

IV

(Информация)

ИНФОРМАЦИЯ ОТ ИНСТИТУЦИИТЕ И ОРГАНИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

СМЕТНА ПАЛАТА

СПЕЦИАЛЕН ДОКЛАД № 8/2007

относно административното сътрудничество в областта на данъка върху добавената стойност, придружен от отговорите на Комисията

(съгласно член 248, параграф 4, втора алинея от Договора за ЕО)

(2008/С 20/01)

СЪДЪРЖАНИЕ

	Точки	Страница
РЕЧНИК НА ТЕРМИНИТЕ		3
РЕЗЮМЕ	I—VII	5
ВЪВЕДЕНИЕ	1—11	6
Основна информация за одита	1—11	6
ОБХВАТ И ПОДХОД ЗА ОДИТА	12—17	8
КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ	18—93	8
Обмен на информация при поискване между държавите-членки	18—49	8
Интензивност на сътрудничеството	19—23	8
Своевременност на отговорите	24—42	9
Качество на отговорите	43—49	12
Обмен на информация без предварително искане	50—56	13
Система за обмен на информация във връзка с ДДС (VIES)	57—70	14
Своевременно предоставяне на данни	60—61	14
Точност на данните и достъп до тях	62—65	14
Проверка на номерата по ДДС от страна на търговците	66—68	15
Подобрения във функционалността на VIES (VIES II)	69—70	15
Инструменти за насърчаване на подхода на многостранен контрол	71—77	15
Присъствие на данъчни служители в други държави-членки	71—72	15
Едновременен и многостранен контрол	73—77	16

	Точки	Страница
Насърчаване и оценка на административното сътрудничество от страна на Комисията . . .	78—83	17
Други пречки пред ефективното сътрудничество	84—93	17
Липса на общи правила за отнемане на идентификационни номера по ДДС	85—87	17
Трудности при трансграничното наказателно преследване	88—91	17
Недостатъчно количествено измерване и анализ на измамите с ДДС	92—93	18
ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ	94—112	18
Заключения	94—103	18
Препоръки	104—112	19
Отговори на Комисията		20

РЕЧНИК НА ТЕРМИНИТЕ

Административно сътрудничество — обмен на информация между държавите-членки, при който данъчните органи на тези държави съдействат помежду си и сътрудничат на Комисията в съответствие с Регламент (ЕО) № 1798/2003 на Съвета от 7 октомври 2003 г. ⁽¹⁾ с цел осигуряване на правилното облагане с данък върху добавената стойност на доставките на стоки и услуги, вътреобщностното придобиване на стоки и вноса на стоки. Обменът на информация между държавите-членки по принцип обхваща всяка информация, която може да спомогне за правилното изчисляване на ДДС, включително всяка информация, свързана със специфични случаи. Той се осъществява както при поискване, така и без предварително искане. Регламентът се основава на член 93 от Договора за създаване на ЕО, който постановява, че Съветът, като се произнася с единодушие по предложение на Комисията и след като се консултира с Европейския парламент и с Икономическия и социален комитет, приема разпоредби за хармонизирането на законодателствата относно данъците върху оборота, доколкото е необходимо такова хармонизиране, за да се гарантира създаването и функционирането на вътрешния пазар.

Данъчнозадължено лице — всяко лице, което извършва независима икономическа дейност на дадено място, без знание от целите и резултатите от тази дейност.

ДДС — вж. **обща система на данъка върху добавената стойност**.

Идентификационен номер по ДДС — индивидуален номер, даван на всяко данъчнозадължено лице, което възнамерява да извършва доставки на стоки или услуги или да придобива стоки за търговски цели. Всеки номер има представка от две букви, чрез които се идентифицира държавата-членка, която го е издала.

Измама от верижен тип — вж. **липсващ търговец**.

Липсващ търговец — липсващ търговец означава търговец, регистриран за целите на ДДС, който потенциално, с намерение за измама, придобива или създава впечатление, че придобива стоки или услуги, без да заплаща ДДС и доставя тези стоки или услуги с ДДС, без да превежда събрания ДДС на националния данъчен орган. Клиентите на липсващия търговец могат да бъдат както добросъвестни търговци, така и търговци, които участват в измамата. Клиентите могат да поискат от данъчния орган да им бъде възстановен ДДС, който са платили на липсващия търговец. Ако едни и същи стоки са в постоянно обращение между държавите-членки, това се нарича измама от верижен тип. Тези схеми за измама могат да бъдат много сложни, включвайки липсващи търговци в няколко държави-членки и причинявайки щети на финансовите интереси на всички засегнати държави-членки.

Обобщена декларация — декларация, която се подава от всяко данъчнозадължено лице, идентифицирано за целите на ДДС, което извършва вътреобщностни доставки. Обобщената декларация се изготвя за всяко календарно тримесечие и отчита общата стойност на стоките, доставени на всички получатели в другите държави-членки, изброени по идентификационен номер по ДДС.

Обща система на данъка върху добавената стойност (ДДС) — принципът на общата система на ДДС изисква прилагането на общ данък върху потреблението, точно пропорционален на цената на стоките и услугите съгласно правилата, предвидени в Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г. ⁽²⁾ Например стандартната ДДС ставка, установена от държавите-членки, трябва да бъде поне 15 %, а намалената ставка — поне 5 %. На всеки етап от търговската верига продавачът начислява ДДС върху продажбите, но дължи на администрацията тази сума на данъка минус ДДС, платен върху покупките, които са направени в хода на дейността. Този процес продължава до крайния потребител, който поема ДДС върху цялата стойност на това, което е закупено. Събраният от потребителя ДДС се плаща на данъчните органи от продавача на стоките. Ако даден търговец извършва вътреобщностна доставка на стоки, той има право да получи възстановяване на платения ДДС при изпращането на стоките на търговец в друга държава-членка. Дължимият ДДС върху сделката след това е платим от търговеца в държавата-членка по местоназначение по ставката, която е в сила в тази държава-членка.

ПКАС (SCAC) — Постоянният комитет по административно сътрудничество е регулаторен комитет съгласно член 44 от Регламент (ЕО) № 1798/2003 на Съвета, който подпомага Комисията по въпросите, посочени в същия регламент. Той се състои от представители на държавите-членки и се председателства от представителя на Комисията. При приемането на становища комитетът взема решенията си с мнозинството, предвидено в член 205, параграф 2 от Договора за ЕО (квалифицирано мнозинство). Комитетът обикновено заседава два пъти годишно.

Собствени ресурси въз основа на ДДС — през 2006 г. собствените ресурси въз основа на ДДС бяха в размер на 17,2 млрд. евро или 15,8 % от приходите на Общността. Собствените ресурси въз основа на ДДС се изчисляват на хармонизирана база за изчисляване на ДДС (т.е. върху ДДС база, коригирана спрямо всички специфични дерогации или варианти, използвани от държавите-членки). Следователно плащанията на собствените ресурси въз основа на ДДС от страна на държавите-членки към бюджета на ЕС не се влияят от различните ДДС ставки или дерогации, които са в сила. Отправната точка за изчисляването на собствените ресурси въз основа на ДДС са общите нетни приходи от ДДС, събрани от всяка държава-членка през дадена година. Ако е събран по-малък ДДС вследствие на избягване на плащане на данъка или измама, това обикновено води до намаляване на собствените ресурси въз основа на ДДС, внасяни в бюджета на Общността, освен ако основите за изчисляване на данъка, които следва да се вземат предвид, не са фиксирани на 50 % от БНД, както е случаят с някои държави-членки.

⁽¹⁾ ОВ L 264, 15.10.2003 г., стр. 1.

⁽²⁾ ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1.

„Фискалис“ — многогодишна програма на Общността за подобряване работата на данъчните системи във вътрешния пазар посредством системи за комуникация и обмен на информация, многостранен контрол, обмен на служители, семинари и други учебни дейности. Решението за „Фискалис“ ⁽¹⁾ обхваща не само данъка върху добавената стойност, но и акцизите върху алкохола и тютюневите изделия и минералните масла, данъците върху доходите и капитала и данъците върху застрахователните премии. Финансовата рамка на програмата за периода 2003—2007 г. е фиксирана на 67,3 млн. евро.

VI ES — системата за обмен на информация за ДДС (VI ES) е електронна мрежа за предаване на информация, свързана с валидността на идентификационния номер по ДДС на фирми, регистрирани в държавите-членки. Освен това чрез VI ES администрациите на държавите-членки получават информация за (освободените от данък) вътреобщностни доставки. Информацията, свързана с данните за регистрацията по ДДС, се събира от националните администрации и се подава в националните бази данни за дистанционно консултиране. Това се отнася и за вътреобщностните доставки, декларирани в „обобщените декларации“. Системата бе създадена, с цел да се компенсира премахването на митническите формалности и проверки.

⁽¹⁾ Решение № 2235/2002/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 3 декември 2002 г. относно приемане на програма на Общността за подобряване работата на данъчните системи във вътрешния пазар (програма „Фискалис 2003—2007 г.“) (ОВ L 341, 17.12.2002 г., стр. 1).

РЕЗЮМЕ

I. Машабното избягване на плащането и измамите с данъка върху добавената стойност нарушават функционирането на единния пазар и засягат финансовите интереси на държавите-членки и финансирането на бюджета на Общността.

II. През 2004 г. влезе в сила ново законодателство на Общността с оглед ускоряване и укрепване на трансграничното сътрудничество между органите на държавите-членки, най-вече чрез по-ясни процедури, по-пълнен обмен на информация и повече преки контакти между местните данъчни служби.

III. Проведеният от Палатата одит имаше за цел да прецени дали обменът на информация между държавите-членки се осъществява по своевременен и ефективен начин и дали е подкрепен от добри процедури и адекватни административни структури.

IV. Одитът показва, че обменът на информация между държавите-членки може да им помогне да изчисляват правилно данъка и да предотвратяват и разкриват измамите.

V. Въпреки това Палатата установи, че:

- а) новите възможности за увеличаване и ускоряване на сътрудничеството се използват незадоволително, както и че не всички държави-членки са създали адекватни административни структури и/или работни процедури, за да се осигури ефикасно сътрудничество;
- б) половината от обмена на информация при поискване не се осъществява в сроковете, предвидени в законодателството, и рядко се дават уведомления за забавени или за междинни отговори;
- в) във всички държави-членки се наблюдава забавяне на отговори, но честотата на забавените отговори варира значително в различните държави-членки. Понякога има значителна разлика между броя на исканията, които дадена държава-членка е заявила, че е получила, и броя на исканията, които другата държава-членка твърди, че ѝ е изпратила;
- г) рамката за обмен на информация без предварително искане не е добре определена и информацията, която се предоставя спонтанно, невинаги се използва систематично;
- д) наличието на забавяне и липсата на надеждност на данните в съществуващата система за обмен на информация за ДДС (VIES) увеличава риска от избягване плащането на данъка и неразкриване на измамите.

VI. Необходимо е по-интензивно и бързо сътрудничество, повече преки контакти между местните данъчни служби и по-добро наблюдение, за да се гарантира, че държавите-членки си съдействат ефикасно.

VII. Слабостите на VIES трябва спешно да бъдат преодолени, например чрез радикално намаляване на срока за събиране и получаване на данни и чрез предоставяне на по-широк пряк достъп до данните, за да се даде възможност за многостранни консултации.

ВЪВЕДЕНИЕ**Основна информация за одита**

1. Избягването на плащането на данъка върху добавената стойност (ДДС) и измамите с него нарушават лоялната конкуренция на единния пазар и намаляват данъчните приходи на държавите-членки. Като Съветът подчерта ⁽¹⁾, срещу тези измами трябва да бъдат взети ефективни и решителни мерки в интерес на честните предприемачи и бюджетите на държавите-членки. За да допълни националните усилия в тази връзка на 28 ноември 2006 г. Съветът подчерта спешната нужда от създаване на стратегия срещу измамите на общностно равнище с цел борба с данъчните измами.

2. Избягването на плащането и измамите с ДДС също така влияят върху финансирането на бюджета на Европейския съюз, тъй като те волят до ангажиране на по-голяма част от собствените ресурси на държавите-членки въз основа на брутният национален доход (БНД). Ресурсът от БНД има за цел да покрие тази част от общите разходи, която не е покрита от другите ресурси. Оттук следва, че загубите, причинени от измамите с ДДС, засягат общото равновесие на системата на собствените ресурси, предвидено от законодателя на Общността ⁽²⁾. Тъй като критериите за изчисляване на ресурсите от ДДС и БНД се различават, тези загуби могат да окажат влияние и върху разпределението на финансовото бреме върху държавите-членки ⁽³⁾, като по този начин се наруши принципът на равнопоставеност.

3. Въпреки че степента на избягване и измами с ДДС не е проучена във всички държави-членки, все пак бяха публикувани няколко приблизителни оценки. Международната асоциация по въпросите от областта на ДДС ⁽⁴⁾ посочва, че загубите от ДДС варира от 60 млрд. до 100 млрд. евро годишно за целия Европейски съюз. Само в Обединеното кралство за данъчната 2005/2006 година загубените приходи от ДДС възлизат на 18,2 млрд. евро ⁽⁵⁾ според Дирекцията за данъци и митници на Нейно Величество (HMRC). В Германия Министерството на финансите публикува ⁽⁶⁾ резултатите от проучване, според което загубите от ДДС за 2005 г. са 17 млрд. евро.

4. Избягването на плащане на ДДС е свързано най-вече с необявени стопански дейности („сива икономика“). Има обаче и значителна част от избягването на плащане на ДДС, която възниква като страничен ефект от разпоредбите за ДДС, влезли в сила

при въвеждането на единния пазар през 1993 г. За вътреобщностната търговия доставените стоки са освободени от ДДС. Дължимият ДДС след това е платим в държавата-членка, в която пристигат стоките. Тези разпоредби могат да предизвикат избягване на плащането на ДДС в страната на доставчика или в страната на местоназначение. Има три основни вида избягване на плащането:

- a) деклариране на вътреобщностни доставки като в същото време стоките се задържат за продажба на вътрешния пазар без ДДС;
- б) неплащане на ДДС, който се дължи при пристигането в държавата-членка на местоназначение;
- в) измама с липсващ търговец ⁽⁷⁾.

Схемите с измами често са сложни, обхващащи няколко държави-членки и много фирми. Например през март 2007 г. ⁽⁸⁾ Евроюст докладва случай на международна измама с ДДС от верижен тип на стойност 2,1 млрд. евро в 18 държави-членки. Само в Обединеното кралство, според HMRC ⁽⁵⁾, през данъчната 2005/2006 година, на така наречената „вътреобщностна измама с ДДС с липсващ търговец“ могат да се отдадат загуби в размер на 3—4,5 млрд. евро.

5. Докато стоките се движат свободно между вътрешните граници, действията на националните данъчни органи остават до голяма степен ограничени от същите тези граници. Ако даден търговец извършва вътреобщностни доставки, той има правото да получи възстановяване на платения ДДС. Дължимият ДДС след това е платим от търговеца в държавата-членка на местоназначение. Следователно органите на държавите-членки трябва да си сътрудничат, за да обменят необходимата информация за правилното изчисляване на ДДС. Общата система за обмен на информация между държавите-членки се регулира от Регламент (ЕО) № 1798/2003 на Съвета от 7 октомври 2003 г. относно административното сътрудничество в областта на данъка върху добавената стойност ⁽⁹⁾ (наричан по-долу „регламента“), който влезе в сила на 1 януари 2004 г., отменяйки предишния Регламент (ЕИО) № 218/92 ⁽¹⁰⁾. Регламентът урежда условията, при които данъчните органи в държавите-членки трябва да си съдействат взаимно, както и да сътрудничат на Комисията. Регламентът не изключва по-широко съвместно сътрудничество на базата на други нормативни актове, включително двустранни или многостранни споразумения. Когато държавите-членки сключват допълнителни двустранни споразумения за административно сътрудничество, те трябва без забавяне да информират за това Комисията и другите държави-членки.

⁽¹⁾ Заключение на Съвета по икономически и финансови въпроси от 5 юни 2007 г.

⁽²⁾ Решение 2000/597/ЕО, Евратом на Съвета от 29 септември 2000 г. относно системата на собствените ресурси на Европейските общности (ОВ L 253, 7.10.2000 г., стр. 42).

⁽³⁾ Вж. точка 10 от Становище № 4/2005 на Палатата относно предложението за решение на Съвета относно системата на собствени ресурси на Европейските общности и относно предложението за регламент на Съвета относно изгълнителните мерки за коригиране на бюджетните дисбаланси в съответствие с членове 4 и 5 от решението на Съвета от (...) относно собствените ресурси на Европейските общности (ОВ C 167, 7.7.2005 г., стр. 1).

⁽⁴⁾ International VAT Association, Борба с ДДС измамите в ЕС — пътят напред, март 2007 г.

⁽⁵⁾ Дирекция за данъци и митници на Нейно Величество, Изчисляване на загубите от косвените данъци — 2006, декември 2006 г.

⁽⁶⁾ Monatsbericht des BMF — януари 2006 г., стр. 45.

⁽⁷⁾ Вж. речника на термините.

⁽⁸⁾ Вж. съобщението до пресата на Евроюст от 13 март 2007 г.

⁽⁹⁾ ОВ L 264, 15.10.2003 г., стр. 1.

⁽¹⁰⁾ ОВ L 24, 1.2.1992 г., стр. 1.

6. При приемането на регламента през октомври 2003 г. Съветът заяви ⁽¹⁾, че дотогава инструментите за административно сътрудничество не са се използвали пълноценно. Съветът призова обмена на информация да стане по-интензивен с цел по-ефективна борба с измамите.

7. В регламента са предвидени три вида обмен на информация (вж. фигура 1):

- а) Обмен на информация чрез електронната база данни на VIES. Държавите-членки са длъжни да въвеждат информация за ДДС номерата на търговците и за вътреобщностните доставки на стоки, декларирани от тези търговци. След това другите държави-членки могат да отправят запитване в базата данни, за да получат тази информация и да я сравнят с декларациите, подадени от техните собствени търговци.
- б) Обмен на по-подробна информация при специално искане, например когато направените чрез VIES запитвания предизвикат съмнения относно дадена сделка и/или в резултат от анализ на риска.
- в) Обмен на информация без предварително искане, например когато дадена държава-членка има основания да вярва, че в друга държава-членка е било извършено нарушение на законодателството в областта на ДДС.

8. Обменът на информация по регламента основно се извършва чрез централните звена за връзка (ЦЗВ). Всяка държава-членка трябва да определи едно ЦЗВ, чиято главна отговорност е да осъществява контактите с другите държави-членки. Освен това компетентността за осъществяване на пряк обмен на информация с другите държави-членки може да бъде делегирана на други отдели или на отделни служители.

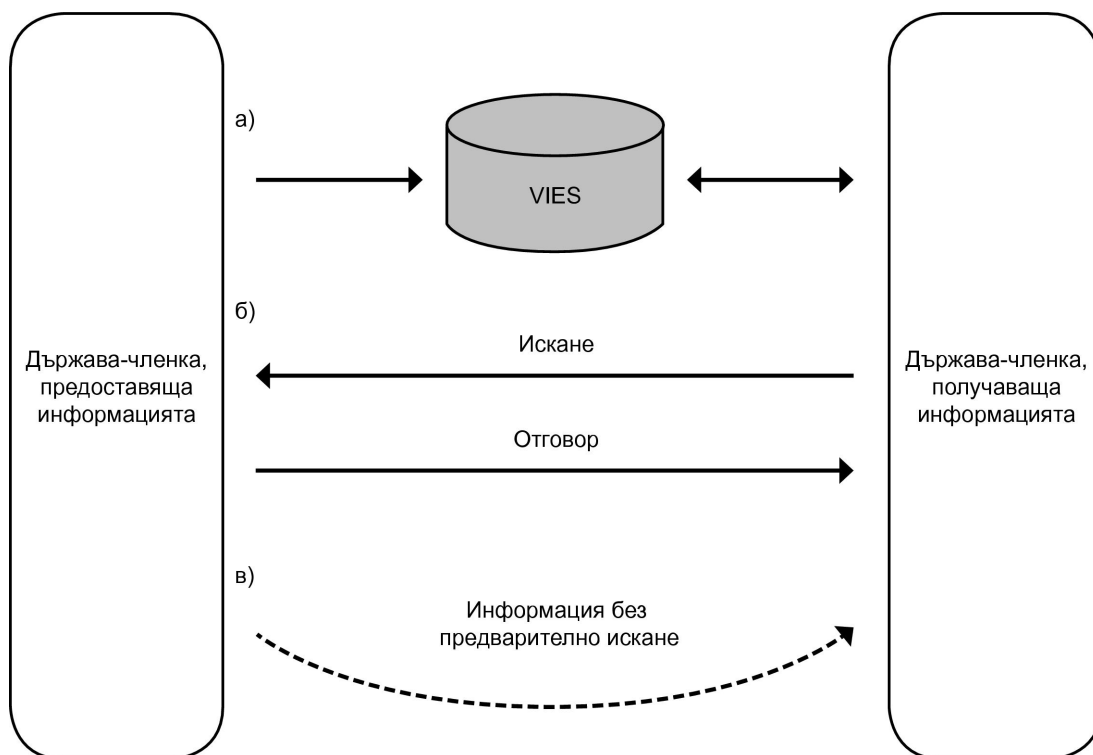
9. Освен това регламентът урежда правилата за провеждането на едновременен контрол в две или повече държави-членки и позволява присъствието на данъчни служители в други държави-членки, например, за да имат достъп до държаната там документация или да участват в текущи разследвания.

10. Регламентът също така предвижда определена роля на Комисията в насърчаването и оценяването на административното сътрудничество между държавите-членки. В тази си роля тя се подпомага от комитет, съставен от представители на държавите-членки — Постоянния комитет за административно сътрудничество (ПКАС).

11. Освен това, заедно с Решение № 2235/2002/ЕО относно програма „Фискалис“, регламентът представлява правната база за разходите на Общността ⁽²⁾, предназначени за разработването и поддържането на операционни електронни системи за обмен на информация между националните администрации, многостранен

Фигура 1

Видове обмен на информация



⁽¹⁾ Вж. съображения 12 и 13 от регламента.

⁽²⁾ Вж. общия бюджет на Европейския съюз за финансовата 2007 година, раздел III, глава 14 05 — Данъчна политика (ОВ L 77, 16.3.2007 г., стр. 776/777).

контрол, учебни семинари за данъчните служители, както и за обмен на служители между администрациите. Финансовата рамка за „Фискалис“ за периода 2003—2007 г. бе фиксирана на 67,3 млн. евро.

ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

12. Целта на одита на Палатата бе да прецени дали обменът на информация между държавите-членки се осъществява по съвременен и ефективен начин и дали съществуват адекватни административни структури и процедури, които да подкрепят административното сътрудничество. Одитът обхваща:

- обмена на информация при поискване;
- обмена на информация без предварително искане;
- информацията чрез базата данни на VIES;
- инструментите за подобряване на подхода на многостранен контрол; и
- насърчаването и оценяването на административното сътрудничество от страна на Комисията.

13. През 2006 г. бяха посетени ЦЗВ в седем държави-членки ⁽¹⁾. Беше проверена извадка от 420 случая на обмен на информация при поискване, изпратена или получена през 2005 г. от тези държави-членки, и беше оценена своевременността и качеството на отговорите. Самата точност на отделните изчисления на данъка обаче не беше одитирана.

14. Одитните мисии бяха проведени в съответствие с член 248, параграф 3 от Договора, който предвижда, че ако е необходимо, одитът на Палатата се извършва в сградата на всяка структура, която управлява приходи или разходи от името на Общността и в държавите-членки, включително в сградата на всяко физическо или юридическо лице, което получава плащания от бюджета. Германското Министерство на финансите обаче не изпълни искането за одит на Палатата, заявявайки, че според него няма правно основание за такъв одит. Затова констатациите и оценките относно Германия в настоящия доклад се основават на констатации от одитни мисии в други държави-членки, получената информация по време на одитните мисии в Комисията и публично достъпните доклади.

15. В 23 избрани от извадката случая ⁽²⁾ Палатата прикани държавите-членки да предоставят подробности как получената в резултат на обмена информация е била проследена от местните данъчни служби, които са отправили исканията.

⁽¹⁾ Одитни мисии се проведеха във Франция, Италия, Люксембург, Нидерландия, Полша, Словения и Обединеното кралство.

⁽²⁾ Германия — 4 случая; Белгия, Франция и Обединеното кралство — 3 случая; Австрия, Ирландия и Нидерландия — 2 случая; Финландия, Унгария, Италия и Полша — 1 случай. До този момент Франция и Германия не са дали отговор на искането на Палатата.

16. В Комисията беше проверена работата на съответните отдели, включително управлението на програма „Фискалис“. Бе направен преглед и на работата на Постоянния комитет за административно сътрудничество (ПКАС).

17. Освен това бяха използвани докладите и работата на националните сметни палати в държавите-членки, които са провели подобни одити. Също така беше проследено разрешаването на проблемите, посочени в предишни доклади ⁽³⁾ на Палатата.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

Обмен на информация при поискване между държавите-членки

18. Член 5 от регламента предвижда държавите-членки да си обменят информация при поискване. По правило всяка информация, която може да спомогне за правилното изчисляване на ДДС, може да бъде обект на искане, включително тази, свързана със специфични случаи. За получаване на информацията, искана от данъчната администрация на друга държава-членка, запитаният орган трябва да действа, както би действал за своя сметка.

Интензивност на сътрудничеството

19. След влизането в сила на регламента на 1 януари 2004 г. броят на исканията за информация се е увеличил с 62 %. Той се е повишил от 18 162 искания през 2003 г. на 29 381 през 2006 г.

Повишеният обмен на информация се дължи основно на разширяването

20. Анализът на цифрите, предоставени на Комисията от държавите-членки ⁽⁴⁾, обаче показва, че това увеличение изглежда е в резултат основно на разширяването ⁽⁵⁾, като броят на исканията, изпращани между ЕС-15 през 2005 и 2006 г., дори намалява в сравнение с 2004 г. (вж. *таблица 1*).

⁽³⁾ Специален доклад № 9/98 относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз в областта на ДДС върху вътреобщностната търговия (ОВ С 356, 20.11.1998 г., стр. 1) и Годишен доклад за 2001 г., точки 1.45—1.55 (ОВ С 295, 28.11.2002 г., стр. 9).

⁽⁴⁾ Данните за 2006 г. все още са временни.

⁽⁵⁾ От ЕС-15 на ЕС-25 на 1 май 2004 г.

Таблица 1

Брой искания за обмен на информация (според запитващите държави-членки)

Година	Искания, обменени между ЕС-15	Искания, изпратени или получени от ЕС-10	Общ брой искания
2002	17 059	—	17 059
2003	18 162	—	18 162
2004	21 587	514	22 101
2005	19 649	6 100	25 749
2006	20 533	8 848	29 381

Източник: Статистически данни на държавата-членка в съответствие с Регламент (ЕО) № 1925/2004 на Комисията, одитни изчисления. Предварителни статистики за 2006 г.

21. През 2006 г. повече от 3,3 милиона търговци на територията на ЕС са декларирали, че са придобили вещи от други държави-членки. Това означава, че дори при умереното допускане, че всеки от 29 381 обмена на информация при поискване през 2006 г. е засягал различни търговци, вероятността даден търговец да бъде предмет на такъв обмен на информация е под 0,9 %. Всъщност, вероятността е дори по-ниска, тъй като определен брой фирми са били обект на няколко искания.

Ограничен пряк контакт между местните служби

22. Важна причина, поради която сътрудничеството не е станало по-интензивно, е ограниченото използване на възможностите за децентрализация, заложи в регламента. При приемането на регламента Съветът заяви ⁽¹⁾, че до този момент преките контакти между местните данъчни служби са били недостатъчни, като правилото е било комуникацията да се осъществява между централните звена за връзка, и че тази централизация е довела до непълноценно използване на инструментите за административно сътрудничество. Съветът заключи, че е необходимо да се предвидят по-чести преки контакти между службите.

23. Засега тази възможност се използва ограничено от държавите-членки. Едва няколко държави-членки ⁽²⁾ са прехвърлили такава компетенция на териториалните служби. Ако такава децентрализация бъде осъществена само в малко на брой държави-членки, тя няма да постигне пълен ефект, тъй като в повечето други държави-членки ще липсват съответните структури за децентрализирано сътрудничество.

⁽¹⁾ Вж. съображение 12 от регламента.

⁽²⁾ Във Финландия и Франция тази компетентност бе систематично и широко делегирана на регионалните данъчни служби.

Своевременност на отговорите

Половината от исканията са получили отговор със забавяне

24. Бързите отговори на исканията за информация са изключително важни за ефективното сътрудничество. Те позволяват бързо идентифициране на извършващите измама фирми и затрудняват укриването на доходи от измами с ДДС. Затова регламентът задължава държавите-членки да обменят информация колкото е възможно по-бързо и не по-късно от три месеца след получаването на искане. Когато запитаният орган вече притежава тази информация, срокът е намален на един месец.

25. Предоставените от държавите-членки статистически данни за 2006 г. показват, че на почти 50 % от исканията не е отговорено в рамките на установения срок. Тази статистика е дори по-висока от данните за 2005 г., когато забавените отговори са били 42 %.

26. Забавени отговори има във всички държави-членки, но тяхната честота варира значително между държавите-членки. През 2006 г. две държави-членки ⁽³⁾ са отговорили в установения срок в почти 90 % от случаите, докато осем държави-членки ⁽⁴⁾ са отговорили със закъснение в над 50 % от случаите (вж. таблица 2).

⁽³⁾ Литва и Словения.

⁽⁴⁾ Чешка република, Дания, Испания, Франция, Италия, Люксембург, Нидерландия и Португалия.

Таблица 2

Забавени отговори от страна на държавите-членки

	Брой получени искания според запитващите държави-членки		Забавени отговори според запитващите държави-членки (след 90-дневен краен срок)		% забавени отговори	
	2005 г.	2006 г.	2005 г.	2006 г.	2005 г.	2006 г.
Белгия	1 471	1 610	537	604	36,5	37,5
Чешка република	409	639	54	347	13,2	54,3
Дания	679	832	282	511	41,5	61,4
Германия	6 255	6 929	2 707	3 195	43,3	46,1
Естония	132	203	16	44	12,1	21,7
Гърция	213	318	103	138	48,4	43,4
Испания	2 837	3 225	1 515	2 028	53,4	62,9
Франция	2 138	2 380	917	1 308	42,9	55,0
Ирландия	237	319	96	158	40,5	49,5
Италия	2 802	2 963	1 786	1 924	63,7	64,9
Кипър	139	285	40	119	28,8	41,8
Латвия	144	403	13	122	9,0	30,3
Литва	192	166	13	18	6,8	10,8
Люксембург	456	576	123	306	27,0	53,1
Унгария	283	537	82	193	29,0	35,9
Малта	12	29	4	12	33,3	41,4
Нидерландия	2 143	2 588	1 171	1 597	54,6	61,7
Австрия	885	1 092	145	289	16,4	26,5
Полша	588	772	80	308	13,6	39,9
Португалия	506	514	288	404	56,9	78,6
Словения	96	118	9	15	9,4	12,7
Словашка република	316	509	40	129	12,7	25,3
Финландия	179	177	25	44	14,0	24,9
Швеция	395	416	118	109	29,9	26,2
Обединено кралство	2 242	1 781	526	643	23,5	36,1
Общо	25 749	29 381	10 690	14 565	41,5	49,6

Източник: Статистически данни на държавата-членка в съответствие с Регламент (ЕО) № 1925/2004, одитни изчисления.
Предварителни статистики за 2006 г.

27. Що се отнася до отговорите, дадени в срок от един месец, статистиката показва намаляване на броя пъти, през които този срок е бил спазен, от 2 154 случая през 2004 г. на 1 885 през 2006 г. Ако се сравни с общия брой на исканията, това означава, че частта на дадените предсрочно отговори е намаляла от 9,7 % през 2004 г. на 6,4 % през 2006 г.

28. Освен това в някои от посетените държави-членки бе установено, че редица искания са останали без отговор в продължение на една година или повече. В Италия например, към момента на одитното посещение на Палатата през май 2006 г. имаше 182 искания, на които не е било отговорено и които са били получени само през последното тримесечие на 2004 г. В Обединеното кралство в началото на 2006 г. 121 искания от 2003 г. и 2004 г. все още чакаха отговор.

Малко на брой междинни отговори

29. Регламентът изрично предвижда, че когато запитаният орган не е в състояние да отговори в срок, той незабавно уведомява писмено запитващия орган за причините за това и посочва

срок, в който смята, че би могъл да изпрати отговора. Въпреки това, предварително уведомление за вероятно закъснение на отговора се изпраща изключително рядко. Уведомления за забавяне на отговора бяха изпратени в 3 от 57 случая, в които не е било отговорено навреме и които бяха проверени от Палатата.

30. Статистическите данни от държавите-членки за 2006 г. показват, че само в 5 % от всички случаи (737 от 14 565 забавени отговори) на запитващите органи са били изпратени уведомления за забавянето. Отсъствието на такова уведомление пречи на запитващата държава-членка да предприеме алтернативни действия, знаейки, че на искането няма да бъде отговорено бързо.

31. Освен това по време на одита бяха установени твърде малко случаи на предоставяне на частична информация, която вече е била притежание на запитания орган и следователно

е леснодостъпна, последвана от по-изчерпателен отговор след като са били осъществени посещения за данъчен контрол.

Исканията от местните данъчни служби не се смятат за приоритетни

32. Одитът разкри редица фактори, които имат отрицателен ефект върху своевременността на отговорите. По-голямата част от забавените отговори на искания са на ниво местна данъчна служба. Невинаги съществуват механизми, които да гарантират, че местната данъчна служба отдава същото значение на административното сътрудничество, както на своята собствена дейност⁽¹⁾. Подобна забележка бе направена в доклад на Националната сметна палата на Дания (НСПД)⁽²⁾. Датските митнически и данъчни органи бяха фиксирани срокове за обработването на случаите, но по време на одита техните цели не са били съобразени с исканията на данъчните органи на други страни. Според доклада за проследяване на НСПД отговорният министър е предприел инициативи за преодоляване на този проблем.

33. Бяха установени и редица други причини, които имат отрицателно въздействие върху обработването на исканията за информация. Те включват: неподходящо използване на исканията за информация (например много на брой искания в единствен стандартен формуляр, прекалено използване на каретата за свободен текст в тези формуляри, както и използване на неелектронни комуникации) от страна на запитващата държава-членка, трудности при разбирането какво точно се иска (например поради неясна информация, езикови проблеми или грешки при използването на стандартните формуляри), а също и съмнения относно полезността на определени искания в държавата-членка, която ги получава.

Слабости в системите за наблюдение на някои държави-членки

34. Могат да се причинят забавяния поради факта, че не всички държави-членки са създали адекватни системи за наблюдение и управление на своевременното отговаряне на исканията.

35. Положителни примери за такова управление на получените искания бяха установени в Люксембург, Полша, Словения и Обединеното кралство, където ЦЗВ установяват вътрешни срокове и упражняват ефективно наблюдение върху тяхното спазване.

36. В Италия, където създаденият за тази цел от ЦЗВ софтуер не се използва ефективно, бяха установени случаи на грешки при въвеждането на информацията и липсващи данни, което е довело до лошо управление на исканията. В ЦЗВ напоманията до отделите за връзка се правят само 10 дни преди изтичането на крайния срок — твърде късно, за да бъдат предприети необходимите действия.

⁽¹⁾ Член 5, параграф 4 от регламента предвижда, че за да получи исканата от орган на друга държава-членка информация, запитаният орган действа, както би действал за своя сметка.

⁽²⁾ Доклад до Комитета по публичните сметки относно мерките за борба с измамите с ДДС от верижен тип, Национална сметна палата на Дания, септември 2006 г.

37. Въпреки че както нидерландските, така и френските ЦЗВ установяват междинни срокове, в които местните данъчни служби трябва да отговорят на получените искания, в нито едно от тях нямаше доказателства за наблюдение на тези графици. Само когато се получават напомания от запитващата държава-членка, се предприемат някакви действия по отношение на местната данъчна служба, която е забавила изпращането на отговора.

Слабости в организационното устройство на ЦЗВ

38. В някои от посетените държави-членки с висок брой забавени отговори Палатата установи, че сложното организационно устройство също допринася за забавянията и създава проблеми с наблюдението.

39. В Италия освен ЦЗВ има още три отдела за връзка на централно ниво държава-членка, като всички те имат равни компетентности в областта на сътрудничеството в областта на ДДС. Другите държави-членки могат всеки път да се свързват свободно с който и да е от трите отдела за връзка и да изпращат исканията директно на избрания отдел. Работните процедури на трите отдела за връзка не са хармонизирани, като се наблюдава незадоволителна координация между тях и слаб контрол от страна на ЦЗВ. Освен това такова организационно устройство не е в съответствие с регламента, който предвижда⁽³⁾, че отделите за връзка трябва да имат специфична териториална компетентност или специализирани оперативни правомощия.

40. Нидерландското ЦЗВ се състои от две независими оперативни звена — едното разположено в Амстердам, а другото в Алмело, всяко от които има своя собствена структура на управление. Палатата установи случаи, при които са били необходими почти три месеца преди предоставените от местните данъчни служби отговори на искания да бъдат предадени на запитващите държави-членки. В тези случаи местните данъчни служби са предоставили отговорите на ЦЗВ в Алмело, откъдето са били предадени на ЦЗВ в Амстердам, а оттам са били изпратени на запитващите държави-членки.

41. Според информацията, която е на разположение на другите държави-членки⁽⁴⁾, в Германия задачите на ЦЗВ са разделени между три звена на Централната федерална данъчна служба — едното в Бон, а другите две в Саарлуис. Държавите-членки не разполагат с информация за това кой ръководи ЦЗВ.

42. Проблемите с координацията, причинени от сложните организационни структури и слабостите на системите за наблюдение допринасят за значителните несъответствия в статистическите данни, предоставени от различните държави-членки. В няколко случая има значителна разлика между броя на исканията, които дадена държава-членка твърди, че е получила, и броя на исканията, които други държави-членки твърдят, че са й отправили (вж. *таблица 3*).

⁽³⁾ Член 2, параграф 3.

⁽⁴⁾ Документ „Kontaktpunkte für die gegenseitige Amtshilfe im Bereich der Umsatzsteuer, Stand: 1. Februar 2007“.

Таблица 3

Несъответствия по държави-членки (2005 г.)

	Брой получени искания		Несъответствие	%
	Според запитаната държава-членка	Според запитващата държава-членка		
Белгия	1 552	1 471	81	5,5
Чешка република	371	409	- 38	- 9,3
Дания	642	679	- 37	- 5,4
Германия	8 295	6 255	2 040	32,6
Естония	139	132	7	5,3
Гърция	238	213	25	11,7
Испания	2 652	2 837	- 185	- 6,5
Франция	2 296	2 138	158	7,4
Ирландия	259	237	22	9,3
Италия	1 284	2 802	- 1 518	- 54,2
Кипър	114	139	- 25	- 18
Латвия	153	144	9	6,3
Литва	180	192	- 12	- 6,3
Люксембург	468	456	12	2,6
Унгария	320	283	37	13,1
Малта	13	12	1	8,3
Нидерландия	2 089	2 143	- 54	- 2,5
Австрия	942	885	57	6,4
Полша	557	588	- 31	- 5,3
Португалия	481	506	- 25	- 4,9
Словения	89	96	- 7	- 7,3
Словашка република	306	316	- 10	- 3,2
Финландия	173	179	- 6	- 3,4
Швеция	438	395	43	10,9
Обединено кралство	2 241	2 242	- 1	0,0
Общо	26 292	25 749	—	—
СУМА НА АБСОЛЮТНИТЕ СТОЙНОСТИ НА НЕСЪОТВЕТВИЯТА			4 441	17,2

Източник: Статистически данни на държавата-членка в съответствие с Регламент (ЕО) № 1925/2004, одитни изчисления.

Качество на отговорите

43. Проверката на исканията и отговорите от извадката показва, че въпреки че предоставената информация понякога е незадоволително представена, в повечето случаи тя е изчерпателна и подробна, като се отговаря на поставените въпроси. В отговор на въпросите на Палатата за проследяването на избрани случаи на обмен (вж. точка 15) държавите-членки потвърдиха,

че получените отговори са позволили правилно изчисляване на ДДС във въпросните случаи.

Оценката показва, че сътрудничеството може да доведе до резултати

44. Понастоящем няма законово изискване да се оценяват резултатите от административното сътрудничество, но няколко държави-членки направиха такава оценка. Тези оценки показват ползите от административното сътрудничество.

45. Във Франция, въпреки че финансовият ефект на сътрудничеството не беше оценен, анализът на компетентните органи показва, че 34 % от получените през 2005 г. отговори са потвърдили или разкрили съществуването на измами във Франция или друга държава-членка.

46. Оценката, направена от ЦЗВ в Словения на 89 искания за административно сътрудничество, получени от техните органи през 2005 г., показва, че в случая на 21 искания административните разследвания са довели до събирането на допълнителен ДДС на стойност приблизително 1,5 млн. евро.

47. Анализът, направен от полското ЦЗВ през 2006 г., показва, че 713 случая на обмен на информация при поискване са довели до разкриването на 64 случая на измами.

48. Беше отбелязано обаче, че има известни притеснения по отношение на качеството на информацията, обменяна във връзка със съмнения за измами с липсващ търговец. През 2005 г. Германия докладва пред ПКАС за проблеми при получаването на достатъчно подробна информация от другите държави-членки, която да бъде използвана при съдебни дела в германските съдилища. Впоследствие ПКАС многократно обсъди въпроса, а за случаите, при които е необходима по-подробна информация за съдебни дела в държавите-членки, беше разработен допълнителен въпросник. Засега обаче държавите-членки не са достигнали до споразумение за обстоятелствата, при които трябва да се използва този въпросник, или за изискванията за неговото използване.

49. Освен това не съществува механизъм, чрез който потребителят на отговорите на искания за информация да може да осъществи обратна връзка относно полезността на предоставената информация. Възможните недостатъци на отговорите не се докладват на изпратилата ги страна и не могат да бъдат взети под внимание при последващи искания.

Обмен на информация без предварително искане

50. Член 17 от регламента предвижда държавите-членки да обменят информация без предварително искане. В него се посочва, че всяка държава-членка трябва да предава информация на всяка друга заинтересована държава-членка в три случая. Първо, когато ефективността на системата за контрол в другата държава-членка задължително зависи от информацията, предоставена от държавата-членка на произход; второ, когато една държава-членка има основания да смята, че законодателството в областта на ДДС е било нарушено в другата държава-членка; и трето, когато съществува риск от данъчни загуби (поради измама или укриване на данъка) в другата държава-членка. Това задължение е от твърде общ характер.

51. Член 18 обаче ограничава задължението, предвидено в член 17, като посочва, че държавите-членки решават дали да участват в обмена на определена категория информация без предварително искане.

Възможностите за изпращане на информация без предварително искане не се използват достатъчно

52. Като цяло бяха определени пет категории с 13 подкатегории от случаи ⁽¹⁾, при които информацията може да се предава чрез автоматичен ⁽²⁾ или структуриран автоматичен обмен ⁽³⁾. Тези категории включват например информация за идентификационните номера по ДДС на данъчнозадължените лица, установени в друга държава-членка, или за данъчнозадължени лица, които са (потенциални) липсващи търговци, но чийто идентификационен номер по ДДС не е анулиран.

53. Обменът на информация показва големи разлики в използването на тези категории от държавите-членки. Германия например съобщи на Комисията, че ще участва във всички категории, докато Франция обяви, че ще участва само в една подкатегория. С ниско качество са статистическите данни, докладвани от държавите-членки относно този автоматичен обмен на информация без предварително искане. Противоречията, които се дължат основно на различните разбирания за това, какво представлява подлежащо на докладване събитие, правят невъзможно извлечането на някакви съдържателни изводи от предоставените данни.

54. Освен обмена на информация в предварително определени категории, член 19 от регламента предвижда, че държавите-членки могат чрез спонтанен обмен да разменят помежду си информация, която може да им помогне правилно да изчислят ДДС. Пример за такова сътрудничество е Европейската мрежа за борба с измамите от верижен тип (Eugosonet), която бе създадена по инициатива на Белгия и получава подкрепа от Комисията чрез Европейската служба за борба с измамите (OLAF). Мрежата има за цел да ускори обмена на информация за ограничен брой фирми, които са заподозрени за участие в измама с липсващ търговец. При такъв тип обмен на информация, в който не участват всички държави-членки, Комисията няма достъп, който да ѝ позволи събирането на статистически данни.

⁽¹⁾ Виж членове 3 и 4 от Регламент (ЕО) № 1925/2004 на Комисията (ОВ L 331, 5.11.2004 г., стр. 13).

⁽²⁾ Системно предоставяне на предварително определена информация на предварително установени редовни интервали.

⁽³⁾ Системно предоставяне на предварително определена информация в момента, когато тя стане достъпна.

55. При одита бе установено, че предадената информация без предварително искане невинаги се използва адекватно. ЦЗВ на Люксембург например докладва, че много пъти е получавало искания за данни, които вече е било предоставило спонтанно на други държави-членки.

56. Като част от отговора на искане за информация често се дава извънредна информация, която не е била изрично поискана, но е била сметена за полезна, например информация за други търговци, които имат търговски отношения с определена фирма. Одит, проведен от Националната сметна палата на Литва ⁽¹⁾ установи, че допълнителната информация, предоставена от други държави-членки в отговор на искания за информация, не е била предадена на съответните органи.

Система за обмен на информация във връзка с ДДС (VIES)

57. VIES е обща компютърна мрежа за широко автоматизиран обмен на данни между данъчните администрации. Тя също така позволява на търговците да получат потвърждение, че техните търговски партньори в другите държави-членки са регистрирани.

58. Мрежата VIES предоставя информация за регистрационните номера по ДДС, издадени от държавите-членки, включително дата на издаване, име на търговеца, адрес на търговеца и в зависимост от случая, дата на прекратяване на валидността на даден номер по ДДС. Възможно е да се провери и историята на даден номер по ДДС, т.е. всички промени в неговите атрибути.

59. Освен това чрез VIES държавите-членки предават подробна информация на други държави-членки за всички вътреобщностни доставки, извършени от техните търговци. Това се прави въз основа на обобщените декларации, които се изготвят за календарно тримесечие от всеки вътреобщностен доставчик и отчитат общата стойност на стоките, доставени на всеки купувач в другите държави-членки. Данъчните администрации могат да направят насрещна проверка на тази информация за вътреобщностни доставки с декларациите, подадени от техните национални търговци, за да разкрият нарушения на законодателството в областта на ДДС.

Своевременно предоставяне на данни

60. Стопанските субекти трябва да подават обобщени декларации за всички свои вътреобщностни доставки на стоки, извършени към клиенти с идентификационен номер по ДДС. Декларациите са за календарно тримесечие. Съгласно регламента тази информация трябва да бъде въведена във VIES във възможно най-кратък срок, но не по-късно от три месеца след края на календарното тримесечие, за което се отнася. Това означава, че дори когато търговците подават своите декларации навреме, информацията за вътреобщностните доставки, извършени през януари, може да бъде налична във VIES едва през юни, т.е. почти шест месеца по-късно.

Ефективността на VIES се затруднява от продължителността на срока, необходим за събиране и предаване на данните

61. Няколко държави-членки вече събират информация за вътреобщностните доставки ежемесечно, а съкращаването на сроковете за предаване на информацията е разисквано от ПКАС многократно. Държавите-членки обаче не са постигнали споразумение за общо прилагане на по-кратки срокове за предаване на информацията.

Точност на данните и достъп до тях

62. Във VIES всяка държава-членка има достъп само до сделките, засягащи нейните собствени търговци. Поради тази причина, винаги когато държавите-членки се нуждаят от информация за търговските операции между други държави-членки с цел идентифициране на евентуални мрежи за измама, те трябва да изпратят искане за информация до засегнатите държави-членки. Отговарянето на тези искания отнема време и ангажира човешки ресурси и в двете държави-членки.

63. Член 22 от регламента изисква държавите-членки да гарантират, че техните бази данни са актуални, пълни и точни. Както показват обсъжданията в ПКАС, понастоящем няма единен подход между държавите-членки по въпроса как да се гарантират качеството и надеждността на данните във VIES. Въпреки че това се изисква съгласно член 22 от регламента, все още не са определени критерии за установяване кои промени не са уместни, важни или полезни и следователно не трябва да се правят.

64. По време на работата, извършена от националните одитни органи, беше подчертан проблемът с надеждността на данните. Например по време на одит, проведен паралелно от върховните одитни институции на Чешката република и на Словашката република, бяха открити несъответствия в отчитаните данни ⁽²⁾. Разликите между стойността на доставките на стоки, декларирани от данъчнозадължените лица от други държави-членки, и стойността на закупените стоки, отчетени от данъчнозадължени лица от Чешката република или от Словашката република, се дължаха, освен на други фактори, и на различаващите се методи на отчитане на данни за вътреобщностните доставки и придобиванията в отделните държави-членки. Това включва, например, декларацията за вътреобщностните доставки в обобщената декларация за доставките, която се отнася за различно тримесечие в сравнение с декларацията за вътреобщностните придобивания в ДДС декларацията на купувача.

⁽¹⁾ Публичен одитен доклад за сътрудничеството в областта на обмена на информация за данъка върху добавената стойност, 30 юни 2006 г., № VA-8000-4-13, стр. 18.

⁽²⁾ Вж. „Доклад за резултатите от паралелния одит на администрирането на данъка върху добавената стойност в Чешката република и Словашката република през 2005 г.“.

65. В доклад ⁽¹⁾ на Върховна сметна палата на Полша беше привлечено вниманието върху факта, че наличието на обобщени декларации за вътреобщностните придобивания значително подобрява възможността за проверки и улеснява разкриването на опитите за измама. Въпреки че някои държави-членки вече събират такива данни от своите търговци, понастоящем е задължително само въвеждането във VIES на обобщените декларации за доставките.

Проверка на номерата по ДДС от страна на търговците

66. В член 27, параграф 4 от регламента се предвижда, че доставчиците могат да получат потвърждение относно валидността на идентификационния номер по ДДС на всяко посочено от тях лице. Всички държави-членки имат свои собствени системи за проверка на валидността на номерата по ДДС. В зависимост от държавата-членка исканията за потвърждение могат да бъдат направени по телефон или факс или по електронен път чрез уебсайт.

67. От 2002 г. насам Комисията е предоставила за ползване на своя уебсайт инструмент, известен като „Проверка на валидността на номера по ДДС чрез VIES“, който позволява на търговците да правят онлайн-проверка на валидността на даден номер по ДДС. Единадесет държави-членки позволяват показването на името и адреса на търговеца при проверката на номера, а други три държави-членки показват само името на търговеца. Другите тринадесет потвърждават само валидността на номера по ДДС, без да дават никаква информация за търговеца.

68. Предоставената информация не е напълно надеждна поради различното тълкуване на основни принципи като начало или край на дадена дейност, и поради факта, че някои държави-членки актуализират своите бази данни с обратна сила. В случаите, когато вече са направени такива актуализации с обратна сила, данъчната администрация трудно може да провери дали даден номер по ДДС е бил показан като валиден към момента, когато е била извършена проверяваната сделка.

Подобрения във функционалността на VIES (VIES II)

69. VIES съществува от 1992 г. През 2004 г. беше решено, че системата се нуждае от усъвършенстване, за да бъде готова да отговори на новите потребности и да включва технологичните подобрения. В резултат на това ще бъде създадена VIES II, като новите характеристики ще бъдат постепенно добавяни към съществуващата система VIES.

⁽¹⁾ Информация за констатациите от проверките на събираемостта от страна на данъчните органи на приходите в държавния бюджет от данъка върху добавената стойност през 2004—2005 г., Върховна сметна палата, юни 2006 г.

70. Технико-икономическото проучване относно VIES II установи шест области на развитие:

- подобряване на събирането на данни във VIES;
- подобряване на общото качество на данните във VIES;
- включване на услуги във VIES (B2B) ⁽²⁾;
- механизъм „на едно гише“ ⁽³⁾;
- обмен на формуляри;
- разширяване на съществуващата функционалност.

Това технико-икономическо проучване беше оповестено по време на заседание на ПКАС през март 2004 г., въз основа на обхвата и целите, предложени от Комисията. Комитетът допусна, че промяната в мястото на облагане на услугите вероятно ще бъде въведена от януари 2007 г. и че механизмът „на едно гише“ ще започне да работи от юли 2006 г. Ето защо беше даден приоритет на тези две области. Тъй като и двете предложения се оказаха погрешни, положените досега усилия не са довели до никакво конкретно подобряване на събирането и общото качество на данните във VIES.

Инструменти за насърчаване на подхода на многостранен контрол

Присъствие на данъчни служители в други държави-членки

71. Член 11 от регламента дава правно основание упълномощени длъжностни лица да присъстват в други държави-членки, например с цел да получат достъп до държаната там документация или да присъстват на разследвания на търговци.

72. Тези възможности бяха слабо използвани (вж. *таблица 4*). За 2006 г. само шест държави-членки са докладвали случаи, при които техни длъжностни лица са присъствали в административните служби на други държави-членки (общо 15 случая). Само три държави-членки са отчетели случаи, при които техни длъжностни лица са участвали в административни разследвания в други държави-членки (общо 3 случая).

⁽²⁾ B2B означава междуфирмена доставка на услуги.

⁽³⁾ Система, при която един търговец може да изпълни своите задължения по данъка върху добавената стойност (ДДС) за своята дейност в целия Европейски съюз само в държавата-членка, в която е установен.

Таблица 4

Използване на други инструменти

	Брой на присъствията в административните служби в други държави-членки		Брой на участията в административни разследвания в други държави-членки		Брой на организирани едновременни проверки	
	2005 г.	2006 г.	2005 г.	2006 г.	2005 г.	2006 г.
Белгия	8	3	0	0	3	5
Чешка република	0	0	0	0	0	0
Дания	н/д	0	н/д	0	0	0
Германия	0	5	0	1	7	3
Естония	н/д	0	н/д	0	0	1
Гърция	н/д	0	н/д	0	н/д	0
Испания	0	н/д	0	н/д	0	0
Франция	1	0	1	0	4	4
Ирландия	1	1	1	0	3	2
Италия	н/д	н/д	н/д	н/д	0	0
Кипър	0	0	0	0	0	0
Латвия	0	0	0	0	0	0
Литва	0	0	0	0	0	0
Люксембург	н/д	0	н/д	0	0	0
Унгария	0	0	0	0	0	1
Малта	н/д	0	н/д	0	н/д	0
Нидерландия	1	3	3	1	10	1
Австрия	0	1	0	0	0	4
Полша	0	0	0	0	0	0
Португалия	0	0	0	0	0	0
Словения	0	0	0	0	0	0
Словашка република	0	0	0	0	0	0
Финландия	0	0	0	1	1	0
Швеция	1	2	0	0	0	2
Обединено кралство	7	0	0	0	0	2
Общо	19	15	5	3	28	25

Източник: Статистически данни на държавата-членка в съответствие с Регламент (ЕО) № 1925/2004.

н/д — Държавите-членки не са изпратили данни.

Предварителни статистически данни за 2006 г.

Едновременен и многостранен контрол

73. Член 12 от регламента позволява две или повече държави-членки да провеждат едновременен контрол, всяка на собствената си територия, върху един или повече стопански субекта, които имат общ или допълващ се интерес. Регламентът предвижда всяка държава-членка самостоятелно да избира данъчнозадължените лица, които възнамерява да предложи за едновременен контрол. Другите заинтересовани държави-членки решават дали да участват в едновременните проверки.

74. През 2006 г. бяха докладвани общо 25 ⁽¹⁾ случая на такъв едновременен контрол.

⁽¹⁾ Някои проверки бяха реализирани съвместно и е възможно да са били повторно преброени.

75. Едновременният контрол може да бъде осъществен под формата на многостранни проверки, предвидени в решението за програма „Фискалис“. Според това решение се полага финансиране на пътните и дневните разноски. Процедурата за започване и извършване на такива проверки, които обикновено се нуждаят от висока степен на координация, бе значително опростена и изяснена ⁽²⁾.

76. През 2005 г. 5 различни държави-членки организираха общо 12 такива многостранни проверки. Въпреки че техният брой беше по-голям в сравнение с годините от 2001 до 2004 ⁽³⁾, той не достига върха от 2000 г., когато са осъществени 16 многостранни проверки.

⁽²⁾ Ръководство за многостранен контрол — вариант 2004 г.

⁽³⁾ Брой на многостранните проверки по години: 2001 г. — 8 организирани от 6 държави-членки; 2002 г. — 5 организирани от 5 държави-членки; 2003 г. — 3 организирани от 2 държави-членки; 2004 г. — 7 организирани от 6 държави-членки.

77. Според нидерландските органи такива проверки могат да доведат до налагане на допълнителен ДДС в значителен размер. В една от трите многостранни проверки, организирани от Нидерландия и приключили през 2005 г., е установена допълнителна сума по ДДС на стойност 35 млн. евро. Данъчната администрация в Люксембург докладва ⁽¹⁾ случай, при който многостранна проверка, осъществена в продължение на над три години заедно с органите на Обединеното кралство, е довела до разбиване на мрежа, стояща зад измама с мобилни телефони на стойност 80 млн. евро.

Насърчаване и оценка на административното сътрудничество от страна на Комисията

78. Регламентът възлага на Комисията ролята да подпомага и насърчава административното сътрудничество между държавите-членки и да оценява това сътрудничество заедно с тях. Освен това Комисията трябва да обедини опита на държавите-членки с цел подобряване на сътрудничеството.

79. В рамките на ПКАС Комисията направи предложения за подобряване на административното сътрудничество. Примери за това са инициативата на Комисията за съкращаване на сроковете за предаване на обобщените декларации за вътреобщностни доставки или предложението във VIЕС да се предоставя повече информация за търговците. Повечето от тези предложения не бяха приети.

80. По искане на ПКАС Комисията разработи специален формуляр („Формуляр за тенденциите“) за отразяване на развитието при извършването на измамите с липсващ търговец. Засега обаче нито една държава-членка не е използвала формуляра, за да предостави информация. Комисията също така не бе информирана за всички двустранни споразумения между държавите-членки по въпроси, обхванати от регламента.

81. В своето съобщение от 2006 г. относно необходимостта от разработване на координирана стратегия за борба с данъчните измами ⁽²⁾ Комисията заяви, че според нея е дошъл моментът за създаване на система за наблюдение въз основа на количествено измерими показатели, за да се гарантира, че всяка държава-членка е в състояние и в действителност оказва ефикасно съдействие на другите държави-членки. Засега обаче Комисията не е представила конкретно законодателно предложение за въвеждането на такава система за наблюдение.

82. Освен това три години след влизането в сила на регламента Комисията все още не е оценила организационното устройство за административно сътрудничество в държавите-членки и неговото съответствие с регламента.

⁽¹⁾ Administration de l'enregistrement et des domaines, Отчет за дейността 2006 г., стр. 20.

⁽²⁾ COM(2006) 254 окончателен от 31.5.2006 г.

83. Съгласно член 41, параграф 2 от регламента служителите на Комисията имат достъп до обменената информация само дотолкова, доколкото е необходимо за поддръжката и развитието на комуникационната мрежа. Без достъп до съдържанието на обменената оперативна информация Комисията сама не може напълно да проникне в същността на нещата, за да открие причините за проблемите и да предложи решения.

Други пречки пред ефективното сътрудничество

84. В хода на одита бяха идентифицирани редица други проблеми, които пречат на пълноценното използване на потенциалните ползи от сътрудничеството или ограничават възможните подобрения.

Липса на общи правила за отнемане на идентификационни номера по ДДС

85. Бързото отнемане на идентификационен номер по ДДС на даден търговец е важно средство за прекратяване на дейностите с цел измама и защита на честните предприемачи.

86. От анализа на съответното законодателство на Общността ⁽³⁾ може да се заключи, че търговците, които не извършват реална стопанска дейност, а само се занимават със сделки, симулиращи такава дейност в контекста на измама с ДДС, нямат право да притежават идентификационен номер по ДДС.

87. Законодателството на Общността обаче не предвижда процедури или условия, при които идентификационните номера по ДДС трябва да бъдат анулирани, например в случаите, когато търговците извършват както законна стопанска дейност, така и операции с цел измама. Тези случаи са обект на различните национални законодателства и практики.

Трудности при трансграничното наказателно преследване

88. При своите одитни мисии Палатата бе информирана, че в някои държави-членки ⁽⁴⁾ много трудно могат да се преследват по съдебен път лица, участващи в схеми с цел измама, например като част от структури, създадени с цел измама от верижен тип, когато измамата засяга само други държави-членки.

89. Националната сметна палата (НСП) на Обединеното кралство докладва ⁽⁵⁾, че датските данъчни органи са я информирали относно подозренията им, че някои датски компании участват във вериги за доставки с липсващи търговци в Обединеното кралство. В Дания обаче няма загуба на данък и затова може да се приеме само ограничено криминално разследване.

⁽³⁾ Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност.

⁽⁴⁾ Франция и Люксембург.

⁽⁵⁾ Вж. точка 4.32 от стандартния доклад на контролора и главния одитор от 7 юли 2006 г., публикуван заедно с отчетите за 2005—2006 г. на Дирекцията за данъци и митници на Нейно Величество.

90. Германската федерална сметна палата докладва ⁽¹⁾, че с другите държави-членки не са били постигнати взаимни споразумения относно наказателното преследване на вътреобщностните измами с ДДС. Според германското законодателство наличието на такива споразумения е било предварително условие за наказателно преследване на търговците, участващи в този вид измами.

91. Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности ⁽²⁾ предвижда всяка държава-членка да установи ефективни, съразмерни и възпиращи наказания в своето национално законодателство с цел борба с измамите и осъществяване на ефективно сътрудничество с другите държави-членки. Член 1 от Конвенцията предвижда, че тя се прилага и в случаите, когато измамите водят до неправомерно намаляване на средствата от бюджета на ЕС. Според приетият от Съвета обяснителен доклад ⁽³⁾ за конвенцията обаче, ДДС е изключен от нейния обхват ⁽⁴⁾.

Недостатъчно количествено измерване и анализ на измамите с ДДС

92. Държавите-членки или Комисията не могат ефективно да планират мерки за предотвратяване на вътреобщностни измами с ДДС, преди да разполагат с надеждна оценка на осъществяваните измами, включително информация за най-засегнатите икономически сектори. До момента Комисията все още не е разработила успешен общ подход, чрез който да бъде постигнато това.

93. В своята резолюция от 12 декември 2006 г. относно насърчаването на дейности в областта на данъка върху добавената стойност Комитетът за контакт ⁽⁵⁾ определи работна група, която да даде препоръки за единен модел за оценка на загубите от ДДС. Един такъв общ подход ще позволи на държавите-членки да разберат дали борбата срещу измамите наистина е успешна, или справянето с измамите с ДДС просто е довело до преместването им в други икономически сектори или други държави-членки.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Заключения

94. Въпреки новите разпоредби, въведени през 2004 г., административното сътрудничество между държавите-членки в областта на ДДС все още не е достатъчно интензивно, за да се справи с вътреобщностното избягване на плащането на ДДС и измамите с него.

⁽¹⁾ Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2002 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Ziffer 74 („Strafverfolgung bei innergemeinschaftlichem Umsatzsteuerbetrug“).

⁽²⁾ Конвенцията беше изготвена през 1995 г. на основание член К.3 от Договора за Европейския съюз (ОВ С 316, 27.11.1995 г., стр. 49).

⁽³⁾ ОВ С 191, 23.6.1997 г., стр. 1.

⁽⁴⁾ Проблемът вече е описан в Специален доклад № 9/98, точки 2.3—2.9.

⁽⁵⁾ Комитетът за контакт се състои от ръководителите на върховните одитни институции на Европейския съюз.

95. Засега повечето държави-членки не използват напълно възможностите, предоставени от законодателството на Общността за прехвърляне на компетентността и задължението за преки контакти с данъчните органи в другите държави-членки на своите местни или регионални данъчни служби (вж. точки 19—23).

96. Обменът на информация при поискване — важен инструмент на административното сътрудничество между държавите-членки, е засегнат от високия процент забавени отговори и отсъствието на междинни отговори. Честотата на забавените отговори обаче значително варира в различните държави-членки (вж. точки 24—31).

97. Повечето случаи на забавяне на отговора са в резултат на това, че местните данъчни служби не дават приоритет на исканията. Слабостите в системите за наблюдение и/или организационното устройство на централните звена за връзка в някои държави-членки са другите причини, които допринасят за забавянията (вж. точки 32—42).

98. Оценките показват, че сътрудничеството води до резултати. Когато на исканията се отговаря според правилата, те често позволяват да се разкрие или да се потвърди наличието на измама и могат да доведат до събирането на допълнителен ДДС. Съществуват обаче известни притеснения, че качеството на обменената информация за предполагаеми липсващи търговци не винаги е задоволително, така че да послужи като база за успешно съдебно дело срещу нарушителите (вж. точки 43—49).

99. Рамката за обмен на информация без предварително искане не е дефинирана добре. Установени са задължения от общ характер за информиране на другите държави-членки, но на практика обменът е ограничен до определени категории информация по преценка на държавите-членки. Освен това спонтанно предоставената информация невинаги се използва систематично (вж. точки 50—56).

100. Системата за обмен на информация VIES има сериозни слабости. Забавянията в събирането и получаването на точни данни и проблемите с коригирането на грешни данни намаляват ползата от нея. Системата съдържа данни само за вътреобщностните доставки, но не и за вътреобщностните придобивания на вещи. Това ограничава възможностите за насрещна проверка на информацията. Въпреки че през 2004 г. бе взето решение за усъвършенстване на системата, напредъкът във въвеждането на нови характеристики е бавен (вж. точки 57—70).

101. Съществуващите инструменти за подхода на многостранен контрол се използват много рядко, въпреки че чрез програмата „Фискалис“ е осигурено финансиране от Общността (вж. точки 71—77).

102. Повечето от предложенията, направени от Комисията чрез Постоянния комитет за административно сътрудничество за подобряване на обмена на информация между държавите-членки, не са приети (вж. точки 78—83).

103. Редица други фактори пречат потенциалните ползи от сътрудничеството да бъдат използвани пълноценно. Сред тях са отсъствието на общи правила за отнемане на номера по ДДС, трудности при трансграничното наказателно преследване и недостатъчно инструменти за количествено измерване и анализиране на измамите с ДДС (вж. точки 84—93).

Препоръки

104. За да бъде борбата с вътреобщностните измами с ДДС успешна, държавите-членки следва да дадат по-голям приоритет на административното сътрудничество по отношение както на обмена на оперативна информация, така и на неговото административно управление.

105. Държавите-членки следва да насърчават по-честото използване на пряката комуникация сред местния проверяващ персонал като ефективен начин за ускоряване на обмена на информация. В същото време това ще спомогне за повишаване на интензивността на сътрудничеството и качеството на обменената информация.

106. Необходимо е по-ефикасно наблюдение на обмена на информация между държавите-членки, за да се гарантира, че проблемите ще бъдат идентифицирани и преодолени бързо и че държавите-членки си оказват ефективно съдействие. Собственото наблюдение на обмена на информация от страна на държавите-членки също трябва да бъде подобро.

107. Процедурите за обмен на информация без предварително искане трябва да бъдат изяснени. Спонтанно предоставената информация трябва да бъде систематично използвана от държавите-членки.

108. За да се подобри VIES, трябва да бъдат предприети мерки за

- а) радикално съкращаване на сроковете за събиране и получаване на данни;
- б) осигуряване на бързо коригиране на грешните данни;

в) подобряване на функционирането на потвърждаването на номерата по ДДС;

г) разширяване на възможностите за насрещни проверки, например чрез включване на данни за вътреобщностните придобивания; и

д) предоставяне на по-широк пряк достъп до данните, за да се даде възможност за многостранни консултации.

109. Трябва да се обмисли въвеждането на хармонизирани правила за отнемане на номера по ДДС на търговци, участващи в дейности с цел измама.

110. Наличието на сравними данни за вътреобщностното избягване на плащането на ДДС би допринесло за по-добре насочено сътрудничество между държавите-членки. Заедно с държавите-членки Комисията следва да разработи единен подход за количествено измерване и анализиране на избягването на плащането на ДДС.

111. Трябва да се помисли, как да се подобри трансграничното наказателно преследване на вътреобщностни измами с ДДС в държавите-членки, например чрез промяна на настоящото тълкуване от Съвета на Конвенцията за защита на финансовите интереси на Общността, което не включва приходите от ДДС.

112. С оглед на предложението на Комисията за допълнителен хоризонтален регламент относно административната взаимопомощ за защита на финансовите интереси на Общността⁽¹⁾, Палатата отправя отново препоръката си⁽²⁾ Комисията да положи усилия и да направи предложение за опростяване и консолидиране на законодателството на Общността в областта на борбата срещу измамите, с оглед да се избегнат дублиранията и припокриващите се или противоречиви разпоредби. В рамките на подобно преработване на текстовете би трябвало да се отстранят слабостите в сътрудничеството между Комисията и държавите-членки.

Настоящият доклад бе приет от Сметната палата в Люксембург на заседанието ѝ от 8 ноември 2007 г.

За Сметната палата
Hubert WEBER
Председател

⁽¹⁾ COM(2006) 473.

⁽²⁾ Вж. точка 36 от Становище № 8/2005 относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно административната взаимопомощ за защита на финансовите интереси на Европейската общност срещу измами и всякакви други незаконни дейности (ОВ С 313, 9.12.2005 г., стр. 1).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

РЕЗЮМЕ

I—VII. Комисията до голяма степен е съгласна с констатациите и оценките на Сметната палата. Анализите на Палатата съответстват на оценката, направена от Комисията в съобщението, публикувано през май 2006 г. ⁽¹⁾: правната рамка за административно сътрудничество в областта на ДДС бе подсилена преди няколко години ⁽²⁾, но държавите-членки все още не се възползват достатъчно от предложените нови възможности и равнището на административното сътрудничество не е съизмеримо с размера на вътреобщностната търговия.

Комисията продължава усилията си за подобряване на това административно сътрудничество между държавите-членки на ЕС. След публикуването през май 2006 г. на посоченото по-горе съобщение бе започнат политически дебат с всички заинтересовани страни относно стратегията на европейско равнище за борба с измамите. Освен Постоянния комитет по административно сътрудничество ⁽³⁾, чиито дискусии и решения са по-скоро от техническо естество, бе създадена и Групата за стратегия за борба с данъчните измами, която е по-скоро ориентирана към политиката.

Решенията за административно сътрудничество на общностно равнище могат да се вземат само с единодушие между всички държави-членки.

Като се има предвид рамката за обмен на информация без предварително искане, член 18 от Регламент (ЕО) № 1798/2003 на Съвета — както е потвърдено в член 5 от Регламент (ЕО) № 1925/2004 на Комисията — изрично предвижда, че всяка държава-членка определя дали ще вземе участие в обмена на определена (под)категория информация и по какъв начин ще го направи. Този текст бе резултат от политически компромис, необходим за постигането на единодушие в Съвета (както се изисква за актове, основани на член 93 от Договора).

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

20. Статистиката, представена от държавите-членки, показва:

— увеличаване на броя на исканията за обмен на информация между ЕС-15 в периода след 1 януари 2004 г. в сравнение с периода преди тази дата; и

— бързо развитие на исканията за обмен на информация между ЕС-15 и ЕС-10.

Не може да се изключи, че присъединяването на 10 нови държави-членки през 2004 г. е довело до географско изместване на трансакциите и/или на някои измами с ДДС от ЕС-15 към трансакции с ЕС-10 и съответно смяна на държавите-членки, които изпращат или получават искания за информация.

Самият факт, че броят на изпратените искания между ЕС-15 през 2005 г. е малко по-нисък от този през 2004 г. не позволява да се направят никакви особени заключения, тъй като:

— анализираният времеви период е твърде кратък, за да се направи всеобхватна оценка на развитието;

— предоставената от държавите-членки статистика за административното сътрудничество през 2004 и 2005 г. показва наличие на неточности. Поради разминаванията в статистиката бяха разработени по-подробни насоки и инструкции. Те бяха изпратени на 30 януари 2006 г. В този момент държавите-членки счетоха, че вече не е подходящо да се преразглежда статистиката, която е събрана за 2004 и 2005 г.

⁽¹⁾ Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет относно необходимостта от разработване на координирана стратегия за борба с данъчните измами, COM(2006) 254 от 31.5.2006 г.

⁽²⁾ Регламент (ЕО) № 1798/2003 на Съвета от 7 октомври 2003 г. относно административното сътрудничество в областта на данъка върху добавената стойност (ОВ L 264, 15.10.2003 г., стр. 1) и Регламент (ЕО) № 1925/2004 на Комисията от 29 октомври 2004 г. за определяне на подробни правила за прилагането на някои разпоредби на Регламент (ЕО) № 1798/2003 на Съвета относно административното сътрудничество в областта на данъка върху добавената стойност (ОВ L 331, 5.11.2004 г., стр. 13).

⁽³⁾ Постоянният комитет по административно сътрудничество (ПКАС) бе създаден в съответствие с член 44 от Регламент (ЕО) № 1798/2003 на Съвета, за да подпомага Комисията при прилагането на регламента на Съвета.

През 2006 г. броят на исканията бе по-висок отколкото през 2005 г., въпреки че бе все още по-нисък от този през 2004 г.

21. Въпреки увеличаването на обмена на информация, равнището на административно сътрудничество през тези години не бе съизмеримо с размера на вътреобщностната търговия⁽¹⁾. Имайки предвид ограниченията на техните възможности (например човешки ресурси), държавите-членки показват голям интерес относно контрола, основан на анализ на риска.

22—23. Целта на новото законодателство бе да се улесни децентрализацията: с повече преки контакти между местните служби може да се подобри ефективността и да се ускори административното сътрудничество⁽²⁾.

От края на 2007 г. ще бъде на разположение защитен канал за електронна комуникация между местните офиси в различните държави-членки, за да се подкрепи децентрализираната комуникация.

Въпреки това административната организация в държавите-членки е основно задължение на държавите-членки.

24—31. Статистиката, която се събира годишно и се представя на заседанията на ПКАС, показва, че има проблем със забавените отговори. Комисията е наясно с този проблем и го поставя редовно на заседанията на ПКАС, настоявайки пред държавите-членки да намалят забавянията и да предоставят междинни отговори, когато не могат да отговорят в рамките на сроковете.

Комисията е предприела няколко инициативи за подобряване на ситуацията. Тези нови инициативи се отнасят до:

- автоматизиран директен достъп до данни;
- по-бърз и по-подробен обмен на информация;
- искания от трети държави-членки.

Провеждат се дискусии с държавите-членки относно тези инициативи в рамките на Групата за стратегия за борба с данъчните измами.

32. Функционирането на административната организация в рамките на държавите-членки е основно национален въпрос. Въпреки това Комисията споделя загрижеността, изразена от Сметната палата, и редовно насочва вниманието на държавите-членки към този проблем на заседанията на ПКАС. В съобщението си от май 2006 г. Комисията също така се отнесе до *ad hoc* групата на Съвета за данъчните измами, която определи липсата на общностна административна култура като пречка в борбата срещу измамите⁽³⁾.

33. Местните данъчни служби трябва да използват (правилно) инструментите, разработени за улесняване на административното сътрудничество:

- изготвени са стандартни формуляри, за които държавите-членки се договориха.

⁽¹⁾ Вж. COM(2006) 254 от 31.5.2006 г., точка 2.1.

⁽²⁾ Регламентът предвижда възможност за децентрализирано сътрудничество в резултат от предложението, направено в предложението на Комисията за регламент (ОВ С 270 Е, 25.9.2001 г., стр. 87), COM(2001) 294 от 18.6.2001 г.

⁽³⁾ COM(2006) 254 от 31.5.2006 г., точка 3.1.

Освен това се разработват нови електронни формуляри във формат XML, които ще бъдат използвани от началото на 2008 г. Тези формуляри ще бъдат по-лесни за използване от настоящите електронни формуляри и тяхната структура няма да може да се променя. Така броят на грешките би трябвало да намалее.

- мрежата CCN/CSI (обща комуникационна мрежа/общ системен интерфейс) позволява на държавите-членки да разполагат със сигурна и бърза комуникация между централните звена за връзка.

Освен това от края на 2007 г. и на местните служби ще бъде предоставен защитен канал за електронна комуникация.

38—42. Административната организация на компетентните органи в държавите-членки (и разделението на техните териториални или оперативни правомощия) е от национална компетентност; тя трябва да бъде в съответствие със законодателството на ЕС и да не затруднява функционирането на административното сътрудничество с други държави-членки.

Функционирането на националните структури на централните звена за връзка (ЦЗВ) ще бъде част от предстоящата оценка, която ще бъде публикувана през 2008 г.

49. Комисията вече предложи да се въведе механизъм за обратна връзка на заседанието на ПКАС през декември 2006 г. Той би могъл да засили мотивацията за (спонтанен) обмен на информация. Държавите-членки показаха добра воля по отношение на тази идея, която ще бъде проучена допълнително през 2008 г.

51. Като се има предвид рамката за обмен на информация без предварително искане, член 18 от Регламент (ЕО) № 1798/2003 на Съвета — както е потвърдено в член 5 от Регламент (ЕО) № 1925/2004 — изрично предвижда, че всяка държава-членка определя дали ще вземе участие в обмена на определена (под)категория информация и по какъв начин ще го направи. Този текст бе резултат от политически компромис, необходим за постигането на единодушие в Съвета (както се изисква за актовете, основани на член 93 от Договора).

Това конкретно „определение“ на (под)категориите информация, обменяна без предварително искане, може да бъде обяснено с факта, че когато беше приета тази разпоредба, наличието на тези (под)категории информация беше различно в различните държави-членки (поради различните методи за събиране и съхраняване на съответната информация). Съответно беше предвидено, че държавите-членки, които все още не са в състояние да обменят определен вид информация (например поради това, че все още не е разработена конкретна база данни), се ангажират да се включат в обмена на тази информация колкото се може по-скоро (вж. член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1925/2004 за последващите изменения на (под)категориите информация, която държавите-членки обменят, и за последващото изменение на начина, по който се осъществява този обмен). Целта, изразена в член 17 от Регламент (ЕО) № 1798/2003 и член 3 от Регламент (ЕО) № 1925/2004, бе да се постигне колкото се може по-пълнен обмен на информация.

53. Функционирането на обмена на информация без предварително искане трябва да се подобри. Трябва да се предвидят по-ефикасни методи за обмен на информация, като се вземат под внимание последните технологични разработки и оборудването, което търговците използват. Трябва да се помисли и за по-чест и по-подробен автоматизиран обмен между държавите-членки или дори за пряк достъп до националните бази данни ⁽¹⁾.

Понастоящем в рамките на Групата за стратегия за борба с данъчните измами текат дискусии за възможните начини за подобряване на използването на този инструмент. Обсъждането на използването на Европейската мрежа за борба с измамите от верижан тип (Eurosanet) е типичен пример за начина, по който държавите-членки използват този инструмент.

Освен това заключенията от работата на няколко проектни групи по „Фискалис“ (ПГФ) и провеждащите се понастоящем дискусии в рамките на тези групи отразяват желанието на държавите-членки за по-добро използване на инструмента и въвеждане на по-структурирана употреба на този вид обмен на информация, например по отношение на колите и вноса на стоки втора употреба.

Що се отнася до статистиката, държавите-членки постигнаха съгласие по подробни насоки и указания, предвиждайки предоставянето на по-точни статистически данни за категориите информация, която се обменя без предварително искане. Тези нови насоки трябва да започнат да се прилагат от 2007 г. (за предоставянето на статистически данни относно исканията и отговорите, които са изпратени и получени през 2006 г.).

54. Проектът за Eurosanet, в който участват 22 от 27-те държави-членки, насърчи оперативен подход, благодарение на който могат да участват националните звена за борба с измамите.

Управлението на данните и анализът могат да се извършват само от държавите-членки. Понастоящем Комисията няма достъп до данните и поради това не може предоставя анализи. Ето защо Комисията е в състояние само да оказва финансова и административна подкрепа за подобряване на обмена на данни между държавите-членки. Въпреки това Комисията с готовност ще предостави по-конкретна помощ, като например анализ на тенденциите и предстоящите схеми на общностно равнище, ако държавите-членки поискат.

60. Информацията за вътреобщностните доставки на стоки следва бързо да се предоставя на другите държави-членки. При обмена на данни между държавите-членки следва да се спазва тримесечният срок, посочен в член 25 от Регламент (ЕО) № 1798/2003. Съответно въпросът за по-бързия обмен на данни за вътреобщностните доставки е един от основните елементи в дискусиите с държавите-членки, чието начало бе дадено със съобщението на Комисията от май 2006 г. След това въпросът бе обсъден в рамките на Групата за стратегия за борба с данъчните измами.

В резултат на тези дискусии през юни 2007 г. Съветът по икономически и финансови въпроси прикани Комисията да внесе законодателни предложения с оглед съкращаване на сроковете за подаване на обобщената декларация, както и за обмен на тази информация между държавите-членки.

Съветът посочи, че тези предложения трябва да бъдат придружени от оценка на въздействието. В момента Комисията извършва тази оценка, за да оцени въздействието от гледна точка на разходите за фирмите от подобна промяна.

62. Понастоящем с държавите-членки се водят дискусии за предоставяне на автоматизиран достъп на компетентните органи до данните в базите данни на други държави-членки (част от дейността на Групата за стратегия за борба с данъчните измами).

Достъпът до националните бази данни вече бе предложен в съобщението на Комисията от май 2006 г. като един от елементите за подобряване на обмена на информация ⁽¹⁾.

Предимството на многостранния подход е показано с примера за проекта за Eurosanet, посочен от Палатата в точка 54, който предлага на службите на държавите-членки по данъчно разследване по-задълбочен поглед или дори пълна картина на предполагаема верига за измами. Всички участващи държави-членки разполагат с достъп до всички данни, които се обменят без ограничение.

65. Въпросът за налагане на задължения за отчитане на обобщените декларации за вътреобщностните придобивания бе обсъден в рамките на няколко семинара и проектни групи по „Фискалис“. Предвид проблемите, свързани с качеството на данните, и честите грешки в отчитането на данните от страна на самите търговци, ползите от това задължение не са доказани. Освен това налагането на задължение за отчитане на вътреобщностните придобивания би представлявало сериозна допълнителна административна тежест за търговците.

67. От 2002 г. Комисията предостави на своя уебсайт инструмент на VIES за потвърждаване на номерата по ДДС. От 2005 г. е осигурен отворен интерфейс, позволяващ автоматичната проверка на номерата по ДДС от компютърните системи.

Възможността, предоставена от 11 държави-членки, за насрещна проверка на идентификационните номера по ДДС с имената на данъчнозадължените лица, е полезен инструмент за предотвратяване на злоупотребите с идентификационните номера по ДДС.

68. На заседанието на Постоянния комитет по информационни технологии (ПКИТ) през юни 2007 г. бе постигнато споразумение за изясняване на началната дата и датата на прекратяване във VIES на икономическите дейности на данъчнозадължените лица.

69—70. Комисията работи по модернизиранието на VIES. Това предоставя възможност за извършване на подобрения с оглед на административното сътрудничество за борба с измамите с ДДС.

⁽¹⁾ COM(2006) 254 от 31.5.2006 г., точка 5.2.

В технико-икономическото проучване относно VIES II, обявено на срещата на ПКАС през март 2004 г., се съдържа предложение за планиране на това модернизиране. Планирането обаче не е одобрено от държавите-членки.

Особен проблем бе липсата на правно основание. Това стана ясно по време на работата за включване на услуги във VIES (B2B). Тези дейности започнаха при предположението, че правното основание ще бъде одобрено до 1 януари 2007 г. Поради липсата на това правно основание, което все още не е одобрено, само половината от държавите-членки са го приложили. Тъй като до момента инвестициите им са довели до много ограничен оперативен напредък, много държави-членки нямат желание да обмислят повтаряне на този подход.

Що се отнася до обслужването на едно гише, след обсъждането на технико-икономическото проучване правното основание се е променило и е довело до три нови подпроекта, които все още се обсъждат в Съвета. Поради това едва на срещата на ПКИТ през юни 2007 г. беше сметнено, че споразумението е достатъчно стабилно, за да може да започне работата по него.

Относно електронните формуляри напредва работата само по формулярите, сметени за достатъчно стабилни (три). За другите формуляри са необходими дискусии както в ПКАС, така и в работните групи, по съдържанието на самите формуляри и полезността на работата, нужна за прехвърлянето им във формат XML.

Що се отнася до качеството на данните започна работа по съкращаването на сроковете и подобряване на третирането на минали данни за регистрация по ДДС. Въпреки това както съкращаването на сроковете, така и другите проекти за качеството на данните се нуждаят от обсъждане в ПКАС, преди работата да може да започне.

Във връзка с въпроса за закъсненията със събирането и получаването на данните в момента се провеждат дискусии с държавите-членки, за да се съкратят сроковете за подаване на обобщените декларации за ДДС на 1 месец и да се ускори предаването на данните на други държави-членки също до 1 месец.

71—72. Възможността за присъствие на данъчни служители в други държави-членки е гъвкав инструмент за административно сътрудничество. Няколко пъти (на семинари по „Фискалис“, срещи на Групата за стратегия за борба с данъчните измами) държавите-членки бяха насърчени да го използват повече.

75. Комисията подкрепя настоящото по-голямо използване на този инструмент чрез създаването на платформата за многостранни проверки, постоянен форум за насърчаване и оценяване на многостранните проверки и осигуряване на обмена на най-добрите практики, свързани с многостранните проверки.

Подобряват се и техническите възможности за сътрудничество в областта на многостранните проверки. От края на 2006 г. новата версия на общата комуникационна мрежа (ОКМ) позволява на държавите-членки да изпращат защитени писма (например искания на ЦЗВ) до местните си служби. До края на 2007 г. ще бъде възможен прекият електронен контакт между участниците в дадена многостранна проверка чрез защитен канал.

76. През 2006 г. започнаха 16 нови многостранни проверки и бяха организирани общо 58 срещи по многостранни проверки и 5 срещи за подбор за многостранни проверки. След семинара по „Фискалис“ през юни 2006 г. още държави-членки започнаха многостранни проверки.

79. Като се вземат под внимание трудностите при постигане на споразумение в ПКАС (чиито дейности са повече от техническо естество), някои въпроси вече се обсъждат в рамките на насочената към политиката Група за стратегия за борба с данъчните измами въз основа на заключенията, приети от Съвета (на заседанията на Съвета по икономически и финансови въпроси през ноември 2006 г. и юни 2007 г.).

80. Приет бе формуляр за тенденциите, за да се улесни предоставянето на информация с оглед на новите тенденции в измамите. На почти всички заседания на ПКАС Комисията се възползва от възможността да насърчи държавите-членки да обменят информация, използвайки този формуляр.

Както отбелязва Палатата, формулярите за тенденциите не са използвани досега. Независимо от това проектът за Eurosanet следва тази идея, тъй като неговата цел също е обменът на опит и най-добри практики. Държавите-членки все още не са започнали да обменят информация за новите тенденции и насоки, но използват групата по Eurosanet за обсъждане на новите тенденции и появяващите се нови схеми с цел измама.

81. Системата за наблюдение е една от темите за обсъждане на настоящата Група за стратегия за борба с данъчните измами с държавите-членки.

82. В своето съобщение от май 2006 г. ⁽¹⁾ Комисията оцени съществуващата правна рамка и практиката, свързана с административното сътрудничество (включително сътрудничеството в областта на ДДС). Тя посочи начини за проучване на въпроса как да бъде подобро сътрудничеството.

Оттогава насам Съветът обсъди функционирането на административното сътрудничество като инструмент за борба с измамите (на заседанията на Съвета по икономически и финансови въпроси през ноември 2006 г. и юни 2007 г.) и прикани Комисията да продължи да работи, по-специално в областта на ДДС. Комисията вече е вложила много ресурси в действията, които са резултат от тези дискусии. Създадена бе Групата за стратегия за борба с данъчните измами и вече се проведеха 6 нейни заседания.

⁽¹⁾ COM(2006) 254 от 31.5.2006 г.

Междувременно държавите-членки имаха възможност да натрупат повече опит в областта на организационното устройство на административното сътрудничество и на евентуалните проблеми, свързани със сътрудничеството, които могат да са свързани с административната организация на компетентните органи в държавите-членки. Този конкретен въпрос ще бъде част от предстоящата оценка, която ще бъде публикувана през 2008 г.

Административната организация в държавите-членки е от тяхна компетентност и е трудно да се дадат общи насоки, тъй като идеалната организация зависи от фактори, които може да се различават в отделните държави-членки (размер на територията, брой данъчнозадължени лица, обща структура на органите и т.н.).

83. Комисията (OLAF) няколко пъти поиска достъп до съдържанието на обменяната информация, но без успех.

Ако Комисията (OLAF) разполага с достъп до обменяната информация, тя би могла да подобри своята роля на платформа за услуги за службите на държавите-членки. Това би генерирало значителна добавена стойност в борбата с измамите с ДДС чрез предоставяне на анализ на тенденциите и новоразкритите схеми с цел измама (без оценка на размера на измамата) като цяло в Общността, който ще бъде предоставен на службите на всички държави-членки. Независимо от това до момента държавите-членки отказват да дадат на Комисията достъп, въпреки че биха могли да се възползват от оперативната и разузнавателната подкрепа на Комисията (OLAF) в политиката си по ранно разкриване.

84. Комисията предложи да оцени качеството на обмена на информация въз основа на анализ на извадка от този обмен, за да открие различните пречки, затрудняващи потока на обмена на информация. Това предложение бе направено на срещата на ПКАС през декември 2006 г. Няколко държави-членки изразиха интереса си към участието в подобен проект. В съответствие с това през първото тримесечие на 2008 г. ще започне работа проектна група по „Фискалис“.

87. Комисията няколко пъти направи опит за постигане на споразумение за отмяната на номерата по ДДС. Държавите-членки все още не са се договорили по този въпрос.

88—90. Комисията е убедена в необходимостта от законодателство за засилване на трансграничното наказателно преследване в случаите на загуби от данъци в други държави-членки⁽¹⁾. Обсъжданията на този въпрос започнаха в рамките на Групата за стратегия за борба с данъчните измами.

Въпреки че това често се иска, въвеждането на нови наказателно-правни мерки се оказва трудно. Например Конвенцията, изготвена въз основа на член К.3 от Договора за Европейския съюз, за защита на финансовите интереси на Европейските общности, подписана през 1995 г., влезе в сила едва през 2002 г. след ратифициране от държавите-членки.

⁽¹⁾ Вж. COM(2006) 254 от 31.5.2006 г., точка 5.1.

Комисията внесе предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за защита чрез наказателното право на финансовите интереси на Общността, COM(2001) 272. Това предложение съдържа разпоредби относно наказателното преследване на нарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейската общност.

Комисията внесе предложение и за регламент за административна взаимопомощ за защита на финансовите интереси на Европейската общност срещу измами и всички други незаконни дейности, COM(2006) 473. То предвижда правила за мултидисциплинарни мерки срещу измамите на равнище административна взаимопомощ и за осигуряване на необходимото взаимодействие със съдебното проследяване, което е съществена предпоставка за ефективно преследване.

91. Комисията е на мнение, че ДДС е включен в обхвата на конвенцията и съжалява за позицията на Съвета, която е в противоречие с финансовите интереси на Общността и държавите-членки⁽²⁾.

92. Комисията започна проучване, в което изпълнителят трябва да даде солидна оценка за размера на данъчните измами в различните държави-членки на ЕС, базирайки се на 3 различни статистически модела. Първите резултати за оценките на измамите с ДДС би трябвало да са готови до края на 2007 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

94—103. Комисията приветства заключенията на Палатата. Те потвърждават тези от съобщението на Комисията от 31 май 2006 г.: правната рамка за административно сътрудничество в областта на ДДС бе подсилена, но държавите-членки все още не се възползват достатъчно от предложените нови възможности и равнището на административното сътрудничество не е съизмеримо с размера на вътреобщностната търговия.

Комисията продължава да насърчава държавите-членки да подобрят административното си сътрудничество в рамките на сегашното законодателство. Проблемите (например забавени отговори, липса на междинни отговори, ограничено използване на възможностите, свързани с присъствието на данъчни служители в други държави-членки, едновременен и многостранен контрол) се обсъждат на срещите на ПКАС и на семинарите по „Фискалис“.

⁽²⁾ Работен документ на службите на Комисията, приложение към доклада на Комисията относно изпълнението на Конвенцията за защитата на финансовите интереси на Европейските общности и нейните протоколи, член 10 от Конвенцията (COM(2004) 709 окончателен) в SEC(2004) 1299, точка 5.1.2.

В своите действия за подобряване на административното сътрудничество Комисията е изправена пред няколко предизвикателства:

- законодателството в тази област може да се приеме само с единодушие, което неизбежно води до трудни преговори и политически компромиси;
- административната организация в държавите-членки е основно задължение на държавите-членки;
- ресурсите на държавите-членки, вложени в административното сътрудничество, са ограничени. В някои държави-членки дори съществува тенденция към намаляването им.

104. Комисията е съгласна с препоръките на Палатата, които съответстват на становищата, изразени от Комисията в нейното съобщение от май 2006 г.

Имайки предвид значението на измамите с ДДС, Комисията ще продължи да насърчава политическите дебати за необходимостта от стратегия на равнище ЕС с оглед подобряване на борбата с данъчните измами. Тези дебати започнаха през май 2006 г. и бяха подкрепени от Съвета по икономически и финансови въпроси в неговите заключения от ноември 2006 г. и юни 2007 г. За да гарантира предприемането на последващи действия по тези заключения, Комисията създаде с държавите-членки Групата за стратегия за борба с данъчните измами. Тази група има по-скоро политически характер, за разлика от ПКАС, и разглежда:

- автоматизирания пряк достъп до данните в базите данни на други държави-членки, по-бързия и по-подробен обмен на информация и исканията на трети държави-членки;
- необходимостта от предприемане на сравними мерки срещу нарушителите, по-конкретно от гледна точка на санкции и наказателни производства, независимо дали измамата води до загуби на приходи в съответната държава-членка;
- съкращаване на срока за подаване на обобщените декларации за вътреобщностните доставки на стоки. По тази последна точка понастоящем Комисията е в процес на оценяване на въздействието на подобна промяна за фирмите. Резултатът от това проучване ще определи обхвата на потенциалното законодателно предложение.

Освен това Комисията насърчава държавите-членки да използват по-добре съществуващата инфраструктура за оперативна и разузнавателна подкрепа на общностно равнище, по-конкретно Европейската служба за борба с измамите (OLAF).

105—107. Комисията вече предприе няколко инициативи за подкрепа и подобряване на административното сътрудничество между държавите-членки на ЕС:

- От края на 2007 г. ще може да се ползва защитен канал за електронна комуникация за обмен на информация между местните служби в различните държави-членки, за да се подкрепи децентрализираната комуникация.
- На държавите-членки бяха предоставени обширни насоки за формулярите за искания и се разработват нови електронни формуляри във формат XML, които ще се използват от началото на 2008 г.
- Проектните групи по „Фискалис“ понастоящем обсъждат как да създадат по-структурирани видове обмен на информация за конкретни случаи, например по отношение на колите и вноса на стоки втора употреба.
- Комисията създаде платформата за многостранни проверки, постоянен форум за насърчване и оценяване на многостранните проверки и осигуряване на обмена на най-добрите практики, свързани с многостранните проверки.
- Комисията изготви подробни указания и насоки за предоставянето на статистическите данни за административното сътрудничество с цел добиване на по-добра обща представа за функционирането на административното сътрудничество.
- Комисията предложи да се въведе механизъм за обратна връзка, който би могъл да засили мотивацията за (спонтанен) обмен на информация. Държавите-членки се съгласиха да проучат допълнително тази идея. Това ще стане през 2008 г.
- През 2008 г. Комисията ще публикува оценка на административното сътрудничество в областта на ДДС. Тази оценка ще съдържа и анализ на функционирането на националните структури на централните звена за връзка в държавите-членки на ЕС.

108. По отношение на VIES през юни 2007 г. бе постигнато споразумение за изясняване на началната дата и датата на прекратяване във VIES на дейностите на данъчнозадължените лица, за да бъде тази информация по-точна и пълна. Осигурен е отворен интерфейс, позволяващ автоматичната проверка на номерата по ДДС от компютърните системи, и работата по модернизирването на VIES продължава.

109. Комисията ще продължи да настоява за споразумение между държавите-членки за отмяната на номерата по ДДС.

110. Комисията започна проучване, за да получи солидна оценка за размера на данъчните измами в държавите-членки на ЕС. Първите резултати за оценките за измамите с ДДС би трябвало да са готови до края на 2007 г.

111. Трябва да бъде създадена всеобхватна правна рамка, за да се гарантира ефективно трансгранично наказателно преследване. Поради това Комисията предложи конкретни мерки, като директивата на Европейския парламент и на Съвета за защита чрез наказателното право на финансовите интереси на Общността, СОМ(2001) 272, и регламента за административна взаимопомощ за защитата на финансовите интереси на Европейската общност

срещу измами и всички други незаконни дейности, СОМ(2006) 473. Последната мярка, която до голяма степен включва препоръката на Европейския парламент от 25 май 2005 г., не обхваща наказателното преследване като такова, а мерките, гарантиращи взаимодействието със съдебното проследяване и помощта за събиране на дължимите средства.

112. Комисията отбелязва препоръките на Палатата за опростяване и консолидиране на законодателството за борба с измамите. Комисията ще разгледа възможността за консолидиране на законодателството за борба с измамите съгласно член 280 от Договора за ЕО.