

Posebno poročilo

**Boj proti goljufijam
na področju DDV
znotraj Skupnosti:
potrebni je več ukrepov**



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu.
Dostop je mogoč na strežniku Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2016

Print	ISBN 978-92-872-3842-9	ISSN 1831-094X	doi:10.2865/72516	QJ-AB-15-024-SL-C
PDF	ISBN 978-92-872-3801-6	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/614675	QJ-AB-15-024-SL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3804-7	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/12262	QJ-AB-15-024-SL-E

© Evropska unija, 2016
Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Printed in Luxembourg

Posebno poročilo

**Boj proti goljufijam
na področju DDV
znotraj Skupnosti:
potrebnih je več ukrepov**

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)

V posebnih poročilih Evropskega računskega sodišča so predstavljeni rezultati njegovih revizij smotrnosti poslovanja in skladnosti za posamezna proračunska področja ali teme upravljanja. Sodišče te revizijske naloge izbere in zasnuje tako, da imajo kar največji učinek, in pri tem upošteva tveganja za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti poslovanja je opravil senat IV, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Milan Martin Cvikl in ki je specializiran za revizijo področij prihodkov, raziskav in notranjih politik, finančnega in ekonomskega upravljanja ter institucij in organov EU. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Neven Mates, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Georgios Karakatsanis, vodja enote Angela McCann, vodja ekipe Carlos Soler Ruiz ter revizorji Dan Danielescu, Josef Edelmann, Maria Echanove, Maria Isabel Quintela, Timothy Upton, Wolfgang Hinnenkamp in Marko Mrkalj.



Od leve proti desni: D. Danielescu, A. McCann, J. Edelmann, N. Mates, G. Karakatsanis, M. I. Quintela, W. Hinnenkamp, C. Soler Ruiz.

Odstavek

Kratice

Glosar

I–VII **Povzetek**

V–VII **Glavna priporočila**

1–13 **Uvod**

1–4 **Kako so obdavčene transakcije znotraj Skupnosti**

5–10 **Kako poteka izogibanje plačilu DDV pri transakcijah znotraj Skupnosti**

11–13 **Kako poteka upravno sodelovanje v boju proti goljufijam na področju DDV znotraj Skupnosti**

14–18 **Obseg revizije in revizijski pristop**

19–111 **Opažanja**

19–25 **Pomanjkanje primerljivih podatkov in kazalnikov o goljufijah na področju DDV znotraj Skupnosti**

20–22 **Pomanjkanje ocen goljufij na področju DDV znotraj Skupnosti na ravni EU**

23 – 25 **Pomanjkanje kazalnikov uspešnosti o goljufijah na področju DDV znotraj Skupnosti**

26–70 **Vzpostavljeni okvir za upravno sodelovanje davčnim organom držav članic omogoča izmenjavo informacij o DDV**

27–36 **Države članice so menile, da je izmenjava informacij z uporabo elektronskih standardnih obrazcev najuspešnejše orodje, pri čemer pa je pravočasnost odgovorov slaba**

37–44 **VIES zagotavlja informacije o transakcijah znotraj Skupnosti z občasnimi težavami glede zanesljivosti**

45–47 **Večstranske kontrole so uspešno orodje, vendar se izvajajo manj pogosto**

48–55 **Eurofisc: obetavno orodje, ki ga je treba izboljšati**

- 56–59 Komisija zagotavlja dragoceno pomoč državam članicam, vendar ne izvaja obiskov v državah članicah
- 60–62 Informacije, prejete iz držav nečlanic EU, se ne izmenjujejo med državami članicami
- 63–70 Fiscalis je pomemben instrument EU za krepitev upravnega sodelovanja
- 71–92 **Zakonodaja o DDV je bila prilagojena za boj proti goljufijam na področju DDV**
- 73–75 Obdobje poročanja za rekapitulacijska poročila o DDV in čas za njihovo oddajo sta se skrajšala
- 76–85 Carinski postopek 42: večino priporočil Računskega sodišča je Komisija sprejela, vendar jih države članice niso izvedle
- 86–89 Obrnjena davčna obveznost: koristno orodje v boju zoper goljufije znotraj Skupnosti z neobstoječim gospodarskim subjektom, ki se ne uporablja dosledno
- 90–92 Zakonodaja o elektronskem poslovanju upošteva mednarodno najboljšo prakso, vendar jo je težko izvajati
- 93–111 **Pomanjkanje sodelovanja in prekrivanje pristojnosti upravnih in sodnih organov ter organov kazenskega pregona v boju proti goljufijam na področju DDV**
- 95–100 Pomanjkanje izmenjave podatkov med carinskimi, davčnimi in policijskimi organi ter organi kazenskega pregona
- 101–103 Europol in OLAF nimata dostopa do podatkov v sistemu VIES in omrežju Eurofisc
- 104–109 EMPACT: dobra pobuda, vendar je njena trajnost ogrožena
- 110–111 Države članice se ne strinjajo s predlogi za vključitev DDV v področje uporabe direktive o zaščiti finančnih interesov in uredbe o ustanovitvi evropskega javnega tožilstva
- 112–122 **Zaključki in priporočila**
- 113 **Merjenje uspešnosti sistema**
- 114 **Navzkrižno preverjanje carinskih podatkov s podatki o DDV je ključnega pomena**
- 115 **Izboljšanje sistema zgodnjega opozarjanja Eurofisc za boljše ciljno usmerjanje na zelo tvegane gospodarske subjekte**
- 116–117 **Izboljšanje obstoječega pravnega okvira**
- 118–119 **Izboljšanje ureditev za upravno sodelovanje**
- 120–122 **Izboljšanje sodelovanja med upravnimi in pravosodnimi organi ter organi kazenskega pregona**

Priloga I – Revizijski pristop na ravni Komisije

Priloga II – Revizijski pristop na ravni carinskih in davčnih organov v državah članicah

Priloga III – Kontrolni model Evropskega računskega sodišča za carinski postopek 42

Odgovori Komisije

B2C: poslovanje med podjetji in potrošniki

CCWP: delovna skupina za carinsko sodelovanje

CP 42: carinski postopek 42

DDV: davek na dodano vrednost

DP: delovno področje omrežja Eurofisc

EMPACT: Evropska večdisciplinarna platforma proti grožnjam kriminala

EPPO: Evropsko javno tožilstvo

EU: Evropska unija

FATF: Projektna skupina za finančno ukrepanje

GD za obdavčenje in carinsko unijo: Generalni direktorat za obdavčenje in carinsko unijo

IC: znotraj Skupnosti

IDCZ: izvedbene določbe carinskega zakonika

JCO: skupna carinska operacija

MLC: večstranske kontrole

NGS: goljufija znotraj Skupnosti z neobstoječim gospodarskim subjektom

OAP: operativni akcijski načrti

OCG: organizirane kriminalne združbe

OECD: Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj

OLAF: Evropska komisija – Evropski urad za boj proti goljufijam

PIF: zaščita finančnih interesov Unije

SAD: enotna upravna listina

SCAC: Stalni odbor za upravno sodelovanje

VIIES: sistem izmenjave podatkov s področja DDV

Carinska deklaracija: dokument, s katerim oseba izkaže, da želi dati blago v določen carinski postopek.

Carinski postopek 42: postopek, ki ga uvozniki uporabljajo za pridobitev oprostitve plačila DDV, kadar bo uvoženo blago prepeljano v drugo državo članico. DDV se plača v namembni državi članici.

Dobava blaga znotraj Skupnosti: dobava blaga, ki ga odpošlje ali odpelje v namembni kraj zunaj ozemlja izvora blaga, vendar znotraj EU, prodajalec ali pridobitelj ali druga oseba v njegovem imenu, za drugega davčnega zavezanca ali pravno osebo, ki ni davčni zavezanec in ki deluje kot taka, v državi članici, ki ni tista, v kateri se odpošiljanje ali prevoz blaga začne.

Država članica dobave: država članica, iz katere se opravi dobava znotraj Skupnosti.

Država članica pridobitve: država članica, v kateri poteka pridobitev znotraj Skupnosti.

Država članica uvoza: država članica, v kateri se blago fizično uvozi v EU in sprosti v prosti promet.

Eurofisc: decentralizirano omrežje uradnikov iz davčnih in carinskih uprav držav članic, ki hitro izmenjujejo ciljno usmerjene informacije o morebitnih goljufivih podjetjih in transakcijah.

Eurojust: agencija Evropske unije za pravosodno sodelovanje, ustanovljena za krepitev boja proti hudim oblikam organiziranega kriminala. Sestavljajo jo državni tožilci, sodniki ali policijski uradniki enakih pristojnosti, napoteni iz držav članic v skladu z njihovimi pravnimi sistemi.

Europol: agencija Evropske unije za kazenski pregon, ki pomaga organom kazenskega pregona v državah članicah v boju proti hudim oblikam organiziranega kriminala.

Fiscalis: akcijski program EU za financiranje pobud davčnih uprav za izboljšanje delovanja sistemov obdavčitve na notranjem trgu s komunikacijskimi sistemi in sistemi za izmenjavo informacij, večstranskimi kontrolami, seminarji, projektnimi skupinami, delovnimi obiski, dejavnostmi usposabljanja in drugimi podobnimi dejavnostmi, potrebnimi za doseg ciljev programa.

Identifikacijska številka za DDV (ID DDV): individualna številka, dodeljena vsakemu davčnemu zavezancu, ki namerava dobavljati blago ali storitve ali pridobivati blago za poslovne namene. Vsaka številka ima predpono iz dveh črk, po kateri je mogoče prepoznati državo članico izdajateljico.

Namembna država članica: država članica, v katero se blago odpošlje ali prepelje in ni država članica, v kateri je opravljena dobava.

Neobstoječi gospodarski subjekt: gospodarski subjekt, registriran za namene DDV, ki z morebiti goljufivim namenom pridobi ali namerava pridobiti blago ali storitve, ne da bi plačal DDV, ter to blago in storitve dobavi z DDV, vendar pobranega DDV ne plača nacionalnemu davčnemu organu.

O_MCTL: kontrolno sporočilo sistema VIES, ki se ustvari po prejemu sporočila sistema VIES, v katerem so navedene vse neaktivne identifikacijske številke za DDV, ki jih vsebuje.

Prenos: odpošiljanje ali prevoz blaga, ki ga opravi dobavitelj ali druga oseba v njegovem imenu, v namembni kraj zunaj ozemlja države članice, v kateri se opravi dobava, vendar znotraj Skupnosti, za potrebe svojega podjetja.

Pridobitev blaga znotraj Skupnosti: pridobitev pravice do razpolaganja s premožninami kot lastnik, ki jih pridobitelju odpošlje ali pripelje prodajalec ali pridobitelj ali druga oseba v njegovem imenu v drugo državo članico, kot je država, v kateri se odpošiljanje ali prevoz blaga začne.

Prosti promet: status blaga, uvoženega iz tretjih držav, za katerega so bile opravljene vse uvozne formalnosti, kar omogoča njegovo prodajo ali porabo na trgu EU.

Rekapitulacijsko poročilo: poročilo, ki ga mora predložiti vsak davčni zavezanec, identificiran za namene DDV, ki izvaja dobave znotraj Skupnosti. Rekapitulacijsko poročilo se predloži praviloma vsak mesec, v njem pa je navedena skupna vrednost blaga ali storitev, dobavljenih posameznim pridobiteljem v drugih državah članicah, navedenim po identifikacijski številki za DDV.

SCAC: Stalni odbor za upravno sodelovanje je v skladu s členom 58 Uredbe Sveta (ES) št. 904/2010 regulativni odbor, ki pomaga Komisiji pri zadevah, določenih v tej uredbi. Sestavljajo ga predstavniki držav članic, predseduje pa mu predstavnik Komisije.

Sprostitev blaga: dejanje, s katerim carinski organi sprostijo blago za namene, določene v carinskem postopku.

Upravno sodelovanje: izmenjava informacij med državami članicami, s katero si davčni organi medsebojno pomagajo in sodelujejo s Komisijo v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 904/2010 z dne 7. oktobra 2010, da se zagotovi pravilna uporaba DDV pri dobavah blaga in storitev, pridobitvah blaga znotraj Skupnosti in uvozu blaga. Izmenjave informacij med državami članicami zajemajo vse informacije, ki lahko vodijo do pravilne odmere DDV, tudi glede posameznih primerov.

VIES: sistem izmenjave informacij o DDV je elektronsko omrežje za posredovanje informacij o veljavnih identifikacijskih številkah za DDV podjetij, registriranih v državah članicah, in o davka oproščenih dobavah znotraj Skupnosti. Nacionalne davčne uprave so odgovorne za vnos obeh vrst informacij v omrežje.

Vmesno podjetje: družba, ki izvaja dejanske ali fiktivne dobave znotraj Skupnosti neobstoječim gospodarskim subjektom ali gospodarskim subjektom, ki ne izpolnjujejo svojih obveznosti. Prostovoljno sodeluje v sistemu goljufije.

I

Z enotnim trgom, uvedenim 1. januarja 1993, so bile odpravljene mejne kontrole za trgovino znotraj Skupnosti. Ker je izvoz blaga in storitev v drugo državo članico še naprej oproščen DDV, je to ustvarilo tveganje, da bi bili blago in storitve neobdavčeni tako v državi dobaviteljici kot v državi članici potrošnje. Poleg izgube prihodkov za države članice vpliva nepobran DDV tudi na lastna sredstva Evropske unije.

II

Ta revizija je obravnavala vprašanje, ali je EU uspešna v boju proti goljufijam na področju DDV znotraj Skupnosti. Sodišče je ugotovilo, da sistem EU ni dovolj uspešen ter da nanj negativno vplivajo pomanjkanje primerljivih podatkov in kazalnikov o goljufijah na področju DDV znotraj Skupnosti na ravni EU.

III

Goljufije na področju DDV so pogosto povezane z organiziranim kriminalom. Po navedbah predstavnikov Europola se ocenjuje, da organizirane kriminalne združbe povzročijo državam članicam izgube prihodkov iz DDV v višini 40 do 60 milijard EUR letno in da je 2 % teh združb odgovornih za 80 % goljufij z neobstoječim gospodarskim subjektom znotraj Skupnosti (NGS).

IV

EU je vzpostavila niz orodij, ki jih države članice lahko uporabljajo za boj proti goljufijam na področju DDV znotraj Skupnosti, vendar bi bilo treba nekatera okrepiti ali jih uporabljati bolj dosledno. In sicer:

- (a) v večini obiskanih držav članic ni učinkovitih navzkrižnih preverjanj med carinskimi in davčnimi podatki;

- (b) okvir za upravno sodelovanje omogoča izmenjavo informacij o DDV med davčnimi organi držav članic, vendar so težave v zvezi s točnostjo, popolnostjo in pravočasnostjo podatkov;
- (c) prisotno je pomanjkanje sodelovanja in prekrivanje pristojnosti upravnih in sodnih organov ter organov kazenskega pregona.

Glavna priporočila

V

Za odobritev novih pravnih ukrepov in njihovo izvajanje so odgovorne predvsem države članice, vendar naj Komisija:

- (a) spodbudi usklajena prizadevanja držav članic za vzpostavitev skupnega sistema za zbiranje statističnih podatkov o primerih goljufij na področju DDV znotraj Skupnosti;
- (b) predlaga zakonodajne spremembe, ki bi omogočile uspešno navzkrižno preverjanje med carinskimi podatki in podatki o DDV;
- (c) da pobudo in spodbuja države članice, da se odpravijo pomanjkljivosti v omrežju Eurofisc;
- (d) spodbuja države članice, naj bolje usklajujejo svoje politike glede obrnjene davčne obveznosti;
- (e) se v okviru svoje ocene ureditev za upravno sodelovanje osredotoči na izboljšanje pravočasnosti odgovorov držav članic na zahteve po informacijah, zanesljivosti sistema VIES ter na nadaljnje ukrepanje na podlagi ugotovitev iz prejšnjih poročil o upravnem sodelovanju, ter
- (f) skupaj z državami članicami odpravi pravne ovire, ki preprečujejo izmenjavo informacij med upravnimi in pravosodni organi ter organi kazenskega pregona na nacionalni ravni in na ravni EU. Zlasti bi morala OLAF in Europol imeti dostop do podatkov v sistemu VIES in omrežju Eurofisc, države članice pa bi morale imeti koristi od informacij, ki so jih predložile.

VI

Države članice naj se nezakonitim dejavnostim, ki škodijo finančnim interesom Evropske unije, zoperstavijo z učinkovitimi odvračilnimi ukrepi, vključno z zakonodajnimi. Svet naj zlasti:

- (a) odobri predlog Komisije o solidarni odgovornosti;
- (b) pooblasti Komisijo za pogajanja o ureditvah za medsebojno pomoč z državami, v katerih ima sedež večina ponudnikov digitalnih storitev, in za sklenitev dogovorov o teh ureditvah.

VII

Za uspešno zaščito finančnih interesov Evropske unije naj Evropski parlament in Svet:

- (a) vključita DDV na področje uporabe direktive o boju proti goljufijam (direktive o zaščiti finančnih interesov) in uredbe o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva;
- (b) podelita Evropskemu uradu za boj proti goljufijam jasne pristojnosti in orodja za preiskave goljufij na področju DDV znotraj Skupnosti.

Kako so obdavčene transakcije znotraj Skupnosti

01

Z enotnim trgov, uvedenim 1. januarja 1993, so bile odpravljene mejne kontrole za trgovino znotraj Skupnosti. Dobavitelji, ki so zavezanci za DDV, so upravičeni do uporabe ničelne stopnje DDV pri prodaji kupcem, ki so zavezanci za DDV v drugih državah članicah. Načeloma se DDV plača v državi članici, kjer je blago porabljeno.

02

Davčni organi v državi članici dobaviteljici so dolžni odobriti oprostitev DDV za dobavo blaga znotraj Skupnosti, če je blago bodisi dobavljeno stranki ali neposredno preneseno¹ dobavitelju v drugi državi članici. Oprostitev plačila DDV velja le, če lahko dobavitelj dokaže, da je blago fizično zapustilo državo članico dobaviteljico.

03

Za namene DDV znotraj Skupnosti morajo biti dobavitelji identificirani s posebno identifikacijsko številko (ID) za DDV in morajo o dobavah znotraj Skupnosti ali prenosih redno poročati v rekapitulacijskem poročilu², ki se predloži davčnim organom države članice dobaviteljice. EU je vzpostavila elektronski sistem (VIES)³, po katerem države članice izmenjujejo informacije o gospodarskih subjektih, registriranih za DDV, in o dobavah znotraj Skupnosti.

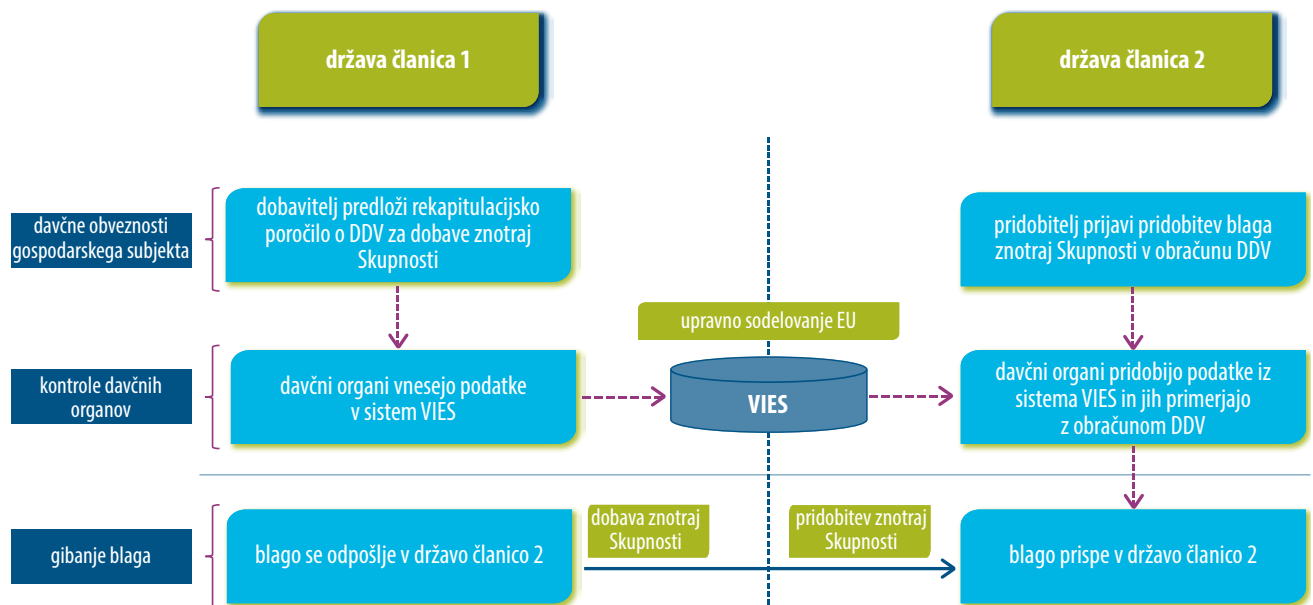
04

Davčni organi države članice dobaviteljice so dolžni vnesti podatke iz rekapitulacijskih poročil v podatkovno zbirko VIES, tako da so ti podatki na voljo davčnim organom v namembni državi članici. Potrošnik mora prijaviti pridobitev znotraj Skupnosti davčnim organom v namembni državi članici, kar je obdavčljiv dogodek, na podlagi katerega se DDV obračuna v končni namembni državi članici. **Diagram 1** prikazuje, kako potekata poročanje o dobavah blaga znotraj Skupnosti po sistemu VIES in nadzor nad njimi.

- 1 Prenos pri tem v skladu s členom 17(1) Direktive Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (direktiva o DDV) (UL L 347, 11.12.2006, str. 1) pomeni pošiljanje ali prevoz blaga, ki ga opravi dobavitelj ali druga oseba v njegovem imenu, v namembni kraj zunaj ozemlja države članice, v kateri se opravi dobava, vendar znotraj EU, za potrebe svojega podjetja.
- 2 Poročilo, ki ga mora predložiti vsak davčni zavezanec, identificiran za DDV, ki izvaja dobave znotraj Skupnosti. Rekapitulacijsko poročilo se pripravi vsak mesec, v njem pa mora biti navedena skupna vrednost blaga, dobavljenega posameznim pridobiteljem v drugih državah članicah, navedenim po identifikacijski številki za DDV. Države članice lahko dovolijo, da se ta poročila predložijo četrtletno, če vrednost dobavljenega blaga ne presega 50 000 evrov.
- 3 Sistem izmenjave informacij o DDV v skladu s členom 17 Uredbe Sveta (EU) št. 904/2010 z dne 7. oktobra 2010 o upravnem sodelovanju in boju proti goljufijam na področju davka na dodano vrednost (prenovitev) (UL L 268, 12.10.2010, str. 1).

Diagram 1

Kako deluje VIES



Vir: Evropsko računsko sodišče.

Kako poteka izogibanje plačilu DDV pri transakcijah znotraj Skupnosti

05

Sistem DDV znotraj Skupnosti je bil pogosto zlorabljen v okviru tako imenovanih goljufij znotraj Skupnosti z neobstoječim gospodarskim subjektom (NGS). V okviru tega sistema goljufije dobavitelj s sedežem v državi članici 1, tako imenovano vmesno podjetje, dobavi blago (z oprostitvijo plačila DDV) drugemu podjetju s sedežem v državi

članici 2, tako imenovanemu neobstoječemu gospodarskemu subjektu. Ta gospodarski subjekt nato izkoristi dobavo blaga znotraj Skupnosti, oproščeno plačila DDV, in to blago ponovno proda na domačem trgu države članice 2, pri čemer ponudi zelo konkurenčne cene. To lahko stori, ker čeprav svojim strankam zaračuna DDV, tega davka ne plača davčnim organom, s čimer poveča svoje stopnje dobička. Nato neobstoječi gospodarski subjekt izgine brez sledu, zaradi česar je v državi članici, v kateri se blago ali storitve porabijo, davek nemogoče pobrati.

06

V skladu z različico te sheme stranka neobstoječega gospodarskega subjekta (posrednik – broker) proda ali navidezno proda blago v tujino, včasih ponovno vmesnemu podjetju, in od davčnih organov zahteva vračilo DDV, ki ga je plačala neobstoječemu gospodarskemu subjektu. Ista transakcija se lahko krožno ponovi, zato je dobila ime „davčni vrtiljak“.

07

Včasih se blago sploh ne premakne ali obstaja samo na papirju. Goljufijo je mogoče še dodatno zaplesti tako, da neobstoječi gospodarski subjekt blago proda vmesnim trgovcem (bufferjem), med katerimi so nekateri lahko pošteni, da bi tako davčnim organom otežil izsleditev goljufije. Če krožni tok vključuje tretjo državo, je mogoče za oviranje sledljivosti transakcij uporabiti tudi carinski postopek 42⁴.

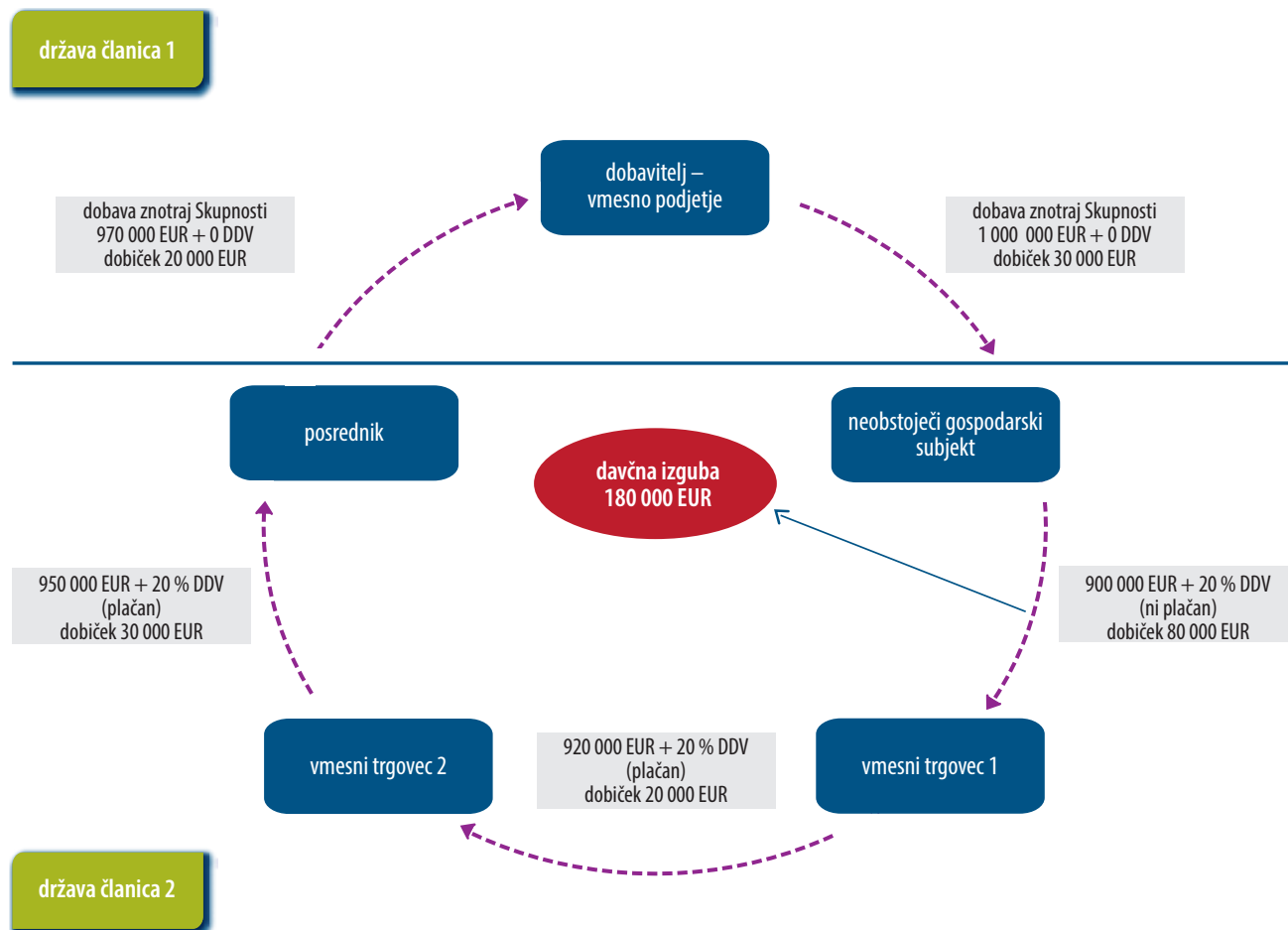
08

Diagram 2 prikazuje osnovno shemo davčnega vrtiljaka, pri čemer je predpostavljeno, da je stopnja DDV 20 %. V prvem koraku vmesno podjetje proda blago neobstoječemu gospodarskemu subjektu za 1 000 000 EUR, ne da bi zaračunalo DDV, saj so dobave znotraj Skupnosti oproščene DDV. V drugem koraku neobstoječi gospodarski subjekt proda blago vmesnemu trgovcu 1 (bufferju) za 1 080 000 EUR (900 000 plus 180 000 EUR DDV). Neobstoječi gospodarski subjekt teh 180 000 EUR DDV ne plača davčnemu organu in izgine. V tretjem koraku vmesni trgovec 1, ki se morda ne zaveda, da sodeluje v goljufivi verigi, proda blago vmesnemu trgovcu 2 z dobičkom 20 000 EUR in plača davčnemu organu 20 % tega dobička kot DDV (4 000 EUR). Vmesni trgovec 2 proda blago posredniku (brokerju) z dobičkom 30 000 EUR in plača DDV v višini 20 % tega dobička (6 000 EUR). Posrednik zaključi goljufivo verigo s prodajo blaga nazaj vmesnemu podjetju z dobičkom 20 000 EUR. Vmesnemu podjetju ne zaračunava DDV, ker so dobave znotraj Skupnosti oproščene DDV, vendar zahteva nazaj DDV, ki ga je plačal vmesnemu trgovcu 2 (190 000 EUR). Davčni organi države članice 2 tako utrpijo davčno izgubo v višini 180 000 EUR, saj so pobrali 10 000 EUR od vmesnih trgovcev 1 in 2, vendar pa vrnejo 190 000 EUR posredniku. Skupni dobiček, pridobljen na podlagi davčnega vrtiljaka, je 180 000 EUR, ki si jih razdelijo različne strani, udeležene v goljufiji.

4 Carinski postopek 42 je postopek, ki ga uvozniki uporabljajo za pridobitev oprostitve plačila DDV, kadar bo uvoženo blago prepeljano v drugo državo članico. DDV se plača v namembni državi članici.

Diagram 2

Shema davčnega vrtiljaka



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi primera Projektne skupine za finančno ukrepanje.

09

Goljufige z neobstoječim gospodarskim subjektom in davčnim vrtiljakom so običajno osredotočene na izdelke visoke vrednosti, kot so mobilni telefoni, računalniški čipi in plemenite kovine, vključujejo pa tudi neopredmetene postavke, kot so ogljikovi dobropisi, plin in električna energija ter certifikati zelene energije.⁵

10

Kot izhaja iz zgoraj navedenega, se posamezne države članice ne morejo same spopasti z goljufigami na področju DDV znotraj Skupnosti, pač pa morajo tesno sodelovati z davčnimi organi drugih držav članic EU in držav nečlanic EU.⁶

Kako poteka upravno sodelovanje v boju proti goljufigam na področju DDV znotraj Skupnosti

11

Z notnim trgovom so bile odpravljene mejne kontrole za trgovino znotraj Skupnosti. Od takrat naprej so države članice odvisne od informacij, ki jih prejmejo od drugih držav članic v zvezi s trgovino znotraj Skupnosti, da lahko pobirajo DDV na svojem ozemlju. Države članice izmenjujejo te informacije z uporabo ureditev za upravno sodelovanje, predvidenih v zakonodaji EU⁷. Ta zakonodaja določa naslednja orodja za upravno sodelovanje:

- (a) izmenjava informacij na zahtevo in izmenjava informacij brez predhodne zahteve z uporabo standardnih obrazcev, ki jih je odobril Stalni odbor za upravno sodelovanje (SCAC);

- (b) izmenjava informacij v okviru elektronske zbirke podatkov VIES (glej odstavka 3 in 4 zgoraj);

- (c) kontrole, izvedene sočasno v dveh ali več državah članicah (večstranske kontrole), in prisotnost davčnih uradnikov v drugih državah članicah, kar jim omogoča dostop do dokumentacije, ki se hrani tam, ali sodelovanje pri preiskavah v teku, ter

- (d) decentralizirano omrežje Eurofisc za hitro izmenjavo ciljno usmerjenih informacij med državami članicami o sumljivih gospodarskih subjektih in podobnih vprašanjih. Njegov namen je spodbuditi in olajšati večstransko sodelovanje v boju proti goljufigam na področju DDV. Omrežje deluje kot okvir za sodelovanje brez pravne osebnosti.

12

Fiscalis je akcijski program EU, ki financira dejavnosti, kot so komunikacijski sistemi in sistemi za izmenjavo informacij, večstranske kontrole, seminarji, projektne skupine, delovni obiski, dejavnosti usposabljanja in druge podobne dejavnosti. Njegov namen je izboljšati pravilno delovanje sistemov obdavčitve na notranjem trgu s krepitevijo sodelovanja med sodelujočimi državami, njihovimi upravami in uradniki.

5 Zgornji dom britanskega parlamenta, odbor za Evropsko unijo, 12. poročilo za obdobje 2012–2013, *The Fight Against Fraud on the EU's Finances* (boj proti goljufigam na področju financ EU), okvir 4, str. 22.

6 Spodnji dom britanskega parlamenta, odbor za javne račune, *Standard Report on the Accounts of HM Revenue and Customs: VAT Missing Trader Fraud* (standardno poročilo o računovodskih izkazih HM Revenue and Customs: goljufige na področju DDV v zvezi z neobstoječim gospodarskim subjektom), 45. poročilo za obdobje 2006–2007, povzetek, str. 3. Glej tudi COM(2014) 71 final z dne 12. februarja 2014 „Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o uporabi Uredbe Sveta (EU) št. 904/2010 o upravnem sodelovanju in boju proti goljufigam na področju davka na dodano vrednost“.

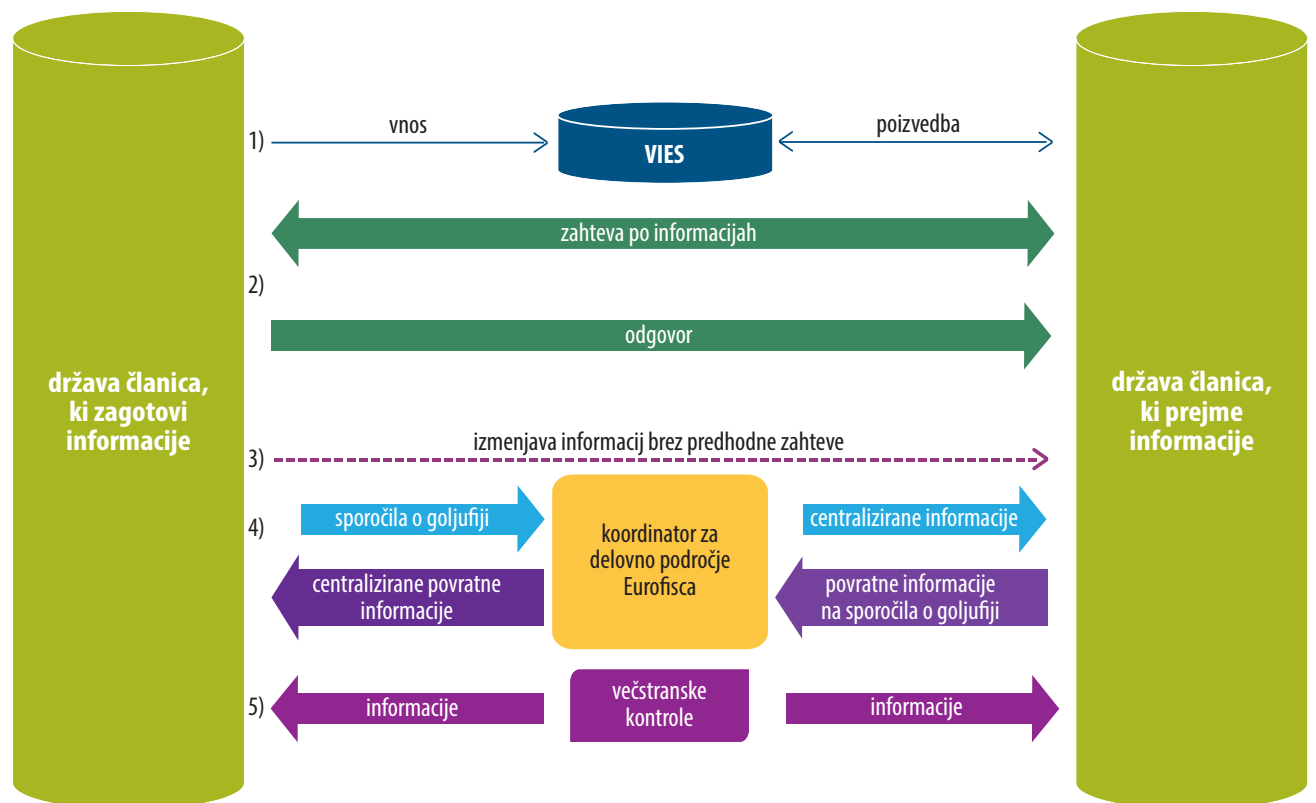
7 Uredba Sveta (EU) št. 904/2010.

13

Diagram 3 spodaj prikazuje, kako delujejo različna orodja za upravno sodelovanje, **Diagram 4** pa njihovo razvrstitev glede na hitrost in podrobnost zagotovljenih informacij.

Diagram 3

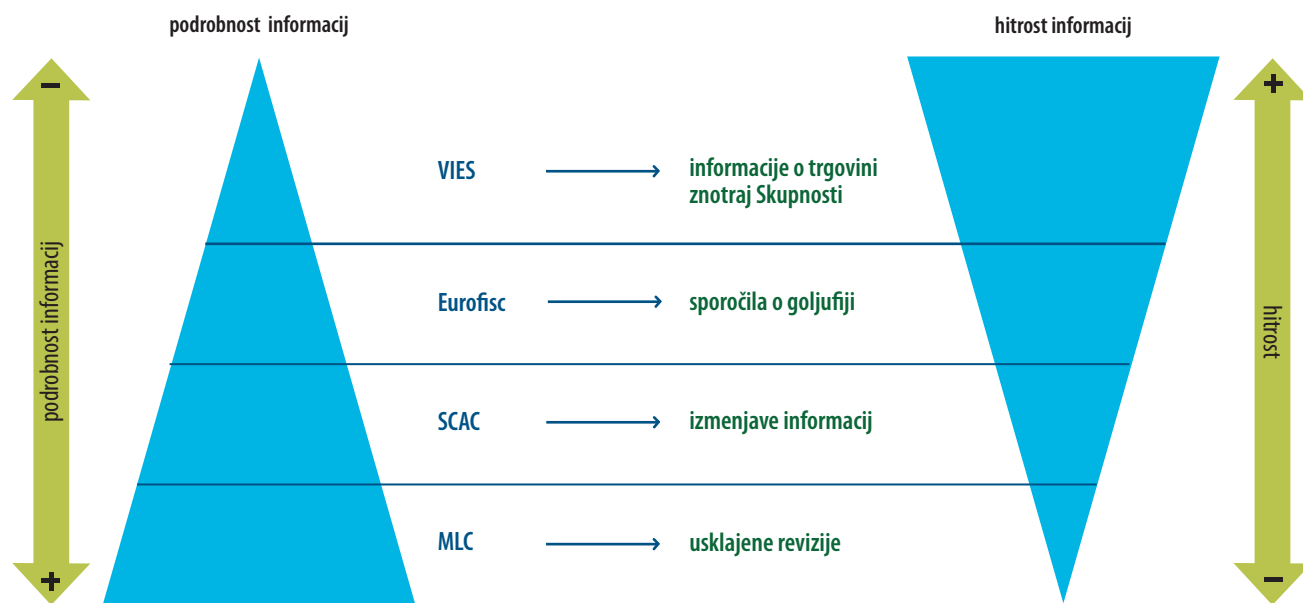
Orodja za upravno sodelovanje



Vir: Evropsko računsko sodišče.

Diagram 4

Razvrstitev orodij za upravno sodelovanje glede na hitrost in podrobnost posredovanih informacij



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij iz omrežja Eurofisc.

Obseg revizije in revizijski pristop

14

Cilj revizije je bil odgovoriti na vprašanje, ali je EU uspešna v boju proti goljufijam na področju DDV znotraj Skupnosti. V ta namen so se obravnavala naslednja podvprašanja:

- (a) Ali Komisija uspešno uporablja orodja, ki jih ima na voljo, za boj proti goljufijam na področju DDV znotraj Skupnosti in ali so ta orodja zadostna? Da bi odgovorilo na to vprašanje, je Sodišče preučilo, ali:
 - (i) je Komisija zanesljivo ocenila obseg goljufij na tem področju in ali je določila ustrezne kazalnike uspešnosti, ki omogočajo oceno obsega težave in uspešnosti regulativnih in kontrolnih ukrepov, sprejetih za njeno premagovanje;
 - (ii) je Komisija vzpostavila uspešne ureditve za upravno sodelovanje med državami članicami, ki omogočajo izmenjavo informacij o DDV med davčnimi organi;
 - (iii) je Komisija prispevala k vzpostavitvi trdnega regulativnega okvira in predlagala ustrezne zakonodajne predloge, za katere je verjetno, da bodo privedli do zmanjšanja goljufij na področju DDV v državah članicah.

- (b) Ali države članice uspešno sodelujejo v boju proti goljufijam na področju DDV znotraj Skupnosti? Da bi odgovorilo na to vprašanje, je Sodišče preučilo, ali so vzpostavljeni primerni mehanizmi za uspešno sporočanje potrebnih informacij in upravno sodelovanje med organi različnih držav članic in znotraj držav članic.

15

Revizija je bila opravljena na ravni Komisije in držav članic. Na ravni Komisije je Sodišče preverjalo, ali posebni regulativni in nadzorni okvir, ki ga je vzpostavila Komisija, upošteva mednarodne najboljše prakse na področju čezmejnega obdavčevanja. Poleg tega je opravilo informativne obiske pri OECD, Europolu, Eurojustu in predsedniku omrežja Eurofisc. Za več informacij o revizijskem pristopu pri Komisiji glej **Prilogo I**.

16

Sodišče je vsem davčnim organom držav članic poslalo anketo o uspešnosti ureditev za upravno sodelovanje v boju proti goljufijam na področju DDV znotraj Skupnosti. Poleg tega je opravilo revizijske obiske zadevnih organov v petih državah članicah (Nemčija, Italija, Madžarska, Latvija in Združeno kraljestvo). Ti so bili izbrani na podlagi analize tveganja ob upoštevanju pomena njihove davčne osnove za DDV in njihove dovzetnosti za goljufije na področju DDV.

17

V izbranih državah članicah je bila pozornost usmerjena v pretok informacij med davčnimi organi držav članic dobaviteljic in držav članic končne potrošnje, da se zagotovi obveščenost davčnih organov o transakcijah znotraj Skupnosti.

18

V vsaki državi članici je Sodišče revidiralo vzorec orodij za upravno sodelovanje: 20 izmenjav informacij na zahtevo, 10 novih registracij v sistem VIES, 20 sporočil o napaki sistema VIES, 10 večstranskih kontrol in 20 sporočil o tveganih gospodarskih subjektih (sporočil o goljufiji), izmenjanih v okviru delovnega področja 1 omrežja Eurofisc. Pri transakcijah v skladu s carinskim postopkom 42 je Sodišče preučilo izmenjavo informacij med carinskimi in davčnimi organi države članice dobaviteljice za vzorec 30 primerov uvoza. Poleg tega je preverilo stanje izvajanja priporočil iz poročila Sodišča o carinskem postopku 42.⁸ Za več informacij o revizijskem pristopu v državah članicah glej **Prilogo II**.

8 Posebno poročilo št. 13/2011 z naslovom Ali se s kontrolo carinskega postopka 42 preprečujejo in ugotovijo utaje DDV? (<http://eca.europa.eu>).

Pomanjkanje primerljivih podatkov in kazalnikov o goljufijah na področju DDV znotraj Skupnosti

19

Za uspešen boj proti goljufijam na področju DDV morajo davčni organi vzpostaviti sisteme za ocenjevanje le-teh in nato določiti operativne cilje za njihovo zmanjšanje. Kot je Sodišče poudarilo leta 2008, bi „razpolaganje s primerljivimi podatki o utaji DDV znotraj Skupnosti [...] pripomoglo k boljši ciljni usmerjenosti sodelovanja med državami članicami. Komisija in države članice bi morale razviti skupni pristop glede količinske opredelitve in analize v zvezi z utajo DDV“.⁹

Pomanjkanje ocen goljufij na področju DDV znotraj Skupnosti na ravni EU

20

Ker samo dve državi članici, Belgija in Združeno kraljestvo, objavljata ocene izgub zaradi goljufij na področju DDV znotraj Skupnosti, Komisija nima ocen za EU kot celoto. (glej **okvir 1**).

21

Ker ni neposrednih informacij o goljufijah na področju DDV, Komisija redno naroča študije za oceno razlike med zneskom dejansko pobranega DDV in celotno obveznostjo plačila DDV, imenovane tudi vrzel v izpolnjevanju obveznosti glede DDV (compliance VAT gap). V najnovejši študiji je vrzel pri DDV ocenjena na 168 milijard EUR v EU-26¹⁰ ali 15,2 % celotne davčne obveznosti v letu 2013¹¹.

22

Vrzel v izpolnjevanju obveznosti glede DDV ni zanesljiva ocena goljufij na področju DDV znotraj Skupnosti, saj poleg tega, da vključuje tako domače kot čezmejne goljufije na področju DDV, vključuje tudi druge izgube prihodkov, vključno s tistimi zaradi zakonitega izogibanja davkom, plačilne nesposobnosti gospodarskih subjektov in praks davčnih organov glede dopuščanja davčnih dolgov podjetjem v težavah. Poleg tega je vrzel pri DDV zelo občutljiva na ocene sive ekonomije, ki so vključene v podatke o BDP.

- 9 Odstavek 110 Posebnega poročila št. 8/2007 o upravnem sodelovanju na področju davka na dodano vrednost (UL C 20, 25.1.2008, str. 1).
- 10 Študije niso vključevale ocen za Hrvaško in Ciper zaradi nepopolnih statistik nacionalnih računov za ti dve državi.
- 11 Evropska komisija, *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States. 2015 Report* (študija za količinsko opredelitev in analizo vrzeli pri DDV v državah članicah EU. Poročilo za leto 2015) (http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm).

Razpoložljive ocene goljufij NGS

Združeno kraljestvo je 22. oktobra 2015 ocenilo, da vrednost goljufij na področju DDV znotraj Skupnosti za obdobje 2013–2014 znaša od 0,5 do 1 milijarde GBP.¹² Objavljeni podatki kažejo zmanjšanje za 0,5 milijarde GBP v zadnjih petih letih.

Po zadnji oceni, ki jo je objavila belgijska vrhovna revizijska institucija, znaša vrednost goljufij v zvezi z neobstoječim gospodarskim subjektom 94 milijonov EUR za leto 2009, 29 milijonov EUR za leto 2010 in 28 milijonov EUR za leto 2011.¹³

¹² <https://www.gov.uk/government/statistics/measuring-tax-gaps>. V Združenem kraljestvu proračunsko leto za namene vladnih računovodskih izkazov traja od 1. aprila do 31. marca.

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 Bruxelles, septembre 2012.*

Pomanjkanje kazalnikov uspešnosti o goljufijah na področju DDV znotraj Skupnosti

23

Komisija ne določa kazalnikov uspešnosti ali operativnih ciljev v zvezi z zmanjšanjem goljufij na področju DDV znotraj Skupnosti, kar z izjemo Združenega kraljestva velja tudi za davčne organe držav članic.

24

Združeno kraljestvo redno določa kazalnike uspešnosti v smislu zbranih dodatnih prihodkov, ki izhajajo iz izmenjave informacij s področja DDV, števila odmer in števila primerov goljufij.

25

Neobstoj ocen goljufij na področju DDV znotraj Skupnosti in kazalnikov uspešnosti za spremljanje napredka na ravni EU predstavlja oviro za presojo, ali so prizadevanja EU v boju proti goljufijam na področju DDV uspešna.

Vzpostavljeni okvir za upravno sodelovanje davčnim organom držav članic omogoča izmenjavo informacij o DDV

26

Za pobiranje DDV na svojem ozemlju so države članice odvisne od informacij, ki jih prejmejo od drugih držav članic v zvezi s trgovino znotraj Skupnosti. Anketa, ki jo je opravilo Sodišče, je pokazala, da 26 od 28 davčnih organov držav članic meni, da sedanji okvir za upravno sodelovanje zadošča za uspešen boj proti goljufijam na področju DDV znotraj Skupnosti.

Države članice so menile, da je izmenjava informacij z uporabo elektronskih standardnih obrazcev najuspešnejše orodje, pri čemer pa je pravočasnost odgovorov slaba

27

Rezultati ankete kažejo, da je ta izmenjava informacij najzmogljivejše orodje za boj proti goljufijam, saj se odgovori lahko uporabijo kot dokaz pred sodiščem. E-obrazci za te izmenjave, ki so bili uvedeni julija 2013, delujejo zadovoljivo in vodijo do hitrejše obdelave zahtevkov. Zbiranje dokazov o vpletenosti gospodarskega subjekta v goljufijo izboljšuje izterjavo DDV. Poleg tega davčni organi te informacije uporabljajo za to, da gospodarskemu subjektu bodisi zavrnejo pravico do odbitka DDV, ki je bil plačan za nakupe,¹⁴ bodisi pravico do oprostitve DDV za dobavo blaga znotraj Skupnosti¹⁵ (tj. do uporabe ničelne stopnje), glede na to, da je gospodarski subjekt vedel ali bi moral vedeti, da so njegove transakcije povezane z davčnimi izgubami, ki so posledica goljufije.

14 Sodba Sodišča EU z dne 6. julija 2006 v združenih zadevah C-439/04 in C-440/04, Kittel in Recolta Recycling, ZOdl., str. I-6177, točki 60 in 61.

15 Sodba Sodišča EU z dne 6. septembra 2012 v zadevi C-273/11, Mecsek-Gabona, točka 55.

28

Obstajata dve vrsti izmenjave informacij z uporabo standardnih obrazcev: izmenjava informacij na zahtevo in izmenjava informacij brez predhodne zahteve.

Izmenjava informacij na zahtevo

29

Organi držav članic naj bi zahtevane informacije predložili čim prej, vendar ne pozneje kot tri mesece po datumu prejema zahtevka. Kadar zaproseni organ že ima navedene informacije, se rok skrajša na največ en mesec.

30

Vendar pa je bila pravočasnost odgovorov nezadovoljiva. Statistični podatki, ki so jih države članice poslale Komisiji, kažejo, da so, gledano v celoti, države članice odgovorile pozno na 41 % zahtevkov, prejetih v letu 2013. Šest držav članic je odgovorila pozno v več kot 50 % primerov. Analiza števila prejetih zahtevkov po državah članicah kaže, da zamude niso bile vedno sorazmerne z obsegom dela, ki ga povzroča število zahtevkov.

31

Davčni organi nobene od revidiranih držav članic razen Združenega kraljestva niso določili operativnih ciljev za zmanjšanje deleža poznih odgovorov, za zbiranje dodatnih prihodkov na podlagi izmenjave informacij s področja DDV ali za število odmer/primerov goljufij. Poleg tega je učinek tega orodja za upravno sodelovanje v smislu pobranega DDV v veliki meri še nepoznan.

32

Vendar pa je anketa pokazala, da so vsi razen enega anketiranca zadovoljni s kakovostjo odgovorov. Komisija je določila kazalnike uspešnosti glede števila izmenjav informacij, cilj povečati izhodiščno število izmenjav informacij na zahtevo za 13 %, ki ga je določila, pa je bil leta 2013 dosežen.

33

Elektronska izmenjava informacij na zahtevo je koristno orodje, ki ga države članice cenijo. Vendar pa je premalo informacij o uspešnosti v smislu pobranega DDV. Poleg tega pozni odgovori ovirajo uspešnost pobiranja DDV.

Izmenjava informacij brez predhodne zahteve

34

V skladu z zakonodajo EU „pristojni organ vsake države članice brez predhodne zahteve posreduje informacije [...] pristojnemu organu katere koli zadevne države članice v naslednjih primerih:

- (a) kadar se šteje, da je obdavčitev izvedena v namembni državi članici in so informacije, ki jih zagotovi država članica porekla, nujne za učinkovitost kontrolnega sistema namembne države članice;
- (b) kadar ima država članica razloge za domnevo, da je bila v drugi državi članici kršena zakonodaja o DDV ali obstaja verjetnost take kršitve;
- (c) kadar obstaja tveganje izgube davka v drugi državi članici¹⁶.

35

Komisija je določila kazalnike uspešnosti glede števila izmenjav informacij med državami članicami, njen cilj povečati izhodiščno število za 10 % pa je bil leta 2013 dosežen.

36

Anketa je pokazala, da države članice nedvomno štejejo orodje kot koristno. Posredovale so številne primere (dodatne odmere DDV, informacije o neobstoječih gospodarskih subjektih, popravki v sistemu VIES), v katerih je bila izmenjava informacij brez predhodne zahteve zanje pomembna.

VIES zagotavlja informacije o transakcijah znotraj Skupnosti z občasnimi težavami glede zanesljivosti

37

EU je vzpostavila elektronski sistem (VIES), v okviru katerega države članice izmenjujejo informacije o gospodarskih subjektih, registriranih za DDV, in o dobavah znotraj Skupnosti. Države članice so odgovorne za zagotavljanje kakovosti in zanesljivosti informacij, vključenih v sistem VIES, in bi morale izvajati postopke za preverjanje teh podatkov na podlagi njihove ocene tveganja. Ta preverjanja se načeloma opravijo pred izdajo identifikacijske številke za namene DDV, če pa se pred tako identifikacijo opravijo le predhodna preverjanja, pa najpozneje v šestih mesecih po tej identifikaciji.

¹⁶ Člen 13(1) Uredbe Sveta (ES) št. 904/2010.

38

Čeprav je anketa Sodišča le nakazala občasne težave z zanesljivostjo sistema (štirje sodelujoči od 28), (i) je bilo omenjenih 17 težav v zvezi z nerazpoložljivostjo ali pozno razpoložljivostjo podatkov, (ii) so odgovori na anketo razkrili tudi težave pri dostopu do podatkov iz 11 držav članic, (iii) so sodelujoči v zvezi z 10 državami članicami poročali o težavah s pravočasnim preklicem identifikacijskih števil za DDV ter (iv) v sedmih državah članicah podatki o identifikacijskih številkah za DDV niso bili posodobljeni.

39

Te ugotovitve so potrdili revizijski preizkusi, ki jih je Sodišče opravilo v petih obiskanih državah članicah. Poleg tega so preizkusi pokazali, da se nove identifikacijske številke za DDV v sistem VIES vnesejo, ne da bi sprožile preglede na podlagi tveganja in „primerne podučitve“¹⁷ gospodarskih subjektov, ki so že registrirani za davčne namene. Da bodo sistemi držav članic za obvladovanje tveganja uspešni in bodo zmanjšali problem neobstojećih gospodarskih subjektov, je pomembno, da se gospodarski subjekti z visokim tveganjem pregledajo takoj po registraciji v sistem VIES.

40

Pozitivno je, da je bil na Portugalskem vzpostavljen dvotirni sistem identifikacijskih števil za DDV, tj. ena identifikacijska številka za DDV za domače dejavnosti in druga, ločena identifikacijska številka za DDV, ki se uporablja za dobavo blaga znotraj Skupnosti. Poleg tega imajo nekatere države članice, kot so Španija, Portugalska in Hrvaška, vzpostavljene dodatne kontrole za preverjanje davčnih zavezancev, ki želijo izvajati dobave znotraj Skupnosti.

41

Sodišče je izbralo vzorec sporočil o napaki sistema VIES, ki so se nanašala na napačne številke DDV,¹⁸ in ugotovilo, da se davčni organi v večini obiskanih držav članic¹⁹ niso odzvali na ta sporočila. To povečuje tveganje, da nekatere dobave ne bodo obdavčene. Poleg tega mora država članica, ki prejme rekapitulacijska poročila, obvestiti pošiljatelja v dveh delovnih dneh, če so številke za DDV napačne. Vendar pa je v enem primeru država članica poslala sporočilo o napaki več kot dve leti in pet mesecev prepozno. Če sporočilo o napaki prispe po poteku roka zastaranja²⁰, DDV ni mogoče pobrati.

42

Pri davčnem vrtiljaku izvaja vmesno podjetje dejanske ali fiktivne dobave znotraj Skupnosti neobstojećim gospodarskim subjektom ali gospodarskim subjektom, ki ne izpolnjujejo svojih obveznosti. Zato je treba identificirati in spremljati trgovinske partnerje v drugih državah članicah ter jih, če je potrebno, nemudoma izbrisati iz registra. Vendar v nekaterih državah članicah zakonodaja ne dovoljuje izbrisa vmesnega podjetja samo zato, ker ima poslovne odnose z neobstojećim gospodarskim subjektom ali gospodarskim subjektom, ki ne izpolnjujejo svojih obveznosti.

- 17 V skladu z vodnikom *Compliance Risk Management Guide For Tax Administrations* (vodnik za obvladovanje tveganja neupoštevanja predpisov za davčne uprave), ki ga je pripravila projektna skupina št. 32 programa Fiscalis, je v primerih, ko je razlog za neskladnost gospodarskih subjektov zapletenost nekega dela davčne zakonodaje, mogoče ravnati tako, da davčni organi zagotovijo brezplačno svetovanje za gospodarske subjekte ali predlagajo spremembo zakonodaje, da se zapletenost odpravi.
- 18 Kadar država članica pošlje rekapitulacijsko poročilo o DDV po sistemu VIES, pošlje država članica, ki informacije prejme, sporočilo o napaki, ki vsebuje seznam vseh zaznanih nepravilnih identifikacijskih števil za DDV.
- 19 Italija (v vseh desetih primerih), Madžarska (v sedmih od desetih primerov), Latvija (v enem od desetih primerov) in Združeno kraljestvo (v vseh desetih primerih).
- 20 Obdobje, po katerem DDV ni mogoče pobrati, kot je določeno z davčno zakonodajo držav članic.

43

Komisija ne izvaja nadzornih obiskov držav članic, da bi ocenila, ali so te sprejele potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da so podatki, ki jih davčni zavezanci posredujejo zaradi identifikacije za namene DDV popolni in točni.²¹ Brez takšnih obiskov Komisija težko spremlja izboljšave teh ukrepov.

44

Sistem VIES je zelo koristno orodje za izmenjavo podatkov o dobavah znotraj Skupnosti med državami članicami. Vendar pa so pri njegovi uporabi v državah članicah prisotne pomanjkljivosti, ki občasno vplivajo na zanesljivost, točnost, popolnost in pravočasnost podatkov v sistemu VIES in s tem na njegovo uspešnost v boju proti goljufijam.

Večstranske kontrole so uspešno orodje, vendar se izvajajo manj pogosto

45

Dve ali več držav članic se lahko dogovori za izvajanje usklajenih kontrol davčne obveznosti enega ali več povezanih gospodarskih subjektov, kadar menijo, da so take kontrole uspešnejše kot kontrole, ki jih opravi samo ena država članica.

46

Anketa je pokazala, da 27 držav članic meni, da so večstranske kontrole koristno orodje za boj proti goljufijam na področju DDV. Vendar to orodje ni v celoti izkoriščeno in njegova uporaba se zmanjšuje. Statistični podatki Komisije kažejo, da se je število večstranskih kontrol, ki so jih sprožile države članice, zmanjšalo z 52 v letu 2011 na 42 v letu 2012 in le 33 v letu 2013. Večstranske kontrole so pogosto počasne: revizija Sodišča je pokazala, da v večini primerov niso bile končane v predvidenem obdobju enega leta. Poleg tega cilj Komisije, da se izhodiščno število začetih večstranskih kontrol poveča za 7 %, tj. na 46, v letu 2013 ni bil dosežen. To kaže, da priporočilo Komisije, da naj bi se število večstranskih kontrol, ki jih sprožijo države članice, povečalo na približno 75 v letu 2014, ni bilo realno.

47

Davčni organi obiskanih držav članic nimajo kazalnikov uspešnosti, z izjemo Združenega kraljestva, ki je določilo operativni cilj za pobrani DDV, ki izhaja iz sodelovanja v večstranskih kontrolah. Druge države članice ne spremljajo izterjave DDV, odmerjenega na podlagi večstranskih kontrol, pri katerih sodelujejo, kar zmanjšuje spodbude za povečanje njihove udeležbe v večstranskih kontrolah.

21 Člen 22 Uredbe Sveta (ES) št. 904/2010.

Eurofisc: obetavno orodje, ki ga je treba izboljšati

48

Eurofisc je decentralizirano omrežje uradnikov iz davčnih in carinskih uprav držav članic, ki hitro izmenjujejo ciljno usmerjene informacije o morebitnih goljufivih podjetjih in transakcijah. Trenutno se v omrežju Eurofisc izvajajo štiri delovna področja (DP) (glej **okvir 2**).

49

Komisija zagotavlja tehnično in logistično podporo za omrežje Eurofisc, vendar ne sodeluje pri rednem poslovanju omrežja niti nima dostopa do informacij, izmenjanih v okviru tega omrežja. Uradniki za zvezo držav članic, ki sodelujejo na posameznem delovnem področju omrežja Eurofisc, imajo izkušnje v boju proti goljufijam na področju DDV. Iz svojih vrst imenujejo koordinatorja za posamezno delovno področje omrežja Eurofisc. Ta koordinator zbira in razširja informacije, ki jih pošljejo sodelujoči uradniki za zvezo omrežja Eurofisc.

50

Ko država članica podjetje opredeli kot vmesno podjetje, ki izvaja fiktivne ali dejanske dobave znotraj Skupnosti neobstoječim gospodarskim subjektom ali gospodarskim subjektom, ki ne izpolnjujejo svojih obveznosti, je treba informacije o njegovih sedanjih in predvidenih partnerjih nemudoma poslati po omrežju Eurofisc, tako da jih je mogoče identificirati, spremljati in, če je potrebno, nemudoma izbrisati iz registra. V nasprotnem primeru je zmožnost držav članic za preprečitev goljufij NGC, še preden do njih pride, omejena. Brez hitrega mehanizma za povratne informacije o koristnosti prejetih sporočil o goljufiji države članice ne morejo izboljšati kakovosti svojih analiz tveganja.

51

Anketa Sodišča je pokazala, da 27 držav članic meni, da je omrežje Eurofisc učinkovit sistem zgodnjega opozarjanja za preprečevanje goljufij, vendar pa je vseeno opozorilo na naslednje slabosti, ki so jih potrdili tudi revizijski preizkusi v državah članicah: (i) povratne informacije niso bile dovolj pogoste, (ii) izmenjani podatki niso bili vedno dobro ciljno usmerjeni, (iii) vse države članice ne sodelujejo na vseh delovnih področjih omrežja Eurofisc, (iv) izmenjave informacij niso uporabniku prijazne in (v) izmenjave podatkov so prepočasne.

Delovna področja omrežja Eurofisc

- DP 1: goljufije z neobstoječim gospodarskim subjektom znotraj Skupnosti (NGS).
- DP 2: goljufije v zvezi s prevoznimi sredstvi (avtomobili, plovili in letali).
- DP 3: goljufije, povezane z zlorabo carinskega postopka 42.
- DP 4: opazovalnica za trende in gibanja na področju goljufij v zvezi z DDV.

52

V vseh obiskanih državah članicah je obdelava in nalaganje sporočil o goljufiji dolgotrajen in težaven proces. Preučitev vzorca 20 sporočil o goljufiji na obiskano državo članico je potrdila, da je izmenjava informacij v določenem obsegu nepopolna, počasna in uporabniku neprijazna, poteka pa z uporabo Excelovih preglednic. Koordinator delovnega področja omrežja Eurofisc ročno zbira in razširja te preglednice med uradniki za zvezo držav članic, ki sodelujejo v omrežju Eurofisc. Zaradi tega obstaja tveganje prenosa nepopolnih ali napačnih informacij.

53

Revizija Sodišča je pokazala, da vsaka država članica izvaja svoje analize tveganja. Skupnih meril ali virov informacij za izvedbo te analize tveganja ni. Tudi povratnih informacij o koristnosti izmenjanih podatkov je malo. Posledično države članice, ki sodelujejo v različnih delovnih področjih, pogosto izmenjujejo informacije, ki vključujejo nesumljive gospodarske subjekte, kar pomeni tratenje virov.²²

54

Kazalniki kakovosti za posredovane/prejete povratne informacije ali za pravočasnost ne obstajajo. Čeprav se zagotavljajo statistični podatki o številu podjetij, za katera so bila poslana sporočila po mreži, in njihovi razvrstitvi v različne kategorije, države članice niso vzpostavile drugih kazalnikov uspešnosti, da bi ocenile uspešnost različnih delovnih področij omrežja Eurofisc. Poleg tega ni nobenih splošnih statističnih podatkov o pravočasnosti predloženih povratnih informacij.

55

Rezultati vzorčnih preizkusov, izvedenih v obiskanih državah članicah, kažejo, da jih večina potrebuje več kot tri mesece, da na prejeta sporočila o goljufiji posredujejo povratne informacije. V številnih primerih so predložene informacije nepopolne, v nekaterih pa tudi niso predložene v standardni obliki, zaradi česar prihaja do dodatnih zamud pri obdelavi.

Komisija zagotavlja dragoceno pomoč državam članicam, vendar ne izvaja obiskov v državah članicah

56

Države članice in Komisija preučijo in ovrednotijo delovanje ureditev za upravno sodelovanje. Komisija združi izkušnje držav članic s ciljem izboljšati delovanje teh ureditev.

57

Anketa Sodišča kaže, da 25 od 28 vprašanih meni, da Komisija zagotavlja dragoceno pomoč državam članicam. Komisija je 12. februarja 2014 objavila poročilo, v katerem je ocenila upravno sodelovanje.²³ Poudarila je, da lahko države članice uspešno obravnavajo davčne goljufije in davčne utaje le, če sodelujejo, in da je zato izboljšanje upravnega sodelovanja med davčnimi upravami držav članic ključni cilj.

- 22 V obdobju 2011–2014 je bilo na delovnem področju 1 naloženih v sistem skupaj 30 493 sporočil za nadzorovana podjetja. Za 11 028 (36 %) izmed vseh naloženih sporočil za prošene države članice niso predložile povratnih informacij. Pri preostalih 19 465 sporočilih je bilo 11 127 (57 %) podjetij ocenjenih, da so običajni gospodarski subjekti, pri katerih ni tveganja goljufij. Na delovnem področju 3 je bilo leta 2013 naloženih 83 301 sporočil, kar pomeni 80-odstotno povečanje v primerjavi z letom 2012. Čeprav se je število izmenjav informacij znatno povečalo, se je ciljno usmerjanje informacij zmanjšalo: skoraj 83 % gospodarskih subjektov, naloženih v sistem v letu 2013, je bilo razvrščenih med nesumljive, medtem ko je bilo leta 2012 takih 70 %.
- 23 COM(2014) 71 final z dne 12. februarja 2014.

58

Komisija je v svojem poročilu izpostavila področja, na katerih je upravno sodelovanje mogoče še okrepiti. „Na splošno je treba hitreje odgovarjati na zahtevke za informacije, saj je zamuhanje pri odgovorih ključno vprašanje [...]; povratne informacije, zagotovljene spontano ali na zahtevo, so pristop, ki ga je v okviru dobrega sodelovanja in najboljših praks treba spodbujati, saj je najboljši način za obveščanje davčnih uradnikov, da je bilo njihovo delo (v določeni meri) koristno“.

59

Poročilo Komisije je med drugim temeljilo na vprašalniku, ki ga je poslala državam članicam. Vendar pa od njegove objave do te revizije ni bil opravljen noben obisk držav članic. Brez obiskov davčnih organov držav članic na kraju samem Komisija ne more natančno vedeti, kako ureditve za upravno sodelovanje dejansko delujejo, in tako uspešno izboljšati njihovo delovanje.

Informacije, prejete iz držav nečlanic EU, se ne izmenjujejo med državami članicami

60

, Kadar pristojni organ države članice prejme informacije od države nečlanice EU, lahko v skladu s pravom EU te informacije prenese pristojnim organom držav članic, ki bi jih informacije lahko zanimale, in vsekakor pristojnim organom, ki jih zahtevajo.²⁴

61

Samo 13 anketiranih meni, da države članice uporabljajo to možnost za izmenjavo informacij, prejetih od držav nečlanic EU. Hkrati je devet anketirancev predlagalo sklenitev dogovora o ureditvah za medsebojno pomoč v zvezi z DDV z Združenimi državami Amerike, osem anketirancev pa je predlagalo sporazume s Turčijo in Kitajsko, kar potrjuje pomen takšnih informacij.

62

Informacije iz držav nečlanic EU so še posebej pomembne za izvrševanje izterjave DDV na področju digitalnih storitev in neopredmetenih sredstev, dobavljenih evropskim potrošnikom z oddaljenih lokacij brez kakršne koli neposredne ali posredne fizične navzočnosti dobavitelja v potrošnikovi jurisdikciji (glej odstavke 90 do 92).

24 Člen 50(1) Uredbe Sveta (ES) št. 904/2010.

Fiscalis je pomemben instrument EU za krepitev upravnega sodelovanja

63

EU je vzpostavila večletni akcijski program EU Fiscalis 2013 za financiranje pobud davčnih uprav za izboljšanje delovanja sistemov obdavčevanja na notranjem trgu. Nedavno je bil podaljšan do leta 2020.²⁵ Fiscalis 2013 je zajemal obdobje 2008–2013, za katero je bilo namenjenih 156,9 milijona EUR, medtem ko finančna sredstva, namenjena programu Fiscalis 2020, znašajo 223,4 milijona EUR. Uredba, s katero je bil vzpostavljen program Fiscalis 2020, nanovo opredeljuje njegov posebni cilj in bolj jasno poudarja podporo boju proti davčnim goljufijam, utaji davkov in agresivnemu davčnemu načrtovanju.²⁶

64

Sodišče je pregledalo vmesne²⁷ in končne ocene²⁸ programa Fiscalis 2013 in izločke nekaterih projektnih skupin Fiscalis ter opravilo intervjuje z uradniki držav članic, pristojnimi za program Fiscalis. V vsaki revidirani državi članici je Sodišče izbralo vzorec orodij za upravno sodelovanje, ki so se financirala iz programa Fiscalis: 20 izmenjav informacij na zahtevo, 20 sporočil o napaki sistema VIES, 10 večstranskih kontrol in 20 sporočil o goljufiji, izmenjanih v okviru delovnega področja 1 omrežja Eurofisc.

65

Čeprav je v odločbi o programu Fiscalis 2013 navedeno, da „delovni program vsebuje kazalnike za posebne cilje Programa“, Komisija do vmesnega ocenjevanja ni določila nobenih kazalnikov. V vmesni oceni je bilo priporočeno, naj Komisija in države članice vzpostavijo sistem spremljanja in ocenjevanja, ki temelji na rezultatih, vključno z nizom ključnih kazalnikov izločka in izida ter, kadar je mogoče, izhodiščne vrednosti in cilje, na podlagi katerih bi bilo mogoče letno meriti napredek. Komisija je vzpostavila sistem za spremljanje uspešnosti, vendar je ta začel delovati šele aprila 2014, zato se je isti očitek ponovil v končni oceni iz junija 2014.

66

Zaradi neobstoja izhodiščnih vrednosti in kazalnikov ni bilo mogoče količinsko opredeliti uspešnosti programa Fiscalis 2013. Po drugi strani so kvalitativni dokazi iz ocen ali tisti, ki so jih posredovali uporabniki v obiskanih državah članicah, v veliki meri pozitivni. Tako na primer glede na vmesno oceno programa Fiscalis 2013 anketiranci in intervjuvanci menijo, da program Fiscalis prispeva k uspešnejšemu boju proti goljufijam v smislu zmanjšanja števila goljufij, njihovega boljšega odkrivanja in večjega zneska pobranega davka po odkritju goljufije (izterjava davka). Vendar pa nobeden od petih davčnih organov držav članic, ki jih je obiskalo Sodišče, ne meri izidov svojega sodelovanja v programu Fiscalis v tem smislu.

25 Odločba št. 1482/2007/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2007 o vzpostavitvi programa Skupnosti za izboljšanje delovanja sistemov obdavčitve na notranjem trgu (Fiscalis 2013) in razveljavitvi Odločbe 2235/2002/ES (UL L 330, 15.12.2007, str. 1). Dejavnosti vključujejo komunikacijske sisteme in sisteme za izmenjavo informacij, večstranske kontrole, seminarje, projektne skupine, delovne obiske, dejavnosti usposabljanja in druge podobne dejavnosti.

26 Uredba (EU) št. 1286/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o vzpostavitvi akcijskega programa za izboljšanje delovanja sistemov obdavčitve v Evropski uniji za obdobje 2014–2020 (Fiscalis 2020) in razveljavitvi Odločbe št. 1482/2007/ES (UL L 347, 20.12.2013, str. 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.

Financiranje orodij za upravno sodelovanje

67

Približno 22 % proračunskih sredstev je bilo porabljenih za skupne ukrepe v obliki večstranskih kontrol, delovnih obiskov, seminarjev in projektnih skupin, v končni oceni pa so bili stroški ocenjeni kot zelo zmerni. V okviru vmesne ocene je bilo ugotovljeno, da je na ravni posameznih ciljev program v veliki meri prispeval k izboljšanju upravnega sodelovanja med sodelujočimi nacionalnimi davčnimi upravami.

Zagotavljanje ustrezne infrastrukture IT

68

Skoraj 75 % proračuna je bilo namenjenih komunikacijskim sistemom in sistemom za izmenjavo informacij. Končna ocena je bila posebej osredotočena na sisteme IT, saj je nanje odpadel tako velik delež odhodkov v okviru programa Fiscalis 2013. Ti stroški so se šteli kot utemeljeni zaradi visoke stopnje uporabe teh sistemov. Poleg tega je bilo videti, da so deležniki splošno prepričani o njihovi vrednosti. V revidiranih državah članicah so imeli uporabniki na splošno pozitivno mnenje o sistemih IT.

Krepitev strokovnosti v projektnih skupinah Fiscalis

69

Projektne skupine Fiscalis sestavljajo strokovnjaki iz držav članic. Te skupine so med drugim sodelovale pri posodabljanju vodnika po dobri praksi za boj proti goljufijam na področju DDV znotraj Skupnosti.²⁹ Davčni organi držav članic so zadovoljni s svojo udeležbo v teh skupinah in menijo, da so prispevale k razširjanju dobre upravne prakse in izboljšale znanje davčnih uradnikov o davčnem pravu EU. Sodišče meni, da so priporočila o najboljši praksi, ki jih je pripravila projektna skupina programa Fiscalis št. 29³⁰, dobra, in jih je uporabilo kot osnovo za kontrolni model za carinski postopek 42 (glej *Prilogo III*).

70

Glede na vmesno oceno je program Fiscalis veliko prispeval k temu, da so davčni uradniki lahko pridobili dobro razumevanje prava Unije in njegovega izvajanja, zlasti na področju DDV in trošarin. Program je tudi v zelo velikem obsegu prispeval k razvoju dobre upravne prakse.

- 29 Vodnik po dobri praksi je objavljen na spletnih straneh držav članic.
- 30 Projektna skupina Fiscalis št. 29 o zlorabi pravil o DDV pri uvozu.

Zakonodaja o DDV je bila prilagojena za boj proti goljufijam na področju DDV

71

Uspešna strategija za boj proti goljufijam na področju DDV terja sprejete ustreznih zakonodajnih ukrepov za boj proti goljufijam na področju DDV znotraj Skupnosti. V sporočilu iz leta 2008 je Komisija določila akcijski načrt o usklajeni strategiji za izboljšanje boja proti goljufijam na področju DDV v Evropski uniji, ki je vključeval 11 zakonodajnih predlogov³¹, namenjenih izboljšanju preprečevanja goljufij na področju DDV³², odkrivanja goljufij na področju DDV³³ in zmožnosti davčne uprave za pobiranje in izterjavo davkov³⁴.

72

Svet je sprejel večino teh predlogov, razen za solidarno odgovornost ter za deljeno odgovornost pri zaščiti vseh prihodkov držav članic.

Obdobje poročanja za rekapitulacijska poročila o DDV in čas za njihovo oddajo sta se skrajšala

73

Z enim od sprejetih predlogov³⁵ je bila uvedena obvezna mesečna predložitev informacij o dobavah blaga znotraj Skupnosti, če skupni znesek transakcij presega prag 50 000 EUR, da bi se omogočilo hitrejše odkrivanje goljufij. Vendar lahko države članice ohranijo četrtno poročanje za dobave blaga pod pragom ter za zagotavljanje storitev.

74

Komisija je zaprosila zunanje izvajalca za oceno učinka na podjetja za spremembo, povezano s prehodom s četrtnih na mesečna rekapitulacijska poročila, ter za različne možnosti glede mejnih vrednosti in odstopanj. Študija³⁶ je pokazala, da izvajanje ni enotno,³⁷ kar povzroča dodatne stroške za podjetja. Pogostejša predložitev rekapitulacijskih poročil pomeni dodatne stroške za podjetja, tako enkratne kot ponavljajoče se. En vir stroškov je pomanjkanje usklajenosti davčnih organov v različnih državah članicah, v katerih podjetje deluje. Ponavljajoči se stroški izhajajo iz ponavljanja postopka vsak mesec namesto četrtno. Če veljajo različni roki za predložitev obračunov DDV in rekapitulacijskih poročil, so potrebne dodatne kontrole. Poleg tega različne zahteve v zvezi s poročanjem pomenijo, da ne veljajo za vse gospodarske subjekte, ki delujejo na notranjem trgu, enaki konkurenčni pogoji.

75

Vse države članice so prilagodile svojo zakonodajo o DDV direktivi o DDV. Vendar pa so v Nemčiji rezultati revizije pokazali, da čeprav je zakonodaja o DDV usklajena z direktivo o DDV, gospodarski subjekti še vedno oddajajo četrtna ali letna rekapitulacijska poročila, čeprav presegajo prag 50 000 EUR za obvezna mesečna rekapitulacijska poročila.

- 31 COM(2008) 807 final z dne 1. decembra 2008 o usklajeni strategiji za izboljšanje boja proti goljufijam na področju DDV v Evropski uniji.
- 32 Poglavji V in IX Uredbe Sveta (EU) št. 904/2010 v zvezi z VIES, poglavje 3 naslova XI direktive o DDV, in sicer člen 226, v zvezi s pravili glede izdajanja računov ter naslov VI direktive o DDV v zvezi z obveznostjo obračuna DDV za transakcije znotraj Skupnosti.
- 33 Direktiva Sveta 2008/117/ES z dne 16. decembra 2008 o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost z namenom boja proti davčnim goljufijam, povezanim s transakcijami znotraj Skupnosti (UL L 14, 20.1.2009, str. 7), ki spreminja člen 263(1) direktive o DDV in člen 20 Uredbe Sveta (EU) št. 904/2010 zaradi skrajšanja časovnih okvirov za predložitev in izmenjavo informacij o rekapitulacijskih poročilih, Direktiva Sveta 2009/69/ES z dne 25. junija 2009 o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost glede davčne utaje, povezane z uvozom (UL L 175, 4.7.2009, str. 12), ki spreminja člen 143 direktive o DDV, poglavje V Uredbe (EU) št. 904/2010 o avtomatičnem dostopu do podatkov ter poglavje X Uredbe (EU) št. 904/2010 o omrežju Eurofisc.
- 34 Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost glede davčne utaje, povezane z uvozom in drugimi čezmejnimi transakcijami v zvezi s predlogom za solidarno odgovornost (ni bil sprejet), Direktiva Sveta 2010/24/EU z dne 16. marca 2010 o vzajemni pomoči pri izterjavi terjatev v zvezi z davki, carinami in drugimi ukrepi (UL L 84, 31.3.2010, str. 1), ki je začela veljati 1. januarja 2012, in predlog za deljeno odgovornost pri zaščiti vseh prihodkov držav članic, ki ni bil sprejet v uredbo o upravnem sodelovanju.
- 35 Direktiva 2008/117/ES, ki spreminja člen 263(1) direktive o DDV.

Carinski postopek 42: večino priporočil Računskega sodišča je Komisija sprejela, vendar jih države članice niso izvedle

76

Carinski postopek 42 je postopek, ki ga uvozniki uporabljajo za pridobitev oprostitve plačila DDV, kadar bo uvoženo blago prepeljano v drugo državo članico. DDV se plača v namembni državi članici. Pravilna izvedba carinskega postopka 42 je odvisna od tega, ali:

- (a) uvoznik v uvozni deklaraciji zagotovi popolne in pravilne informacije o DDV;³⁸
- (b) carinski organi pred sprostitvijo blaga te informacije preverijo in jih nato pošljejo davčnim organom;
- (c) davčni organi te informacije primerjajo z informacijami v rekapitulacijskem poročilu o DDV, ki ga predloži uvoznik;
- (d) so informacije v rekapitulacijskem poročilu na voljo davčnim organom drugih držav članic v okviru VIES ter
- (e) davčni organi v namembni državi članici zagotovijo, da se DDV tam obračuna, tako da primerjajo obračun DDV pridobitelja z informacijami v VIES. Glej kontrolni model Evropskega računskega sodišča za carinski postopek 42 v **Prilogi III**.

77

Sodišče je kot nadaljnje ukrepanje na podlagi svoje predhodne revizije o carinskem postopku 42³⁹ in da bi ugotovilo, kako carinski in davčni organi sodelujejo med seboj in z organi drugih držav članic, na primer z uporabo, kadar je to potrebno, delovnega področja 3 omrežja Eurofisc (glej **okvir 2**), ter da bi preverilo popolnost podatkov v sistemu VIES, izbralo na tveganju temelječ vzorec 30 primerov uvoza po carinskem postopku 42 v vsaki obiskani državi članici. Prav tako je spremljalo, kako Komisija izvaja njegova priporočila iz Posebnega poročila št. 13/2011.

Navzkrižna preverjanja med carinskimi podatki in podatki o DDV v večini obiskanih držav članic niso učinkovita

78

Manjkajoče informacije za blago, uvoženo po carinskem postopku 42, lahko privedejo do zlorabe postopka in posledično v nezadostno plačilo DDV držav članic. Tokratna revizija Sodišča v državah članicah je pokazala pomanjkanje popolnosti podatkov v sistemu VIES o uvozu po carinskem postopku 42. Sodišče je ugotovilo, da carinski organi Nemčije in Združenega kraljestva ne pošiljajo podatkov o uvozu po carinskem postopku 42 davčnim organom. Prav tako je ugotovilo, da gospodarski subjekti v Nemčiji, Italiji in Združenem kraljestvu ne poročajo ločeno v rekapitulacijskem poročilu o DDV o nadaljnjih dobavah znotraj Skupnosti, ki izhajajo iz uvoza po carinskem postopku 42.

36 *Expert study on the issues arising from a reduced time frame and the options allowed for submitting recapitulative statements. Final report* (študija o vprašanjih, ki izhajajo iz skrajšanega roka in različnih možnosti za oddajo rekapitulacijskih poročil. Končno poročilo, 28. oktober 2011 (http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.html).

37 17 držav članic je uveljavilo odstopanje v zvezi s četrtno oddajo rekapitulacijskih poročil, deset pa se jih ni odločilo za izvajanje tega odstopanja; v petih državah članicah je vloga za odstopanje obvezna, v 12 pa neobvezna; dve državi članici imata ločeno rekapitulacijsko poročilo za blago in storitve, drugih 25 pa rekapitulacijsko poročilo, ki združuje blago in storitve; 22 držav članic zahteva predložitev v elektronski obliki (vendar z desetimi izjemami), v petih elektronska oddaja ni obvezna.

38 Členi 143 (2) in 85 do 89 Direktive Sveta 2006/112/ES ter Prilogi II in III Izvedbene uredbe Komisije (EU) št. 756/2012 z dne 20. avgusta 2012 o spremembi Uredbe (EGS) št. 2454/93 o določbah za izvajanje Uredbe Sveta (EGS) št. 2913/92 o carinskem zakoniku Skupnosti (UL L 223, 21.8.2012, str. 8).

39 Posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 13/2011.

79

Zato davčni organi ne morejo navzkrižno preverjati carinskih podatkov o uvozu po carinskem postopku 42 in rekapitulacijskih poročil o DDV, ki jih predloži uvoznik. Ta navzkrižna preverjanja so ključna za zagotavljanje, da so davčni organi drugih držav članic obveščeni o ustreznih nadaljnjih dobavah blaga, tako da slednje ne ostane neobdavčeno na ozemlju države članice potrošnje blaga. V Latviji so bila samodejna navzkrižna preverjanja na voljo, vendar niso preprečila primera nezadostne prijave v rekapitulacijskem poročilu o DDV.⁴⁰

80

Rezultat revizijskih preizkusov, ki jih je Sodišče opravilo v izbranih državah članicah, je pokazal primere podcenitve, neoddaje rekapitulacijskih poročil o DDV, vključitve neveljavnih identifikacijskih števil za DDV v uvozno deklaracijo in neprijavljenih trikotnih poslov. Samo 22 držav članic izmenjuje informacije v okviru delovnega področja 3 omrežja Eurofisc.

81

Sistemi elektronskega carinjenja v nobeni od obiskanih državah članicah razen Italije ne vključujejo samodejnega preverjanja identifikacijskih števil za DDV. Sodišče ni našlo dokazov, da cariniki preverjajo veljavnost identifikacijskih števil za DDV pred sprostitvijo blaga v prosti promet.⁴¹ Prav tako ni našlo dokazov o prevozu blaga v namembno državo članico.⁴² V enem primeru dobavljeno blago ni bilo istovetno uvoženemu blagu. Le na Madžarskem so carinski organi naknadno preverili, ali je uvoznik izpolnil vse pogoje za oprostitev plačila DDV za vseh 30 primerov uvoza v izbranem vzorcu.

82

Francoska vrhovna revizijska institucija meni,⁴³ da je neobstoj hitrega elektronskega sistema, ki bi omogočal preverjanje, ali je carinska oprostitev v državi članici uvoza izravnana z obdavčitvijo v državi članici pridobitve glavni vzrok za goljufije na področju DDV v Evropi.

83

Drug pomemben razlog za goljufije je podcenitev in napačna klasifikacija uvoženega blaga. Urad OLAF je usklajeval skupno carinsko operacijo⁴⁴ glede podcenitve tekstila in obutve iz Kitajske. Ugotovil je, da je 40 % blaga, ki se sprosti v prosti promet po carinskem postopku 42, podcenjenega. Sodišče je v Združenem kraljestvu v dveh primerih opazilo podcenjen uvoz po carinskem postopku 42, ki ga je na podlagi skupne carinske operacije urada OLAF že zaznal davčni in carinski organ Združenega kraljestva (HMRC). HMRC ocenjuje, da učinek na znesek pobranega DDV v Združenem kraljestvu znaša 0,5 milijona GBP, v drugih državah članicah pa 10,6 milijona GBP. Ocenjeni učinek na znesek pobranih carin v Združenem kraljestvu znaša 81 milijonov GBP. Te učinke je ocenil HMRC za vse postavke, ki sta jih v obdobju treh let uvozila dva gospodarska subjekta, zajeta v vzorcu.

- 40 Projektna skupina Fiscalis obravnava sodelovanje med carinskimi in davčnimi organi, Komisija pa se je strinjala, da bo na podlagi priporočil projektne skupine Fiscalis ponovno preučila vprašanje navzkrižnega preverjanja med carinskimi deklaracijami in rekapitulacijskimi poročili.
- 41 V Nemčiji je bilo takih primerov 24, v Latviji 30 in v Združenem kraljestvu 20.
- 42 V Nemčiji je bilo takih primerov 13, v Italiji 23, v Latviji 29 in v Združenem kraljestvu 20.
- 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, januar 2015.*
- 44 Določena v Konvenciji Neapelj II, sestavljeni na podlagi člena K. 3 Pogodbe o Evropski uniji, o medsebojni pomoči in sodelovanju med carinskimi upravami.

84

Komisija je sprejela in izvedla 5 od 7 priporočil, ki jih je Sodišče podalo v poročilu za leto 2011. Vendar pa Svet ni sprejel priporočila, po katerem bi bil uvoznik solidarno odgovoren za izgubo DDV, ki nastane v namembni državi članici (glej odstavek 72).

85

Zakonodajne izboljšave Komisije v zvezi s carinskim postopkom 42 in nadaljnje ukrepanje na podlagi priporočil iz posebnega poročila Sodišča št. 13/2011 so pozitivni vidiki, vendar pa boj proti goljufijam ovirajo slabo izvajanje in primeri neskladnosti, ugotovljeni v državah članicah s to revizijo.

Obrnjena davčna obveznost: koristno orodje v boju zoper goljufije znotraj Skupnosti z neobstoječim gospodarskim subjektom, ki se ne uporablja dosledno

86

Načelo obrnjene davčne obveznosti je, da se obveznost obračuna DDV z dobavitelja prenese na stranko. To pomeni, da je stranka, če je davčni zavezanec, dolžna plačati DDV davčnim organom namesto dobavitelju. V tem primeru se ne more zgoditi, da neobstoječi gospodarski subjekt ne bi izpolnil svoje obveznosti plačila v državno blagajno, saj ne pobere DDV od svoje stranke.

87

Pravilo obrnjene davčne obveznosti je začasen ukrep, ki ga je mogoče uporabljati do decembra 2018.⁴⁵ Uporablja se le v posebnih okoliščinah za določene sektorje, dovzetne za davčni vrtiljak, in ne predvideva splošne uporabe. **Okvir 3** prikazuje nekaj primerov sektorjev, za katere lahko države članice uporabijo mehanizem obrnjene davčne obveznosti.

88

Sodišče meni, da je mehanizem obrnjene davčne obveznosti koristno orodje v boju proti goljufijam, če ga vse države članice dosledno uporabljajo za te tvegane sektorje. V nasprotnem primeru se goljufi preselijo v državo članico, v kateri se obrnjena davčna obveznost ne uporablja, kar omejuje zmogljivost za boj proti goljufijam na področju DDV na ravni EU (glej posebno poročilo Evropskega računskega sodišča št. 6/2015 o celovitosti in izvajanju sistema EU za trgovanje z emisijami).

89

Komisija na tej stopnji ni mnenja, da bi bil posplošen mehanizem obrnjene davčne obveznosti, tj. razširitev obrnjene davčne obveznosti na vse sektorje gospodarstva, uspešen v boju proti goljufijam, saj bi preusmeril goljufije na fazo trgovine na drobno, kjer so tveganja utaje DDV večja. Rezultati ankete Sodišča to potrjujejo, saj je le eden od anketirancev predlagal takšno posplošeno uporabo mehanizma obrnjene davčne obveznosti.

45 Direktiva Sveta 2013/43/EU z dne 22. julija 2013 o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost v zvezi z neobvezno in začasno uporabo mehanizma obrnjene davčne obveznosti za dobavo določenega blaga in storitev, dovzetnih za goljufije (UL L 201, 26.7.2013, str. 4).

Primeri sektorjev, v katerih se lahko uporablja mehanizem obrnjene davčne obveznosti

- Gradbeništvo, vključno s popravili, čiščenjem, vzdrževanjem, rekonstrukcijo in rušenjem.
- Prenos pravic do emisije toplogrednih plinov.
- Dobava naprav z integriranimi vezji, kot so mikroprocesorji in centralne procesne enote, v stanju, preden se vstavijo v končne proizvode.
- Dobava plina in električne energije davčnemu zavezancu – preprodajalcu.
- Dobava certifikatov za plin in elektriko.
- Zagotavljanje telekomunikacijskih storitev.
- Dobava igralnih konzol ter tabličnih in prenosnih računalnikov.
- Dobava žita in industrijskih rastlin, vključno z oljnimi semeni in sladkorno peso.
- Dobava neobdelanih in polobdelanih kovin, vključno s plemenitimi kovinami.
- Dobava mobilnih telefonov.
- Nekatere vrste lesa (hlodi, deske, tramovi).

Zakonodaja o elektronskem poslovanju upošteva mednarodno najboljšo prakso, vendar jo je težko izvajati

90

Zagotavljanje storitev na daljavo in neopredmetena sredstva pomenijo izziv za sisteme DDV, saj pogosto povzročijo popoln izpad ali neustrezno nizek znesek pobranega DDV. EU uporablja načelo namembne države pri čezmejnem zagotavljanju elektronskih storitev in neopredmetenih sredstev končnim strankam ter poslovanju med podjetji in potrošniki (B2C), kar je v skladu z najboljšimi mednarodnimi praksami, ki jih je opredelila OECD.

91

Načelo namembne države pomeni, da naj bi bil kraj porabe za čezmejno zagotovljene storitve in neopredmetena sredstva, ki jih je mogoče dostaviti iz oddaljene lokacije, namenjene zasebnemu prejemniku nerezidentu, jurisdikcija, v kateri ima prejemnik svoje običajno prebivališče.⁴⁶

⁴⁶ OECD, *Consumption Taxation of Cross-Border Services and Intangible Property in the Context of E-Commerce* (obdavčitev porabe čezmejno opravljenih storitev in neopredmetenih sredstev v okviru elektronskega poslovanja), 2001.

92

Če države članice nimajo dovolj informacij o zagotavljanju storitev in neopredmetenih sredstev v okviru poslovanja med podjetji in potrošniki (B2C) iz tretjih držav po internetu, je izvrševanje pravil o elektronskem poslovanju težavno, pobiranje DDV pa ogroženo. Po navedbah nemškega računskega sodišča⁴⁷ je znesek pobranega DDV v Nemčiji iz naslova zagotavljanja elektronskih storitev B2C iz tretje države leta 2011 znašal samo 23,7 milijona EUR in v letu 2012 padel na 22,8 milijona EUR, pri čemer je elektronsko poslovanje v fazi hitre širitve. Nemška vrhovna revizijska institucija je zato zaključila, da obstaja veliko neregistriranih gospodarskih subjektov.

Pomanjkanje sodelovanja in prekrivanje pristojnosti upravnih in sodnih organov ter organov kazenskega pregona v boju proti goljufijam na področju DDV

93

Goljufije na področju DDV so pogosto povezane z organiziranim kriminalom. Izkupiček goljufij NGS se običajno ponovno vloži v druge kriminalne dejavnosti. To zahteva sprejetje skupnega in večdisciplinarnega pristopa za boj proti goljufijam na področju DDV znotraj Skupnosti. Po navedbah predstavnikov Europol⁴⁸ se ocenjuje, da izguba prihodkov iz DDV, ki jo povzročijo organizirane kriminalne združbe, znaša 40 do 60 milijard EUR letno in da je 2 % teh združb odgovornih za 80 % goljufij z neobstoječim gospodarskim subjektom (NGS).

94

Evropski svet je večkrat opozoril na pomanjkanje sodelovanja med upravnimi in pravosodni organi ter organi kazenskega pregona.⁴⁹ To je izziv za uspešen boj proti davčnim goljufijam.

Pomanjkanje izmenjave podatkov med carinskimi, davčnimi in policijskimi organi ter organi kazenskega pregona

95

Na ravni EU ni celostne politike ali strategije za preiskovanje in pregon goljufij. Organi kazenskega pregona in pravosodni organi pogosto delujejo neodvisno in zelo pogosto ne vključujejo vseh prizadetih držav članic.⁵⁰

47 Zvezno računsko sodišče, 2013 *Bemerkungen – Weitere Prüfungsergebnisse Nr. 11 - Ausländische Internetanbieter zutreffend besteuern.*

48 Izjava g. Van Heuckeloma na konferenci o goljufijah na področju DDV, ki sta jo pripravila poslanca Evropskega parlamenta Ingeborg Gräßle in Benedek Javor 4. februarja 2015 v Evropskem parlamentu v Bruslju (<http://antikorrupcio.hu/en/vat-fraud-in-the-eu-member-states/>).

49 Dokumenti Evropskega sveta 12 623/5/13 z dne 16. septembra 2013, 16 071/1/14 z dne 20. marca 2015 in 9368/15 z dne 1. junija 2015.

50 Strateški sestanek o goljufijah pri DDV, ki ga je organiziral Eurojust marca 2011, glej dokument Sveta 11 570/11 z dne 17. junija 2011.

96

Evropski svet je ustanovil delovno skupino za carinsko sodelovanje (CCWP). Ta strokovna skupina deluje na področju operativnega sodelovanja med nacionalnimi carinskimi upravami zaradi povečanja njihove zmogljivosti izvrševanja in zlasti opredelitve potrebe po novih oblikah sodelovanja med carinskimi in drugimi agencijami/skupnimi carinskimi operacijami.⁵¹

97

Ta delovna skupina je ugotovila, da je sodelovanje med carino in policijo ter med carinskimi in davčnimi organi kar dobro, vendar še vedno obstajajo nekatere ovire za sodelovanje. Najpomembnejše so omejitve glede izmenjave informacij, neobstoje strukturiranih sistemov in povezanih podatkovnih zbirk, informacije, ki niso pravočasne ali so slabe kakovosti, in odsotnost ustreznih povratnih informacij. V poročilu je poudarjeno tudi, da obstaja ponavljajoče se tveganje prekrivanja in podvajanja.

98

Vse države članice ne sodelujejo na vseh delovnih področjih omrežja Eurofisc (glej odstavek 51). Delovno področje 3 je posvečeno goljufijam NGS, povezanim z uvozom po carinskem postopku 42. Vključenih je dvaindvajset držav članic, vendar pa sodelujejo predvsem davčni in ne carinski organi.⁵² Od petih obiskanih držav članic sodelujejo na delovnem področju 3 samo madžarski in italijanski carinski organi.

99

Revizija Sodišča je prav tako pokazala, da carinski organi Nemčije in Združenega kraljestva ne pošiljajo podatkov o uvozu po carinskem postopku 42 davčnim organom ter da gospodarski subjekti v Nemčiji, Italiji in Združenem kraljestvu ne poročajo ločeno v rekapitulacijskem poročilu o DDV o nadaljnjih dobavah znotraj Skupnosti, ki izhajajo iz uvoza po carinskem postopku 42 (glej odstavek 78).

100

Pomanjkanje izmenjave podatkov med carinskimi, davčnimi in policijskimi organi ter organi kazenskega pregona zmanjšuje uspešnosti boja proti goljufijam. Belgiji je uspelo zmanjšati izgube, povezane z goljufijami, za 85 % v samo dveh letih s sprejetjem „združenega“ pristopa z boljšim sodelovanjem med organi, kar je omogočilo osredotočenje na uničenje organizatorjev namesto na neobstoječe gospodarske subjekte.⁵³

- 51 Dokument Sveta 12 978/14 z dne 22. septembra 2014.
- 52 V poročilu delovne skupine za carinsko sodelovanje je dano priporočilo, naj carinski organi prevzamejo aktivnejšo vlogo na delovnem področju 3 omrežja Eurofisc. Glej dokument Sveta 16 071/1/14 z dne 20. marca 2015.
- 53 Z 1,1 milijarde EUR v letu 2001 na 159 milijonov EUR v letu 2003. Vir: *Ondersteuningscel (BTW fraude) – Cellule de soutien (Fraude TVA)*. Glej *Rapport annuel des Finances 2003*. Glej tudi *Fraude intra-communautaire 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*, Bruselj, september 2012.

Europol in OLAF nimata dostopa do podatkov v sistemu VIES in omrežju Eurofisc

101

Niti Europol niti OLAF nima dostopa do podatkov omrežja Eurofisc. Države članice se za zavrnitev takega dostopa sklicujejo na člena 35 in 55 Uredbe št. 904/2010 in nacionalna pravila o davčni tajnosti. Delovna področja 1–3 omrežja Eurofisc zajemajo izmenjavo podatkov. To ne velja za delovno področje 4 omrežja Eurofisc, pri katerem gre za opazovalnico za goljufije, ki spremlja trende pri goljufijah. Čeprav ne gre za izmenjavo podatkov, Europol in OLAF ne smeta dostopati do teh informacij. Prav tako nimata dostopa do sistema VIES.

102

To je sicer v skladu z uredbo, vendar zmanjšuje zmožnost Euopola in urada OLAF za preprečevanje goljufij na področju DDV z določitvijo in onemogočanjem organiziranih kriminalnih združb, ki so v ozadju vrtiljakov, in celo njihovo zmožnost za oceno dejanskega učinka goljufij na področju DDV znotraj Skupnosti.

103

Prekrivanje pristojnosti ter pomanjkanje učinkovitega sodelovanja in izmenjave informacij med upravnimi in pravosodnimi organi ter organi kazenskega pregona tako na nacionalni kot tudi na mednarodni ravni ovirata boj proti goljufijam na področju DDV znotraj Skupnosti. Leta 2013 so bile razmere med Europolom, Eurojustom in uradom OLAF opisane kot „zapletena mreža“, ki prispeva k pomanjkanju usklajenega odziva na goljufije.⁵⁴

EMPACT: dobra pobuda, vendar je njena trajnost ogrožena

104

EU je leta 2010 vzpostavila večletni politični cikel za boj proti hudim oblikam mednarodnega in organiziranega kriminala,⁵⁵ katerega cilja sta:

- (a) uspešno sodelovanje med organi kazenskega pregona držav članic, institucijami EU, agencijami EU in drugimi ter
- (b) skladen in trden operativni ukrep, usmerjen v najbolj pereče kriminalne grožnje, s katerimi se sooča EU.

105

Na podlagi ocene ogroženosti, ki jo je pripravil Europol,⁵⁶ so predstavniki držav članic opredelili devet prednostnih področij, vključno z goljufijami na področju trošarin in goljufijami NGS. Za vsako prednostno področje je pripravil večletni strateški načrt, ki zajema obdobje 2014–2017. Cilj načrta je onemogočiti zmogljivosti organiziranih kriminalnih združb in specialistov, vključenih v goljufije na področju trošarin in goljufije NGS.

106

Načrt za obdobje 2014–2017 omenja deset možnih pomanjkljivosti. Poleg poudarjanja visoke ravni strokovnega znanja in prilagodljivosti organiziranih kriminalnih združb je bilo v njem opozorjeno na pomanjkanje sistematičnega sodelovanja med organi kazenskega pregona in davčnimi organi na nacionalni ravni in ravni EU. Prav tako so bile ugotovljene pravne ovire za izmenjavo informacij med Europolom in državami članicami, ki so zastopane v omrežju Eurofisc.

54 Zgornji dom britanskega parlamenta, odbor za Evropsko unijo, 12. poročilo za obdobje 2012–2013, *The Fight Against Fraud on the EU's Finances* (boj proti goljufijam na področju financ EU).

55 Osnutek sklepov Sveta o oblikovanju in izvajanju političnega cikla EU za organizirani kriminal in hude oblike mednarodnega kriminala, dokument 15 358/10 COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94.

56 Ocena ogroženosti zaradi organiziranega kriminala in hudih kaznivih dejanj (SOCTA), ki je bila opravljena leta 2013.

107

Načrt je vseboval šest strateških ciljev. Eden od njih se nanaša na izmenjavo razpoložljivih obveščevalnih podatkov na ravni EU o najbolj pretečnih organiziranih kriminalnih združbah. Ti ukrepi se prekrivajo z informacijami, ki se o tveganih podjetjih izmenjujejo v okviru delovnega področja 1 omrežja Eurofisc. Poleg tega so na sestanku Stalnega odbora za upravno sodelovanje nekatere države članice ugovarjale, da bi organi kazenskega pregona uporabljali celoten vodnik dobre prakse za boj proti goljufijam na področju DDV znotraj Skupnosti, ki ga je pripravila projektna skupina programa Fiscalis št. 82, saj naj bi večina poglavij zadevala davčne uprave in ne organe kazenskega pregona.

108

Za merjenje doseganja posameznih ciljev so bili pod okriljem Evropske multidisciplinarne platforme proti kriminalnim grožnjam (EMPACT) pripravljene nekateri operativni akcijski načrti. Države članice so morale dejavnosti iz operativnih akcijskih načrtov za leto 2014 financirati iz svojih nacionalnih proračunov. Poročila o napredku v zvezi z operativnimi akcijskimi načrti za leto 2014 kažejo, da dva od 11 operativnih ukrepov nista bila zaključena in sta bila odložena na leto 2015 zaradi pomanjkanja finančnih sredstev. To pomanjkanje finančnih sredstev ogroža doseganje ciljev platforme EMPACT in trajnost operativnih akcijskih načrtov.

109

Leta 2015 je Komisija Europolu dodelila sedem milijonov EUR za financiranje operativnih ukrepov v letih 2015 in 2016. Vendar glede na to, da ta okvir zajema devet prednostnih področij, še ni mogoče reči, ali bo zagotovil finančno vzdržnost platforme EMPACT, kar zadeva prednostno področje goljufij NGS.

Države članice se ne strinjajo s predlogi za vključitev DDV v področje uporabe direktive o zaščiti finančnih interesov in uredbe o ustanovitvi evropskega javnega tožilstva

110

Marca 2011 so strokovnjaki iz vseh držav članic na sestanku, ki ga je organiziral Eurojust, pozvali k učinkovitejšemu sodelovanju med upravnimi in pravosodnimi organi ter organi kazenskega pregona na nacionalni in mednarodni ravni.⁵⁷ Priporočili so, naj se pripravijo pravila o izključni pristojnosti za goljufije na področju DDV znotraj Skupnosti ali pa naj se preiskovanje in pregon teh kaznivih dejanj zaupa Evropskemu javnemu tožilstvu (EPPO).

111

Vendar pa večina držav članic nasprotuje predlogu Komisije za vključitev DDV na področje uporabe direktive o boju proti goljufijam (direktive o zaščiti finančnih interesov)⁵⁸ ali v uredbo o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva. Nevključitev DDV v področje uporabe teh zakonodajnih predlogov bi bila velik korak nazaj, saj obstoječi pravni okvir, in sicer konvencija o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti⁵⁹, ki naj bi jo nadomestila direktiva o zaščiti finančnih interesov, zajema goljufije na področju DDV, na kar je pred kratkim opozorilo Sodišče EU (zadeva C-105/14 z dne 8. septembra 2015, Taricco). Poleg tega nobena sekundarna zakonodaja ne dodeljuje uradu OLAF preiskovalnih pooblastil na področju DDV.

- 57 Strateški sestanek o goljufijah pri DDV, ki ga je organiziral Eurojust marca 2011, glej dokument Sveta EU 11 570/11 z dne 17. junija 2011.
- 58 COM(2012) 363 final z dne 11. julija 2012 - Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava.
- 59 Konvencija o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti z dne 26. julija 1995 in dveh protokolov h Konvenciji (Akt Sveta z dne 19. junija 1997 in Akt Sveta z dne 27. septembra 1996).

112

Ta revizija je obravnavala vprašanje, ali je EU uspešna v boju proti goljufijam na področju DDV znotraj Skupnosti. Velika večina držav članic, ki so glavne upravičenke prihodkov iz DDV, je izrazila zadovoljstvo nad tem, kako je sedanji sistem vzpostavljen, in ceni koristi medsebojnega sodelovanja. Vendar pa so države članice navedle področja sistema, na katerih so potrebne nadaljnje izboljšave. Poleg tega je revizija razkrila pomembne slabosti, ki kažejo, da sistem ni dovolj uspešen. Te slabosti je treba obravnavati. Komisija je v preteklosti predlagala številne zakonodajne ukrepe, ki državam članicam omogočajo, da izboljšajo okvir za izmenjavo informacij med svojimi davčnimi organi zaradi boja proti goljufijam na področju DDV znotraj Skupnosti,⁶⁰ vendar pa države članice še niso vseh sprejele. To pomeni, da bi bilo treba pripraviti nove zakonodajne in druge pobude, kot je predlagano in druge pobude, kot je predlagano v priporočilih v nadaljevanju.

Merjenje uspešnosti sistema

113

Pomanjkanje primerljivih podatkov in ustreznih kazalnikov za merjenje uspešnosti držav članic negativno vpliva na uspešnost sistema EU v boju proti goljufijam na področju DDV znotraj Skupnosti (glej odstavke 19 do 25).

Priporočilo 1

Komisija naj spodbudi usklajena prizadevanja držav članic za vzpostavitev skupnega sistema za oceno obsega goljufij na področju DDV znotraj Skupnosti, kar bi državam članicam omogočilo ocenjevanje svoje uspešnosti pri zmanjševanju obsega goljufij na področju DDV znotraj Skupnosti, izboljšanje odkrivanja goljufij ter povečanje davčnih izterjav po odkritju goljufije. Ta sistem bi lahko temeljil na praksah, ki se že uporabljajo v nekaterih državah članicah.

Navzkrižno preverjanje carinskih podatkov s podatki o DDV je ključnega pomena

114

Revizija je pokazala, da navzkrižno preverjanje med uvozom po carinskem postopku 42 in rekapitulacijskimi poročili o DDV ni mogoče, ker carinski organi teh podatkov ne pošiljajo davčnim organom in ker gospodarskim subjektom v rekapitulacijskih poročilih o DDV ni treba ločeno poročati o dobavah znotraj Skupnosti, ki izhajajo iz takega uvoza. Poleg tega ne izmenjujejo vse države članice podatkov o tveganim uvozu po carinskem postopku 42 v okviru delovnega področja 3 omrežja Eurofisc. (Glej odstavke 76 do 85)

Priporočilo 2

Carinski organi držav članic naj pošiljajo podatke o uvozu po carinskem postopku 42 davčnim organom ter izvajajo druge ukrepe iz kontrolnega modela Sodišča za carinski postopek 42 (glej **Prilogo III**).

60 Na primer, predlog Komisije z dne 20. julija 2004 za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o medsebojni upravnih pomoči za zaščito finančnih interesov Skupnosti pred goljufijami in drugimi oblikami nezakonitega ravnanja (COM(2004) 509, kakor je bil spremenjen s predlogom COM(2006) 473 final).

Zaključki in priporočila

Priporočilo 3

Komisija naj predlaga zakonodajne spremembe, ki bi omogočile uspešno navzkrižno preverjanje med carinskimi in davčnimi podatki.

Izboljšanje sistema zgodnjega opozarjanja omrežja Eurofisc za boljše ciljno usmerjanje na zelo tvegane gospodarske subjekte

115

Države članice menijo, da je Eurofisc učinkovit sistem zgodnjega opozarjanja, vendar so izrazile nezadovoljstvo, da izmenjava informacij ni uporabniku prijazna ter da izmenjava podatkov poteka počasi in ni vedno dobro ciljno usmerjena. Z revizijo v izbranih državah članicah je bilo tudi ugotovljeno, da sta obdelava podatkov in dostop do informacij dolgotrajen in težaven proces, ki temelji na Excelovih preglednicah, ki se razpošiljajo uradnikom za zvezo držav članic, pri čemer obstaja tveganje, da bodo prenesene nepopolne ali napačne informacije. Povratne informacije v izhodiščno državo se pogosto zagotavljajo s precejšnjimi zamudami (glej odstavke 48 do 55).

Priporočilo 4

Komisija naj državam članicam priporoči, da:

- (a) uvedejo skupno analizo tveganja, vključno z uporabo analize socialnih omrežij, in tako zagotovijo, da bodo informacij, izmenjane po omrežju Eurofisc, omejene na goljufije;
- (b) izboljšajo hitrost in pogostost teh izmenjav informacij;

- (c) za te izmenjave informacij uporabljajo zanesljivo in uporabniku prijazno informacijsko okolje;
- (d) določijo ustreznih kazalnikov in ciljev za merjenje doseganja rezultato na različnih delovnih področjih;
- (e) sodelujejo na vseh delovnih področjih omrežja Eurofisc.

Izboljšanje obstoječega pravnega okvira

116

Predloga Komisije o solidarni odgovornosti v primerih čezmejne trgovine Svet ni sprejel. To zmanjšuje odvračilni učinek zoper poslovanje z goljufivimi gospodarskimi subjekti. Izvajanje direktive o DDV glede roka za predložitev rekapitulacijskih poročil v državah članicah ni enotno, kar povečuje upravno breme za gospodarske subjekte, ki poslujejo v več kot eni državi članici (glej odstavke 73 do 75).

Priporočilo 5

Svet naj odobri predlog Komisije o solidarni odgovornosti.

Zaključki in priporočila

Priporočilo 6

Komisija naj predlaga spremembo direktive o DDV, da bi dosegli nadaljnjo uskladitev zahtev držav članic glede poročanja v zvezi z DDV za dobave blaga in zagotavljanja storitev znotraj Skupnosti.

117

Dokazi kažejo, da se po uvedbi obrnjene davčne obveznosti v eni ali več državah članicah goljuji preselijo v državo članico, v kateri se obrnjena davčna obveznost ne uporablja. (Glej odstavke 86 do 89.)

Priporočilo 7

Komisija naj spodbuja države članice k boljšemu usklajevanju svoje politike glede obrnjene davčne obveznosti, kot je bilo storjeno že v preteklosti, na primer pri shemi trgovanja z emisijami.

Izboljšanje ureditev za upravno sodelovanje

118

Komisija je predlagala več zakonodajnih ukrepov, ki državam članicam omogočajo, da vzpostavijo ustrezen okvir za izmenjavo informacij med svojimi davčnimi organi zaradi boja proti goljufijam na področju DDV znotraj Skupnosti, vendar pa je njihova uporaba v državah članicah še vedno slaba, nekatere med njimi pa je treba okrepiti ali uporabljati dosledneje (glej odstavke 26 do 47 in 56 do 70).

Priporočilo 8

Komisija naj v okviru svojega ocenjevanja ureditev za upravno sodelovanje izvaja nadzorne obiske v državah članicah, izbranih na podlagi tveganja. Ti nadzorni obiski bi morali biti osredotočeni na izboljšanje pravočasnosti odgovorov držav članic na zahteve po informacijah, zanesljivosti sistema VIES in hitrosti večstranskih kontrol ter na nadaljnje ukrepanje na podlagi ugotovitev iz prejšnjih poročil Komisije o upravnem sodelovanju.

Priporočilo 9

Države članice, ki tega še niso storile, naj uvedejo dvotirno identifikacijsko številko za DDV (identifikacijsko številko za DDV, dodeljeno gospodarskim subjektom, ki želijo sodelovati v trgovini znotraj Skupnosti, ki se razlikuje od domače identifikacijske številke za DDV) in opraviti preverjanja, določena v členu 22 Uredbe št. 904/2010, hkrati pa gospodarskim subjektom zagotavljati brezplačno svetovanje.

Priporočilo 10

Države članice naj gospodarskim subjektom, vpletenim v goljufive verige, pošljejo opomin za lažjo uporabo sodne prakse Sodišča Evropske unije iz zadev Kittel/Mecsek in zavrniti bodisi pravico do odbitka vstopnega davka bodisi pravico do dobave z ničelno stopnjo na podlagi tega, da je gospodarski subjekt vedel ali bi moral vedeti, da so njegove transakcije povezane z davčnimi izgubami, ki so posledica goljufije.

119

Države članice potrebujejo informacije držav nečlanic EU za izvrševanje pobiranja DDV v okviru elektronskega poslovanja med podjetji in potrošniki (B2C), povezanega s storitvami in neopredmetenimi sredstvi, zagotovljenimi po internetu (glej odstavke 90 do 92).

Priporočilo 11

Za okrepitev sodelovanja z državami nečlanicami EU in za izvrševanje pobiranja DDV v okviru elektronskega poslovanja med podjetji in potrošniki (B2C), povezanega s storitvami in neopredmetenimi sredstvi, dobavljenimi iz teh držav, naj države članice:

- (a) pooblastijo Komisijo za pogajanja o ureditvah za medsebojno pomoč z državami, v katerih ima sedež večina ponudnikov digitalnih storitev, in za sklenitev dogovorov o teh ureditvah ter
- (b) kar zadeva države članice, ki so članice OECD, podpišejo in izvajajo Konvencijo OECD o medsebojni upravni pomoči pri davčnih zadevah, da bi izmenjevale informacije o ponudnikih digitalnih storitev s tretjimi državami.

Izboljšanje sodelovanja med upravnimi in pravosodnimi organi ter organi kazenskega pregona**120**

Goljufije na področju DDV znotraj Skupnosti so pogosto povezane s strukturami organiziranega kriminala. To zahteva sprejetje boljšega in več-disciplinarnega pristopa za boj proti goljufijam na področju DDV znotraj Skupnosti. Vendar pa obstajajo številni organi in telesa s prekrivajočimi se pristojnostmi za boj proti goljufijam na področju DDV znotraj Skupnosti, ki ne sodelujejo v celoti in med seboj ne izmenjujejo informacij zaradi pravnih omejitev (glej odstavke 93 do 102).

Priporočilo 12

Komisija in države članice naj odpravijo pravne ovire, ki preprečujejo izmenjavo informacij med upravnimi in pravosodni organi ter organi kazenskega pregona na nacionalni ravni in na ravni EU. Zlasti bi morala OLAF in Europol imeti dostop do podatkov v sistemu VIES in omrežju Eurofisc, države članice pa bi morale imeti koristi od obveščevalnih informacij, ki so jih predložile.

121

Eden od obstoječih elementov več-disciplinarnega pristopa na ravni EU so operativni akcijski načrti, ki so jih sprejele države članice in jih je ratificiral Svet v okviru pobude EMPACT ter zajemajo obdobje 2014–2017. Vendar sta izvedljivost in trajnost operativnih akcijskih načrtov ogroženi zaradi pomanjkanja finančnih sredstev EU (glej odstavke 104 do 109).

Priporočilo 13

Komisija naj zagotovi trajnost operativnih akcijskih načrtov v okviru pobude EMPACT, tako da zagotovi zadostna finančna sredstva.

122

Goljufije na področju DDV bi lahko ostanle nekaznovane zaradi negativnih sporov o pristojnosti, če DDV ne bo vključen v področje uporabe direktive o zaščiti finančnih interesov in uredbe o Evropskem javnem tožilstvu (glej odstavka 110 in 111). Goljufije na področju DDV bi lahko ostale nekaznovane tudi zaradi prekratkih rokov zastaranja, kot je pokazala sodba Sodišča EU z dne 8. septembra 2015 (zadeva C-105/14 Taricco). Kot je razsodilo Sodišče Evropske unije, goljufije na področju DDV vplivajo na finančne interese EU.

To poročilo je sprejel senat IV, ki ga vodi Milan Martin CVIKL, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourgju na zasedanju 15. decembra 2015.

Za Računsko sodišče



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsednik

Priporočilo 14

Evropski parlament in Svet naj:

- (a) vključita DDV na področje uporabe predlagane direktive o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava (direktiva o zaščiti finančnih interesov) in uredbo o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva;
- (b) dodelita Evropskemu uradu za boj proti goljufijam jasne pristojnosti in orodja za preiskave goljufij na področju DDV znotraj Skupnosti.

Revizijski pristop na ravni Komisije

Sodišče je pri Komisiji revizijo opravilo v dveh fazah, in sicer v okviru pripravljalne faze in revizijskega dela na kraju samem.

- 1** V pripravljalni fazi je opravilo obiske GD za obdavčenje in carinsko unijo ter urada OLAF, namenjene zbiranju informacij. V tem okviru je potekala razprava o revizijski metodologiji (revizijskih vprašanjih, merilih in standardih), vključno z revizijsko metodologijo v državah članicah, Sodišče pa je prejelo povratne informacije in predloge Komisije. GD za obdavčenje in carinsko unijo je revizorjem omogočil dostop do glavne zbirke podatkov o uvozu, *websurveillance* 2. Opravljena je bila razprava o glavnih vlogah in izzivih posameznih generalnih direktoriatov v boju proti goljufijam na področju DDV ter zbrani zadevni dokumenti.

Sodišče je pregledalo ustrezne informacije o uspešnosti, kot so poročilo o dejavnostih GD za obdavčenje in carinsko unijo, priloženo predhodnemu predlogu proračuna za leto 2013, ter letno poročilo o dejavnostih GD za obdavčenje in carinsko unijo za leto 2013 skupaj s stanjem izvajanja strategije EU za boj proti goljufijam na področju DDV in poročiloma Komisije o upravnem sodelovanju na področju DDV in o uspešnosti pobiranja DDV za leto 2014.

Sodišče je tudi opravilo obiske predsednikov Eurofisca, Europola in Eurojusta, namenjene zbiranju informacij, na katerih je predstavilo revizijo, razpravljalo o njihovih vlogah, odgovornostih in izzivih v boju proti goljufijam na področju DDV ter zbralo ustrezne dokumente in informacije.

Prav tako je opravilo obisk OECD, namenjen zbiranju informacij, v okviru katerega je potekala razprava o vprašanjih, povezanih z revizijo, kot so delež prihodkov iz DDV, medsebojna pomoč in izmenjava informacij o davčnih zadevah, goljufije v zvezi z neobstoječim gospodarskim subjektom, večstranske kontrole, skupne revizije ter obdavčitev digitalno zagotovljenih storitev in neopredmetenih sredstev (elektronsko poslovanje). Sodišče je preučilo najnovejša poročila in smernice OECD, pomembne z vidika DDV.

Sodišče je preučilo najnovejše in tekoče revizijske dejavnosti na področju DDV delovne skupine za DDV vrhovnih revizijskih institucij EU in o njih razpravljalo s predstavniki te skupine.

2 Med revizijskim delom na kraju samem je Sodišče Komisiji predstavilo rezultate ankete v državah članicah. Predložilo je tudi splošni vprašalnik, naslovljen na Komisijo. Ta vprašalnik je obravnaval trenutna dogajanja in je bil namenjen zbiranju dokazov o dejavnostih Komisije na področju upravnega sodelovanja, nadaljnjega ukrepanja na podlagi posebnega poročila Sodišča o carinskem postopku 42, obrnjene davčne obveznosti, elektronskega trgovanja in uspešnosti pobiranja DDV, vključno s sodelovanjem med upravnimi in pravosodnimi organi ter organi kazenskega pregona držav članic in ustreznimi evropskimi organi. Na ta splošni vprašalnik so odgovorili GD za proračun, GD za migracije in notranje zadeve, GD za pravosodje in potrošnike, urad OLAF in GD za obdavčenje in carinsko unijo.

Za oceno uspešnosti sodelovanja med upravnimi in pravosodnimi organi ter organi kazenskega pregona se je Sodišče obrnilo na Svet in preučilo njegove glavne dokumente o platformi EMPACT, operativnih akcijskih načrtih in carinskem postopku 42.

Generalnemu direktoratu za obdavčenje in carinsko unijo je Sodišče poslalo še drugi vprašalnik, da bi preverilo, ali je Komisija sprejela ustrezno spremljala prenos različnih sprememb direktive o DDV, ki obravnavajo goljufije na področju DDV, v zakonodajo držav članic.

Sodišče je z GD za obdavčenje in carinsko unijo razpravljalo o metodologiji, ki jo je uporabljal izvajalec Komisije v razpoložljivih študijah za oceno vrzeli glede DDV. Da bi ocenilo to metodologijo in davčnim organom v Italiji, Latviji in Združenem kraljestvu zastavilo ustrezna vprašanja o tej temi, je Sodišče GD za obdavčenje in carinsko unijo poslalo še tretji vprašalnik.

V uradu OLAF so bili zbrani revizijski dokazi o ustreznih skupnih carinskih operacijah in preiskavah glede carinskega postopka 42 in podcenitev.

V obiskanih državah članicah je Sodišče opravilo razgovore z uradniki za zvezo programa Fiscalis. Pregledalo je tudi vmesno in končno poročilo o oceni programa Fiscalis 2013, skupaj z izložki projektne skupine Fiscalis, ki so pomembni za boj proti goljufijam na področju DDV, ter v obiskanih državah članicah izvedlo preizkuse na vzorcu upravnih orodij, ki se financirajo iz programa Fiscalis (glej **Prilogo II**).

Revizijski pristop na ravni carinskih in davčnih organov v državah članicah

Sodišče je tudi v državah članicah revizijo opravilo v dveh fazah, in sicer v okviru pripravljalne faze in revizijskega dela na kraju samem.

- 1** V pripravljalni fazi je poslalo anketo osrednjim uradnikom za zvezo vseh 28 držav članic, ki so odgovorni za upravno sodelovanje. Na podlagi te ankete se je seznanilo z mnenjem držav članic o uspešnosti upravnega sodelovanja na področju boja proti goljufijam v zvezi z DDV pri transakcijah znotraj Skupnosti.

Opravilo je tudi pregled razpoložljivih letnih poročil o dejavnostih omrežja Eurofisc, statističnih podatkov o upravnem sodelovanju, sporočil omrežju Eurofisc o goljufiji, kontrolnih sporočil O_MCTL in uvoza po carinskem postopku 42.

- 2** Med revizijskim delom na kraju samem je obiskalo davčne in carinske organe v Nemčiji, na Madžarskem, v Italiji, Latviji in Združenem kraljestvu, opravilo pogovore z osrednjimi uradniki za zvezo in drugimi organi, pristojnimi za VIES, Eurofisc, Fiscalis in večstranske kontrole, ter pri tem uporabilo vprašalnik za zbiranje dokazov o teh področjih.

V vsaki državi članici je Sodišče izbralo vzorec registracij v sistem VIES, orodij za upravno sodelovanje in transakcij znotraj Skupnosti. V vsaki državi članici je bilo izbranih skupno 110 točk na podlagi naslednjega pristopa:

- da se preveri, ali sistem VIES izpolnjuje zahteve glede popolnosti, točnosti in pravočasnosti, določene v členih 22 in 23 Uredbe Sveta št. 904/2010, sta bila izbrana dva vzorca:
 - naključni vzorec kontrolnih sporočil, ki so jih poslale (10) in prejele (10) države članice v prvi polovici leta 2014, ter
 - naključni vzorec 10 spisov gospodarskih subjektov, nanovo registriranih v sistem VIES v letu 2013;
- da se preveri uspešnost izmenjav informacij na zahtevo in njihovo skladnost s členi 7 do 12, je bil izbran naključni vzorec zahtevkov SCAC, ki so bili poslani (10) in prejeti (10) v letu 2013;
- da se preveri, kako uspešno države članice sodelujejo med sabo, in njihovo skladnost s členoma 29 in 30 je Sodišče na podlagi tveganja izbralo vzorec petih večstranskih kontrol, pri katerih so davčni organi obiskanih držav članic dali pobudo, in petih večstranskih kontrol, pri katerih so davčni organi obiskane države članice sodelovali na zahtevo drugih držav članic. Vzorec se je nanašal na leto 2013 oziroma, če najmanjša velikost vzorca ni bila dosežena, na predhodno in naslednje leto;
- da se preveri uspešnost delovnega področja 1 omrežja Eurofisc, je bil na podlagi tveganja izbran vzorec 10 sporočil o goljufiji, ki jih je poslala in prejela vsaka obiskana država članica v letu 2013;
- kot nadaljnje ukrepanje na podlagi svoje predhodne revizije o carinskem postopku 42 in da bi ugotovilo, kako carinski in davčni organi sodelujejo med seboj in z organi drugih držav članic, na primer z uporabo, kadar je to potrebno, delovnega področja 3 omrežja Eurofisc, ter da bi preverilo popolnost podatkov v sistemu VIES, je Sodišče na podlagi tveganja izbralo vzorec 30 primerov uvoza po carinskem postopku 42.

Poleg tega je Sodišče preučilo razpoložljiva poročila o revizijah omrežja Eurofisc, ki so jih opravile vrhovne revizijske institucije Nemčije, Madžarske in Avstrije.

Kontrolni model Evropskega računskega sodišča za carinski postopek 42

Ta kontrolni model je Sodišče sprejelo v svojem posebnem poročilu št. 13/2011.

- 1** Obvezna navedba veljavnih identifikacijskih števil za DDV uvoznika (ali njegovega davčnega zastopnika) in stranke ali uvoznika – pri prenosih – v namembni državi članici v polju 44 enotne upravne listine. Preverjanje veljavnosti teh identifikacijskih števil za DDV v VIES pred sprostitvijo blaga v prosti promet. Sicer je treba ob uvozu plačati DDV.
- 2** V poljih št. 44 in 17(a) enotne upravne listine sta navedena sklic na dokaz, da je blago namenjeno za prevoz v namembno državo članico, npr. številka prevozne listine, in oznaka namembne države. Sicer je treba carinsko deklaracijo popraviti.
- 3** Carinski organi ob uporabi ustreznih metod obvladovanja tveganja naknadno preverijo, ali je bil prevoz v namembno državo članico, navedeno v polju 17(a) enotne upravne listine, dejansko izveden kmalu po uvozu, ali je blago, dobavljeno v namembno državo članico, isto kot uvoženo blago, ali sta uvoznik in dobavitelj blaga ista oseba ter ali sta določitev carinske vrednosti blaga in davčna osnova za DDV točni. Če zgoraj navedene zahteve niso izpolnjene, se naknadno izterja DDV. Če je navedena prenizka davčna osnova, davčni organi od gospodarskega subjekta zahtevajo, da po potrebi v rekapitulacijskem poročilu popravi vrednost ustreznih dobav ali prenosov blaga znotraj Skupnosti.
- 4** Samodejna izmenjava informacij med carinskimi in davčnimi organi države članice uvoza o tem uvozu.
- 5** Davčni organi države članice uvoza v okviru delovnega področja 3 omrežja Eurofisc čim prej pošljejo sporočilo o tveganem uvozu v namembno državo članico.
- 6** Davčni organi informacije, ki so jih prejeli od carinskih organov, primerjajo z rekapitulacijskim poročilom o DDV, ki ga je predložil uvoznik (ali njegov davčni zastopnik), da se zagotovi popolnost/točnost poročila. Če so sporočeni zneski nižji od davčne osnove za DDV za uvoz, bi moral sistem za obvladovanje davčnega tveganja odločiti, ali je ob upoštevanju dejavnikov tveganja v posameznem primeru treba nadalje raziskati razliko.
- 7** Če se rekapitulacijsko poročilo ne predloži ali informacije v njem niso popolne/točne, se s pomočjo ureditev za upravno sodelovanje obvestijo davčni organi v namembni državi članici.
- 8** Davčni organi v namembni državi članici primerjajo informacije, ki so jih prejeli od drugih držav članic, z obračuni DDV stranke (pridobitelja) ali v primeru prenosov uvoznika.

Povzetek

IV (a)

Glej odgovor Komisije na odstavek V (b).

Komisija meni, da podrobne ureditve v zvezi s pregledi za izvajanje ustrezne zakonodaje Unije spadajo pod odgovornost držav članic. Komisija je države članice na splošno opozorila na pomen učinkovitih pregledov pri pobiranju DDV.

V (a)

Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija ugotavlja, da so v državah članicah na voljo zelo omejene informacije o obsegu goljufij na področju DDV znotraj Skupnosti. Zelo malo držav ocenjuje obseg goljufij znotraj Skupnosti; niti te države ne objavijo uporabljene metodologije, same ocene pa so večinoma zaupne.

Komisija je sprejela posebne ukrepe za izboljšanje ocen:

- Službe Komisije (GD ESTAT in GD TAXUD) si prizadevajo za memorandum o soglasju (MoS), da bi se bolje opredelila področja prihodnjega sodelovanja s ciljem, da se preučijo podatki in metode za ocene davčnih vrzeli in za druge kazalnike davčnih utaj in izogibanja davkom.
- V okviru programa Fiscalis 2020 je bila ustanovljena projektna skupina za davčne vrzeli, da bi združila znanje in izmenjavo podatkov o metodologijah ocen davčnih vrzeli. Pri tem se upoštevajo tudi vidiki ocenjevanja davčnih goljufij.

V (b)

Komisija ne sprejema tega priporočila.

Komisija je določila zakonodajo, ki zagotavlja, da so informacije iz člena 143(2) Direktive 2006/112/ES na voljo v carinski deklaraciji¹. Komisija meni, da imajo države članice dovolj informacij, pristojni organi držav članic pa imajo dostop do teh podatkov, da lahko izvajajo učinkovita navzkrižna preverjanja carinskih podatkov in podatkov o DDV.

Za čezmejno izmenjavo informacij obstajata jasna pravna okvira, ki sta bila vzpostavljena za davčne in carinske pristojne organe. Dodatna izmenjava informacij med carinskimi in davčnimi organi v okviru carinskega postopka 42 poteka v okviru mreže Eurofisc.

Za izvajanje zakonodaje Unije in za pobiranje zakonsko določenih davkov so odgovorne države članice. Zato Komisija ne priznava potrebe po dodatni zakonodaji.

V (c)

Komisija sprejema to priporočilo. Komisija že sodeluje na sestankih na delovnih področjih mreže Eurofisc in bo še naprej spodbujala države članice k izboljšanju delovanja mreže in povečanju njene učinkovitosti.

V (d)

Komisija ne sprejema tega priporočila.

Glej odgovor na priporočilo 7.

¹ Glej Izvedbeno uredbo Komisije (EU) št. 756/2012 z dne 20. avgusta 2012 o spremembi Uredbe (EGS) št. 2454/93 o določbah za izvajanje Uredbe Sveta (EGS) št. 2913/92 o carinskem zakoniku Skupnosti (UL L 223, 21.8.2012, str. 8).

V (e)

Komisija sprejema to priporočilo. Komisija že obravnava ta vprašanja v ocenjevalnih poročilih, predloženih v različnih forumih, kjer nenehno spodbuja in poziva države članice k izboljšanju pravočasnosti odgovorov in zanesljivosti podatkov VIES. V prihodnjih poročilih namerava Komisija nadgraditi svoja priporočila in priporočila iz projektnih skupin Fiscalis.

V (f)

Komisija se strinja s tem priporočilom, v kolikor je naslovljeno na njene službe.

Glej odgovor Komisije na priporočilo 12.

Opazanja**19**

Na pobudo Komisije je bila v okviru programa Fiscalis 2020 ustanovljena projektna skupina za davčne vrzeli, da bi združila znanje in izmenjavo podatkov o metodologijah ocen davčnih vrzeli. Projektna skupina upošteva tudi vidike ocenjevanja davčnih goljufij.

20

V državah članicah so na voljo omejene informacije o obsegu goljufij na področju DDV znotraj Skupnosti. Držav, ki ocenjujejo obseg goljufij znotraj Skupnosti, je malo in te običajno podatkov ne dajo na voljo javnosti, uporabljena metodologija pa je večinoma zaupna.

22

Metodologija, ki je bila uporabljena v študijah, temelji na pristopu „od zgoraj navzdol“, saj Komisija nima dostopa do podatkov, ki bi se lahko uporabili za pripravo ocen s pristopom „od spodaj navzgor“. Pomanjkljivost pristopa „od zgoraj navzdol“ je, da se rezultatov ne da razčleniti po industrijskih sektorjih ali drugih merilih (npr. po goljufijah).

23

Komisija vsako leto Komisija podatke o prednostih in rezultatih upravnega sodelovanja s statističnim modelom.

25

Kot je navedeno zgoraj, je Komisija sprejela posebne ukrepe za izboljšanje ocen:

- službe Komisije (GD ESTAT in GD TAXUD) si prizadevajo za memorandum o soglasju (MoS), da bi se bolje opredelila področja prihodnjega sodelovanja, s ciljem, da se preučijo podatki in metode za ocene davčnih vrzeli ter za druge kazalnike davčnih utaj in izogibanja davkom;
- V okviru programa Fiscalis 2020 je bila ustanovljena projektna skupina za davčne vrzeli, da bi združila znanje in izmenjavo podatkov o metodologijah ocen davčnih vrzeli. Projektna skupina upošteva tudi vidike ocenjevanja davčnih goljufij.

30

Komisija meni, da je treba poiskati ravnovesje med pravočasnostjo odgovorov in njihovo kakovostjo. Vendar je Komisija to vprašanje že obravnavala z državami članicami in pozvala tiste z najvišjo statistiko poznih odgovorov k izboljšanju stanja.

43

Komisija nima dostopa do operativnih podatkov, ki jih države članice dajejo na razpolago pristojnim organom drugih držav članic prek sistema VIES, kar omejuje možnosti Komisije za spremljanje napredka teh ukrepov.

59

Komisija preučuje možnost izvajanja namenskih obiskov v državah članicah, da bi ocenila nacionalno izvajanje ureditev upravnega sodelovanja EU za prihodnja poročila.

Glej skupni odgovor Komisije na odstavka 65 in 66

Komisija meni, da bi moral novi okvir za merjenje uspešnosti, ki je bil vzpostavljen aprila 2014 z novo različico programa Fiscalis 2020, olajšati spremljanje programa in njegovih dejavnosti. Podatki, zbrani v obdobju trajanja programa, bi morali pomeniti izboljšano podlago za ocenjevanje in vrednotenje uspešnosti programa.

Glej skupni odgovor Komisije na odstavka 78 in 79

Komisija meni, da podrobne ureditve v zvezi s pregledi za izvajanje ustrezne zakonodaje Unije spadajo pod odgovornost držav članic. To vključuje organizacijo sodelovanja med nacionalnimi carinskimi in davčnimi organi. Komisija bo države članice opozorila, da je pomembno, da so podatki, ki jih prijavitelji navedejo v okencu 44 carinske deklaracije, popolni in pravilni.

81

Carinske kontrole temeljijo na analizi tveganja². Komisija bo države članice opozorila, da je pomembno, da se podatki, ki jih prijavitelji navedejo v carinski deklaraciji, pregledajo.

² Člen 13(2) Uredbe Sveta št. 2913/92 z dne 12. oktobra 1992 o carinskem zakoniku Skupnosti.

83

Komisija poudarja, da je kljub resnim težavam, ki jih podvrednotenje povzroča pri pobiranju carin, izguba DDV, povezana s takim podvrednotenjem v času uvoza blaga, dokončna le, ko uvoznik nima polne pravice do odbitka vstopnega DDV. V drugih primerih je DDV vmesen in izračunan na naknadno prodajno ceno, kar pomeni, da prvotna carinska vrednost ob uvozu ni več pomembna za znesek DDV, ki ga je treba plačati. Komisija priznava, da se blago (npr. tekstilni izdelki in obutev) lahko preusmeri na črni trg države članice uvoznice.

85

Komisija je države članice na splošno opozorila na pomen učinkovitega izvajanja zakonodaje Unije v zvezi s pobiranjem DDV. Primeri morebitne neskladnosti se bodo ustrezno spremljali.

90

Komisija je trdno prepričana, da je poenostavljen sistem registracije in plačila davkov, kot je npr. mini sistem „vse na enem mestu“, bistven za zagotovitev obdavčitve nerezidenčnih dobaviteljev. Tak sistem pomeni, da so pregledi skladnosti lahko najprej osredotočeni na podjetja, ki niso registrirana (v okviru mini sistema „vse na enem mestu“ ali neposredno z registracijo v namembni državi).

Prvi rezultati glede sprememb iz leta 2015 kažejo, da bo mini sistem „vse na enem mestu“, ki se uporablja od 1. 1. 2015, v letu 2015 verjetno prinesel za 3 milijarde EUR prihrankov, kar pomeni 18 milijard EUR v prodaji. Trenutno je v mini sistemu „vse na enem mestu“ registriranih več kot 11 000 podjetij (morda bo v sistem vključenih nadaljnjih 100 000 manjših podjetij, npr. spletne prodajalne aplikacij/glasbe/filmov, ki DDV obračunavajo v imenu izvajalca/umetnika).

92

Pred spremembami leta 2015 je Komisija izvedla obsežno komunikacijsko kampanjo. Po ocenah se bodo prihodki iz tretjih držav v letu 2015 v primerjavi s prejšnjimi leti najmanj potrojili (npr. Nemčija je sporočila, da so od dobaviteljev zunaj Unije samo v prvem četrtletju leta 2015 prejeli 24,2 milijona EUR). Vendar Komisija priznava izzive v zvezi s skladnostjo in je zato vzpostavila projektno skupino Fiscalis (FPG 38), ki trenutno zaključuje poročilo s priporočili za izboljšanje nadzora na področju e-trgovanja.

95

Komisija opozarja, da je predlagala ustanovitev Evropskega javnega tožilstva, ki bi bilo zadolženo za preiskovanje in pregon goljufij, ki vplivajo na proračun EU. O predlagani uredbi za Evropsko javno tožilstvo trenutno razpravlja Svet EU.

99

Glej odgovor Komisije na priporočilo 78.

101

Komisija podpira dostop uradov Europol in OLAF do podatkov VIES in Eurofisc, kar je ključno orodje, ki obema uradoma omogoča, da bolje izvajata svojo vlogo pri podpori preiskav, ki jih izvajajo države članice, v primeru urada OLAF pa pri izvajanju preiskav goljufij na področju DDV znotraj Skupnosti.

Večletni strateški načrt v zvezi s prednostno nalogo EU na področju kriminala „utaja znotraj Skupnosti z neobstoječim trgovcem/goljufije pri trošarinah“ posebej določa „*pomanjkanje sistematičnega sodelovanja med organi kazenskega pregona in davčnimi organi na nacionalni ravni in ravni EU*“ kot potencialno šibko točko pri utajah znotraj Skupnosti z neobstoječim trgovcem.

103

Pri uradu OLAF je težava v pomanjkanju jasne pravne podlage in orodij in ne toliko v pomanjkanju usklajenosti z drugimi organi EU.

108

Ta težava je bila v veliki meri rešena s sklenitvijo sporazuma o prenosu pooblastil med Komisijo in Europolom decembra 2014, s katerim so bili dodeljeni potrebni zneski, ki so trenutno potrebni za pobudo EMPACT za operativne akcijske načrte za leti 2015 in 2016. Po letu 2016 bo financiranje operativnih akcijskih načrtov spadalo med zakonsko predpisane naloge Euopola in tako v redni proračun (če bo nova uredba sprejeta). Sprememba ocene finančnih posledic zakonodajnega predloga, ki vključuje ta vidik, je v teku.

109

Glede na visoko stopnjo črpanja sredstev v letu 2015 namerava Komisija 7 milijonov EUR dopolniti z dodatnima 2 milijonoma EUR. Po letu 2016 bo financiranje operativnih akcijskih načrtov spadalo med zakonsko predpisane naloge Euopola in tako v redni proračun (če bo nova uredba sprejeta). Sprememba ocene finančnih posledic zakonodajnega predloga, ki vključuje ta vidik, je v teku.

Zaključki in priporočila**112**

Komisija z državami članicami stalno razpravlja o morebitnih novih pobudah za izboljšanje učinkovitosti upravnega sodelovanja in boja proti goljufijam na področju DDV. Komisija podpira pobude držav članic za izboljšanje učinkovitosti mreže Eurofisc. Komisija se trenutno pogaja o sklenitvi sporazuma z Norveško, ki bi omogočil boljše in ciljno usmerjeno sodelovanje, v prihodnosti pa bodo morda sledila pogajanja z drugimi državami, s katerimi ima EU pomembne trgovinske odnose.

Priporočilo 1

Komisija sprejema to priporočilo. Komisija ugotavlja, da so v državah članicah na voljo zelo omejene informacije o obsegu goljufij na področju DDV znotraj Skupnosti. Zelo malo držav ocenjuje obseg goljufij znotraj Skupnosti; niti te države ne objavijo uporabljene metodologije, same ocene pa so večinoma zaupne.

Vendar si službe Komisije (GD ESTAT in GD TAXUD) prizadevajo za memorandum o soglasju (MoS), da bi se boljše opredelila področja prihodnjega sodelovanja s ciljem, da se preučijo podatki in metode za ocene davčnih vrzeli in za druge kazalnike davčnih utaj in izogibanja davkom.

V okviru programa Fiscalis 2020 je bila ustanovljena projektna skupina za davčne vrzeli, da bi združila znanje in izmenjavo podatkov o metodologijah ocen davčnih vrzeli. Pri tem se upoštevajo tudi vidiki ocenjevanja davčnih goljufij.

Priporočilo 2

Komisija ugotavlja, da je to priporočilo naslovljeno na države članice.

Priporočilo 3

Komisija ne sprejema tega priporočila. Komisija je določila zakonodajo, ki zagotavlja, da so informacije iz člena 143(2) Direktive 2006/112/ES na voljo v carinski deklaraciji³. Komisija meni, da imajo države članice dovolj informacij, pristojni organi držav članic pa imajo dostop do teh podatkov, da lahko izvajajo učinkovita navzkrižna preverjanja carinskih podatkov in podatkov o DDV. Vendar je treba ta nacionalna navzkrižna preverjanja združiti z navzkrižnim preverjanjem VIES, da bodo učinkovita.

Za čezmejno izmenjavo informacij obstajata jasna pravna okvira, ki sta bila vzpostavljena za davčne in carinske pristojne organe. Dodatna izmenjava informacij med carinskimi in davčnimi organi v okviru carinskega postopka 42 poteka v okviru mreže Eurofisc.

Za izvajanje zakonodaje Unije in za pobiranje zakonsko določenih davkov so odgovorne države članice. Komisija je države članice na splošno opozorila na pomen učinkovitih pregledov pri pobiranju DDV.

³ Glej Izvedbeno uredbo Komisije (EU) št. 756/2012 z dne 20. avgusta 2012 o spremembi Uredbe (EGS) št. 2454/93 o določbah za izvajanje Uredbe Sveta (EGS) št. 2913/92 o carinskem zakoniku Skupnosti (UL L 223, 21.8.2012, str. 8).

Vendar bo Komisija ponovno preučila vprašanje navzkrižnih preverjanj carinskih deklaracij in rekapitulacijskih poročil v skladu s priporočili projektne skupine Fiscalis 2020.

Priporočilo 4 (a)

Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija je v svojem poročilu ugotovila, da bi bila skupna analiza tveganja in učinkovit mehanizem povratnih informacij v okviru mreže Eurofisc ustrezen odziv na potrebo po bolj ciljno usmerjenih razpoložljivih informacijah in boljši uporabi informacij, ki so že na voljo v okviru mreže. To bi omogočilo, da mreža dodatno okrepi svojo vlogo mehanizma hitrega odzivanja davčnih uprav na čezmejne goljufije na področju DDV.

Priporočilo 4 (b)

Komisija sprejema to priporočilo.

Priporočilo 4 (c)

Komisija sprejema to priporočilo.

Priporočilo 4 (d)

Komisija sprejema to priporočilo.

Priporočilo 4 (e)

Komisija sprejema to priporočilo.

Priporočilo 5

Komisija ugotavlja, da je to priporočilo naslovljeno na Svet.

Priporočilo 6

Komisija ne sprejema tega priporočila.

Kot je določeno v delovnem programu Komisije za leto 2016, bo cilj akcijskega načrta za DDV, ki bo sprejet leta 2016, izvajanje učinkovitega režima DDV, ki bo varen pred goljufijami.

To bo vključevalo pregled obveznosti poročanja, npr. za trgovino znotraj EU.

Komisija pred zaključkom te naloge ne namerava predlagati spremembe direktive o DDV v zvezi s tem.

Priporočilo 7

Komisija ne sprejema tega priporočila.

Uporaba mehanizma obrnjene davčne obveznosti za boj proti goljufijam ni obvezna, saj je ukrep večinoma usmerjen proti posebnim težavam z goljufijami na nacionalni ravni.

Vendar se Komisija zaveda, da sektorska uporaba ustvarja težave, zato namerava obravnavati vprašane obrnjene davčne obveznosti v okviru akcijskega načrta za DDV, ki bo sprejet v letu 2016.

Priporočilo 8

Komisija sprejema to priporočilo. Komisija preučuje možnost izvajanja namenskih obiskov v državah članicah, da bi ocenila nacionalno izvajanje ureditev upravnega sodelovanja EU za prihodnja poročila.

Priporočilo 9

Komisija ugotavlja, da je to priporočilo naslovljeno na države članice.

Priporočilo 10

Komisija ugotavlja, da je to priporočilo naslovljeno na države članice.

Priporočilo 11

Komisija ugotavlja, da je ta del priporočila naslovljen na države članice.

Priporočilo 11 (b)

Na podlagi izkušenj z Norveško Komisija meni, da je takšno izmenjavo informacij mogoče bolje doseči in zagotoviti s pristopom na ravni EU in sklenitvijo dvostranskih sporazumov med EU in tretjimi državami.

Priporočilo 12

Komisija sprejema to priporočilo, v kolikor je naslovljeno na njene službe. Hkrati ugotavlja, da je to priporočilo naslovljeno tudi na države članice in kaže na vzajemno odgovornost zakonodajnega organa.

Komisija se je zavezala, da bo nadaljevala svoja prizadevanja za odpravo preostalih pravnih ovir, ki preprečujejo izmenjavo informacij med organi na nacionalni ravni in ravni EU.

121

Glej odgovor Komisije na odstavek 109.

Priporočilo 13

Komisija sprejema to priporočilo in ga že izvaja. Komisija in Europol sta konec leta 2014 podpisala sporazum o prenosu pooblastil o dodelitvi zneskov, ki so trenutno potrebni za pobudo EMPACT za operativne akcijske načrte v letih 2015 in 2016. Po letu 2016 bo financiranje operativnih akcijskih načrtov spadalo med zakonsko predpisane naloge Europola in tako v redni proračun (če bo nova uredba sprejeta). Sprememba ocene finančnih posledic zakonodajnega predloga, ki vključuje ta vidik, je v teku.

Priporočilo 14

Komisija ugotavlja, da je to priporočilo naslovljeno na Evropski parlament in Svet.

KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

Brezplačne publikacije:

- en izvod:
na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- več kot en izvod ter plakati in zemljevidi:
pri predstavništvih Evropske unije (http://ec.europa.eu/represent_sl.htm),
pri delegacijah v državah, ki niso članice EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sl.htm),
pri službi Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sl.htm) ali
s klicem na telefonsko številko 00 800 6 7 8 9 10 11 (brezplačna številka za celotno EU) (*).

(*) Informacije so brezplačne, kakor tudi večina klicev (nekateri operaterji, telefonske govornice ali hoteli lahko klic zaračunajo).

Publikacije, ki so naprodaj:

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Zaradi dejavnosti organiziranega kriminala Evropska unija vsako leto izgubi milijarde prihodkov iz naslova DDV. Ker je izvoz blaga in storitev iz ene države članice EU v drugo oproščen plačila DDV, se lahko kriminalci v namembni državi članici z goljufijo izognejo plačilu DDV. Posledica tega je izguba prihodka za prizadete države in za EU. To poročilo preučuje, kako dobro se EU bori proti goljufijam na področju DDV znotraj Skupnosti. Sodišče je odkrilo slabosti, ki kažejo, da sedanji sistem ni dovolj uspešen. Te slabosti je treba odpraviti. Čas je za nepopustljivost in odločnejše ukrepanje.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije