

Zvláštní zpráva

Boj s podvody v oblasti DPH v rámci Společenství: jsou nutná další opatření



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lucemburk
LUCEMBURSKO

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Mnoho doplňujících informací o Evropské unii je k dispozici na internetu.
Můžete se s nimi seznámit na portálu Europa (<http://europa.eu>).

Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2016

| | | | | |
|-------|------------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| Print | ISBN 978-92-872-3833-7 | ISSN 1831-0788 | doi:10.2865/633839 | QJ-AB-15-024-CS-C |
| PDF | ISBN 978-92-872-3796-5 | ISSN 1977-5628 | doi:10.2865/294040 | QJ-AB-15-024-CS-N |
| EPUB | ISBN 978-92-872-3806-1 | ISSN 1977-5628 | doi:10.2865/128788 | QJ-AB-15-024-CS-E |

© Evropská unie, 2016
Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

Printed in Luxembourg

Zvláštní zpráva

Boj s podvody v oblasti DPH v rámci Společenství: jsou nutná další opatření

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy
o fungování EU)

Účetní dvůr ve svých zvláštních zprávách informuje o výsledcích auditů výkonnosti a auditů souladu s předpisy zaměřených na konkrétní oblasti rozpočtu či témata z oblasti řízení. EÚD vybírá a koncipuje tyto auditní úkoly tak, aby byl jejich dopad co nejvyšší, a zohledňuje přitom rizika pro výkonnost a zajištění souladu s předpisy, objem příslušných příjmů či výdajů, očekávaný vývoj, politické zájmy a zájem veřejnosti

Tento audit výkonnosti provedl auditní senát IV, jemuž předsedá člen EÚD Milan Martin Cvikl a který se zaměřuje na audit příjmů, výzkumu a vnitřních politik, správy finančních a hospodářských záležitostí a orgánů a institucí Evropské unie. Audit vedl člen EÚD Neven Mates s podporou vedoucího svého kabinetu Georgiose Karakatsanise, vedoucí oddělení Angely McCannové, vedoucího týmu Carlose Solera Ruize a auditorů Dana Danieleescu, Josefa Edelmana, Marie Echanove, Marie Isabely Quintelaové, Timothyho Uptona, Wolfganga Hinnenkampa a Marka Mrkalje.



Zleva doprava: D. Danieleescu, A. McCannová, J. Edelmann, N. Mates, G. Karakatsanis, M. I. Quintelaová, W. Hinnenkamp, C. Soler Ruiz.

Body

Zkratky

Glosář

I – VII **Shrnutí**

V – VII **Naše hlavní doporučení**

1 – 13 **Úvod**

1 – 4 **Jak se zdaňují operace uvnitř Společenství**

5 – 10 **Jak se obchází platby DPH u plnění uvnitř Společenství**

11 – 13 **Jak funguje správní spolupráce v boji proti podvodům s DPH uvnitř Společenství**

14 – 18 **Rozsah a koncepce auditu**

19 – 111 **Připomínky**

19 – 25 **Nedostatek srovnatelných údajů a ukazatelů týkajících se podvodů s DPH uvnitř Společenství**

20 – 22 **Na úrovni EU chybí odhady objemu podvodů s DPH uvnitř Společenství**

23 – 25 **Chybí ukazatele výkonnosti v oblasti podvodů s DPH uvnitř Společenství**

26 – 62 **Zavedený rámec správní spolupráce umožňuje daňovým orgánům členských států sdílet informace o DPH**

27 – 36 **Nejúčinnějším nástrojem výměny informací jsou podle členských států standardní elektronické formuláře, avšak odpovědi se neposkytovaly dostatečně včas**

37 – 44 **Spolehlivost informací v systému VIES o plnění uvnitř Společenství je občas problematická**

45 – 47 **Mnohostranné kontroly jsou účinným nástrojem, ale provádějí se méně často**

48 – 55 **Eurofisc: slibný nástroj, který potřebuje zlepšit**

- 56 – 59 Komise poskytuje členským státům cennou pomoc, ale neprovádí návštěvy členských států
- 60 – 62 Členské státy si mezi sebou nevyměňují informace obdržené od nečlenských zemí EU
- 63 – 70 Fiscalis je důležitým nástrojem EU pro posílení správní spolupráce
- 71 – 92 **Právní předpisy DPH byly upraveny s ohledem na boj proti podvodům v oblasti DPH**
- 73 – 75 Vykazovací období souhrnných hlášení o DPH a doba pro jejich předložení byly zkráceny
- 76 – 85 Celní režim 42: Komise přijala většinu doporučení Účetního dvora, ale členské státy je nerealizovaly
- 86 – 89 Přenesení daňové povinnosti: užitečný nástroj v boji proti podvodům na bázi chybějícího obchodníka, který se však nepoužívá jednotně
- 90 – 92 Právní předpisy o elektronickém obchodování jsou v souladu s mezinárodními osvědčenými postupy, ale obtížně se vymáhají
- 93 – 111 **Malá spolupráce a překrývající se kompetence správních, soudních a donucovacích orgánů v boji proti podvodům s DPH**
- 95 – 100 Nedochozí k výměně informací mezi celními orgány a daňovými a policejními orgány a orgány pověřenými stíháním
- 101 – 103 Europol a OLAF nemají přístup k údajům v systému VIES a síti Eurofisc
- 104 – 109 EMPACT: dobrá iniciativa, ale její udržitelnost je ohrožena
- 110 – 111 Členské státy jsou proti návrhům zahrnout DPH do rozsahu směrnice o ochraně finančních zájmů a Úřadu evropského veřejného žalobce
- 112 – 122 **Závěry a doporučení**
- 113 **Měření účinnosti systému**
- 114 **Křížové kontroly celních údajů s údaji o DPH mají zásadní význam**
- 115 **Zlepšit systém včasného varování v síti Eurofisc s cílem lépe se zaměřit na vysoce rizikové obchodníky**
- 116 – 117 **Zlepšit stávající právní rámec**
- 118 – 119 **Zlepšení mechanismů správní spolupráce**
- 120 – 122 **Zlepšit spolupráci mezi správními, soudními a donucovacími orgány**

Příloha I — Koncepce auditu na úrovni Komise

Příloha II — Koncepce auditu na úrovni celních a daňových orgánů členských států

Příloha III — Kontrolní model pro celní režim 42 vypracovaný EÚD

Odpověď Komise

B2C: vztah mezi podnikem a spotřebitelem (*Business to Consumer*)

CR 42: celní režim 42

DPH: daň z přidané hodnoty

IMPACT: Evropská multidisciplinární platforma pro boj proti hrozbám vyplývajícím z trestné činnosti (*European Multidisciplinary Platform Against Crime Threats*)

EU: Evropská unie

GŘ pro daně a celní unii: Generální ředitelství pro daně a celní unii

JSD: jednotný správní doklad

OAP: operační akční plán

OECD: Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

OLAF: Evropský úřad pro boj proti podvodům při Evropské komisi

PO: pracovní oblast sítě Eurofisc

PPCS: Pracovní skupina pro celní spolupráci

SVSS: Stálý výbor pro správní spolupráci

VIES: systém výměny informací o DPH (*VAT Information Exchange System*)

Celní prohlášení: úkon, jímž osoba projevuje vůli, aby bylo zboží propuštěno do určitého celního režimu.

Celní režim 42: režim, který hospodářský subjekt používá pro účely osvobození od DPH v případech, kdy se dovezené zboží následně přepravuje do jiného členského státu. DPH je v takovém případě splatná až v členském státě určení.

Členský stát dodání: členský stát, z něhož se uskutečnila dodávka uvnitř Společenství.

Členský stát dovozu: členský stát, do něhož se fyzicky uskutečnil dovoz zboží do EU a v němž bylo zboží propuštěno do volného oběhu.

Členský stát pořízení: členský stát, v němž se uskutečnilo pořízení uvnitř Společenství.

Členský stát určení: členský stát, do něhož je zboží odesláno nebo přepraveno a který není členským státem dodání.

Dodání zboží uvnitř Společenství: dodání zboží, které bylo prodávajícím nebo pořizovatelem nebo jejich jménem odesláno nebo přepraveno mimo území jejich členského státu, avšak uvnitř EU, uskutečněné pro jinou osobu povinnou k dani nebo pro právnickou osobu nepovinnou k dani, která jedná jako taková v jiném členském státě, než ve kterém bylo zahájeno odeslání nebo přeprava zboží.

Eurofisc: decentralizovaná síť úředníků daňových a celních správ členských států pro rychlou výměnu cílených informací o možných podvodných společnostech a transakcích.

Eurojust: jednotka Evropské unie pro soudní spolupráci, subjekt Evropské unie, zřízená za účelem posílení boje proti závažné organizované trestné činnosti. Skládá se ze státních zástupců, soudních úředníků nebo policistů s rovnocennými pravomocemi, které vysílá každý členský stát v souladu se svým právním systémem.

Europol: policejní úřad Evropské unie, který pomáhá donucovacím orgánům v členských státech v boji proti závažné organizované trestné činnosti.

Fiscalis: akční program EU na financování iniciativ správců daně s cílem zlepšit fungování systémů zdanění na vnitřním trhu prostřednictvím systémů komunikace a výměny informací, mnohostranných kontrol, seminářů a projektových skupin, pracovních návštěv, školení a jiných obdobných činností k dosažení cílů programu.

Chybějící obchodník: Obchodník registrovaný jako plátce DPH, který s možným podvodným úmyslem pořizuje nebo zdánlivě pořizuje zboží nebo služby, aniž by zaplatil DPH, a toto zboží nebo služby dodává s DPH, aniž by však daň odvedl příslušným vnitrostátním daňovým orgánům.

Identifikační číslo pro účely DPH (daňové identifikační číslo): individuální číslo přidělené každé osobě povinné k dani, která hodlá realizovat dodávky zboží nebo služeb nebo nabývat zboží pro podnikatelské účely. Každé číslo má dvoumístnou písmennou předponu, podle níž lze určit členský stát, který identifikační číslo přidělil.

O_MCTL: kontrolní zpráva v systému VIES, která se generuje při přijetí zprávy v systému VIES a uvádí všechna neaktivní čísla DPH, která databáze obsahuje.

Pořízení zboží uvnitř Společenství: nabytí práva nakládat jako vlastník s movitým hmotným majetkem, který byl pořizovateli odeslán nebo přepraven prodávajícím nebo samotným pořizovatelem nebo na účet jednoho z nich do jiného členského státu než státu zahájení odeslání nebo přepravy zboží.

Propuštění zboží: úkon, kterým celní orgány umožňují nakládat se zbožím pro účely stanovené v daném celním režimu.

Přemístění: odeslání nebo přeprava zboží dovozcem nebo jeho jménem mimo území členského státu, v němž se realizoval dovoz, avšak uvnitř Společenství, pro účely jeho podnikání.

Souhrnné hlášení: hlášení, jež podává každá osoba povinná k dani a mající identifikační číslo pro účely DPH, která uskutečňuje dodávky uvnitř Společenství. Toto hlášení se vypracovává zpravidla za každý měsíc a zaznamenává celkovou hodnotu zboží nebo služeb dodaného jednotlivým pořizovatelům v jiných členských státech; pořizovatelé jsou uvedeni v pořadí podle identifikačních čísel pro DPH.

Společnost, která je výchozím dodavatelem v kolotočovém podvodu (conduit company): společnost, která realizuje skutečné nebo fiktivní dodávky uvnitř Společenství chybějícím nebo neplaticím obchodníkům. Dobrovolně se účastní podvodného řetězce.

Správní spolupráce: výměna informací mezi členskými státy v souladu s nařízením Rady (EU) č. 904/2010 ze dne 7. října 2010, kdy si správci daně poskytují vzájemnou pomoc a spolupracují s Komisí s cílem zajistit správné uplatňování DPH na dodání zboží a služeb, nabytí zboží uvnitř Společenství a dovoz zboží. Výměna informací mezi členskými státy se týká všech informací, které mohou pomoci správně vyměřit DPH, včetně informací týkajících se zvláštních případů.

SVSS: Stálý výbor pro správní spolupráci je regulační výbor zřízený podle článku 58 nařízení Rady (ES) č. 904/2010, který poskytuje Komisi pomoc v záležitostech stanovených tímto nařízením. Skládá se ze zástupců členských států a předsedá mu zástupce Komise.

VIES: systém výměny informací o DPH. Jde o elektronickou síť pro přenos informací o platných identifikačních číslech pro účely DPH společností registrovaných v členských státech a o dodávkách uvnitř Společenství osvobozených od daně. Odpovědnost za vkládání obou typů informací do sítě nesou vnitrostátní daňové orgány.

Volný oběh: status zboží, které bylo dovezeno ze třetích zemí a prošlo všemi dovozními formalitami nutnými k tomu, aby mohlo být prodáno nebo zkonsumováno na trhu EU.

I

Zavedením jednotného trhu 1. ledna 1993 byly zrušeny hraniční kontroly obchodu uvnitř Společenství. Vzhledem k tomu, že vývoz zboží a služeb do jiného členského státu zůstává osvobozen od DPH, vzniká riziko, že toto zboží nebo služby zůstanou v členském státě dodání i v členském státě spotřeby nezdaněny. Kromě ztráty příjmů členského státu ovlivňuje neodvedená DPH také vlastní zdroje Evropské unie.

II

Audit se zabýval otázkou, zda EU účinně bojuje s podvody v oblasti DPH uvnitř Společenství. Účetní dvůr zjistil, že systém EU není dostatečně účinný a je negativně ovlivněn nedostatkem srovnatelných údajů a ukazatelů o podvodech uvnitř Společenství na úrovni EU.

III

Podvody v oblasti DPH jsou často spojeny s organizovaným zločinem. Podle představitelů Europolu je ročně odhadem 40–60 miliard EUR ztrát členských států na DPH způsobeno organizovanými zločineckými skupinami, přičemž za 80 % podvodů na bázi chybějícího obchodníka stojí 2 % těchto skupin.

IV

EU zavedla sadu nástrojů, které mohou členské státy využívat pro boj proti podvodům s DPH uvnitř Společenství, ale některé z nich je třeba posílit nebo uplatňovat důsledněji. Konkrétně:

- a) ve většině navštívených členských států chybí účinné křížové kontroly celních údajů a údajů o DPH;

- b) rámec správní spolupráce umožňuje sdílet informace o DPH mezi daňovými orgány členských států, ale přesnost, úplnost a včasnost údajů je problematická;
- c) spolupráce je nedostatečná a správní, soudní a donucovací orgány mají v boji proti podvodům s DPH překrývající se kompetence.

Naše hlavní doporučení

V

Prvořadou pravomoc schvalovat nová legislativní opatření a provádět je mají členské státy, ale Komise by přesto měla:

- a) dát podnět ke koordinovanému úsilí členských států vytvořit společný systém shromažďování statistických údajů o podvodech s DPH uvnitř Společenství;
- b) navrhnout legislativní úpravy, které umožní provádět účinné křížové kontroly mezi celními údaji a údaji o DPH.
- c) iniciovat a podporovat členské státy v řešení nedostatků v síti Eurofisc;
- d) vyzvat členské státy k lepší koordinaci jejich politik, pokud jde o uplatňování mechanismu přenesení daňové povinnosti;
- e) v kontextu hodnocení mechanismů správní spolupráce se zaměřit na zvýšení včasnosti odpovědí členských států na žádosti o informace, na spolehlivost systému VIES a následnou kontrolu stavu zjištění z jejich předchozích zpráv o správní spolupráci.
- f) spolu s členskými státy odstranit legislativní překážky, které brání výměně informací mezi správními, soudními a donucovacími orgány na vnitrostátní úrovni a úrovni EU. Úřad OLAF a Europol by zejména měly mít přístup k údajům v systému VIES a údajům v síti Eurofisc a členské státy by naopak měly využívat jejich informace.

VI

Členské státy by měly bojovat s protiprávními aktivitami, které mají dopad na finanční zájmy Evropské unie, pomocí účinných odrazujících opatření, včetně těch legislativních. Rada by zejména měla:

- a) schválit návrh Komise na uplatňování společné a nerozdílné odpovědnosti;
- b) zmocnit Komisi k vyjednání a podpisu mechanismů vzájemné spolupráce se zeměmi, kde má většina poskytovatelů digitálních služeb sídlo;

VII

V zájmu účinné ochrany finančních zájmů Evropské unie by Evropský parlament a Rada měly:

- a) zahrnout DPH do působnosti směrnice o ochraně finančních zájmů a nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce,
- b) udělit úřadu OLAF jasné pravomoci a nástroje pro vyšetřování podvodů s DPH uvnitř Společenství.

Jak se zdaňují operace uvnitř Společenství

01

Zavedením jednotného trhu 1. ledna 1993 byly zrušeny hraniční kontroly obchodu uvnitř Společenství. Dodavatelé registrovaní pro účely DPH mají právo uplatňovat nulovou sazbu DPH při prodeji kupujícím, kteří jsou registrovaní pro účely DPH v jiném členském státě. DPH by se v zásadě měla platit ve státě, ve kterém se zboží spotřebovává.

02

Daňové úřady v dodávajícím členském státě jsou povinny osvobodit dodávky zboží uvnitř Společenství od DPH pod podmínkou, že toto zboží je dodáno zákazníkovi nebo přímo přemístěno¹ dodavateli v jiném členském státě. Osvobození od DPH je uplatnitelné pouze v případě, že dodavatel může prokázat, že zboží fyzicky opustilo dodávající členský stát.

03

Pro účely DPH uvnitř Společenství musí být dodavatelé identifikováni pomocí specifického daňového identifikačního čísla a své dodávky nebo přemístění uvnitř Společenství musí pravidelně vykazovat v souhrnném hlášení², které se předkládá daňovým úřadům ve členském státě dodání. EU zřídila elektronický systém (VIES)³, jehož prostřednictvím si členské státy vyměňují informace o obchodnících registrovaných pro účely DPH a o dodávkách uvnitř Společenství.

04

Daňové orgány členských států dodání jsou povinny vkládat informace uvedené v souhrnných hlášeních do databáze VIES, a dávají je tak k dispozici ke kontrole daňovým orgánům v členském státě určení. Zákazník musí vykázat pořízení zboží uvnitř Společenství daňovým orgánům v členském státě určení – jde o zdanitelnou událost, kdy se DPH stává splatnou v tomto členském státě konečného určení. **Graf 1** znázorňuje, jak se dodávky zboží uvnitř Společenství vykazují a kontrolují prostřednictvím systému VIES.

- 1 Přemístěním se v tomto kontextu rozumí odeslání nebo přeprava zboží dodavatelem nebo na jeho účet mimo území členského státu, v němž se dodávka uskutečnila, avšak uvnitř EU, pro účely jeho podnikání, v souladu s čl. 17 odst. 1 směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty (směrnice o DPH) (Úř. věst. L 347, 11.12.2006, s. 1).
- 2 Hlášení, jež podává každá osoba povinná k dani a mající identifikační číslo pro účely DPH, která uskutečňuje dodávky uvnitř Společenství. Souhrnné hlášení se vypracovává za každý měsíc a zaznamenává celkovou hodnotu zboží dodaného jednotlivým pořizovatelům v jiných členských státech; pořizovatelé jsou uvedeni podle daňových identifikačních čísel. Členské státy mohou povolit, aby se toto hlášení předkládalo čtvrtletně, pokud hodnota dodaného zboží nepřesahuje 50 000 EUR.
- 3 Systém výměny informací o DPH podle článku 17 nařízení Rady (ES) č. 904/2010 ze dne 7. října 2010 o správní spolupráci a boji proti podvodům v oblasti daně z přidané hodnoty (přepracované znění) (Úř. věst. L 268, 12.10.2010, s. 1).

Graf 1

Jak funguje systém VIES



Zdroj: Účetní dvůr.

Jak se obchází platby DPH u plnění uvnitř Společenství

05

Intrakomunitární systém DPH se často zneužívá při tzv. podvodech na bázi chybějícího obchodníka uvnitř Společenství (*Missing Trader Intra-Community Fraud – MTIC*). U tohoto typu podvodu dodavatel zboží usazený v členském státě 1, společnost označovaná jako *conduit company*, dodává

zboží (osvobozené od DPH) druhé společnosti usazené v členském státě 2, tzv. chybějícímu obchodníkovi (*missing trader*). Ten následně tuto dodávku zboží uvnitř Společenství osvobozenou od DPH využije a totéž zboží prodá na domácím trhu členského státu 2 za velmi konkurenceschopné ceny. Může si to dovolit, protože svým zákazníkům sice DPH účtuje, ale správci daně ji neodvádí, čímž si zvyšuje zisky. Následně zmizí beze stopy, čímž znemožní výběr daně ve státě, kde zboží nebo služby byly spotřebovány.

06

Jednou z variant tohoto podvodného řetězce je, že zákazník chybějícího obchodníka (*broker*) prodává nebo předstírá, že prodává, dané zboží do zahraničí, někdy zpět výchozímu dodavateli (*conduit company*), a zároveň nárokuje vrácení DPH, kterou zaplatil chybějícímu obchodníkovi. Stejnou transakci lze dokola opakovat – jedná se o tzv. „kolotočové podvody“.

07

Někdy se zboží dokonce vůbec nepremisťuje nebo existuje pouze na papíře. Komplikovanější formou tohoto podvodu je, pokud chybějící obchodník prodá zboží dalšímu subjektu označovanému jako *buffer* (nárazník) (někdy se může jednat i o poctivé obchodníky), aby bylo pro daňové orgány složitější podvodný řetězec odhalit. Pokud tento koloběh zasahuje i do třetího státu, lze pro znesnadnění dohledatelnosti transakcí zneužít i celní režim 42⁴.

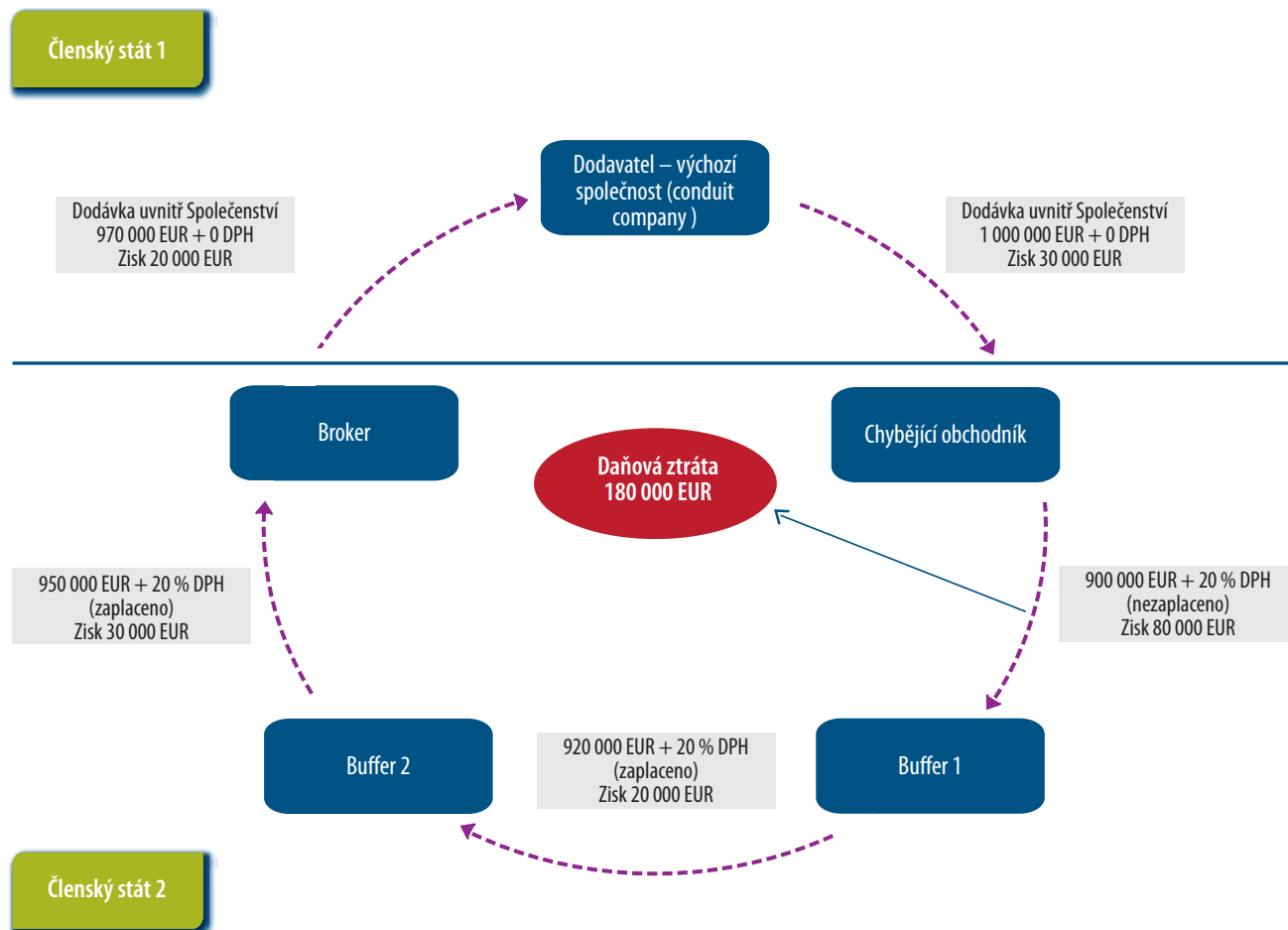
08

Graf 2 ukazuje základní model kolotočového podvodu za předpokladu, že sazba DPH je 20 %. V prvním kroku společnost, která je výchozím dodavatelem (*conduit company*), prodá zboží chybějícímu obchodníkovi (*missing trader*) za 1 000 000 EUR bez DPH, neboť dodávky uvnitř Společenství jsou od DPH osvobozeny. Ve druhém kroku chybějící obchodník prodá zboží nárazníkové společnosti 1 (*buffer 1*) za 1 080 000 EUR (900 000 EUR plus 180 000 EUR na DPH). Chybějící obchodník tuto DPH ve výši 180 000 EUR správci daně neodvede a zmizí. Ve třetím kroku nárazníková společnost 1 (*buffer 1*), která si ani nemusí být vědoma toho, že se stala součástí podvodného řetězce, prodá zboží nárazníkové společnosti 2 (*buffer 2*) se ziskem 20 000 EUR a 20 % z tohoto zisku odvede jako DPH (4 000 EUR). Společnost *buffer 2* prodá zboží dalšímu článku řetězce (*broker*) se ziskem 30 000 EUR a zaplatí 20% DPH z tohoto zisku (6 000 EUR). *Broker* uzavře podvodný řetězec tím, že zboží prodá zpět výchozímu dodavateli (*conduit company*), se ziskem 20 000 EUR. Neúčtuje při tomto prodeji DPH, protože dodávky uvnitř Společenství jsou od DPH osvobozeny, zato uplatní nárok na odpočet DPH, kterou předtím zaplatil společnosti *buffer 2* (190 000 EUR). Daňové úřady členského státu 2 tak mají daňovou ztrátu 180 000 EUR, protože vybraly 10 000 EUR od nárazníkových společností *buffer 1* a 2, ale *brokerovi* vrátily 190 000 EUR. Celkový zisk kolotočového podvodu je rovněž 180 000 EUR a dělí se o něj jednotliví účastníci podvodu.

4 Celní režim 42 je režim používaný dovozcem pro účely osvobození od DPH v případech, kdy se dovezené zboží následně přepravuje do jiného členského státu. DPH je v takovém případě splatná až v členském státě určení.

Graf 2

Model kolotočového podvodu



Zdroj: Účetní dvůr na základě příkladu finančního akčního výboru.

09

Chybějící obchodník a kolotočový podvod se zpravidla zaměřují na výrobky vysoké kvality, jako jsou mobilní telefony, počítačové čipy a vzácné kovy, ale také na nehmotné položky, např. uhlíkové kredity, plyn, elektřinu a certifikáty zelené energie⁵.

10

V důsledku uvedených skutečností nemohou jednotlivé členské státy bojovat s podvody v oblasti DPH uvnitř Společenství samy, ale musejí úzce spolupracovat s daňovými orgány ostatních členských států EU a zemí mimo EU⁶.

Jak funguje správní spolupráce v boji proti podvodům s DPH uvnitř Společenství

11

Zavedením jednotného trhu byly zrušeny hraniční kontroly zboží uvnitř Společenství. Od té doby závisejí členské státy při výběru DPH na svém území na informacích o obchodu uvnitř Společenství, které dostávají od ostatních členských států. Členské státy si tyto informace vyměňují pomocí mechanismů správní spolupráce vymezených právními předpisy EU⁷. Tyto právní předpisy stanoví následující nástroje správní spolupráce:

- a) výměna informací na žádost a výměna informací bez předchozí žádosti na základě standardních formulářů schválených stálým výborem pro správní spolupráci (*Standing Committee on Administrative Cooperation – SCAC*);

- b) výměna informací prostřednictvím elektronické databáze VIES (viz výše body 3 a 4);
- c) kontroly prováděné současně ve dvou nebo více členských státech (mnohostranné kontroly) a přítomnost daňových úředníků v jiných členských státech, díky které mohou získat přístup k dokumentaci v těchto státech nebo se podílet na probíhajících šetřeních;
- d) decentralizovaná síť s názvem Eurofisc pro rychlou výměnu cílených informací o podezřelých obchodnících a dalších podobných záležitostech mezi členskými státy. Jejím cílem je podpořit a usnadnit mnohostrannou spolupráci v boji proti podvodům v oblasti DPH. Tato síť funguje jako rámec spolupráce bez právní subjektivity.

12

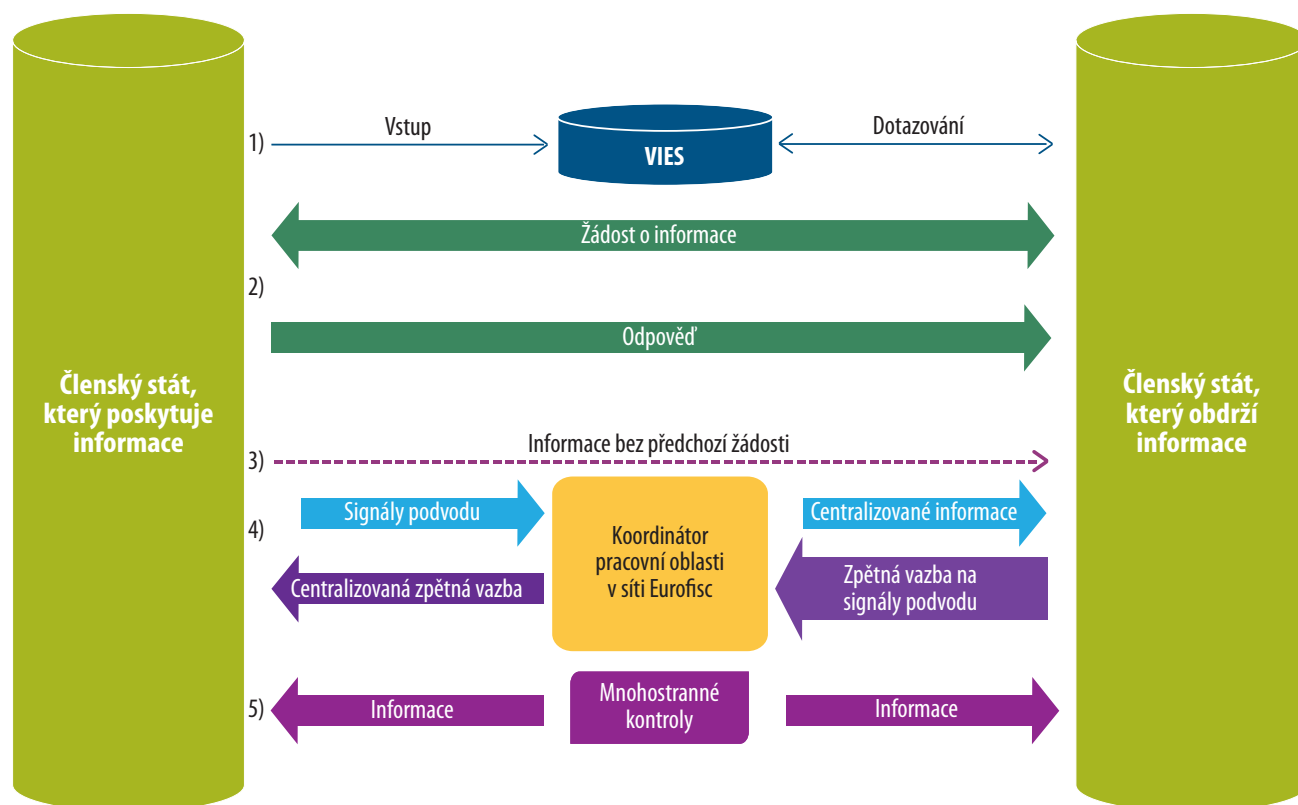
Fiscalis je akční program EU, z něhož se financují činnosti jako systémy komunikace a výměny informací, mnohostranné kontroly, semináře a projektové skupiny, pracovní návštěvy, odborná příprava a další podobné aktivity. Účelem programu je zlepšit řádné fungování systémů zdanění na vnitřním trhu posílením spolupráce mezi zúčastněnými zeměmi, jejich správními orgány a úředníky.

- 5 Sněmovna lordů, 12. zpráva výboru EU ze zasedání 2012–2013, *The Fight Against Fraud on the EU's Finances* (Boj proti podvodům poškozujícím finance EU), rámeček 4, str. 22.
- 6 Dolní sněmovna, výbor pro veřejné účty, *Standard Report on the Accounts of HM Revenue and Customs: VAT Missing Trader Fraud* (Pravidelná zpráva Finančního a celního úřadu Jeho Veličenstva o účtech: podvody s DPH založené na principu chybějícího obchodníka), 45. zpráva ze zasedání 2006–2007, shrnutí, str. 3. Viz také COM (2014) 71 final ze dne 12. února 2014 „Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o uplatňování nařízení Rady (EU) č. 904/2010 o správní spolupráci a boji proti podvodům v oblasti daně z přidané hodnoty“.
- 7 Nařízení Rady (EU) č. 904/2010.

13

Graf 3 zobrazuje, jak jednotlivé nástroje správní spolupráce fungují, a **graf 4** uvádí jejich pořadí z hlediska rychlosti a míry podrobnosti informací, které poskytují.

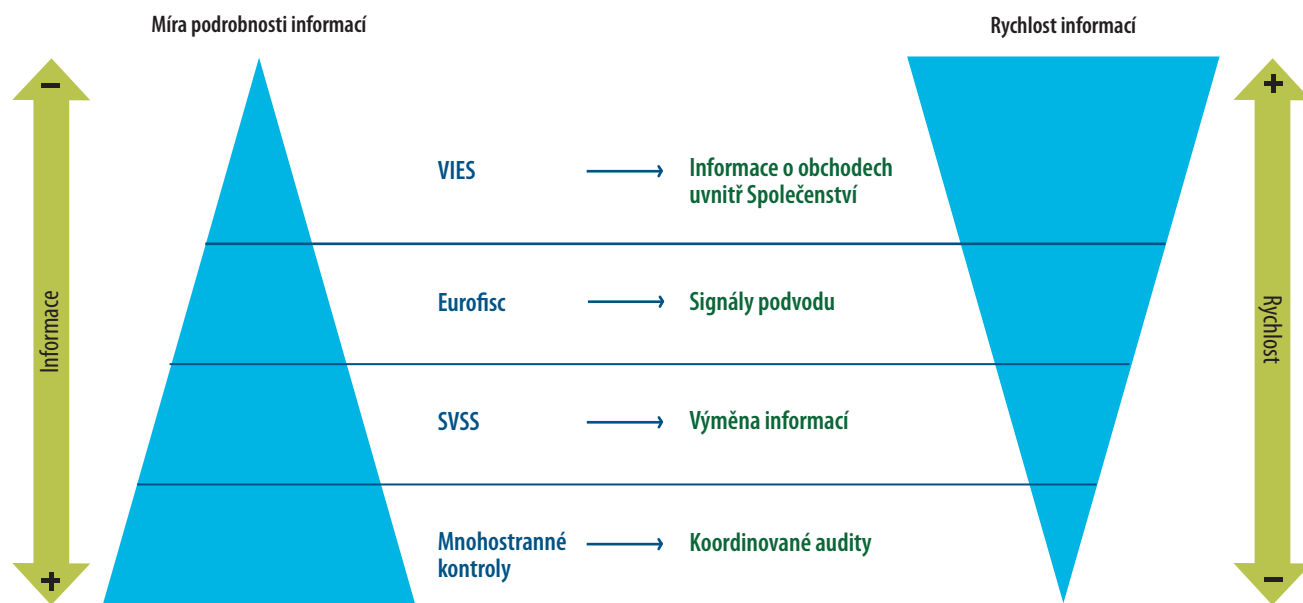
Graf 3 Nástroje správní spolupráce



Zdroj: Účetní dvůr.

Graf 4

Pořadí nástrojů správní spolupráce z hlediska rychlosti a míry podrobnosti poskytovaných informací



Zdroj: Účetní dvůr na základě údajů sítě Eurofisc.

14

Cílem auditu bylo odpovědět na otázku „Bojuje EU účinně s podvodů v oblasti DPH uvnitř Společenství?“. Zkoumaly se proto tyto podotázky:

- a) Využívá Komise účinně nástroje, které má k dispozici pro boj s podvodů s DPH uvnitř Společenství, a jsou tyto nástroje dostatečné? Při hledání odpovědi jsme zjišťovali, zda:
 - i) Komise spolehlivě odhadla objem podvodů v této oblasti a zda určila relevantní ukazatele výkonnosti, aby bylo možné posoudit rozsah celého problému a účinnost regulačních a kontrolních opatření, která byla přijata k jeho vyřešení;
 - ii) Komise zavedla účinné mechanismy správní spolupráce mezi členskými státy tak, aby daňové orgány mohly sdílet informace o DPH;
 - iii) Komise přispěla k nastavení patřičného regulačního rámce prostřednictvím relevantních legislativních návrhů, které mohou vést k poklesu podvodů s DPH v členských státech.

- b) Spolupracují členské státy účinně v boji proti podvodům s DPH uvnitř Společenství? Abychom mohli na tuto otázku odpovědět, zjišťovali jsme, zda byly zavedeny náležité mechanismy zajišťující efektivní předávání nezbytných informací a správní spolupráci mezi orgány jednotlivých členských států a uvnitř členských států.

15

Audit jsme prováděli na úrovni Komise i členských států. Na úrovni Komise jsme zkoumali, zda specifický regulační a kontrolní rámec, který Komise vytvořila, odpovídá mezinárodním osvědčeným postupům v oblasti přeshraničního zdanění. Navštívili jsme také OECD, Europol, Eurojust a předsedu Eurofiscu. Více informací o auditním přístupu v Komisi uvádí **příloha I**.

16

Všem daňovým orgánům členských států jsme zaslali dotazník o účinnosti mechanismů správní spolupráce v boji proti podvodům s DPH uvnitř Společenství. Dále jsme navštívili příslušné orgány v pěti členských státech (Německu, Itálii, Maďarsku, Lotyšsku a Spojeném království). Tyto státy byly vybrány na základě analýzy rizik s ohledem na objem jejich základu DPH a zranitelnost vůči daňovým podvodům.

17

Ve vybraných členských státech jsme zkoumali tok informací mezi daňovými orgány členských států dodání a orgány členských států konečné spotřeby a zda zajišťuje, aby daňové orgány věděly o operacích uvnitř Společenství.

18

V každém členském státě jsme kontrolovali vzorek nástrojů správní spolupráce: 20 případů výměny informací na žádost, 10 nových registrací v systému VIES, 20 upozornění systému VIES na chybu, 10 mnohostranných kontrol a 20 upozornění na rizikové obchodníky (signály podvodu) vzájemně si předaných v rámci pracovní oblasti 1 v síti Eurofisc. U operací v rámci celního režimu 42 jsme analyzovali výměnu informací mezi celní a daňovou správou členského státu dodání na vzorku 30 dovozů. Kromě toho jsme sledovali stav realizace doporučení z naší zprávy o celním režimu 42⁸. Více informací o auditním přístupu v členských státech uvádí **příloha II**.

8 Zvláštní zpráva č. 13/2011 „Umožňují kontroly v rámci celního režimu 42 zabránit daňovým únikům v oblasti DPH a odhalovat je?“ (<http://eca.europa.eu>).

Nedostatek srovnatelných údajů a ukazatelů týkajících se podvodů s DPH uvnitř Společenství

19

Účinný boj proti podvodům s DPH vyžaduje, aby daňové orgány disponovaly systémy, které umožňují objem těchto podvodů odhadnout, a pak stanovily operační cíle, jak jej snížit. Jak Účetní dvůr uvedl v roce 2008, „srovnatelné údaje o daňových únicích v oblasti DPH uvnitř Společenství by přispěly k lépe cílené spolupráci mezi členskými státy. Komise a členské státy by měly vyvinout společnou koncepci kvantifikace a analýzy daňových úniků v oblasti DPH“⁹.

Na úrovni EU chybí odhady objemu podvodů s DPH uvnitř Společenství

20

Jelikož pouze dva členské státy, Belgie a Spojené království, zveřejňují odhady ztrát na DPH v důsledku podvodů uvnitř Společenství, Komise nemá odhady za EU jako celek (viz **rámeček 1**).

21

Vzhledem k absenci přímých informací o podvodech s DPH si Komise pravidelně nechávala vypracovat studie, které měly odhadnout rozdíl mezi skutečně vybranou DPH a celkovou daňovou povinností plátců DPH, tedy výši výpadku příjmů z DPH. V poslední studii byl výpadek příjmů z DPH odhadnut na 168 miliard EUR v zemích EU-26¹⁰, čili 15,2 % celkové daňové povinnosti v roce 2013¹¹.

22

Výpadek příjmů z DPH není spolehlivým odhadem podvodů s DPH uvnitř Společenství, protože kromě toho, že obsahuje jak domácí, tak přeshraniční podvody s DPH, se v tomto údaji odráží také ostatní příjmové ztráty, včetně ztrát v důsledku legální minimalizace daňové povinnosti, platební neschopnosti obchodníků a situací, kdy daňové orgány tolerují daňový nedoplatek společností v nesnázích. Výpadek příjmů z DPH navíc velmi citlivě reaguje na odhady vztahující se k šedé ekonomice, zahrnuté do údajů o HDP.

- 9 Bod 110 zvláštní zprávy č. 8/2007 o správní spolupráci v oblasti daně z přidané hodnoty (Úř. věst. C 20, 25.1.2008, s. 1).
- 10 Do studií nebyly zahrnuty odhady za Chorvatsko a Kypr, protože jejich statistiky národních účtů nebyly ještě dokončeny.
- 11 Evropská komise, *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States. 2015 Report* (Studie pro kvantifikaci a analýzu ztrát příjmů z DPH v členských státech EU. Zpráva 2015) (http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm).

Rámeček 1

Dostupné odhady objemu podvodů na bázi chybějícího obchodníka

Spojené království vyčíslilo 22. října 2015 objem podvodů s DPH uvnitř Společenství za období 2013–2014 v rozmezí 0,5 – 1 miliardy GBP¹². Ze zveřejněných údajů vyplývá pokles o 0,5 miliardy GBP za posledních pět let.

Podle posledních odhadů zveřejněných belgickou nejvyšší kontrolní institucí dosáhly podvody na bázi chybějícího obchodníka 94 milionů EUR v roce 2009, 29 milionů EUR v roce 2010 a 28 milionů EUR v roce 2011¹³.

¹² <https://www.gov.uk/government/statistics/measuring-tax-gaps>Fiskální rok pro účely vypracování účetní závěrky veřejné správy ve Spojeném království trvá od 1. dubna do 31. března.

¹³ *Fraude intracommunautaire à la TVA. Audit de suivi réalisé en collaboration avec les cours des comptes des Pays-Bas et d'Allemagne. Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants* (Podvody s DPH uvnitř Společenství. Následný audit ve spolupráci s účetním dvorem Nizozemska a Německa. Zpráva účetního dvora předložená poslanecké sněmovně), Brusel, září 2012.

Chybí ukazatele výkonnosti v oblasti podvodů s DPH uvnitř Společenství

23

Komise nestanoví ukazatele výkonnosti nebo operační cíle na omezení podvodů s DPH uvnitř Společenství a s výjimkou Spojeného království tak neučiní ani daňové správy členských států.

24

Spojené království pravidelně stanoví ukazatele výkonnosti, pokud jde o kumulovaný dodatečný příjem získaný díky výměně informací o DPH, počet případů vyměření daně a počet podvodů.

25

Skutečnost, že na úrovni EU chybí odhady o podvodech s DPH uvnitř Společenství jako celku i ukazatele výkonnosti ke sledování pokroku, je překážkou při posuzování toho, zda je úsilí EU při řešení podvodů s DPH účinné.

Zavedený rámec správní spolupráce umožňuje daňovým orgánům členských států sdílet informace o DPH

26

Při výběru DPH na svém území závisejí členské státy na informacích o obchodu uvnitř Společenství, které dostávají od ostatních členských států. Podle provedeného průzkumu se 26 z 28 daňových orgánů členských států domnívá, že současný rámec správní spolupráce je pro účinný boj proti podvodům s DPH uvnitř Společenství dostatečný.

Nejúčinnějším nástrojem výměny informací jsou podle členských států standardní elektronické formuláře, avšak odpovědi se neposkytovaly dostatečně včas

27

Výsledky našeho průzkumu ukazují, že tyto výměny informací jsou v boji proti podvodům nejsilnějším nástrojem, protože získané odpovědi lze využít jako důkaz před soudem. Elektronické formuláře, zavedené v červenci 2013, fungují uspokojivě a urychlují zpracování žádostí. Shromažďování důkazů o zapojení obchodníka do podvodu zlepšuje výběr DPH. Daňové orgány navíc využívají tyto informace jako podklad pro odmítnutí nároku obchodníků na odpočet DPH, kterou zaplatili při nákupu¹⁴, nebo nároku na osvobození od DPH u dodávek uvnitř Společenství¹⁵ (tj. na uplatnění nulové sazby) s odůvodněním, že obchodník věděl nebo měl vědět, že jeho transakce je spojena s daňovými úniky.

14 Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. července 2006 ve spojených věcech C- 439/04 a C-440/04 Kittel a Recolta Recycling [2006] ECR I -6177, body 60 a 61.

15 Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. září 2012 ve věci C 273/11 Mecsek-Gabona, bod 55.

28

Standardní formuláře se využívají pro dva typy výměn informací: výměnu informací na žádost a výměnu informací bez předchozí žádosti.

Výměna informací na žádost

29

Orgány členských států mají poskytnout požadované informace co nejrychleji, nejpozději však do tří měsíců ode dne obdržení žádosti. Má-li dožádaný orgán již příslušnou informaci k dispozici, zkracuje se tato lhůta na jeden měsíc.

30

Včasnost odpovědí byla neuspokojivá. Statistiky zasláné Komisi členskými státy ukazují, že členské státy odpověděly pozdě celkem na 41 % žádostí, které dostaly v roce 2013. Šest členských států odpovědělo pozdě ve více než 50 % případů. Z analýzy počtu žádostí, které obdržel každý členský stát, vyplývá, že ne vždy byla tato zpoždění úměrná zatížení způsobenému počtem žádostí.

31

S výjimkou Spojeného království daňové orgány v žádném z kontrolovaných členských států nestanovily operační cíle pro snížení podílu pozdních odpovědí, dodatečný výběr daně na základě výměn informací o DPH nebo pro počet případů vyměření daně či případů podvodů. Jaký dopad má tento nástroj správní spolupráce na samotný výběr DPH, se v podstatě neví.

32

Průzkum nicméně ukázal, že kromě jednoho respondenta byli všichni spokojeni s kvalitou získaných odpovědí. Komise stanovila ukazatele výkonnosti, pokud jde o počet výměn informací, a cíl zvýšit výchozí počet výměn informací na žádost o 13 % byl v roce 2013 splněn.

33

Elektronická výměna informací na žádost je užitečným nástrojem a členské státy jej oceňují. O tom, do jaké míry přispívá k výběru DPH, je však k dispozici málo informací. Účinnému vybírání daně navíc brání pozdní zasílání odpovědí.

Výměna informací bez předchozí žádosti

34

Podle právních předpisů EU „příslušný orgán každého členského státu předá bez předchozí žádosti... informace... příslušnému orgánu kteréhokoli jiného dotčeného členského státu v těchto případech:

- a) pokud se má za to, že ke zdanění dochází v členském státě určení a že informace poskytované členským státem původu jsou nezbytné pro účinnost kontrolního systému členského státu určení;
- b) pokud má členský stát důvod se domnívat, že v jiném členském státě došlo nebo pravděpodobně došlo k porušení právních předpisů týkajících se DPH;
- c) pokud existuje nebezpečí daňové ztráty v jiném členském státě¹⁶.

35

Komise stanovila ukazatele výkonnosti, pokud jde o počet výměn informací mezi členskými státy, a jejího cíle zvýšit základní počet výměn informací na žádost o 10 % bylo v roce 2013 dosaženo.

36

Z průzkumu vyplynulo, že členské státy jednoznačně považovaly tento nástroj za užitečný. Uvedly mnoho příkladů (doměření DPH, informace o chybějících obchodnících, opravy v systému VIES), kdy pro ně byla výměna informací bez předchozí žádosti cenná.

Spolehlivost informací v systému VIES o plnění uvnitř Společenství je občas problematická

37

EU zřídila elektronický systém (VIES), jehož prostřednictvím si členské státy vyměňují informace o obchodnících registrovaných pro účely DPH a o dodávkách uvnitř Společenství. Členské státy odpovídají za zajištění kvality a spolehlivosti informací v systému VIES a měly by zavést postupy, jimiž se tyto údaje na základě vyhodnocení jejich rizikovosti kontrolují. Tyto kontroly by v zásadě měly probíhat před vydáním identifikačního čísla pro účely DPH nebo – v případě, že se před ním uskutečňují pouze předběžné kontroly –, nejpozději šest měsíců po té.

16 Čl. 13 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 904/2010.

38

Přestože náš průzkum poukázal pouze na občasné problémy se spolehlivostí systému (čtyři respondenti z 28), i) zmíněno bylo 17 problémů s nedostupností a pozdním poskytnutím údajů, ii) v některých odpovědích se upozorňovalo také na obtížný přístup k údajům 11 členských států, iii) u 10 členských států respondenti uvedli problémy s včasným zrušením daňových identifikačních čísel a iv) v sedmi členských státech nebyly údaje o daňových identifikačních číslech aktuální.

39

Tato zjištění byla potvrzena při auditních testech, které jsme provedli v pěti navštívených členských státech. Naše testy dále poukázaly na to, že nová daňová identifikační čísla se v systému VIES přidělují, aniž by proběhly kontroly rizika a „náležité poučení“¹⁷ obchodníků, kteří jsou již pro daňové účely registrováni. Aby systémy řízení rizik v členských státech fungovaly účinně a omezovaly problém s chybějícími obchodníky, musí se vysoce rizikovní obchodníci prověřovat ihned v okamžiku registrace v systému VIES.

40

Pozitivní je, že v Portugalsku byl zaveden systém dvojích identifikačních čísel pro účely DPH, jedno pro domácí činnosti a druhé pro dodávky uvnitř Společenství. Některé členské státy jako Španělsko, Portugalsko a Chorvatsko navíc zavedly doplňkové kontroly k prověření zdanitelných osob, které chtějí uskutečňovat dodávky uvnitř Společenství.

41

V systému VIES jsme vybrali vzorek upozornění na chybu týkající se nesprávných daňových identifikačních čísel¹⁸ a zjistili jsme, že daňové orgány ve většině navštívených členských států¹⁹ na tato upozornění nereagovaly. Zvyšuje se tím riziko, že některé dodávky zůstanou nezdaněny. Kromě toho členské státy musí při obdržení souhrnného hlášení na nesprávná identifikační čísla odesílatele do dvou pracovních dnů upozornit. V jednom případě však členský stát zaslal upozornění na nesprávné identifikační číslo více než po dvou letech a pěti měsících. Je-li upozornění na chybu obdrženo po promlčecí době²⁰, výběr DPH není možný.

42

U kolotočových podvodů provádí společnost, která je výchozím dodavatelem (*conduit company*), skutečné nebo fiktivní dodávky uvnitř Společenství chybějícím nebo neplaticím obchodníkům. Proto je nutné obchodní partnery těchto společností v jiných členských státech identifikovat, monitorovat a v případě nutnosti neprodleně zrušit jejich registraci. V některých členských státech však legislativa neumožňuje zrušit registraci výchozího dodavatele (*conduit company*) jen proto, že má obchodní vztahy s chybějícími nebo neplaticími obchodníky.

- 17 Podle příručky pro řízení rizik v oblasti dodržování pravidel pro daňové správy, vypracované projektovou skupinou Fiscalis č. 32, pokud obchodník nesplnil pravidla z důvodu složitosti konkrétní části daňové legislativy, možným řešením je, aby mu daňová správa poskytla bezplatné poradenství nebo navrhla změnu legislativy s cílem odstranit danou složitost.
- 18 Když členský stát zasílá souhrnné hlášení DPH prostřednictvím systému VIES, členský stát, který je příjemcem informací, zasílá zpět upozornění na chybu s uvedením všech nesprávných identifikačních čísel pro DPH, která zjistil.
- 19 Itálie (10 z 10), Maďarsko (7 z 10 případů), Lotyšsko (1 z 10) a Spojené království (10 z 10).
- 20 Lhůta, po jejímž uplynutí již nelze doměřit DPH, stanovená daňovou legislativou členských států.

43

Komise neprovádí monitorovací návštěvy členských států, aby vyhodnotila, zda přijaly opatření „nezbytná k zajištění toho, aby údaje poskytnuté k identifikaci pro účely DPH byly úplné a přesné“²¹. Bez těchto návštěv je pro Komisi těžké sledovat, zda v těchto opatřeních došlo nějakému zlepšení

44

VIES je velmi užitečný nástroj pro výměnu informací o dodávkách uvnitř Společenství mezi členskými státy. V tom, jak jej členské státy využívají, však existují nedostatky, které mají někdy vliv na spolehlivost, přesnost, úplnost a včasnost údajů v systému VIES, a tím i na jeho účinnost v boji proti podvodům.

Mnohostranné kontroly jsou účinným nástrojem, ale provádějí se méně často

45

Dva nebo více členských států se mohou dohodnout na tom, že uskuteční koordinované kontroly daňové povinnosti jednoho nebo více spolu souvisejících obchodníků, pokud je považují za účinnější než kontroly provedené pouze jedním členským státem.

46

Z průzkumu vyplynulo, že 27 členských států považuje mnohostranné kontroly za užitečný nástroj boje proti podvodům s DPH. Přesto se tento nástroj v plné míře nevyužívá a naopak se uplatňuje čím dál méně. Podle statistik Komise počet mnohostranných kontrol, které členské státy zahájily, klesl z 52 v roce 2011 na 42 v roce 2012 a dále na pouhých 33 v roce 2013. Mnohostranné kontroly jsou často pomalé: při auditu jsme zjistili, že ve většině případů nebyly v plánované lhůtě jednoho roku dokončeny. Cíl Komise zvýšit výchozí počet zahájených mnohostranných kontrol o 7 %, tj. až na 46, nebyl v roce 2013 splněn. Svědčí to o tom, že doporučení Komise, aby členské státy zvýšily počet zahájených mnohostranných kontrol na přibližně 75 v roce 2014, nebylo realistické.

47

Daňové orgány navštívených členských států nemají ukazatele výkonnosti s výjimkou Spojeného království, které nastavilo operační cíl pro výběr DPH v návaznosti na účast v mnohostranných kontrolách. Jiné členské státy výběr vyměřené DPH, který je výsledkem mnohostranných kontrol, na nichž se podílely, nesledují, což snižuje jejich motivaci k větší účasti v nich.

21 Článek 22 nařízení Rady (ES) č. 904/2010.

Eurofisc: slibný nástroj, který potřebuje zlepšit

48

Eurofisc je decentralizovaná síť úředníků daňových a celních správ členských států pro rychlou výměnu cílených informací o možných podvodných společnostech a transakcích. V rámci této sítě fungují v současnosti čtyři pracovní oblasti (PO) (viz **rámeček 2**).

49

Komise poskytuje Eurofiscu technickou a logistickou podporu, ale nepodílí se na každodenním provozu Eurofiscu a nemá přístup k informacím, které jsou prostřednictvím této sítě předávány. Kontaktní pracovníci členských států, kteří se podílejí na činnosti určité pracovní oblasti Eurofiscu, mají zkušenosti s bojem proti podvodům s DPH. Ze svého středu vybírají koordinátora pro každou pracovní oblast Eurofiscu. Koordinátor shromažďuje a dále předává informace získané od kontaktních pracovníků v síti Eurofiscu.

50

Jakmile členský stát kategorizuje společnost jako výchozího dodavatele v kolotočovém podvodu (*conduit company*), který uskutečňuje fiktivní nebo reálné dodávky uvnitř Společenství chybějícím nebo neplatícím obchodníkům, informace o jejich současných a zamýšlených partnerech by se měly neprodleně prostřednictvím Eurofiscu předat dál, aby bylo možné tyto subjekty identifikovat, monitorovat a v případě nutnosti okamžitě zrušit jejich registraci. V opačném případě je totiž schopnost členských států bojovat s podvody na bázi chybějícího obchodníka před tím, než k nim dojde, omezená. Bez mechanismu rychlé zpětné vazby ohledně užitečnosti obdržených signálů podvodu nemohou členské státy zlepšit kvalitu své analýzy rizik.

51

Z našeho průzkumu vyplynulo, že 27 členských států považuje Eurofisc za efektivní systém rychlého varování za účelem prevence podvodů, ale přesto poukázaly na následující nedostatky, které potvrdily také auditní testy v členských státech: i) zpětná vazba se neposkytovala dostatečně často, ii) ne vždy byly předávány údaje dobře zacíleny, iii) ne všechny členské státy se účastní všech pracovních oblastí Eurofiscu, iv) výměny informací nejsou uživatelsky vstřícné a v) výměna údajů probíhá příliš pomalu.

Pracovní oblasti Eurofiscu

- PO 1: podvody využívající princip chybějícího obchodníka uvnitř Společenství.
- PO 2: podvody související s dopravními prostředky (automobily, lodě a letadla).
- PO 3: podvody spočívající ve zneužití celního režimu 42.
- PO 4: sledování trendů a vývoje v oblasti podvodů s DPH.

52

Ve všech navštívených členských státech bylo zpracování a vkládání signálů podvodu zdoluhavým a složitým procesem. Kontrola vzorku 20 signálů podvodu v navštívených členských státech potvrdila, že výměna informací je do jisté míry povšechná, pomalá, uživatelsky nepříliš vstřícná a provádí se pomocí excelových tabulek. Koordinátor pracovní oblasti Eurofiscu tyto tabulky manuálně shromažďuje a předává je dál kontaktním pracovníkům každého členského státu účastnícího se práce Eurofiscu. U tohoto postupu hrozí riziko předání neúplných nebo chybných informací.

53

Při auditu jsme zjistili, že každý členský stát provádí svou vlastní analýzu rizik. Pro provádění této analýzy neexistují žádná společná kritéria nebo zdroje informací. Zpětná vazba o užitečnosti údajů, které si členské státy předávají, není příliš častá. Členské státy účastnící se práce v různých pracovních oblastech si proto často vyměňují informace i o obchodnících, u nichž není důvod k podezření, a plýtvají tak svými zdroji²².

54

Nebyly stanoveny žádné ukazatele kvality, pokud jde o poskytovanou či obdrženou zpětnou vazbu nebo včasnost. Přestože se předkládají statistiky o počtu společností nahlášených prostřednictvím sítě Eurofisc a jejich klasifikaci do jednotlivých kategorií, členské státy nestanovily žádné jiné ukazatele výkonnosti k posouzení účinnosti jednotlivých pracovních oblastí sítě. Kromě toho nejsou k dispozici žádné souhrnné statistiky o včasnosti poskytované zpětné vazby.

55

Z výsledků testů vzorků v navštívených členských státech vyplynulo, že většině států trvá přes tři měsíce, než zpětnou vazbu na přijatá upozornění na podvod poskytnou. V mnoha případech nejsou předávané informace úplné a někdy se neposkytují ve standardním formátu, což vede k dalšímu zpoždění s jejich zpracováním.

Komise poskytuje členským státům cennou pomoc, ale neprovádí návštěvy členských států

56

Členské státy a Komise prověřují a vyhodnocují, jak mechanismy správní spolupráce fungují. Komise shromažďuje zkušenosti členských států s cílem zlepšit fungování těchto mechanismů.

57

Z našeho průzkumu vyplynulo, že 25 z 28 respondentů se domnívá, že Komise poskytuje členským státům cennou pomoc. Dne 12. února 2014 Komise zveřejnila svou zprávu o hodnocení správní spolupráce²³. Zdůraznila v ní, že členské státy mohou účinně řešit daňové podvody a úniky pouze tehdy, pokud spolu vzájemně spolupracují, a že zlepšení správní spolupráce mezi daňovými správami členských států je proto hlavním cílem.

22 Za období 2011–2014 bylo v rámci PO 1 vloženo do systému celkem 30 493 signálů podvodu v souvislosti s monitorovanými společnostmi. Z celkového počtu vložených signálů požadované státy neposkytly zpětnou vazbu v 11 028 (36 %) případech. Ze zbývajících 19 465 signálů celkem 11 127 společností (57 %) bylo označeno za normální obchodníky, s nimiž není spojeno žádné riziko podvodu. V rámci PO 3 bylo v roce 2013 vloženo do systému 83 301 signálů podvodu, což je 80% nárůst oproti roku 2012. Přestože se počet výměn informací výrazně zvýšil, zacílení informací se snížilo: téměř 83 % obchodníků vložených do systému v roce 2013 bylo označeno za subjekty, u nichž není důvod k podezření, oproti 70 % v roce 2012.

23 COM(2014) 71 final ze dne 12. února 2014

58

Zpráva Komise upozornila na oblasti, kde by bylo možné správní spolupráci ještě zintenzivnit. „Celkově je třeba odpovídat na žádosti o informace rychleji, protože zpoždění s odpovědí může mít závažný dopad... poskytování zpětné vazby, ať už spontánně nebo na vyžádání, je potřeba podporovat v rámci dobré spolupráce a osvědčených postupů, protože jde o nejlepší způsob, jak informovat daňové úředníky o tom, že jejich práce je (do jisté míry) přínosná.“

59

Zpráva Komise vycházela mimo jiné z dotazníku, který zaslala členským státům. Od zveřejnění zprávy do doby auditu však v členských státech neproběhly žádné návštěvy. Bez návštěv daňových orgánů členských států Komise nemůže v úplnosti vědět, jak mechanismy správní spolupráce skutečně fungují, a nemůže tedy jejich fungování ani zlepšit.

Členské státy si mezi sebou nevyměňují informace obdržené od nečlenských zemí EU**60**

Podle právních předpisů EU pokud příslušný orgán členského státu obdrží informace od nečlenské země EU, může je předat dále příslušným orgánům těch členských států, které by mohly mít o tyto informace zájem, v každém případě však všem členským státům, které o tyto informace požádají²⁴.

61

Pouze 13 respondentů se domnívalo, že členské státy možnost výměny informací s nečlenskými státy EU využívají. Zároveň devět respondentů navrhlo, aby se uzavřela dohoda o vzájemné pomoci v oblasti DPH se Spojenými státy, a osm respondentů navrhlo uzavřít dohody s Tureckem a Čínou, což jen potvrzuje význam takových informací.

62

Informace z nečlenských zemí EU jsou relevantní zejména pro výběr DPH z digitálních služeb a nehmotného zboží dodávaných z oblastí vzdálených pro evropské spotřebitele, kdy dodavatel není přímo ani nepřímo fyzicky přítomen v jurisdikci spotřebitele (viz body 90–92).

24 Čl. 50 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 904/2010.

Fiscalis je důležitým nástrojem EU pro posílení správní spolupráce

63

EU zřídila víceletý akční program Fiscalis 2013 pro financování iniciativ správců daně s cílem zlepšit fungování systémů zdanění na vnitřním trhu. Nedávno byl tento program prodloužen do roku 2020²⁵. Fiscalis 2013 se týkal období 2008–2013 a bylo na něj přiděleno 156,9 milionu EUR, finanční příděl pro Fiscalis 2020 dosahuje 223,4 milionu EUR. Nařízení, kterým se zřizuje Fiscalis 2020, upravuje definici konkrétního cíle a klade jasnější důraz na podporu boje proti daňovým podvodům, daňovým únikům a agresivnímu daňovému plánování²⁶.

64

Prověřili jsme hodnocení v polovině období²⁷ a závěrečná hodnocení²⁸ programu Fiscalis 2013, výstupy některých projektových skupin programu Fiscalis a hovořili jsme s úředníky v členských státech, kteří mají program Fiscalis na starosti. V každém kontrolovaném členském státě jsme vybrali vzorek nástrojů správní spolupráce financovaných z programu Fiscalis: 20 případů výměny informací na žádost, 20 upozornění systému VIES na chybu, 10 mnohostranných kontrol a 20 signálů podvodu vzájemně si předaných v rámci pracovní oblasti 1 v síti Eurofisc.

65

Přestože rozhodnutí, kterým se zřizuje program Fiscalis, uvádí, že „pracovní program obsahuje ukazatele pro konkrétní cíle programu“, v době hodnocení v polovině období Komise neměla žádné ukazatele stanoveny. V hodnocení v polovině období bylo pak Komisi a členským státům doporučeno, aby zavedly monitorovací a hodnotící systém založený na výsledcích, včetně sady klíčových ukazatelů výstupů a efektů a, je-li to možné, také výchozích a cílových hodnot, podle kterých lze ročně měřit pokrok. Komise systém monitorování výkonnosti vytvořila, ale začal fungovat až v dubnu 2014, a stejná kritika se opakovala i v závěrečném hodnocení z června 2014.

66

Vzhledem k absenci výchozích údajů a ukazatelů výkonnosti nebylo možné účinnost programu Fiscalis 2013 vyčíslit. Na druhou stranu kvalitativní důkazní informace uvedené v hodnoceních nebo zúčastněnými subjekty v navštívených členských státech jsou z valné části pozitivní. Například podle hodnocení programu Fiscalis 2013 v polovině období se účastníci průzkumu a respondenti pohovorů domnívají, že Fiscalis přispívá k účinnějšímu boji proti podvodům, pokud jde o snížení výskytu podvodů, zvýšení počtu odhalených podvodů a zvýšení objemu daně vybrané na základě odhalení podvodu (vymáhání daní). Žádný z pěti daňových orgánů navštívených členských států však svou účast na programu Fiscalis z uvedených hledisek neměří.

- 25 Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1482/2007/ES ze dne 11. prosince 2007, kterým se zavádí program Společenství ke zlepšení fungování systémů zdanění na vnitřním trhu (Fiscalis 2013) a zrušuje rozhodnutí č. 2235/2002/ES (Úř. věst. L 330, 15.12.2007, s. 1). Činnosti zahrnují systémy komunikace a výměny informací, mnohostranné kontroly, semináře a projektové skupiny, pracovní návštěvy, odbornou přípravu a další podobné aktivity.
- 26 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1286/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se zavádí akční program ke zlepšení fungování systémů zdanění v Evropské unii na období 2014–2020 (Fiscalis 2020) a zrušuje rozhodnutí č. 1482/2007/ES (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 25).
- 27 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013_mid_term_report_en.pdf.
- 28 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013_final_evaluation.pdf.

Financování nástrojů správní podpory

67

Přibližně 22 % rozpočtu bylo vynaloženo na společné akce, jako jsou mnohostranné kontroly, pracovní návštěvy, semináře a projektové skupiny, a podle závěrečného hodnocení byly náklady na ně velmi rozumné. Podle hodnocení v polovině období bylo zjištěno, že pokud jde o konkrétní cíle, program do velké míry přispěl ke zlepšení správní spolupráce mezi zúčastněnými vnitrostátními daňovými orgány.

Zajištění odpovídající infrastruktury IT

68

Téměř 75 % rozpočtu bylo věnováno na systémy komunikace a výměny informací. Závěrečné hodnocení se zaměřilo především na systémy IT s ohledem na jejich vysoký podíl na výdajích z programu Fiscalis 2013. Tyto náklady byly považovány za oprávněné vzhledem ke značnému využívání systémů. Zúčastněné strany se navíc zdály „plně přesvědčeny“ o jejich důležitosti. V kontrolovaných členských státech hodnotili uživatelé systémy IT většinou kladně.

Podpora zvyšování odborných znalostí prostřednictvím projektových skupin v rámci programu Fiscalis

69

Projektové skupiny Fiscalis tvoří odborníci z členských států. Pracovali mimo jiné na aktualizaci příručky o osvědčených postupech při řešení podvodů s DPH uvnitř Společenství²⁹. Daňové orgány členských států jsou spokojeny se svou účastí v těchto skupinách a věří, že přispěly k šíření dobrých správních postupů a zvýšení znalosti daňové legislativy EU mezi daňovými úředníky. Doporučené osvědčené postupy, které předložila projektová skupina programu Fiscalis č. 29³⁰, považujeme za patřičné a použili jsme je jako základ pro náš kontrolní model v souvislosti s celním režimem 42 (viz **příloha III**).

70

Podle hodnocení v polovině období program Fiscalis do vysoké míry umožnil daňovým úředníkům dobře porozumět právním předpisům Unie a jejich provádění, zejména v oblasti DPH a spotřebních daní. Program také „do velmi vysoké míry“ přispěl k rozvoji dobrých správních postupů.

29 Příručka o osvědčených postupech je zveřejněna na internetových stránkách členských států.

30 Projektová skupina programu Fiscalis č. 29, zabývající se zneužitím pravidel v oblasti DPH při dovozu.

Právní předpisy DPH byly upraveny s ohledem na boj proti podvodům v oblasti DPH

71

Předpokladem účinné strategie boje proti daňovým podvodům je přijmout odpovídající právní opatření pro boj proti podvodům s DPH uvnitř Společenství. Komise ve svém sdělení z roku 2008 vymezila akční plán koordinované strategie ke zlepšení boje proti podvodům v oblasti DPH v Evropské unii, který zahrnoval 11 legislativních návrhů³¹ zaměřených na lepší předcházení podvodům s DPH³², jejich odhalování³³ a na kapacitu daňové správy vybírat a vymáhat daň³⁴.

72

Většina těchto návrhů byla Radou přijata s výjimkou sdílené a nerozdílné odpovědnosti a společné odpovědnosti za ochranu příjmů všech členských států.

Vykazovací období souhrnných hlášení o DPH a doba pro jejich předložení byly zkráceny

73

Jeden z přijatých návrhů³⁵ zavedl povinné měsíční vykazování informací o dodávkách zboží uvnitř Společenství, pokud celková hodnota plnění přesahuje 50 000 EUR, s cílem umožnit rychleji odhalovat podvody. Členské státy však mohou i nadále ponechat možnost podávat čtvrtletní hlášení u dodávek zboží nepřesahujících tuto hranici a u dodávek služeb.

74

Komise požádala externího dodavatele, aby posoudil, jaký dopad na podniky má jednak změna ze čtvrtletního podávání souhrnných hlášení na měsíční a jednak stanovení hranic a odchylek. Vypracovaná studie³⁶ ukázala, že provádění těchto změn nebylo jednotné³⁷, což zvyšuje náklady podniků. Častější předkládání souhrnných hlášení znamená pro podniky dodatečné náklady, a to jak jednorázové, tak opakované. Jednou ze skutečností, která zvyšuje náklady, je chybějící harmonizace ze strany daňových orgánů v různých členských státech, v nichž společnost působí. Opakované náklady vznikají tím, že hlášení se musí vypracovávat měsíčně, nikoliv čtvrtletně. Pokud se přiznání k DPH a souhrnné hlášení překládají v různých termínech, je potřeba provádět více kontrol. Různé požadavky na vykazování navíc znamenají, že subjekty obchodující na vnitřním trhu nemají stejné podmínky k činnosti.

75

Všechny členské státy upravily svou daňovou legislativu podle směrnice o DPH. V případě Německa však výsledky auditu ukázaly, že i když je tamní daňová legislativa harmonizována se směrnicí o DPH, obchodníci stále předkládají čtvrtletní nebo roční souhrnná hlášení, přestože překročili hranici 50 000 EUR, kdy se hlášení povinně předkládá měsíčně.

- 31 KOM(2008) 807 v konečném znění ze dne 1. prosince 2008 o koordinované strategii ke zlepšení boje proti podvodům s DPH v Evropské unii.
- 32 Kapitoly V a IX nařízení Rady (EU) č. 904/2010, týkající se VIES, kapitola 3 hlavy XI směrnice o DPH, konkrétně článek 226, týkající se fakturace, a hlava VI směrnice o DPH, týkající se vzniku daňové povinnosti u operací uvnitř Společenství.
- 33 Směrnice Rady 2008/117/ES ze dne 16. prosince 2008, kterou se mění směrnice 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty za účelem boje proti daňovým únikům spojeným s plněními uvnitř Společenství (Úř. věst. L 14, 20.1.2009, s. 7) pozměňující čl. 263 odst. 1 směrnice o DPH a článek 20 nařízení Rady (EU) č. 904/2010 s cílem snížit lhůtu pro předložení a výměnu informací o souhrnných hlášeních; směrnice Rady 2009/69/ES ze dne 25. června 2009, kterou se mění směrnice 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty, pokud jde o daňové úniky spojené s dovozem (Úř. věst. L 175, 4.7.2009, s. 12), pozměňující článek 143 směrnice o DPH, kapitolu V nařízení (EU) č. 904/2010 týkající se automatizovaného přístupu k údajům, kapitoly X nařízení (EU) č. 904/2010, týkající se sítě Eurofisc.
- 34 Návrh směrnice Rady, kterou se mění směrnice 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty, pokud jde o daňové úniky spojené s dovozem a jinými přeshraničními plněními, týkající se společné a nerozdílné odpovědnosti (nepřijato), směrnice Rady 2010/24/EU ze dne 16. března 2010 o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření (Úř. věst. L 84, 31.3.2010, s. 1), která vstoupila v platnost 1. ledna 2012, a návrh na společnou odpovědnost za ochranu příjmů všech členských států, který nebyl přijat do nařízení o správní spolupráci.
- 35 Směrnice 2008/117/ES, kterou se mění čl. 263 odst. 1 směrnice o DPH.

Celní režim 42: Komise přijala většinu doporučení Účetního dvora, ale členské státy je nerealizovaly

76

Celní režim 42 je režim, který hospodářský subjekt používá pro účely osvobození od DPH v případech, kdy se dovezené zboží následně přepravuje do jiného členského státu. DPH je v takovém případě splatná až v členském státě určení. Předpokladem správného fungování celního režimu 42 je, aby:

- dovozce v dovozním prohlášení uvedl úplné a platné informace k DPH³⁶;
- celní orgány tyto informace zkontrolovaly před propuštěním zboží a pak je zaslaly správci daně;
- správce daně porovnal tyto informace s údaji, které dovozce uvedl v souhrnném hlášení k DPH;
- tyto údaje byly dány k dispozici správcům daně ostatních členských států prostřednictvím systému VIES;
- správce daně v členském státě určení zajistil uplatnění DPH v tomto členském státě, a za tím účelem porovnal příznání pořizovatele k DPH s informacemi v systému VIES. Viz kontrolní model pro celní režim 42 vypracovaný EÚD v **příloze III**.

77

V návaznosti na náš předchozí audit celního režimu 42³⁹ a také abychom prověřili, jak spolupracují celní a daňové orgány mezi sebou a s orgány ostatních členských států, např. v rámci pracovní oblasti 3 v síti Eurofisc (viz **rámeček 2**), a zkontrolovali úplnost údajů v systému VIES, jsme za každý navštívený členský stát vybrali na základě analýzy rizik vzorek 30 dovozů v rámci celního režimu 42. Zkontrolovali jsme také, nakolik Komise realizovala naše doporučení uvedená ve zvláštní zprávě č. 13/2011.

Křížové kontroly celních údajů a údajů o DPH nejsou ve většině navštívených členských států účinné

78

Skutečnost, že chybí informace o zboží dovezeném v rámci celního režimu 42, může vést ke zneužívání tohoto režimu a následně nedoplatkům na DPH v členských státech. Při našem současném auditu v členských státech se ukázalo, že údaje v systému VIES o dovozech v rámci celního režimu 42 jsou neúplné. Celní orgány v Německu a Spojeném království podle našich zjištění nezasílají údaje o těchto dovozech daňovým orgánům. Dále jsme zjistili, že v souhrnných hlášeních o DPH obchodníci nevykazují zvlášť dodávky uvnitř Společenství uskutečňované dále po dovozu v rámci celního režimu 42 v Německu, Itálii a Spojeném království.

36 *Expert study on the issues arising from a reduced time frame and the options allowed for submitting recapitulative statements* (Odborná studie důsledků zkrácení lhůty a zavedení variant pro předkládání souhrnných hlášení). Závěrečná zpráva, 28. října 2011 (http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm).

37 Celkem 17 členských států zavedlo odchylku pro předkládání souhrnných hlášení čtvrtletně a deset se rozhodlo ji nezavést; pět členských států stanovilo povinnost o odchylku žádat a ve 12 státech je to nepovinné; dva členské státy mají samostatné souhrnné hlášení pro zboží a pro služby, zatímco ve 25 členských státech se zboží i služby vykazují v rámci jednoho hlášení; 22 členských států vyžaduje elektronické podání hlášení (avšak s deseti výjimkami). V pěti členských státech je elektronické podávání hlášení nepovinné.

38 Čl. 143 odst. 2 a články 85–89 směrnice Rady 2006/112/ES a přílohy II a III prováděcího nařízení Komise (EU) č. 756/2012 ze dne 20. srpna 2012, kterým se mění nařízení (EHS) č. 2454/93, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství (Úř. věst. L 223, 21.8.2012, s. 8).

39 Zvláštní zpráva EÚD č. 13/2011.

79

Daňové orgány proto nejsou s to provést křížovou kontrolu celních údajů o dovozu v rámci celního režimu 42 s údaji ze souhrnných hlášení o DPH předložených dovozcem. Tyto křížové kontroly jsou zásadní pro to, aby daňové orgány v ostatních členských státech byly informovány o příslušných dodávkách zboží, které k nim směřují, aby tyto dodávky nezůstaly nezdaněny na území členského státu, v němž dochází ke spotřebě daného zboží. V Lotyšsku se automatické křížové kontroly prováděly, ale nezabránily případu, kdy bylo zboží v souhrnném hlášení o DPH podhodnoceno⁴⁰.

80

Výsledky auditních testů, které jsme provedli ve vybraných členských státech, poukázaly na případy, kdy DPH byla podhodnocena, souhrnné hlášení nebylo podáno, v dovozním prohlášení bylo uvedeno neplatné daňové identifikační číslo nebo kdy nebylo nahlášeno trojstranné plnění. V rámci pracovní oblasti 3 sítě v síti Eurofisc si vyměňují informace pouze 22 členských států.

81

V navštívených členských státech, s výjimkou Itálie, se v elektronických systémech pro celní odbavení neprovádí automatické ověřování identifikačních čísel pro DPH. Nenašli jsme žádné důkazy o tom, že celní úředníci před propuštěním zboží do volného oběhu ověřují platnost těchto identifikačních čísel⁴¹. Stejně tak jsme nenalezli ani důkazy o přepravě zboží do členského státu určení⁴². V jednom případě se dodané zboží neshodovalo s dovezeným zbožím. Ověření *ex post*, že dovozce splnil všechny podmínky pro osvobození od DPH, provedly u 30 dovozů ve vybraném vzorku pouze celní orgány v Maďarsku.

82

Francouzský nejvyšší kontrolní úřad se domnívá⁴³, že absence rychlého elektronického systému umožňujícího celním orgánům ověřit, že osvobození v členském státě dovozu je kompenzováno zdaněním v členském státě pořízení, je hlavním důvodem podvodů s DPH v Evropě.

83

Dalším významným zdrojem podvodů je podhodnocení nebo chybná klasifikace dovezeného zboží. Úřad OLAF koordinoval společnou celní operaci⁴⁴ týkající se podhodnocení textilního a obuvnického zboží dovezeného z Číny. Zjistil, že 40 % zboží propuštěného do volného oběhu v rámci celního režimu 42 bylo podhodnoceno. Ve Spojeném království jsme zjistili dva případy podhodnoceného dovozu v rámci celního režimu 42, které Daňový a celní úřad Jejicho veličenstva (HMRC) odhalil díky společné celní operaci úřadu OLAF. Podle odhadu HMRC činí dopad na výběr DPH ve Spojeném království 0,5 milionu GBP a 10,6 milionu GBP v jiných členských státech. Odhadovaný dopad na výběr cla ve Spojeném království dosahuje 81 milionů GBP. Tyto odhady vypracoval HMRC u všeho zboží ze vzorku, které příslušní dva obchodníci dovezli během tříletého období.

40 Projektová skupina v rámci programu Fiscalis se zabývá spoluprací mezi celními a daňovými orgány a Komise souhlasila s tím, že otázku křížových kontrol mezi celními prohlášeními a souhrnnými hlášeními přehodnotí s ohledem na doporučení, která skupina vydala.

41 24 v Německu, 30 v Lotyšsku a 20 ve Spojeném království.

42 13 v Německu, 23 v Itálii, 29 v Lotyšsku a 20 ve Spojeném království.

43 *L'action de La Douane dans la lutte contre les fraudes et trafics. Communication au Président de l'Assemblée nationale pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques* (Celní opatření v boji proti podvodům a nedovolenému obchodování. Sdělení předsedy Národního shromáždění pro výbor pro hodnocení a kontrolu veřejných politik), leden 2015.

44 Zakotvenou v Neapolské úmluvě II o vzájemné pomoci a spolupráci mezi celními správami, vypracované na základě článku K.3 Smlouvy o EU.

84

Komise přijala a realizovala pět ze sedmi doporučení naší zprávy z roku 2011. Rada však nezohlednila doporučení týkající se ustanovení, že dovozce bude společně a nerozdílně odpovědný za ztráty na DPH v členském státě určení (viz bod 72).

85

Legislativní zlepšení, které Komise provedla v souvislosti s celním režimem 42, a následná kontrola stavu našich doporučení ve zvláštní zprávě č. 13/2011 jsou příznivá, ale boj proti podvodům je brzděn špatným prováděním právních předpisů a případy nesouladu, které jsme v členských státech zjistili při našem současném auditu.

Přenesení daňové povinnosti: užitečný nástroj v boji proti podvodům na bázi chybějícího obchodníka, který se však nepoužívá jednotně**86**

Pravidlo o přenesení daňové povinnosti spočívá v přenesení povinnosti zúčtovat DPH z dodavatele na zákazníka. To znamená, že jakmile by byl zákazník identifikován jako zdanitelná osoba, byl by povinen odvést DPH místo dodavatele. V tomto případě není možné, aby chybějící obchodník nesplnil svou platební povinnost vůči státní pokladně, protože DPH od svého zákazníka nevybírám.

87

Pravidlo přenesení daňové povinnosti je dočasným opatřením, které lze uplatnit do prosince 2018⁴⁵. Používá se pouze za specifických podmínek v určitých odvětvích, která jsou náchylnější vůči kolotočovým podvodům, a není plošně uplatnitelné. **Rámeček 3** uvádí některé příklady odvětví, v nichž mohou členské státy uplatnit přenesení daňové povinnosti.

88

Domníváme se, že přenesení daňové povinnosti je užitečným nástrojem v boji proti podvodům, pokud jej všechny členské uplatňují v těchto rizikových sektorech důsledně. V opačném případě se totiž podvodník přesune do členského státu, v němž se tento mechanismus neuplatňuje, což omezuje možnost bojovat s daňovými podvody na úrovni EU (viz zvláštní zpráva EÚD č. 6/2015 o integritě a provádění systému Evropské unie pro obchodování s emisemi).

89

V této fázi se Komise nedomnívá, že paušální přenášení daňové povinnosti, tj. rozšíření tohoto mechanismu na všechna hospodářská odvětví, by v boji s podvody pomohlo, protože ty by se přesunuly do maloobchodní sféry, kde je riziko úniků DPH vyšší. Výsledky našeho průzkumu toto potvrzují, protože pouze jeden respondent navrhoval paušální uplatnění přenesení daňové povinnosti.

45 Směrnice Rady 2013/43/EU ze dne 22. července 2013, kterou se mění směrnice 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty, pokud jde o volitelné a dočasné používání mechanismu přenesení daňové povinnosti ve vztahu k dodání některého zboží a poskytnutí některých služeb s vysokým rizikem podvodů (Úř. věst. L 201, 26.7.2013, s. 4).

Příklady odvětví, v nichž lze uplatnit přenesení daňové povinnosti

- Stavební práce včetně oprav, úklidu, údržby, přestavby a demolice
- Převod povolenek na emise skleníkových plynů
- Dodání zařízení s integrovanými obvody, jako jsou mikroprocesory a centrální procesorové jednotky, ve stavu před zabudováním do výrobků určených ke konečnému použití
- Dodání plynu a elektřiny obchodníkovi povinnému k dani
- Dodání certifikátů plynu a elektřiny
- Poskytování telekomunikačních služeb
- Dodávky herních konzolí, tabletů a laptopů
- Dodávky obilovin a technických plodin včetně olejnatých semen a cukrové řepy
- Dodávky surových a polorozpracovaných kovů včetně drahých kovů
- Dodávky mobilních telefonů
- Některé typy dřeva (kulatiny, desky, nosníky)

Právní předpisy o elektronickém obchodování jsou v souladu s mezinárodními osvědčenými postupy, ale obtížně se vymáhají**90**

Vzdálené poskytování služeb a nehmotného zboží představuje pro systémy DPH výzvu, protože odvod DPH je u těchto dodávek často žádný nebo nepřiměřeně nízký. EU uplatňuje na přeshraniční plnění elektronicky dodávaných služeb a nehmotného zboží konečným zákazníkům, vztahy označované jako *business to consumer* (B2C), zásadu cílové země v souladu s mezinárodními osvědčenými postupy stanovenými OECD.

91

Zásada cílové země znamená, že místem spotřeby přeshraničních dodávek služeb a nehmotného zboží, které lze dodat ze vzdálené lokality nerezidentní soukromé osobě, by měla být jurisdikce, ve které má příjemce své běžné sídlo⁴⁶.

⁴⁶ OECD, *Consumption Taxation of Cross-Border Services and Intangible Property in the Context of E-Commerce* (Zdanění spotřeby u přeshraničních služeb a nehmotného zboží v rámci elektronického obchodování), 2001.

92

Pokud členským státům chybí informace o službách a nehmotném zboží v rámci B2C, které je dodáváno z třetích zemí prostřednictvím internetu, je prosazování pravidel o elektronickém obchodování složité a výběr DPH je ohrožen. Podle německého účetního dvora⁴⁷ činila DPH vybraná v Německu z dodávek elektronických služeb v rámci B2C ze třetích zemí pouze 23,7 milionu EUR v roce 2011 a v roce 2012 klesla na 22,8 milionu EUR, zatímco elektronické obchodování je na rychlém vzestupu. Proto německý účetní dvůr dospěl k závěru, že existuje mnoho neregistrovaných obchodníků.

Malá spolupráce a překrývající se kompetence správních, soudních a donucovacích orgánů v boji proti podvodům s DPH

93

Podvody v oblasti DPH jsou často spojeny s organizovaným zločinem. Výnosy z podvodů na bázi chybějícího obchodníka jsou zpravidla investovány do další trestné činnosti. Proto je nutné k boji proti podvodům s DPH uvnitř Společenství přijmout společný a multidisciplinární přístup. Podle představitelů Europolu⁴⁸ je odhadem 40–60 miliard EUR ročních ztrát na DPH způsobeno organizovanými zločineckými skupinami, přičemž 80 % těchto typů podvodů mají na svědomí 2 % těchto skupin.

94

Evropská rada opakovaně upozorňovala na nedostatek spolupráce mezi správními, soudními a donucovacími orgány⁴⁹. Představuje to problém pro účinný boj s daňovými podvody.

Nedochází k výměně informací mezi celními orgány a daňovými a policejními orgány a orgány pověřenými stíháním

95

Na úrovni EU neexistuje integrovaná politika nebo strategie pro vyšetřování a stíhání podvodů. Donucovací a soudní orgány v řadě případů pracují nezávisle a velmi často do své práce nezapojují dotčené členské státy⁵⁰.

- 47 Spolkový účetní dvůr, 2013 *Bemerkungen – Weitere Prüfungsergebnisse Nr. 11 „Ausländische Internetanbieter zutreffend besteuern“* (Připomínky za rok 2013 – Další kontrolní výsledky č. 11 „Správné zdanění zahraničních poskytovatelů internetových služeb“).
- 48 Prohlášení pana Van Heuckeloma na konferenci o podvodech v oblasti DPH, organizované poslanci EP Ingeborg Gräsleovou a Benedekem Jávozem 4. února 2015 na půdě Evropského parlamentu v Bruselu (<http://antikorrupcio.hu/en/vat-fraud-in-the-eu-member-states/>).
- 49 Dokumenty Evropské rady 12623/5/13 ze dne 16. září 2013, 16071/1/14 ze dne 20. března 2015 a 9368/15 ze dne 1. června 2015.
- 50 Strategické jednání o podvodech v oblasti DPH organizované Eurojustem v březnu 2011, srov. dokument Rady 11570/11 ze dne 17. června 2011.

96

Evropská rada zřídila pracovní skupinu pro celní spolupráci (PPCS). Tato skupina odborníků se zabývá operační spoluprací mezi národními celními správami s cílem zvýšit jejich schopnost prosazovat předpisy a především zjistit, nakolik jsou potřebné nové modely spolupráce mezi celními orgány a dalšími subjekty a společné celní operace⁵¹.

97

Tato pracovní skupina dospěla k závěru, že spolupráce mezi celní správou a policií a mezi celní správou a daňovými orgány je velmi dobrá, ale některé překážky spolupráce stále přetrvávají. Tou největší jsou omezení týkající se sdílení informací, nedostatek strukturovaných systémů a propojených databází, předkládání informací pozdě nebo v nedobré kvalitě a nedostatek náležitě zpětné vazby. Zpráva rovněž upozorňuje na to, že existuje opakující se riziko překrývání a zdvojování činností.

98

Ne všechny členské státy se účastní práce v pracovních oblastech sítě Eurofisc (viz bod 51). Pracovní oblast 3 se zaměřuje na podvody na bázi chybného obchodníka spojené s dovozem v rámci celního režimu 42. Je do ní zapojeno 22 členských států, ale na její činnosti se podílejí spíše daňové orgány než celní správa⁵². Z pěti navštívených členských států se pracovní oblast 3 účastní pouze maďarské a italské celní orgány.

99

Při auditu jsme rovněž zjistili, že celní orgány v Německu a Spojeném království nezasílají údaje o dovozech v rámci celního režimu 42 daňovým orgánům a že v Německu, Itálii a Spojeném království obchodníci v souhrnných hlášeních o DPH nevykazují zvlášť dodávky uvnitř Společenství uskutečňované dále po dovozu v rámci celního režimu 42 (viz bod 78).

100

Skutečnost, že si celní orgány si nevyměňují informace s daňovými a policejními orgány a orgány pověřenými stíháním, snižuje účinnost boje proti podvodům. V Belgii se za pouhé dva roky podařilo snížit ztráty v důsledku podvodů o 85 % přijetím „společného přístupu“, který spočívá v lepší spolupráci mezi příslušnými orgány, což umožnilo zaměřit se na narušení činnosti organizátorů podvodů spíše než na chybějící obchodníky⁵³.

- 51 Dokument Rady 12978/14 ze dne 22. září 2014.
- 52 Pracovní skupina pro celní spolupráci ve své zprávě doporučuje, aby se celní orgány na práci sítě Eurofisc v rámci pracovní oblasti 3 podílely aktivněji. Viz dokument Rady 16071/1 ze dne 20. března 2015.
- 53 Z 1,1 miliardy EUR v roce 2001 na 159 milionů EUR v roce 2003. Zdroj: *Ondersteuningscel (BTW fraude) – Cellule de soutien (Fraude TVA)*. Viz *Rapport annuel des Finances 2003* (Výroční finanční zpráva za rok 2003). Viz také *Fraude intracommunautaire à la TVA. Audit de suivi réalisé en collaboration avec les cours des comptes des Pays-Bas et d'Allemagne. Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants* (Podvody s DPH uvnitř Společenství. Audit ve spolupráci s účetním dvorem Nizozemska a Německa. Zpráva účetního dvora předložená poslanecké sněmovně), Brusel, září 2012.

Europol a OLAF nemají přístup k údajům v systému VIES a síti Eurofisc

101

Europol ani OLAF nemají přístup k údajům v síti Eurofisc. Členské státy jej odmítají s odvoláním na článek 35 a 55 nařízení č. 904/2010 a na vnitrostátní pravidla o daňovém tajemství. V rámci pracovních oblastí 1–3 Eurofiscu k výměně údajů dochází. Neplatí to pro pracovní oblast 4, která se zabývá sledováním a zkoumáním trendů v oblasti podvodů. Přestože v ní nedochází k vzájemnému předávání údajů, Europol a OLAF k těmto informacím nemají přístup. Přístup nemají ani do systému VIES.

102

Tento stav je sice v souladu s nařízením, avšak snižuje schopnost Europolu a úřadu OLAF bojovat s podvody v oblasti DPH na základě identifikace a rozbižení organizovaných zločineckých skupin, které stojí za kolotočovými podvody, a dokonce i jejich schopnost posoudit skutečný dopad na podvody s DPH uvnitř Společenství.

103

Překrývající se kompetence a nedostatek účinné spolupráce a výměny informací mezi správními, soudními a donucovacími orgány na národní i mezinárodní úrovni omezují boj proti podvodům s DPH uvnitř Společenství. V roce 2013 byla situace mezi Europolem, Eurojustem a úřadem OLAF popsána jako „zamotaná síť“, která přispívá k tomu, že chybí koordinovaný postup vůči podvodům⁵⁴.

EMPACT: dobrá iniciativa, ale její udržitelnost je ohrožena

104

EU v roce 2010 nastavila víceletý politický cyklus pro boj proti závažné mezinárodní a organizované trestné činnosti⁵⁵, jehož cílem je:

- a) účinná spolupráce mezi donucovacími orgány členských států, orgány EU, agenturami EU a dalšími subjekty,
- b) soudržné a patřičné operační opatření zaměřené na nejaktuálnější hrozby trestné činnosti, jimž EU čelí.

105

Na základě posouzení hrozeb vypracovaného Europolem⁵⁶ definovali představitelé členských států devět prioritních oblastí, včetně podvodů v oblasti spotřebních daní a podvodů na bázi chybějícího obchodníka. V každé prioritní oblasti Rada vypracovala víceletý strategický plán, vztahující se na období 2014–2017. Jeho cílem je narušit kapacitu organizovaných zločineckých skupin a odborníků zapojených do podvodů v oblasti spotřebních daní a podvodů na bázi chybějícího obchodníka.

106

V plánu na období 2014–2017 se uvádí deset potenciálních zranitelných míst. Kromě důrazu na vysokou odbornost a flexibilitu organizovaných zločineckých skupin se v něm upozorňuje na to, že chybí systém spolupráce mezi donucovacími a daňovými orgány na národní úrovni a úrovni EU. Rovněž byly uvedeny právní překážky, které blokují výměnu informací mezi Europolem a členskými státy zastoupenými v síti Eurofisc.

54 Sněmovna lordů, 12. zpráva výboru pro EU ze zasedání 2012–2013, *The Fight Against Fraud on the EU's Finances* (Boj proti podvodům poškozujícím finance EU).

55 Návrh závěrů Rady o vytvoření a provádění politického cyklu EU pro boj proti organizované a závažné mezinárodní trestné činnosti, dok. č. 15358/10 COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94.

56 Hodnocení hrozby závažné a organizované trestné činnosti (SOCTA), vypracované v roce 2013.

107

Plán obsahuje šest strategických cílů. Jeden z těchto cílů se týká sdílení dostupných zpravodajských informací o organizovaných zločineckých skupinách na úrovni EU. Tato opatření se překrývají se sdílením informací o rizikových společnostech v rámci pracovní oblasti 1 v síti Eurofisc. Kromě toho na zasedání Stálého výboru pro správní spolupráci byly některé členské státy proti tomu, aby donucovací orgány používaly celou příručku o osvědčených postupech při řešení podvodů s DPH uvnitř Společenství, kterou vypracovala projektová skupina č. 28 v rámci programu Fiscalis, protože většina kapitol je relevantní pro daňové správy a nikoliv pro donucovací orgány.

108

Aby bylo možno měřit dosažení každého cíle, byly pod záštitou Evropské multidisciplinární platformy pro boj proti hrozbám vyplývajícím z trestné činnosti (EMPACT) vypracovány určité operační akční plány. Členské státy musely financovat činnosti operačních akčních plánů (OAP) na rok 2014 ze svých státních rozpočtů. Zpráva o pokroku OAP z roku 2014 ukazuje, že dvě z jedenácti operačních akcí nebyly dokončeny a byly přeloženy do roku 2015 kvůli nedostatku financí. Tento nedostatek financí ohrožuje dosažení cílů platformy EMPACT a udržitelnost OAP.

109

V roce 2015 Komise přidělila Europolu 7 milionů EUR na financování operačních činností v roce 2015 a 2016. Avšak vzhledem k tomu, že tento příděl kryje devět prioritních oblastí, bude se muset teprve ukázat, zda zajistí finanční udržitelnost platformy EMPACT, pokud jde o prioritní oblast podvodů na bázi chybějícího obchodníka.

Členské státy jsou proti návrhům zahrnout DPH do rozsahu směrnice o ochraně finančních zájmů a Úřadu evropského veřejného žalobce

110

V březnu 2011 odborníci všech členských států na jednání organizovaném Eurojustem vyzvali k efektivnější spolupráci mezi správními, soudními a donucovacími orgány na národní i mezinárodní úrovni⁵⁷. Doporučila vypracovat pravidla týkající se výlučné jurisdikce pro podvody s DPH uvnitř Společenství nebo svěřit vyšetřování a stíhání těchto podvodů Úřadu evropského veřejného žalobce.

111

S návrhem Komise, aby do působnosti směrnice o ochraně finančních zájmů nebo nařízení, kterým se zřizuje Úřad evropského veřejného žalobce, byla zahrnuta také DPH, však většina členských států⁵⁸ nesouhlasí. Nezahrnutí DPH do rozsahu těchto návrhů by znamenalo velký krok zpátky, protože – jak nedávno připomněl Evropský soudní dvůr (věc C-105/114 ze dne 8. září 2015, Taricco) – na podvody s DPH se vztahuje stávající právní rámec, zejména úmluva o ochraně finančních zájmů⁵⁹, kterou by měla směrnice o ochraně finančních zájmů nahradit. Žádný sekundární právní předpis navíc nedal úřadu OLAF vyšetřovací pravomoci v oblasti DPH.

- 57 Strategické jednání o podvodech v oblasti DPH organizované Eurojustem v březnu 2011, srov. dokument Rady EU 11570/11 ze dne 17. června 2011.
- 58 KOM(2012) 363 v konečném znění ze dne 11. července 2012, návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie.
- 59 Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ze dne 26. července 1995 a její dva protokoly (Akt Rady ze dne 19. června 1997 a Akt Rady ze dne 27. září 1996).

112

Audit se zabýval otázkou, zda EU účinně bojuje s podvody v oblasti DPH uvnitř Společenství. Valná většina členských států, které jsou hlavními příjemci příjmů z DPH, vyjádřila uspokojení s tím, jak je současný systém nastaven, a oceňují přínosy ze vzájemné spolupráce. Členské státy nicméně poukázaly na oblasti systému, které vyžadují další zlepšení. Při auditu byly navíc zjištěny zásadní nedostatky, které svědčí o tom, že nastavený systém není dostatečně účinný. Tyto nedostatky je potřeba vyřešit. Komise v minulosti navrhla několik legislativních opatření, která členským státům umožňují zlepšit rámec výměny informací mezi daňovými orgány pro účely boje proti podvodům s DPH uvnitř Společenství⁶⁰, ale ne všechna byla členskými státy zatím přijata. Měly by proto vzniknout nové legislativní a další iniciativy, jak se uvádí v následujících doporučeních.

Měření účinnosti systému

113

Nedostatek srovnatelných údajů a odpovídajících relevantních ukazatelů k měření výkonnosti členských států má negativní vliv na účinnost systému EU pro boj proti podvodům s DPH uvnitř Společenství (viz body 19–25).

Doporučení 1

Komise by měla dát podnět ke koordinovanému úsilí členských států vytvořit společný systém pro odhadování objemu podvodů s DPH uvnitř Společenství, který by jim umožnil vyhodnocovat svou výkonnost, pokud jde o omezování výskytu podvodů s DPH uvnitř Společenství, zvyšování počtu odhalených podvodů a zvyšování výběru daně na základě odhalených podvodů. Tento systém by mohl vycházet z postupů, které se již v některých členských státech používají.

Křížové kontroly celních údajů s údaji o DPH mají zásadní význam

114

Při auditu se ukázalo, že křížové kontroly mezi údaji o dovozech v rámci celního režimu 42 a souhrnnými hlášeními o DPH nejsou možné, protože celní úřady nezasílají tyto údaje daňovým orgánům a obchodníci nemají povinnost zvlášť vykazovat v souhrnných hlášeních dodávky uvnitř Společenství uskutečněné na základě těchto dovozů. Kromě toho ne všechny členské státy si prostřednictvím pracovní oblasti 3 v síti Eurofisc vyměňují údaje o rizikových dovozech v rámci celního režimu 42 (viz body 76–85).

Doporučení 2

Celní orgány členských států by měly zasílat údaje o dovozech v rámci celního režimu 42 daňovým orgánům a zavést další opatření z našeho kontrolního modelu pro celní režim 42 (viz **příloha III**).

60 Např. Komisi vypracovaný návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o vzájemné správní pomoci při ochraně finančních zájmů Evropského společenství proti podvodům a jiným protiprávním jednáním ze dne 20.7.2004 (návrh KOM(2004) 509 pozměněný návrhem KOM(2006) 473 v konečném znění).

Závěry a doporučení

Doporučení 3

Komise by měla navrhnout legislativní úpravy, které umožní provádět účinné křížové kontroly mezi údaji celních a daňových orgánů.

Zlepšit systém včasného varování v síti Eurofisc s cílem lépe se zaměřit na vysoce rizikové obchodníky

115

Členské státy považují Eurofisc za efektivní systém rychlého varování, ale stěžovaly si, že výměna informací neprobíhá uživatelsky vstřícným způsobem, výměny údajů jsou pomalé a ne vždy jsou dobře zacíleny. Při auditu ve vybraných členských státech se rovněž zjistilo, že zpracování údajů a přístup k informacím jsou zdlouhavé a složité, provádí se pomocí tabulek v Excelu, které se předávají kontaktním pracovníkům členských států, s rizikem předání neúplných nebo chybných informací. Zpětnou vazbu poskytují členské státy zemím, od nichž dostaly informace, často se značným zpožděním (viz body 48–55).

Doporučení 4

Komise by měla členským státům doporučit, aby:

- a) zavedly společnou analýzu rizik včetně využití analýzy sociální sítí, aby byly informace předávané prostřednictvím Eurofiscu náležitě zaměřeny na podvody;
- b) zlepšily rychlost a četnost těchto výměn informací;

- c) využívaly pro tyto výměny spolehlivé a uživatelsky vstřícné informačnětechnologické prostředí;
- d) nastavily relevantní ukazatele a cíle k měření výkonnosti různých pracovních oblastí;
- e) se účastnily práce ve všech pracovních oblastech Eurofiscu.

Zlepšit stávající právní rámec

116

Návrh Komise uplatňovat společnou a nerozdílnou odpovědnost v případě přeshraničního obchodu Rada nepřijala. Je proto složitější odradit obchodníky od obchodních vztahů s podvodnými subjekty. Provádění směrnice o DPH, pokud jde o období předkládání souhrnných hlášení, není v členských státech jednotné, což zvyšuje administrativní zátěž obchodníků, kteří provozují činnost ve více než jednom členském státě (viz body 73–75).

Doporučení 5

Rada by měla schválit návrh Komise na uplatňování společné a nerozdílné odpovědnosti.

Závěry a doporučení

Doporučení 6

Komise by měla navrhnout úpravu směrnice o DPH tak, aby bylo dosaženo větší harmonizace požadavků členských států na vykazování dodávek zboží a služeb uvnitř Společenství pro účely DPH.

117

Důkazy nasvědčují tomu, že při zavedení mechanismu přenášení daňové povinnosti v jednom nebo několika členských státech se podvodníci přesouvají do členského státu, který tento mechanismus neuplatňuje (viz body 86–89).

Doporučení 7

Komise by měla členské státy vybízet k lepší koordinaci jejich politik, pokud jde o uplatňování mechanismu přenesení daňové povinnosti, jak se to již děje například v případě systému obchodování s emisemi.

Zlepšení mechanismů správní spolupráce

118

Komise navrhla několik legislativních opatření, která členským státům umožňují nastavit odpovídající rámec pro výměnu informací mezi jejich daňovými orgány pro účely boje proti podvodům uvnitř Společenství, ale jejich členské státy je využívají stále velmi málo a některá je ještě třeba posílit nebo uplatňovat jednotněji (viz body 26–47 a 56–70).

Doporučení 8

Komise by měla v kontextu hodnocení mechanismů správní spolupráce a na základě rizik provádět monitorovací návštěvy ve vybraných členských státech. Tyto monitorovací návštěvy by se měly zaměřovat na zvýšení včasnosti odpovědí členských států na žádosti o informace, spolehlivosti systému VIES, rychlosti mnohostranných kontrol a následnou kontrolu stavu zjištění z jejich předchozích zpráv o správní spolupráci.

Doporučení 9

Členské státy, které tak dosud neučinily, by měly zavést dvojí identifikační číslo pro DPH (identifikační číslo přidělené obchodníkům, kteří chtějí obchodovat uvnitř Společenství, by mělo být jiné než identifikační číslo pro účely obchodování na domácím trhu) a provádět kontroly podle článku 22 nařízení č. 904/2010 a zároveň poskytovat obchodníkům bezplatné poradenství.

Doporučení 10

Členské státy by měly obchodníkům zapojených do podvodného řetězce zasílat formální dopisy s cílem usnadnit uplatnění judikatury Evropského soudního dvora ve věcech Kittel/Mecsek a odmítnout buď nárok na odpočet DPH na vstupu, nebo nárok na dodávku při uplatnění nulové sazby s odůvodněním, že obchodník věděl nebo měl vědět, že jeho transakce je spojena s daňovými úniky.

119

Členské státy potřebují informace od nečlenských zemí EU, aby mohly vymáhat DPH u služeb a nehmotného zboží poskytovaných prostřednictvím internetu v rámci elektronického obchodování B2C (viz body 90–92).

Doporučení 11

Pro posílení spolupráce s nečlenskými zeměmi EU a vymáhání DPH u služeb a nehmotného zboží dodávaných z těchto zemí v rámci elektronického obchodování B2C by členské státy měly:

- a) zmocnit Komisi k vyjednání a podpisu mechanismů vzájemné spolupráce se zeměmi, kde má většina poskytovatelů digitálních služeb sídlo;
- b) jménem členských států, které jsou členy OECD, podepsat a zavést Úmluvu OECD o vzájemné správní pomoci v daňových záležitostech, aby bylo možné vyměňovat si informace o poskytovatelích digitálních služeb se třetími zeměmi.

Zlepšit spolupráci mezi správními, soudními a donucovacími orgány**120**

Podvody v oblasti DPH uvnitř Společenství jsou často spojeny se strukturami organizovaného zločinu. Proto je nutné přijmout lepší, společný a multidisciplinární přístup k boji proti podvodům s DPH uvnitř Společenství. Některé orgány a subjekty však mají překrývající se kompetence v boji proti podvodům s DPH uvnitř Společenství a vzájemně spolu plně nespolupracují a nevyměňují si informace z důvodu legislativních omezení (viz body 93–102).

Doporučení 12

Komise a členské státy by měly odstranit legislativní překážky, které brání výměně informací mezi správními, soudními a donucovacími orgány na vnitrostátní úrovni a úrovni EU. Úřad OLAF a Europol by zejména měly mít přístup k údajům v systému VIES a údajům v síti Eurofisc, členské státy by naopak měly využívat jejich zpravodajské informace.

121

Jedním z prvků multidisciplinárního přístupu na úrovni EU jsou operační akční plány, zřízené členskými státy a ratifikované Radou v rámci iniciativy EMPACT, vztahující se k období 2014–2017. Proveditelnost a udržitelnost operačních akčních plánů je však vzhledem k nedostatku financování ze strany EU ohrožena (viz body 104–109).

Doporučení 13

Komise by měla zajistit udržitelnost operačních akčních plánů v rámci iniciativy EMPACT poskytováním dostatečných finančních zdrojů.

122

Nebude-li problematika DPH zahrnuta do působnosti směrnice o ochraně finančních zájmů a nařízení, kterým se zřizuje Úřad evropského veřejného žalobce, může se stát, že podvody s DPH zůstanou kvůli negativním kompetenčním sporům nepotrestány (viz body 110–111). Dalším důvodem, proč podvody s DPH mohou být nepotrestány, jsou příliš krátké promlčecí lhůty, jak zdůraznil Evropský soudní dvůr ve svém rozsudku z 8. září 2015 (věc C-105/14, Taricco). Podle rozhodnutí Soudního dvora EU podvody s DPH mají dopad na finanční zájmy EU.

Tuto zprávu přijal senát IV, jemuž předsedá Milan Martin CVIKL, člen Účetního dvora, v Lucemburku na svém zasedání dne 15. prosince 2015.

Za Účetní dvůr



předseda

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Doporučení 14

Evropský parlament a Rada by měly:

- a) zahrnout DPH do působnosti navrhované směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie (směrnice o ochraně finančních zájmů) a nařízení o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce;
- b) udělit úřadu OLAF jasné pravomoci a nástroje pro vyšetřování podvodů s DPH uvnitř Společenství.

Koncepce auditu na úrovni Komise

Audit v Komisi měl dvě etapy, a to přípravnou fázi a auditní práci v terénu.

- 1** Během přípravné fáze jsme shromažďovali informace prostřednictvím návštěv GŘ pro daně a celní unii a úřadu OLAF. Projednávali jsme auditní metodiku (auditní otázky, kritéria a standardy), včetně auditní metodiky členských států, a od Komise jsme dostali zpětnou vazbu a návrhy. GŘ pro daně a celní unii dalo auditorům přístup do hlavní databáze o dovozech (databáze označovaná jako websurveillance 2). Hovořili jsme o hlavní roli a úkolech každého generálního ředitelství v boji proti podvodům s DPH a shromažďovali jsme relevantní dokumenty.

Zkoumali jsme také relevantní informace o výkonnosti, jako je výkaz o činnosti GŘ pro daně a celní unii, přiložený k předběžnému návrhu rozpočtu na rok 2013, a výroční zpráva o činnosti GŘ pro daně a celní unii za rok 2013, a dále stav plnění strategie EU pro boj proti podvodům s DPH a zprávy Komise o správné spolupráci v oblasti DPH a o účinnosti shromažďování informací o DPH.

Navštívili jsme také předsedu sítě Eurofisc, Europol a Eurojust, kde jsme představili náš audit, projednali role těchto subjektů, jejich odpovědnosti a výzvy v boji proti podvodům s DPH, a shromáždili jsme relevantní dokumenty a informace.

Navštívili jsme také OECD, kde jsme projednali otázky související s auditem, jako je podíl z příjmů z DPH, vzájemná asistence a výměny informací o daňových otázkách, podvody na bázi chybějícího obchodníka, mnohostranné kontroly, společné audity a zdanění elektronických dodávek služeb a nehmotného zboží (elektronický obchod). Zkoumali jsme nejnovější zprávy OECD a její příručky vztahující se k DPH.

Zkoumali jsme a se zástupci pracovní skupiny nejvyšších kontrolních institucí EU zabývající se DPH projednávali jejich aktuální a probíhající činnosti v této oblasti.

- 2 Během praktické fáze jsme Komisi předložili výsledky průzkumu zasláného členskými státy. Prezentovali jsme také obecný dotazník, který byl adresován Komisi. Dotazník byl zaměřen na současný vývoj v oblasti DPH a na získání důkazních informací o činnosti Komise v oblasti správní spolupráce, opatření přijatých v návaznosti na naši zvláštní zprávu o celním režimu 42, mechanismu přenesení daňové povinnosti, elektronického obchodování a účinnosti výběru DPH, včetně spolupráce mezi správními, soudními a donucovacími orgány členských států a evropských subjektů. Na tento obecný dotazník odpovědělo GŘ pro rozpočet, GŘ pro migraci a vnitřní věci, GŘ pro spravedlnost a spotřebitele, OLAF a GŘ pro daně a celní unii.

Pro posouzení účinnosti spolupráce mezi správními, soudními a donucovacími orgány jsme se obrátili na Radu a zkoumali jsme hlavní dokumenty, které se týkají iniciativy EMPACT, operačních akčních plánů a celního režimu 42.

GŘ pro daně a celní unii jsme zaslali druhý dotazník, abychom ověřili, zda Komise náležitě kontrolovala, jak členské státy provedly jednotlivé změny směrnice o DPH, které se týkají podvodů s DPH.

S GŘ pro daně a celní unii jsme projednali metodiku, kterou v dostupných studiích použil dodavatel Komise pro odhad výpadku příjmů z DPH. Dále jsme GŘ pro daně a celní unii zaslali třetí dotazník s cílem posoudit tuto metodiku a položili jsme otázky k této problematice daňovým orgánům v Itálii, Lotyšsku a Spojeném království.

V úřadu OLAF jsme shromáždili důkazní informace týkající se příslušných společných celních operací a šetření v oblasti celního režimu 42 a podhodnocení.

V navštívených členských státech jsme hovořili s kontaktními pracovníky programu Fiscalis. Dále jsme kontrolovali zprávy v polovině období a závěrečné zprávy o hodnocení programu Fiscalis 2013 spolu s výstupy projektových skupin Fiscalis, které jsou relevantní v boji proti podvodům s DPH, a v navštívených členských státech jsme testovali vzorek správních nástrojů financovaných z programu Fiscalis (viz **příloha II**).

Koncepce auditu na úrovni celních a daňových orgánů členských států

Náš audit v členských státech měl rovněž dvě etapy, a to přípravnou fázi a auditní práci v terénu.

- 1** Během přípravné fáze jsme zaslali dotazník hlavním kontaktním pracovníkům 28 členských států odpovědným za správní spolupráci. Z tohoto průzkumu jsme zjistili názory členských států na účinnost správní spolupráce v boji proti podvodům s DPH u plnění uvnitř Společenství.

Kontrolovali jsme také dostupné výroční zprávy o činnosti Eurofiscu, statistiky o správní spolupráci, signály podvodu v síti Eurofisc, zprávy O_MCTL a dovozy v rámci celního režimu 42.

- 2** Během auditu v terénu jsme navštívili daňové a celní orgány v Německu, Maďarsku, Itálii, Lotyšsku a Spojeném království, vedli jsme pohovory s hlavními kontaktními pracovníky a dalšími subjekty, které mají na starosti systém VIES, síť Eurofisc, program Fiscalis a mnohostranné kontroly, a formou dotazníku jsme sbírali důkazní informace o těchto oblastech.

V každém členském státě jsme vybrali vzorek registrací v systému VIES, nástrojů správní spolupráce a plnění uvnitř Společenství. Celkově bylo za každý členský stát vybráno 110 položek ke kontrole a uplatněn byl následující postup:

- a) abychom ověřili, zda je VIES v souladu s požadavky na úplnost, přesnost a včasnost podle článku 22 a 23 nařízení Rady č. 904/2010, zvolili jsme dva vzorky:
 - i) náhodný vzorek zpráv O_MCTL, které členské státy zaslaly (10) a obdržely (10) v první polovině roku 2014
 - ii) náhodný vzorek deseti záznamů obchodníků nově registrovaných v systému VIES v roce 2013.
- b) abychom ověřili účinnost výměn informací na žádost a jejich soulad s články 7–12, kontrolovali jsme náhodný vzorek žádostí, které zaslal (10) a obdržel (10) výbor SVSS v roce 2013;
- c) abychom zkontrolovali, jak účinně členské státy vzájemně spolupracují a nakolik dodržují články 29 a 30, vybrali jsme na základě analýzy rizika ke kontrole vzorek pěti mnohostranných kontrol iniciovaných daňovými orgány navštíveného členského státu a pět mnohostranných kontrol, kterých se daňové orgány navštíveného členského státu účastnily na žádost jiného členského státu. Vzorek se vztahoval na rok 2013 a v případě, že nebylo dosaženo minimální velikosti vzorku, také na předchozí a následující roky;
- d) abychom zkontrolovali účinnost pracovní oblasti 1 v síti Eurofisc, vybrali jsme na základě analýzy rizika ke kontrole vzorek deseti signálů podvodu, které byly zaslány a obdrženy každým z navštívených členských států v roce 2013;
- e) v návaznosti na náš předchozí audit celního režimu 42 a také abychom testovali, jak spolupracují celní a daňové orgány mezi sebou a s orgány ostatních členských států, např. v rámci pracovní oblasti 3 v síti Eurofisc, je-li třeba, a abychom zkontrolovali úplnost údajů v systému VIES, vybrali jsme na základě analýzy rizika ke kontrole vzorek 30 dovozů v rámci celního režimu 42.

Nakonec jsme zkontrolovali dostupné zprávy o auditech sítě Eurofisc, které provedly nejvyšší kontrolní instituce v Německu, Maďarsku a Rakousku.

Kontrolní model pro celní režim 42 vypracovaný EÚD

Tento kontrolní model přijal Účetní dvůr ve zvláštní zprávě č. 13/2011.

- 1** Povinné uvedení platného identifikačního čísla pro DPH v kolonce 44 JSD jak u dodavatele (nebo jeho daňového zástupce), tak u zákazníka nebo, v případě přemístění, dovozce v členském státě určení. Ověření platnosti těchto daňových identifikačních čísel v systému VIES před propuštěním zboží do volného oběhu. V ostatních případech je DPH splatná při dovozu.
- 2** Kontrola, že v kolonce 44 na JSD je uveden odkaz na doklady o tom, že zboží je určeno k přepravě do členského státu určení (např. číslo přepravního dokumentu), a v kolonce 17 a) pak kód země určení. Pokud tyto informace uvedeny nejsou, celní prohlášení by mělo být opraveno.
- 3** Celní orgány zpětně a s použitím náležitých metod pro řízení rizik ověří, že k přepravě zboží do členského státu určení, který je uveden v kolonce 17 a) v JSD, skutečně došlo krátce po dovozu, že zboží dodané do členského státu určení se shoduje s dovezeným zbožím, že dovozce a dodavatel zboží jsou jedna a tatáž osoba a že celní hodnota zboží a základ DPH jsou uvedeny správně. Nejsou-li tyto požadavky splněny, zpětně se vybere DPH. Pokud je základ daně podhodnocen, daňové orgány vyzvou hospodářský subjekt, aby hodnotu odpovídajícího dodání zboží uvnitř Společenství nebo jeho přemístění v souhrnném hlášení opravil.
- 4** Automatická výměna informací mezi celními a daňovými orgány členského státu dovozu týkající se těchto dovozů.
- 5** Daňové orgány v členském státě dovozu co nejdříve upozorní na rizikový dovoz členský stát určení prostřednictvím pracovní oblasti 3 v síti Eurofisc.
- 6** Daňové orgány porovnají informace obdržené od celních orgánů se souhrnným hlášením k DPH, které podal dovozce (nebo jeho daňový zástupce), aby ověřili úplnost a správnost těchto hlášení. Pokud jsou částky v těchto hlášeních menší než základ DPH na dovezené zboží, mělo by se v rámci systému pro řízení daňových rizik rozhodnout, zda je potřeba rozdíly vzhledem k rizikům, která z daného případu plynou, dále zkoumat.
- 7** Pokud není souhrnné hlášení předloženo nebo pokud informace v něm uvedené nejsou úplné a správné, jsou daňové orgány v členském státě určení informovány prostřednictvím mechanismu správní spolupráce.
- 8** Daňové orgány v členském státě určení porovnají informace obdržené od ostatních členských států s příznámi k DPH, která předložil zákazník (nabyvatel) nebo, v případě přemístění, dovozce.

Shrnutí

IV a)

Viz odpověď Komise k bodu V písm. b).

Komise se domnívá, že za podrobná opatření týkající se kontrol při provádění relevantních předpisů Unie zodpovídají členské státy. Komise členské státy na význam účinných kontrol při vybírání DPH obecně upozornila.

V a)

Komise toto doporučení přijímá.

Komise konstatuje, že v členských státech je k dispozici jen velmi málo informací o rozsahu podvodů v oblasti DPH v rámci Společenství. Jen velmi málo zemí dělá odhady rozsahu podvodů v rámci Společenství, a ani tyto země nezveřejňují použitou metodiku a samotné odhady jsou většinou důvěrné.

Komise přijala konkrétní opatření, jejichž cílem je tyto odhady zlepšit:

- Útvary Komise (GŘ ESTAT a GŘ TAXUD) pracují na memorandu o porozumění, aby byly lépe vymezeny oblasti budoucí spolupráce. Cílem je prověřením údajů a metod odhadování daňového deficitu a jiných ukazatelů daňových úniků a vyhýbání se daňovým povinnostem.
- V rámci programu Fiscalis 2020 byla zřízena projektová skupina pro daňový deficit, která se zabývá shromažďováním poznatků a výměnou informací o metodách odhadování daňového deficitu. Posuzují se také aspekty odhadů daňových podvodů.

V b)

Komise toto doporučení nepřijímá.

Komise stanovila právní předpisy, které zajistí, aby informace uvedené v čl. 143 odst. 2 směrnice 2006/112/ES byly k dispozici v celním prohlášení¹. Komise se domnívá, že členské státy mají dostatečné informace a že příslušné orgány členských států mají k těmto údajům přístup a účinné křížové kontroly mezi celními údaji a údaji o DPH mohou provádět.

Pokud jde o přeshraniční výměnu informací, existují jasné právní rámce pro příslušné daňové i celní orgány. Další úroveň výměny informací mezi celními a daňovými orgány v souvislosti s celním režimem 42 se uskutečňuje v rámci sítě Eurofisc.

Za provádění právních předpisů Unie a za výběr daní stanovených zákonem odpovídají členské státy. Komise proto neuznává potřebu dalších právních předpisů.

V c)

Komise toto doporučení přijímá. Účastníci se již zasedání v pracovních oblastech sítě Eurofisc a bude členské státy i nadále vybízet, aby zlepšily fungování sítě a posílily její účinnost.

V d)

Komise toto doporučení nepřijímá.

Viz odpověď k doporučení 7.

¹ Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 756/2012 ze dne 20. srpna 2012, kterým se mění nařízení (EHS) č. 2454/93, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství (Úř. věst. L 223, 21.8.2012, s. 8).

V e)

Komise toto doporučení přijímá. Řeší tyto otázky ve svých hodnotících zprávách předkládaných na různých fórech a členské státy neustále vyzývá, aby zvýšily včasnost odpovědí a spolehlivost údajů v systému VIES. V příštích zprávách Komise hodlá plnění svých doporučení i doporučení projektových skupin v rámci programu Fiscalis sledovat.

V f)

Komise toto doporučení přijímá v rozsahu, v jakém je určeno jejím útvarům.

Viz odpověď Komise k doporučení 12.

Připomínky**19**

Na podnět Komise byla v rámci programu Fiscalis 2020 za účelem shromažďování poznatků a výměny informací o metodách odhadování daňového deficitu zřízena projektová skupina pro daňový deficit. Tato projektová skupina rovněž zvažuje aspekty týkající se odhadu daňových podvodů.

20

V členských státech je k dispozici jen velmi málo informací o rozsahu podvodů v oblasti DPH uvnitř Společenství. Těch několik málo zemí, které odhady rozsahu podvodů v rámci Společenství provádí, obvykle tyto odhady nezveřejňuje a použitá metodika je většinou důvěrná.

22

Metodika použitá při provádění studií je založena na přístupu „shora dolů“, neboť Komise nemá k dispozici žádné údaje, které by mohla využít při tvorbě odhadů s přístupem „zdola nahoru“. Nevýhodou tohoto přístupu „shora dolů“ je skutečnost, že výsledky nemohou být analyzovány podle průmyslových odvětví či jiných kritérií (například podvodů).

23

Komise každoročně vyžaduje údaje o přínosech a výsledky správní spolupráce se statistickým modelem.

25

Jak již bylo uvedeno dříve, Komise přijala konkrétní opatření s cílem tyto odhady zlepšit:

- Útvary Komise (GŘ ESTAT a GŘ TAXUD) pracují na memorandu o porozumění, aby byly lépe vymezeny oblasti budoucí spolupráce. Cílem je prověření údajů a metod odhadování daňového deficitu a jiných ukazatelů daňových úniků a vyhýbání se daňovým povinnostem.
- V rámci programu Fiscalis 2020 byla zřízena projektová skupina pro daňový deficit, která se zabývá shromažďováním poznatků a výměnou informací o metodách odhadování daňového deficitu. Tato projektová skupina rovněž zvažuje aspekty týkající se odhadu daňových podvodů.

30

Komise se domnívá, že je třeba nalézt rovnováhu mezi včasností odpovědí a jejich kvalitou. Komise nicméně již na tento problém členské státy upozornila a státy s nejvyšším počtem zpožděných odpovědí požádala o zlepšení situace.

43

Komise nemá přístup k provozním údajům, které členské státy poskytují příslušným orgánům ostatních členských států prostřednictvím systému VIES, což omezuje možnosti Komise, pokud jde o monitorování toho, zda se opatření zlepšují.

59

Pokud jde o budoucí zprávy, zvažuje Komise možnost provádět cílené návštěvy členských států, jejichž cílem by bylo posoudit provádění mechanismů správní spolupráce EU jednotlivými státy.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 65 a 66

Komise se domnívá, že nový rámec měření výkonnosti zavedený v dubnu 2014 by měl společně s opětovným provedením programu Fiscalis 2020 usnadnit monitorování programu a jeho činností. Údaje shromážděné během doby trvání programu by samy o sobě měly představovat lepší základ pro posuzování a hodnocení účinnosti programu.

Souhrnná odpověď Komise k bodům 78 a 79

Komise se domnívá, že za podrobná opatření týkající se kontrol provádění příslušných právních předpisů Unie zodpovídají členské státy. Patří k tomu i organizování spolupráce mezi celními a daňovými orgány jednotlivých členských států. Komise upozorní členské státy na to, že údaje uváděné deklaranty v kolonce 44 celního prohlášení musí být úplné a správné.

81

Celní kontroly vycházejí z analýzy rizik². Komise upozorní členské státy na důležitost kontrol týkajících se údajů uváděných deklaranty v celním prohlášení.

² Ustanovení čl. 13 odst. 2 nařízení Rady č. 2913/92 ze dne 12. října 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství.

83

Komise zdůrazňuje, že zatímco při výběru cla způsobuje podhodnocení vážné problémy, ztráty u DPH v okamžiku dovozu zboží jsou hmatatelné, pouze pokud dovozce nemá plný nárok na odpočet DPH na vstupu. V ostatních případech je DPH průběžnou položkou a je vypočítána na základě následné prodejní ceny, tj. původní celní hodnota při dovozu není pro výši splatné daně nadále relevantní. Komise uznává, že zboží (např. textilní výrobky a obuv) může být přeměnováno na černý trh dovážejícího členského státu.

85

Komise členské státy na význam účinného provádění právních předpisů Unie při vybírání DPH obecně upozornila. Případy možného porušení předpisů budou odpovídajícím způsobem řešeny.

90

Komise pevně věří, že pro zajištění danění nerezidentních dodavatelů je zásadní zjednodušený systém registrace a placení daní, např. zavedení jednoho správního místa. Takový systém znamená, že se kontroly od počátku mohou zaměřit na podnik, který není registrovaný (buď prostřednictvím jednoho správního místa, nebo registrace přímo v zemi určení).

Pokud jde o změny uskutečněné v roce 2015, první výsledky ukazují, že jedno správní místo fungující od 1. ledna 2015 přinese v roce 2015 pravděpodobně 3 miliardy EUR, což představuje příjmy z prodeje ve výši 18 miliard EUR. V současné době je prostřednictvím systému jednoho správního místa zaregistrováno více než 11 000 podniků (ustanovení, že internetové obchody, např. s aplikacemi, hudbou nebo filmy, platí DPH jménem autora/umělce, by se mohlo týkat i dalšího 100 000 menších podniků).

92

Před přijetím změn v roce 2015 uskutečnila Komise intenzivní komunikační kampaň. Podle odhadů se příjmy ze třetích zemí v roce 2015 oproti předchozím letům přinejmenším ztrojnásobí (např. Německo oznámilo, že jen v prvním čtvrtletí roku 2015 získalo od dodavatelů mimo EU 24,2 milionu EUR). Komise si je nicméně vědoma určitých problémů, a ustavila proto projektovou skupinu programu Fiscalis (FPG38), která v současnosti dokončuje zprávu obsahující doporučení ke zlepšení kontroly v oblasti elektronického obchodování.

95

Komise připomíná, že navrhla vytvořit Úřad evropského veřejného žalobce, který by byl pověřen vyšetřováním a stíháním podvodů, které mají dopad na rozpočet EU. Navrhované nařízení týkající se Úřadu evropského veřejného žalobce se v současné době projednává v Radě EU.

99

Viz odpověď Komise k bodu 78.

101

Komise podporuje přístup Europolu a úřadu OLAF do systému VIES i k údajům v síti Eurofisc jakožto důležitý nástroj, který oběma organizacím umožní lépe plnit jejich úkol, kterým je podpora vyšetřování v členských státech a v případech úřadu OLAF vedení vyšetřování podvodů v oblasti DPH uvnitř Společenství.

Víceletý strategický plán týkající se priorit EU v oblasti trestné činnosti, kterými jsou tzv. podvody s chybějícím obchodníkem při obchodech ve Společenství (*Missing Trader Intra Community Frauds, MTIC*) a podvody v oblasti spotřební daně, konkrétně upozorňuje na potenciální zranitelné místo v případě podvodů MTIC, kterým je skutečnost, že **„chybí systém spolupráce mezi donucovacími a daňovými orgány na národní úrovni a úrovni EU“**.

103

Pokud jde OLAF, spíše než nedostatečná koordinace mezi institucemi EU představuje problém neexistující jasný právní základ a nástroje.

108

Problém do značné míry vyřešilo uzavření dohody o pověření mezi Komisí a Europolem z prosince 2014, kterou byly vyčleněny v současnosti potřebné částky pro operační akční plány na rok 2015 a 2016 v rámci iniciativy EMPACT. Po roce 2016 bude financování operačních akčních plánů spadat do statutárních úkolů Europolu, a tudíž do řádného rozpočtu (bude-li přijato nové nařízení). Na změně legislativního finančního výkazu, včetně tohoto aspektu, se pracuje.

109

S ohledem na vysokou míru čerpání prostředků v roce 2015 Komise zvažuje navýšení částky 7 milionů EUR o další 2 miliony EUR. Po roce 2016 bude financování operačních akčních plánů spadat do statutárních úkolů Europolu, a tudíž do řádného rozpočtu (bude-li přijato nové nařízení). Na změně legislativního finančního výkazu, včetně tohoto aspektu, se pracuje.

Závěry a doporučení

112

Komise průběžně projednává s členskými státy případné nové iniciativy na zvýšení účinnosti správní spolupráce a pro boj proti daňovým únikům v oblasti DPH. Podporuje iniciativy, které členské státy přijaly k posílení účinnosti sítě Eurofisc. V současnosti Komise vyjednává dohodu s Norskem, která umožní lepší a cílenější spolupráci, a v budoucnu mohou následovat další dohody s ostatními zeměmi s významnými obchodními vztahy s EU.

Doporučení 1

Komise toto doporučení přijímá. Komise konstatuje, že v členských státech je k dispozici jen velmi málo informací o rozsahu podvodů v oblasti DPH uvnitř Společenství. Jen velmi málo zemí dělá odhady rozsahu podvodů v rámci Společenství, a ani tyto země nezveřejňují použitou metodiku a samotné odhady jsou většinou důvěrné.

Útvary Komise (GŘ ESTAT a GŘ TAXUD) nicméně pracují na memorandu o porozumění, aby byly lépe vymezeny oblasti budoucí spolupráce. Cílem je prověření údajů a metod odhadování daňového deficitu a jiných ukazatelů daňových úniků a vyhýbání se daňovým povinnostem.

V rámci programu Fiscalis 2020 byla zřízena projektová skupina pro daňový deficit, která se zabývá shromažďováním poznatků a výměnou informací o metodách odhadování daňového deficitu. Posuzují se také aspekty odhadů daňových podvodů.

Doporučení 2

Komise konstatuje, že toto doporučení je určeno členským státům.

Doporučení 3

Komise toto doporučení nepřijímá. Komise stanovila právní předpisy, které zajišťují, aby informace uvedené v čl. 143 odst. 2 směrnice 2006/112/ES byly k dispozici v celním prohlášení³. Komise se domnívá, že členské státy mají dostatečné informace a příslušné orgány členských států mají přístup k těmto údajům, aby mohly provádět účinné křížové kontroly celních údajů a údajů týkajících se DPH. V zájmu účinnosti však musí být tyto křížové kontroly v členských státech kombinovány s křížovými kontrolami v rámci systému VIES.

Pro přeshraniční výměnu informací jsou stanoveny jasné právní rámce, a to pro příslušné daňové i celní orgány. Další úroveň výměny informací mezi celními a daňovými orgány v souvislosti s celním režimem 42 se uskutečňuje v rámci sítě Eurofisc.

Za provádění právních předpisů Unie a za výběr daní stanovených zákonem odpovídají členské státy. Komise členské státy na význam účinných kontrol při vybírání DPH obecně upozornila.

³ Viz prováděcí nařízení Komise (EU) č. 756/2012 ze dne 20. srpna 2012, kterým se mění nařízení (EHS) č. 2454/93, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství (Úř. věst. L 223, 11.8.2012, s. 8).

Komise však na základě doporučení projektové skupiny Fiscalis 2020 znovu zváží otázku křížových kontrol celních prohlášení a souhrnných hlášení.

Doporučení 4 a)

Komise toto doporučení přijímá.

Komise ve své zprávě došla k závěru, že v rámci sítě Eurofisc by bylo vhodné reagovat na potřebu cílenějších informací a lepšího využívání informací, které jsou již v síti k dispozici, společnou analýzou rizik a účinným mechanismem zpětné vazby. Síť by tak mohla dále posilovat svoji úlohu a daňové orgány by mohly v případě přeshraničních podvodů v oblasti DPH rychle reagovat.

Doporučení 4 b)

Komise toto doporučení přijímá.

Doporučení 4 c)

Komise toto doporučení přijímá.

Doporučení 4 d)

Komise toto doporučení přijímá.

Doporučení 4 e)

Komise toto doporučení přijímá.

Doporučení 5

Komise konstatuje, že toto doporučení je určeno Radě.

Doporučení 6

Komise toto doporučení nepřijímá.

Podle pracovního programu Komise na rok 2016 je cílem akčního plánu v oblasti DPH, který má být přijat v roce 2016, zajištění účinného režimu DPH, který bude odolnější vůči podvodům.

To zahrne i přezkum povinností týkajících se vykazování obchodování uvnitř EU.

Než budou známy výsledky tohoto procesu, nemá Komise v úmyslu v tomto ohledu navrhnout úpravu směrnice o DPH.

Doporučení 7

Komise toto doporučení nepřijímá.

Uplatnění mechanismu přenesení daňové povinnosti jako opatření pro boj proti podvodům je nepovinné, protože se převážně zaměřuje na konkrétní problémy na vnitrostátní úrovni.

Komise si je však vědoma toho, že částečné uplatňování přináší problémy, a hodlá projednat otázku přenesení daňové povinnosti v rámci akčního plánu v oblasti DPH, který bude přijat v roce 2016.

Doporučení 8

Komise toto doporučení přijímá. Pokud jde o budoucí zprávy, zvažuje Komise možnost provádnout cílené návštěvy členských států, jejichž cílem by bylo posoudit provádění mechanismů správní spolupráce EU jednotlivými státy.

Doporučení 9

Komise konstatuje, že toto doporučení je určeno členským státům.

Doporučení 10

Komise konstatuje, že toto doporučení je určeno členským státům.

Doporučení 11

Komise konstatuje, že toto doporučení je určeno členským státům.

Doporučení 11 b)

Komise se domnívá, že této výměny informací by mohlo být lépe dosaženo prostřednictvím přístupu na úrovni EU a uzavřením dvoustranných dohod mezi EU a třetími zeměmi, jako je tomu i v případě Norska.

Doporučení 12

Komise toto doporučení přijímá v rozsahu, v jakém je určeno jeho útvarům. Zároveň poukazuje na to, že toto doporučení je určeno také členským státům a že se předpokládá vzájemná odpovědnost legislativního orgánu.

Komise je odhodlána pokračovat ve svém úsilí a odstranit zbývající právní překážky, které brání výměně informací mezi orgány na vnitrostátní úrovni i na úrovni EU.

121

Viz odpověď Komise k bodu 109.

Doporučení 13

Komise toto doporučení přijímá a již ho provádí. Mezi Komisí a Europolem byla koncem roku 2014 uzavřena dohoda o pověření, v níž byly vyčleněny v současnosti potřebné částky pro operační akční plány na rok 2015 a 2016 v rámci iniciativy EMPACT. Po roce 2016 bude financování operačních akčních plánů spadat do statutárních úkolů Europolu, a tudíž do řádného rozpočtu (bude-li přijato nové nařízení). Na změně legislativního finančního výkazu, včetně tohoto aspektu, se pracuje.

Doporučení 14

Komise konstatuje, že toto doporučení je určeno Evropskému parlamentu a Radě.

JAK ZÍSKAT PUBLIKACE EU

Bezplatné publikace:

- jeden výtisk:
prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- více výtisků, plakáty či pohlednice:
na zastoupeních Evropské unie (http://ec.europa.eu/represent_cs.htm)
a na delegacích Evropské unie v zemích mimo EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_cs.htm);
můžete se také obrátit na síť Europe Direct na adrese http://europa.eu/europedirect/index_cs.htm
nebo na telefonní lince 00 800 6 7 8 9 10 11 (zdarma v rámci EU) (*).

(*) Informace jsou poskytovány zdarma, stejně jako většina telefonních hovorů (někteří operátoři, telefonní automaty nebo hotely však mohou telefonické spojení zpoplatnit).

Placené publikace:

- prostřednictvím stránek EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Evropská unie každoročně přichází o miliardy příjmů z DPH v důsledku aktivit organizovaného zločinu. Jelikož vývoz zboží a služeb z jednoho členského státu EU do druhého je osvobozen od DPH, zločinci se mohou podvodem vyhnout platbě DPH v členském státě určení. Výsledkem je ztráta příjmů pro příslušné země i pro EU. V této zprávě se zkoumá, nakolik úspěšně EU bojuje s podvody s DPH uvnitř Společenství. Zjistili jsme nedostatky, které svědčí o tom, že současný systém není dostatečně účinný. Tyto nedostatky je potřeba řešit. Je čas postupovat tvrdě a přijmout přísnější opatření.



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR



Úřad pro publikace