

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

543. SESJA PLENARNA EKES-U, 15.5.2019–16.5.2019

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 904/2010 w odniesieniu do środków zwiększających współpracę administracyjną w celu zwalczania oszustw związanych z VAT”

[COM (2018) 813 final – 2018/0413 (CNS)]

(2019/C 240/07)

Sprawozdawca: **Krister ANDERSSON**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 20.12.2018
Podstawa prawna	Art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	13.12.2018
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	12.4.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	15.5.2019
Sesja plenarna nr	543
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	212/2/2

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera cel Komisji, jakim jest ustanowienie daleko posuniętej współpracy operacyjnej między organami podatkowymi odnośnie do oszustw związanych z VAT w sektorze e-handlu na podstawie jasnych przepisów prawnych.

1.2. Komitet zaleca, by władze publiczne coraz skuteczniej reagowały na wyrafinowane formy oszustw związanych z VAT, tzn. lepiej egzekwowały prawo (korzystając z odpowiednich technologii takich jak np. sztuczna inteligencja), oraz by zaangażowane organy krajowe lepiej w tym zakresie współpracowały. Organy te powinny działać w synergii, aby zapewnić kompleksową i skuteczną europejską odpowiedź na oszustwa związane z VAT.

1.3. Jednocześnie EKES zauważa, że dla konsumentów wniosek będzie się wiązał z nową wymianą i przetwarzaniem danych osobowych związanych z podatkiem VAT na mocy ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO). EKES podkreśla potrzebę limitowania wyjątków i ograniczeń przewidzianych w przepisach RODO oraz podporządkowania ich ściśle określonym celowi, jakim jest zwalczanie oszustw związanych z VAT. Jako szczególne wyjątki od ogólnych i obowiązkowych zasad dotyczących ochrony danych osobowych i prywatności osoby, takie odstępstwa powinny być wąsko i dokładnie interpretowane przez organy odpowiedzialne za egzekwowanie prawa.

1.4. W związku z tym należy zwrócić dużą uwagę na: (i) cel, w jakim przetwarzane są dane – takie działanie powinno być możliwe jedynie w celu zwalczania niezgodnego z prawem postępowania; (ii) osoby upoważnione do dostępu do gromadzonych, przechowywanych i wymienianych danych – tymi osobami powinni być jedynie urzędnicy Eurofisc, podlegający określonym warunkom i działający w dobrze znanych i ograniczonych celach dotyczących zwalczania oszustw związanych z VAT; (iii) późniejsze wykorzystanie danych, mające na celu wszczęcie ewentualnych dochodzeń i działań w zakresie ścigania przestępstw.

1.5. Wszystkie powyższe aspekty zostały formalnie uwzględnione we wniosku Komisji, co z pewnością jest jego pozytywnym elementem. Niemniej EKES domaga się, by Komisja w ramach przyszłego, praktycznego funkcjonowania systemu na co dzień zapewniła pełne i skuteczne wdrożenie wszystkich gwarancji podstawowych wolności, o których jest mowa we wniosku. Pozwoliłoby to osiągnąć odpowiednią równowagę między prężnym egzekwowaniem przepisów dotyczących VAT a niezbędną ochroną praw indywidualnych i podstawowych wolności.

2. Wniosek Komisji i kontekst ogólny

2.1. Wniosek Komisji dotyczący zmiany rozporządzenia Rady (UE) nr 904/2010 określa zasady, zgodnie z którymi państwa członkowskie powinny gromadzić w sposób zharmonizowany zapisy udostępniane drogą elektroniczną przez dostawców usług płatniczych zgodnie z art. 243b dyrektywy VAT.

2.2. W ostatnich latach sektor handlu elektronicznego (e-handlu) odnotował spektakularny wzrost, w związku z czym konsumenci mogą teraz łatwo wybierać między tysiącami dostawców, produktów i marek za pomocą swoich komputerów lub smartfonów. Możliwości te są jednak również wykorzystywane przez nieuczciwe przedsiębiorstwa w celu unikania zobowiązań w zakresie VAT.

2.3. Szacuje się, że całkowita strata z tytułu VAT ponoszona przez państwa członkowskie odnośnie do transgranicznych dostaw towarów wynosi około 5 mld EUR rocznie, a według ostatnich zaktualizowanych szacunków straty te opiewają na jeszcze bardziej zawrotną kwotę 7–10 mld EUR. Potrzeba zatem zdecydowanej reakcji ze strony władz publicznych, która powinna opierać się na skutecznej współpracy między organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie prawa podatkowego – zarówno w UE, jak i na szczeblu międzynarodowym.

2.4. W praktyce wniosek ustanawia nowy centralny elektroniczny system gromadzenia, przechowywania i przetwarzania informacji o płatnościach, w tym ich dalszego przetwarzania przez urzędników ds. zwalczania nadużyć finansowych w państwach członkowskich w ramach Eurofisc, czyli sieci wielostronnej wymiany sygnałów wczesnego ostrzeżenia w celu zwalczania oszustw związanych z VAT.

2.5. Po dokładnej i wszechstronnej analizie oceny skutków Komisja uznała, że centralny europejski system gromadzenia i wymiany danych dotyczących płatności („CESOP”) najskuteczniej zapewni organom podatkowym pełen obraz płatności, aby mogły one kontrolować przestrzeganie przepisów VAT dotyczących e-handlu i zwalczanie oszustw związanych z VAT. System ten umożliwi państwom członkowskim wymianę przechowywanych na poziomie krajowym informacji o płatnościach, co pomoże w skutecznym zwalczaniu oszustw związanych z VAT w e-handlu.

2.6. CESOP umożliwi: (i) zagregowanie wszystkich istotnych informacji o płatnościach związanych z VAT, przekazanych przez państwa członkowskie dla każdego odbiorcy; (ii) uzyskanie pełnego obrazu płatności otrzymanych przez odbiorców od płatników w UE; (iii) rozpoznanie wszelkich powtarzających się wpisów dotyczących tej samej transakcji płatniczej; (iv) przefiltrowanie informacji otrzymywanych przez państwa członkowskie; (v) umożliwienie urzędnikom łącznikowym Eurofisc porównanie danych o płatnościach z wymienianymi informacjami o VAT; (vi) przechowywane informacje jedynie przez okres niezbędny organom podatkowym do przeprowadzenia kontroli VAT.

2.7. Okres przechowywania informacji w CESOP będzie wynosił dwa lata, a urzędnicy łącznikowi Eurofisc będą mogli sprawdzić, czy płatności otrzymane przez danego odbiorcę w danym okresie przekraczają kwotę 10000 EUR we wszystkich państwach członkowskich. System ten byłby dostępny tylko dla urzędników łącznikowych Eurofisc z państw członkowskich, a CESOP będzie zezwalał na wyszukiwanie informacji jedynie w celu prowadzenia dochodzeń w sprawie domniemyanych lub wykrytych oszustw związanych z VAT.

2.8. Komisja co pięć lat będzie składać sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie na temat funkcjonowania tego nowego narzędzia współpracy administracyjnej.

3. Uwagi ogólne i szczególne

3.1. EKES popiera cel Komisji, jakim jest ustanowienie na podstawie jasnych przepisów prawnych daleko posuniętej współpracy operacyjnej między organami podatkowymi odnośnie do oszustw związanych z VAT w sektorze e-handlu. Wspieranie wzajemnej pomocy administracyjnej między organami podatkowymi zapewni większe środki finansowe zarówno dla budżetów krajowych, jak i dla budżetu UE, a także uproszczone równe warunki działania dla przedsiębiorstw przestrzegających przepisów podatkowych.

3.2. Coraz powszechniejsze wykorzystywanie technologii komunikacyjnych przez operatorów rynku wiąże się z koniecznością stałego aktualizowania prawa dotyczącego zwalczania oszustw, aby odzwierciedlało ono różne sposoby obchodzenia przepisów podatkowych i obowiązków w zakresie VAT. Dlatego tak ważne jest, by władze publiczne coraz skuteczniej reagowały na wyrafinowane formy oszustw związanych z VAT, tzn. lepiej egzekwowały prawo (korzystając z odpowiednich technologii), oraz by zaangażowane organy krajowe lepiej ze sobą w tym zakresie współpracowały. Organy te powinny działać w synergii i przy wsparciu Komisji, aby zapewnić kompleksową i skuteczną europejską odpowiedź na oszustwa związane z VAT, zgodnie z ustanowioną w Traktatach zasadą pomocniczości.

3.3. W związku z tym EKES uważa, że inwestowanie w sztuczną inteligencję w celu wykrywania oszustw związanych z VAT w ramach nowo tworzonego systemu może być pożyteczne i przydatne dla zapewnienia pełnej operacyjności nowego systemu, pod warunkiem pełnego przestrzegania w nowym operacyjnym scenariuszu praw podstawowych osób fizycznych i szczegółowych przepisów UE, takich jak ogólne rozporządzenie o ochronie danych (RODO) ⁽¹⁾, przy wykorzystaniu nowych technologii i sztucznej inteligencji do wspierania działalności organów stosujących prawo w interesie publicznym.

3.4. Z uwagi na transgraniczny charakter oszustw związanych z VAT i coraz większą łatwość (dzięki technologiom) szybkiego rozwijania nielegalnych praktyk – czego przykładem jest szybkość, z jaką można przesuwac środki uzyskane dzięki oszustwom związanym z VAT – należy rozwijać współpracę nie tylko w obrębie UE, ale również między organami na całym świecie. Środki mające na celu zwalczanie oszustw związanych z VAT okażą się sukcesem jedynie wówczas, gdy administracje podatkowe poszczególnych krajów będą ze sobą ściślej współpracować w duchu wzajemnego zaufania. Będzie to wymagało wymiany istotnych informacji, aby organy te mogły wykonywać swoje zadania.

3.5. W tym celu OECD zaleca wzmocnienie międzynarodowej współpracy administracyjnej w zakresie VAT lub podatku od sprzedaży, aby sprostać wyzwaniom związanym z poborem VAT od dostawców niebędących rezydentami, w szczególności w handlu między przedsiębiorstwami a konsumentami (B2C), co zostało należycie odnotowane w analizie oceny skutków przeprowadzonej przez Komisję.

3.6. Krokiem w tym kierunku jest umowa między UE a Norwegią w sprawie współpracy administracyjnej w zakresie podatku VAT (czerwiec 2018 r.), która obejmuje również konkretne instrumenty służące odzyskiwaniu wierzytelności związanych z VAT. EKES ma nadzieję, że UE będzie nadal wspierać międzynarodową współpracę w zakresie zwalczania oszustw, tak by opracować skuteczną i skoordynowaną reakcję na działania, które wykraczają poza granice państw i kontynentów i szkodzą zarówno budżetowi UE, jak i budżetom krajowym.

3.7. EKES podkreśla, że z punktu widzenia konsumentów wniosek będzie skutkował nową wymianą i przetwarzaniem informacji osobowych związanych z podatkiem VAT. Jest to regulowane ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych (RODO), które zostało niedawno zatwierdzone i wdrożone w całej Europie i pociąga za sobą znaczne koszty dla przedsiębiorstw z UE związane z przestrzeganiem przepisów.

3.8. RODO podaje szeroką definicję danych osobowych, która obejmuje wszelkie informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania – bezpośrednio lub pośrednio – osobie fizycznej. W związku z tym informacje dotyczące płatności objęte wnioskiem Komisji wchodzą w zakres tej definicji i są objęte zasadami mającymi zastosowanie do ochrony danych osobowych określonymi w Karcie praw podstawowych.

3.9. Według Komisji „opodatkowanie stanowi ważny cel leżący w ogólnym interesie publicznym Unii i państw członkowskich, co zostało uznane w odniesieniu do ograniczeń, które mogą zostać nałożone na obowiązki i prawa wynikające z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 ⁽²⁾, oraz w odniesieniu do ochrony informacji na mocy rozporządzenia (UE) 2018/1725 Parlamentu Europejskiego i Rady ⁽³⁾. Ograniczenia dotyczące prawa do ochrony danych są konieczne ze względu na charakter i wielkość informacji pochodzących od dostawców usług płatniczych i powinny opierać się na szczegółowych i określonych z góry warunkach i szczegółowych informacjach określonych w art. 243b–243d dyrektywy Rady 2006/112/WE ⁽⁴⁾”.

3.10. EKES zdecydowanie podkreśla potrzebę limitowania wyjątków i ograniczeń przewidzianych w przepisach RODO, jak również podporządkowania ich jednemu ściśle określonemu celowi, jakim jest zwalczanie oszustw związanych z VAT. Jako szczególne wyjątki od ogólnych i obowiązkowych zasad dotyczących ochrony danych osobowych i prywatności osoby, takie odstępstwa powinny być wąsko i dokładnie interpretowane przez organy odpowiedzialne za egzekwowanie prawa. W związku z tym należy zwrócić dużą uwagę na: (i) cel, w jakim przetwarzane są dane – takie działanie powinno być możliwe jedynie w celu zwalczania niezgodnego z prawem postępowania; (ii) osoby upoważnione do dostępu do gromadzonych, przechowywanych i wymienianych danych – osobami tymi powinni być jedynie urzędnicy Eurofisc, podlegający określonym warunkom i działający w dobre znanych i ograniczonych celach dotyczących zwalczania oszustw związanych z VAT; (iii) późniejsze wykorzystanie danych mające na celu wszczęcie ewentualnych dochodzeń i działań w zakresie ścigania przestępstw.

⁽¹⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32016R0679>.

⁽²⁾ Ogólne rozporządzenie o ochronie danych: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1561128269796&uri=CELEX:32016R0679>.

⁽³⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R1725&from=PL>.

⁽⁴⁾ Dyrektywa w sprawie VAT: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006L0112&from=PL>.

3.11. Wszystkie powyższe aspekty zostały formalnie uwzględnione we wniosku Komisji, co z pewnością jest jego pozytywnym elementem. Niemniej EKES domaga się, by Komisja, w ramach przyszłego praktycznego funkcjonowania systemu na co dzień, zapewniła **pełne i skuteczne wdrożenie** wszystkich gwarancji podstawowych wolności, o których jest mowa we wniosku. W ten sposób osiągnęłaby odpowiednią równowagę między prężnym egzekwowaniem przepisów dotyczących VAT a niezbędną ochroną praw indywidualnych i podstawowych wolności.

3.12. Jeśli chodzi o tę ostatnią kwestię, EKES postuluje, by właściwe organy krajowe uważnie monitorowały i weryfikowały pełne i konkretne przestrzeganie przepisów RODO oraz zawartych we wniosku zasad ograniczających wykorzystanie danych i informacji. EKES wzywa Komisję, by przy gromadzeniu informacji zwrotnych od państw członkowskich – co ma potrwać do końca 2024 r. – dokładnie zweryfikowała wraz z krajowymi organami odpowiedzialnymi za ochronę danych osobowych i Europejskim Inspektorem Ochrony Danych pełne przestrzeganie przepisów RODO oraz przedstawiła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie planowane sprawozdanie na temat funkcjonowania nowego narzędzia współpracy administracyjnej (art. 59 rozporządzenia (UE) nr 904/2010). W razie wykrycia zakłóceń lub nadużyć należy oczywiście niezwłocznie im zapobiec oraz je skorygować.

3.13. Jeżeli chodzi o ochronę europejskich przedsiębiorstw działających w obszarze e-handlu, EKES zaleca, by nowy system był w stanie skutecznie chronić i gwarantować tajemnice handlowe zarówno na etapie wstępnego monitorowania gromadzenia i analizy danych, jak i w szczególności na późniejszym (hipotetycznym) etapie egzekwowania prawa. W związku z tym doświadczenie zdobyte przez Komisję Europejską w zakresie ochrony własności intelektualnej i tajemnicy przemysłowej w sprawach dotyczących prawa konkurencji może być przydatne jako norma porównawcza.

Bruksela, dnia 15 maja 2019 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
