

## IV

(Informace)

## INFORMACE ORGÁNŮ A INSTITUCÍ EVROPSKÉ UNIE

## ÚČETNÍ DVŮR

## ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVA č. 8/2007

o správní spolupráci v oblasti daně z přidané hodnoty,  
spolu s odpověďmi Komise

(podle čl. 248 odst. 4 druhého pododstavce Smlouvy o ES)

(2008/C 20/01)

## OBSAH

	Body	Strany
GLOSÁŘ .....		3
SHRNUTÍ .....	I–VII	5
ÚVOD .....	1–11	6
Historické pozadí .....	1–11	6
KONCEPCE A ROZSAH AUDITU .....	12–17	8
PŘIPOMÍNKY .....	18–93	8
Výměna informací mezi členskými státy na základě žádosti .....	18–49	8
Intenzita spolupráce .....	19–23	8
Včasnost odpovědí .....	24–42	9
Kvalita odpovědí .....	43–49	12
Výměna informací bez předchozí žádosti .....	50–56	13
Systém výměny informací o DPH (VIES) .....	57–70	14
Včasné poskytnutí údajů .....	60–61	14
Přístup k údajům a jejich přesnost .....	62–65	14
Ověřování identifikačních čísel pro DPH ze strany obchodníků .....	66–68	15
Zlepšení funkčnosti systému VIES (VIES II) .....	69–70	15
Nástroje pro podporu koncepce mnohostranné kontroly .....	71–77	15
Přítomnost úředníků daňové správy v jiných členských státech .....	71–72	15
Souběžné a mnohostranné kontroly .....	73–77	16

	<i>Body</i>	<i>Strany</i>
Podpora a hodnocení správní spolupráce Komisí .....	78–83	17
Jiná omezení účelné spolupráce .....	84–93	17
Neexistence společných pravidel pro odnětí identifikačních čísel pro DPH .....	85–87	17
Obtíže při přeshraničním stíhání .....	88–91	17
Nedostatečná kvantifikace a analýza podvodů v oblasti DPH .....	92–93	18
ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ .....	94–112	18
Závěry .....	94–103	18
Doporučení .....	104–112	19
<b>Odpovědi Komise</b> .....		20

## GLOSÁŘ

**DPH** - viz **společný systém daně z přidané hodnoty**.

**Fiscalis** - Víceletý akční program Společenství ke zlepšení fungování systémů zdanění na vnitřním trhu prostřednictvím systémů komunikace a výměny informací, mnohostranných kontrol, výměn zaměstnanců, seminářů a jiných činností odborné přípravy. Rozhodnutí o programu Fiscalis <sup>(1)</sup> zahrnuje nejen daň z přidané hodnoty, ale také spotřební daně z alkoholu, tabákových výrobků a minerálních olejů, daně z příjmu a majetku a daně z pojistného. Finanční rámec programu na období 2003–2007 byl stanoven na 67,3 milionu EUR.

**Chybějící subjekt** - Chybějící subjekt je subjekt, který je registrován jako plátce DPH a který se zřejmě s podvodnými úmysly vydává za nabyvatele zboží a služeb, aniž by zaplatil DPH, a který poskytuje toto zboží nebo tyto služby a fakturuje přitom DPH, kterou však neodvádí příslušným vnitrostátním daňovým orgánům. Zákazníci chybějícího subjektu mohou být osoby jednající v dobré víře nebo se na podvodu podílet. Zákazníci mohou žádat o vrácení DPH, kterou zaplatili chybějícímu subjektu, příslušný finanční úřad. Pokud totéž zboží opakovaně cirkuluje mezi členskými státy, jde o tzv. podvod typu kolotoč. Podvody tohoto druhu mohou být velmi komplikované a zahrnovat chybějící subjekty v několika členských státech, a tak způsobovat újmu finančním zájmům všech příslušných členských států.

**Identifikační číslo pro DPH** - Osobní číslo přidělené každé osobě povinné k dani, která zamýšlí realizovat dodání zboží nebo služeb nebo nabývat zboží pro obchodní účely. Každé číslo má předponu sestávající ze dvou písmen, podle níž lze určit vydávající členský stát.

**Osoba povinná k dani** - Jakákoliv osoba, které nezávisle vyvíjí hospodářskou činnost, a to bez ohledu na místo jejího působení a na povahu a účel výsledků této činnosti.

**Podvod typu kolotoč** - viz **Chybějící subjekt**

**Souhrnné hlášení** - Hlášení, které podává každá osoba povinná k dani identifikovaná pro účely DPH, která realizuje dodání uvnitř Společenství. Souhrnné hlášení se vypracovává za každé kalendářní čtvrtletí a vykazuje celkovou hodnotu zboží dodaného každému jednotlivému pořizovateli v jiných členských státech; pořizovatelé jsou uvedeni v pořadí podle identifikačních čísel pro DPH.

**Společný systém daně z přidané hodnoty (DPH)** - Společný systém DPH je založen na zásadě, že se na zboží a služby uplatňuje všeobecná daň ze spotřeby v přesném poměru k ceně zboží a služeb podle pravidel, která stanoví směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 <sup>(2)</sup>. Například základní sazba DPH stanovená členskými státy musí být minimálně 15 % a snížená sazba nejméně 5 %. V rámci každého článku obchodního řetězce účtuje prodávající DPH z prodeje, ale tuto částku daně sníženou o DPH zaplacenou za nákupy realizované v průběhu obchodu dluží správním orgánům. Tento postup pokračuje až ke konečnému spotřebiteli, který hradí DPH z celé hodnoty nákupu. DPH vybranou od spotřebitelů odvádí prodejce zboží finančním orgánům. Pokud obchodník realizuje dodání zboží uvnitř Společenství, má při expedici obchodníkovi do jiného členského státu nárok na vrácení DPH na vstupu. DPH z této operace pak hradí obchodník z členského státu určení ve výši sazby platné v tomto členském státě.

**Správní spolupráce** - Výměna informací mezi členskými státy, v jejímž rámci jsou si daňové orgány navzájem nápomocny a spolupracují s Komisí v souladu s nařízením Rady (ES) č. 1798/2003 ze dne 7. října 2003 <sup>(3)</sup>, aby zajistily správné uplatňování DPH na dodání zboží a služeb, nabytí zboží uvnitř Společenství a dovoz zboží. Výměna informací mezi členskými státy zpravidla zahrnuje veškeré informace, které mohou pomoci správně vyměřit DPH, včetně informací týkajících se konkrétních případů. Výměna informací probíhá jak na základě žádosti, tak bez předchozí žádosti. Nařízení vychází z článku 93 Smlouvy o ES, který stanoví, že Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem a Hospodářským a sociálním výborem jednomyslně přijme ustanovení k harmonizaci právních předpisů o daních z obratu v rozsahu, v jakém je tato harmonizace nezbytná pro vytvoření a fungování vnitřního trhu.

<sup>(1)</sup> Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 2235/2002/ES ze dne 3. prosince 2002, kterým se přijímá program Společenství ke zlepšení fungování systémů zdanění na vnitřním trhu (Program Fiscalis 2003–2007) (Úř. věst. L 341, 17.12.2002, s. 1).

<sup>(2)</sup> Úř. věst. L 347, 11.12.2006, s. 1.

<sup>(3)</sup> Úř. věst. L 264, 15.10.2003, s. 1.

**SVSS** - Stálý výbor pro správní spolupráci je regulační výbor zřízený podle článku 44 nařízení Rady (ES) č. 1798/2003; výbor poskytuje Komisi pomoc v záležitostech stanovených tímto nařízením. Skládá se ze zástupců členských států a předsedá mu zástupce Komise. Při přijímání stanovisek rozhoduje výbor většinově; požadovanou většinu stanoví čl. 205 odst. 2 Smlouvy o ES (kvalifikovaná většina). Výbor se obvykle schází dvakrát ročně.

**VIES** - Systém výměny informací o DPH (z angl. *VAT Information Exchange System*). Jde o elektronickou síť pro přenos informací o platnosti identifikačních čísel pro DPH společností registrovaných v členských státech. Prostřednictvím systému VIES jsou dále státním správám členských států rovněž zpřístupňovány informace týkající se (od daně osvobozených) dodání uvnitř Společenství. Informace týkající se údajů souvisejících s registrací k DPH shromažďují státní správy členských států a zadávají je do vnitrostátních databází, kde je možné si je vyhledat. To se týká i dodání uvnitř Společenství vykázaných v souhrnných hlášeních. Tento systém byl vytvořen, aby kompenzoval odstranění celních formalit a kontrol.

**Vlastní zdroj z DPH** - V roce 2006 činily vlastní zdroje z DPH 17,2 miliard EUR a odpovídaly 15,8 % příjmů Společenství. Vlastní zdroje z DPH se vypočítávají na základě harmonizovaného vyměřovacího základu DPH (tj. ze základu DPH opraveného o zvláštní snížení nebo možné varianty používané členskými státy). Různé sazby DPH nebo aktuálně platná snížení tedy nemají na platby vlastních zdrojů z DPH, které členské státy odvádějí do rozpočtu EU, vliv. Východiskem pro výpočet vlastních zdrojů z DPH je celková čistá výše příjmu z DPH vybrané každým členským státem během daného roku. Pokud se v důsledku daňových úniků nebo podvodu vybere nižší částka DPH, vede to za normálních okolností ke snížení vlastních zdrojů z DPH placených do rozpočtu Společenství, s výjimkou případů, kdy je pro používané vyměřovací základy stanoven strop ve výši 50 % HND, jako je tomu v případě některých členských států.

**SHRNUTÍ**

I. Rozsáhlé daňové úniky a podvody v oblasti DPH narušují fungování jednotného trhu a mají dopad na finanční zájmy členských států i financování rozpočtu Společenství.

II. V roce 2004 vstoupily v platnost nové právní předpisy Společenství, jejichž účelem je zrychlit a posílit přeshraniční spolupráci mezi orgány členských států, především prostřednictvím jasnějších postupů, komplexnější výměny informací a zintenzivnění přímých kontaktů mezi místními daňovými úřady.

III. Audit Účetního dvora si vytkl za cíl posoudit, zda je výměna informací mezi členskými státy včasná a účelná a zda ji podporují řádné postupy a adekvátní správní struktury.

IV. Audit ukázal, že výměna informací mezi členskými státy jim může pomoci správně vyměřit daň, předcházet podvodům a odhalovat je.

V. Účetní dvůr však zjistil, že:

- a) nové možnosti posílení a zrychlení spolupráce nejsou dostatečně využívány a že ne všechny členské státy ustavily adekvátní správní struktury a/nebo provozní postupy za účelem zajištění efektivní spolupráce;
- b) polovina výměn informací na základě žádosti se nerealizuje ve lhůtách stanovených právními předpisy a upozornění na zpožděné odpovědi nebo předběžné odpovědi jsou zasílány zřídka;
- c) ke zpoždění odpovědí dochází ve všech členských státech, ale jejich četnost se u různých členských států liší. Mezi počtem žádostí, které členský stát dle svého prohlášení obdržel, a počtem žádostí, které příslušný druhý členský stát dle svého prohlášení zaslal, jsou často významné rozdíly;
- d) rámec pro výměnu informací bez předchozí žádosti není dobře definován a spontánně poskytované informace nejsou vždy systematicky využívány;
- e) zpoždění při poskytování údajů a nedostatečná spolehlivost údajů v současném systému výměny informací o DPH (VIES) zvyšují riziko, že daňový únik a podvod nebudou odhaleny.

VI. Je třeba intenzivnější a rychlejší spolupráce, více přímých kontaktů mezi místními daňovými úřady a lepšího monitorování s cílem zajistit, aby si členské státy vzájemně poskytovaly efektivní pomoc.

VII. Nedostatky systému VIES je třeba naléhavě řešit, např. radikálním zkrácením lhůt pro sběr údajů a jejich zadávání do systému a rozšířením přímého přístupu k údajům s cílem umožnit vícestranné konzultace.

## ÚVOD

### Historické pozadí

1. Daňové úniky a podvody v oblasti daně z přidané hodnoty (DPH) narušují korektní hospodářskou soutěž v rámci jednotného trhu a snižují daňové příjmy členských států. Jak již zdůraznila Rada <sup>(1)</sup>, proti takovým podvodům je třeba v zájmu poctivých podnikatelů i rozpočtů členských států rozhodně a účelně bojovat. V zájmu doplnění úsilí členských států v této oblasti se Rada dne 28. listopadu 2006 shodla na naléhavé potřebě vytvořit strategii pro boj proti daňovým podvodům na úrovni Společenství.

2. Daňové úniky a podvody v oblasti DPH mají rovněž dopad na financování rozpočtu Evropské unie, protože vedou ke zvýšeným nárokům na vlastní zdroje členských států odvozených z hrubého národního důchodu (HND). Zdroj z hrubého národního důchodu (HND) slouží k pokrytí zůstatku té části výdajů, kterou nepokryjí ostatní zdroje. Z toho vyplývá, že ztráty v důsledku podvodů v oblasti DPH mají dopad na výši celkového zůstatku systému vlastních zdrojů, který stanoví právní předpisy Společenství <sup>(2)</sup>. Protože se kritéria pro výpočet zdrojů z DPH a HND liší, mohly by tyto ztráty také ovlivnit dopad finanční zátěže na členské státy <sup>(3)</sup>, a tak oslabit zásadu spravedlnosti.

3. Přestože vyšetřování rozsahu daňových úniků a podvodů v oblasti DPH nebylo provedeno ve všech členských státech, bylo zveřejněno několik odhadů. Mezinárodní asociace pro DPH <sup>(4)</sup> uvádí odhady ztrát v Evropské unii v souvislosti s DPH ve výši 60 až 100 miliard EUR ročně. Daňový a celní úřad Jehoji veličenstva (HMRC z angl. *Her Majesty's Revenue and Customs*) odhaduje, že jenom ve Spojeném království dosáhly ztráty příjmů v daňovém roce 2005–2006 výše 18,2 miliard EUR <sup>(5)</sup>. V Německu zveřejnilo ministerstvo financí <sup>(6)</sup> výsledky studie, v níž jsou ztráty u DPH odhadovány na 17 miliard EUR.

4. Nejvýznamnější případy daňových úniků v oblasti DPH souvisí s nevykázanými hospodářskými činnostmi („stínová ekonomika“). Významná část daňových úniků v souvislosti s DPH je však vedlejším účinkem mechanismu DPH ustaveného v

roce 1993 při zavedení jednotného trhu. Při obchodech uvnitř Společenství dodané zboží nepodléhá DPH. Splatná DPH se pak platí v členském státě, kam se zboží dováží. Tento mechanismus může vést k úniku DPH buď v dodavatelské zemi, nebo v zemi určení. Existují tři hlavní typy daňových úniků:

- a) vydá se prohlášení o dodáních uvnitř Společenství, zboží však zůstane na domácím trhu za účelem prodeje bez DPH;
- b) splatná DPH není při dodání do členského státu určeného uhrazena;
- c) podvod typu chybějící subjekt <sup>(7)</sup>.

Podvody jsou často komplikované a zahrnují několik členských států a celou řadu společností. Například Eurojust v březnu 2007 <sup>(8)</sup> nahlásil případ mezinárodního podvodu typu kolotoč týkajícího se DPH, jehož hodnota byla odhadnuta na 2,1 miliardy EUR a který zahrnoval 18 členských států. Podle HMRC <sup>(5)</sup> se ve fiskálním roce 2005–2006 pouze ve Spojeném království pohybovaly ztráty DPH uvnitř Společenství související s tzv. podvody typu chybějící subjekt mezi 3 až 4,5 miliardami EUR.

5. Pohyb zboží přes vnitřní hranice je sice volný, působnost vnitrostátních orgánů daňové správy však povětšinou stále zůstává omezena státními hranicemi. Pokud obchodník realizuje dodání uvnitř Společenství, má právo na proplacení DPH uhrazené na vstupu. Tato DPH je pak splatná obchodníkem v členském státě určení. K zajištění výměny informací potřebných pro správné vyměření DPH je tedy nutná spolupráce mezi orgány členských států. Společný systém výměny informací mezi členskými státy se řídí nařízením Rady (ES) č. 1798/2003 ze dne 7. října 2003 o správních spolupráci v oblasti daně z přidané hodnoty <sup>(9)</sup> a o zrušení nařízení (EHS) č. 218/92 <sup>(10)</sup> (dále jen „nařízení“), které vstoupilo v platnost dne 1. ledna 2004. Toto nařízení stanoví podmínky, za kterých mají orgány daňové správy v členských státech spolupracovat jednak spolu a jednak s Komisí. Nařízení nevyklučuje komplexnější vzájemnou pomoc poskytovanou na základě jiných právních aktů, včetně dvoustranných či mnohostranných dohod. Pokud členské státy uzavřou další dvoustranná ujednání o správních spolupráci, jsou o této skutečnosti povinny neprodleně informovat Komisi a ostatní členské státy.

<sup>(1)</sup> Závěry Rady ve složení pro hospodářské a finanční věci ze dne 5. června 2007.

<sup>(2)</sup> Rozhodnutí Rady 2000/597/ES, Euratom ze dne 29. září 2000 o systému vlastních zdrojů Evropských společenství (Úř. věst. L 253, 7.10.2000, s. 42).

<sup>(3)</sup> Viz bod 10 stanoviska Účetního dvora č. 4/2005 k návrhu rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů Evropských společenství a k návrhu nařízení Rady o prováděcích opatřeních na opravu rozpočtové nevyváženosti podle článků 4 a 5 rozhodnutí Rady ze dne (...) o systému vlastních zdrojů Evropských společenství (Úř. věst. C 167, 7.7.2005, s. 1).

<sup>(4)</sup> Mezinárodní asociace pro DPH, Boj proti podvodům v oblasti DPH v EU – cesta vpřed, březen 2007.

<sup>(5)</sup> Daňový a celní úřad Jehoji veličenstva, Měření ztrát u nepřímých daní – 2006, prosinec 2006.

<sup>(6)</sup> Měsíční zpráva spolkového ministerstva financí – leden 2006, s. 45.

<sup>(7)</sup> Viz glosář.

<sup>(8)</sup> Viz tisková zpráva Eurojustu ze dne 13. března 2007.

<sup>(9)</sup> Úř. věst. L 264, 15.10.2003, s. 1.

<sup>(10)</sup> Úř. věst. L 24, 1.2.1992, s. 1.

6. Při přijetí tohoto nařízení v říjnu 2003 Rada prohlásila <sup>(1)</sup>, že nástroje pro správní spolupráci nebyly do té doby dostatečně využívány. Rada vyzvala k intenzivnější výměně informací s cílem zvýšit účelnost boje proti podvodům.

7. Nařízení předpokládá tři typy výměny informací (viz obrázek 1):

- Výměna informací prostřednictvím elektronické databáze VIES. Členské státy jsou povinny vkládat do této databáze informace o identifikačních číslech pro DPH příslušných obchodníků a dodáních zboží uvnitř Společenství, které tito obchodníci uvedli ve svých prohlášeních. Ostatní členské státy pak mohou do databáze nahlížet a porovnávat údaje s prohlášeními vystavenými jejich vlastními obchodníky.
- Výměna podrobnějších informací na základě konkrétní žádosti, například pokud na základě dotazů zadaných do systému VIES vznikne podezření týkající se nějaké transakce a/nebo na základě analýzy rizika.
- Výměna informací bez předchozí žádosti, například pokud má členský stát důvod se domnívat, že v jiném členském státě došlo k porušení právních předpisů týkajících se DPH.

8. K výměně informací podle nařízení dochází především prostřednictvím tzv. ústředních kontaktních orgánů. Každý členský stát musí stanovit jeden ústřední kontaktní orgán, jenž pone-se hlavní odpovědnost za kontakty s ostatními členskými státy. Kompetence opravňující k přímé výměně informací mezi členskými státy mohou být navíc delegovány na jiná oddělení nebo jednotlivé úředníky.

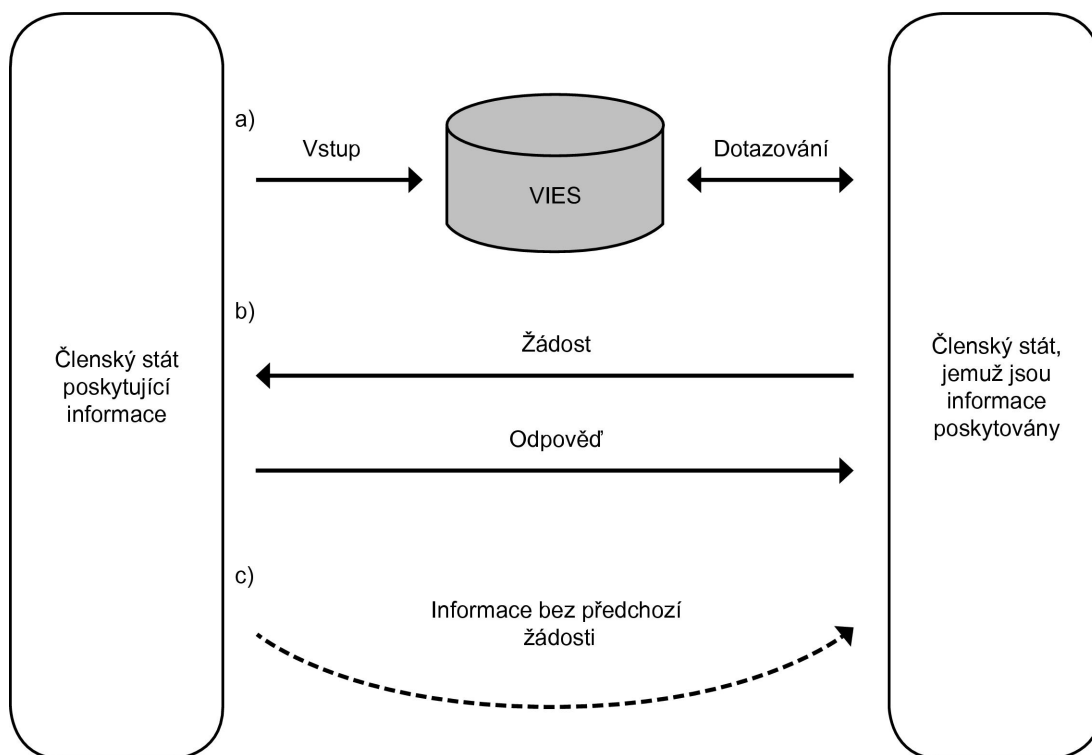
9. Nařízení dále stanoví pravidla pro kontroly prováděné souběžně ve dvou či více členských státech a umožňuje, aby úředníci daňové správy byli přítomni v jiném členském státě, například aby měli přístup k tamní dokumentaci nebo se zúčastnili probíhajícího šetření.

10. Nařízení rovněž definuje roli Komise při propagaci a hodnocení správní spolupráce mezi členskými státy. S touto její úlohou jí pomáhá výbor složený ze zástupců členských států – stálý výbor pro správní spolupráci (SVSS).

11. Spolu s rozhodnutím č. 2235/2002/ES o programu Fiscalis je dále toto nařízení právním základem pro výdaje <sup>(2)</sup> Společenství na vývoj a údržbu elektronických systémů výměny informací mezi státními správami, na mnohostranné kontroly, na semináře odborné přípravy pro úředníky daňové správy na

Obrázek 1

### Typy výměny informací



<sup>(1)</sup> Viz 12. a 13. bod odůvodnění příslušného nařízení.

<sup>(2)</sup> Viz souhrnný rozpočet Evropské unie na rozpočtový rok 2007, oddíl III, kapitola 14 05 – Daňová politika (Úř. věst. L 77, 16.3.2007, s. 776/777).



výměnu úředníků mezi správami. Finanční rámec programu Fiscalis pro období 2003–2007 byl stanoven na 67,3 miliony EUR.

## KONCEPCE A ROZSAH AUDITU

12. Cílem auditu Účetního dvora bylo posoudit, zda výměna informací mezi členskými státy probíhá účelně a včas a zda jsou zavedeny adekvátní správní struktury a postupy podporující správní spolupráci. Audit zahrnul:

- výměnu informací na žádost,
- výměnu informací bez předchozí žádosti,
- informace předávané prostřednictvím databáze VIES,
- nástroje podporující koncepci mnohostranné kontroly,
- propagaci a hodnocení správní spolupráce Komisí.

13. V roce 2006 byly navštíveny ústřední kontaktní orgány v sedmi členských státech<sup>(1)</sup>. Zkoumal se vzorek 420 případů výměny informací na základě žádostí, které členské státy zaslaly nebo obdržely v roce 2005, přičemž se posuzovala včasnost a kvalita odpovědí. Audit se však nezabýval přesností jednotlivých daňových výměrů.

14. Kontrolní návštěvy se prováděly podle čl. 248 odst. 3 Smlouvy, který stanoví, že Účetní dvůr provádí kontrolu podle potřeby v prostorách jakéhokoliv subjektu, který spravuje příjmy a výdaje jménem Společenství a v členských státech, včetně prostor fyzických a právnických osob, které přijímají platby z rozpočtu. Německé ministerstvo financí však žádosti Účetního dvora o provedení auditu nevyhovělo s tím, že dle jeho názoru neexistuje pro takový audit žádný právní základ. Přípomínky k Německu uvedené v této zprávě proto vycházejí ze zjištění z kontrolních návštěv v ostatních členských státech, informací získaných během kontrolních návštěv v Komisi a veřejně přístupných zpráv.

15. V 23 případech<sup>(2)</sup> vybraných z tohoto vzorku vyzval Účetní dvůr členské státy, aby podrobně popsaly, jak místní orgány daňové správy, jež žádosti iniciovaly, s údaji získanými prostřednictvím výměny informací dále nakládaly.

(1) Kontrolní návštěvy proběhly ve Francii, Itálii, Lucembursku, Nizozemsku, Polsku, Slovinsku a Spojeném království.

(2) Německo – 4 případy; Belgie, Francie a Spojené království – 3 případy; Rakousko, Irsko a Nizozemsko – 2 případy; Finsko, Maďarsko, Itálie a Polsko – 1 případ. Francie a Německo dosud na žádost Účetního dvora neodpověděly.

16. V Komisi se prověřovalo fungování odpovědných oddělení, včetně přezkumu řízení programu Fiscalis. Přezkumu bylo podrobeno i fungování stálého výboru pro správní spolupráci (SVSS).

17. Dále byly využity zprávy a práce národních kontrolních úřadů v členských státech, jež provedly podobné kontroly. Došlo i na kontrolu opatření přijatých v návaznosti na předchozí zprávy Účetního dvora<sup>(3)</sup>.

## PŘIPOMÍNKY

### *Výměna informací mezi členskými státy na základě žádosti*

18. Článek 5 nařízení stanoví povinnost členských států sdělovat informace, jsou-li o ně požádány. Je pravidlem, že předmětem žádosti mohou být jakékoliv informace, které mohou pomoci správně vyměřit DPH, včetně informací týkajících se zvláštních případů. Za účelem získání informací zjišťovaných daňovou správou v jiném členském státě je dožádaný orgán povinen postupovat, jako by jednal ve vlastní věci.

### **Intenzita spolupráce**

19. Od vstupu tohoto nařízení v platnost dne 1. ledna 2004 se počet žádostí o informace zvýšil o 62 % z 18 162 žádostí v roce 2003 na 29 381 v roce 2006.

### *Hlavní příčinou nárůstu výměny informací je rozšíření EU*

20. Analýza údajů, které členské státy poskytly Komisi<sup>(4)</sup>, však ukazuje, že hlavní příčinou tohoto nárůstu je rozšíření EU<sup>(5)</sup>; počet žádostí, jež si mezi sebou vyměnily státy EU-15 v letech 2005 a 2006, nedosahuje úrovně z roku 2004 (viz tabulka 1).

(3) Zvláštní zpráva č. 9/98 o ochraně finančních zájmů Evropské unie v oblasti DPH na vnitřním trhu Společenství (Úř. věst. C 356, 20.11.1998, s. 1) a výroční zpráva za rok 2001, body 1.45–1.55 (Úř. věst. C 295, 28.11.2002, s. 9).

(4) Údaje za rok 2006 jsou zatím předběžné.

(5) Z EU-15 na EU-25 k 1. květnu 2004.



Tabulka 1

## Počet žádostí o výměnu informací (podle žadajícího členského státu)

Rok	Žádosti vyměněné v rámci EU-15	Žádosti zaslané nebo obdržené v rámci EU-10	Celkový počet žádostí
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

Zdroj: Statistické údaje členských států podle nařízení Komise (ES) č. 1925/2004, výpočty v rámci auditu. Předběžné statistické údaje za rok 2006.

21. V roce 2006 více než 3,3 milionu obchodníků z celé EU uvedlo ve svých prohlášeních, že nabyli zboží v jiném členském státě. To znamená, že i za střízlivého předpokladu, že se každá z 29 381 žádostí o výměnu informací z roku 2006 týkala jiného obchodníka, byla pravděpodobnost, že se obchodník stane předmětem žádosti o sdělení informace, nižší než 0,9 %. Ve skutečnosti byla ještě nižší, protože v řadě případů se více žádostí týkalo jen jedné společnosti.

#### Omezené přímé kontakty mezi místními úřady

22. Jedním z hlavních důvodů, proč spolupráce nenabyla na intenzitě, je omezené využívání možností decentralizace, které nařízení nabízí. Když Rada nařízení přijímala, uvedla <sup>(1)</sup>, že do té doby nedocházelo k dostatečným přímým kontaktům mezi místními daňovými úřady, přičemž komunikace zpravidla probíhala mezi ústředními kontaktními orgány, a že tato centralizace měla za následek nedostatečné využívání nástrojů správní spolupráce. Rada dospěla k závěru, že by tedy měly být podniknuty kroky, které povedou ke zvýšení počtu přímých kontaktů mezi úřady.

23. Členské státy dosud této možnosti využívaly jen omezeně. Pouze několik členských států <sup>(2)</sup> přeneslo pravomoci na místní útvary. Pokud však decentralizaci provede pouze menšina členských států, není zcela účinná, protože pro decentralizovanou spolupráci neexistují ve většině ostatních členských států žádné protějšky.

<sup>(1)</sup> Viz 12. bod odůvodnění příslušného nařízení.

<sup>(2)</sup> Ve Finsku a Francii byla tato pravomoc systematicky a ve své úplnosti delegována na regionální daňové úřady.

#### Včasnost odpovědí

*Polovina žádostí byla zodpovězena pozdě*

24. Rychlé odpovědi na žádosti o informace jsou pro účinnost spolupráce klíčové. Umožňují rychle identifikovat nepoctivé společnosti a ztěžují zatajování výnosů z podvodů v oblasti DPH. Nařízení proto členské státy zavazuje poskytovat informace, jak nejrychleji je to možné, nejpozději však do tří měsíců od obdržení žádosti. Pokud dožádaný orgán již takovou informací disponuje, zkracuje se tato lhůta na jeden měsíc.

25. Statistické údaje poskytnuté členskými státy za rok 2006 ukazují, že téměř 50 % žádostí nebylo zodpovězeno v termínu. Tento údaj je ještě vyšší než v roce 2005, kdy došlo ke zpoždění u 42 % odpovědí.

26. Ke zpoždování odpovědí dochází ve všech členských státech, četnost případů zpoždění se však v jednotlivých členských státech značně liší. V roce 2006 odpovídaly v termínech v téměř 90 % případů dva členské státy <sup>(3)</sup>, zatímco osm jiných členských států <sup>(4)</sup> odpovídalo pozdě ve více než 50 % případů (viz tabulka 2).

<sup>(3)</sup> Litva a Slovinsko.

<sup>(4)</sup> Česká republika, Dánsko, Španělsko, Francie, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko a Portugalsko.

Tabulka 2

## Zpožděné odpovědi podle členských států

	Počet obdržených žádostí o výměnu informací podle členského státu žádajícího o informace		Zpožděné odpovědi podle členského státu žádajícího o informace (po konečné lhůtě 90 dní)		% zpožděných odpovědí	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Belgie	1 471	1 610	537	604	36,5	37,5
Česká republika	409	639	54	347	13,2	54,3
Dánsko	679	832	282	511	41,5	61,4
Německo	6 255	6 929	2 707	3 195	43,3	46,1
Estonsko	132	203	16	44	12,1	21,7
Řecko	213	318	103	138	48,4	43,4
Španělsko	2 837	3 225	1 515	2 028	53,4	62,9
Francie	2 138	2 380	917	1 308	42,9	55,0
Irsko	237	319	96	158	40,5	49,5
Itálie	2 802	2 963	1 786	1 924	63,7	64,9
Kypr	139	285	40	119	28,8	41,8
Lotyšsko	144	403	13	122	9,0	30,3
Litva	192	166	13	18	6,8	10,8
Lucembursko	456	576	123	306	27,0	53,1
Maďarsko	283	537	82	193	29,0	35,9
Malta	12	29	4	12	33,3	41,4
Nizozemsko	2 143	2 588	1 171	1 597	54,6	61,7
Rakousko	885	1 092	145	289	16,4	26,5
Polsko	588	772	80	308	13,6	39,9
Portugalsko	506	514	288	404	56,9	78,6
Slovinsko	96	118	9	15	9,4	12,7
Slovenská republika	316	509	40	129	12,7	25,3
Finsko	179	177	25	44	14,0	24,9
Švédsko	395	416	118	109	29,9	26,2
Spojené království	2 242	1 781	526	643	23,5	36,1
<b>Celkem</b>	<b>25 749</b>	<b>29 381</b>	<b>10 690</b>	<b>14 565</b>	<b>41,5</b>	<b>49,6</b>

Zdroj: Statistické údaje členských států podle nařízení (ES) č. 1925/2004, výpočty v rámci auditu.  
Předběžné statistické údaje za rok 2006.

27. Pokud jde o odpovědi poskytnuté do jednoho měsíce, statistické údaje ukazují pokles v počtu případů, kdy byla tato lhůta dodržena, a to z 2 154 případů v roce 2004 na 1 885 v roce 2006. V porovnání s celkovým počtem žádostí to znamená, že podíl brzkých odpovědí poklesl z 9,7 % v roce 2004 na 6,4 % v roce 2006.

28. Navíc bylo zjištěno, že v některých navštívených členských státech zůstává řada žádostí nezodpovězena jeden rok i déle. Například v Itálii bylo v době kontrolní návštěvy Účetního dvora v květnu 2006 jen z posledních čtyř měsíců roku 2004 zjištěno 182 nezodpovězených žádostí. Ve Spojeném království bylo začátkem roku 2006 zaznamenáno 121 takových žádostí z let 2003 a 2004.

#### Málo předběžných odpovědí

29. Nařízení výslovně uvádí, že pokud není dožádaný orgán schopen odpovědět v termínu, musí dožadujícímu orgánu neprodleně písemně sdělit důvody této skutečnosti a kdy bude moci na

žádost odpovědět. Předběžná upozornění na možná zpoždění jsou nicméně zasílána zřídka. Upozornění na zpoždění odpovědi byla zaslána ve 3 z 57 případů zpožděných odpovědí zkoumaných Účetním dvorem.

30. Statistické údaje členských států za rok 2006 ukazují, že pouze ve 5 % všech případů (737 ze 14 565 zpožděných odpovědí) byly dožadující orgány na zpoždění upozorněny. Absence těchto upozornění znemožňuje dožadujícímu členskému státu podniknout alternativní kroky s vědomím, že žádost nebude neprodleně zodpovězena.

31. Během auditu bylo dále zjištěno jen velmi málo případů, kdy dožádaný orgán poskytl část informací, které měl okamžitě

k dispozici, s tím, že po uskutečnění daňových kontrolních návštěv následovala vyčerpávající odpověď.

#### *Žádosti místních daňových úřadů nemají prioritu*

32. Audit odhalil řadu faktorů, které mají na včasnost odpovědi negativní dopad. K většině zpoždění v odpovědích na žádosti dochází na úrovni místních daňových úřadů. Ne všude existují mechanismy, které by zajišťovaly, aby místní daňové úřady věnovaly správní spolupráci stejnou pozornost jako svým vlastním aktivitám <sup>(1)</sup>. Podobná připomínka se objevila i ve zprávě dánského národního kontrolního úřadu <sup>(2)</sup>. Dánské celní a daňové orgány si stanovily cílová čísla za účelem zajištění shody s časovými limity pro zpracování případů, v době auditu však nebyly do těchto cílových údajů zahrnuty žádosti daňových orgánů z jiných zemí. Podle související zprávy o kontrole opatření přijatých v návaznosti na předchozí připomínky dánského národního kontrolního úřadu podniknul příslušný ministr kroky k řešení tohoto problému.

33. Byla zjištěna i řada dalších faktorů, které mají na zpracování žádostí o informace negativní dopad. Patří k nim: neadekvátní používání formuláře žádosti o informace (např. více žádostí na jednom standardním formuláři, nadměrné využívání „volných“ políček těchto formulářů a používání jiných než elektronických komunikačních cest) na straně žádajících členských států, obtíže s pochopením, oč se vlastně žádá (např. kvůli nejasným informacím, jazykovým problémům nebo chybám při používání standardních formulářů) a pochybnosti o užitečnosti některých obdržených žádostí v členských státech.

#### *Nedostatky v monitorovacích systémech některých členských států*

34. Zpoždění může způsobovat i skutečnost, že ne všechny členské státy zavedly adekvátní systémy monitorování a řízení včasných odpovědí na žádosti.

35. Pozitivní příklady řízení obdržených žádostí byly zjištěny v Lucembursku, Polsku, Slovinsku a ve Spojeném království, kde ústřední kontaktní orgány stanovují interní lhůty a úspěšně je monitorují.

36. V Itálii nebylo využito softwaru, který ústřední kontaktní orgány za tímto účelem zavedly, úspěšně; byly zjištěny případy chyb na vstupu a chybějících údajů, které vedly ke špatnému řízení žádostí. V ústředních kontaktních orgánech byly upomínky kontaktním útvarům naprogramovány na pouhých deset dní před vypršením lhůty, což je na podniknutí nutných kroků příliš pozdě.

<sup>(1)</sup> Čl. 5 odst. 4 nařízení uvádí, že za účelem získání informací požadovaných dožadujícím orgánem postupuje dožádaný orgán, jako kdyby jednal sám za sebe.

<sup>(2)</sup> Zpráva o opatřeních v boji proti podvodům typu kolotoč v oblasti DPH, dánský národní kontrolní úřad, září 2006.

37. Ačkoliv jak nizozemské, tak francouzské ústřední kontaktní orgány stanovily pro odpovědi místního daňového úřadu na obdržené žádosti předběžné lhůty, v žádném ústředním kontaktním orgánu nebyly zjištěny důkazy o tom, že se tyto harmonogramy monitorují. Pouze pokud členský stát žádající o informace zaslal upomínku, byly vůči místnímu daňovému úřadu, který se s poskytnutím odpovědi zpozdil, podniknuty určité kroky.

#### *Nedostatky v organizačním uspořádání ústředních kontaktních orgánů*

38. V některých navštívených členských státech s vysokým počtem zpožděných odpovědí Účetní dvůr zjistil, že ke zpožděním přispívá i složitá organizační struktura, jež rovněž působí potíže při monitorování.

39. V Itálii jsou kromě ústředního kontaktního orgánu tři kontaktní útvarů na ústřední úrovni státu, které mají při správní spolupráci v oblasti DPH stejné pravomoci. Ostatní členské státy se mohou vždy obrátit na kterýkoliv z těchto tří kontaktních útvarů a své žádosti zasílat přímo jemu. Pracovní postupy těchto tří kontaktních útvarů nejsou harmonizované, jejich vzájemná koordinace je nedostatečná a dohled ze strany ústředního kontaktního orgánu slabý. Navíc toto organizační uspořádání není v souladu s nařízením, které stanoví <sup>(3)</sup>, že kontaktním útvarům musí být přidělena konkrétní místní příslušnost nebo zvláštní funkční odpovědnost.

40. Nizozemský ústřední kontaktní orgán se skládá ze dvou nezávislých provozních jednotek: jedna sídlí v Amsterdamu a druhá v Almelu; každá jednotka má svou vlastní strukturu řízení. Účetní dvůr zjistil případy, kdy trvalo téměř tři měsíce, než byly odpovědi na žádosti poskytnuté místními daňovými úřady předány žádajícím členským státům. V těchto případech místní daňové úřady poskytly odpovědi ústřednímu kontaktnímu orgánu v Almelu, který je předal ústřednímu kontaktnímu orgánu v Amsterdamu, odkud pak byly zaslány příslušným členským státům, které o tyto informace požádaly.

41. V Německu byly podle informací, jež byly dány k dispozici ostatním členským státům <sup>(4)</sup>, úkoly ústředního kontaktního orgánu rozděleny mezi tři útvarů Ústředního federálního daňového úřadu; jeden z těchto útvarů sídlí v Bonnu a zbývající dva v Saarlouis. Ostatní členské státy nebyly informovány o tom, kdo ústřední kontaktní orgán řídí.

42. Problémy s koordinací způsobené složitými organizačními strukturami a nedostatky v monitorovacích systémech přispívají k významným rozporům ve statistických údajích, jež připravují jednotlivé státy. V několika případech se vyskytly významné rozdíly mezi počtem žádostí, které členský stát dle svého prohlášení obdržel, a počtem žádostí, které jiný členský stát dle svého prohlášení rozeslal (viz *tabulka 3*).

<sup>(3)</sup> Čl. 2 odst. 3.

<sup>(4)</sup> Dokument *Kontaktpunkte für die gegenseitige Amtshilfe im Bereich der Umsatzsteuer*, Stand: 1. Februar 2007.

Tabulka 3

## Rozdíly podle členských států (2005)

	Celkový počet obdržených žádostí		Rozdíl	%
	Podle členského státu přijímajícího informace	Podle členského státu žádajícího o informace		
Belgie	1 552	1 471	81	5,5
Česká republika	371	409	- 38	- 9,3
Dánsko	642	679	- 37	- 5,4
Německo	8 295	6 255	2 040	32,6
Estonsko	139	132	7	5,3
Řecko	238	213	25	11,7
Španělsko	2 652	2 837	- 185	- 6,5
Francie	2 296	2 138	158	7,4
Irsko	259	237	22	9,3
Itálie	1 284	2 802	- 1 518	- 54,2
Kypr	114	139	- 25	- 18
Lotyšsko	153	144	9	6,3
Litva	180	192	- 12	- 6,3
Lucembursko	468	456	12	2,6
Maďarsko	320	283	37	13,1
Malta	13	12	1	8,3
Nizozemsko	2 089	2 143	- 54	- 2,5
Rakousko	942	885	57	6,4
Polsko	557	588	- 31	- 5,3
Portugalsko	481	506	- 25	- 4,9
Slovinsko	89	96	- 7	- 7,3
Slovenská republika	306	316	- 10	- 3,2
Finsko	173	179	- 6	- 3,4
Švédsko	438	395	43	10,9
Spojené království	2 241	2 242	- 1	0
<b>Celkem</b>	<b>26 292</b>	<b>25 749</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
<b>SOUČET ABSOLUTNÍCH ČÁSTEK ROZDÍLŮ</b>			<b>4 441</b>	<b>17,2</b>

Zdroj: Statistické údaje členských států podle nařízení (ES) č. 1925/2004, výpočty v rámci auditu.

### Kvalita odpovědí

43. Prověrka vzorku žádostí a odpovědí ukázala, že ačkoliv byla někdy prezentace poskytovaných odpovědí neadekvátní, byly tyto informace ve většině případů vyčerpávající a podrobné a zodpovídaly položené otázky. V odpovědi na otázky Účetního dvora ohledně dalšího využití informací získaných na základě vybraných výměn (viz bod 15) členské státy potvrdily, že obdržené

odpovědi umožnily v příslušných případech správné vyměření DPH.

*Hodnocení ukazuje, že spolupráce může produkovat výsledky*

44. Právní předpisy v současné době nevyžadují posuzování výsledků správní spolupráce, několik členských států však taková posouzení provedlo. Tato hodnocení přínosy správní spolupráce názorně dokládají.

45. Ačkoliv ve Francii nebyl finanční dopad spolupráce hodnocen, analýza příslušných orgánů ukázala, že 34 % odpovědí obdržetých v roce 2005 potvrdilo nebo odhalilo existenci podvodu ve Francii nebo v jiném členském státě.

46. Hodnocení, které provedl ústřední kontaktní orgán ve Slovinsku u 89 žádostí o správní spolupráci obdržetých tamními orgány v roce 2005, odhalilo, že u 21 žádostí vedlo správní šetření k výběru dodatečné DPH v přibližné výši 1,5 milionu EUR.

47. Analýza provedená polským ústředním kontaktním orgánem ukazuje, že 713 výměn informací na základě žádosti vedlo k odhalení 64 případů podvodu.

48. Zjistilo se však, že panují jisté obavy ohledně kvality informací vyměňovaných v souvislosti s podezřením na podvodu s chybějícími subjekty. V roce 2005 informovalo Německo výbor SVSS o tom, že má obtíže získat od ostatních členských států dostatečně podrobné informace, které by bylo možné použít v rámci žaloby před německými soudy. Výbor SVSS o této záležitosti od té doby opakovaně diskutoval; byl vytvořen doplňkový dotazník, jenž má napomoci v případech, kdy podání žaloby v členských státech vyžaduje podrobnější informace. Členské státy však dosud nedospěly k dohodě o tom, za jakých okolností a podmínek tento dotazník používat.

49. Dále neexistuje žádný mechanismus, jehož prostřednictvím by uživatel odpovědi na žádosti o informace poskytoval zpětnou vazbu o užitečnosti podaných informací. Informace o případných nedostatcích odpovědi se tedy nedostanou zpět k jejímu autorovi a nelze je zohlednit při zpracování dalších žádostí.

### **Výměna informací bez předchozí žádosti**

50. Článek 17 nařízení stanoví, že členské státy si budou poskytovat informace bez předchozí žádosti. Konkrétně uvádí, že každý členský stát by měl předat informace příslušnému členskému státu ve třech případech: zaprvé, pokud účelnost kontrolního systému v jiném členském státě nutně závisí na informacích poskytnutých členským státem původu; zadruhé, pokud existuje důvod se domnívat, že došlo k porušení právních předpisů týkajících se DPH v jiném členském státě; zatřetí, v případech, kdy existuje riziko daňové ztráty (z důvodu podvodu nebo vyhýbání se daňové povinnosti) v jiném členském státě. Jde o široce definovanou povinnost.

51. Tuto povinnost definovanou v článku 17 však omezují článek 18, který uvádí, že členské státy mohou na základě vlastní volby určit, zda budou vyměňovat určité kategorie informací bez předchozí žádosti.

*Možnost zasílat informace bez předchozí žádosti není dostatečně využívána*

52. Celkem bylo definováno <sup>(1)</sup> pět kategorií a 13 podkategorií případů, kdy lze informace předávat, a to buď formou automatické výměny <sup>(2)</sup>, nebo strukturované automatické výměny <sup>(3)</sup>. Tyto kategorie zahrnují například informace o identifikačních číslech přidělovaných pro účely DPH osobám povinným k dani se sídlem v jiném členském státě nebo informace o osobách povinných k dani, které jsou (možnými) chybějícími subjekty, ale jejichž identifikační číslo pro DPH nebylo zrušeno.

53. Výměny informací vykazují velké rozdíly, pokud jde o využívání těchto kategorií v členských státech. Německo například Komisi sdělilo, že se bude účastnit ve všech kategoriích, zatímco Francie oznámila svou účast pouze u jedné podkategorie. Kvalita statistických údajů členských států o automatických výměnách informací bez předchozí žádosti je nízká. Rozdíly pramení především z různého chápání toho, co představuje nahlášeníhodnou událost, znemožňují vyvodit z poskytnutých údajů jakékoli smysluplné závěry.

54. Článek 19 kromě výměny informací v predefinovaných kategoriích stanoví, že členské státy si mohou spontánně předávat jakékoliv informace, které jim mohou pomoci správně vyměřit DPH. Příkladem takové spolupráce je Evropská síť pro podvody typu kolotoč (Eurocanet), která byla ustavena na základě belgické iniciativy a kterou Komise podporuje prostřednictvím Evropského úřadu pro boj proti podvodům. Síť si klade za cíl urychlit výměnu informací o omezeném počtu vybraných společností, u nichž existuje podezření, že se podílejí na podvodech s chybějícími subjekty. U tohoto typu výměny informací, na němž se nepodílejí všechny členské státy, nemá Komise přístup, který by jí umožnil shromažďovat statistické údaje.

<sup>(1)</sup> Viz články 3 a 4 nařízení Komise (ES) č. 1925/2004 (Úř. věst. L 331, 5.11.2004, s. 13).

<sup>(2)</sup> Systematická komunikace předem definovaných informací v předem stanovených pravidelných intervalech.

<sup>(3)</sup> Systematická komunikace předem definovaných informací, jakmile jsou tyto dostupné, v podobě, v níž jsou dostupné.



55. V průběhu auditu bylo zjištěno, že informace předávané bez předchozí žádosti nebyly vždy adekvátně využity. Lucemburský ústřední kontaktní orgán například nahlásil, že opakovaně dostával žádosti o údaje, které již v minulosti ostatním členským státům spontánně poskytnul.

56. V rámci odpovědi na žádost o informace jsou často podávány informace navíc, o které sice nebylo výslovně žádáno, ale které jsou považovány za užitečné, např. informace o jiných obchodnících, kteří obchodují s konkrétní společností. Litevský národní kontrolní úřad<sup>(1)</sup> zjistil, že tyto dodatečné informace poskytnuté jinými členskými státy v odpovědích na žádosti o informace nebyly předány odpovědným orgánům.

### **Systém výměny informací o DPH (VIES)**

57. VIES je společná elektronická síť pro převážně automatickou výměnu údajů mezi daňovými správami. Rovněž umožňuje obchodníkům získat potvrzení, že jejich obchodní partneři v jiných členských státech jsou zaregistrováni.

58. Systém VIES poskytuje informace o identifikačních číslech vydávaných pro účely DPH členskými státy, včetně data vydání, jména obchodníka, adresy obchodníka, a je-li to relevantní, data ukončení platnosti identifikačního čísla pro DPH. Systém umožňuje zkontrolovat historii daného identifikačního čísla pro DPH, tj. všechny změny jeho atributů.

59. Členské státy si dále prostřednictvím systému VIES sdělují podrobné údaje o zboží dodaném jejich obchodníky do jiných členských států uvnitř Společenství. Děje se tak na základě souhrnných hlášení, která za každé kalendářní čtvrtletí podávají všechny osoby realizující dodání uvnitř Společenství a které uvádějí celkovou hodnotu zboží dodaného každému jednotlivému pořizovateli v ostatních členských státech. Daňové správy mohou informace o dodání uvnitř Společenství za účelem zjištění případného porušení právních předpisů v oblasti DPH zkontrolovat oproti prohlášením vyhotoveným obchodníky ve svém členském státě.

### **Včasně poskytnutí údajů**

60. Hospodářské subjekty jsou povinny podávat souhrnná hlášení za všechno zboží dodané zákazníkům, jimž bylo přiděleno identifikační číslo pro DPH, uvnitř Společenství. Hlášení se podávají za kalendářní čtvrtletí. Podle příslušného nařízení se tyto informace vloží do systému VIES co nejdříve, nejpozději však tři měsíce od konce kalendářního čtvrtletí, k němuž se vztahují. To znamená, že i když obchodníci podají svá hlášení včas, informace o dodání uvnitř Společenství realizovaných v lednu, budou v systému VIES přístupné v červnu, tj. téměř o šest měsíců později.

*Účinnost systému VIES narušuje doba nutná pro sběr a předávání údajů*

61. Několik členských států již shromažďuje informace o dodáních uvnitř Společenství v měsíčních intervalech a zkrácení lhůt pro podávání informací bylo též opakovaně předmětem debaty ve výboru SVSS. Členské státy se však na obecném používání kratších lhůt pro předávání údajů nedohodly.

### **Přístup k údajům a jejich přesnost**

62. Každý členský stát má v systému VIES přístup pouze k těm operacím, které se týkají jeho vlastních obchodníků. Proto kdykoliv členské státy potřebují k identifikaci možných sítí podvodníků informace o obchodních operacích mezi jinými členskými státy, musí příslušnému členskému státu zaslat žádost o informace. Odpověď na takovou žádost si vyžádá určitý čas a lidské zdroje v obou členských státech.

63. Článek 22 nařízení vyžaduje, aby členské státy zajistily, že jejich databáze budou aktuální, úplné a přesné. Jak vyplývá z debat výboru SVSS, členské státy nemají v současné době žádnou společnou koncepci zajišťování kvality a spolehlivosti údajů v systému VIES. I když to článek 22 nařízení vyžaduje, dosud nebyla definována žádná kritéria, která by určovala, jaké změny nejsou významné, zásadní nebo užitečné, a tudíž je není třeba provádět.

64. Práce provedená národními kontrolními úřady rovněž upozorňuje na problém spolehlivosti údajů. Například během auditu prováděného paralelně nejvyššími kontrolními úřady České republiky a Slovenské republiky<sup>(2)</sup> byly zjištěny nesrovnalosti ve výkaznictví. Příčinou rozdílů mezi hodnotami dodaného zboží nahlášenými osobami povinnými k dani z jiných členských států a hodnotami nabytého zboží nahlášenými osobami povinnými k dani v České republice a ve Slovenské republice byly mimo jiné různé metody vykazování údajů o dodání a nabytí zboží uvnitř Společenství v jednotlivých členských státech, například vykazování dodání uvnitř Společenství v souhrnném hlášení dodavatele v jiném čtvrtletí než nabytí zboží uvnitř Společenství v příznání k DPH nabyvatele.

(1) Zpráva k auditu veřejného sektoru o spolupráci v oblasti výměny informací o dani z přidané hodnoty, 30. června 2006, č. VA-8000-4-13, s. 18.

(2) Viz „Zpráva o výsledcích paralelních kontrol správy daně z přidané hodnoty mezi Českou republikou a Slovenskou republikou provedených v roce 2005“.

65. Zpráva <sup>(1)</sup> polského nejvyššího kontrolního úřadu upozornila na skutečnost, že dostupnost souhrnných hlášení o nabytí zboží uvnitř Společenství významně zlepšuje možnost kontroly a usnadňuje odhalování pokusů o podvod. Přestože některé členské státy již tyto údaje od svých obchodníků shromažďují, z hlediska vstupů do systému VIES je v současné době povinné pouze vkládání souhrnných hlášení k dodáním.

### Ověřování identifikačních čísel pro DPH ze strany obchodníků

66. Čl. 27 odst. 4 nařízení stanoví, že dodavatelé mohou získat potvrzení o platnosti identifikačního čísla pro DPH jakékoliv blíže určené osoby. Všechny členské státy mají vlastní systémy ověřování identifikačních čísel pro DPH. O potvrzení je možné žádat telefonicky, faxem nebo elektronicky na internetové stránce, záleží na jednotlivých členských státech.

67. V roce 2002 Komise na své internetové stránce zpřístupnila nástroj pro „Ověřování identifikačního čísla pro DPH v systému VIES“, který obchodníkům umožňuje provádět kontrolu platnosti identifikačních čísel pro DPH on-line. Jedenáct členských států umožňuje při kontrole čísla také zobrazení jména a adresy obchodníka, zatímco tři jiné členské státy zobrazují pouze jméno obchodníka. Zbývajících třináct států pouze potvrzuje platnost identifikačního čísla pro DPH, aniž by o daném obchodníkovi poskytly jakékoliv další informace.

68. Poskytované informace nejsou z důvodu různých výkladů základních pojmů, jako je zahájení nebo ukončení činnosti, a z důvodu retroaktivní aktualizace databází, jak ji provádí některé členské státy, zcela spolehlivé. Tam, kde k takovým retroaktivním aktualizacím došlo, je pro daňovou správu obtížné ověřit, zda dané identifikační číslo pro DPH bylo v době, kdy se realizovala zkoumaná obchodní operace, uváděno jako platné.

### Zlepšení funkčnosti systému VIES (VIES II)

69. Systém VIES byl zaveden v roce 1992. V roce 2004 bylo rozhodnuto o jeho úpravě tak, aby lépe odpovídal novým potřebám a aby do něj bylo možné začlenit technologická vylepšení. To mělo vést, formou postupného začleňování nových prvků do stávajícího systému, ke vzniku systému VIES II.

<sup>(1)</sup> Informace o zjištěných z kontrol výběru příjmů z daně z přidané hodnoty do státního rozpočtu prováděného orgány daňové správy v letech 2004–2005, polský nejvyšší kontrolní úřad, červen 2006.

70. Studie proveditelnosti pro VIES II zmiňuje šest oblastí rozvoje:

- zdokonalení sběru údajů pro systém VIES,
- zlepšení celkové kvality údajů v systému VIES,
- zahrnutí služeb do systému VIES (B2B) <sup>(2)</sup>;
- mechanismus „jedné zastávky“ <sup>(3)</sup>;
- výměnu formulářů,
- posílení stávající funkčnosti systému.

Provedení studii proveditelnosti bylo oznámeno na zasedání výboru SVSS v březnu roku 2004; studie vycházela z rozsahu a cílů navržených Komisí. Předpokládala, že změna místa zdanění služeb bude pravděpodobně zavedena s platností od ledna 2007 a mechanismus „jedné zastávky“ začne fungovat v červenci 2006. Na základě těchto předpokladů byly tyto dvě oblasti upřednostněny. Protože se však oba tyto předpoklady ukázaly jako liché, vyvinuté úsilí dosud nevyústilo v žádné relevantní zlepšení sběru a celkové kvality údajů v systému VIES.

### Nástroje pro podporu koncepce mnohostranné kontroly

#### Přítomnost úředníků daňové správy v jiných členských státech

71. Právním východiskem pro přítomnost určených úředníků v jiných členských státech, např. v zájmu získání přístupu k dokumentaci, jež je zde uložena, nebo účasti při probíhajících správních šetřeních s obchodníky, je článek 11 příslušného nařízení.

72. Tyto možnosti se využívaly jen omezeně (viz *tabulka 4*). V roce 2006 nahlásilo případy, kdy byli úředníci přítomni ve správních úřadech jiného členského státu, pouze šest členských států (celkem 15 případů). Pouze tři členské státy nahlásily případy, kdy se jejich úředníci účastnili správních šetření v jiných členských státech (celkem tři případy).

<sup>(2)</sup> B2B (z angl. *business-to-business*) znamená dodání služeb mezi společnostmi.

<sup>(3)</sup> Systém umožňující obchodníkovi dostat svým povinnostem v oblasti DPH ze svých činností v celé EU pouze v tom členském státě, v němž sídlí.



Tabulka 4  
Využití jiných nástrojů

	Počet úředníků přítomných ve správních úřadech jiného členského státu		Počet účastí na správních šetření v jiném členském státě		Počet zorganizovaných souběžných kontrol	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Belgie	8	3	0	0	3	5
Česká republika	0	0	0	0	0	0
Dánsko	—	0	—	0	0	0
Německo	0	5	0	1	7	3
Estonsko	—	0	—	0	0	1
Řecko	—	0	—	0	—	0
Španělsko	0	—	0	—	0	0
Francie	1	0	1	0	4	4
Irsko	1	1	1	0	3	2
Itálie	—	—	—	—	0	0
Kypr	0	0	0	0	0	0
Lotyšsko	0	0	0	0	0	0
Litva	0	0	0	0	0	0
Lucembursko	—	0	—	0	0	0
Maďarsko	0	0	0	0	0	1
Malta	—	0	—	0	—	0
Nizozemsko	1	3	3	1	10	1
Rakousko	0	1	0	0	0	4
Polsko	0	0	0	0	0	0
Portugalsko	0	0	0	0	0	0
Slovinsko	0	0	0	0	0	0
Slovenská republika	0	0	0	0	0	0
Finsko	0	0	0	1	1	0
Švédsko	1	2	0	0	0	2
Spojené království	7	0	0	0	0	2
<b>Celkem</b>	<b>19</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>28</b>	<b>25</b>

Zdroj: Statistické údaje členských států podle nařízení (ES) č. 1925/2004.  
Členský stát tyto údaje neposkytl.  
Předběžné statistické údaje za rok 2006.

### Souběžné a mnohostranné kontroly

73. Článek 12 nařízení umožňuje, aby dva či více členských států v případě společného či doplňujícího zájmu prováděly na svých územích souběžné kontroly daňové situace jednoho či více subjektů. Nařízení stanoví, že členský stát určí osobu povinnou k dani, již hodlá navrhnout jako předmět souběžné kontroly. Ostatní dotčené členské státy se pak rozhodnou, zda si přejí se souběžných kontrol zúčastnit.

74. Za rok 2006 bylo nahlášeno celkem 25 <sup>(1)</sup> souběžných kontrol.

<sup>(1)</sup> V tomto údaji mohou být některé kontroly započítány dvakrát, protože byly zahájeny na základě společné iniciativy.

75. Souběžné kontroly mohou mít formu mnohostranných kontrol, jak stanoví rozhodnutí o programu Fiscalis. Podle tohoto rozhodnutí jsou k dispozici finanční prostředky na náklady na cestu a pobyt. Postupy zahajování a provádění těchto kontrol, které jsou obvykle z hlediska koordinace velice náročné, byly výrazně zjednodušeny a ujasněny <sup>(2)</sup>.

76. V roce 2005 bylo zorganizováno celkem 12 takových mnohostranných kontrol pěti různými členskými státy. Ačkoliv jde o vyšší číslo než v letech 2001–2004 <sup>(3)</sup>, nedosahuje na rekordní počet z roku 2000, kdy bylo provedeno 16 mnohostranných kontrol.

<sup>(2)</sup> Příručka k mnohostranné kontrole – verze 2004.

<sup>(3)</sup> Roční počet mnohostranných kontrol: 2001: 8 organizovaných 6 členskými státy; 2002: 5 organizovaných 5 členskými státy; 2003: 3 organizované 2 členskými státy; 2004: 7 organizovaných 6 členskými státy.

77. Podle nizozemských orgánů mohou tyto kontroly vést k uvalení dodatečné DPH značné výše. V jedné ze tří mnohostranných kontrol organizovaných Nizozemskem a dokončených v roce 2005 byla vyměřena dodatečná daň z přidané hodnoty ve výši 35 milionů EUR. Daňová správa v Lucembursku nahlásila <sup>(1)</sup> případ, kdy mnohostranná kontrola prováděná ve spolupráci s britskými orgány po dobu více než tří let vedla k úspěšnému rozkrutí sítě, která stála za podvodem v hodnotě 80 milionů EUR, souvisejícím s mobilními telefony.

### **Podpora a hodnocení správní spolupráce Komisí**

78. Podle nařízení je úkolem Komise podporovat a propagovat správní spolupráci mezi členskými státy a spolu s nimi ji hodnotit. Komise je dále povinna za účelem zlepšení spolupráce shromažďovat zkušenosti členských států.

79. Komise ve výboru SVSS vystoupila s návrhy na zlepšení správní spolupráce. Příkladem je její iniciativa zkrátit lhůty pro přípravu souhrnných hlášení o dodáních uvnitř Společenství nebo návrh uvádět v systému VIES více informací o obchodnících. Většina těchto návrhů nebyla realizována.

80. Komise na žádost SVSS navrhla zvláštní formulář (tzv. „Trend Form“), který umožňuje záznam vývoje situace u operací souvisejících s podvody typu chybějící subjekt. Dosud však žádný členský stát tento formulář k poskytnutí informací nepoužil. Komise rovněž nebyla informována o všech dvoustranných dohodách mezi členskými státy o záležitostech, které spadají do působnosti tohoto nařízení.

81. Ve svém sdělení z roku 2006 o nezbytnosti rozvíjet koordinovanou strategii s cílem zlepšit boj proti daňovým podvodům <sup>(2)</sup> Komise uvedla, že má za to, že přišel čas zavést monitorovací systém, koncipovaný na základě kvantifikovatelných ukazatelů, aby bylo zajištěno, že každý členský stát bude schopen poskytnout a také skutečně poskytne efektivní pomoc ostatním členským státům. Komise však dosud s žádným konkrétním legislativním návrhem na zavedení takového monitorovacího systému nepřišla.

82. Navíc přestože od vstupu nařízení v platnost uplynuly již tři roky, Komise dosud neposoudila organizační uspořádání správní spolupráce v členských státech ani jeho soulad s příslušným nařízením.

83. Podle čl. 41 odst. 2 nařízení je přístup zaměstnanců Komise k vyměňovaným informacím omezen na případy, kdy je přístup k těmto informacím nezbytný pro péči o komunikační síť a její rozvoj. Bez přístupu k obsahu vyměňovaných provozních informací však Komise sama nemůže získat patřičný vhled, který by jí umožnil určit příčiny problémů a navrhnout řešení.

### **Jiná omezení účelné spolupráce**

84. V průběhu auditu byla zjištěna řada problémů, které znemožňují plné využití potenciálních přínosů spolupráce nebo limitují možná zlepšení.

### **Neexistence společných pravidel pro odnětí identifikačních čísel pro DPH**

85. Promptní odnětí identifikačního čísla pro DPH obchodníkovi je důležitým nástrojem, který umožňuje zastavit podvodné praktiky a ochránit poctivé podnikatele.

86. Z analýzy souvisejících právních předpisů Společenství <sup>(3)</sup> vyplývá, že obchodníci, kteří neprovozují skutečnou hospodářskou činnost, ale pouze se podílejí na obchodních operacích, které tuto činnost v kontextu podvodů s DPH simulují, nejsou oprávněni mít identifikační číslo pro DPH.

87. Právní předpisy Společenství však nestanoví postupy nebo podmínky, za kterých musí být identifikační číslo pro DPH zrušeno, např. v případech, kdy obchodníci jednak vyvíjejí legální hospodářskou činnost a jednak se podílejí na podvodných praktikách. Tyto případy se řeší různě v závislosti na vnitrostátní legislativě a praxi.

### **Obtíže při přeshraničním stíhání**

88. V průběhu kontrolních návštěv byl Účetní dvůr informován, že v některých členských státech <sup>(4)</sup> je stíhání osob zapojených do podvodů, např. řetězců vytvořených pro podvody typu kolotoč, velmi obtížné, pokud jsou defraudací postiženy pouze jiné členské státy.

89. Britský národní kontrolní úřad nahlásil <sup>(5)</sup>, že orgány dánské daňové správy ho informovaly o svém podezření, že jisté dánské společnosti jsou zapojeny do dodavatelských řetězců s chybějícími subjekty ve Spojeném království. V Dánsku však k daňové ztrátě nedošlo, mohlo být tedy zahájeno pouze vyšetřování omezeného rozsahu.

<sup>(3)</sup> Směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty.

<sup>(4)</sup> Francie a Lucembursko.

<sup>(5)</sup> Viz bod 4.32 standardní zprávy kontrolora účtů a generálního auditora ze dne 7. července 2006 zveřejněné spolu s účty HMRC za rok 2005–06.

<sup>(1)</sup> *Administration de l'enregistrement et des domaines, Rapport d'activité 2006*, s. 20.

<sup>(2)</sup> KOM(2006) 254 v konečném znění ze dne 31. května 2006.

90. Německý národní kontrolní úřad nahlásil <sup>(1)</sup>, že nebylo dosaženo žádné vzájemné dohody s ostatními členskými státy, pokud jde o stíhání podvodů v oblasti DPH uvnitř Společenství. Podle německé legislativy byla existence těchto dohod nezbytným předpokladem pro stíhání obchodníků zapojených do podvodů tohoto typu.

91. Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství <sup>(2)</sup> stanoví, že každý členský stát je povinen v rámci své vnitrostátní legislativy zavést z důvodu boje proti podvodům a účelné spolupráce s ostatními členskými státy účelné, přiměřené a odrazující trestní postihy. Článek 1 úmluvy stanoví, že úmluva platí i v případech, kdy podvod vede k protiprávnímu snížení zdrojů rozpočtu EU. Podle vysvětlující poznámky <sup>(3)</sup> Rady k této úmluvě však byla DPH z jejího rámce vyňata <sup>(4)</sup>.

### Nedostatečná kvantifikace a analýza podvodů v oblasti DPH

92. Členské státy ani Komise nemohou podnikat cílené kroky k prevenci podvodů v oblasti DPH uvnitř Společenství, dokud nebudou mít spolehlivé odhady výskytu podvodů, včetně informací o hospodářských sektorech, kterých se tyto podvody nejvíce týkají. Komise dosud nevyvinula úspěšnou společnou koncepci, jejímž prostřednictvím by se tohoto cíle dalo dosáhnout.

93. Ve svém usnesení o podpoře činností v oblasti daně z přidané hodnoty ze dne 12. prosince 2006 zadal kontaktní výbor <sup>(5)</sup> pracovní skupině, aby vypracovala doporučení pro jednotný model odhadu ztrát DPH. Společná koncepce by členskými státy rovněž umožnila určit, zda byl boj proti podvodům skutečně úspěšný, nebo zda boj proti podvodům v oblasti DPH pouze vedl k tomu, že se podvodné praktiky soustředily do jiných hospodářských sektorů nebo jiných členských států.

### ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

#### Závěry

94. Navzdory novým mechanismům zavedeným v roce 2004 není správní spolupráce mezi členskými státy, pokud jde o DPH, zatím natolik intenzivní, aby mohla čelit daňovým únikům a podvodům v oblasti DPH.

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

<sup>(2)</sup> Tato úmluva byla vypracována v roce 1995 na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. C 316, 27.11.1995, s. 49.)

<sup>(3)</sup> Úř. věst. C 191, 23.6.1997, s. 1.

<sup>(4)</sup> Tento problém popsala již zvláštní práva č. 9/98, body 2.3 až 2.9.

<sup>(5)</sup> Členy kontaktního výboru jsou prezidenti nejvyšších kontrolních institucí Evropské unie.

95. Většina členských států dosud plně nevyužívala možnosti, které skýtají právní předpisy Společenství, pokud jde o delegování pravomocí a odpovědnosti za přímé kontakty s orgány daňové správy v jiných členských státech na místní nebo regionální daňové úřady (viz body 19–23).

96. Výměna informací na základě žádosti, tj. hlavní nástroj správní spolupráce mezi členskými státy, trpí vysokým podílem zpožděných odpovědí a absencí předběžných odpovědí. Četnost zpožděných odpovědí se však v jednotlivých členských státech značně liší (viz body 24–31).

97. K většině zpoždění v odpovědích na žádosti dochází proto, že žádostem místních daňových úřadů není dáována priorita. K dalším příčinám, jež přispívají ke zpožděním, patří nedostatky monitorovacích systémů a/nebo organizačního uspořádání ústředních kontaktních orgánů v některých členských státech (viz body 32–42).

98. Hodnocení ukazují, že spolupráce přináší výsledky. Pokud jsou žádosti zodpovídaný v souladu s pravidly, často umožňují odhalit povod nebo potvrdit jeho existenci a mohou vést k výběru dodatečné DPH. Existují však obavy, že kvalita vyměňovaných informací o podezřeních na chybějící subjekty není vždy natolik dostatečná, aby tyto informace mohly být východiskem úspěšného trestního stíhání těchto podvodníků (viz body 43–49).

99. Rámec pro výměnu informací bez předchozí žádosti není dobře definován. Povinnosti informovat ostatní členské státy jsou stanoveny poměrně široce, v praxi se však výměna omezuje na určité kategorie informací, jejichž poskytnutí je na úvaze členských států. Navíc spontánně poskytované informace nejsou vždy systematicky využívány (viz body 50–56).

100. Systém výměny informací VIES má závažné nedostatky. Jeho užitečnost oslabují zpoždění při sběru údajů a jejich zadávání do systému a problémy s opravami chybných údajů. Systém obsahuje pouze údaje o dodáních uvnitř Společenství, nikoliv o nabytí zboží uvnitř Společenství, což omezuje možnosti křížových kontrol. I když rozhodnutí o nové verzi systému bylo přijato již v roce 2004, pokrok při zavádění nových prvků je pomalý (viz body 57–70).

101. Nástroje, jež jsou k dispozici pro mnohostranné kontroly, se používají zřídka, i když financování ze strany Společenství je zajištěno prostřednictvím programu Fiscalis (viz body 71–77).

102. Většina návrhů Komise podaná prostřednictvím stálého výboru pro správní spolupráci za účelem zlepšení výměny informací mezi členskými státy nebyla realizována (viz body 78–83).

103. Plnému využití potenciální přínosů spolupráce brání i řada dalších faktorů. Patří k nim absence společných pravidel pro odjímání identifikačních čísel pro DPH, obtíže s přeshraničním stíháním a nedostatečné nástroje pro kvantifikaci a analýzu podvodů v oblasti DPH (viz body 84–93).

#### Doporučení

104. Aby byl boj proti povodům v oblasti DPH uvnitř Společenství úspěšný, musí členské státy přiznat správní spolupráci větší prioritu, a to pokud jde jak o výměnu provozních informací, tak o jejich správní řízení.

105. Členské státy by měly více podporovat přímou komunikaci mezi místními zaměstnanci, kteří provádějí kontrolu. Jde o účelný způsob urychlení výměny informací. Rovněž by bylo užitečné zvýšit intenzitu spolupráce a kvalitu vyměňovaných informací.

106. Rychlá identifikace a řešení problémů a vzájemné poskytování účelné pomoci mezi členskými státy vyžaduje efektivnější monitorování výměn informací mezi členskými státy. Bude rovněž zapotřebí zlepšení v monitorování výměn informací, jak ho provádí členské státy.

107. Je třeba vyjasnit postupy pro výměnu informací bez předchozí žádosti. Členské státy by měly systematicky využívat spontánně poskytované informace.

108. Ke zdokonalení systému VIES je třeba podniknout tyto kroky:

- a) radikálně zkrátit lhůty pro sběr údajů a jejich zadávání do systému;
- b) zajistit rychlé opravy nepřesných údajů;

- c) zlepšit fungování potvrzování platnosti identifikačních čísel;
- d) posílit možnosti křížových kontrol, např. zahrnutím údajů o nabytí zboží uvnitř Společenství;
- e) poskytnout širší přímý přístup k údajům, který umožní vícestranné konzultace.

109. Mělo by se zvážit zavedení harmonizovaných pravidel pro odjímání identifikačních čísel pro DPH obchodníkům, kteří se podílejí na podvodných praktikách.

110. Srovnatelné údaje o daňových únicích v oblasti DPH uvnitř Společenství by přispěly k lépe cílené spolupráci mezi členskými státy. Komise a členské státy by měly vyvinout společnou koncepci kvantifikace a analýzy daňových úniků v oblasti DPH.

111. Je třeba zvážit, jak v členských státech zlepšit přeshraniční stíhání v případech podvodů s DPH uvnitř Společenství, například změnou současného výkladu Rady, pokud jde o Úmluvu o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, která nezahrnuje příjmy z DPH.

112. Pokud jde o návrh Komise na další horizontální nařízení o vzájemné správní pomoci při ochraně finančních zájmů Společenství<sup>(1)</sup>, Účetní dvůr připomíná své doporučení<sup>(2)</sup>, aby Komise vypracovala návrh na zjednodušení a konsolidaci právních předpisů Společenství v oblasti boje proti podvodům s cílem zabránit jejich duplikaci, překrývání a výskytu protichůdných ustanovení. V rámci této revize by se mohly vyřešit stávající nedostatky ve spolupráci mezi Komisí a členskými státy.

Tuto zprávu přijal Účetní dvůr v Lucemburku na svém zasedání dne 8. listopadu 2007.

Za Účetní dvůr  
Hubert WEBER  
předseda

<sup>(1)</sup> KOM(2006) 473.

<sup>(2)</sup> Viz bod 36 stanoviska č. 8/2005 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o vzájemné správní pomoci při ochraně finančních zájmů Evropského společenství proti podvodům a jiným protiprávním jednáním (Úř. věst. C 313, 9.12.2005, s. 1).

## ODPOVĚDI KOMISE

## SHRNUTÍ

I.–VII. Komise s připomínkami Účetního dvora velkou měrou souhlasí. Analýza Účetního dvora je v souladu s hodnocením Komise uvedeným ve sdělení, které bylo zveřejněno v květnu 2006 <sup>(1)</sup>; právní rámec pro správní spolupráci v oblasti DPH byl před několika léty posílen <sup>(2)</sup>, členské státy však dosud nevyužívají dostatečně nové možnosti, které nabízí, a úroveň správní spolupráce neodpovídá velikosti obchodu uvnitř Společenství.

Komise pokračuje ve svém úsilí o zlepšení této správní spolupráce mezi členskými státy EU. Po zveřejnění výše uvedeného sdělení v květnu 2006 byla se všemi dotčenými stranami zahájena politická diskuse týkající se strategie proti podvodům na evropské úrovni. Kromě Stálého výboru pro správní spolupráci <sup>(3)</sup> – jehož diskuse a rozhodnutí mají spíše technickou povahu – byla vytvořena skupina pro strategii proti daňovým únikům, která je více zaměřena na politiku.

Rozhodnutí o správní spolupráci na úrovni Společenství lze přijmout pouze jednomyslným hlasováním všech členských států.

Co se týká rámce pro výměnu informací bez předchozí žádosti, článek 18 nařízení Rady č. 1798/2003 (potvrzený v článku 5 nařízení Komise č. 1925/2004) výslovně stanoví, že každý členský stát určí, zda se zapojí do výměny konkrétní kategorie nebo podkategorie informací a jak to bude provádět. Toto znění bylo výsledkem politického kompromisu, jenž byl nutný k získání jednomyslnosti v Radě (jak se vyžaduje u aktů na základě článku 93 Smlouvy).

## PŘIPOMÍNKY

20. Statistické údaje oznámené členskými státy prokazují:

— nárůst počtu žádostí o výměnu informací mezi EU-15 v období po 1. lednu 2004 v porovnání s předchozím obdobím a

— rychlý rozvoj žádostí o výměnu informací mezi EU-15 a EU-10.

Nelze vyloučit, že přistoupení 10 nových členských států v roce 2004 vedlo k zeměpisnému posunu operací a/nebo některých podvodů s DPH z EU-15 na operace s EU-10, a v souladu s tím ke změnám v členských státech, které posílají nebo dostávají žádosti o informace.

Pouhá skutečnost, že počet žádostí zaslanych v roce 2005 mezi EU-15 je poněkud nižší než v roce 2004, neumožňuje vyvodit žádné konkrétní závěry, jelikož:

— analyzované období je příliš krátké, než aby bylo možno provést komplexní hodnocení vývoje,

— statistické údaje oznámené členskými státy ohledně správní spolupráce v roce 2004 a 2005 odhalily nedostatečnou přesnost. Vzhledem k nesrovnalostem ve statistických údajích byly vypracovány podrobnější pokyny. Tyto pokyny byly vydány dne 30. ledna 2006. V té době se členské státy domnívaly, že není vhodné revidovat statistické údaje shromážděné pro roky 2004 a 2005.

<sup>(1)</sup> Sdělení Komise Radě, Evropskému parlamentu a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru o nezbytnosti rozvíjet koordinovanou strategii s cílem zlepšit boj proti daňovým únikům, KOM(2006) 254 ze dne 31. května 2006.

<sup>(2)</sup> Nařízení Rady (ES) č. 1798/2003 ze dne 7. října 2003 o správní spolupráci v oblasti daně z přidané hodnoty (Úř. věst. L 264, 15.10.2003, s. 1) a nařízení Komise (ES) č. 1925/2004 ze dne 29. října 2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla k některým ustanovením nařízení Rady (ES) č. 1798/2003 o správní spolupráci v oblasti daně z přidané hodnoty (Úř. věst. L 331, 5.11.2004, s. 13).

<sup>(3)</sup> Tento Stálý výbor pro správní spolupráci (dále jen „SVSP“) byl zřízen podle článku 44 nařízení Rady (ES) č. 1798/2003, aby byl Komisi nápomocen při provádění nařízení Rady.

V roce 2006 byl počet žádostí vyšší než v roce 2005, ačkoliv byl stále ještě nižší než počet z roku 2004.



21. Navzdory větší výměně informací neodpovídala úroveň správní spolupráce v těchto letech velikosti obchodu uvnitř Společenství<sup>(1)</sup>. Vzhledem k omezeným možnostem (např. lidské zdroje) přikládají členské státy velký význam kontrolám založeným na analýze rizik.

22.–23. Záměrem nových právních předpisů bylo usnadnit decentralizaci: více přímých kontaktů mezi místními úřady může zajistit vyšší účinnost a rychlost správní spolupráce<sup>(2)</sup>.

Od konce roku 2007 bude dostupný zabezpečený kanál pro elektronickou komunikaci mezi místními úřady v jednotlivých členských státech na podporu decentralizované komunikace.

Za správní uspořádání v členských státech však odpovídají v prvé řadě jednotlivé členské státy.

24.–31. Statistické údaje, které jsou každoročně shromažďovány a předkládány na zasedáních SVSP, odhalují problém opožděných odpovědí. Komise si je tohoto problému vědoma a opakovaně se jím zabývá na zasedáních SVSP, přičemž členské státy vyzývají, aby prodlevy zkrátily a poskytl předběžné odpovědi, nejsou-li schopny odpovědět v termínu.

K nápravě situace Komise přijala řadu iniciativ. Tyto nové iniciativy se týkají:

- automatického přímého přístupu k údajům,
- rychlejší a podrobnější výměny informací,
- žádostí třetích států.

Diskuse s členskými státy ohledně těchto iniciativ probíhají ve skupině pro strategii proti daňovým únikům.

32. Fungování správního uspořádání v členských státech je především vnitrostátní záležitostí. Komise však sdílí obavu Účetního dvora a členské státy na toto opakovaně upozorňovala na zasedáních SVSP. Ve svém sdělení z května 2006 Komise rovněž odkázala na skupinu Rady *ad hoc* pro daňové úniky, která uvedla, že překážkou v boji proti daňovým únikům je neexistence administrativní kultury Společenství<sup>(3)</sup>.

33. Místní daňové úřady by měly (správně) používat nástroje vypracované k usnadnění správní spolupráce:

- Byly vypracovány a členskými státy schváleny standardní formuláře.

(1) Srov. KOM(2006) 254 ze dne 31. května 2006, bod 2.1.

(2) Nařízení umožnilo decentralizovanou spolupráci na základě podnětu uvedeného v návrhu Komise na nařízení (Úř. věst. C 270 E, 25.9.2001, s. 87), KOM(2001) 294 ze dne 18. června 2001).

(3) KOM(2006) 254 ze dne 31. května 2006, bod 3.1.

Mimoto se připravují nové elektronické formuláře ve formátu XML, které se budou používat od počátku roku 2008. Používání těchto formulářů bude snazší než v případě stávajících elektronických formulářů a jejich strukturu nebude možno změnit. Počet chyb by se tak měl snížit.

- Společná komunikační síť/společné systémové rozhraní (CCN/CSI) členským státům umožňuje bezpečnou a rychlou komunikaci mezi ústředními kontaktními úřady.

Od konce roku 2007 bude místním úřadům kromě toho k dispozici rovněž zabezpečený kanál pro elektronickou komunikaci.

38.–42. Správní uspořádání příslušných orgánů v členských státech (a rozdělení jejich místní a funkční odpovědnosti) je v působnosti jednotlivých členských států; mělo by být v souladu s právními předpisy EU a nemělo by bránit fungování správní spolupráce s ostatními členskými státy.

Fungování struktur ústředních kontaktních úřadů v jednotlivých členských státech bude součástí chystaného hodnocení, jež má být zveřejněno v roce 2008.

49. Zavedení mechanismu zpětné vazby Komise již navrhla na zasedání SVSP v prosinci 2006. To by mohlo zlepšit motivaci k výměně (dobrovolných) informací. Členské státy projevíly přízeň této myšlence, která bude dále přezkoumána v roce 2008.

51. Co se týká rámce pro výměnu informací bez předchozí žádosti, článek 18 nařízení Rady č. 1798/2003 (potvrzený v článku 5 nařízení Komise č. 1925/2004) výslovně stanoví, že každý členský stát určí, zda se zapojí do výměny konkrétní kategorie nebo podkategorie informací a jak to bude provádět. Toto znění bylo výsledkem politického kompromisu, jenž byl nutný k získání jednomyslnosti v Radě (jak se vyžaduje u aktů na základě článku 93 Smlouvy).

Toto konkrétní „vymezení“ kategorií nebo podkategorií informací vyměňovaných bez předchozí žádosti lze vysvětlit skutečností, že v době přijetí tohoto ustanovení se dostupnost těchto kategorií nebo podkategorií informací v jednotlivých členských státech lišila (kvůli různým metodám sběru a ukládání dotyčných informací). V souladu s tím se předpokládalo, že členské státy, které dosud nejsou s to si vyměňovat určité druhy informací (např. proto, že je ještě nutno vyvinout zvláštní databázi), by přijaly povinnost vyměňovat si tyto informace, jakmile to bude možné (viz čl. 5 odst. 2 nařízení č. 1925/2004, o následných změnách kategorií nebo podkategorií informací, které si členské státy vyměňují, a o následných změnách způsobu výměny informací). Cílem vyjádřeným v článku 17 nařízení č. 1798/2003 a článku 3 nařízení č. 1925/2004 bylo dospět k výměně co nejuplněnějších informací.

53. Fungování výměny informací bez předchozí žádosti by se mohlo zlepšit. Je nutno počítat s účinnějšími způsoby výměny informací s přihlédnutím k nedávnému technologickému rozvoji a zařízení, které obchodníci používají. Měly by se uvážit rovněž častější a přesnější automatizované výměny mezi členskými státy nebo dokonce přímý přístup k vnitrostátním databázím <sup>(1)</sup>.

V současnosti probíhají ve skupině pro strategii proti daňovým únikům diskuse o možných způsobech lepšího využívání tohoto nástroje. Typickým příkladem využívání tohoto nástroje ze strany členských států je diskuse o používání Eurocanet.

Závěry práce odvedené řadou projektových skupin v rámci programu Fiscalis a probíhající diskuse v rámci těchto skupin odrážejí přání členských států zlepšit využívání tohoto nástroje a zavést strukturovanější používání tohoto druhu výměny informací, např. co se týká ojetých automobilů a dovozu.

Pokud jde o statistické údaje, členské státy se dohodly na podrobných pokynech, jež stanoví oznamování přesnějších statistických údajů o kategoriích informací, které jsou vyměňovány bez předchozí žádosti. Tyto nové pokyny by se měly používat od roku 2007 (pro oznamování statistických údajů o žádostech a odpovědích, které byly zaslány a obdrženy v roce 2006).

54. Projekt Eurocanet (Evropská síť pro podvody typu kolotoč), na němž se podílí 22 z 27 členských států, podporuje operativní přístup, jenž umožňuje zapojit vnitrostátní útvary pro boj proti podvodům.

Správa údajů a analýza zůstává pouze na členských státech. Komise v současnosti nemá k údajům přístup, nemůže tedy poskytnout žádnou analýzu. Komise je proto schopna nabídnout pouze finanční a správní podporu ke zlepšení výměny údajů mezi členskými státy. Komise by však byla ochotna nabídnout konkrétnější podporu, např. analýzu tendencí a nadcházejících režimů na úrovni Společenství, pokud by ji o to členské státy požádaly.

60. Informace týkající se dodávek zboží uvnitř Společenství by měly být rychle sděleny ostatním členským státům. Údaje, které jsou v současnosti mezi členskými státy vyměňovány, musí dodržovat tříměsíční lhůtu stanovenou v článku 25 nařízení č. 1798/2003. V souladu s tím je otázka rychlejší výměny údajů o dodávkách uvnitř Společenství jedním z hlavních prvků v diskusích s členskými státy, jež byly zahájeny sdělením Komise z května 2006. Otázka byla poté projednána ve skupině pro strategii proti daňovým únikům.

V důsledku těchto diskusí Rada ECOFIN na zasedání v červnu 2007 Komisi vyzvala, aby předložila legislativní návrhy s cílem zkrátit časové rámce pro podávání souhrnných hlášení, jakož i pro výměnu informací mezi členskými státy.

Rada uvedla, že k těmto návrhům musí být připojeno posouzení dopadů. Komise v současnosti provádí toto posouzení s cílem vyhodnotit dopad této změny z hlediska nákladů pro podniky.

62. V současnosti probíhají s členskými státy diskuse o automatickém přístupu příslušných orgánů k údajům obsaženým v databázích jiných členských států (součást činností skupiny pro strategii proti daňovým únikům).

Přístup k vnitrostátním databázím byl již navržen ve sdělení Komise z května 2006 jako jeden z prvků ke zlepšení výměny informací <sup>(1)</sup>.

Výhodu mnohostranného přístupu ukazuje příklad projektu Eurocanet, o němž se Účetní dvůr zmiňuje v bodě 54 a který orgánům pro vyšetřování daňových podvodů poskytuje lepší představu či dokonce úplný přehled o podezřelém podvodném řetězci. Všechny zúčastněné členské státy mají přístup k veškerým vyměňovaným údajům bez omezení.

65. Otázka uložení oznamovacích povinností u souhrnných hlášení o nabytí zboží uvnitř Společenství byla projednána na řadě seminářů a v projektových skupinách v rámci programu Fiscalis. Vzhledem k potížím s kvalitou údajů a častému chybnému vykazování samotnými obchodníky nejsou přínosy takovéto povinnosti prokázány. Uložení povinnosti oznamovat nabytí uvnitř Společenství by mimoto pro obchodníky představovalo značnou dodatečnou správní zátěž.

67. Od roku 2002 Komise na svých internetových stránkách zpřístupnila nástroj pro ověřování identifikačního čísla pro DPH v systému VIES. Od roku 2005 je dostupné otevřené rozhraní, které umožňuje automatické ověřování identifikačních čísel pro DPH počítačovými systémy.

Možnost provádění křížové kontroly identifikačních čísel pro DPH s jménem osob povinných k dani, kterou poskytlo 11 členských států, je užitečným nástrojem, který zamezuje zneužívání identifikačních čísel pro DPH.

68. Na zasedání Stálého výboru pro informační technologie v červnu 2007 bylo dosaženo dohody ohledně objasnění pojmů den zahájení a ukončení ekonomických činností osob povinných k dani v systému VIES.

69.–70. Komise pracuje na modernizaci systému VIES. To představuje příležitost ke zlepšení, co se týká správní spolupráce v oblasti boje proti podvodům s DPH.

<sup>(1)</sup> KOM(2006) 254 ze dne 31. května 2006, bod 5.2.



Studie proveditelnosti pro VIES 2, která byla ohlášená na zasedání SVSP v březnu 2004, předpokládala naplánování této modernizace. Toto naplánování však nebylo členskými státy schváleno.

Zvláštní problém vyvolala neexistence právního základu. To se projevilo při práci na zahrnutí služeb do systému VIES (B2B). Tyto činnosti byly zahájeny za předpokladu, že právní základ bude schválen do 1. ledna 2007. Neexistence právního základu, jenž dosud schválen nebyl, vedla k tomu, že byla provedena pouze polovinou členských států. Jelikož až dosud vyplynul z investic členských států velmi omezený operační pokrok, mnoho z nich se nyní velmi zdráhá uvážít zopakování tohoto přístupu.

Co se týká jednoho správního místa, od doby projednání studie proveditelnosti se tento právní základ změnil a vedl ke třem novým dílčím projektům, o nichž Rada dosud jedná. Proto se teprve na zasedání Stálého výboru pro informační technologie v červnu 2007 mělo za to, že shoda je dostatečně pevná, aby bylo možno zahájit práci.

Pokud jde o elektronické formuláře, práce pokračuje pouze u formulářů, které jsou považovány za dostatečně stálé (tři). U ostatních formulářů jsou nutné diskuse v SVSP i v pracovních skupinách, co se týká obsahu formulářů samotných, jakož i prospěšnosti práce potřebné pro jejich převedení do formátu XML.

Pokud jde o kvalitu údajů, byla zahájena práce na zkrácení časových rámců a lepším nakládání s historickými záznamy o registraci k DPH. Zkrácení časových rámců i projekty týkající se kvality údajů je nutno před zahájením práce projednat v SVSP.

Co se týká prodlev při shromažďování a zavádění dat, pokračují diskuse s členskými státy s cílem zkrátit lhůty pro předkládání souhrnných hlášení na 1 měsíc a pro předávání údajů ostatním členským státům rovněž na 1 měsíc.

71.–72. Možnost týkající se přítomnosti daňových úředníků v jiných členských státech je pružným nástrojem správní spolupráce. Členské státy byly několikrát vybídnuty (semináře v rámci programu Fiscalis, zasedání skupiny pro strategii pro daňovým únikům), aby jej více využívaly.

75. Komise podporuje stávající vyšší využívání tohoto nástroje vytvořením platformy pro mnohostranné kontroly, stálého fóra pro podporu a hodnocení mnohostranných kontrol a zajištění výměny osvědčených postupů v souvislosti s mnohostrannými kontrolami.

Zlepšily se rovněž technické možnosti spolupráce při mnohostranných kontrolách. Od konce roku 2006 umožňuje nová verze společné komunikační sítě (CCN) členským státům posílat e-maily (např. žádosti ústředních kontaktních úřadů) bezpečně svým místním úřadům. Do konce roku 2007 bude možný přímý elektronický kontakt mezi účastníky mnohostranných kontrol prostřednictvím zabezpečeného kanálu.

76. V roce 2006 bylo zahájeno 16 nových mnohostranných kontrol a celkem bylo uspořádáno 58 schůzek k mnohostranným kontrolám a 5 schůzek k výběru mnohostranných kontrol. Od semináře v rámci programu Fiscalis v červnu 2006 zahájilo mnohostranné kontroly více členských států.

79. Vzhledem k potížím, pokud jde o dosažení dohody v rámci SVSP (jehož činnosti jsou spíše technické povahy), se nyní některé záležitosti projednávají v rámci skupiny pro strategii proti daňovým únikům zaměřené na politiku, a to na základě závěrů přijatých Radou (zasedání Rady ECOFIN v listopadu 2006 a červnu 2007).

80. Zvláštní formulář, tzv. „Trend form“ byl přijat s cílem usnadnit oznamování informací o nových trendech v oblasti podvodů. Na téměř všech zasedáních SVSP Komise využívá příležitosti, aby členské státy vybízela k sdílení informací pomocí tohoto formuláře.

Jak poznamenal Účetní dvůr, tyto zvláštní formuláře nebyly až dosud využívány. Projekt Eurocanet nicméně tuto myšlenku sleduje, jelikož jeho účelem je rovněž sdílení zkušeností a osvědčených postupů. Výměna informací o nových trendech a tendencích se dosud mezi členskými státy neuskutečňovala, ty však k diskusím o nových trendech a nových objevujících se podvodných systémech využívají skupinu Eurocanet.

81. Monitorovací systém je jedním z témat diskusí stávající skupiny pro strategii proti daňovým únikům s členskými státy.

82. Komise ve svém sdělení z května 2006 <sup>(1)</sup> posoudila stávající právní rámec a postup týkající se správní spolupráce (včetně spolupráce v oblasti DPH). Uvedla způsoby přezkoumání, jak tuto spolupráci zlepšit.

Od té doby Rada projednala fungování správní spolupráce jakožto nástroje pro boj proti podvodům (zasedání Rady ECOFIN v listopadu 2006 a červnu 2007) a Komisi vyzvala, aby odvedla další práci, zejména v oblasti DPH. Komise nyní vynakládá mnoho prostředků na opatření přijatá v návaznosti na tyto diskuse. Byla zřízena skupina pro strategii proti daňovým únikům a tato skupina se již sešla šestkrát.

(<sup>1</sup>) KOM(2006) 254 ze dne 31. května 2006.

Členské státy byly mezitím schopny získat více zkušeností s organizačním uspořádáním správní spolupráce a s možnými problémy v oblasti spolupráce, jež mohou být spojeny se správním uspořádáním příslušných orgánů v členských státech. Tato konkrétní záležitost bude součástí chystaného hodnocení, jež má být zveřejněno v roce 2008.

Správní uspořádání v členských státech spadá do jejich působnosti a je obtížné poskytnout obecné pokyny, jelikož ideální uspořádání závisí na činitelích, které se v jednotlivých členských státech mohou lišit (velikost území, počet osob povinných k dani, obecná struktura orgánů atd.).

83. Komise (OLAF) mnohokrát požadovala přístup k obsahu vyměňovaných informací, avšak neúspěšně.

Pokud by Komise (OLAF) měla přístup k vyměňovaným informacím, mohla by zlepšit svou úlohu jakožto platforma služeb pro úřady členských států. To by vytvořilo značné přínosy v boji proti podvodům s DPH poskytnutím analýzy o trendech a nově zjištěných podvodných systémech (žádné vyhodnocení úrovně podvodů) z hlediska celého Společenství, která by byla zpřístupněna úřadům všech členských států. Členské státy však až dosud odmítaly umožnit Komisi přístup k těmto informacím, ačkoliv by mohly mít užitek z operativní a zpravodajské podpory Komise (OLAF) ve své politice včasného odhalování.

84. Komise navrhla provést vyhodnocení kvality výměn informací na základě analýzy vzorku výměn s cílem určit různé překážky v toku výměny informací. Tento návrh byl předložen na zasedání SVSP v prosinci 2006. Řada členských států projevila zájem o účast v tomto projektu. V souladu s tím bude v prvním čtvrtletí 2008 zřízena projektová skupina v rámci programu Fiscalis.

87. Komise se několikrát pokoušela vyjednat dohodu o zrušení identifikačních čísel pro DPH. Členské státy dosud k dohodě nedospěly.

88.–90. Komise je přesvědčena o potřebě právních předpisů k posílení přeshraničního stíhání v případech, kdy k daňovým únikům dochází v jiných členských státech<sup>(1)</sup>. Diskuse o této záležitosti již byly zahájeny ve skupině pro strategii proti daňovým únikům.

I když se často požaduje zavedení nových opatření trestního práva, ukázalo se jako obtížné. Například úmluva vypracovaná na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, která byla podepsána v roce 1995, vstoupila v platnost teprve v roce 2002 po ratifikaci členskými státy.

Komise předložila návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o trestněprávní ochraně finančních zájmů Společenství, KOM(2001) 272. Tento návrh obsahuje ustanovení týkající se stíhání protiprávních jednání, jež mají dopad na finanční zájmy Evropského společenství.

Komise rovněž navrhla nařízení o vzájemné správní pomoci při ochraně finančních zájmů Evropského společenství proti podvodům a jiným protiprávním jednáním, KOM(2006) 473. Toto nařízení stanoví pravidla pro víceoborová opatření proti podvodům na úrovni vzájemné správní pomoci a pro potřebnou koordinaci s návaznými soudními kroky, což je nezbytným předpokladem účinného stíhání.

91. Komise se domnívá, že DPH je zahrnuta do oblasti působnosti úmluvy a lituje, že Rada zaujala postoj, který je v rozporu s finančními zájmy Společenství a členských států<sup>(2)</sup>.

92. Komise zahájila studii, prostřednictvím níž by smluvní dodavatel měl poskytnout spolehlivý odhad výše daňových úniků v jednotlivých členských státech, a to na základě 3 různých statistických modelů. První výsledek týkající se odhadů podvodů s DPH by měl být k dispozici do konce roku 2007.

## ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

94–103. Komise vítá závěry Účetního dvora. Ty potvrzují závěry uvedené ve sdělení Komise ze dne 31. května 2006: právní rámec pro správní spolupráci v oblasti DPH byl posílen, členské státy však dosud nevyužívají dostatečně nových možností, které nabízí, a úroveň správní spolupráce neodpovídá velikosti obchodu uvnitř Společenství.

Komise členské státy nadále vybízí, aby zlepšily správní spolupráci v rámci stávajících právních předpisů. Problémy (např. opožděné odpovědi, neexistence předběžných odpovědí, omezené využívání možností spojených s přítomností daňových úředníků v jiných členských státech, současné a mnohostranné kontroly) jsou projednávány na zasedáních SVSP a seminářích v rámci programu Fiscalis.

<sup>(2)</sup> Pracovní dokument útvarů Komise, příloha ke zprávě Komise o provádění Úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství a jejích protokolů, článek 10 Úmluvy (KOM(2004) 709 v konečném znění) v SEK(2004) 1299, bod 5.1.2.

<sup>(1)</sup> Viz KOM(2006) 254 ze dne 31. května 2006, bod 5.1.

Ve svých opatřeních ke zlepšení správní spolupráce se Komise musí potýkat s řadou překážek:

- právní předpisy v této oblasti lze přijmout pouze jednomyslně, což nevyhnutelně vede k obtížným jednáním a politickým kompromisům,
- správní uspořádání v členských státech spadá v první řadě do působnosti členských států,
- zdroje členských států vynakládané na správní spolupráci jsou omezené. V některých členských státech existuje dokonce tendence je snižovat.

104. Komise souhlasí s doporučeními Účetního dvora, která jsou v souladu s názory, jež Komise vyjádřila ve svém sdělení z května 2006.

Vzhledem k významu podvodů s DPH bude Komise nadále prosazovat politickou diskusi o nutnosti strategie na úrovni EU s cílem zlepšit boj proti daňovým únikům. Tato diskuse byla zahájena v květnu 2006 a Rada ECOFIN z ní čerpala ve svých závěrech z listopadu 2006 a června 2007. K zajištění návaznosti na tyto závěry Komise spolu s členskými státy zřídila skupinu pro strategii proti daňovým únikům. Tato skupina má v porovnání se SVSP političtější povahu a zkoumá:

- automatický přímý přístup k údajům v databázích jiných členských států, rychlejší a podrobnější výměnu informací a žádosti třetích států,
- potřebu přijmout srovnatelná opatření proti podvodům, zejména ve věci sankcí a trestního stíhání, nezávisle na skutečnosti, zda spáchaný podvod v dotčeném členském státě znamená nebo neznamená ztrátu příjmu,
- zkrácení časové lhůty pro předkládání souhrnných hlášení o dodávkách zboží uvnitř Společenství. Pokud jde o tento poslední bod, Komise v současnosti posuzuje dopad takovéto změny na podniky. Výsledek této studie určí oblast působnosti možného legislativního návrhu.

Komise členské státy rovněž vybízí, aby více využívaly stávající infrastrukturu pro operativní a zpravodajskou podporu na úrovni Společenství, zejména Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF).

105.–107. Komise již přijala řadu iniciativ na podporu a zlepšení správní spolupráce mezi členskými státy EU:

- Od konce roku 2007 bude dostupný zabezpečený kanál pro elektronickou komunikaci k výměně informací mezi místními úřady v jednotlivých členských státech na podporu decentralizované komunikace.
- Členským státům byly poskytnuty obsáhlé pokyny k formulářům žádostí a připravují se nové elektronické formuláře ve formátu XML, které se budou používat od počátku roku 2008.
- Projektové skupiny v rámci programu Fiscalis v současnosti jednají o tom, jak vytvořit strukturovanější druhy výměny informací pro zvláštní případy, např. co se týká ojetých vozidel a dovozu.
- Komise zřídila platformu pro mnohostranné kontroly, stálé fórum pro podporu a hodnocení mnohostranných kontrol a zajištění výměny osvědčených postupů v souvislosti s mnohostrannými kontrolami.
- Komise vydala podrobné pokyny k oznamování statistických údajů týkajících se správní spolupráce s cílem získat lepší přehled o fungování správní spolupráce.
- Komise navrhla zavedení mechanismu zpětné vazby, který by mohl zlepšit motivaci k výměně (dobrovolných) informací. Členské státy se dohodly na bližším přezkoumání této myšlenky. K tomu dojde v roce 2008.
- Komise v roce 2008 zveřejní vyhodnocení správní spolupráce v oblasti DPH. Toto hodnocení bude obsahovat rovněž analýzu fungování struktur ústředních kontaktních úřadů v jednotlivých členských státech EU.

108. Co se týká systému VIES, v červnu 2007 bylo dosaženo dohody o objasnění pojmů den zahájení a ukončení činnosti osob povinných k dani v systému VIES, aby tyto informace byly přesnější a úplnější. Bylo zpřístupněno otevřené rozhraní, které umožňuje automatické ověřování identifikačních čísel pro DPH počítačovými systémy, a pokračuje práce na modernizaci systému VIES.

109. Komise bude nadále vyvíjet tlak na dosažení dohody členských států o zrušení identifikačních čísel pro DPH.

110. Komise zahájila studii s cílem získat spolehlivý odhad o výši daňových úniků v členských státech EU. První výsledek týkající se odhadů podvodů s DPH by měl být k dispozici do konce roku 2007.

111. Aby bylo zajištěno účinné přeshraniční stíhání, je nutno vytvořit ucelený právní rámec. Komise proto navrhla konkrétní opatření, např. směrnici Evropského parlamentu a Rady o trestněprávní ochraně finančních zájmů Společenství, KOM(2001) 272, jakož i nařízení o vzájemné správní pomoci při

ochraně finančních zájmů Evropského společenství proti podvodům a jiným protiprávním jednáním, KOM(2006) 473. Toto nařízení, které velkou měrou obsahuje doporučení Evropského parlamentu ze dne 25. května 2005, nezahrnuje trestní stíhání jako takové, nýbrž opatření, která zajišťují koordinaci s návaznými soudními kroky a podporu při vymáhání.

112. Komise bere na vědomí doporučení Účetního dvora ke zjednodušení a konsolidaci právních předpisů v oblasti boje proti podvodům. Komise přezkoumá možnost konsolidace těchto právních předpisů podle článku 280 Smlouvy o ES.

---