stanowi być może innowację o największym znaczeniu; zadaniem nowego organu będzie organizowanie **szybkiej i wielostronnej wymiany informacji**. EKES udziela inicjatywie bezwarunkowego poparcia, ale zwraca uwagę na aspekt, o który zabiega od dłuższego czasu – konieczność ustanowienia łączności i **współpracy z innymi organami, które zajmują się zwalczaniem przestępczości zorganizowanej i prania brudnych pieniędzy**.

2. Wprowadzenie

2.1 W dniu 1 stycznia 2004 r. weszło w życie rozporządzenie Rady (WE) nr 1798/2003 w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej (VAT). Rozporządzenie zostało przyjęte z zadowoleniem przez większość państw członkowskich, które podzielają postanowienie Komisji, aby **ulepszyć ramy prawne w zakresie współpracy administracyjnej i zapewnić instrument do zwalczania oszustw** ⁽³⁾. Na mocy art. 45 Komisja miała obowiązek składać co trzy lata Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie w sprawie stosowania rozporządzenia; w celu wypełnienia tego obowiązku Komisja przedstawiła w **dnio 18 sierpnia 2009 r.** jedno ze swoich **sprawozdań** ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Rozporządzenie było przedmiotem jednej z opinii EKES-u (Dz.U. C 267 z 27.10.2005, s. 45).

⁽⁴⁾ COM(2009) 428 wersja ostateczna. Sprawozdanie nie będzie w wyraźny sposób omówione w niniejszym dokumencie EKES-u; ponadto informacje i opinie przekazane przez Komisję stanowią cenną pomoc w zrozumieniu znaczenia środków zaproponowanych w nowym rozporządzeniu.

2.2 Jednocześnie jednak można było obserwować rosnącą świadomość problemów związanych z oszustwami podatkowymi; w odniesieniu do podatku VAT w *komunikacie Komisji w sprawie konieczności opracowania skoordynowanej strategii w celu poprawy walki z oszustwami podatkowymi* ⁽⁵⁾ z dnia 31 maja 2006 r. podkreślono potrzebę opracowania **skoordynowanej strategii w zakresie zwalczania oszustw**, w szczególności oszustw karuzelowych ⁽⁶⁾ ⁽⁷⁾. W kolejnym komunikacie ⁽⁸⁾ przedstawiono krótkoterminowy plan działania.

2.3 Komisja przedstawiła obecnie wniosek dotyczący **rozporządzenia, którego celem** jest ⁽⁹⁾ „przekształcenie” poprzedniej wersji. Jest on wynikiem rozważań Komisji, po części autonomicznych, a po części wynikających z szeregu dokumentów zewnętrznych: sprawozdań państw członkowskich w sprawie funkcjonowania rozporządzenia z 2004 r., odpowiedzi tych państw na szczegółowe kwestionariusze, specjalnego sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 8/2007, rezolucji PE z dnia 2 września 2008 r. nr 2008/2033(INI). Oprócz powyższych dokumentów wymienić można wkład grupy ekspertów ds. strategii zwalczania oszustw podatkowych (ATFS) oraz Stałego Komitetu Współpracy Administracyjnej (SCAC).

3. Uwagi ogólne

3.1 Wymienione powyżej sprawozdanie COM(2009) 428 wersja ostateczna stanowi cenny klucz do interpretacji nowego rozporządzenia. Komisja wyraża w nim swoje **niezadowolone** ze stosowania obowiązującego rozporządzenia – niezadowolone, które dobrze wyraża się w stwierdzeniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego przytoczonym przez Komisję: „mimo nowych ustaleń [...] współpraca administracyjna państw członkowskich w dziedzinie podatku VAT nadal nie jest wystarczająco intensywna, by poradzić sobie ze zjawiskiem uchylania się od opodatkowania i oszustwami [...] wewnątrz Wspólnoty”. Komisja podjęła największy możliwy wysiłek, aby poprawić przepisy i ułatwić ich stosowanie, ale **zasadniczy powód niepowodzenia jest związany z oporem wobec wprowadzenia zmian** ze strony kilku, a być może nawet wielu organów administracji krajowych. Nie da się ukryć, że oprócz obiektywnych trudności o charakterze organizacyjnym lub technologicznym chęć pełnej współpracy nadal napotyka dodatkową barierę w postaci ochrony interesów jednostkowych, prawdziwych lub domniemanych. Żaden inny obszar nie przysparza tylu problemów związanych z umocnieniem idei integracji europejskiej co obszar podatkowy.

⁽⁵⁾ COM(2006) 254 wersja ostateczna.

⁽⁶⁾ W pewnych przypadkach tego rodzaju oszustwo przyjęło postać „wewnątrzwspólnotowego oszustwa podatkowego polegającego na bezpodstawnym zwrocie naliczonego podatku VAT” (ang. *Missing Trader Intra-Community Fraud, MTIC*), COM(2009) 511 wersja ostateczna, s. 3.

⁽⁷⁾ EKES omówił także ten komunikat w swojej opinii w sprawie *komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie konieczności opracowania skoordynowanej strategii w celu poprawy walki z oszustwami podatkowymi* (Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 8).

⁽⁸⁾ COM(2008) 807 wersja ostateczna.

⁽⁹⁾ COM(2009) 427 wersja ostateczna.

3.2 Dobra **współpraca administracyjna** jest podstawowym warunkiem właściwego przebiegu transakcji transgranicznych i z pewnością leży w interesie organów administracji krajowych i obywateli. Koncepcja „właściwego przebiegu” oznacza, że takie transakcje odbywają się także zgodnie z przepisami podatkowymi. Obie koncepcje łączą się ze sobą: **współpraca administracyjna oraz zwalczanie oszustw podatkowych stanowią nierozdzielalną całość**; Komisja przekłada tę koncepcję na praktyczne działania, proponując utworzenie **wspólnej struktury** (Eurofisc).

3.3 Komisja ma do dyspozycji dwa organy doradcze – grupę ATFS i komitet SCAC (zob. pkt 2.3) – które zapewniają wkład ekspertów w jej prace na najwyższym poziomie: połączenie tych struktur w **jeden organ** (lub utworzenie dwóch grup koordynowanych przez jeden organ decyzyjny) mogłoby się przyczynić do złączenia przyczyn ukrytego „**konfliktu interesów**” **między dwoma dziedzinami – administracyjną i podatkową**. Nie zawsze możliwe jest całkowite pogodzenie reguł dotyczących zwalczania oszustw podatkowych z usprawnieniem procedur administracyjnych i na odwrót; niechęć wobec wprowadzania zmian tkwi, przynajmniej częściowo, w różnych **wymaganiach związanych z tym samym problemem**.

3.4 Wydaje się jednak, że **największe problemy istnieją na szczeblu politycznym**: ze sprawozdania wymienionego w pkt 2.1 wynika, że po udzieleniu odpowiedzi na kwestionariusze (zob. pkt 2.3) państwa członkowskie otrzymały od Komisji możliwość „przedstawienia swoich poglądów na temat funkcjonowania współpracy administracyjnej”. Niepokojące jest to, że „**tylko dwa państwa członkowskie wyraziły zainteresowanie otwartą dyskusją z Komisją**”. Oprócz tego należy wspomnieć o znaczącym zdarzeniu: jedno z państw członkowskich zakwestionowało wręcz kompetencje Trybunału Obrachunkowego do przeprowadzenia audytu wykonywania rozporządzenia w zakresie współpracy administracyjnej i sprawę bada obecnie Trybunał Sprawiedliwości. W przypadku powyższych faktów komentarz jest zbędny, a przyszłe perspektywy są raczej mało optymistyczne.

3.5 Kolejny aspekt o charakterze politycznym dotyczy **współpracy administracyjnej między organami podatkowymi i organami odpowiedzialnymi za zwalczanie prania pieniędzy** pochodzących ze zorganizowanej działalności przestępczej i działalności terrorystycznej. EKES już od dawna zwraca uwagę na taką potrzebę, ale nie wydaje się, aby spotkało się to z aprobatą⁽¹⁰⁾.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Najbardziej znaczące zmiany wprowadzone w nowym rozporządzeniu dotyczą głównej odpowiedzialności państw

członkowskich w zakresie współpracy, uściślenia przekazywanych i otrzymywanych informacji oraz określenia praw dostępu do informacji. Ponadto wyznaczone zostały zasadnicze elementy ram prawnych dotyczących jakości informacji oraz wyjaśnione zakresy odpowiedzialności państw członkowskich w odniesieniu do dostarczania poprawnych informacji w odpowiednim terminie; oprócz tego określona została podstawa prawna struktury współpracy administracyjnej, zbudowanej przede wszystkim do celów zwalczania oszustw (Eurofisc).

4.1.1 EKES wyraża swoje **uznanie i poparcie** dla Komisji: nowe rozporządzenie stanowi **decydujący krok naprzód** w zakresie uregulowania przedmiotowej kwestii. Jeżeli będą chciały tego państwa członkowskie, wdrożenie powyższych przepisów wpłynie na większy ład w zakresie finansów publicznych zarówno pod względem uproszczenia procedur, jak i zwalczania oszustw.

4.2 EKES przytacza poniżej niektóre **uwagi na temat głównych innowacyjnych rozwiązań** wprowadzonych w nowym rozporządzeniu: z jednej strony uwagi te podyktowane są chęcią współpracy, a z drugiej są także wynikiem obiektywnej oceny problemów, które nadal powstają podczas budowania dobrej współpracy administracyjnej.

4.3 W **art. 1 ust. 1** wprowadzono wyraźny zapis, że wśród podstawowych celów zmienionego rozporządzenia znajduje się „zwalczanie oszustw w dziedzinie podatku VAT”, a **ust. 2** tego artykułu ustanawia **warunki**, które muszą spełnić państwa członkowskie, aby wywiązać się ze swojego obowiązku „zapewnienia ochrony przychodów ogółu państw członkowskich płynących z podatku VAT”. Tekst obowiązującego obecnie rozporządzenia jest mniej stanowczy i mniej precyzyjny, gdyż mowa w nim jedynie o ustanowieniu „zasad i procedur wymiany pewnych informacji”.

4.3.1 Zmiana ma dużą wagę, ponieważ obowiązek podejmowania działań w zakresie współpracy oznacza, że państwa członkowskie **muszą zastosować rozporządzenie w całości i w ustalonych ramach czasowych**. EKES w pełni się z tym zgadza, ale zastanawia się, czy możliwe jest, aby państwa członkowskie faktycznie mogły i chciały dostosować się do nowego prawodawstwa, zważywszy, że obowiązujące przepisy są wprowadzane z opóźnieniem i częściowo. Ponadto obowiązkowy charakter przepisów oznacza **prawo Komisji do nakładania sankcji i Trybunału Obrachunkowego do przeprowadzania audytu** w zakresie ich właściwego przyjęcia, co nie jest ogólnie akceptowane. W sprawozdaniu, o którym mowa w pkt 2.1, Komisja przytacza sprawę Niemiec, które zakwestionowały **postępowanie w sprawie naruszenia przepisów** i kompetencje Trybunału Obrachunkowego do przeprowadzania audytu. **Decyzja, którą Trybunał Sprawiedliwości podejmie** w sprawie wniesionego do niego obecnie odwołania, będzie miała **decydujący wpływ** na przyszłą współpracę administracyjną w dziedzinie podatku VAT.

⁽¹⁰⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie wspierania dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania.

4.3.2 Nowe sformułowanie artykułu pokazuje zatem, że także w obszarze podatków można zaobserwować **odmienne tendencje panujące w polityce europejskiej**. Dokonywanie interpretacji traktatów z odmiennego punktu widzenia często prowadzi Komisję do obrony kompetencji i praw, a państwa członkowskie do zachowywania swych prerogatyw krajowych. EKES uważa, że nie musi zajmować stanowiska w tej kwestii, ale wyraża nadzieję, że wraz z przyjęciem nowego traktatu narodzi się nowa Europa charakteryzująca się zdecydowanym poparciem państw członkowskich dla zasad leżących u jego podstaw.

4.4 **Art. 4** zobowiązuje wszystkie państwa członkowskie do utworzenia **jednego centralnego biura łącznikowego** odpowiedzialnego za kontakty z pozostałymi państwami członkowskimi. EKES z zadowoleniem przyjmuje tę decyzję, ale przypomina, że **dobrze funkcjonowanie centralnego biura zależy od efektywności otaczających go struktur krajowych**; wydaje się, że warunek ten nie jest obecnie wszędzie spełniany.

4.5 W **art. 7** (art. 5 w poprzedniej wersji) potwierdza się **obowiązek przekazania przez państwo członkowskie informacji** na temat podatnika mającego siedzibę na jego terytorium, jeżeli zwróci się o nie inne państwo członkowskie. W niektórych określonych przypadkach⁽¹¹⁾ organ współpracujący może **odmówić przeprowadzenia postępowania**, ale jedynie w przypadku, gdy informacje nie dawniej niż dwa lata wcześniej zostały już przekazane organowi wnioskującemu; organ współpracujący ma jednak obowiązek dostarczenia podstawowych danych dotyczących transakcji zrealizowanych przez podatnika w ciągu ostatnich dwóch lat.

4.5.1 Nowe przepisy zyskują szczególne znaczenie w odniesieniu do **sprzedaży wysyłkowej**, a ich podstawą jest koncepcja poprawnej polityki w zakresie współpracy administracyjnej; niestety nawet w swojej obecnej formie przepisy te zostały przyjęte jedynie częściowo, przede wszystkim z powodu wciąż brakującej struktury informatycznej. W związku z tym EKES uważa, że wskazane byłoby objęcie powyższych przepisów **okresem przejściowym** przewidzianym w stosunku do innych przepisów i **przełożenie terminu wprowadzenia ich obowiązkowego charakteru do 2015 r.**, kiedy wejdzie w życie rozporządzenie Rady (WE) nr 143/2008⁽¹²⁾.

4.6 W **art. 15** wyjaśnia się znaczenie „automatycznej wymiany” informacji, ujętej już w art. 17 obowiązującego rozporządzenia: każde państwo członkowskie ma obowiązek **przekazywać**

automatycznie i z **własnej inicjatywy** informacje, które mogą być użyteczne dla innego państwa członkowskiego w celu ochrony jego dochodów z tytułu podatków. Znaczenie takiego sprecyzowania jest duże, ponieważ jeżeli spontaniczne przesyłanie informacji, którymi są zainteresowane organy administracji pozostałych państw członkowskich, będzie stosowane w sposób systematyczny, stanie się dowodem na to, że koncepcja współpracy administracyjnej została w pełni przyjęta.

4.7 **Art. 17** doskonale łączy się z art. 15, ponieważ stanowi, że organy otrzymujące dane mają obowiązek przesłania **informacji zwrotnych** organom, które te dane przekazały; współpraca polega nie tylko na przekazywaniu informacji, lecz także na informowaniu tego, kto ich udzielił, o **wynikach działań**, które zostały dzięki tym informacjom przeprowadzone.

4.8 W **art. 18** (art. 22 w poprzedniej wersji) określa się informacje, które każde państwo członkowskie ma obowiązek wprowadzić do swojej bazy danych. EKES uważa, że powyższe przepisy będą miały **dwojaki korzystny wpływ**: z jednej strony przyczynią się do polepszenia funkcjonalności systemu wymiany informacji w ramach VIES⁽¹³⁾, a z drugiej strony zwrócą uwagę państw członkowskich na stosowanie dyrektywy 2006/112/WE w zakresie dotyczącym przyznawania, zmiany i likwidacji numeru identyfikacyjnego VAT. Znaczenia właściwego stosowania odpowiednich przepisów dowodzi to, że większość oszustw opiera się właśnie na wykorzystaniu numerów identyfikacyjnych VAT. Przepisy te przyniosą niewątpliwą korzyść także użytkownikom, przede wszystkim dzięki zmianom w zakresie **minimalnych standardów dotyczących baz danych**, wprowadzonym w **art. 23 i art. 24**.

4.9 Pewne wątpliwości wzbudza **art. 22**, który przewiduje, że każde państwo członkowskie ma obowiązek udzielić właściwym organom każdego innego państwa członkowskiego **zautomatyzowanego dostępu do własnych baz danych**. EKES zauważa, że chociaż bezpośredni dostęp zależy od **uprzedniej zgody organu współpracującego**⁽¹⁴⁾, powoduje on problemy językowe oraz problemy związane z właściwą interpretacją i wykorzystaniem informacji. Komisji także znany jest ten problem: pkt 23 preambuły rzeczywiście stanowi, że należy „wprowadzić **wspólne procedury** służące zapewnieniu **porównywalności [...] tych informacji**”, a ta sama koncepcja, w innym kontekście, została powtórzona w pkt 27. EKES uważa, że wprowadzenie przepisu dotyczącego automatycznego dostępu należy **przełożyć na późniejszy okres**, kiedy wspólne procedury administracyjne i elektroniczne zostaną zatwierdzone przez wszystkie państwa członkowskie.

(11) Przypadki, w których rozważa się możliwość odmowy, wymienione zostały w (nowym) załączniku do rozporządzenia i dotyczą szeregu usług, w tym sprzedaży wysyłkowej, usług związanych z nieruchomością i rzeczowym majątkiem ruchomym, czynności pomocniczych do usług transportu oraz usług telekomunikacyjnych i nadawczych.

(12) „Rozporządzenie Rady (WE) nr 143/2008 z dnia 12 lutego 2008 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1798/2003 w odniesieniu do wprowadzenia współpracy administracyjnej i wymiany informacji dotyczących zasad odnoszących się do miejsca świadczenia usług, szczególnych procedur i procedury zwrotu podatku od wartości dodanej” (Dz.U. L 44 z 20.2.2008, s. 1).

(13) VIES: System Wymiany Informacji o VAT.

(14) Art. 7 przewiduje, że „na wniosek organu wnioskującego organ współpracujący przekazuje informacje [...]”.

4.10 **Art. 29** dotyczący **udziału urzędników zainteresowanych państw członkowskich w postępowaniu administracyjnym w ust. 1** stanowi, że powyżsi urzędnicy mogą być obecni nie tylko w urzędach, lecz **także we „wszelkich innych miejscach”** (co w praktyce oznacza siedziby badanych podatników). Jednocześnie **ust. 2** z jednej strony **znosi** przepis, zgodnie z którym współpracujące państwo członkowskie może **ustalić warunki udziału w postępowaniu** urzędników wnoszącego państwa członkowskiego, a z drugiej strony **potwierdza**, że urzędnicy wnoszącego państwa członkowskiego, mimo niewykonywania „uprawnień dochodzeniowych przysługujących urzędnikom organu współpracującego [...] mogą [...] uzyskać **dostęp do tych samych pomieszczeń i dokumentów**, co urzędnicy organu współpracującego”.

4.10.1 Taki zestaw uprawnień i prerogatyw nie wydaje się **ani rozsądny, ani uzasadniony**; EKES wzywa do ponownego przeanalizowania przepisu i jego głębszego rozważenia. Obecność urzędnika innego państwa członkowskiego w siedzibie podatnika może doprowadzić **do ujawnienia przed nim „tajemnicy handlowej**, przemysłowej lub zawodowej lub informacji, której rozpowszechnienie naruszyłoby porządek publiczny”. Końcowy fragment powyższego zdania jest dosłownym cytatem z art. 56 ust. 4 określającego przypadki, w których **można odmówić udzielenia informacji**; tym bardziej niedopuszczalne jest, aby tego rodzaju **informację uzyskał** urzędnik innego państwa członkowskiego dzięki swojej obecności w siedzibie podatnika.

4.11 **Art. 34-39** wprowadzają zmianę: ustanowienie **wspólnego organu do spraw zwalczania oszustw i uchylania się od podatku VAT**. Organ ten, w sprawozdaniu ⁽¹⁵⁾ wymieniony pod nazwą „Eurofisc”, ma spełniać zasadnicze zadanie polegające na organizowaniu **szybkiej i wielostronnej wymiany informacji**, w tym na gromadzeniu i rozpowszechnianiu informacji użytecznych w ramach współpracy administracyjnej. W szeregu artykułów przedstawiono różne aspekty funkcjonowania nowego organu. Ponadto nie wyjaśniono jeszcze, czy ma być to organ scentralizowany, czy zdecentralizowany.

4.11.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje ustanowienie organu, który gromadzi i rozpowszechnia informacje; niemniej jednak kiedy organ ten zostanie uruchomiony, konieczny będzie **przeгляд** niektórych części **rozporządzenia** w celu ich ewentualnego uzgodnienia lub dostosowania do obowiązującego systemu współpracy dwustronnej.

4.11.2 Istnieje ponadto inny aspekt, który jest związany z ustanowieniem organu Eurofisc, ale nie został ujęty w żadnym miejscu w rozporządzeniu i sprawozdaniu wprowadzającym: **współpraca i łączność z innymi organami zajmującymi się zwalczaniem przestępczości zorganizowanej i prania brudnych pieniędzy**. W wielu przypadkach – tych najpoważniejszych – uchylanie się od płacenia podatku VAT nie stanowi

odrębnego przestępstwa, ale łączy się z przemytem podrabianych towarów, handlem narkotykami, handlem materiałami wojennymi oraz wszelkiego rodzaju działalnością prowadzoną i kontrolowaną przez zorganizowane grupy przestępcze i terrorystyczne. Nie istnieje jednak – ani w teorii, ani w praktyce – **zorganizowana współpraca między organami zajmującymi się różnymi aspektami tego samego zjawiska lub różnymi zjawiskami wskazującymi na działalność tych samych organizacji**. Wynikiem takiej sytuacji jest dublowanie działań, nieskuteczność i nierzadko spory o kompetencje.

4.11.3 EKES szerzej omawia aspekty współpracy organów podatkowych oraz organów policji kryminalnej i antyterrorystycznej w innej swojej opinii w sprawie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania ⁽¹⁶⁾. Krótko mówiąc, problem związany jest z potrzebą **sprawniejszej koordynacji między dyrektywami w dziedzinie opodatkowania i dyrektywami dotyczącymi prania brudnych pieniędzy**. Niedopuszczalne jest, że istnieją różne organy, takie jak organy ds. podatków bezpośrednich i pośrednich, służby celne, policja lub służby wywiadowcze, z których wszystkie mają identyczne lub podobne cele, ale pozbawione są łączności i porozumień w zakresie współpracy.

4.11.4 EKES jest świadomy problemów o charakterze praktycznym i administracyjnym związanych z takim rozwiązaniem oraz dużej ilości czasu potrzebnego do jego realizacji, ale przypomina, że największą przeszkodę stanowi z pewnością **wola polityczna** państw członkowskich – wola, która obecnie nie istnieje. Ponadto Komisja powinna pełnić funkcję siły napędowej oraz włączyć współpracę administracyjną organów śledczych do swoich programów średnio- i długoterminowych.

4.12 We wniosku dotyczącym rozporządzenia nie zawarto daty jego wejścia w życie, ustalono jedynie, że uzyska ono moc prawną po dwudziestu dniach od daty publikacji w Dzienniku Urzędowym; jednocześnie **art. 45** stanowi jednak, że szereg **procedur opartych na współpracy drogą elektroniczną będzie miało zastosowanie od dnia 1 stycznia 2015 r.** Taka data wydaje się realna, o ile wszystkie państwa członkowskie będą chciały i mogły podjąć wysiłki zmierzające do przestrzegania tego terminu.

4.13 **Art. 51** stanowi, że każde państwo członkowskie ma obowiązek przeprowadzenia **audytu (wewnętrznego)** w zakresie funkcjonowania uzgodnień dotyczących współpracy administracyjnej. Jest to z pewnością niezbędny środek, którego przedsięwzięcie wynika być może z doświadczenia uzyskanego w dziedzinie audytu zewnętrznego (zob. pkt 3.4 i pkt 4.3.1), w sprawie którego oczekuje się na decyzję Trybunału Sprawiedliwości. EKES zastanawia się jednak nad **faktyczną skutecznością środka, który pozostawia państwom członkowskim zadanie kontrolowania własnych działań**.

⁽¹⁵⁾ COM(2009) 428 wersja ostateczna, zob. pkt 2.1.

⁽¹⁶⁾ Komunikat Komisji „Wspieranie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania”, COM(2009) 201 wersja ostateczna.

4.14 Nie zmienia się **art. 56** (art. 40 w poprzedniej wersji), w którym przyznaje się państwom członkowskim **możliwość odmówienia przekazania informacji** i nieprzeprowadzania postępowania, jeżeli nie pozwala im na to własne prawodawstwo lub jeżeli informacje dotyczą aspektów **objętych tajemnicą przemysłową lub zawodową**. Dodany został ustęp, w którym sprecyzowano, że **taka możliwość nie dotyczy przypadków, w których informacje objęte są tajemnicą bankową**.

Powyższą kwestię należałoby ująć w szerszym kontekście ewentualnego zniesienia tajemnicy bankowej oraz w kontekście przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy; pozostaje jednak wątpliwość, czy informacje znajdujące się w posiadaniu osoby „działającej w charakterze agenta lub powiernika” wchodzą w zakres tajemnicy bankowej czy tajemnicy zawodowej. EKES uważa, że należy wyjaśnić tę wątpliwość.

Bruksela, 17 lutego 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI
