

## IV

(Informacije)

## INFORMACIJE INSTITUCIJ IN ORGANOV EVROPSKE UNIJE

## RAČUNSKO SODIŠČE

## POSEBNO POROČILO št. 8/2007

o upravnem sodelovanju na področju davka na dodano vrednost  
z odgovori Komisije

(v skladu z drugim pododstavkom člena 248(4) ES)

(2008/C 20/01)

## KAZALO

	Odstavek	Stran
GLOSAR .....		3
POVZETEK .....	I–VII	5
UVOD .....	1–11	6
Revizijsko ozadje .....	1–11	6
REVIZIJSKI PRISTOP IN OBSEG REVIZIJE .....	12–17	8
OPAŽANJA .....	18–93	8
Izmenjava informacij na zahtevo med državami članicami .....	18–49	8
Intenzivnost sodelovanja .....	19–23	8
Pravočasnost odgovora .....	24–42	9
Kakovost odgovora .....	43–49	12
Izmenjava informacij brez predhodne zahteve .....	50–56	13
Sistem izmenjave informacij o DDV (VIES) .....	57–70	14
Pravočasno zagotavljanje podatkov .....	60–61	14
Dostop do podatkov in njihova točnost .....	62–65	14
Preverjanje veljavnosti števil DDV s strani trgovcev .....	66–68	15
Izboljšave v delovanju VIES (VIES II) .....	69–70	15
Instrumenti za spodbujanje večstranskega pristopa pri kontroli .....	71–77	15
Prisotnost davčnih uradnikov v drugih državah članicah .....	71–72	15
Sočasne in večstranske kontrole .....	73–77	16

	<i>Odstavek</i>	<i>Stran</i>
Komisijina spodbujanje in ocena upravnega sodelovanja .....	78–83	17
Druge omejitve glede uspešnega sodelovanja .....	84–93	17
Ni skupnih pravil za odvzem identifikacijskih števil za DDV .....	85–87	17
Težave pri čezmejnem pregonu .....	88–91	17
Nezadostni količinska opredelitev in analiza goljufij v zvezi z DDV .....	92–93	18
ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA .....	94–112	18
Zaključki .....	94–103	18
Priporočila .....	104–112	19
<b>Odgovori Komisije</b> .....		20

## GLOSAR

**Upravno sodelovanje** – Izmenjava informacij med državami članicami, s čimer si davčni organi medsebojno pomagajo in sodelujejo s Komisijo v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1798/2003 z dne 7. oktobra 2003 <sup>(1)</sup>, da se zagotovi pravilna uporaba DDV pri dobavah blaga in storitev, pridobitvah blaga znotraj Skupnosti in uvozu blaga. Izmenjave informacij med državami članicami praviloma zajemajo vse informacije, ki jim lahko pomagajo, da se pravilno odmeri DDV, vključno z vsemi informacijami v zvezi s posebnimi primeri. Izmenjave informacij se izvajajo na zahtevo ali brez predhodne zahteve. Uredba temelji na členu 93 ES, ki določa, da Svet na predlog Komisije ter po posvetovanju z Evropskim parlamentom in Ekonomsko-socialnim odborom soglasno sprejme določbe za uskladitev zakonodaje o prometnih davkih v obsegu, v kolikšnem je takšna uskladitev potrebna za vzpostavitev in delovanje notranjega trga.

**Vrtiljačna goljufija** – glej **neplačujoči gospodarski subjekt**.

**Skupni sistem davka na dodano vrednost (DDV)** – Načelo skupnega sistema DDV pomeni uporabo splošnega davka na potrošnje blaga in storitev, ki je povsem sorazmeren s ceno blaga in storitev v skladu s predpisi, določenimi v Direktivi Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 <sup>(2)</sup>. Splošna stopnja DDV, ki jo določijo države članice, mora na primer znašati vsaj 15 %, nižja stopnja pa vsaj 5 %. Prodajalec na vsaki stopnji trgovske verige obračuna DDV od prodaje, upravi pa dolguje ta znesek davka, zmanjšan za DDV, plačan za nakupe, opravljene pri poslovanju. Ta proces se nadaljuje do končnega potrošnika, ki nosi DDV od celotne vrednosti nakupa. DDV, ki ga ob nakupu plača potrošnik, davčnim organom plača prodajalec. Če trgovec opravi dobavo blaga znotraj Skupnosti, ima pravico do uveljavljanja vračila vstopnega DDV pri pošiljanju trgovcu v drugi državi članici. DDV, ki ga je treba plačati pri transakciji, nato plača trgovec iz namembne države članice, po stopnji, ki velja v tej državi članici.

**Fiscalis** – Večletni akcijski program Skupnosti za izboljšanje delovanja davčnih sistemov na notranjem trgu prek komunikacijskih sistemov in sistemov za izmenjavo informacij, večstranskih kontrol, izmenjav uslužbencev, seminarjev in drugih izobraževalnih dejavnosti. Odločba o programu Fiscalis <sup>(3)</sup> ne zajema le davka na dodano vrednost, ampak tudi trošarine na alkohol, tobakne izdelke in mineralna olja, davke na dohodek in premoženje ter na zavarovalne premije. Finančni okvir za program v obdobju 2003–2007 je bil določen v znesku 67,3 milijona EUR.

**Rekapitulacijsko poročilo** – Poročilo, ki ga mora predložiti vsak davčni zavezanec, identificiran za namene DDV, ki izvaja dobavo znotraj Skupnosti. Rekapitulacijsko poročilo se sestavi za vsako koledarsko četrtletje, v njem pa mora biti navedena skupna vrednost blaga, dobavljenega vsem pridobiteljem v drugih državah članicah, navedenim po identifikacijski številki za DDV.

**Neplačujoči gospodarski subjekt** – Neplačujoči gospodarski subjekt je trgovec, registriran za namene DDV, ki z morebitnim goljufivim namenom pridobi ali namerava pridobiti blago ali storitve ne da bi plačal DDV, ter to blago in storitve dobavi z DDV, vendar pobranega DDV ne plača nacionalnemu davčnemu organu. Stranke neplačujočega gospodarskega subjekta so lahko dobroverni trgovci, lahko pa so tudi same vpletene v goljufijo. Stranke lahko od davčnega organa zahtevajo povračilo DDV, ki so ga plačale neplačujočemu gospodarskemu subjektu. Če je isto blago vedno znova v obtoku med državami članicami, se to imenuje goljufija v obliki vrtiljaka oziroma vrtiljačna goljufija. Takšne vrste goljufij so lahko zelo dodelane in vključujejo neplačujoče gospodarske subjekte v več državah članicah ter škodijo finančnim interesom vseh zadevnih držav članic.

**Davčni zavezanec** – Vsaka oseba, ki kjer koli neodvisno opravlja katero koli gospodarsko dejavnost, ne glede na namen ali rezultat te dejavnosti.

**SCAC** – V skladu s členom 44 Uredbe Sveta (ES) št. 1798/2003 je Stalni odbor za upravno sodelovanje regulatorni odbor, ki Komisiji pomaga v zadevah, določenih v navedeni uredbi. Sestavljajo ga predstavniki držav članic, predseduje pa mu predstavnik Komisije. Pri sprejemanju mnenj Odbor odloča z večino, kot je določeno v členu 205(2) ES (kvalificirana večina). Običajno se sestane dvakrat letno.

**DDV** – glej **skupni sistem davka na dodano vrednost**.

<sup>(1)</sup> UL L 264, 15.10.2003, str. 1.

<sup>(2)</sup> UL L 347, 11.12.2006, str. 1.

<sup>(3)</sup> Odločba št. 2235/2002/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. decembra 2002 o sprejetju programa Skupnosti za boljše delovanje davčnih sistemov na notranjem trgu (Program Fiscalis 2003–2007) (UL L 341, 17.12.2002, str. 1).

**Lastna sredstva iz DDV** – V letu 2006 so lastna sredstva iz DDV znašala 17,2 milijarde EUR in tako predstavljala 15,8 % prihodkov Skupnosti. Lastna sredstva iz DDV se izračunajo po usklajeni osnovi za odmero DDV (tj. na osnovi za DDV, popravljeni za vsa posebna odstopanja ali možnosti, ki jih uporabljajo države članice). Zato na plačila lastnih sredstev iz DDV, ki jih države članice prispevajo v proračun EU, različne veljavne stopnje za DDV ali odstopanja ne vplivajo. Izhodišče za izračun lastnih sredstev iz naslova DDV so skupni neto prihodki iz DDV, ki jih vsaka država članica pobere v danem letu. Če je zaradi utaje ali goljufije pobranega manj DDV, to običajno zniža tudi lastna sredstva iz DDV, plačana v proračun Skupnosti, razen če so osnove za odmero, ki se upoštevajo, omejene na 50 % BND, kot velja za nekatere države članice.

**Identifikacijska številka za DDV** – Individualna številka, dodeljena vsakemu davčnemu zavezancu, ki namerava dobavljati blago ali storitve ali nabavljati blago za poslovne namene. Vsaka številka ima predpono iz dveh črk, po katerih se prepozna zadevna država članica.

**VIES** – Sistem izmenjave informacij o DDV (VIES) je elektronsko omrežje za posredovanje informacij v zvezi z veljavnostjo identifikacijskih števil za DDV podjetij, registriranih v državah članicah. Poleg tega daje VIES upravam držav članic na voljo tudi informacije v zvezi z dobavami (oproščenimi davkov) znotraj Skupnosti. Informacije v zvezi s podatki o registraciji za DDV zberejo nacionalne uprave in jih vnesejo v nacionalne zbirke podatkov za pregledovanje na daljavo. To se uporablja tudi za dobave znotraj Skupnosti, prijavljene v „rekapitulacijskih poročilih“. Sistem je bil vzpostavljen kot nadomestilo za odpravo carinskih formalnosti in pregledov.

**POVZETEK**

I. Obsežne utaje davka na dodano vrednost in goljufije izkrivljajo delovanje enotnega trga in vplivajo na finančne interese držav članic ter financiranje proračuna Skupnosti.

II. Leta 2004 je začela veljati nova zakonodaja Skupnosti, da se pospeši in okrepi čezmejno sodelovanje med organi držav članic, v glavnem z uvedbo jasnejših postopkov, izčrpnjše izmenjave informacij in pogostejših neposrednih stikov med lokalnimi davčnimi uradi.

III. Sodišče je z revizijo želelo oceniti, ali so izmenjave informacij med državami članicami pravočasne in uspešne ter ali jih podpirajo veljavni postopki in ustrezne upravne strukture.

IV. Revizija je pokazala, da lahko izmenjave informacij med državami članicami le-tem pomagajo pri pravilni odmeri obdavčitve ter pri preprečevanju in odkrivanju goljufij.

V. Vendar je Sodišče ugotovilo, da:

- (a) se premalo uporabljajo nove možnosti za okrepitev in pospešitev sodelovanja ter da niso vse države članice vzpostavile ustreznih upravnih struktur in/ali operativnih postopkov za zagotavljanje učinkovitega sodelovanja;
- (b) polovica izmenjav informacij na zahtevo ni izvedena v rokih, ki jih zahteva zakonodaja, obvestila o poznih odgovorih ali vmesni odgovori pa so redko podani;
- (c) v vseh državah članicah prihaja do poznih odgovorov, vendar se njihova pogostost med državami članicami precej razlikuje. Včasih obstajajo pomembne razlike med številom zahtevkov, ki naj bi jih po svojih navedbah prejela država članica, in številom zahtevkov, za katere druga država članica trdi, da ji jih je poslala;
- (d) okvir za izmenjave informacij brez predhodne zahteve ni dobro opredeljen, spontano zagotovljene informacije pa niso vedno sistematično izkoriščene;
- (e) pozna razpoložljivost in nezanesljivost podatkov v sedanjem Sistemu izmenjave informacij o DDV (VIES) povečuje tveganje, da primeri utaj in goljufij ne bodo odkriti.

VI. Obstaja potreba po intenzivnejšem in hitrejšem sodelovanju, neposrednejših stikih med lokalnimi davčnimi uradi in boljšem spremljanju, da se zagotovi učinkovito nudenje pomoči med državami članicami.

VII. Pomanjkljivosti sistema VIES je treba čim prej odpraviti, na primer s korenitim skrajšanjem rokov za zbiranje in vnos podatkov ter z dodelitvijo širšega neposrednega dostopa do podatkov, da se omogočijo večstranska posvetovanja.

## UVOD

## Revizijsko ozadje

1. Utaja davka na dodano vrednost (DDV) in goljufije izkrivljajo pošteno konkurenco na enotnem trgu ter zmanjšujejo davčne prihodke držav članic. Kot je poudaril Svet <sup>(1)</sup>, se je treba proti takim goljufijam učinkovito in odločno boriti v interesu poštenih podjetnikov ter proračunov držav članic. Svet se je 28. novembra 2006 strinjal, da bi bilo treba na ravni Skupnosti čim prej vzpostaviti strategijo boja proti davčnim goljufijam, ki bi dopolnjevala nacionalna prizadevanja za boj proti temu pojavu.

2. Utaja DDV in goljufije v zvezi s tem vplivajo tudi na financiranje proračuna Evropske unije, saj morajo zaradi njih države članice prispevati več lastnih sredstev iz naslova bruto nacionalnega dohodka (BND). Lastna sredstva iz BND so namenjena pokrivanju bilance skupnih odhodkov, ki jih druga sredstva ne pokrivajo. Iz tega sledi, da izgube, ki jih povzročijo goljufije v zvezi z DDV, vplivajo na splošno ravnovesje sistema lastnih sredstev, kot ga je določil zakonodajalec Skupnosti <sup>(2)</sup>. Ker se merila za izračunavanje sredstev iz DDV in BND razlikujejo, lahko te izgube vplivajo tudi na stopnjo finančnega bremena držav članic <sup>(3)</sup>, kar je v nasprotju z načelom enakosti.

3. Čeprav niso bile v vseh državah članicah izvedene raziskave o obsegu utaje DDV in goljufij v zvezi z njim, je bilo o tem objavljenih več ocen. Organizacija (*International VAT Association*) <sup>(4)</sup> navaja, da se ocene izgub DDV v Evropski uniji gibljejo med 60 in 100 milijardami EUR letno. Davčni urad Njenega veličanstva (HMRC) ocenjuje, da so samo v Združenem kraljestvu v davčnem letu 2005–2006 izgube dohodka iz DDV znašale 18,2 milijarde EUR <sup>(5)</sup>. V Nemčiji je ministrstvo za finance objavilo <sup>(6)</sup> rezultate študije, po oceni katere so izgube DDV za leto 2005 znašale 17 milijard EUR.

4. Večina utaj DDV je povezana z neprijavljenimi gospodarskimi dejavnostmi („siva ekonomija“). Vendar pomemben delež utaje DDV nastane tudi kot stranski učinek ureditev za DDV, vzpostavljenih ob uvedbi enotnega trga leta 1993. Pri trgovini

znotraj Skupnosti je dobavljeno blago oproščeno plačila DDV. Dolgovani DDV se nato plača v državi članici, v katero prispe blago. Takšna ureditev lahko povzroči utajo DDV v državi dobaviteljici ali v namembni državi. Pojavljajo se tri poglobitvene vrste utaje:

- (a) prijava dobav znotraj Skupnosti, medtem ko se blago zadrži za prodajo na domačem trgu brez DDV;
- (b) ob prihodu v namembno državo članico se dolgovani DDV ne plača;
- (c) goljufija neplačujočega gospodarskega subjekta <sup>(7)</sup>.

Goljufije so pogosto dodelane in razširjene prek več držav članic, vanje pa so vpletena številna podjetja. Eurojust je marca 2007 <sup>(8)</sup> na primer poročal o primeru mednarodne vrtiljačne goljufije na področju DDV, katere vrednost je bila ocenjena na 2,1 milijarde EUR, zadevala pa je 18 držav članic. Po navedbah davčnega urada Njenega veličanstva <sup>(9)</sup> bi lahko samo v Združenem kraljestvu tako imenovani utaji z neplačujočim gospodarskim subjektom znotraj Skupnosti pripisali izgube v višini od 3 in 4,5 milijarde EUR v davčnem letu 2005–2006.

5. Medtem ko se blago prosto giblje prek notranjih meja, pa prav te meje nacionalne davčne organe še vedno v veliki meri ovirajo pri njihovem ukrepanju. Če trgovec blago dobavi znotraj Skupnosti, ima pravico do uveljavljanja vračila vstopnega DDV. Dolgovani DDV nato plača trgovec v namembni državi članici. Zato je potrebno sodelovanje med organi držav članic za izmenjavo informacij, potrebnih za pravilno odmero DDV. Skupni sistem izmenjave informacij med državami članicami ureja Uredba Sveta (ES) št. 1798/2003 z dne 7. oktobra 2003 o upravnem sodelovanju na področju davka na dodano vrednost <sup>(9)</sup> (v nadaljnjem besedilu „uredba“), ki je začela veljati 1. januarja 2004 in razveljavlja prejšnjo Uredbo (EGS) št. 218/92 <sup>(10)</sup>. Uredba določa pogoje za medsebojno sodelovanje davčnih organov v državah članicah in njihovo sodelovanje s Komisijo. Uredba ne izključuje izčrpnije medsebojne pomoči na podlagi drugih pravnih aktov, vključno z dvostranskimi ali večstranskimi sporazumi. Če države članice sklenejo dodatne dvostranske sporazume o upravnem sodelovanju, morajo o tem nemudoma obvestiti Komisijo in druge države članice.

<sup>(1)</sup> Sklepi Sveta za ekonomske in finančne zadeve z dne 5. junija 2007.

<sup>(2)</sup> Sklep Sveta 2000/597/ES, Euratom z dne 29. septembra 2000 o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti (UL L 253, 7.10.2000, str. 42).

<sup>(3)</sup> Glej odstavke 10 Mnenja Sodišča št. 4/2005 o predlogu za sklep Sveta o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti in o predlogu uredbe Sveta o izvedbenih ukrepih za popravek proračunskih neravnovesij v skladu s členoma 4 in 5 Sklepa Sveta z dne (...) o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti (UL C 167, 7.7.2005, str. 1).

<sup>(4)</sup> *International VAT Association, Combating VAT fraud in the EU – the way forward*, marec 2007.

<sup>(5)</sup> *HM Revenue & Customs, Measuring Indirect Tax Losses – 2006*, december 2006.

<sup>(6)</sup> *Monatsbericht des BMF – januar 2006*, str. 45.

<sup>(7)</sup> Glej glosar.

<sup>(8)</sup> Glej izjavo Eurojusta za tisk z dne 13. marca 2007.

<sup>(9)</sup> UL L 264, 15.10.2003, str. 1.

<sup>(10)</sup> UL L 24, 1.2.1992, str. 1.

6. Ob sprejetju uredbe oktobra 2003 je Svet izjavil <sup>(1)</sup>, da so se ureditve za upravno sodelovanje do takrat premalo uporabljale. Pozval je k intenzivnejši izmenjavi informacij, da bo boj proti goljufijam bolj učinkovit.

7. Uredba predvideva tri vrste izmenjave informacij (glej *diagram 1*):

- (a) Izmenjavo informacij prek elektronske zbirke podatkov VIES. Države članice morajo vnesti informacije o številkah DDV, dodeljenih trgovcem, in o dobavah blaga znotraj Skupnosti, ki so jih prijavili ti trgovci. Druge države članice nato lahko poiščejo te informacije v zbirki podatkov in jih preverijo tako, da jih primerjajo z deklaracijami, ki so jih predložili njihovi trgovci.
- (b) Izmenjavo podrobnejših informacij na posebno zahtevo, na primer, kadar poizvedbe v VIES vzbudijo sum o transakciji in/ali kot posledica analize tveganj.
- (c) Izmenjavo informacij brez predhodne zahteve, na primer, kadar ima država članica razloge za domnevo, da je bila v drugi državi članici kršena zakonodaja o DDV.

8. Izmenjave informacij po uredbi potekajo v glavnem prek centralnih uradov za zvezo. Vsaka država članica mora imenovati en sam centralni urad za zvezo, katerega glavna odgovornost so stiki z drugimi državami članicami. Poleg tega se pristojnost za neposredno izmenjavo informacij z drugimi državami članicami lahko prenese tudi na druge oddelke ali posamezne uradnike.

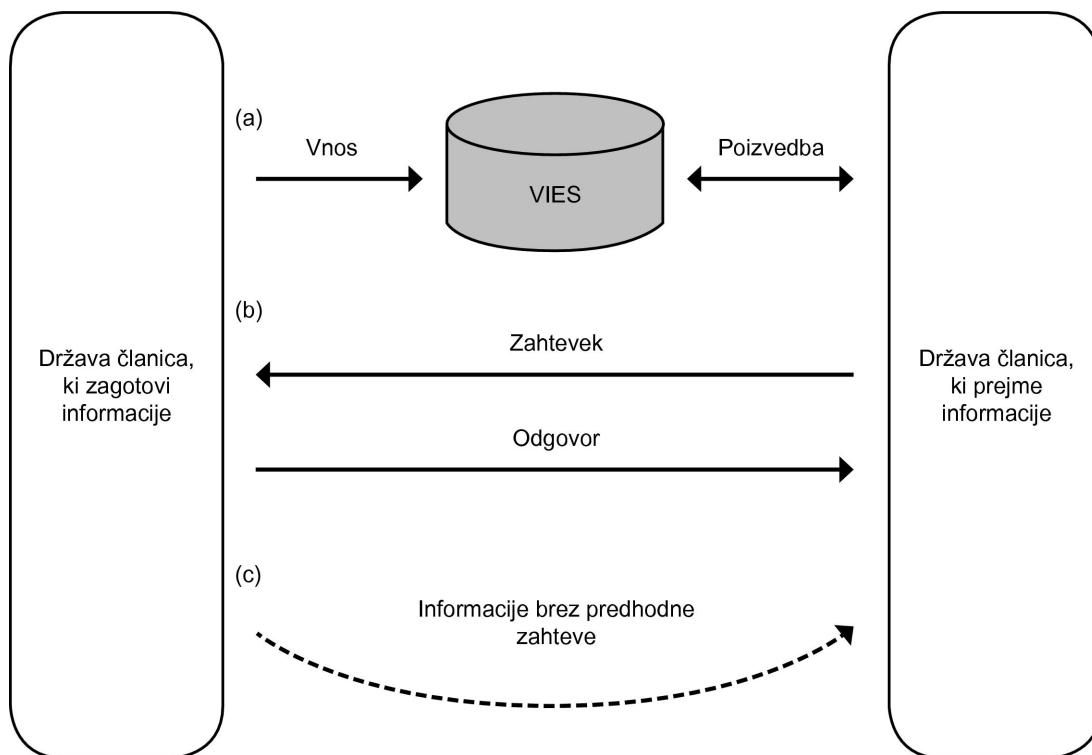
9. Uredba nadalje določa pravila o kontrolah, ki se hkrati izvajajo v dveh ali več državah članicah, in davčnim uradnikom omogoča prisotnost v drugih državah članicah, na primer zaradi dostopa do dokumentacije, ki se tam hrani, ali zaradi prisotnosti pri preiskavah v teku.

10. V uredbi je predvidena tudi vloga Komisije pri spodbujanju in ocenjevanju upravnega sodelovanja med državami članicami. Pri tem ji pomaga odbor, ki ga sestavljajo predstavniki držav članic, to je Stalni odbor za upravno sodelovanje (SCAC).

11. Poleg tega je uredba skupaj z Odločbo št. 2235/2002/ES o programu Fiscalis pravna podlaga za odhodke Skupnosti <sup>(2)</sup> za razvoj in vzdrževanje elektronskih sistemov za izmenjavo informacij med nacionalnimi upravami, za večstranske kontrole,

Diagram 1

Vrste izmenjav informacij



<sup>(1)</sup> Glej uvodni izjavi 12 in 13 uredbe.

<sup>(2)</sup> Glej splošni proračun Evropske unije za proračunsko leto 2007, oddelek III, poglavje 14 05 – Davčna politika (UL L 77, 16.3.2007, str. 776/777).

za seminarje usposabljanja za davčne uradnike in za izmenjavo uradnikov med upravami. Finančni okvir za program Fiscalis je bil za obdobje 2003–2007 določen v obsegu 67,3 milijona EUR.

## REVIZIJSKI PRISTOP IN OBSEG REVIZIJE

12. Cilj revizije Sodišča je bil oceniti, ali izmenjave informacij med državami članicami potekajo pravočasno in uspešno ter ali so vzpostavljeni ustrezne upravne strukture in postopki, ki podpirajo upravno sodelovanje. Revizija je zajela:

- izmenjavo informacij na zahtevo,
- izmenjavo informacij brez predhodne zahteve,
- informacije v zbirki podatkov VIES,
- orodja za spodbujanje pristopa z večstranskimi kontrolami in
- Komisijina spodbujanje in oceno upravnega sodelovanja.

13. V letu 2006 so bili obiskani centralni uradi za zvezo v sedmih državah članicah <sup>(1)</sup>. Pregledan je bil vzorec, sestavljen iz 420 izmenjav informacij na zahtevo, ki so jih v letu 2005 poslale ali prejele te države članice, ocenjeni pa sta bili pravočasnost in kakovost odgovorov. Sama točnost posameznih davčnih odmer ni bila predmet revizije.

14. Revizijski obiski so bili opravljeni v skladu s členom 248(3) Pogodbe, ki določa, da se revizija, če je to potrebno, opravi na kraju samem v prostorih katerega koli organa, ki vodi računovodske evidence prihodkov ali odhodkov v imenu Skupnosti, ter v državah članicah, tudi v prostorih katere koli fizične ali pravne osebe, ki prejema plačila iz proračuna. Vendar nemško ministrstvo za finance ni upoštevalo revizijskega zahtevka Sodišča, in je navedlo, da po njegovem mnenju za tako revizijo ni nobene pravne podlage. Zato opažanja v tem poročilu, ki zadevajo Nemčijo, temeljijo na ugotovitvah iz revizijskih obiskov v drugih državah članicah, informacijah, pridobljenih med revizijskimi obiski na Komisiji, ter na javno dostopnih poročilih.

15. V 23 primerih <sup>(2)</sup>, izbranih iz vzorca, je Sodišče države članice pozvalo, naj zagotovijo podrobnosti o tem, kako so lokalni davčni uradi, ki so podali zahtevke, nadalje ukrepali glede informacij, pridobljenih prek izmenjave.

<sup>(1)</sup> Revizijski obiski so bili izvedeni v Franciji, Italiji, Luksemburgu, na Nizozemskem, Poljskem, v Sloveniji in v Združenem kraljestvu.

<sup>(2)</sup> Nemčija – 4 primeri; Belgija, Francija in Združeno kraljestvo – 3 primeri; Avstrija, Irska in Nizozemska – 2 primera; Finska, Madžarska, Italija in Poljska – 1 primer. Francija in Nemčija doslej nista zagotovili odgovorov na zahtevek Sodišča.

16. Na Komisiji je bilo preučeno delovanje ustreznih oddelkov, vključno s pregledom upravljanja programa Fiscalis. Pregledano je bilo tudi delovanje Stalnega odbora za upravno sodelovanje.

17. Ob tem so bila uporabljena tudi poročila in delo nacionalnih revizijskih uradov v državah članicah, ki so izvedli podobne revizije. Spremljana so bila tudi vprašanja, izpostavljena v prejšnjih poročilih Sodišča <sup>(3)</sup>.

## OPAŽANJA

### *Izmenjava informacij na zahtevo med državami članicami*

18. Člen 5 uredbe predvideva, da države članice izmenjavajo informacije na zahtevo. Praviloma so lahko predmet zahteve vse informacije, ki lahko pomagajo, da se pravilno odmeri DDV, vključno z vsemi informacijami v zvezi s posebnimi primeri. Zaprošeni organ mora pri pridobivanju informacij, za katere je zaprosila davčna uprava v drugi državi članici, ravnati enako, kot če bi informacije pridobival zase.

### **Intenzivnost sodelovanja**

19. Od uveljavitve uredbe 1. januarja 2004 se je število zahtevkov za informacije povečalo za 62 %. Z 18 162 zahtevkov v letu 2003 se je zvišalo na 29 381 zahtevkov v letu 2006.

### *Večje število izmenjav informacij v glavnem zaradi širitve*

20. Vendar je iz analize števil, ki so jih Komisiji <sup>(4)</sup> predložile države članice, razvidno, da bi to povečanje v glavnem lahko pripisali širitvi <sup>(5)</sup>, saj je bilo v letih 2005 in 2006 število poslanih zahtevkov med državami EU-15 nižje od ravni, dosežene v letu 2004 (glej *tabelo 1*).

<sup>(3)</sup> Posebno poročilo št. 9/98 o zaščiti finančnih interesov Evropske unije na področju DDV na trgovino znotraj Skupnosti (UL C 356, 20.11.1998, str. 1) in odstavki 1.45 do 1.55 Letnega poročila za leto 2001 (UL C 295, 28.11.2002, str. 9).

<sup>(4)</sup> Številke za leto 2006 so še začasne.

<sup>(5)</sup> Z EU-15 na EU-25 dne 1. maja 2004.



Tabela 1

## Število zahtevkov za izmenjavo informacij (po navedbah držav članic prosilk)

Leto	Izmenjani zahtevki med državami EU-15	Zahtevki, ki so jih poslale ali prejele države EU-10	Skupno število zahtevkov
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

Vir: Statistični podatki držav članic v skladu z Uredbo Komisije (ES) št. 1925/2004, revizijski izračuni.  
Začasni statistični podatki za leto 2006.

21. V letu 2006 je več kot 3,3 milijona trgovcev z območja EU prijavilo pridobitve iz drugih držav članic. To pomeni, da tudi ob previdni domnevi, da se je v letu 2006 vsaka od 29 381 izmenjav informacij na zahtevo nanašala na drugega trgovca, je bila verjetnost, da bi bili ti predmet take izmenjave, manjša od 0,9 %. V resnici je bila ta verjetnost še manjša, saj so bila številna podjetja predmet več zahtevkov.

#### Neposredni stik med lokalnimi uradi omejen

22. Pomemben razlog, da sodelovanje ni postalo intenzivnejše, je omejeno izkoriščanje možnosti decentralizacije, ki jo omogoča uredba. Pri sprejemanju uredbe je Svet navedel <sup>(1)</sup>, da do takrat ni bilo dovolj neposrednih stikov med lokalnimi davčnimi uradi, saj praviloma komunicirajo centralni uradi za zvezo, ta centralizacija pa je privedla do premajhne uporabe ureditev za upravno sodelovanje. Svet je sklenil, da je treba sprejeti določbe za neposrednejše stike med službami.

23. Države članice so doslej to možnost uporabljale v omejeni meri. Samo nekaj držav članic <sup>(2)</sup> je preneslo pristojnosti na območne službe. Če se taka decentralizacija izvaja samo v manjšem številu držav članic, ni tako učinkovita, kot bi lahko bila, saj v večini drugih držav članic ni partnerskih organov za decentralizirano sodelovanje.

<sup>(1)</sup> Glej uvodno izjavo 12 uredbe.

<sup>(2)</sup> Na Finskem in v Franciji je bila ta pristojnost sistematično in v celoti prenesena na regionalne davčne urade.

#### Pravočasnost odgovora

##### Pozni odgovori na polovico zahtevkov

24. Za uspešno sodelovanje so hitri odgovori na zahtevke za informacije bistvenega pomena. Ti omogočajo, da se hitro odkrijejo goljufiva podjetja, goljufom pa se oteži skrivanje njihovih dobičkov od goljufij v zvezi z DDV. Zato uredba države članice zavezuje, da informacije izmenjajo čimprej in najpozneje v treh mesecih po prejemu zahtevka. Če zaproseni organ te informacije že ima, je rok skrajšan na en mesec.

25. Statistični podatki za leto 2006, ki so jih predložile države članice, kažejo, da na skoraj 50 % zahtevkov ni bilo odgovorjeno v predpisanem roku. V letu 2005 je bila ta številka še višja, saj je bilo 42 % poznih odgovorov.

26. Do poznih odgovorov prihaja v vseh državah članicah, vendar se njihova pogostost med državami članicami precej razlikuje. V letu 2006 sta dve državi članici <sup>(3)</sup> v skoraj 90 % primerov odgovorili v predpisanem roku, medtem ko je osem držav članic <sup>(4)</sup> v več kot 50 % primerov odgovorilo pozno (glej tabelo 2).

<sup>(3)</sup> Litva in Slovenija.

<sup>(4)</sup> Češka, Danska, Španija, Francija, Italija, Luksemburg, Nizozemska in Portugalska.

Tabela 2

## Pozni odgovori po državah članicah

	Število prejetih zahtevkov po navedbah držav članic prosilk		Pozni odgovori po navedbah držav članic prosilk (po izteku 90-dnevnega roka)		% poznih odgovorov	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Belgija	1 471	1 610	537	604	36,5	37,5
Češka	409	639	54	347	13,2	54,3
Danska	679	832	282	511	41,5	61,4
Nemčija	6 255	6 929	2 707	3 195	43,3	46,1
Estonija	132	203	16	44	12,1	21,7
Grčija	213	318	103	138	48,4	43,4
Španija	2 837	3 225	1 515	2 028	53,4	62,9
Francija	2 138	2 380	917	1 308	42,9	55,0
Irska	237	319	96	158	40,5	49,5
Italija	2 802	2 963	1 786	1 924	63,7	64,9
Ciper	139	285	40	119	28,8	41,8
Latvija	144	403	13	122	9,0	30,3
Litva	192	166	13	18	6,8	10,8
Luksemburg	456	576	123	306	27,0	53,1
Madžarska	283	537	82	193	29,0	35,9
Malta	12	29	4	12	33,3	41,4
Nizozemska	2 143	2 588	1 171	1 597	54,6	61,7
Avstrija	885	1 092	145	289	16,4	26,5
Poljska	588	772	80	308	13,6	39,9
Portugalska	506	514	288	404	56,9	78,6
Slovenija	96	118	9	15	9,4	12,7
Slovaška	316	509	40	129	12,7	25,3
Finska	179	177	25	44	14,0	24,9
Švedska	395	416	118	109	29,9	26,2
Združeno kraljestvo	2 242	1 781	526	643	23,5	36,1
<b>Skupaj</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>

Vir: Statistični podatki držav članic v skladu z Uredbo (ES) št.1925/2004, revizijski izračuni.  
Začasni statistični podatki za leto 2006.

27. Pri odgovorih z enomesečnim rokom so statistični podatki pokazali zmanjšanje števila primerov, v katerih je bil ta rok upoštevan, in sicer z 2 154 primerov v letu 2004 na 1 885 primerov v letu 2006. V primerjavi s skupnim številom zahtevkov to pomeni, da se je število zgodnjih odgovorov zmanjšalo z 9,7 % v letu 2004 na 6,4 % v letu 2006.

28. Poleg tega je bilo v določenih obiskanih državah članicah ugotovljeno, da so številni zahtevki ostali odprti vsaj eno leto. V Italiji, na primer, je bilo v času revizijskega obiska Sodišča, maja 2006, neodgovorjenih 182 zahtevkov, prejetih samo v zadnjih štirih mesecih leta 2004. V Združenem kraljestvu je bilo v začetku leta 2006 še vedno odprtih 121 zahtevkov iz let 2003 in 2004.

#### Malo vmesnih odgovorov

29. Uredba izrecno določa, da kadar zaproseni organ na zahtevek ne more odgovoriti v roku, nemudoma pisno obvesti organ prosilca o razlogih za to in navede, kdaj meni, da bo lahko

odgovoril. Ne glede na to se predhodno obvestilo o verjetnih zamudah le redko pošlje. Uradna obvestila o poznih odgovorih so bila poslana v 3 od 57 primerov brez pravočasnega odgovora, ki jih je preučilo Sodišče.

30. Statistični podatki iz držav članic za leto 2006 kažejo, da so bili organi prosilci v samo 5 % vseh primerov (737 od 14 565 poznih odgovorov) obveščeni o poznih odgovorih. Odsotnost uradnih obvestil državi članici prosilki preprečuje, da bi sprejela alternativne ukrepe, če ve, da na zahtevek ne bo hitrega odgovora.

31. Poleg tega je bilo med revizijo odkritih zelo malo primerov, ko so bile posredovane delne informacije, ki jih je zaproseni

organ že imel, in so bile zato hitro na voljo, temu pa je sledil izčrpnější odgovor po obiskih davčne kontrole.

#### *Zahtevki lokalnih davčnih uradov niso obravnavani prednostno*

32. Revizija je razkrila številne dejavnike, ki negativno vplivajo na pravočasnost odgovorov. Do večine zamud pri odgovorih na zahtevke prihaja na ravni lokalnih davčnih uradov. Mehanizmi, ki bi zagotavljali, da lokalni davčni uradi dajo enako prednost upravnemu sodelovanju kot drugim svojim dejavnostim, niso vedno vzpostavljeni <sup>(1)</sup>. Podobno opažanje je bilo navedeno v poročilu Nacionalnega revizijskega urada Danske <sup>(2)</sup>. Danski carinski in davčni organi so določili ciljne številke za skladnost z roki za obdelavo primerov, vendar v času revizije zahtevki davčnih organov drugih držav niso bili zajeti v te ciljne številke. Po navedbah iz poročila Nacionalnega revizijskega urada Danske o nadaljnjem ukrepanju, je pristojni minister sprejel pobude za obravnavo tega vprašanja.

33. Odkriti so bili tudi številni drugi vzroki, ki imajo negativen vpliv na obravnavanje zahtevkov za informacije. Med temi so bili: države članice pošiljateljice niso ustrezno uporabljale obrazcev zahtevkov za izmenjavo informacij (npr. več zahtevkov v enem standardiziranem obrazcu, prevelika uporaba rubrik za „prosto besedilo“ v teh obrazcih in uporaba neelektronskega sporočanja), težave pri razumevanju tega, kar se dejansko zahteva (npr. zaradi nejasnih informacij, jezikovnih težav ali napak pri uporabi standardiziranih obrazcev), ter dvomi o koristnosti določenih zahtevkov v državah članicah, ki so jih prejele.

#### *Pomanjkljivosti v sistemih spremljanja nekaterih držav članic*

34. Zamude lahko povzročajo tudi dejstva, da niso vse države članice vzpostavile ustreznih sistemov za spremljanje in upravljanje pravočasnega odgovarjanja na zahtevke.

35. Pozitivni primeri takšnega upravljanja prejetih zahtevkov so bili ugotovljeni v Luksemburgu, na Poljskem, v Sloveniji in Združenem kraljestvu, kjer so centralni uradi za zvezo določili notranje roke in jih uspešno spremljali.

36. V Italiji, kjer programska oprema, ki jo je v ta namen namestil centralni urad za zvezo, ni bila uspešno uporabljena, so bile odkrite napake pri vnosu in manjkajoči podatki, kar je privedlo do neustreznega upravljanja zahtevkov. V centralnih uradih za zvezo so bili opomniki službam za zvezo programirani samo 10 dni pred iztekom rokov, kar je bilo prepozno za sprejetje potrebnih ukrepov.

<sup>(1)</sup> Člen 5(4) uredbe določa, da mora za potrebne informacije, ki jih želi organ prosilec pridobiti od druge države članice, zaproseni organ ravnati, kakor bi deloval zase.

<sup>(2)</sup> Poročilo odboru za javne finance o ukrepih za preprečevanje vrtiljačnih goljufij, Nacionalni revizijski urad Danske, september 2006.

37. Čeprav sta tako nizozemski kot francoski centralni urad za zvezo lokalnim davčnim organom določila vmesne roke za odgovore na prejete zahtevke, ni bilo niti v prvem niti v drugem centralnem uradu za zvezo nobenih dokazov o spremljanju teh rokov. Samo ko so bili iz države članice prošilke prejeti opomniki, se je ukrepalo v zvezi z lokalnim davčnim uradom, ki je zamujal z odgovori.

#### *Pomanjkljivosti v organizaciji centralnih uradov za zvezo*

38. Sodišče je v nekaterih obiskanih državah članicah z visokim številom poznih odgovorov ugotovilo, da k zamudam prispeva tudi zapletena organizacija, ki povzroča težave pri spremljanju.

39. V Italiji so poleg centralnega urada za zvezo tri službe za zvezo na osrednji ravni države članice, ki imajo enake pristojnosti glede sodelovanja na področju davka na dodano vrednost. Druge države članice se lahko same odločijo, s katero od teh treh služb bodo stopile v stik in pošiljajo zahtevke neposredno izbrani službi. Delovni postopki teh treh služb za zvezo niso usklajeni, med njimi ni dovolj koordinacije, nadzor centralnega urada za zvezo pa je pomanjkljiv. Poleg tega takšna organizacijska struktura ni v skladu z uredbo, ki določa <sup>(3)</sup>, da mora biti službam za zvezo dodeljena posebna ozemelska pristojnost ali specializirana operativna odgovornost.

40. Nizozemski centralni urad za zvezo zajema dve neodvisni operativni enoti, ena je v Amsterdamu, druga v Almelu, vsaka pa ima svojo upravljaljsko strukturo. Sodišče je odkrilo primere, v katerih je trajalo skoraj tri mesece, preden so bili odgovori na zahtevke, ki so jih predložili lokalni davčni uradi, posredovani državam članicam prošilkam. Lokalni davčni uradi so v teh primerih predložili odgovore centralnemu uradu za zvezo v Almelu, ta pa jih je poslal centralnemu uradu za zvezo v Amsterdamu, od koder so bili poslani državam članicam prošilkam.

41. Glede na informacije, dane na voljo drugim državam članicam <sup>(4)</sup>, so bile v Nemčiji naloge centralnega urada za zvezo razdeljene med tri enote osrednjega zveznega davčnega urada, eno s sedežem v Bonnu, drugi dve pa v Saarlouisu. Drugim državam članicam niso bile dane na voljo nobene informacije o tem, kdo vodi centralni urad za zvezo.

42. Težave pri usklajevanju, ki jih povzročajo zapletene organizacijske strukture in pomanjkljivosti v sistemih spremljanja, prispevajo k velikim razhajanjem v statističnih podatkih, ki jih pripravijo različne države članice. V številnih primerih obstajajo pomembne razlike med številom zahtevkov, za katere država članica trdi, da jih je prejela, in številom zahtevkov, za katere druga država članica trdi, da ji jih je poslala (glej tabelo 3).

<sup>(3)</sup> Člen 2(3).

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

Tabela 3  
Razhajanja po državah članicah (2005)

	Število prejetih zahtevkov		Razhajanje	%
	Po navedbi države članice prejemnice	Po navedbi države članice prosilke		
Belgija	1 552	1 471	81	5,5
Češka	371	409	- 38	- 9,3
Danska	642	679	- 37	- 5,4
Nemčija	8 295	6 255	2 040	32,6
Estonija	139	132	7	5,3
Grčija	238	213	25	11,7
Španija	2 652	2 837	- 185	- 6,5
Francija	2 296	2 138	158	7,4
Irska	259	237	22	9,3
Italija	1 284	2 802	- 1 518	- 54,2
Ciper	114	139	- 25	- 18
Latvija	153	144	9	6,3
Litva	180	192	- 12	- 6,3
Luksemburg	468	456	12	2,6
Madžarska	320	283	37	13,1
Malta	13	12	1	8,3
Nizozemska	2 089	2 143	- 54	- 2,5
Avstrija	942	885	57	6,4
Poljska	557	588	- 31	- 5,3
Portugalska	481	506	- 25	- 4,9
Slovenija	89	96	- 7	- 7,3
Slovaška	306	316	- 10	- 3,2
Finska	173	179	- 6	- 3,4
Švedska	438	395	43	10,9
Združeno kraljestvo	2 241	2 242	- 1	0
<b>Skupaj</b>	<b>26 292</b>	<b>25 749</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
<b>VSOTA ABSOLUTNEGA ŠTEVILA RAZHAJANJ</b>			<b>4 441</b>	<b>17,2</b>

Vir: Statistični podatki držav članic v skladu z Uredbo (ES) št. 1925/2004, revizijski izračuni.

### Kakovost odgovora

43. Preučitev vzorca zahtevkov in odgovorov je pokazala, da so bile predložene informacije kljub včasih neustrezni predstavitvi izčrpne in podrobne in so nudile odgovore na zastavljena vprašanja. Države članice so v odgovorih na vprašanja Sodišča o spremljanju izbranih izmenjav (glej odstavek 15) potrdile,

da so prejeti odgovori v zadevnih primerih omogočili pravilno odmero DDV.

*Ocenjevanje kaže, da sodelovanje lahko privede do rezultatov*

44. Trenutno ni nobene pravne zahteve za ocenjevanje rezultatov upravnega sodelovanja, vendar je nekaj držav članic to vseeno izvedlo. Iz teh ocen so razvidne koristi upravnega sodelovanja.

45. Čeprav v Franciji finančni učinek sodelovanja ni bil ocenjen, je analiza, ki so jo izvedli pristojni organi, pokazala, da je 34 % odgovorov, prejetih v letu 2005, potrdilo ali razkrilo obstoj goljufije v Franciji ali drugi državi članici.

46. Centralni urad za zvezo v Sloveniji je pripravil oceno 89 zahtevkov za upravno sodelovanje, ki so jih prejeli slovenski organi v letu 2005, in ta je pokazala, da je bil pri 21 zahtevkih zaradi upravnih poizvedb pobran dodaten DDV v vrednosti približno 1,5 milijona EUR.

47. Analiza, ki jo je leta 2006 izvedel poljski centralni urad za zvezo, je pokazala, da je 713 izmenjav informacij na zahtevo privedlo do odkritja 64 primerov goljufij.

48. Vendar je bilo ugotovljeno, da obstajajo določeni pomisleki glede kakovosti izmenjanih informacij pri sumu na neplačujoči gospodarski subjekt. Leta 2005 je Nemčija Stalnemu odboru za upravno sodelovanje poročala, da je od drugih držav članic težko pridobiti dovolj podrobne informacije za uporabo v sodnih postopkih pred nemškimi sodišči. Stalni odbor za upravno sodelovanje je od takrat večkrat razpravljal o zadevi in pripravil dodaten vprašalnik za obravnavanje primerov, kjer so potrebne podrobnejše informacije za sodne postopke v državah članicah. Vendar se države članice doslej niso dogovorile o okoliščinah, v katerih bi se ta vprašalnik uporabljal, niti o zahtevah glede njegove uporabe.

49. Poleg tega ni mehanizma, s katerim bi uporabnik odgovorov na zahteve za informacije podal povratne informacije o koristnosti prejetih informacij. O morebitnih pomanjkljivostih v odgovoru se ne poroča nazaj in jih zato ni mogoče upoštevati pri obravnavanju nadaljnjih zahtevkov.

### ***Izmenjava informacij brez predhodne zahteve***

50. Člen 17 uredbe predvideva izmenjavo informacij med državami članicami brez predhodne zahteve. Ta člen določa, da država članica posreduje informacije kateri koli drugi zadevni državi članici v treh primerih. Prvič, kadar je uspešnost kontrolnega sistema v drugi državi članici nujno odvisna od informacij, ki jih zagotovi matična država članica, drugič, ko obstaja sum kršitve zakonodaje o DDV v drugi državi članici, in tretjič v primerih, ki predstavljajo tveganje izgube davka (zaradi goljufije ali izogibanja) v drugi državi članici. To predstavlja zelo široko obveznost.

51. Vendar člen 18 omejuje obveznost iz člena 17, saj navedeno, da se lahko države članice same odločijo, ali bodo izmenjale določene kategorije informacij brez predhodne zahteve.

*Možnost pošiljanja informacij brez predhodne zahteve ni dovolj izkoriščena*

52. Skupno je bilo opredeljenih pet kategorij s 13 podkategorijami primerov <sup>(1)</sup>, ko se informacije lahko posredujejo prek avtomatične izmenjave <sup>(2)</sup> ali strukturirane avtomatične izmenjave <sup>(3)</sup>. Te kategorije na primer zajemajo informacije o identifikacijskih številkah za DDV, dodeljenih davčnim zavezancem s sedežem v drugi državi članici, ali o davčnih zavezancih, ki so (potencialni) neplačujoči gospodarski subjekti, vendar njihova identifikacijska številka za DDV ni bila preklicana.

53. Izmenjave informacij kažejo velike razlike pri uporabi teh kategorij s strani držav članic. Nemčija je na primer Komisiji sporočila, da bo sodelovala pri vseh kategorijah, medtem ko je Francija napovedala svoje sodelovanje samo v eni sami podkategoriji. Statistični podatki o teh avtomatičnih izmenjavah informacij brez zahteve, ki so jih sporočile države članice, so slabe kakovosti. Zaradi razhajanj, do katerih prihaja v glavnem zaradi različnih razumevanj, kaj predstavlja dogodek, o katerem se poroča, je iz predloženih podatkov nemogoče izpeljati kakršne koli tehtne zaključke.

54. Člen 19 uredbe določa, da si lahko države članice poleg izmenjav informacij vnaprej opredeljenih kategorijah spontano posredujejo kakršne koli informacije, ki jim lahko pomagajo pri pravilni odmeri DDV. Primer takega sodelovanja je omrežje *European Carousel Network* (Eurocanet), ki je začelo delovati na belgijsko pobudo, Komisija pa ga podpira prek Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF). Namen omrežja je pospešiti izmenjavo informacij pri omejenem številu ciljnih podjetij, za katera obstaja sum, da so vpletena v goljufije neplačujočega gospodarskega subjekta. Za to vrsto izmenjave informacij, v kateri niso udeležene vse države članice, Komisija nima dostopa do zbiranja statističnih podatkov.

<sup>(1)</sup> Glej člena 3 in 4 Uredbe Komisije (ES) št. 1925/2004 (UL L 331, 5.11.2004, str. 13).

<sup>(2)</sup> Sistematično sporočanje vnaprej opredeljenih informacij v vnaprej določenih rednih časovnih presledkih.

<sup>(3)</sup> Sistematično sporočanje vnaprej opredeljenih informacij, če in ko je ta informacija na voljo.



55. Med revizijo je bilo ugotovljeno, da informacije, posredovane brez predhodne zahteve, niso bile vedno ustrezno uporabljene. Centralni urad za zvezo v Luksemburgu je na primer poročal, da je vedno znova prejemal zahteve za podatke, ki jih je že spontano predložil državam članicam.

56. Dodatne informacije se pogosto predložijo tudi kot del odgovora na zahtevek za informacije, ko se zagotovijo informacije, ki se jih ni izrecno zahtevalo, vendar se jih obravnava kot koristne, na primer informacije o drugih trgovcih, ki poslujejo s specifičnim podjetjem. Pri reviziji, ki jo je izvedel litovski nacionalni revizijski urad <sup>(1)</sup>, je bilo ugotovljeno, da takšne dodatne informacije, ki so jih v odgovorih na zahteve za informacije zagotovile druge države članice, niso bile posredovane ustreznim organom.

### Sistem izmenjave informacij o DDV (VIES)

57. VIES je skupno računalniško omrežje za večinoma avtomatično izmenjavo podatkov med davčnimi upravami. Prav tako omogoča trgovcem, da dobijo potrdilo o registraciji njihovih trgovskih partnerjev v drugih državah članicah.

58. VIES zagotavlja informacije o registracijskih številkah za DDV, ki jih izdajo države članice, skupaj z datumom izdaje, imenom trgovca, njegovim naslovom in, kjer je ustrezno, datumom prenehanja veljavnosti številke DDV. Možno je preveriti tudi zgodovino določene številke DDV, tj. vse spremembe njenih značilnosti.

59. Poleg tega države članice prek sistema VIES sporočajo drugim državam članicam podrobnosti o vseh dobavah njihovih trgovcev znotraj Skupnosti. To se izvaja na podlagi rekapitulacijskih poročil, ki jih mora vsak dobavitelj znotraj Skupnosti sestaviti za vsako koledarsko četrletje, v njih pa mora navesti skupno vrednost blaga, dobavljenega vsakemu kupcu v drugih državah članicah. Da bi ugotovile kršitve zakonodaje o DDV, lahko davčne uprave te informacije o dobavah znotraj Skupnosti navzkrižno preverjajo z deklaracijami, ki jih izpolnijo njihovi nacionalni trgovci.

### Pravočasno zagotavljanje podatkov

60. Gospodarski subjekti morajo zagotoviti rekapitulacijska poročila o vseh svojih dobavah blaga znotraj Skupnosti strankam, ki imajo identifikacijsko številko za DDV. Ta poročila pokrivajo koledarska četrletja. V skladu z uredbo je treba te informacije čimprej vnesti v VIES, najpozneje pa v treh mesecih po koledarskem četrletju, na katerega se nanašajo. To pomeni, da se celo kadar trgovci svoja poročila predložijo pravočasno, lahko zgodi, da so informacije o dobavah znotraj Skupnosti, opravljenih januarja, v sistemu VIES na voljo šele junija, tj. skoraj šest mesecev pozneje.

*Uspešnost VIES ovira čas, potreben za zbiranje in posredovanje podatkov*

61. Več držav članic že zbira informacije o dobavah znotraj Skupnosti vsak mesec. Stalni odbor za upravno sodelovanje pa je že večkrat razpravljal o skrajšanju rokov za posredovanje informacij. Vendar med državami članicami ni bil dosežen noben dogovor o splošni uporabi krajših rokov za posredovanje.

### Dostop do podatkov in njihova točnost

62. Vsaka država članica ima v sistemu VIES dostop samo do transakcij, v katerih sodelujejo njeni trgovci. Tako morajo države članice, da bi odkrile možna omrežja goljufij, vedno, kadar potrebujejo informacije o trgovskih dejavnostih med drugimi državami članicami, zadevnim državam članicam poslati zahtevek za informacije. To pa zahteva čas in dodelitev kadrovskih virov v obeh skupinah držav članic.

63. Člen 22 uredbe zahteva, da države članice zagotovijo, da so njihove zbirke podatkov sprotno posodobljene, popolne in točne. Kot kažejo razprave Stalnega odbora za upravno sodelovanje, med državami članicami trenutno ni skupnega pristopa glede vprašanja, kako zagotoviti kakovost in zanesljivost podatkov v sistemu VIES. Čeprav to zahteva člen 22 uredbe, niso bila opredeljena še nobena merila za ugotavljanje, katere spremembe niso ustrezne, koristne ali bistvene in jih zato ni potrebno opraviti.

64. Težave z zanesljivostjo podatkov je izpostavilo tudi delo, ki so ga opravili nacionalni revizijski uradi. Razhajanja v poročanju so bila na primer ugotovljena pri reviziji, ki sta jo vzporedno izvedla vrhovna revizijska urada Češke in Slovaške <sup>(2)</sup>. Razlike med vrednostmi dobav blaga, ki so jih sporočili iz drugih držav članic, in vrednostmi pridobitev, ki so jih sporočili davčni zavezanci iz Češke ali Slovaške, so med drugim nastale tudi zaradi različnih metod sporočanja podatkov o dobavah znotraj Skupnosti in pridobitvah v posameznih državah članicah. To je na primer zajemalo prijavo dobav znotraj Skupnosti v rekapitulacijskem poročilu dobavitelja, ki se je nanašala na drugo četrletje, kot pridobitve znotraj Skupnosti v obračunu DDV pridobitelja.

<sup>(1)</sup> Public audit report on the cooperation in the field of exchange of information on Value added tax, 30. junij 2006, št. VA-8000-4-13, str. 18.

<sup>(2)</sup> Glej „Report on the Results of Parallel Audit of Value Added Tax Administration in the Czech Republic and in the Slovak Republic in 2005“.

65. V poročilu <sup>(1)</sup>, ki ga je pripravila poljska vrhovna kontrolna zbornica, je bilo opozorjeno na dejstvo, da razpoložljivost rekapitulacijskih poročil o pridobitvah znotraj Skupnosti pomembno izboljša možnost pregledov in olajša odkrivanje poskusov goljufije. Čeprav nekatere države članice pri svojih trgovcih take podatke že zbirajo, je trenutno obvezen samo vnos rekapitulacijskih poročil o dobavah v sistem VIES.

### Preverjanje veljavnosti številke DDV s strani trgovcev

66. Člen 27(4) uredbe določa, da lahko dobavitelji pridobijo potrditev veljavnosti identifikacijske številke za DDV za katero koli določeno osebo. Vse države članice imajo svoje sisteme za potrjevanje številke DDV. Zahteve za potrditev se lahko, odvisno od države članice, podajo telefonsko, po telefaksu ali elektronsko na spletni strani.

67. Od leta 2002 je na spletni strani Komisije na voljo orodje „VIES – preverjanje veljavnosti številke DDV“, ki trgovcem omogoča, da po spletu preverijo veljavnost številke DDV. Enajst držav članic pri preverjanju številke omogoča prikaz trgovčevega imena in naslova, medtem ko tri nadaljnje države članice prikazujejo samo trgovčevo ime. Preostalih trinajst samo potrdi veljavnost številke DDV brez navedbe kakršnih koli informacij o trgovcu.

68. Navedene informacije niso popolnoma zanesljive zaradi različnih razlag osnovnih pojmov, kot sta začetek in konec dejavnosti, pa tudi zaradi dejstva, da nekatere države članice svoje zbirke podatkov posodablajo za nazaj. Kjer so bile izvedene take posodobitve za nazaj, davčna uprava težko preveri, ali je bila v času, ko so bile izvršene preverjane transakcije, določena številka DDV prikazana kot veljavna.

### Izboljšave v delovanju VIES (VIES II)

69. VIES je bil uveden leta 1992. Leta 2004 je bila sprejeta odločitev, da ga je treba nadgraditi, da bo pripravljen za nove potrebe in da se vgradijo tehnološke izboljšave. Posledica tega bi bil VIES II, pri čemer bi se v obstoječi sistem VIES postopoma dodajali novi elementi.

70. V študiji izvedljivosti za VIES II je bilo navedenih šest razvojnih področij:

- izboljšanje zbiranja podatkov za VIES,
- izboljšanje splošne kakovosti podatkov za VIES,
- vključitev storitev v VIES (B2B) <sup>(2)</sup>,
- mehanizem „vse na enem mestu“ <sup>(3)</sup>,
- izmenjava obrazcev,
- izboljšanje trenutne funkcionalnosti.

Stalni odbor za upravno sodelovanje je študijo izvedljivosti na podlagi obsega in ciljev, ki jih je predlagala Komisija, napovedal med zasedanjem marca 2004. Predvideval je, da se bo sprememba kraja obdavitve storitev verjetno začela izvajati z januarjem 2007, začetek mehanizma „vse na enem mestu“ pa julija 2006. Zaradi teh predpostavk sta imeli ti dve področji prednost. Ker sta se obe predpostavki izkazali za napačni, dosedanja prizadevanja niso prinesla nobenega pomembnega napredka pri zbiranju in splošni kakovosti podatkov za VIES.

### Instrumenti za spodbujanje večstranskega pristopa pri kontroli

#### Prisotnost davčnih uradnikov v drugih državah članicah

71. Člen 11 uredbe določa pravno podlago za prisotnost imenovanih uradnikov v drugih državah članicah, na primer zaradi dostopa do dokumentacije, ki se tam hrani, ali zaradi prisotnosti pri preiskavah, ki potekajo s trgovci.

72. Te možnosti so se uporabljale v omejenem obsegu (glej tabelo 4). Za leto 2006 je samo šest držav članic poročalo o primerih, ko so bili uradniki prisotni v upravnih uradih v drugih državah članicah (skupno 15 primerov). Samo tri države članice so poročale o primerih, ko so njihovi uradniki sodelovali v upravnih preiskavah v drugih državah članicah (skupno 3 primeri).

<sup>(2)</sup> B2B pomeni zagotavljanje storitev med podjetji.

<sup>(3)</sup> Sistem, po katerem bi lahko trgovec svoje obveznosti glede davka na dodano vrednost (DDV) za dejavnosti v celotni Evropski uniji izpolnil samo v državi članici, v kateri ima sedež.

<sup>(1)</sup> *Information on the Findings of Inspections on Collection by Tax Authorities of State Budget Income Proceeding from Value Added Tax in 2004–2005*, vrhovna kontrolna zbornica, junij 2006.

Tabela 4  
Uporaba drugih instrumentov

	Število prisotnosti v upravnih uradih v drugih državah članicah		Število udeležencev v upravnih preiskavah v drugih državah članicah		Število organiziranih sočasnih kontrol	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Belgija	8	3	0	0	3	5
Češka	0	0	0	0	0	0
Danska	n/s	0	n/s	0	0	0
Nemčija	0	5	0	1	7	3
Estonija	n/s	0	n/s	0	0	1
Grčija	n/s	0	n/s	0	n/s	0
Španija	0	n/s	0	n/s	0	0
Francija	1	0	1	0	4	4
Irska	1	1	1	0	3	2
Italija	n/s	n/s	n/s	n/s	0	0
Ciper	0	0	0	0	0	0
Latvija	0	0	0	0	0	0
Litva	0	0	0	0	0	0
Luksemburg	n/s	0	n/s	0	0	0
Madžarska	0	0	0	0	0	1
Malta	n/s	0	n/s	0	n/s	0
Nizozemska	1	3	3	1	10	1
Avstrija	0	1	0	0	0	4
Poljska	0	0	0	0	0	0
Portugalska	0	0	0	0	0	0
Slovenija	0	0	0	0	0	0
Slovaška	0	0	0	0	0	0
Finska	0	0	0	1	1	0
Švedska	1	2	0	0	0	2
Združeno kraljestvo	7	0	0	0	0	2
<b>Skupaj</b>	<b>19</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>28</b>	<b>25</b>

Vir: Statistični podatki držav članic v skladu z Uredbo (ES) št. 1925/2004.  
n/s – Države članice niso sporočile številke.  
Začasni statistični podatki za leto 2006.

### Sočasne in večstranske kontrole

73. Člen 12 uredbe omogoča, da dve ali več držav članic izvedejo sočasne davčne kontrole pri enem ali več gospodarskih subjektih na svojem ozemlju, ki so v skupnem ali dopolnilnem interesu. Uredba določa, da država članica identificira davčnega zavezanca, ki ga namerava predlagati za sočasno kontrolo. Druge zadevne države članice se nato odločijo, ali želijo sodelovati v sočasnih kontrolah.

74. V letu 2006 je bilo poročano o skupno 25 <sup>(1)</sup> takih sočasnih kontrolah.

<sup>(1)</sup> Ta številka lahko zajema določeno mero dvojnega štetja, saj so bile nekatere kontrole sprožene na skupno pobudo.

75. Sočasne kontrole se lahko izvajajo v obliki večstranskih kontrol, kot določa odločba o programu Fiscalis. Po tej odločbi so na voljo sredstva za potne stroške in dnevnice. Postopek za začetek in izvedbo takih kontrol, ki običajno zajemajo veliko potrebo po usklajevanju, je bil precej poenostavljen in razjasnjen <sup>(2)</sup>.

76. V letu 2005 je 5 različnih držav članic organiziralo skupno 12 takih večstranskih kontrol. Čeprav je bila ta številka višja kot v letih 2001 do 2004 <sup>(3)</sup>, še vedno ne dosega najvišje vrednosti, dosežene leta 2000, ko je bilo izvedenih 16 večstranskih kontrol.

<sup>(2)</sup> *Multilateral Control Guide* – različica 2004.

<sup>(3)</sup> Letno število večstranskih kontrol: leta 2001: 8, ki jih je organiziralo 6 držav članic; leta 2002: 5, ki jih je organiziralo 5 držav članic; leta 2003: 3, ki sta jih organizirali 2 državici; leta 2004: 7, ki jih je organiziralo 6 držav članic.



77. Po navedbah nizozemskih organov lahko take kontrole privedejo do uvedbe precejšnjih zneskov dodatnega DDV. Pri eni od treh večstranskih kontrol, ki jih je organizirala Nizozemska, in so bile dokončane v letu 2005, je bil odmerjen dodaten znesek DDV v vrednosti 35 milijonov EUR. Davčna uprava v Luksemburgu je poročala <sup>(1)</sup> o primeru, kjer je bila posledica večstranske kontrole, ki jo je več kot tri leta izvajala z organi Združenega kraljestva, uspešna onesposobitev mreže, odgovorne za 80 milijonov EUR vredno goljufijo z mobilnimi telefoni.

### **Komisijina spodbujanje in ocena upravnega sodelovanja**

78. Uredba Komisiji določa vlogo podpiranja in spodbujanja upravnega sodelovanja med državami članicami ter skupaj z nji ocenjevanje tega sodelovanja. Poleg tega mora Komisija združevati izkušnje držav članic, da se izboljša sodelovanje.

79. Komisija je v Stalnem odboru za upravno sodelovanje podala predloge za izboljšanje upravnega sodelovanja. Primeri tega so pobuda Komisije za skrajšanje rokov za pripravo rekapitulacijskih poročil o dobavah znotraj Skupnosti oziroma predlog za zagotovitev več informacij o trgovcih v sistemu VIES. Večina teh predlogov ni bila upoštevana.

80. Komisija je na zahtevo Stalnega odbora za upravno sodelovanje oblikovala poseben obrazec („Trend form“) za spremljanje dogodkov pri dejavnostih goljufij z neplačujočim gospodarskim subjektom. Vendar do zdaj še nobena država članica ni uporabila tega obrazca za zagotovitev informacij. Komisija prav tako ni bila obveščena o vseh dvostranskih sporazumih med državami članicami o zadevah, ki jih zajema uredba.

81. Komisija je v svojem sporočilu iz leta 2006 o potrebi po razvoju usklajene strategije za izboljšanje boja proti davčnim goljufijam <sup>(2)</sup> izrazila mnenje, da je nastopil čas za uvedbo sistema spremljanja na podlagi merljivih kazalnikov, da bi zagotovili, da je vsaka država članica sposobna nuditi in dejansko nudi učinkovito pomoč drugim državam članicam. Vendar Komisija do zdaj ni podala nobenega konkretnega zakonodajnega predloga za uvedbo takega sistema spremljanja.

82. Poleg tega Komisija tri leta po začetku veljavnosti uredbe še ni ocenila organizacijske strukture za upravno sodelovanje v državah članicah in njene skladnosti z uredbo.

<sup>(1)</sup> Davčna uprava *Administration de l'enregistrement et des domaines*, poročilo o dejavnostih za leto 2006, str. 20.

<sup>(2)</sup> COM(2006) 254 konč. z dne 31.5.2006.

83. V skladu s členom 41(2) uredbe je dostop uslužbenecv Komisije do izmenjanih informacij omejen na to, kar je potrebno za vzdrževanje in razvoj komunikacijskega omrežja. Brez dostopa do vsebine izmenjanih operativnih informacij Komisija ne more dobiti lastnih vpogledov, potrebnih za ugotavljanje vzrokov težav, in predlagati rešitev.

### **Druge omejitve glede uspešnega sodelovanja**

84. Med revizijo je bilo ugotovljenih več drugih težav, ki preprečujejo, da bi se morebitne koristi sodelovanja v celoti izkoristile, ali omejujejo možne izboljšave.

### **Ni skupnih pravil za odvzem identifikacijskih števil za DDV**

85. Takojšnji odvzem trgovčeve identifikacijske številke za DDV je pomembno orodje za ustavitve goljufivih dejavnosti in za zaščito poštenih podjetnikov.

86. Iz analize ustrezne zakonodaje Skupnosti <sup>(3)</sup> je mogoče zaključiti, da trgovci, ki ne izvajajo nobene dejanske poslovne dejavnosti, ampak samo sodelujejo pri transakcijah, ki simulirajo takšno dejavnost za namene goljufije pri DDV, niso upravičeni do identifikacijske številke za DDV.

87. Vendar zakonodaja Skupnosti ne določa postopkov ali pogojev, pod katerimi se mora identifikacijska številka za DDV preklicati, na primer v primerih, ko trgovci opravljajo zakonito gospodarsko dejavnost in so hkrati vpleteni v goljufive dejavnosti. Za take primere veljajo različne nacionalne zakonodaje in prakse.

### **Težave pri čezmejnem pregonu**

88. Sodišče je bilo med svojimi revizijskimi obiski obveščeno, da je v nekaterih državah članicah <sup>(4)</sup> zelo težko kazensko preganjati osebe, udeležene v goljufivih dejavnostih, na primer v verigah, vzpostavljenih za vrtljačne goljufije, kjer so ogoljufane samo druge države članice.

89. Državni revizijski urad Združenega kraljestva je poročal <sup>(5)</sup>, da so ga danski davčni organi obvestili o sumu, da so nekatera danska podjetja vpletena v verige dobave z neplačujočim gospodarskim subjektom v Združenem kraljestvu. Vendar na Danskem ni bilo davčne izgube, zato je bilo mogoče izvesti samo omejene kazenske preiskave.

<sup>(3)</sup> Direktiva Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost.

<sup>(4)</sup> Francija in Luksemburg.

<sup>(5)</sup> Glej odstavek 4.32 v *Comptroller and Auditor General's Standard Report* z dne 7. julija 2006, objavljeno z letnimi računovodskimi izkazi za 2005–06 davčnega urada Njenega veličanstva.

90. Nemško zvezno računsko sodišče je poročalo <sup>(1)</sup>, da z drugimi državami članicami niso bili sklenjeni nobeni vzajemni sporazumi za pregon goljufij v zvezi z DDV znotraj Skupnosti. Po nemški zakonodaji je obstoj takšnih sporazumov predpogoj za preganjanje trgovcev, vpletenih v tovrstne goljufije.

91. Konvencija o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti <sup>(2)</sup> določa, da vsaka država članica v svoji nacionalni zakonodaji zagotovi učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni za boj proti goljufijam in da uspešno sodeluje z drugimi državami članicami. Člen 1 Konvencije določa, da to velja tudi v primerih, kjer ima goljufija za posledico nezakonito zmanjšanje sredstev proračuna EU. Toda po navedbah pojasnjevalnega poročila <sup>(3)</sup> o Konvenciji, ki ga je sprejel Svet, je bil DDV izvzet iz njenega področja uporabe <sup>(4)</sup>.

### **Nezadostni količinska opredelitev in analiza goljufij v zvezi z DDV**

92. Dokler države članice in Komisija nimajo zanesljivih ocen o pojavljanju goljufij, vključno z informacijami o gospodarskih sektorjih, ki jih to najbolj zadeva, ne morejo uspešno ciljno ukrepati glede preprečevanja goljufij v zvezi z DDV znotraj Skupnosti. Komisija še ni razvila uspešnega skupnega pristopa, kako naj se to doseže.

93. Odbor za stike je v svoji resoluciji o spodbujanju dejavnosti na področju davka na dodano vrednost z dne 12. decembra 2006 <sup>(5)</sup> pooblastil delovno skupino za pripravo priporočil za enotni model ocenjevanja izgub DDV. Takšen skupni pristop bi državam članicam tudi omogočil, da ugotovijo, ali je bil boj proti goljufijam resnično uspešen, ali pa je bila posledica obravnavanj goljufij v zvezi z DDV samo to, da so se preslesle v druge gospodarske sektorje ali druge države članice.

## **ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA**

### **Zaključki**

94. Upravno sodelovanje med državami članicami na področju DDV kljub novim ureditvam, uvedenim leta 2004, še vedno ni dovolj intenzivno za obvladovanje utaje in goljufij v zvezi z DDV znotraj Skupnosti.

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

<sup>(2)</sup> Konvencija je bila pripravljena leta 1995 na podlagi člena K.3 Pogodbe o ustanovitvi Evropske unije (UL C 316, 27.11.1995, str. 49).

<sup>(3)</sup> UL C 191, 23.6.1997, str. 1.

<sup>(4)</sup> Težava je bila opisana že v Posebnem poročilu št. 9/98, odstavki 2.3 do 2.9.

<sup>(5)</sup> Odbor za stike sestavljajo vodje vrhovnih revizijskih institucij Evropske unije.

95. Večina držav članic do zdaj ni v celoti izkoristila možnosti, ki jih omogoča zakonodaja Skupnosti, da bi pristojnosti in odgovornost za neposredne stike z davčnimi organi v drugih državah članicah prenesla na svoje lokalne ali regionalne davčne urade (glej odstavke 19 do 23).

96. Na izmenjavo informacij na zahtevo, ki je glavni instrument upravnega sodelovanja med državami članicami, vpliva velik delež poznih odgovorov in pomanjkanje vmesnih odgovorov. Vendar so med državami članicami precejšnje razlike v pogostosti poznih odgovorov (glej odstavke 24 do 31).

97. Večina zamud pri odgovorih na zahtevke nastane, ker jih lokalni davčni uradi ne obravnavajo prednostno. Drugi razlogi, ki tudi prispevajo k zamudam, so pomanjkljivosti v sistemih spremljanja in/ali organizacijski strukturi centralnih uradov za zvezo v nekaterih državah članicah (glej odstavke 32 do 42).

98. Ocenjevanja kažejo, da sodelovanje vodi k rezultatom. Kjer je na zahtevke odgovorjeno v skladu s pravili, ti pogosto omogočijo razkritje ali potrditev obstoja goljufije in lahko povzročijo pobiranje dodatnega DDV. Vendar je nekoliko zaskrbljujoče, da izmenjane informacije o domnevnih neplačujočih gospodarskih subjektih niso vedno dovolj kakovostne, da bi jih bilo mogoče uporabiti kot podlago za uspešen sodni postopek proti goljufom (glej odstavke 43 do 49).

99. Okvir za izmenjavo informacij brez predhodne zahteve ni dobro opredeljen. Za obveščanje drugih držav članic so bile določene splošne obveznosti, vendar je izmenjava v praksi omejena na določene kategorije informacij, o katerih presojujejo države članice. Poleg tega spontano zagotovljene informacije niso vedno sistematično izkoriščene (glej odstavke 50 do 56).

100. VIES, sistem izmenjave informacij, ima resne pomanjkljivosti. Njegovo koristnost zmanjšujejo zamude pri zbiranju in vnašanju točnih podatkov ter težave pri popravljanju napačnih podatkov. Sistem vsebuje samo podatke o dobavah znotraj Skupnosti, o pridobitvah znotraj Skupnosti pa ne. To omejuje možnosti za navzkrižne preglede. Čeprav je bila leta 2004 sprejeta odločitev o nadgraditvi sistema, izvajanje novih elementov napreduje počasi (glej odstavke 57 do 70).

101. Razpoložljiva orodja za izvajanje večstranskih kontrol se redko uporabljajo, čeprav Skupnost zagotavlja sredstva prek programa Fiscalis (glej odstavke 71 do 77).

102. Večina predlogov za izboljšanje izmenjave informacij med državami članicami, ki jih je Komisija podala prek Stalnega odbora za upravno sodelovanje, ni bila upoštevana (glej odstavke 78 do 83).

103. Celovito izkoriščanje možnih koristi sodelovanja preprečujejo še številni drugi dejavniki. Med njimi so pomanjkanje skupnih pravil za odvzem števil za DDV, težave pri čezmejnem pregonu in pomanjkljiva orodja za količinsko opredelitev in analizo goljufij v zvezi z DDV (glej odstavke 84 do 93).

#### **Priporočila**

104. Za uspešen boj proti goljufijam v zvezi z DDV znotraj Skupnosti morajo države članice dati večjo prednost upravnemu sodelovanju, tako glede izmenjave operativnih informacij kot njihovega administrativnega upravljanja.

105. Kot uspešen način za pospešitev izmenjave informacij bi morale države članice spodbujati neposrednejšo komunikacijo med lokalnimi inšpekcijskimi uslužbenci. To bi hkrati pomagalo povečati intenzivnost sodelovanja in kakovost izmenjanih informacij.

106. Potrebno je učinkovitejše spremljanje izmenjav informacij med državami članicami, da se zagotovi hitro ugotavljanje in reševanje težav in da vsaka država članica zagotovi uspešno pomoč drugim državam članicam. Države članice bi morale izboljšati tudi lastno spremljanje izmenjav informacij.

107. Postopke za izmenjavo informacij brez predhodne zahteve je treba razjasniti. Države članice bi morale sistematično izkoriščati spontano zagotovljene informacije.

108. Za izboljšanje VIES bi bilo treba sprejeti ukrepe, da se

- (a) korenito skrajšajo roki za zbiranje in vnos podatkov;
- (b) zagotovi hitro popraviljanje netočnih podatkov;

- (c) izboljša delovanje preverjanja veljavnosti števil za DDV;
- (d) povečajo možnosti za navzkrižne preglede, na primer z vključitvijo podatkov o pridobitvah znotraj Skupnosti, in
- (e) da se dodeli širši neposredni dostop do podatkov, da se omogočijo večstranska posvetovanja.

109. Treba bi bilo razmisliti o uvedbi usklajenih pravil za odvzem števil DDV trgovcem, vpletenim v goljufive dejavnosti.

110. Razpolaganje s primerljivimi podatki o utaji DDV znotraj Skupnosti bi pripomoglo k boljši ciljni usmerjenosti sodelovanja med državami članicami. Komisija in države članice bi morale razviti skupen pristop glede količinske opredelitve in analize v zvezi z utajo DDV.

111. Razmisliti je treba o tem, kako v državah članicah izboljšati čezmejni pregon pri goljufijah v zvezi z DDV znotraj Skupnosti, na primer s spremembo sedanje razlage Konvencije o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti s strani Sveta, ki ne zajema prihodkov iz DDV.

112. Glede Komisijinega predloga o dodatni horizontalni uredbi o vzajemni upravni pomoči za zaščito finančnih interesov Skupnosti <sup>(1)</sup> Sodišče ponavlja svoje priporočilo <sup>(2)</sup>, da bi si Komisija morala prizadevati za predlog poenostavitve in utrditve zakonodaje Skupnosti za boj proti goljufijam, s čimer bi se izognili podvajanjem in prekrivanju ali protislovnim določbam. V okviru tega bi bilo mogoče odpraviti obstoječe pomanjkljivosti v sodelovanju med Komisijo in državami članicami.

To poročilo je sprejelo Računsko sodišče v Luxembourgju na svojem zasedanju dne 8. novembra 2007.

Za Računsko sodišče  
Hubert WEBER  
Predsednik

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

<sup>(2)</sup> Glej odstavek 36 Mnenja št. 8/2005 o predlogu Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o medsebojni upravni pomoči za zaščito finančnih interesov Skupnosti pred goljufijami in drugimi oblikami nezakonitega ravnanja (UL C 313, 9.12.2005, str. 1).

## ODGOVORI KOMISIJE

## POVZETEK

I.–VII. Komisija se večinoma strinja z opažanji Računskega sodišča. Analiza, ki jo je izvedlo Sodišče, je skladna z oceno Komisije iz sporočila, objavljenega maja 2006 <sup>(1)</sup>: pravni okvir za upravno sodelovanje na področju davka na dodano vrednost je bil pred nekaj leti okrepljen <sup>(2)</sup>, vendar države članice ne uporabljajo dovolj s tem ponujenih novih možnosti in raven upravnega sodelovanja ni v sorazmerju z obsegom trgovine v Skupnosti.

Komisija si še naprej prizadeva za izboljšanje tega upravnega sodelovanja med državami članicami EU. Po objavi zgoraj navedenega sporočila maja 2006, se je začela politična razprava z vsemi zadevnimi stranmi o strategiji boja proti goljufijam na evropski ravni. Poleg Stalnega odbora za upravno sodelovanje <sup>(3)</sup> – njegove razprave in sklepi so bolj tehnične narave – je bila ustanovljena bolj politično usmerjena Skupina za strategijo boja proti davčnim goljufijam.

Sklepe o upravnem sodelovanju na ravni Skupnosti morajo soglasno sprejeti vse države članice.

Glede okvira za izmenjavo informacij brez predhodne zahteve člen 18 Uredbe Sveta (ES) št. 1798/2003 – in kakor je potrjeno v členu 5 Uredbe Komisije (ES) št. 1925/2004 – izrecno določa, da vsaka država članica odloči, ali bo sodelovala pri izmenjavi posamezne (pod)kategorije informacij in način izmenjave. To besedilo je rezultat političnega kompromisa, ki je bil potreben za doseglo soglasja v Svetu (kakor se zahteva za akte na podlagi člena 93 Pogodbe).

## OPAŽANJA

20. Statistični podatki, ki so jih posredovale države članice, kažejo:

- večje število zahtevkov za izmenjavo informacij med EU-15 v obdobju po 1.1.2004, v primerjavi z obdobjem pred tem datumom, in
- hiter razvoj zahtevkov za izmenjavo informacij med EU-15 in EU-10.

Ni moč izključiti možnosti, da je pristop 10 novih držav članic leta 2004 povzročil geografski premik transakcij in/ali nekaj goljufij na področju DDV iz EU-15 na transakcije z EU-10 in s tem premik v državah članicah, ki pošiljajo ali prejemajo zahtevke za informacije.

Samo dejstvo, da je v letu 2005 število zahtevkov, poslanih med EU-15 nekoliko nižje od števila v letu 2004, ne omogoča nobenih posebnih zaključkov, ker:

- je analizirano časovno obdobje prekratko za celovito oceno razvoja,
- statistični podatki o upravnem sodelovanju, ki so jih posredovale države članice v letih 2004 in 2005, niso bili dovolj natančni. Zaradi neskladja med statističnimi podatki so bile pripravljene bolj podrobne smernice in navodila. Objavljene so bile 30. januarja 2006. Takrat so države članice menile, da ni več ustrezno spreminjati statističnih podatkov, ki so že bili zbrani za leti 2004 in 2005.

Leta 2006 je bilo število zahtevkov višje kot leta 2005, čeprav še vedno nižje kot leta 2004.

<sup>(1)</sup> Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru o potrebi po razvoju usklajene strategije za izboljšanje boja proti davčnim goljufijam, COM(2006) 254 z dne 31.5.2006.

<sup>(2)</sup> Uredba Sveta (ES) št. 1798/2003 z dne 7. oktobra 2003 o upravnem sodelovanju na področju davka na dodano vrednost (UL L 264, 15.10.2003, str. 1) in Uredba Komisije (ES) št. 1925/2004 z dne 29. oktobra 2004 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje nekaterih določb Uredbe Sveta (ES) št. 1798/2003 o upravnem sodelovanju na področju davka na dodano vrednost (UL L 331, 5.11.2004, str. 13).

<sup>(3)</sup> Ta stalni odbor za upravno sodelovanje (SCAC) je bil ustanovljen v skladu s členom 44 Uredbe Sveta (ES) št. 1798/2003, da pomaga Komisiji pri izvajanju Uredbe Sveta.

21. Kljub povečanju izmenjav informacij raven upravnega sodelovanja v teh letih ni bila v sorazmerju z obsegom trgovine v Skupnosti <sup>(1)</sup>. Države članice se zaradi omejenih možnosti (npr. človeških virov) zelo zanimajo za kontrole na podlagi analize tveganja.

22.–23. Namen nove zakonodaje je bil olajšati decentralizacijo: bolj neposredni stiki med lokalnimi službami lahko privedejo do učinkovitejšega in hitrejšega upravnega sodelovanja <sup>(2)</sup>.

Zavarovan kanal za elektronske komunikacije med lokalnimi uradi v različnih državah članicah bo na voljo od konca leta 2007 dalje in bo podpiral tako decentralizirano komunikacijo.

Vendar so za upravno organizacijo v državah članicah odgovorne predvsem države članice.

24.–31. Statistični podatki, ki se zbirajo letno in predstavijo na srečanju SCAC, kažejo na težavo poznih odgovorov. Komisija se zaveda te težave in ga na srečanjih SCAC vedno izpostavlja in poziva države članice, naj skrajšajo zamude in v primeru, ko ne morejo odgovoriti do roka, pošljejo vmesne odgovore.

Komisija je za izboljšanje tega stanja sprejela več pobud. Te nove pobude se nanašajo na:

- avtomatičen neposreden dostop do podatkov,
- hitrejšo in bolj podrobno izmenjavo informacij,
- zahtevke tretjih držav članic.

V okviru Skupine za strategijo boja proti davčnim goljufijam z državami članicami potekajo razgovori o teh pobudah.

32. Delovanje upravne organizacije v državah članicah je predvsem nacionalno vprašanje. Komisija se strinja glede skrbi, ki jo je izrazilo Računsko sodišče, in na srečanjih SCAC države članice na to ves čas opozarja. Komisija se je v svojem Sporočilu maja 2006 sklicevala na priložnostno skupino Sveta za davčne goljufije, ki je ugotovila, da je pomanjkanje upravne kulture Skupnosti ovira pri boju proti goljufiji <sup>(3)</sup>.

33. Lokalni davčni uradi bi morali (pravilno) uporabljati instrumente, razvite za olajšanje upravnega sodelovanja:

- pripravljene so bili standardni obrazci, o katerih so se države članice sporazumele.

<sup>(1)</sup> Glej COM(2006) 254 z dne 31.5.2006, točka 2.1.

<sup>(2)</sup> V Uredbi je na pobudo Komisije iz njenega predloga Uredbe predvidena možnost decentraliziranega sodelovanja (UL C 270 E, 25.9.2001, str. 87) (COM(2001) 294 z dne 18.6.2001).

<sup>(3)</sup> COM(2006) 254 z dne 31.5.2006, točka 3.1.

Poleg tega se razvijajo novi elektronski obrazci v obliki XML, ki bodo v uporabi od začetka leta 2008. Ti obrazci bodo bolj enostavni za uporabo kot sedanji elektronski obrazci in njihove strukture ne bo mogoče spreminjati. Tako naj bi se zmanjšalo število napak.

- omrežje CCN/CSI državam članicam omogoča varno in hitro komunikacijo med centralnimi uradi za zvezo.

Poleg tega bodo od konca leta 2007 lokalnim uradom na voljo zavarovani kanali za elektronske komunikacije.

38.–42. Upravna organizacija pristojnih organov v državah članicah (ter razdelitev ozemeljske ali operativne odgovornosti) je v nacionalni pristojnosti; mora pa biti skladna z zakonodajo EU in ne sme ovirati delovanja upravnega sodelovanja z drugimi državami članicami.

Delovanje nacionalnih struktur centralnih uradov za zvezo bo del naslednje ocene, ki bo objavljena leta 2008.

49. Komisija je na srečanju SCAC decembra 2006 že predlagala uvedbo mehanizma povratnih informacij. To bi lahko okrepilo motivacijo za izmenjavo (brez zahtevka) informacij. Države članice so dobro sprejele to zamisel, ki bo nadalje raziskana v letu 2008.

51. Glede okvira za izmenjavo informacij brez predhodne zahteve člen 18 Uredbe Sveta (ES) št. 1798/2003 – in kakor je potrjeno v členu 5 Uredbe Komisije (ES) št. 1925/2004 – izrecno določa, da vsaka država članica odloči, ali bo sodelovala pri izmenjavi posamezne (pod)kategorije informacij in način izmenjave. To besedilo je rezultat političnega kompromisa, ki je bil potreben za doseglo soglasja v Svetu (kakor se zahteva za akte na podlagi člena 93 Pogodbe).

To posebno „opredelitev“ (pod)kategorij izmenjave informacij brez predhodne zahteve je mogoče pojasniti z dejstvom, da so bile v času sprejetja te določbe v različnih državah članicah na voljo različne (pod)kategorije informacij (zaradi različnih načinov zbiranja in shranjevanja zadevnih informacij). Skladno s tem je bilo predvideno, da tiste države članice, ki še niso bile sposobne izmenjavati nekaterih vrst informacij (npr. ker je bilo treba posebne zbirke podatkov šele razviti), prevzamejo odgovornost izmenjavati take informacije takoj, ko bo to mogoče (glej člen 5, odstavek 2, Uredbe (ES) št. 1925/2004 o poznejših spremembah (pod)kategorij informacij, ki jih države članice izmenjujejo, in o poznejših spremembah načina izmenjave informacij). Cilj, izražen v členu 17 Uredbe (ES) št. 1798/2003 in členu 3 Uredbe (ES) št. 1925/2004, je doseči izmenjavo čim bolj popolnih informacij.



53. Delovanje okvira za izmenjavo informacij brez predhodne zahteve je treba izboljšati. Treba je predvideti bolj učinkovite načine izmenjave informacij ob upoštevanju tehnološkega razvoja in opreme, ki jo uporabljajo trgovci. Treba je preučiti tudi pogostejšo in podrobnejšo avtomatično izmenjavo med državami članicami ali celo neposreden dostop do nacionalnih zbirk podatkov <sup>(1)</sup>.

Trenutno v Skupini za strategijo boja proti davčnim goljufijam potekajo razgovori o možnih načinih za izboljšanje uporabe tega orodja. Razprava o uporabi Eurocaneta je tipičen primer, kako države članice uporabljajo to orodje.

Nadalje sklepi dela, ki so ga opravile številne projektne skupine Fiscalis (FPG), in razprave, ki potekajo v okviru teh skupin, odražajo želje držav članic po izboljšanju uporabe tega orodja in vzpostavitvi bolj strukturirane uporabe te vrste izmenjave informacij, npr. glede rabljenih avtomobilov in uvoza.

Glede statističnih podatkov so se države članice strinjale s podrobnimi smernicami in navodili, ki predvidevajo posredovanje bolj natančnih statističnih podatkov o kategorijah informacij, ki se izmenjajo brez predhodne zahteve. Te nove smernice je treba uporabljati od leta 2007 dalje (za posredovanje statističnih podatkov v zvezi z zahtevki in odgovori, poslanimi in prejetimi v letu 2006).

54. Eurocanet (omrežje European Carousel Network), v katerem sodeluje 22 od 27 držav članic, spodbuja operativni pristop, ki omogoča vključitev nacionalnih enot za boj proti goljufijam.

Podatke pa upravljajo in analizirajo samo države članice. Komisija trenutno nima dostopa do podatkov in zato ne more zagotoviti nobene analize. Zato Komisija lahko za krepitev izmenjave podatkov med državami članicami ponudi le finančno in upravno podporo. Komisija pa bi bila pripravljena ponuditi bolj konkretno podporo, npr. analizo gibanj in prihodnjih ravnanj na ravni Skupnosti, če bi države članice to zahtevale.

60. Informacije o dobavah blaga znotraj Skupnosti je treba drugim državam članicam hitro sporočiti. Podatki, ki jih države članice trenutno izmenjujejo, morajo upoštevati trimesečno obdobje, določeno v členu 25 Uredbe (ES) št. 1798/2003. Skladno s tem je vprašanje hitreje izmenjave informacij o dobavah blaga znotraj Skupnosti eden od glavnih elementov v razpravah z državami članicami, ki so se začele s Sporočilom Komisije maja 2006. O tem vprašanju je pozneje razpravljala Skupina za strategijo boja proti davčnim goljufijam.

Zaradi teh razprav je Ekonomsko-finančni svet junija 2007 pozval Komisijo, naj pripravi zakonodajne predloge s ciljem skrajšati časovne okvire za predložitev rekapitulacijskega poročila in za izmenjavo teh informacij med državami članicami.

Svet je navedel, da mora te predloge spremljati ocena učinka. Komisija trenutno opravlja to oceno, da se ovrednoti učinek glede stroškov take spremembe za podjetja.

62. Trenutno potekajo razgovori z državami članicami o avtomatičnem dostopu za pristojne organe do podatkov v zbirkah podatkov drugih držav članic (del dejavnosti Skupine za strategijo boja proti davčnim goljufijam).

Dostop do nacionalnih zbirk podatkov je bil predlagan že v Sporočilu Komisije maja 2006, kot eden od elementov za izboljšanje izmenjave informacij <sup>(1)</sup>.

Prednost večstranskega pristopa je prikazana s primerom projekta Eurocanet, ki ga Sodišče navaja v odstavku 54, ki omogoča službam držav članic za davčne preiskave boljši vpogled ali celo celovito sliko sumljive verige goljufij. Vse sodelujoče države članice imajo neomejen dostop do vseh izmenjanih podatkov.

65. Na več seminarjih Fiscalis in v projektih skupinah so razpravljali o vprašanju obveznosti poročanja za rekapitulacijska poročila o pridobitvah blaga znotraj Skupnosti. Glede na težave s kakovostjo podatkov in pogostega napačnega poročanja trgovcev samih, koristi take obveznosti niso dokazane. Poleg tega bi obveznost poročanja o pridobitvah blaga znotraj Skupnosti za trgovce pomenila resno dodano upravno obremenitev.

67. Od leta 2002 je na spletni strani Komisije na voljo orodje VIES za preverjanje veljavnosti številke DDV. Od leta 2005 je na voljo odprti vmesnik, ki omogoča, da računalniški sistemi samodejno preverjajo veljavnost številke DDV.

Možnost, ki jo je dalo 11 držav članic, da se identifikacijska številka za DDV preverja z imeni davčnih zavezancev, je uporabno orodje za preprečevanje zlorabe identifikacijskih številke za DDV.

68. Na srečanju Stalnega odbora za informacijsko tehnologijo (SCIT) junija 2007 je bil dosežen sporazum, da se razjasni razumevanje datuma začetka in datuma prenehanja gospodarskih dejavnosti davčnega zavezanca v VIES.

69.–70. Komisija sodeluje pri posodabljanju sistema VIES. To predstavlja priložnost za uvedbo izboljšav glede upravnega sodelovanja v boju proti goljufijam na področju DDV.

<sup>(1)</sup> COM(2006) 254 z dne 31.5.2006, točka 5.2.

Študija izvedljivosti za VIES 2, objavljena na srečanju SCAC marca 2004, je predlagala načrtovanje te posodobitve. Vendar države članice tega načrtovanja niso odobrile.

Posebna težava je odsotnost pravne podlage. To je postalo očitno pri delu, da se v VIES (B2B) vključijo storitve. Te dejavnosti so se začele pod predpostavko, da bo pravna podlaga sprejeta do 1.1.2007. Ta pravna podlaga pa še vedno ni bila sprejeta in zato jo je izvedla samo polovica držav članic. Ker je naložba do sedaj prinesla zelo omejen operativni napredek, številne države članice nerade razmišljajo o ponovitvi tega pristopa.

Glede ureditve vse na enem mestu se je od razprave o študiji izvedljivosti ta pravna podlaga spremenila in privedla do treh novih podprojektov, o katerih se v Svetu še vedno razpravlja. Tako se je še na srečanju SCIT junija 2007 štelo, da je sporazum dovolj trden, da se delo lahko začne.

Na področju e-obrazcev delo poteka samo glede obrazcev, za katere se šteje, da so dovolj nespremenljivi (trije). Glede drugih obrazcev so potrebne razprave v SCAC in v delovnih skupinah o sami vsebini obrazcev ter o koristnosti dela, ki je potrebno, da se prevedejo v obliko XML.

Glede kakovosti podatkov se je začelo delo na področju skrajševanja časovnih okvirov in boljšega obravnavanja preteklih evidenc zavezanosti za DDV. Vendar je pred začetkom dela treba o časovnih okvirih in drugih projektih kakovosti podatkov razpravljati v SCAC.

Glede vprašanja zamud pri zbiranju in zajetu podatkov potekajo razprave z državami članicami, da se roki za predložitev rekapitulacijskih poročil in tudi roki za sporočanje podatkov drugim državam članicam skrajšajo na 1 mesec.

71.–72. Možnost prisotnosti davčnih uradnikov v drugih državah članicah je prilagodljiv instrument za upravno sodelovanje. Države članice se je že večkrat (seminarji Fiscalis srečanja Skupine za strategijo boja proti davčnim goljufijam) spodbujalo, da ga uporabljajo.

75. Komisija podpira trenutno večjo uporabo tega orodja prek vzpostavljanja platforme večstranskih kontrol (MLC), stalnega foruma za spodbujanje in vrednotenje MLC in zagotavljanja izmenjave najboljše prakse v zvezi z MLC.

Izboljšale so se tudi tehnične možnosti za sodelovanje v MLC. Od konca leta 2006 nova različica skupnega komunikacijskega omrežja (CCN) državam članicam omogoča varno posredovanje pošte (npr. zahtevke centralnih uradov za zvezo) v svoje lokalne urade. Do konca leta 2007 bo omogočen neposredni elektronski stik med udeleženci v MLC prek zavarovanega kanala.

76. V letu 2006 je bilo začelih 16 novih večstranskih kontrol, organiziranih je bilo 58 srečanj večstranskih kontrol in 5 sestankov za izbor večstranske kontrole. Od seminarjev Fiscalis junija 2006 je več držav članic sprožilo večstranske kontrole.

79. Ob upoštevanju, da je v SCAC (njegove dejavnosti so bolj tehnične narave) težko doseči sporazum, se o nekaterih vprašanjih sedaj razpravlja v politično usmerjeni Skupini za strategijo boja proti davčnim goljufijam, na podlagi sklepov, ki jih je sprejel Svet (srečanja Ekonomsko-finančnega sveta novembra 2006 in junija 2007).

80. Sprejet je bil poseben obrazec „Trend form“, da se olajša sporočanje informacij o novih smereh razvoja goljufij. Komisija na skoraj vseh srečanjih SCAC izkoristi priložnost in države članice spodbuja k izmenjavi informacij z uporabo tega obrazca.

Kot je Sodišče poudarilo, se ti obrazci smeri razvoja do sedaj niso uporabljali. Kljub temu projekt Eurocanet sledi tej zamisli, ker je njegov namen tudi izmenjava izkušenj in najboljše prakse. Države članice še ne izmenjujejo informacij o novih smereh razvoja in tendencah, uporabljajo pa Skupino Eurocanet za razprave o novih smereh razvoja in novih goljufivih ravnanjih.

81. Sistem spremljanja je ena od tem razprave sedanje Skupine za strategijo boja proti davčnim goljufijam z državami članicami.

82. Komisija je v Sporočilu maja 2006 <sup>(1)</sup> ocenila obstoječi pravni okvir in prakso v zvezi z upravnim sodelovanjem (vključno s sodelovanjem na področju DDV). Navedla je načine raziskave, kako to sodelovanje izboljšati.

Od takrat je Svet razpravljal o delovanju upravnega sodelovanja kot orodja za boj proti goljufijam (srečanja Ekonomsko-finančnega sveta novembra 2006 in junija 2007) in povabil Komisijo k nadaljnjemu delu, zlasti na področju DDV. Komisija je sedaj v spremljanje teh razprav vložila veliko sredstev. Ustanovljena je bila Skupina za strategijo boja proti davčnim goljufijam, ki je imela že šest srečanj.

<sup>(1)</sup> COM(2006) 254 z dne 31.5.2006.

Medtem so države članice lahko pridobile izkušnje pri organizacijski vzpostavitvi upravnega sodelovanja in morebitnih težavah pri sodelovanju, ki so lahko povezane z upravno organizacijo pristojnih organov v državah članicah. To posebno vprašanje bo del naslednje ocene, ki bo objavljena leta 2008.

Upravna organizacija v državah članicah je v pristojnosti držav članic in težko je zagotoviti splošne smernice, ker je idealna organizacija odvisna od dejavnikov, ki so v različnih državah članicah lahko različni (velikost ozemlja, število davčnih zavezancev, splošna struktura organov itd.).

83. Komisija (OLAF) je večkrat brezuspešno zahtevala dostop do vsebine izmenjanih informacij.

Če bi Komisija (OLAF) imela dostop do izmenjanih informacij, bi lahko izboljšala svojo vlogo kot storitvena platforma za službe držav članic. Z analizo gibanj in novo odkritih goljufivih ravnanj (brez vrednotenja ravni goljufije) z vidika celotne Skupnosti bi ustvarila znatno dodano vrednost v boju proti goljufijam na področju DDV, ki bi bila na voljo službam vseh držav članic. Vendar pa države članice Komisiji do sedaj niso hotele dati dostopa, čeprav bi lahko imele koristi od operativne in obveščevalne podpore Komisije (OLAF) v politiki zgodnjega odkrivanja.

84. Komisija je predlagala, da oceni kakovost izmenjav informacij na podlagi analize vzorca izmenjav, z namenom odkriti različna ozka grla v toku izmenjave informacij. Ta predlog je bil podan na srečanju SCAC decembra 2006. Več držav članic je izrazilo zanimanje za sodelovanje v takem projektu. Skladno s tem bo v prvem trimesečju 2008 vzpostavljena projektna skupina Fiscalis.

87. Komisija je že večkrat poskušala urediti sporazum o preklicu številke za DDV. Države članice še niso dosegle dogovora.

88.–90. Komisija je prepričana, da je potrebna zakonodaja za okrepitev čezmejnega pregona, če pride do davčnih izgub v drugih državah članicah<sup>(1)</sup>. V Skupini za strategijo boja proti davčnim goljufijam se je začela razprava o tem vprašanju.

Čeprav se pogosto zahtevajo novi ukrepi kazenskega prava, jih je težko uvesti. Na primer Konvencija o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti, pripravljena na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji in podpisana leta 1995, je začela veljati šele leta 2002 po ratifikaciji s strani držav članic.

Komisija je posredovala predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o kazenskoopravni zaščiti finančnih interesov Skupnosti, COM(2001) 272. Ta predlog vsebuje določbe, ki se nanašajo na pregon kaznivih dejanj, ki vplivajo na finančne interese Evropske skupnosti.

Komisija je tudi predlagala uredbo o vzajemni upravni pomoči za zaščito finančnih interesov Evropske skupnosti pred goljufijami in drugimi nezakonitimi dejavnostmi, COM(2006) 473. Predlog predvideva pravila za multidisciplinarne ukrepe za boj proti goljufijam na ravni upravne vzajemne pomoči in potrebnega vmesnika za sodno spremljanje, ki je bistveni predpogoj za učinkovit pregon.

91. Komisija meni, da je DDV vključen v področje uporabe Konvencije, in obžaluje, da je Svet zavzel stališče, ki je v nasprotju s finančnimi interesi Skupnosti in držav članic<sup>(2)</sup>.

92. Komisija je sprožila študijo, po kateri mora izvajalec zagotoviti zanesljivo oceno zneska davčne goljufije v različnih državah članicah EU in to temelji na treh različnih statističnih modelih. Prvi rezultat ocen goljufij na področju DDV naj bi bil na voljo konec leta 2007.

## ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

94.–103. Komisija pozdravlja zaključke Sodišča. Potrjujejo zaključke Sporočila Komisije z dne 31. maja 2006: pravni okvir za upravno sodelovanje na področju davka na dodano vrednost je bil okrepljen, vendar države članice ne uporabljajo dovolj s tem ponujenih novih možnosti in raven upravnega sodelovanja ni v sorazmerju z obsegom trgovine v Skupnosti.

Komisija še naprej spodbuja države članice k izboljšanju upravnega sodelovanja v okviru trenutne zakonodaje. O težavah (npr. pozni odgovori, pomanjkanje vmesnih odgovorov, omejena uporaba možnosti v zvezi s prisotnostjo davčnih uradnikov v drugih državah članicah, sočasne in večstranske kontrole) se razpravlja na srečanjih SCAC in na seminarjih Fiscalis.

<sup>(1)</sup> Glej COM(2006) 254 z dne 31.5.2006, točka 5.1.

<sup>(2)</sup> Delovni dokument služb Komisije, Priloga k Poročilu Komisije o izvajanju Konvencije o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti in njenih protokolov, člen 10 Konvencije (COM(2004) 709 konč.) v SEC(2004) 1299, točka 5.1.2.



Komisija se pri ukrepih za izboljšanje upravnega sodelovanja so- oča z več ovirami:

- zakonodaja na tem področju mora biti sprejeta soglasno, kar nujno vodi v težka pogajanja in politične kompromise,
- upravna organizacija v državah članicah je v predvsem v pristojnosti držav članic,
- sredstva držav članic, ki se namenijo za upravno sodelovan- je, so omejena. V nekaterih državah članicah jih celo zmanjšujejo.

104. Komisija se strinja s priporočili Sodišča, ki so skladna s stališči, ki jih je Komisija izrazila v svojem sporočilu maja 2006.

Upoštevajoč pomen goljufij na področju DDV, bo Komisija še naprej spodbujala politično razpravo o potrebi po strategiji na ravni EU zaradi izboljšanja boja proti davčnim goljufijam. Ta razprava se je začela maja 2006 in jo je povzel Ekonomsko- finančni svet v svojih sklepih novembra 2006 in junija 2007. Z namenom zagotoviti spremljanje teh sklepov je Komisija z državami članicami ustanovila Skupino za strategijo boja proti davčnim goljufijam. V primerjavi s SCAC je ta skupina bolj poli- tične narave in proučuje:

- avtomatičen neposreden dostop do podatkov v zbirkah podatkov drugih držav članic, hitrejšo in podrobnejšo iz- menjavo informacij in zahtevke tretjih držav članic,
- potrebo sprejeti primerljive ukrepe zoper goljufe, zlasti glede kazni in kazenskih postopkov, ne glede na to ali goljufija po- vzroči izgubo prihodka v zadevni državi članici,
- skrajšanje rokov za predložitev rekapitulacijskih poročil o dobavah blaga znotraj Skupnosti. Kar zadeva to zadnjo točko, Komisija trenutno ocenjuje vpliv take spremembe na podjetja. Izid te študije bo določil obseg možnega zakono- dajnega predloga.

Komisija tudi spodbuja države članice, da bolje uporabljajo ob- stoječo infrastrukturo za operativno in obveščevalno podporo na ravni Skupnosti, in sicer Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF).

105.–107. Komisija je sprejela več pobud za podporo in iz- boljšanje upravnega sodelovanja med državami članicami EU:

- Zavarovan kanal za elektronske komunikacije za izmenjavo informacij med lokalnimi uradi v različnih državah članicah bo na voljo od konca leta 2007 dalje in bo podpiral decentralizirano komunikacijo.
- Države članice imajo na voljo obširne smernice za obrazce za zahtevo in razvijajo se novi elektronski obrazci v obliki XML, ki bodo v uporabi od začetka leta 2008 dalje.
- Projektne skupine Fiscalis trenutno razpravljajo, kako vzpo- stavitvi bolj strukturirane vrste izmenjave informacij za posebne primere, npr. glede rabljenih avtomobilov in uvoza.
- Komisija je vzpostavila platformo večstranskih kontrol (MLC), stalnega foruma za spodbujanje in vrednotenje MLC in zagotavljanja izmenjave najboljše prakse v zvezi z MLC.
- Komisija je pripravila podrobna navodila in smernice za spo- ročanje statističnih podatkov o upravnem sodelovanju, da bi imela boljši pregled delovanja upravnega sodelovanja.
- Komisija je predlagala uvedbo mehanizma povratnih infor- macij, ki bi lahko okrepil motivacijo za izmenjavo (brez zah- tevka) informacij. Države članice so se dogovorile, da bodo to zamisel nadalje raziskale. To bo narejeno v letu 2008.
- Komisija bo objavila oceno upravnega sodelovanja na področju DDV v letu 2008. Ta ocena bo vsebovala tudi ana- lizo delovanja nacionalnih struktur centralnih uradov za zve- zo v državah članicah EU.

108. Glede VIES je bil junija 2007 dosežen sporazum, da se razjasni razumevanje datuma začetka in datuma prenehanja dejavnosti davčnega zavezanca v VIES, in tako bodo te informacije bolj točne in popolne. Na voljo je odprti vmesnik, ki omogoča, da računalniški sistemi samodejno preverjajo veljavnost številke DDV, poteka pa tudi delo na posodabljanju VIES.

109. Komisija bo še naprej pritiskala na države članice, da se dogovorijo o preključitvi številke DDV.

110. Komisija je sprožila študijo, da bi dobila zanesljivo oceno zneska davčnih goljufij v državah članicah EU. Prvi rezultat ocen goljufij na področju DDV naj bi bil na voljo konec leta 2007.

111. Za zagotavljanje učinkovitega čezmejnega pregona je treba izdelati celovit pravni okvir. Zato je Komisija predlagala posebne ukrepe, kot sta direktiva Evropskega parlamenta in Sveta o kazenskopravni zaščiti finančnih interesov Skupnosti, COM(2001) 272, in uredba o vzajemni upravni pomoči za zaščito finančnih interesov Evropske skupnosti pred goljufijami in

drugimi nezakonitimi dejavnostmi, COM(2006) 473. Uredba, ki v glavnem vključuje ukrepe priporočila Evropskega parlamenta z dne 25. maja 2005, ne zajema pregona kot takega, ampak ukrepe, ki zagotavljajo vmesnik za sodno spremljanje in podporo izterjave.

112. Komisija se seznanja s priporočili Sodišča o poenostavitvi in prečiščenju zakonodaje na področju boja proti goljufijam. Komisija bo proučila možnost prečiščenja zakonodaje na področju boja proti goljufijam na podlagi člena 280 Pogodbe ES.

---