

IV

(Tájékoztatások)

AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEITŐL ÉS
SZERVEITŐL SZÁRMAZÓ TÁJÉKOZTATÁSOK

SZÁMVEVŐSZÉK

8/2007. sz. KÜLÖNJELENTÉS

a hozzáadottérték-adó terén folytatott közigazgatási együttműködésről,
a Bizottság válaszaival együtt

(az EK-Szerződés 248. cikke (4) bekezdése második albekezdése alapján)

(2008/C 20/01)

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés	Oldal
GLOSSZÁRIUM		3
ÖSSZEFOGLALÓ	I–VII.	5
BEVEZETÉS	1–11.	6
Az ellenőrzés előzményei	1–11.	6
AZ ELLENŐRZÉSI MEGKÖZELÍTÉS ÉS AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE	12–17.	8
ÉSZREVÉTELEK	18–93.	8
Megkeresésre zajló információcsere a tagállamok között	18–49.	8
Az együttműködés intenzitása	19–23.	8
Az időben történő válaszadás	24–42.	9
A válasz minősége	43–49.	12
Információcsere előzetes megkeresés nélkül	50–56.	13
Héainformációcsere-rendszer (VIES)	57–70.	14
Az időben történő adatszolgáltatás	60–61.	14
Az adatok elérhetősége és pontossága	62–65.	14
A héaazonosító számok kereskedők általi ellenőrzése	66–68.	15
A VIES funkcióinak fejlesztései (VIES II)	69–70.	15
A többoldalú ellenőrzési megközelítés előmozdításának eszközei	71–77.	15
Adózási tisztviselők jelenléte más tagállamokban	71–72.	15
Egyidejű és többoldalú ellenőrzések	73–77.	16

	<i>Bekezdés</i>	<i>Oldal</i>
A közigazgatási együttműködés Bizottság általi előmozdítása és értékelése	78–83.	17
A hatékony együttműködés egyéb korlátai	84–93.	17
Nincsenek közös szabályok a héaazonosító számok bevonására	85–87.	17
A határon átnyúló büntetőeljárás kezdeményezésének nehézségei	88–91.	17
Elégtelen a héacsalások számszerűsítése és elemzése	92–93.	18
KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK	94–112.	18
Következtetések	94–103.	18
Ajánlások	104–112.	19
A Bizottság válaszai		20

GLOSSZÁRIUM

Adminisztratív együttműködés - A tagállamok közötti információcsere, amelynek révén az adóhatóságok segítséget nyújtanak egymásnak és együttműködnek a Bizottsággal a 2003. október 7-i 1798/2003/EK tanácsi rendelet ⁽¹⁾ értelmében a hÉa-termékértékesítésre és -szolgáltatásnyújtásra, Közösségen belüli termékbeszerzésre és termékimportra történő megfelelő alkalmazásának biztosítására. A tagállamok közötti információcsere főszabály szerint kiterjed minden olyan információra, amely elősegítheti a hozzáadottérték-adó helyes megállapítását, beleértve az egyedi esetekre vonatkozó információt. Az információcsere történhet megkeresésre vagy előzetes megkeresés nélkül is. A rendelet jogalapja az EK-Szerződés 93. cikke, amely előírja, hogy az Európai Tanács az Európai Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően egyhangúlag rendelkezéseket fogad el a forgalmi adókra vonatkozó jogszabályok olyan mértékű harmonizálására, amennyire az ilyen harmonizáció a belső piac megteremtéséhez és működéséhez szükséges.

Adóalany - Bármely gazdasági tevékenységet bárhol önállóan végző személy, tekintet nélkül a tevékenység céljára és eredményére.

Csalárd kereskedő - Csalárd kereskedő a hÉaazonosító számmal rendelkező olyan kereskedő, aki – esetlegesen csalárd szándékkal – termékeket vagy szolgáltatásokat hÉafizetés nélkül szerez be vagy szándékozik beszerezni, és e termékeket vagy szolgáltatásokat hÉával terhelten értékesíti, de az így beszedett hÉát nem továbbítja a nemzeti adóhatóságnak. A csalárd kereskedő ügyfelei lehetnek jóhiszemű kereskedők, ám a család résztvevői is. A vevők az adóhatóságtól visszaigényelhetik a csalárd kereskedőnek kifizetett hÉát. Ha ugyanazok a termékek ismételt áramlanak a tagállamok között, ezt körhintacsálásnak nevezzük. Az ilyen csalási rendszerek gyakran igen összetettek, több tagállam csalárd kereskedői is részt vesznek bennük, és valamennyi érintett tagállam pénzügyi érdekeit sértik.

Fiscalis - Többéves közösségi cselekvési program, mely kommunikációs és információcsere-rendszereken, többoldalú ellenőrzéseken, a személyzet csereprogramjain, szemináriumokon és más képzési tevékenységeken keresztül a belső piac adóztatási rendszere működésének javítását célozza. A Fiscalisról szóló határozat ⁽²⁾ nemcsak a hozzáadottérték-adóra terjed ki, hanem az alkoholt és a dohánytermékeket, valamint az ásványolajokat terhelő jövedéki adóra, a jövedelem- és tőkeadóra, a biztosítási díjak adóra is. A program végrehajtásához a 2003-tól 2007-ig terjedő időszakra a pénzügyi keretet 67,3 millió EUR-ban határozták meg.

HÉa - lásd a **közös hozzáadottértékadó-rendszer** címszót.

Héaalapú saját források - 2006-ban a héaalapú saját források 17,2 milliárd EUR-t tettek ki, és a Közösség bevételeinek 15,8 %-át biztosították. A héaalapú saját forrásokat a harmonizált hÉaadóalapra (azaz a tagállamok számára engedélyezett egyedi eltérések vagy választási lehetőségek tekintetében korrigált hÉaadóalapra) számítják. Ezért a tagállamoknak a héaalapú saját forrásból az uniós költségvetésbe történő befizetéseit nem befolyásolja sem a hÉa eltérő mértéke, sem más hatályban lévő eltérések. A hÉából származó saját források számításának kiindulópontja az egyes tagállamok által az adott évben beszedett teljes nettó hÉabevétel. Ha adóelkerülés vagy család miatt kevesebb adó kerül beszedésre, ez rendszerint a Közösség költségvetésébe befizetett héaalapú saját forrásokat is csökkenti, kivéve, ha a figyelembe veendő adóalapot a bruttó nemzeti jövedelem 50 %-ában maximalták, ahogy az néhány tagállam esetében történt.

HÉaazonosító szám - Az üzleti céllal termékértékesítést vagy szolgáltatásnyújtást, illetve termékbeszerzést végezni kívánó adóalanynak kiosztott egyedi szám. Minden szám előtt egy vagy két betűből áll, a kibocsátó tagállamot azonosító előtag áll.

KEÁB - A közigazgatási együttműködési állandó bizottság [*Standing Committee on Administrative Cooperation, SCAC*] az 1798/2003/EK tanácsi rendelet 44. cikke alapján létrehozott szabályozási bizottság, amely a Bizottságot a rendeletben megállapított feladatokban segíti. A bizottság a tagállamok képviselőiből áll, elnöke a Bizottság képviselője. A bizottság vélemények elfogadásakor az EK-Szerződés 205. cikkének ⁽²⁾ bekezdésében megállapított többséggel (minősített többség) hozza határozatait. A bizottság rendszerint évente kétszer ülésezik.

Körhintacsálás - lásd a **csalárd kereskedő** címszót.

⁽¹⁾ HL L 264., 2003.10.15., 1. o.

⁽²⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2002. december 3-i 2235/2002/EK határozata a belső piac adózási rendszerei működésének javítását célzó közösségi program elfogadásáról (Fiscalis program 2003–2007) (HL L 341., 2002.12.17., 1. o.).

Közös hozzáadottértékadó-rendszer (héarendszer) - A közös héarendszer alapelve, hogy a termékekre és szolgáltatásokra ezek árával pontosan arányban álló általános fogyasztási adó kerüljön alkalmazásra, a 2006. november 28-i 2006/112/EK tanácsi irányelvben ⁽¹⁾ megállapított szabályoknak megfelelően. Így például a tagállamok által megállapított általános héa mértékének legalább 15 %-nak, a kedvezményes adómértéknek pedig legalább 5 %-nak kell lennie. Az eladó a kereskedelmi lánc minden szakaszában felszámít héát, a közigazgatásnak azonban csak ezen adóösszeg és az üzletvitele során eszközölt beszerzéseire megfizetett héa különbözetével tartozik. Ez a folyamat egészen a megvásárolt termék teljes értékére számított héát megfizető végső fogyasztóig folytatódik. A fogyasztótól beszedett héát a termék eladója fizeti be az adóhatóságnak. Ha a kereskedő Közösségen belüli termékértékesítést végez, jogosult az előzetesen felszámított héát visszatéríteni, amikor egy másik tagállam kereskedőjének szállít. Az ügyletet terhelő héát ekkor a rendeltetési tagállamban lévő kereskedőnek kell megfizetnie, az abban a tagállamban hatályos adóértéknek megfelelően.

Összesítő nyilatkozat - A Közösségen belül termékértékesítést végző, héaazonosító számmal rendelkező valamennyi adóalany által benyújtandó nyilatkozat. Az összesítő nyilatkozatot minden egyes naptári negyedévre vonatkozóan kell összeállítani, és annak rögzítenie kell a más tagállamokban levő beszerzőknek értékesített termékek összesített értékét, héaazonosító számonként lebontva.

VIES - A héainformációcsere-rendszer [*VAT Information Exchange System, VIES*] a tagállamokban nyilvántartott társaságok héaazonosító számai érvényességére vonatkozó információ továbbítására szolgáló elektronikus hálózat. A VIES-en keresztül bocsátják a tagállami közigazgatás rendelkezésére a Közösségen belüli (adómentes) beszerzésekre vonatkozó információt is. A héa-nyilvántartási adatokat a nemzeti közigazgatások gyűjtik és táplálják be a nemzeti adatbázisokba, távlekérdezés céljából. Ez vonatkozik az összesítő nyilatkozatokon feltüntetett Közösségen belüli értékesítésre is. A rendszert a vámalkiságok és -ellenőrzések eltörlésének ellentételezésére hozták létre.

⁽¹⁾ HL L 347., 2006.12.11., 1. o.

ÖSSZEFOGLALÓ

I. A nagymértékű hozzáadottértékadó-elkerülés és -csalás torzítja az egységes piac működését, és hátrányosan érinti a tagállamok pénzügyi érdekeit, illetve a Közösség költségvetésének finanszírozását.

II. 2004-ben új közösségi szabályozás lépett életbe a tagállami hatóságok határon átnyúló együttműködésének felgyorsítására és megerősítésére, elsősorban egyértelműbb eljárások, átfogóbb információcsere és a helyi adóhivatalok közötti fokozott közvetlen kapcsolattartás útján.

III. A Számvevőszék által végzett ellenőrzés célja annak értékelése volt, hogy a tagállamok közötti információcsere időben és hatékonyan zajlik-e, illetve hogy azt megbízható eljárások és megfelelő közigazgatási struktúrák támasztják-e alá.

IV. Az ellenőrzés tanúsága szerint a tagállamok közötti információcsere segítheti a tagállamokat a helyes adómegállapításban, illetve a csalások megelőzésében és felderítésében.

V. A Számvevőszék azonban megállapította a következőket is:

- a) nem használják ki kellően az együttműködés fokozására és felgyorsítására szolgáló új lehetőségeket, és nem minden tagállam hozott létre megfelelő közigazgatási struktúrákat és/vagy operatív eljárásokat a hatékony együttműködés biztosítására;
- b) a megkeresésre történő információcsere felerésznt nem a jogszabályban előírt határidőn belül zajlik le, és csak ritkán kerül sor a késedelmes válaszadás jelzésére, illetve ideiglenes válasz megküldésére;
- c) minden tagállamban előfordul késedelmes válaszadás, de ennek gyakorisága tagállamonként jelentősen eltér. Esetenként erősen különbözik az egy tagállam által állítólag kapott, illetve a többi tagállam által annak állítólag elküldött megkeresések száma;
- d) nincs megfelelően meghatározva az előzetes megkeresés nélküli információcsere keretrendszere, és a spon-tán szolgáltatott információt nem mindig hasznosítják szisztematikusan;
- e) a jelenlegi héainformációcsere-rendszerben (VIES) az adatok késedelmes rendelkezésre állása és megbízhatóságuk hiánya növeli annak kockázatát, hogy az adóelkerülést és a -csalást nem fedezik fel.

VI. A tagállamok közti hatékony segítségnyújtás intenzívebb és gyorsabb együttműködést, a helyi adóhivatalok közötti közvetlen kapcsolatfelvétel gyakoribbá tételét és hatékonyabb felügyeletet tesz szükségessé.

VII. A VIES hiányosságait sürgősen orvosolni kell, például az adatgyűjtési és -rögzítési határidők radikális lerövidítésével, illetve úgy, hogy az adatok szélesebb körű közvetlen hozzáférhetőségének megteremtésével többoldalú konzultációt tesznek lehetővé.

BEVEZETÉS

Az ellenőrzés előzményei

1. A hozzáadottérték-adó (héta) elkerülése és a héacsalás torzítja a tisztességes versenyt az egységes piacon belül, és csökkenti a tagállami adóbevételeket. Amint azt a Tanács hangsúlyozta ⁽¹⁾, az ilyen csalás ellen a tisztességes vállalkozók és a tagállami költségvetések védelmében hatékonyan és határozottan fel kell lépni. A Tanács 2006. november 28-án elismerte, hogy az e téren tett nemzeti intézkedéseket sürgősen az adócsalás elleni közdelemre irányuló, közösségi szintű csalásellenes stratégiával kell kiegészíteni.

2. A héaelkerülés és -csalás olyan módon is kihat az Európai Unió költségvetésének finanszírozására, hogy ezek miatt nagyobb mértékben kell a tagállamoktól a bruttó nemzeti jövedelmen (GNI) alapuló saját forrásokat lehívni. A GNI-alapú forrás célja a más forrásokból nem fedezett teljes kiadások egyenlegének fedezése. Ebből következően a héacsalások okozta veszteségek megbontják a saját források rendszerének a közösségi jogalkotó által előírt általános egyensúlyát ⁽²⁾. Mivel a héaalapú és GNI-alapú források kiszámításának szempontjai eltérőek, ezek a veszteségek befolyásolják azt is, hogy mekkora pénzügyi teher hárul az egyes tagállamokra ⁽³⁾, s ezzel aláássák a méltányosság elvét.

3. Bár nem minden tagállamban végeztek a héaelkerülés és -csalás nagyságrendjére irányuló vizsgálatot, különböző becslések mégis napvilágot láttak. A Nemzetközi Héatársaság ⁽⁴⁾ az egész Európai Unió héaveszteségét évi 60–100 milliárd EUR-ra becsüli. Egyedül az Egyesült Királyságban – a brit vám- és adóhivatal (HM Revenue and Customs, HMRC) becslése szerint – a 2005–2006-os adóévben 18,2 milliárd EUR-t ⁽⁵⁾ tett ki a héaveszteség. Németországban a Pénzügyminisztérium olyan tanulmányt ⁽⁶⁾ tett közzé, amely a héaveszteségeket 2005 tekintetében 17 milliárd EUR-ra becsülte.

4. A héaelkerülés jellemzően be nem jelentett gazdasági tevékenységekhez kapcsolódik („földalatti gazdaság”). A héaelkerülés egy jelentős része azonban az egységes piac 1993. évi

bevezetésekor életbe léptetett héaszabályozások mellékhatásaként lép fel. A Közösségen belüli kereskedelem tekintetében a termékértékesítés héamentes. Az esedékes héát a termék érkezési helye szerinti tagállamban kell megfizetni. Ez a szabályozás módot ad a héaelkerülésre, akár a termékértékesítő, akár a rendeltetési országban. A héaelkerülésnek három fő típusa fordul elő:

- a) Közösségen belüli értékesítés bejelentése, miközben a terméket a belföldi piacon, héa nélkül értékesítik;
- b) a héa befizetésének elmulasztása a terméknek a rendeltetési tagállamba való érkezésekor;
- c) csalárd kereskedők által elkövetett csalás ⁽⁷⁾.

A csalási rendszerek gyakorta igen összetettek, több tagállamra kiterjednek és számos céget érintenek. Az Eurojust például 2007 márciusában ⁽⁸⁾ egy 2,1 milliárd EUR-ra becsült és 18 tagállamot érintő nemzetközi héa-körhíntacsalásról számolt be. Egyedül az Egyesült Királyságban a HMRC szerint ⁽⁹⁾ 3 és 4,5 milliárd EUR közötti összeget tehetett ki a 2005–2006. adóévben a Közösségen belüli, „csalárd kereskedő” típusú héacsalás.

5. Míg az áruk szabadon kelhetnek át a belső határokon, a nemzeti adóhatóságok intézkedéseit ugyanezek a határok még mindig nagyban gátolják. Ha a kereskedő Közösségen belüli termékértékesítést végez, jogosult az előzetesen felszámított héa visszaigénylésére. Az esedékes héát ilyenkor a termék rendeltetési helye szerinti tagállamban kell megfizetni, ami szükségessé teszi, hogy a tagállami hatóságok együttműködjenek a héa helyes megállapításához szükséges információ kicserélése érdekében. A tagállamok közötti információcserre közös rendszerét a hozzáadottérték-adó területén való közigazgatási együttműködésről szóló, 2003. október 7-i 1798/2003/EK tanácsi rendelet ⁽⁹⁾ (a továbbiakban: a rendelet) szabályozza, amely 2004. január 1-jén lépett hatályba, hatályon kívül helyezve a korábbi 218/92/EGK rendeletet ⁽¹⁰⁾. A rendelet megállapítja azokat a feltételeket, amelyek mellett a tagállami adóhatóságoknak egymással és a Bizottsággal együtt kell működniük. A rendelet nem zárja ki az átfogóbb, más jogi aktusok – például kétoldalú vagy többoldalú megállapodások – alapján történő kölcsönös segítségnyújtást sem. Amennyiben a tagállamok kiegészítő kétoldalú megállapodásokat kötnek közigazgatási együttműködésükről, akkor erről haladéktalanul tájékoztatniuk kell a Bizottságot és a többi tagállamot.

⁽¹⁾ A Gazdasági és Pénzügyi Tanács 2007. június 5-i következtetései.

⁽²⁾ A Tanács 2000. szeptember 29-i 2000/597/EK, Euratom határozata az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről (HL L 253., 2000.10.7., 42. o.).

⁽³⁾ Lásd az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatról és az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló (...) számú tanácsi határozat 4. és 5. cikkeivel összhangban a költségvetési egyensúlyhiányok korrekciójára vonatkozó végrehajtási intézkedésekről szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslatról szóló 4/2005. sz. számvevőszéki vélemény 10. bekezdését (HL C 167., 2005.7.7., 1. o.).

⁽⁴⁾ *International VAT Association, Combating VAT fraud in the EU – the way forward* („Nemzetközi Héatársaság, A héacsalás elleni küzdelem az EU-ban – az előre vezető út”), 2007. március.

⁽⁵⁾ HM Revenue & Customs, *Measuring Indirect Tax Losses – 2006* („A közvetett adóveszteségek mérése – 2006”), 2006. december.

⁽⁶⁾ A Szövetségi Pénzügyminisztérium havi jelentése – 2006. január, 45. o.

⁽⁷⁾ Lásd a szövegetet.

⁽⁸⁾ Lásd az Eurojust 2007. március 13-i sajtóközleményét.

⁽⁹⁾ HL L 264., 2003.10.15., 1. o.

⁽¹⁰⁾ HL L 24., 1992.2.1., 1. o.

6. A rendelet 2003. októberi elfogadásakor a Tanács leszögezte ⁽¹⁾, hogy a közigazgatási együttműködés eszközeit mindaddig nem használták ki eléggé. A Tanács arra szólított fel, hogy a csalás elleni eredményesebb küzdelem érdekében tegyék intenzívebbé az információcserét.

7. A rendelet háromféle információcseréről rendelkezik (lásd: 1. ábra):

- a) Információcsere a VIES elektronikus adatbázisán keresztül. A tagállamok kötelesek felvinni a kereskedőknek kiosztott héaazonosító számokra és az e kereskedők által bejelentett, Közösségen belüli termékértékesítésre vonatkozó információt. Ezt követően más tagállamok lekérhetik ezeket az adatbázisból, és összevethetik a saját kereskedők bevallásaival.
- b) Külön megkeresésre részletesebb információcsere, például ha a VIES-en keresztül történő vizsgálat és/vagy a kockázatelemzés eredménye valamely ügylet kapcsán gyanút ébreszt.
- c) Előzetes megkeresés nélküli információcsere, például ha valamely tagállamnak oka van feltételezni, hogy egy másik tagállamban megszegték a héajogszabályokat.

8. A rendelet alapján történő információcsere főként a központi összekötő hivatalokon keresztül zajlik. Minden tagállamnak ki kell jelölnie egy központi összekötő hivatalt, amely a más tagállamokkal történő kapcsolattartás fő felelőse. Ezen túlmenően a többi tagállammal való információcserével kapcsolatos hatáskört át lehet ruházni más minisztériumokra vagy egyes tisztviselőkre.

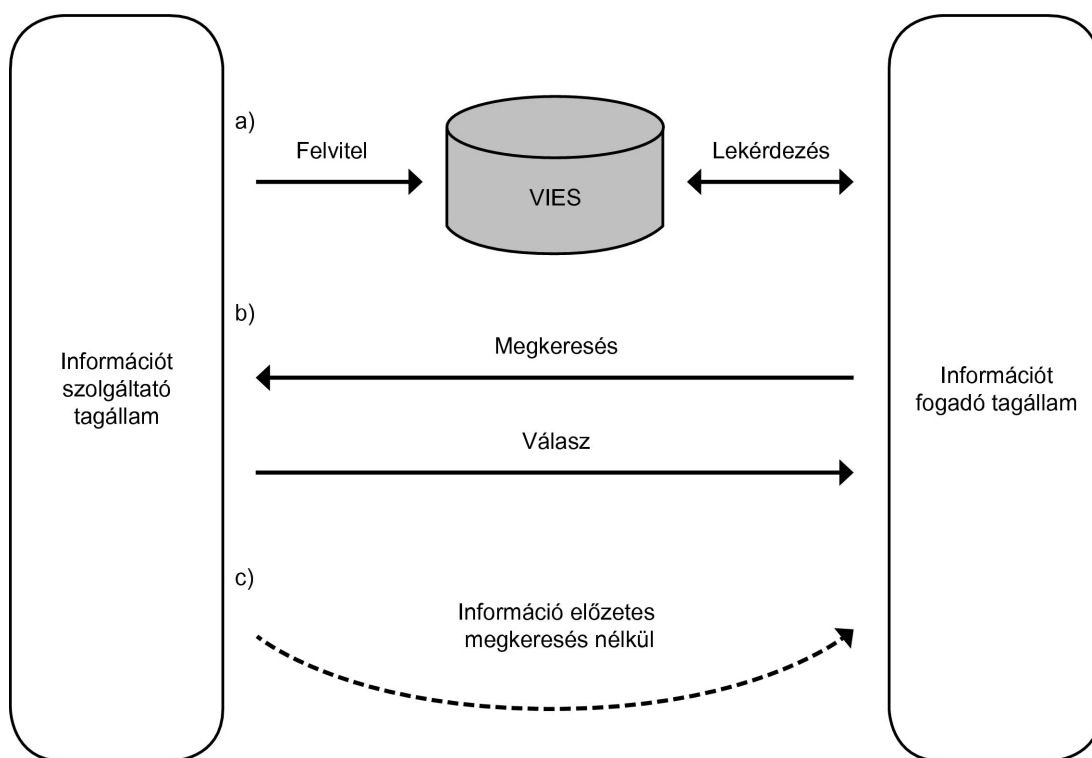
9. A rendelet szabályokat állapít meg továbbá a két vagy több tagállamban egyidejűleg végzett ellenőrzésekre, és lehetővé teszi az adótisztviselők más tagállamban való jelenlétét, például az ott tárolt iratokba való betekintés vagy a folyamatban lévő vizsgálatban való részvétel céljából.

10. A rendelet a Bizottságnak a tagállamok közötti közigazgatási együttműködés támogatása és értékelése terén is szerepet szán. Ebben segítséget nyújt számára a tagállamok képviselőiből álló Közigazgatási Együttműködési Állandó Bizottság (KEÁB).

11. Emellett ez a rendelet képezi – a Fiscalis programról szóló 2235/2002/EK határozattal együtt – a nemzeti közigazgatások közötti információcsere szolgáló elektronikus rendszerek kifejlesztésével és működőképességének fenntartásával, a többoldalú ellenőrzésekkel, az adótisztviselők képzési szemináriumaival és a tisztviselők közigazgatások közötti cseréjével kapcsolatos közösségi kiadások jogalapját ⁽²⁾.

1. ábra

Az információcsere típusai



⁽¹⁾ Lásd a rendelet 12. és 13. preambulumbekzdését.

⁽²⁾ Lásd az Európai Unió 2007-es pénzügyi évre vonatkozó általános költségvetése III. szakaszának 14 05. fejezetét – Adópolitika (HL L 77., 2007.3.16., 776–777. o.).

A Fiscalis pénzügyi keretét a 2003-tól 2007-ig terjedő időszakra 67,3 millió EUR-ban határozták meg.

AZ ELLENŐRZÉSI MEGKÖZELÍTÉS ÉS AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE

12. A Számvevőszék által végzett ellenőrzés célja annak értékelése volt, hogy a tagállamok közötti információcsere időben és eredményesen zajlik-e, illetve hogy megfelelő közigazgatási struktúrák és eljárások támogatják-e a közigazgatási együttműködést. Az ellenőrzés a következőkre terjedt ki:

- információcsere megkeresésre,
- információcsere előzetes megkeresés nélkül,
- információ a VIES adatbázison keresztül,
- a többoldalú ellenőrzési megközelítés erősítésének eszközei,
- a közigazgatási együttműködés Bizottság általi előmozdítása és értékelése.

13. A központi összekötő hivatalok felkeresésére hét tagállamban került sor 2006 folyamán ⁽¹⁾. Megvizsgáltak egy 420 – a tagállamok által 2005-ben küldött vagy kapott – megkeresésre történt információcsereből álló mintát, valamint értékelték a válaszadás idejét és a válaszok minőségét. Az egyes adómegállapítások pontossága azonban nem képezte az ellenőrzés tárgyát.

14. A helyszíni vizsgálatokra a Szerződés 248. cikkének (3) bekezdése alapján került sor, amely előírja, hogy a Számvevőszék az ellenőrzését szükség esetén a helyszínen, a Közösség többi intézményében, a Közösség vagy a tagállamok nevében bevételt vagy kiadást kezelő szervek helyiségeiben és a tagállamokban – beleértve a költségvetésből kifizetésben részesülő bármely természetes vagy jogi személy helyiségeit is – végzik. A német Pénzügyminisztérium azonban nem teljesítette a Számvevőszék ellenőrzési megkeresését, és annak a véleményének adott hangot, hogy az ilyen ellenőrzésnek nincs jogalapja. E jelentés Németországra vonatkozó észrevételei ezért más tagállamokban végzett vizsgálatok megállapításain, a Bizottságnál végzett vizsgálatok során szerzett információon, valamint nyilvánosan elérhető jelentéseken alapulnak.

15. A mintából kiválasztott 23 esetben ⁽²⁾ a Számvevőszék felkérte a tagállamokat, adjanak részletes tájékoztatást arról, hogy a megkeresést kezdeményező helyi adóhivatalok mihez kezdtek a csere útján szerzett információival.

⁽¹⁾ Ezekben az országokban került sor helyszíni vizsgálatra: Franciaország, Olaszország, Luxemburg, Hollandia, Lengyelország, Szlovénia és az Egyesült Királyság.

⁽²⁾ Németország – 4 eset; Belgium, Franciaország és az Egyesült Királyság – 3–3 eset; Ausztria, Írország és Hollandia – 2–2 eset; Finnország, Magyarország, Olaszország és Lengyelország – 1–1 eset. Franciaország és Németország eddig nem adott választ a Számvevőszék megkeresésére.

16. A Bizottságnál megvizsgálták az érintett – többek között a Fiscalis programot irányító – részlegek működését. Ugyancsak áttekintették a Közigazgatási Együttműködési Állandó Bizottság (KEÁB) működését is.

17. Felhasználták ezenfelül a hasonló ellenőrzéseket végző tagállami nemzeti ellenőrzési hivatalok jelentéseit és munkájának eredményeit. Megvizsgálták a Számvevőszék korábbi jelentéseiben ⁽³⁾ felvetett kérdések alakulását is.

ÉSZREVÉTELEK

Megkeresésre zajló információcsere a tagállamok között

18. A rendelet 5. cikke előírja a tagállamok közötti megkeresésre történő információcsere. Főszabály szerint megkeresés tárgya lehet bármely olyan információ, amely elősegítheti a héa helyes megállapítását, beleértve az egyedi esetekre vonatkozó információt is. Az adóigazgatás által kért információ másik tagállamban történő beszerzése érdekében a megkeresett hatóságnak úgy kell eljárnia, mintha az eljárást saját feladatai ellátása során folytatná le.

Az együttműködés intenzitása

19. A rendelet 2004. január 1-jei hatálybalépése óta az információ iránti megkeresések száma a 2003. évi 18 162-ről 2006-ban 29 381-re, vagyis 62 %-kal nőtt.

Az információcsere főként az Unió bővítése miatt fokozódott

20. A tagállamok által a Bizottságnak szolgáltatott adatok ⁽⁴⁾ elemzéséből azonban az tűnik ki, hogy ez a növekedés főként a bővítésnek ⁽⁵⁾ tudható be, mivel az EU-15 régebbi tagállama körében küldött megkeresések száma 2005-ben és 2006-ban a 2004-es szint alatt maradt (lásd: 1. táblázat).

⁽³⁾ 9/98. sz. különjelentés az Európai Unió pénzügyi érdekeinek a Közösségen belüli kereskedelmet terhelő héaterületén történő védelméről (HL C 356., 1998.11.20., 1. o.) és a 2001. évi éves jelentés 1.45–1.55. pontja (HL C 295., 2002.11.28., 9. o.).

⁽⁴⁾ A 2006-os évre vonatkozó adatok előzetes jellegűek.

⁽⁵⁾ Az EU 2004. május 1-jén 15 tagállamról 25 tagállamra bővült.

1. táblázat

Az információcserét érintő megkeresések száma (kérelmező országoként lebontva)

Év	Megkeresések a régi 15 EU-tagállam között	Megkeresések az új 10 EU-tagállamtól vagy irányukba	Megkeresések összesen
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

Forrás: Az 1925/2004/EK rendelet szerinti tagállami statisztikák, ellenőrzési számítások.
A 2006-os adatok előzetes jellegűek.

21. 2006-ban több mint 3,3 millió kereskedő bevallásában szerepelt más tagállamból történő beszerzés. Eszerint még ha azzal az óvatos feltételezéssel élünk is, hogy a 2006-ban megkeresésre történt 29 381 információcsere mindegyike más-más kereskedőre vonatkozott, az információcserében való érintettség valószínűsége egy kereskedőnél akkor is 0,9 % alatt volt. A valószínűségben az érintettségi arány ennél is alacsonyabb, hiszen voltak cégek, amelyekre több megkeresés is vonatkozott.

Kevés volt a közvetlen kapcsolatfelvétel a helyi hivatalok között

22. Annak, hogy az együttműködés nem vált intenzívebbé, egyik fontos oka az volt, hogy kevésbé használták ki a rendelet által nyújtott decentralizációs lehetőségeket. A rendelet elfogadásakor a Tanács leszögezte ⁽¹⁾, hogy mivel addig a kommunikáció alapvetően a központi összekötő hivatalok között zajlott, a helyi adóhivatalok között nem volt elegendő közvetlen kapcsolat, és e központosítottság miatt jórészt kihasználatlanok maradtak a közigazgatási együttműködési lehetőségek. A Tanács arra a következtetésre jutott, hogy lépéseket kell tenni az egyes szolgálatok közötti közvetlen kapcsolatok ösztönzésére.

23. A tagállamok eddig kevésbé éltek ezzel a lehetőséggel, és csak néhányuk ⁽²⁾ ruházott hatásköröket a területi szolgálataira. Ha ezt a decentralizációt csak a tagállamok kisebb részében hajtják végre, akkor a várt hatás jórészt el fog maradni, mivel a többi tagállam többségében nincsenek partnerek a decentralizált együttműködéshez.

⁽¹⁾ Lásd a rendelet (12) preambulumbekzdését.

⁽²⁾ Finnországban és Franciaországban rendszeresen és teljes körben megtörtént az ilyen hatáskörök átruházása a regionális adóhivatalokra.

Az időben történő válaszadás

A megkeresések felére késedelmesen érkezett válasz

24. A hatékony együttműködés megköveteli, hogy a megkereséseket gyors válaszadás kövesse, mert csak így lehet a család cégeket gyorsan azonosítani, és megnehezíteni, hogy a családok eltitkolhassák héacsalásból származó nyereségüket. A rendelet ezért kötelezi a tagállamokat, hogy a lehető leggyorsabban, de a megkeresés kézhezvételétől számítva legfeljebb három hónapon belül küldjék meg a kért információt. Amennyiben ez az információ már a megkeresett hatóság rendelkezésére áll, a teljesítés határideje egy hónapra csökken.

25. A tagállamok által szolgáltatott 2006. évi statisztikák szerint a megkeresések majdnem 50 %-át nem a határidőn belül válaszolták meg. Ez a 2005-ös évhez képest, amikor a késedelmes válaszok aránya 42 % volt, még növekedést is jelent.

26. Késedelmes válaszadás minden tagállamban előfordul, de gyakorisága tagállamonként jelentősen eltér. 2006-ban két tagállam ⁽³⁾ az esetek majdnem 90 %-ában határidőn belül válaszolt, míg nyolc tagállam ⁽⁴⁾ az esetek több mint 50 %-ában késedelmesen (lásd: 2. táblázat).

⁽³⁾ Litvánia és Szlovénia.

⁽⁴⁾ Cseh Köztársaság, Dánia, Spanyolország, Franciaország, Olaszország, Luxembourg, Hollandia és Portugália.

2. táblázat

Késedelmes válaszok tagállamonként

	Átvett megkeresések a kérelmező tagállam szerint		Késedelmes válaszok a kérelmező tagállam szerint (90 napos határidőn túl)		Késedelmes válaszok %-ban	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Belgium	1 471	1 610	537	604	36,5	37,5
Cseh Köztársaság	409	639	54	347	13,2	54,3
Dánia	679	832	282	511	41,5	61,4
Németország	6 255	6 929	2 707	3 195	43,3	46,1
Észtország	132	203	16	44	12,1	21,7
Görögország	213	318	103	138	48,4	43,4
Spanyolország	2 837	3 225	1 515	2 028	53,4	62,9
Franciaország	2 138	2 380	917	1 308	42,9	55,0
Írország	237	319	96	158	40,5	49,5
Olaszország	2 802	2 963	1 786	1 924	63,7	64,9
Ciprus	139	285	40	119	28,8	41,8
Lettország	144	403	13	122	9,0	30,3
Litvánia	192	166	13	18	6,8	10,8
Luxemburg	456	576	123	306	27,0	53,1
Magyarország	283	537	82	193	29,0	35,9
Málta	12	29	4	12	33,3	41,4
Hollandia	2 143	2 588	1 171	1 597	54,6	61,7
Ausztria	885	1 092	145	289	16,4	26,5
Lengyelország	588	772	80	308	13,6	39,9
Portugália	506	514	288	404	56,9	78,6
Szlovénia	96	118	9	15	9,4	12,7
Szlovákia	316	509	40	129	12,7	25,3
Finnország	179	177	25	44	14,0	24,9
Svédország	395	416	118	109	29,9	26,2
Egyesült Királyság	2 242	1 781	526	643	23,5	36,1
Összesen	25 749	29 381	10 690	14 565	41,5	49,6

Forrás: Az 1925/2004/EK rendelet szerinti tagállami statisztikák, ellenőrzési számítások.
A 2006-os adatok előzetes jellegűek.

27. Az egy hónapon belül adandó válaszokat illetően a statisztikák szerint ezt a határidőt a 2004. évi 2 154 esettel szemben 2006-ban csak 1 885 esetben tartották be. Eszerint a megkeresések teljes számával összevetve a korán adott válaszok aránya a 2004. évi 9,7 %-ról 2006-ban 6,4 %-ra csökkent.

28. A felkeresett tagállamok némelyikében ezenfelül arra derült fény, hogy egyes megkeresések egy évig vagy akár hosszabb ideig is elintézetlenek maradtak. Olaszországban például a Számvevőszék 2006. májusi vizsgálata idején 182 megkeresés várt megválaszolásra egyedül a 2004-es év utolsó négy hónapjából. Az Egyesült Királyságban 2006. elején még 121, 2003-ból és 2004-ből származó megkeresés volt elintézetlen.

Ritkán küldenek ideiglenes választ

29. A rendelet kifejezetten előírja, hogy amennyiben a megkeresett hatóság a megkeresésre a határidőig nem tud válaszolni,

haladéktalanul, írásban közli a megkereső hatósággal ennek okát és a várható teljesítési időpontot. Ennek ellenére ritkán küldtek előzetes értesítést a valószínű késedelemről. A Számvevőszék által vizsgált 57 elintézetlen ügyből csak 3 esetben küldtek ki értesítést a késedelmes teljesítésről.

30. A 2006. évi tagállami statisztikák szerint mindössze az összes eset 5 %-ában (a 14 565 késedelmes válaszadás közül 737 esetben) értesítették a megkereső hatóságokat a várható késedelemről. Ha a megkereső tagállam értesítést kapna arról, hogy megkeresésére nem várható gyors válasz, akkor tehetne alternatív intézkedéseket, értesítés híján azonban erre nem kerül sor.

31. A vizsgálat során olyan esetet is csak nagyon kis számban találtak, amikor a megkeresett hatóság előbb átadta a már birtokában lévő és ezért gyorsan rendelkezésre álló

részleges információt, majd az adóellenőrzés megtörténte után átfogóbb válasszal is szolgált.

A helyi adóhivatalok nem adnak elsőbbséget a megkereséseknek

32. Az ellenőrzés számos olyan tényezőt tárt fel, amely hátráltatja a határidőn belüli válaszadást. A késedelmek okát legtöbbször a helyi adóhivataloknál kell keresni. Nem mindig működik azt biztosító mechanizmus, hogy a helyi adóhivatalok legalább olyan fontos feladatként kezeljék a közigazgatási együttműködést, mint más tevékenységeiket⁽¹⁾. Hasonló megjegyzés szerepelt a dániai nemzeti ellenőrzési hivatal (NAOD) jelentésében⁽²⁾ is. A dán vám- és adóhatóságok ugyan célszámokat határoztak meg az ügyfeldolgozási határidők betartása tekintetében, de az ellenőrzés idején ezekbe a célszámokba a más országok adóhatóságaitól érkező megkeresések nem számítottak bele. A NAOD későbbi jelentése szerint a felelős miniszter időközben lépéseket tett a kérdés rendezésére.

33. Az információ iránti megkeresések kezelését számos egyéb ok is hátráltatta, többek között a következők: a kérést küldő tagállamok nem megfelelően használták az információkérő űrlapot (pl. egy formanyomtatványon nyújtottak be több megkeresést, túlzottan a szabad fogalmazású részre hagytak, szívesebben folyamodtak nem elektronikus kommunikációhoz); nehéz volt megérteni a kérés tényleges tartalmát (pl. az információ nem egyértelmű volta, nyelvi nehézségek vagy a formanyomtatványok hibás használata miatt); a megkeresett tagállamban kétségesnek találták egyes megkeresések hasznos voltát.

Hiányosságok egyes tagállamok felügyeleti rendszerében

34. Késedelmeket okozhat az is, hogy nem minden tagállam hozott létre megfelelő rendszereket a megkeresések felügyeletére és határidőn belüli elintézésére.

35. A beérkezett megkeresések kezelésében jó példával jár elől Luxemburg, Lengyelország, Szlovénia és az Egyesült Királyság, ahol a központi összekötő hivatalok belső határidőket tűznek ki, és eredményesen felügyelik azok betartását.

36. A vizsgálat tanúsága szerint Olaszországban az erre a célra a központi összekötő hivatal által beállított szoftvert nem használták eredményesen, így egyes adatok téves bevitele vagy a bevétel elmaradása a megkeresések nem megfelelő kezelésére vezetett. A központi összekötő hivatal túl későre, 10 nappal a határidő lejárata előttre időzítette az összekötő osztályoknak szóló emlékeztető kiküldését, így azok már nem tehettek meg a szükségessé intézkedéseket.

(1) A rendelet 5. cikkének (4) bekezdése előírja, hogy az adóigazgatás által kért információk másik tagállamban történő beszerzése érdekében a megkeresett hatóságnak úgy kell eljárnia, mintha az eljárást saját feladatai ellátása során folytatná le.

(2) Jelentés az állami elszámolásokkal foglalkozó bizottság számára a héa-körhíntacsálások ellen hozott intézkedésekről, Dánia Nemzeti Ellenőrzési Hivatala, 2006. szeptember.

37. Bár a holland és a francia központi összekötő hivatalok is előírták, hogy a helyi adóhivatalok milyen köztes határidőre válaszolják meg a beérkezett megkereséseket, egyik központi összekötő hivatal esetében sem utalt arra jel, hogy felügyelték volna az ütemterv betartását. Csak akkor intézkedtek a válaszadással késlekedő helyi adóhivatalok irányában, ha külön említetett kaptak a megkereső tagállamtól.

A központi összekötő hivatalok szervezeti felépítésének hiányosságai

38. Egyes felkeresett tagállamokban, ahol magas volt a késedelmes válaszok aránya, a Számvevőszék azt állapította meg, hogy a késedelmek és a felügyeleti gondok egyik oka a szervezeti felépítés bonyolultsága.

39. Olaszországban a központi összekötő hivatal mellett központi tagállami szinten három másik, a héa-együttműködés terén egyaránt illetékes összekötő szerv is működik. A többi tagállam bármely megkereséskor szabadon megválaszthatja, hogy a három összekötő szerv melyikével veszi fel a kapcsolatot, és közvetlenül ennek küldheti meg a megkeresést. A három összekötő szerv munkaeljárásai nincsenek egyeztetve, és elégtelen mind a közöttük folyó együttműködés, mind a központi összekötő hivatal által gyakorolt felügyelet. Az ilyen szervezeti rend a rendeletnek sem felel meg, mert az előírja⁽³⁾, hogy az egyes összekötő szerveknek vagy területi illetékességet, vagy különleges funkcionális felelősséget kell kapniuk.

40. A holland központi összekötő hivatal két független, külön irányítási struktúrájú szervezeti egységből áll, az egyik Amszterdamban, a másik Almelóban található. A Számvevőszék vizsgálata szerint egyes esetekben csaknem három hónapba tellett, amíg a helyi adóhivatalok által adott választ továbbküldték a megkereső tagállamoknak. Ezekben az esetekben a helyi adóhivatalok az Almelóban lévő központi összekötő szervnek küldték meg a választ, amely azt továbbította Amszterdamba, és azt onnan küldték meg a megkereső tagállamnak.

41. Németországban – a többi tagállamnak megadott információ szerint⁽⁴⁾ – a központi összekötő szerv feladatait a Központi Szövetségi Adóhivatal három egysége között osztották meg, ezek közül egy Bonnban, a másik kettő pedig Saarlouis-ban található. A többi tagállam nem kapott tájékoztatást arról, hogy ezek közül melyik a vezető központi összekötő szerv.

42. A szervezeti struktúrák bonyolultsága és a felügyeleti rendszer hiányosságai tehát összehangolási problémákat okoznak, és ez az egyik oka annak, hogy a különböző tagállamok által elkészített statisztikák között jelentős eltérések mutatkoznak. Több esetben jelentősen eltér az egy tagállamhoz annak állítása szerint beérkezett, illetve a többi tagállam szerint annak megküldött megkeresések száma (lásd: 3. táblázat)

(3) 2. cikk (3) bekezdés.

(4) Kontaktpunkte für die gegenseitige Amtshilfe im Bereich der Umsatzsteuer, Stand: 1. Februar 2007 (Kapcsolattartási pontok a forgalmi adó terén folyó, hatóságok közötti kölcsönös segítségnyújtáshoz, 2007. február 1-jei állapot) c. dokumentum.

3. táblázat

Eltérések tagállamonként (2005)

	Átvett megkeresések		Eltérés	%
	Az átvevő tagállam szerint	A kérelmező tagállamok szerint		
Belgium	1 552	1 471	81	5,5
Cseh Köztársaság	371	409	- 38	- 9,3
Dánia	642	679	- 37	- 5,4
Németország	8 295	6 255	2 040	32,6
Észtország	139	132	7	5,3
Görögország	238	213	25	11,7
Spanyolország	2 652	2 837	- 185	- 6,5
Franciaország	2 296	2 138	158	7,4
Írország	259	237	22	9,3
Olaszország	1 284	2 802	- 1 518	- 54,2
Ciprus	114	139	- 25	- 18
Lettország	153	144	9	6,3
Litvánia	180	192	- 12	- 6,3
Luxemburg	468	456	12	2,6
Magyarország	320	283	37	13,1
Málta	13	12	1	8,3
Hollandia	2 089	2 143	- 54	- 2,5
Ausztria	942	885	57	6,4
Lengyelország	557	588	- 31	- 5,3
Portugália	481	506	- 25	- 4,9
Szlovénia	89	96	- 7	- 7,3
Szlovákia	306	316	- 10	- 3,2
Finnország	173	179	- 6	- 3,4
Svédország	438	395	43	10,9
Egyesült Királyság	2 241	2 242	- 1	0,0
Összesen	26 292	25 749	—	—
ELTÉRÉSEK ABSZOLÚTÉRTÉKÉNEK ÖSSZEGE			4 441	17,2

Forrás: Az 1925/2004/EK rendelet szerinti tagállami statisztikák, ellenőrzési számítások.

A válasz minősége

43. A mintában szereplő megkeresések és válaszok vizsgálata szerint a szolgáltatott információ bemutatásmódja ugyan időnként nem volt megfelelő, a tájékoztatás maga azonban a legtöbb esetben átfogóan és részletesen adott választ a feltett kérdésekre. A Számvevőszék azon kérdésére, hogy hogyan hasznosítottak egyes csere útján szerzett információkat (lásd: 15. bekezdés), a tagállamok válaszukban kijelentették,

hogy a szóban forgó ügyekben a kapott válaszok lehetővé tették a hea helyes megállapítását.

Az értékelés szerint az együttműködés eredményekre vezethet

44. Jelenleg nincs jogszabályi követelmény a közigazgatási együttműködés eredményeinek értékelésére, de néhány tagállam folytatott ilyen gyakorlatot. Ezek az értékelések igazolják a köz-igazgatási együttműködés hasznosságát.

45. Franciaországban – bár az együttműködés pénzügyi kihatását nem értékelték – az illetékes hatóságok egy elemzése szerint a 2005-ben kapott válaszok 34 %-a igazolta vagy tárta fel valamely Franciaországban vagy más tagállamban történt csalás fennállását.

46. A szlovéniai központi összekötő hivatal értékelte a szlovén hatóságokhoz 2005-ben beérkezett 89 közigazgatási együttműködési megkeresést. E szerint az értékelés szerint a 21 megkeresés esetében kezdeményezett közigazgatási vizsgálat körülbelül 1,5 millió EUR pótlólagos héabeszédést eredményezett.

47. A lengyel központi összekötő hivatal által 2006-ban végzett elemzés szerint 713 megkeresést követő információcsere 64 csalási ügy feltárására vezetett.

48. Felmerült azonban, hogy aggályos a „csalárd kereskedő” típusú feltételezett csalások tekintetében kicserélt információ minősége. Németország 2005-ben arról számolt be a KEÁB-nak, hogy a más tagállamoktól beszerzett információ nem olyan részletes, hogy német bíróság előtt perben fel lehetne használni. Miután a kérdést a KEÁB azóta ismételtlen megvitatta, új kérdőívet dolgoztak ki azon ügyek kezelésére, ahol a tagállami bírósági eljárások részletesebb információszolgáltatást tesznek szükségessé. A tagállamok eddig azonban nem jutottak megegyezésre abban, hogy milyen körülmények fennállásakor, illetve milyen feltételek teljesülésekor legyen használható ez a kérdőív.

49. Nem létezik olyan mechanizmus sem, amelynek révén az információ iránti megkeresésre adott válaszok felhasználói visszajelzést adnának a kapott információ hasznosságáról. A válasz esetleges hiányosságairól szóló visszajelzés híján így nincs mit felhasználni a megkeresések kezelésének tökéletesítéséhez.

Információcsere előzetes megkeresés nélkül

50. A rendelet 17., az előzetes megkeresés nélküli tagállamközi információcsereéről szóló cikke előírja, hogy az egyes tagállamoknak három esetben kell információt továbbítaniuk a többi tagállam számára. Először: ha egy másik tagállamban az ellenőrzési rendszer eredményessége feltétlenül a származási tagállam által szolgáltatott információon múlik; másodsor: ha a másik tagállamban a héajogszabályok megszegésének gyanúja áll fenn; harmadszor pedig abban az esetben, ha a másik tagállamban (csalás vagy adóelkerülés miatt) adóvesztesség kockázata áll fenn. Mindez együtt igen széles körű kötelezettséget jelent.

51. A 18. cikk azonban korlátozza a 17. cikkben előírt kötelezettséget, amennyiben kijelenti, hogy a tagállamok szabad választásuk szerint határozhatják meg, hogy kicserélnek-e bizonyos kategóriájú információt előzetes megkeresés nélkül is.

Nem használják ki kellően az előzetes megkeresés nélküli információcsereben rejlő lehetőségeket

52. Összesen 5 olyan kategóriát, ezen belül pedig 13 alkategóriát határoztak meg ⁽¹⁾, amelyekben automatikus csere ⁽²⁾ vagy strukturált automatikus csere ⁽³⁾ útján továbbítható információ. E kategóriákba tartozik például az olyan információ, amely egy más tagállamban letelepedett adóalany héaazonosító számára vagy (az esetleg) csalárd kereskedőknek minősülő, ám nem törölt héaazonosító számú adóalanyokra vonatkozik.

53. Az egyes tagállamok igen eltérően kezelik az információcsere ezek a kategóriáit. Németország például azt közölte a Bizottsággal, hogy minden kategóriában cserél információt, Franciaország viszont csak egy alkategória tekintetében történő részvételét jelentette be. A tagállamok statisztikai ezekről az előzetes megkeresés nélküli, automatikus információcserekről igen gyenge minőségűek. A statisztikák eltérései – amelyeket főként annak eltérő felfogása okoz, hogy mi minősül jelentendő eseménynek – lehetetlenné teszik bármiféle értelmezhető következtetés levonását a kapott adatokból.

54. A rendelet 19. cikke előírja, hogy a tagállamok az előre meghatározott kategóriákban zajló információcsere felül átadhatnak egymásnak a héa helyes megállapításához szükséges bármely információt is. Az ilyen együttműködésre példa a belga kezdeményezésre létrehozott Európai Körhintacsalás-ellenes Hálózat (Eurocanet), amely az Európai Csalás Elleni Hivatalon keresztül bizottsági támogatásban részesül. A hálózat célja, hogy gyorsítsa az információ cseréjét néhány olyan konkrét társaságra vonatkozóan, amelyek esetében fennáll a gyanú, hogy „csalárd kereskedő” típusú csalásban érintettek. Az ilyen típusú, valamilyen tagállam részvételével zajló információcserenél a Bizottságnak nincsen meg a statisztikai adatok gyűjtéséhez szükséges hozzáférése.

⁽¹⁾ Lásd az 1925/2004/EK bizottsági rendelet 3. és 4. cikkét (HL L 331., 2004.11.5., 13. o.).

⁽²⁾ Előre meghatározott információ előre megállapított időpontokban történő rendszeres közlése.

⁽³⁾ Előre meghatározott információ rendszeres közlése annak rendelkezésre állásakor.

55. Az ellenőrzés során arra is fény derült, hogy az előzetes megkeresés nélkül továbbított információt nem mindig használták fel megfelelően. A luxemburgi központi összekötő hivatal például arról számolt be, hogy ismételten kaptak olyan adatokra vonatkozó megkereséseket, amelyeket pedig már korábban, saját kezdeményezésre megküldtek a többi tagállamnak.

56. Gyakran kerül sor arra is, hogy az információ iránti megkeresésekre adott válaszok kifejezetten nem kért, de hasznosnak ítélt többletinformációt is tartalmaznak, például egy adott társasággal üzleti kapcsolatban álló egyéb kereskedőkre vonatkozóan. A litván állami számvevőszék egyik ellenőrzésének ⁽¹⁾ megállapítása szerint az ilyen, más tagállam által az információ iránti megkeresésre adott többletinformációt nem továbbították a megfelelő hatóságoknak.

Héainformációcsere-rendszer (VIES)

57. A VIES az adóhatóságok közötti jórészt automatizált adatcserére szolgáló, közös számítógépes hálózat. A VIES révén a kereskedők arról is meg tudnak győződni, hogy más tagállamokban lévő kereskedelmi partnereik nyilvántartásba vannak-e véve.

58. A VIES hálózat információt nyújt a tagállamok által kiadott héaregisztrációs számokról, azok kibocsátásának időpontjáról, megadja a kereskedő nevét, címét és adott esetben a héaazonosító szám érvényessége megszűnésének időpontját. Lehetséges egy adott héaazonosító szám történetének, azaz attribútumai valamennyi módosításának ellenőrzése is.

59. A tagállamok emellett a VIES-en keresztül közlik egymással a kereskedők más közösségi tagállamokba történő termékértékesítéseinek adatait is. Az adatcsere az egyes naptári negyedévekre vonatkozóan összeállítandó összesítő nyilatkozatok alapján történik, amelyeknek rögzíteniük kell a más tagállamokban levő egyes beszerzők számára értékesített termékek összértékét. Az adóhatóságok – a héajogszabályok megszegésének feltárása céljából – összevethetik ezt az információt a belföldi kereskedők által a Közösségen belüli termékértékesítésről tett bevallásokkal.

Az időben történő adatszolgáltatás

60. A gazdasági szereplőknek összesítő nyilatkozatot kell kiállítaniuk minden olyan Közösségen belüli termékértékesítésükről, amely héaazonosító számmal rendelkező vevő számára történt. Az egyes nyilatkozatok naptári negyedévekre vonatkoznak. A rendelet szerint az információt a lehető leghamarabb, de legkésőbb azon naptári negyedévnek a végétől számított három hónapon belül fel kell vinni, amelyre vonatkozik. Ezért még ha a kereskedők időben be is nyújtják nyilatkozataikat, akkor is megtörténhet, hogy valamely, a Közösségen belüli termékértékesítésre vonatkozó januári információ csak júniusban, azaz csaknem hat hónappal később lesz a VIES-ben elérhető.

A VIES eredményességét gátolja, hogy soká tart az adatok összegyűjtése és továbbítása

61. Több tagállam már most is havi frissítésben gyűjt adatokat a Közösségen belüli termékértékesítésről, és a KEÁB-ban is többször vita tárgyát képezte az információtovábbítási határidők rövidítése. A tagállamok azonban mindeddig nem tudtak megegyezni abban, hogy mindnyájan rövidebb továbbítási időszakokkal dolgozzanak.

Az adatok hozzáférhetősége és pontossága

62. Minden tagállam csak a saját kereskedői részvételével folytatott ügyletek adataihoz fér hozzá a VIES-ben. Emiatt mindannyiszor, ha egy tagállamnak egy csalási hálózat esetleges leleplezéséhez információra van szüksége a más tagállamokkal folytatott kereskedelmi műveletekről, információ iránti megkeresést kell küldenie az érintett tagállamoknak. Ennek megválaszolása időbe telik, és mindkét tagállamban emberi erőforrásokat köt le.

63. A rendelet 22. cikke előírja, hogy a tagállamok gondoskodjanak adatbázisaik naprakész, teljes és pontos voltáról. Amint azt a KEÁB-on belül folyó viták mutatják, a tagállamok jelenlegi felfogása nem egységes abban a kérdésben, hogy miként biztosítható a VIES adatainak minősége és megbízhatósága. Egyelőre a rendelet 22. cikkének előírása ellenére sem határozták meg az annak megítéléséhez szükséges szempontokat, hogy milyen fajta adatváltoztatásokat kell érdektelennek, lényegtelennek vagy nem hasznosnak, tehát fel nem tüntetendőnek tekinteni.

64. A nemzeti ellenőrző hivatalok munkája az adatok megbízhatóságának problémájára is rávilágít. Példaként említhető, hogy milyen jelentéstételi eltérésekre derült fény a Cseh Köztársaság és a Szlovák Köztársaság legfelső ellenőrző intézményei által párhuzamosan végzett ellenőrzés során ⁽²⁾. Az adóalanyok által az értékesítésre vonatkozóan más tagállamokban, illetve a beszerzésre vonatkozóan a Cseh Köztársaságban vagy a Szlovák Köztársaságban bejelentett adatok közötti eltérések többek között abból adódtak, hogy a Közösségen belüli értékesítésekre és beszerzésekre vonatkozó jelentéstétel módszerei az egyes tagállamokban eltérőek. Emiatt fordulhatott elő például, hogy a szállító összesítő nyilatkozata más negyedévre számolta el a Közösségen belüli értékesítést, mint a vevő héaelszámolása a Közösségen belüli beszerzést.

⁽¹⁾ Állami ellenőrzés a hozzáadottérték-adóra vonatkozó információk kicserélése terén folytatott együttműködésről, 2006. június 30., VA-8000-4-13. sz., 18. oldal.

⁽²⁾ Lásd a „Cseh Köztársaság és a Szlovák Köztársaság hozzáadottérték-adó igazgatásának 2005. évi párhuzamos ellenőrzésének eredményeiről” szóló jelentést.

65. A lengyel Legfelső Ellenőrző Kamara egy jelentése ⁽¹⁾ arra hívta fel a figyelmet, hogy a Közösségen belüli beszerzésekre vonatkozó összesítő nyilatkozatok rendelkezésre állása jelentősen javítja az ellenőrzési lehetőségeket, és megkönnyíti a csalási kísérletek feltárását. Bár egyes tagállamok már gyűjtenek ilyen adatokat a kereskedőiktől, jelenleg csak az értékesítésekre vonatkozó összefoglaló nyilatkozatok VIES-be történő felvitele kötelező.

A héaazonosító számok kereskedők általi ellenőrzése

66. A rendelet 27. cikkének (4) bekezdése előírja, hogy a szállítók megerősítést kaphassanak bármely adott személy héaazonosító számának érvényességéről. Minden tagállam saját rendszerrel rendelkezik a héaazonosító számok érvényesítésére. Tagállamtól függően a megerősítési kérelmeket telefonon, faxon, vagy egy honlapon keresztül, elektronikusan lehet megtenni.

67. 2002 óta a Bizottság honlapján elérhető egy „VIES héaazonosító szám érvényesítése” néven ismert eszköz, amely lehetővé teszi, hogy a kereskedők online ellenőrizhessék a héaazonosító számokat. Tizenegy tagállam teszi lehetővé a szám ellenőrzésekor a kereskedő nevének és címének megjelenítését, míg további három tagállam csak a kereskedő nevét jeleníti meg. A többi 13 tagállam csak a héaszám érvényességét erősíti meg, de nem ad további információt a kereskedőről.

68. A nyújtott információ nem teljesen megbízható az olyan alapfogalmak eltérő értelmezése következtében, mint a tevékenység kezdete vagy vége, illetve azért, mert egyes tagállamok visszamenőlegesen frissítik az adatbázisaikat. Ilyen visszamenőleges frissítések esetén az adóhatóság nehezen tudja ellenőrizni, hogy valamely vizsgált ügylet idején a rendszer érvényesként tüntetett-e fel adott héaazonosító számot.

A VIES funkcióinak fejlesztései (VIES II)

69. A VIES 1992 óta működik. 2004-ben döntöttek a rendszer továbbfejlesztéséről az új igények kiszolgálása és a technológiai fejlesztések beépítése céljából. Ennek eredménye lesz a VIES II, a létező VIES rendszer új jellemzőkkel való fokozatos kiegészítése révén.

⁽¹⁾ Tájékoztató az állami költségvetés hozzáadottérték-adóból származó bevételeinek az adóhatóságok általi beszedésére vonatkozó 2004–2005. évi ellenőrzés megállapításairól. Legfelső Ellenőrző Kamara, 2006. június.

70. A VIES II-re vonatkozó megvalósíthatósági tanulmány hat fejlesztési területet említett:

- a VIES-adatok begyűjtésének javítása,
- a VIES-adatok általános minőségének javítása,
- új szolgáltatások felvétele a VIES-be (B2B) ⁽²⁾,
- egyablakos mechanizmus ⁽³⁾,
- formanyomtatványok kicserélése,
- a jelenlegi funkciók fejlesztése.

A megvalósíthatósági tanulmányt a KEÁB 2004 márciusában, az egyik ülésén jelentette be, a Bizottság által javasolt hatály és célkitűzések alapján. A tanulmány abból az alapfeltételezésből indult ki, hogy a szolgáltatások adóztatásának helye valószínűleg 2007 januárjától változik meg, az egyablakos rendszer pedig 2006 júliusában kezdődik, ezért ez a két terület kapott elsőbbséget. Mivel az alapfeltételezések tévesnek bizonyultak, az eddigi igyekezet nem vezetett számottevő javulásra sem a VIES-adatok gyűjtésében, sem általános minőségükben.

A többoldalú ellenőrzési megközelítés előmozdításának eszközei

Adózási tisztviselők jelenléte más tagállamokban

71. A rendelet 11. cikke jogalapot ad arra, hogy kijelölt tisztviselők például abból a célból jelen lehessenek más tagállamokban, hogy betekintsenek az ott tárolt iratokba, vagy részt vegyenek a kereskedőkre vonatkozó vizsgálatokban.

72. E lehetőségeket csak korlátozott mértékben használták ki (lásd: 4. táblázat). 2006 vonatkozásában csak hat tagállam számolt be olyan esetekről, amikor tisztviselőik jelen voltak más tagállam közigazgatási hivatalaiban (összesen 15 eset). Csak három tagállam számolt be olyan esetekről, amikor tisztviselői részt is vettek más tagállam közigazgatási vizsgálatáiban (összesen 3 eset).

⁽²⁾ B2B az olyan szolgáltatásnyújtás, amelyben a szolgáltatást nyújtó és igénybe vevő is vállalkozás.

⁽³⁾ Olyan rendszer, amelyben a kereskedő az Európai Unió egészében végzett tevékenysége tekintetében teljesítheti a hozzáadottérték-adóval kapcsolatos kötelezettségeit kizárólag a letelepedése szerinti tagállamban.

4. táblázat

Egyéb lehetőségek igénybevétele

	Tisztviselők jelenléte más tagállamok közigazgatási hivatalaiban		Részt vevő tisztviselők száma más tagállamok közigazgatási eljárásaiban		Egyidejűleg szervezett ellenőrzések száma	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Belgium	8	3	0	0	3	5
Cseh Köztársaság	0	0	0	0	0	0
Dánia	n/k	0	n/k	0	0	0
Németország	0	5	0	1	7	3
Észtország	n/k	0	n/k	0	0	1
Görögország	n/k	0	n/k	0	n/k	0
Spanyolország	0	n/k	0	n/k	0	0
Franciaország	1	0	1	0	4	4
Írország	1	1	1	0	3	2
Olaszország	n/k	n/k	n/k	n/k	0	0
Ciprus	0	0	0	0	0	0
Lettország	0	0	0	0	0	0
Litvánia	0	0	0	0	0	0
Luxemburg	n/k	0	n/k	0	0	0
Magyarország	0	0	0	0	0	1
Málta	n/k	0	n/k	0	n/k	0
Hollandia	1	3	3	1	10	1
Ausztria	0	1	0	0	0	4
Lengyelország	0	0	0	0	0	0
Portugália	0	0	0	0	0	0
Szlovénia	0	0	0	0	0	0
Szlovákia	0	0	0	0	0	0
Finnország	0	0	0	1	1	0
Svédország	1	2	0	0	0	2
Egyesült Királyság	7	0	0	0	0	2
Összesen	19	15	5	3	28	25

Forrás: Az 1925/2004/EK rendelet szerinti tagállami statisztikák, ellenőrzési számítások.
n/k – A tagállam nem közölt adatot.
A 2006-os adatok előzetes jellegűek.

Egyidejű és többoldalú ellenőrzések

73. A rendelet 12. cikke lehetővé teszi, hogy két vagy több tagállam egyidejűleg végezzen ellenőrzéseket saját területén egy vagy több olyan gazdasági szereplő adózási helyzetében, akikhez a tagállamoknak közös vagy egymást kiegészítő érdekeik fűződnek. A rendelet szerint az egyes tagállamok önállóan határozzák meg, mely adóalanyok egyidejű ellenőrzését javasolják. A többi érintett tagállam ezt követően dönt arról, hogy részt kíván-e venni az egyidejű ellenőrzésben.

74. 2006-ban összesen 25⁽¹⁾ ilyen egyidejű ellenőrzésről számoltak be.

⁽¹⁾ Ebbe a számba egyes ellenőrzéseket talán kétszer is beleszámoltak, mivel néhány ellenőrzés közös kezdeményezésre indult.

75. Az egyidejű ellenőrzésekre sor kerülhet többoldalú ellenőrzések formájában, amint azt a Fiscalis programról szóló határozat előírja. E határozat értelmében utazási költségre és napidíjra igényelhető támogatás. Az utóbbi időben jelentősen egyszerűbbé és egyértelműbbé vált az ilyen, rendszerint magas fokú koordinációt igénylő ellenőrzések kezdeményezésére és elvégzésére vonatkozó eljárás⁽²⁾.

76. 2005-ben összesen 12 ilyen többoldalú ellenőrzést szervezett 5 különböző tagállam. Bár ez magasabb, mint a 2001–2004. időszakra jellemző szám⁽³⁾, mégsem éri el a 2000. évi csúcst, amikor 16 többoldalú ellenőrzésre került sor.

⁽²⁾ Többoldalú ellenőrzési útmutató – 2004. évi változat.

⁽³⁾ A többoldalú ellenőrzések száma évenként: 2001: 6 tagállam szervezett 8 ellenőrzést; 2002: 5 tagállam szervezett 5 ellenőrzést; 2003: 2 tagállam szervezett 3 ellenőrzést, 2004: 6 tagállam szervezett 7 ellenőrzést.

77. A holland hatóságok szerint az ilyen ellenőrzések jelentős összegű pótlólagos héakivetést eredményezhetnek. A három, Hollandia által szervezett és 2005-ben véget ért többoldalú ellenőrzés során 35 millió EUR további héakötelezettséget állapítottak meg. A luxemburgi adóhatóság beszámolója szerint egy esetben ⁽¹⁾ az Egyesült Királyság hatóságaival közösen, több mint három éven át folytatott többoldalú ellenőrzésüknek köszönhetően sikerült felgöngyölíteni egy 80 millió EUR értékű, mobiltelefonokkal végrehajtott csalás mögött álló hálózatot.

A közigazgatási együttműködés Bizottság általi előmozdítása és értékelése

78. A rendelet a Bizottságra rója a tagállamok közötti közigazgatási együttműködés támogatásának és előmozdításának, illetve annak az utóbbiakkal közösen történő értékelésének a szerepét. A Bizottságnak továbbá az együttműködés javítása céljából össze kell gyűjtenie a tagállami tapasztalatokat.

79. A KEÁB-on belül a Bizottság több javaslatot tett a közigazgatási együttműködés javítására. Ilyen volt például az a bizottsági kezdeményezés, hogy rövidítsék le a Közösségen belüli termékértékesítés összességét nyilatkozatainak elkészítési határidejét, vagy hogy a VIES nyújtson több információt a kereskedőkről. A Bizottság legtöbb javaslatának nem lett foganatja.

80. A KEÁB kérésére a Bizottság külön formanyomtatványt készített („Trend formanyomtatvány”) avégett, hogy a tagállamok így számoljanak be a „csalárd kereskedő” típusú csalásokkal kapcsolatos intézkedéseik körüli fejleményekről. Mindaddig azonban egy tagállam se szolgáltatott információt ezen a formanyomtatványon. A Bizottság nem kapott tájékoztatást a rendelet hatálya alá tartozó kérdésekre vonatkozó valamennyi kétoldalú tagállamközi megállapodásról sem.

81. Ezért a Bizottság az adócsalás elleni küzdelem fokozására irányuló koordinált stratégia kialakításának szükségességéről szóló 2006. évi közleményében ⁽²⁾ kijelentette, hogy ideje létrehozni egy számszerűsíthető mutatókon alapuló felügyeleti rendszert annak biztosítására, hogy a tagállamok képesek legyenek e téren hatékonyan segítséget nyújtani egymásnak, illetve hogy ezt meg is tegyék. Eddig azonban a Bizottság nem tett semmiféle konkrét jogalkotási javaslatot egy ilyen felügyeleti rendszer bevezetésére.

82. Emellett – a rendelet hatálybalépése után három évvel – a Bizottság még mindig nem értékelte a közigazgatási együttműködés tagállami megszervezését, illetve azt, hogy megfelel-e az a rendeletnek.

(1) „Administration de l'enregistrement et des domaines” (Telekkönyvi és birtokhivatal), Rapport d'activité 2006 (2006. évi tevékenységi jelentés), 20. o.

(2) COM(2006) 254 végleges, 2006. május 31.

83. A rendelet 41. cikkének (2) bekezdése értelmében a Bizottság munkatársai csak annyiban férhetnek hozzá a kicserélt információhoz, amennyiben az a kommunikációs hálózat fenntartásához és fejlesztéséhez szükséges. A kicserélt operatív információ tartalmához való hozzáférés nélkül a Bizottság azonban nem tud egyedül képet alkotni a problémák okairól, illetve javaslatokat tenni azok megoldására.

A hatékony együttműködés egyéb korlátai

84. Az ellenőrzés folyamán számos más olyan problémára is fény derült, amely gátolja az együttműködés teljes körű kihasználását, illetve útját állja az előrelépési lehetőségeknek.

Nincsenek közös szabályok a héaazonosító számok bevonására

85. Az, hogy egy kereskedő héaazonosító számát azonnali hatállyal be lehet vonni, fontos eszköz a csalárd tevékenység meggátolásában, és a becsületes vállalkozók védelmében.

86. A vonatkozó közösségi jogszabályok ⁽³⁾ elemzéséből az vonható le, hogy a valós gazdasági tevékenységet nem végző, az ügyletekben való részvételt a héacsalásokkal összefüggésben pusztán színlelő kereskedők nem jogosultak héaazonosító szám birtoklására.

87. A közösségi jogszabályok azonban nem állapítanak meg a héaazonosító számok törlésére vonatkozó eljárásokat vagy feltételeket, például arra az esetre, ha egy kereskedő egyaránt részt vesz jogszerű és csalárd gazdasági tevékenységben. Az ilyen esetekre eltérő nemzeti jogszabályok és nemzeti gyakorlat vonatkozik.

A határon átnyúló büntetőeljárás kezdeményezésének nehézségei

88. A Számvevőszéket ellenőrzése során arról tájékoztatták, hogy egyes tagállamokban ⁽⁴⁾ nagyon nehéz a csalárd rendszerekben – például körhintacsulásra létrehozott láncban – részt vevő személyek ellen büntetőeljárást kezdeményezni, ha a csalás csak más tagállamokat érint.

89. Mint az Egyesült Királyság Nemzeti Ellenőrző Hivatala beszámolt róla ⁽⁵⁾, a dán adóhatóságok arról a gyanújukról értesítették őket, hogy egyes dán társaságok csalárd brit kereskedők ellátási láncában vesznek részt. Mivel azonban Dániában nem keletkezett adóvesztés, csak korlátozott bünyogi nyomozást lehetett lefolytatni.

(3) A Tanács 2006/112/EK irányelve (2006. november 28.) a közös hozzáadottértékadó-rendszerről.

(4) Franciaországban és Luxemburgban.

(5) Lásd a Főszámvevő 2006. július 7-i rendes jelentésének 4.32. bekezdését. A jelentést Ófelsége Adóhivatalának 2005–2006. évi elszámolásaival együtt tették közzé.

90. A Német Szövetségi Számvevőszék arról számolt be ⁽¹⁾, hogy nem jutott megegyezésre más tagállamokkal a Közösségen belüli héacsalások miatti büntető felelősségre vonás tekintetében. Az ilyen megállapodások léte a német jogszabályok szerint előfeltétele lett volna annak, hogy büntetőeljárást indíthassanak az ilyen csalásokban részt vevő kereskedők ellen.

91. Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény ⁽²⁾ előírja, hogy minden tagállamnak hatékony, arányos és elrettentő büntetőjogi büntetéseket kell megállapítania nemzeti jogában a csalás elleni küzdelem érdekében, és eredményesen együtt kell működnie a többi tagállammal. Az 1. cikk úgy rendelkezik, hogy az egyezmény azokra az esetekre is vonatkozik, amikor a csalás az EU-költségvetés forrásainak jogellenes csökkenését eredményezi. A Tanács által az egyezmény tekintetében elfogadott magyarázó jelentés ⁽³⁾ értelmében a héát azonban kivonták az egyezmény hatálya alól ⁽⁴⁾.

Élégtelen a héacsalások számszerűsítése és elemzése

92. A Közösségen belüli héacsalás ellen sem a tagállamok, sem a Bizottság nem tudnak eredményesen fellépni mindaddig, amíg nem rendelkeznek megbízható becslésekkel az előforduló csalások nagyságrendjéről, illetve a leginkább érintett gazdasági ágazatokra vonatkozó információval. A Bizottság mindezekig nem dolgozott ki sikeres közös megközelítést ennek eléréséhez.

93. A hozzáadottérték-adó terén végzett tevékenységek támogatásáról szóló, 2006. december 12-i állásfoglalásában a kapcsolattartó bizottság ⁽⁵⁾ megbízott egy munkacsoportot azzal, hogy tegyen ajánlásokat a héaveszteségek megbecsülésére szolgáló egységes modellre. Egy közös szempontrendszer azt is lehetővé tenné, hogy a tagállamok tisztázhassák, csakugyan sikerrel járt-e a csalás elleni küzdelemük, vagy pusztán annyit eredményezett, hogy a héacsalás frontja más gazdasági ágazatokba vagy más tagállamokba helyeződött át.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

Következtetések

94. A 2004-ben bevezetett új szabályok ellenére a tagállamok között a héa terén zajló közigazgatási együttműködés még mindig nem elég intenzív a Közösségen belüli héaelkerülés és csalás leküzdésére.

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

⁽²⁾ Az egyezmény 1995-ben született az Európai Unióról szóló szerződés K.3 cikke alapján (HL C 316., 1995.11.27., 49. o.).

⁽³⁾ HL C 191., 1997.6.23., 1. o.

⁽⁴⁾ Ezt a problémát már a 9/98. sz. különjelentés 2.3–2.9. bekezdése is leírta.

⁽⁵⁾ A kapcsolattartó bizottság az EU országai legfőbb ellenőrzési intézményeinek vezetőiből áll.

95. Mindeddig a legtöbb tagállam nem használta ki teljesen azt a közösségi jogszabályok által nyújtott lehetőséget, hogy helyi vagy területi adóhivatalaik hatáskörrel és felelősséggel ruházzák fel a más tagállamokban lévő adóhatóságokkal való közvetlen kapcsolatok tekintetében (lásd: 19–23. bekezdés).

96. A megkeresésre történő információcserét – a tagállamok közötti közigazgatási együttműködés e fő eszközét – hátráltatja a késedelmes válaszok magas aránya, illetve az, hogy nem kerül sor ideiglenes válaszadásra. A késedelmes válaszok gyakorisága azonban tagállamonként jelentősen eltér (lásd: 24–31. bekezdés).

97. A megkeresések megválaszolásának késedelmét legtöbbször az okozza, hogy a helyi adóhivatalok nem adnak elsőbbséget a megkereséseknek. Késedelmi ok az is, hogy egyes tagállamokban hiányosságok tapasztalhatók a felüyeleti rendszerben és/vagy a központi összekötő hivatal szervezeti felépítésében (lásd: a 32–42. bekezdés).

98. Az értékelés azt mutatja, hogy az együttműködés eredményekre vezet. Amennyiben a megkereséseket a szabályoknak megfelelően válaszolják meg, azok gyakran lehetővé teszik csalás létezésének feltárását vagy megerősítését, és pótlólagos héabeszédésre vezethetnek. Aggályos azonban, hogy a feltételezett csalárd kereskedők vonatkozásában kicserélt információ nem mindig ad elegendő alapot a csalók elleni sikeres bírósági eljáráshoz (lásd: 43–49. bekezdés).

99. Nincs megfelelően meghatározva, hogy milyen keretben történjék az előzetes megkeresés nélküli információcsere. Meghatároztak ugyan a más tagállamok értesítésére irányuló, tágran értelmezett kötelezettségeket, a gyakorlatban azonban az információcsere csak egyes információkategóriákra korlátozódik, és ezek meghatározását is a tagállamokra hagyták. A saját kezdeményezésre adott információt sem mindig használják fel szisztematikusan (lásd: 50–56. bekezdés).

100. A VIES – az információcsere szolgáló rendszer – jelentős hiányosságokkal küzd. A pontos adatok késedelmes begyűjtése és rögzítése, illetve a helytelen adatok javításának problémái aláássák a VIES hasznosságát. A rendszer csak a Közösségen belüli termékértékesítésre vonatkozó adatokat tartalmazza, és nem szerepelnek benne a Közösségen belüli beszerzések adatai. Ez korlátozza a keresztellenőrzési lehetőségeket. Bár 2004-ben döntést hoztak a rendszer továbbfejlesztésére, az új jellemzőket csak lassan illesztik bele a rendszerbe (lásd: 57–70. bekezdés).

101. A többoldalú ellenőrzési megközelítés eszközeit csak ritkán használták fel, bár a Fiscalis programon keresztül ehhez közösségi támogatás is igénybe vehető (lásd: 71–77. bekezdés).

102. A tagállamok közötti információcsere javítását célzó, a Közigazgatási Együttműködési Állandó Bizottságon keresztül beterjesztett bizottsági javaslatok többségének nem lett foganatja (lásd: 78–83. bekezdés).

103. Számos más tényező is gátolja az együttműködés lehetséges előnyeinek teljes kihasználását. Ezek közé tartozik a héaazonosító számok bevonására vonatkozó közös szabályok hiánya, a büntetőeljárás határon átnyúló kezdeményezésének nehézségei, valamint a héacsalás számszerűsítésére és elemzésére szolgáló eszközök elégtelensége (lásd: 84–93. bekezdés).

Ajánlások

104. A Közösségen belüli héacsalás leküzdése érdekében a tagállamok tulajdonítsanak nagyobb prioritást a közigazgatási együttműködésnek, mind az operatív információcsere, mind annak igazgatási irányítása tekintetében.

105. A tagállamok ösztönözzék a helyi ellenőrzést végzők közötti kommunikáció rendszeresebbé tételét, így ugyanis hatékonyan felgyorsítható az információcsere. Ez egyben növelné az együttműködés intenzitását és a kicserélt információ minőségét is.

106. A tagállamok közötti információcsere hatékonyabb felügyelete révén biztosítsák a problémák gyors feltárását és leküzdését, valamint azt, hogy minden tagállam eredményesen nyújtson segítséget a többi tagállamnak. Szükséges volna az is, hogy a tagállamok fejlesszék az információcsere felügyeletét szolgáló saját rendszereiket.

107. Egyértelművé kell tenni az előzetes megkeresés nélküli információcsere szolgáló eljárásokat. Minden tagállam hasznosítsa szisztematikusan az önként szolgáltatott információt.

108. A VIES vonatkozásában a következő intézkedések kívánatosak:

- a) jelentősen lerövidíteni az adatgyűjtésre és -rögzítésre vonatkozó határidőket;
- b) biztosítani, hogy a helytelen adatokat haladéktalanul kijavítsák;

- c) javítani a héaazonosító számok érvényesítésének működését;
- d) bővíteni a keresztellenőrzés nyújtotta lehetőségeket, például bevinni a rendszerbe a Közösségen belüli beszerzések adatait is;
- e) megteremteni az adatok szélesebb körű közvetlen hozzáférhetőségét, s ezzel többoldalú konzultációt tenni lehetővé.

109. Megfontolandó, hogy nem kellene-e egységes szabályokat bevezetni a csalárd tevékenységben részt vevő kereskedők héaazonosító számának bevonására vonatkozóan.

110. Ha a Közösségen belüli héaelkerülésre vonatkozó adatok összehasonlíthatóak volnának, az előmozdítaná a tagállamok közötti még célirányosabb együttműködést. A Bizottság a tagállamokkal karöltve alakítsa ki közös megközelítést a héaelkerülés számszerűsítésére és elemzésére.

111. Meg kell fontolni, hogy miként lehetne javítani a tagállamokban a Közösségen belüli héacsalások határon átnyúló büntethetőségét, például úgy, hogy megváltoztatják az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény tanácsi értelmezését, ennek hatálya ugyanis a héacsalásra jelenleg nem terjed ki.

112. A Számvevőszék válaszul a Bizottság azon javaslatára ⁽¹⁾, hogy a Közösség pénzügyi érdekeinek védelmét szolgáló kölcsönös igazgatási segítségnyújtásra vonatkozóan újabb horizontális rendeletet fogadjanak el, megismétli azon korábbi ajánlását ⁽²⁾, melyben a Bizottságot a párhuzamos és egymásnak ellentmondó szabályozás elkerülése érdekében a csalás elleni közösségi jogszabályok egyszerűsítésének és egységes szerkezetbe foglalásának kezdeményezésére szólította fel. Egy erre irányuló vizsgálat keretében orvosolni lehetne a Bizottság és a tagállamok együttműködésében tapasztalható hiányosságokat.

Ezt a jelentést a Számvevőszék a 2007. november 8-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

a Számvevőszék nevében

Hubert WEBER

elnök

⁽¹⁾ COM(2006) 473.

⁽²⁾ Lásd a Közösség pénzügyi érdekeinek csalással és bármely más tiltott tevékenységgel szembeni védelmét szolgáló kölcsönös közigazgatási segítségnyújtásra vonatkozó európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslatról szóló 8/2005. sz. vélemény 36. bekezdését (HL C 313., 2005.12.9., 1. o.).

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

ÖSSZEFOGLALÓ

I–VII. A Bizottság többnyire egyetért a Számvevőszék észrevételeivel. A Számvevőszék elemzése összhangban van a Bizottság által 2006 májusában közzétett közleményben ⁽¹⁾ megfogalmazott értékeléssel: a hozzáadottérték-adó terén folytatott közigazgatási együttműködés jogi keretét néhány évvel ezelőtt megsziárdították ⁽²⁾, a tagállamok azonban nem használják ki kellőképpen a felkínált új lehetőségeket, és a közigazgatási együttműködés szintje nem összemérhető a Közösségen belüli kereskedelem mértékével.

A Bizottság folytatja az EU tagállamai közötti közigazgatási együttműködés fokozása érdekében tett erőfeszítéseit. A fent említett közlemény 2006. májusban történt közzétételét követően valamennyi érintett fél részvételével politikai eszmecsere vette kezdetét egy európai szintű csalás ellenes stratégiáról. A Közigazgatási Együttműködési Állandó Bizottság ⁽³⁾ mellett – amelynek megbeszélései és határozatai inkább technikai jellegűek – létrehozták az erőteljesebben politika-központú, adócsalás elleni stratégiával foglalkozó csoportot.

Közösségi szinten csak valamennyi tagállam egyhangú szavazatával hozható döntés a közigazgatási együttműködésről.

Az előzetes megkeresés nélküli információcsere keretét tekintve az 1798/2003/EK tanácsi rendelet 18. cikke – amelyet az 1925/2004/EK bizottsági rendelet 5. cikke is megerősít – kifejezetten előírja, hogy minden tagállam meghatározza, hogy részt kíván-e venni egy adott információkategória (vagy alkategória) cseréjében, és hogy ezt miként kívánja megvalósítani. E szöveg a Tanácsban az egyhangúság érdekében létrejött politikai kompromisszum eredménye (amint az a Szerződés 93. cikkén alapuló jogi aktusok esetében szükséges).

ÉSZREVÉTELEK

20. A tagállamok által közölt statisztikák azt jelzik, hogy:

- az EU-15 tagállamok között növekedtek az információcsere iránti megkeresések a 2004. január 1-jét követő időszakban az azt megelőző időszakkal összevetve, és
- az információcsere iránti megkeresések gyors növekedése volt jellemző az EU-15 és az EU-10 tagállamok között.

Nem zárható ki, hogy a 10 új tagállam 2004-ben történt csatlakozása váltást jelentett az ügyletek földrajzi jellege és/vagy bizonyos héacsalások tekintetében, azaz elmozdulás történt az EU-15 országaitól az EU-10 országaival folytatott ügyletek felé, és ennek megfelelően váltás következett be azon tagállamokban, amelyek információ iránti megkeresést kaptak, vagy azzal fordultak más tagállamokhoz.

Abból a pusztán tényből kiindulva, hogy 2005-ben az EU-15 országai közötti információ iránti megkeresések száma némileg kevesebb volt a 2004-es adatnál, nem lehet semmiféle konkrét következtetést levonni, mivel:

- a vizsgált időtartam túl rövid ahhoz, hogy átfogóan értékelhessék a fejleményeket,

⁽¹⁾ A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak az adócsalás elleni küzdelem fokozására irányuló koordinált stratégia kialakításának szükségességéről, COM(2006) 254, 2006.5.31.

⁽²⁾ A Tanács 1798/2003/EK rendelete (2003. október 7.) a hozzáadottérték-adó területén történő közigazgatási együttműködésről (HL L 264., 2003.10.15., 1. o.) és a Bizottság 1925/2004/EK rendelete (2004. október 29.) a hozzáadottérték-adó területén való közigazgatási együttműködésről szóló 1798/2003/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról (HL L 331., 2004.11.5., 13. o.).

⁽³⁾ A Közigazgatási Együttműködési Állandó Bizottságot (KEÁB) az 1798/2003/EK tanácsi rendelet 44. cikkével összhangban hozták létre annak érdekében, hogy segítse a Bizottságot a tanácsi rendelet végrehajtásában.

- a tagállamok által a közigazgatási együttműködés vonatkozásában 2004-ben és 2005-ben közölt adatok pontatlannak bizonyultak. Figyelembe véve a statisztikák ellentmondásait, részletesebb iránymutatásokat és útmutatásokat dolgoztak ki. Ezeket 2006. január 30-án tették közzé. Akkor a tagállamok úgy vélték, hogy a helyzet már nem volt megfelelő a 2004 és 2005 tekintetében már összegyűjtött statisztikai adatok felülvizsgálatára.

2006-ban a megkeresések száma magasabb volt, mint 2005-ben, jóllehet még mindig nem érte el a 2004-es mennyiséget.

21. Az információcsere fokozódása ellenére ezekben az években a közigazgatási együttműködés szintje nem volt összemérhető a Közösségen belüli kereskedelem mértékével⁽¹⁾. Tekintve lehetőségeik korlátait (pl. az emberi erőforrások vonatkozásában), a tagállamoknak komoly érdeke fűződik a kockázatelemzésen alapuló ellenőrzésekhez.

22–23. Az új jogszabály célja a decentralizáció elősegítése volt: a helyi szolgáltatók közötti közvetlenebb kapcsolatok hatékonyabbá és gyorsabbá tehetik a közigazgatási együttműködést⁽²⁾.

A különböző tagállamok helyi hivatalai között 2007 végétől biztonságos elektronikus kommunikációs csatorna áll rendelkezésre, ami elősegíti az ilyen decentralizált kommunikációt.

Mindazonáltal, a tagállamok közigazgatási szervezete elsősorban a tagállamok hatáskörébe tartozik.

24–31. Az évente összeállított és a KEÁB ülésein bemutatott statisztikák kapcsán felmerül a késedelmes válaszok problémája. A Bizottság tisztában van a problémával, amely újra és újra felmerül a KEÁB ülésein, és szorgalmazza, hogy a tagállamok csökkentsék a késedelmeket, illetve adjanak ideiglenes válaszokat, ha nem tudnak a határidőn belül választ adni.

A Bizottság számos kezdeményezést indított e helyzet javítása érdekében. Ezek az új kezdeményezések az alábbiakhoz kapcsolódnak:

- automatizált, közvetlen hozzáférés az adatokhoz,
- gyorsabb és részletesebb információcsere,
- harmadik tagállamok által küldött megkeresések.

Jelenleg az adócsalás elleni stratégiával foglalkozó csoport keretében megbeszélések folynak e kezdeményezésekről a tagállamokkal.

32. A tagállamokban a közigazgatási szervezet működése elsősorban nemzeti kérdés. A Bizottság osztja a Számvevőszék e tekintetben kifejezett aggodalmát, és már több esetben felhívta a tagállamok figyelmét a KEÁB üléseire. 2006. májusi közleményében a Bizottság utalt az adócsalással foglalkozó *ad hoc* tanácsi csoportra, amely megállapította, hogy a közösségi közigazgatási kultúra hiánya akadály a csalás elleni küzdelemben⁽³⁾.

33. A helyi adóhivataloknak (helyesen) kell használniuk a közigazgatási együttműködés elősegítésére kidolgozott eszközöket.

- a tagállamok standard formanyomtatványokat készítettek és fogadtak el.

(1) Vö. COM(2006) 254, 2006.5.31., 2.1. pont.

(2) A rendelet előírta a decentralizált együttműködés lehetőségét, a Bizottság rendeletre irányuló javaslatában tett javaslatot követve (HL C 270. E, 2001.9.25., 87. o.), COM(2001) 294, 2001.6.18.).

(3) COM(2006) 254, 2006.5.31., 3.1. pont.

Ezenkívül, új, XML formátumú elektronikus formanyomtatványok kidolgozása van folyamatban, amelyek 2008-tól kerülnek használatba. E formanyomtatványok használata könnyebb lesz a jelenlegi elektronikus formanyomtatványokénál, formailag pedig nem lesznek módosíthatók. Így várhatóan csökken a hibák száma,

- a CCN/CSI hálózat lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy gyors és biztonságos kommunikáció folyhasson a központi összekötő hivatalok között.

Sőt, 2007 végétől egy biztonságos elektronikus kommunikációs csatorna is rendelkezésre áll a helyi hivatalok számára.

38–42. A tagállami illetékes hatóságok közigazgatási szervezete (és a területi és operatív felelősségük megosztása) nemzeti hatáskörbe tartozik; összhangban kell lennie az uniós jogszabályokkal, és nem akadályozhatja a más tagállamokkal folytatott közigazgatási együttműködést.

A nemzeti központi összekötő hivatalok struktúráinak működéséről szó lesz a 2008-ban megjelenő, következő értékelésben.

49. A Bizottság a 2006. decemberi KEÁB-ülésen már javaslatot tett egy visszajelzési mechanizmus bevezetésére. Ez fokozná a (saját kezdeményezésre történő) információcsere iránti motivációt. A tagállamok megfontolandónak tartották az ötletet, amelyen 2008-ban még tovább dolgoznak.

51. Ami az előzetes megkeresés nélküli információcsere keretét illeti, az 1798/2003/EK tanácsi rendelet 18. cikke – amelyet az 1925/2004/EK rendelet 5. cikke is megerősít – kifejezetten előírja, hogy minden tagállam meghatározza, hogy részt kíván-e venni egy adott információkategória (vagy alkategória) cseréjében, és hogy ezt miként kívánja megvalósítani. E szöveg a Tanácsban az egyhangúság érdekében létrejött politikai kompromisszum eredménye (amint az a Szerződés 93. cikkén alapuló jogi aktusok esetében szükséges).

Az előzetes megkeresés nélkül cserélt információk kategóriáinak (vagy alkategóriáinak) e „meghatározása” azzal a ténnyel magyarázható, hogy a rendelkezés elfogadásakor az információk kategóriáinak (vagy alkategóriáinak) rendelkezésre állása tagállamonként eltérő volt (a vonatkozó információk összegyűjtésére és tárolására alkalmazott különböző módszerek miatt). Ennek megfelelően a tervek szerint azok a tagállamok, amelyek még nem voltak olyan helyzetben, hogy kicseréljenek bizonyos típusú információkat (pl. mivel még létre kell hozniuk ehhez egy adatbázist), kötelezettséget vállalnak arra, hogy információt cserélnek, amint az lehetővé válik (lásd az 1925/2004/EK rendelet 5. cikkének (2) bekezdését, a tagállamok által kicserélt információk kategóriáinak és alkategóriáinak utólagos módosításairól, valamint az információcsere módjának utólagos módosításáról). A cél – amelyet az 1798/2003/EK rendelet 17. cikke és az 1925/2004/EK rendelet 3. cikke megfogalmaz – az, hogy az információcsere a lehető legteljesebben megvalósuljon.

53. Az előzetes megkeresés nélkül történő információcserét javítani kell. Hatékonyabb módszereket kell kidolgozni az információcserére, figyelembe véve a közelmúltbeli műszaki vívmányokat és a vállalkozók felszereltségét. Szintén mérlegelni kell a tagállamok közötti gyakoribb és automatizált információcseréket vagy az akár nemzeti adatbázisokhoz való közvetlen hozzáférést⁽¹⁾.

Az ezen eszköz használatának javítására szolgáló lehetséges módszerekről már megbeszélések folynak az adócsalás elleni stratégiával foglalkozó csoport keretében. Az Eurocanet használatáról szóló eszmecsere jellemző példája annak, hogy a tagállamok milyen hasznát veszik ezen eszköznek.

Ezenkívül, számos Fiscalis projektcsoporthoz (FPG) munkájából levont következtetések és az e csoportokban folytatott eszmecsere tükrözik a tagállamok azon óháját, hogy javítsák ezen eszköz alkalmazását, és létrehozzák az ilyen típusú információcsere strukturáltabb használatát, pl. használt autók és behozatalok tekintetében.

Ami a statisztikákat illeti, a tagállamok részletes iránymutatásokban és útmutatásokban állapodtak meg, és rendelkeztek arról, hogy pontosabb statisztikákat kell közölni az előzetes megkeresés nélkül cserélt információk kategóriáira vonatkozóan. Az új iránymutatásokat 2007-től kell alkalmazni (a 2006-ban elküldött, illetve érkezett megkeresésekre és válaszokra vonatkozó statisztikai adatok közlése tekintetében).

54. Az Eurocanet (*European Carousel network* – Európai Körhintacsolás Ellenes Hálózat) projekt, amelyben a 27 tagállam közül 22 részt vesz, egy operatív megközelítést támogat, amely lehetővé teszi a csalás elleni nemzeti egységek bevonását.

Az adatkezelés és -elemzés feladata továbbra is kizárólag a tagállamoké. A Bizottságnak jelenleg nincs hozzáférése az adatokhoz, és ennél fogva nem tud vizsgálatot végezni. Következésképpen a Bizottság csak pénzügyi és közigazgatási támogatást tud felajánlani a tagállamok közötti adatcsere fokozása érdekében. Ha a tagállamok kérnék, a Bizottság hajlandó lenne konkrét támogatást is nyújtani, például a trendek és a kialakulóban lévő rendszerek közösségi szinten történő elemzése formájában.

60. A Közösségen belüli termékértékesítésekre vonatkozó információkat gyorsan kell közölni más tagállamokkal. Jelenleg a tagállamok között kicserélt adatok esetében be kell tartani az 1798/2003/EK rendelet 25. cikkében megállapított három hónapos időszakot. Ennek megfelelően a Közösségen belüli termékértékesítésekre vonatkozó információk gyors cseréjének kérdése központi szerepet kap a tagállamokkal folytatott megbeszélések során, amelyek a Bizottság 2006. májusi közleményét követően indultak. A kérdést később az adócsalás elleni stratégiával foglalkozó csoport is megvitatta.

A megbeszélések eredményeként a 2007. júniusi ECOFIN Tanács felkérte a Bizottságot, hogy terjesszen elő jogalkotási javaslatokat az összesítő nyilatkozatok benyújtása, illetve ezen információknak a tagállamok közötti cseréje tekintetében rendelkezésre álló időkeretek csökkentése érdekében.

A Tanács jelezte, hogy e javaslatok tekintetében hatásvizsgálatot kell végezni. A Bizottság jelenleg ezt a vizsgálatot végzi, hogy értékelje, milyen költségekkel jár egy ilyen változás a vállalkozások számára.

62. Jelenleg megbeszélések folynak a tagállamokkal az illetékes hatóságok által a más tagállamok adatbázisaiban tárolt adatokhoz való automatizált hozzáféréstről (az adócsalás elleni stratégiával foglalkozó csoport tevékenységeinek része).

A nemzeti adatbázisokhoz való hozzáférésre 2006. májusi közleményében a Bizottság már javaslatot tett, az információcsere javításának egyik elemeként⁽¹⁾.

A többoldalú megközelítés előnyeit jól példázza a Számvevőszék által az 54. pontban említett Eurocanet projekt, amely a tagállamok adónyomozó szolgálatai számára nagyobb betekintést nyújt az állítólagos csalási láncokba, vagy akár a teljes képet felfedi. Minden részt vevő tagállamnak korlátozás nélküli hozzáférése van az összes kicserélt adathoz.

65. A Közösségen belüli beszerzésekre vonatkozó összesítő nyilatkozattal kapcsolatos jelentési kötelezettség előírásának kérdése már több Fiscalis szemináriumon és projektcsoporthoz is téma volt. Figyelembe véve az adatminőséggel, illetve az azzal kapcsolatos problémákat, hogy maguk a kereskedők gyakran nem megfelelően jelentik be az adatokat, nem világos, hogy egy ilyen kötelezettség milyen előnyökkel járna. Emellett, a Közösségen belüli beszerzésekre vonatkozó jelentés előírása további súlyos igazgatási terhet jelentene a kereskedők számára.

67. 2002 óta a Bizottság honlapján elérhető egy „VIES héaazonosító szám érvényesítése” néven ismert eszköz. 2005 óta egy nyitott interfész áll rendelkezésre, ami lehetővé teszi a héaazonosító szám számítógépes rendszerek általi automatikus ellenőrzését.

11 tagállam lehetőséget biztosított a héaazonosító számoknak az adóalanyok neveivel való összeegyeztetésére, ami hasznos eszköz a héaazonosító számokkal való visszaélések megakadályozására.

68. Az Információtechnológiai Állandó Bizottság (SCIT) 2007. júniusi ülésén megállapodás jött létre arról, hogy egyértelművé kell tenni azt, hogy mit értenek az adóalanyok VIES-ben folytatott gazdasági tevékenységének kezdetén és végén.

69–70. A Bizottság a VIES-rendszer korszerűsítésén dolgozik. Ez lehetőséget nyújt fejlesztések végrehajtására a héacsálások elleni küzdelemre irányuló közigazgatási együttműködés tekintetében.

⁽¹⁾ COM(2006) 254, 2006.5.31., 5.2. pont.

A KEÁB 2004. márciusi ülésén bejelentett VIES II. megvalósíthatósági tanulmány javaslatot tett e korszerűsítés megtervezésére. Ezt azonban a tagállamok nem hagyták jóvá.

Az egyik probléma a jogalap hiánya volt. Ezt egyértelművé tették az új szolgáltatások VIES-be (B2B) való felvétele során. E tevékenységeket arra a feltételezésre alapozva kezdték meg, hogy a jogalap 2007. január 1-jére elfogadásra kerül. E máig el nem fogadott jogalap hiánya következtében csak a tagállamok fele végezte el a végrehajtást. Sok tagállam igencsak vonakodik mérlegelni e megközelítés újbóli alkalmazását, mivel beruházásaikból csak korlátozott mértékű operatív fejlődést sikerült megvalósítani.

Ami az egyablakos rendszert illeti, a megvalósíthatósági tanulmány megvitatása óta e jogalap megváltozott, és három új alprojekt jött létre, amelyekről még folynak az eszmecserék a Tanácsban. Ennélfogva csak a 2007. júniusi SCIT-ülésen vélték úgy, hogy a megállapodás kellően stabil ahhoz, hogy annak alapján elkezdjenek dolgozni.

Az elektronikus formanyomtatványokat tekintve, csak azon formanyomtatványokkal kapcsolatban halad a munka, amelyeket kellően stabilnak vélték (három formanyomtatvány). A többi formanyomtatvány tekintetében a KEÁB-ban és a munkacsoportokban még megbeszéléseket kell folytatni a formanyomtatványok tartalmáról, valamint arról, hogy mekkora haszna van a formanyomtatványok XML formátumba való átkonvertálásához szükséges munkának.

Ami az adatminőséget illeti, már dolgoznak az időkeretek csökkentésén, valamint a régi heaazonosítókkal kapcsolatos adatok kezelésének javításán. Mindazonáltal, mind az időkeretek csökkentése, mind pedig az adatminőséggel kapcsolatos egyéb projektek tekintetében még a munka megkezdése előtt megbeszéléseket kell folytatni a KEÁB-ban.

Az adat gyűjtésében és az adatok megszerzésében való késedelmekről megbeszélések folynak a tagállamokkal annak érdekében, hogy felgyorsítsák a heaösszesítő nyilatkozatok benyújtásának folyamatát, és ezáltal az e tekintetben rendelkezésre álló időszaktól 1 hónapra csökkentsék, valamint hogy a más tagállamok felé irányuló adattovábbítás is 1 hónapon belül megtörténjen.

71–72. Az adózási tisztviselők más tagállamokban való jelenlétének lehetősége a közigazgatási együttműködés rugalmas eszköze. Számos alkalommal (Fiscalis szemináriumok, az adócsalás elleni stratégiával foglalkozó csoport ülése) ösztönözték a tagállamokat e lehetőség jobb kihasználására.

75. A Bizottság támogatja ezen eszköz jelenlegi fokozott használatát a többoldalú ellenőrzések (MLC) platform létrehozásával, amely állandó fórumot jelent a többoldalú ellenőrzések előmozdítására és értékelésére, biztosítva az ezen ellenőrzésekhez kapcsolódó legjobb gyakorlatok cseréjét.

A többoldalú ellenőrzésekben való együttműködés technikai lehetőségeit szintén javítani kell. 2006 vége óta a közös kommunikációs hálózat (CCN) új verziója lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy biztonságosan leveleket (pl. a központi összekötő hivataloktól érkezett megkereséseket) továbbítsanak helyi hivatalaikba. 2007 végére a többoldalú ellenőrzésekben részt vevők számára közvetlen elektronikus kapcsolat áll rendelkezésre egy biztonságos csatornán keresztül.

76. 2006-ban 16 új többoldalú ellenőrzésre került sor, és összesen 58 többoldalú ellenőrzéssel kapcsolatos ülést és 5 többoldalú ellenőrzés kiválasztási ülést szerveztek. A 2006. júniusi Fiscalis szeminárium óta több tagállam kezdeményezett többoldalú ellenőrzéseket.

79. Tekintetbe véve, hogy nem könnyű megállapodásra jutni a KEÁB-ban (amely inkább technikai jellegű tevékenységeket folytat), bizonyos kérdéseket a politikákat előtérbe helyező, adócsalás elleni stratégiával foglalkozó csoportban vitatnak meg, a Tanács által elfogadott következtetések alapján (az ECOFIN Tanács 2006. novemberi és 2007. júniusi ülése).

80. A „Trend formanyomtatványt” az új csalási trendekre vonatkozó információk közlésének elősegítése érdekében fogadták el. A Bizottság szinte minden KEÁB-ülésen megragadja az alkalmat, hogy ösztönözze a tagállamokat az információk e formanyomtatvány használatával történő megosztására.

Amint azt a Számvevőszék is megjegyzi, e formanyomtatványokat eddig nem használták. Az Eurocanet projekt azonban felhasználja ezt az elképzelést, mivel a projekt célja szintén a tapasztalatok és a legjobb gyakorlatok cseréje. És bár a tagállamok között még nem valósult meg az új trendekkel és tendenciákkal kapcsolatos információk cseréje, az Eurocanet csoportban élnek azzal a lehetőséggel, hogy megvitassák az új trendeket és az új, megjelenőben lévő, csalárd rendszereket.

81. A felügyeleti rendszer a jelenlegi adócsalás elleni stratégiával foglalkozó csoport által a tagállamokkal folytatott megbeszélések egyik témája.

82. A Bizottság 2006. májusi közleménye ⁽¹⁾ értékelte a hatályos jogi keretet és a közigazgatási együttműködéssel kapcsolatos gyakorlatot (ideértve a hea terén folytatott együttműködést). A közlemény rámutatott néhány módszerre, amelyekkel megvizsgálhatják, miként javítható ez az együttműködés.

A Tanács azóta megvitatta a közigazgatási együttműködés mint a csalás elleni küzdelem eszközének működését (az ECOFIN Tanács 2006. novemberi és 2007. júniusi ülése), és további munka elvégzésére kérte fel a Bizottságot, különösen a hea terén. A Bizottság több erőforrást összpontosított e megbeszélések követésére. Létrejött az adócsalás elleni stratégiával foglalkozó csoport, amely már 6 ülést tartott.

(1) COM(2006) 254, 2006.5.31.

Eközben a tagállamok több tapasztalatot szereztek a közigazgatási együttműködés megszervezésében, illetve a lehetséges együttműködési problémák terén, amelyek a tagállamokban az illetékes hatóságok közigazgatási szervezése kapcsán felmerülhetnek. E konkrét problémával a 2008-ban megjelenő, következő értékelés is foglalkozni fog.

A tagállamok közigazgatási szervezete saját hatáskörükbe tartozik, és nehéz általános iránymutatásokat adni, mivel az ideális szervezet tagállamonként más és más tényezőkhöz alapulhat (a terület nagysága, adóalanyok száma, a hatóságok általános felépítése stb.).

83. A kicserélt információk tartalmához való hozzáférést már több alkalommal kérte a Bizottság (OLAF), de nem járt sikerrel.

Ha a Bizottság (OLAF) hozzáféréssel rendelkezne a kicserélt információkhoz, ez fokozhatná a tagállami szolgáltatások szolgáltatási platformjaként betöltött szerepét. Jelentős hozzáadott értékkel gazdagíthatná a héacsalás elleni küzdelmet azáltal, hogy elemzést nyújt a trendekről és az újonnan felderített csalárd rendszerekről (a csalás szintjén nem történik értékelés) egy átfogó közösségi távlatból, amely valamennyi tagállam szolgáltatásainak rendelkezésére állna. A tagállamok azonban ez idáig nem engedélyezték a Bizottság számára a hozzáférést annak ellenére, hogy a Bizottság (OLAF) operatív és információs támogatást biztosítana számukra korai felismerési politikájukhoz.

84. A Bizottság javasolta, hogy információcserékből vett minták elemzése alapján értékeljék az információcsere minőségét annak érdekében, hogy az információcsere folyamatában azonosítsák a különböző problémákat. Ez a javaslat a 2006. decemberi KEÁB-ülésen hangzott el. Több tagállam is érdeklődését fejezte ki egy ilyen projektben való részvétel iránt. Ennek megfelelően 2008 első harmadában egy Fiscalis projektcsoport kezd meg munkáját.

87. A Bizottság már több alkalommal tett kísérletet egy, a héaazonosítók törlésére vonatkozó megállapodás kidolgozására. A tagállamoknak még nem sikerült megállapodásra jutni.

88–90. A Bizottságnak meggyőződése, hogy szükség van egy, a határon átnyúló büntetőeljárások kezdeményezését támogató jogszabályra, azokra az esetekre, amikor az adóbevétel-kiesés más tagállamokban jelentkezik⁽¹⁾. E kérdéskörben már megbeszélések kezdődtek az adócsalás elleni stratégiával foglalkozó csoportban.

Noha gyakran kérik új büntetőjogi intézkedések bevezetését, ennek megvalósítása nehéznek bizonyult. Például, az Európai Unióról szóló szerződés K.3 cikke alapján, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény, amelyet 1995-ben írtak alá, csak 2002-ben lépett hatályba, miután a tagállamok ratifikálták azt.

A Bizottság irányelvre irányuló javaslatot nyújtott be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a Közösség pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelméről (COM(2001) 272). E javaslat rendelkezéseket tartalmaz az Európai Közösség pénzügyi érdekeit érintő bűncselekményekkel kapcsolatos büntetőeljárások kezdeményezésére vonatkozóan.

A Bizottság továbbá rendeletre irányuló javaslatot terjesztett elő a Közösség pénzügyi érdekeinek csalással és bármely más jogellenes tevékenységgel szembeni védelmére vonatkozó kölcsönös igazgatási segítségnyújtásról (COM(2006) 473). Ebben szabályokat ír elő a multidiszciplináris, csalás elleni intézkedésekre vonatkozóan a kölcsönös közigazgatási segítségnyújtás szintjén, valamint az igazságügyi nyomon követéshez szükséges interfész tekintetében, ami alapvető feltétele annak, hogy hatékonyan tudjanak büntetőeljárásokat kezdeményezni.

91. A Bizottság úgy véli, hogy a héa az egyezmény hatálya alá tartozik, és sajnálattal veszi tudomásul a Tanács álláspontját, amely ellentétes a Közösség és a tagállamok pénzügyi érdekeivel⁽²⁾.

92. A Bizottság vizsgálatot indított, amelynek megalapozott becslést kell nyújtania az adócsalások mértékéről a különböző uniós tagállamokban, 3 eltérő statisztikai modell alapján. A héacsalásokra vonatkozó becslések első eredményei várhatóan 2007 végén lesznek elérhetőek.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

94–103. A Bizottság üdvözli a Számvevőszék következtetéseit. Ezek megerősítik a Bizottság 2006. május 31-i közleményében foglaltakat: bár a héa terén folytatott közigazgatási együttműködés jogi keretét megerősítették, a tagállamok nem használják ki kellőképpen a rendelkezésre álló új lehetőségeket, és a közigazgatási együttműködés szintje nem mérhető össze a Közösségen belüli kereskedelem mértékével.

A Bizottság továbbra is arra buzdítja a tagállamokat, hogy a meglévő jogszabályok által biztosított keretben javítsák a közigazgatási együttműködést. A problémákat (pl. késedelmes válaszok, ideiglenes válaszok hiánya, adózási tisztviselők más tagállamokban való jelenlétével kapcsolatos lehetőségek korlátozott kihasználása, egyidejű és többoldalú ellenőrzések) a KEÁB ülésein és a Fiscalis szemináriumokon vitatják meg.

⁽²⁾ A Bizottság szervezeti egységeinek munkadokumentuma, melléklet a Közösség pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény és annak jegyzőkönyvei végrehajtásáról szóló bizottsági jelentéshez, az egyezmény 10. cikke (COM(2004) 709 végleges), a SEC(2004) 1299 dokumentumban, 5.1.2. pont.

⁽¹⁾ Lásd: COM(2006) 254, 2006.5.31., 5.1. pont.

A közigazgatási együttműködés javítására irányuló cselevei során a Bizottságnak számos akadállyal kell szembenéznie:

- ezen a területen a jogszabályok csak egyhangú határozattal fogadhatók el, ami elkerülhetetlenül nehéz tárgyalásokhoz és politikai kompromisszumokhoz vezet,
- a tagállamokban a közigazgatási szervezet elsősorban a tagállamok hatáskörébe tartozik,
- korlátozottak a tagállamok által a közigazgatási együttműködésre fordított erőforrások. Sőt, néhány tagállamban ezen erőforrások csökkentésére irányuló tendencia figyelhető meg.

104. A Bizottság egyetért a Számvevőszék ajánlásaival, amelyek összhangban vannak a Bizottság 2006. májusi közleményében foglalt nézetekkel.

Figyelembe véve a héacsalások jelentőségét, a Bizottság továbbra is támogatja az uniós szintű stratégia szükségességéről szóló politikai vitát, az adócsalás elleni küzdelem fokozása érdekében. E vita 2006 májusában indult, és az ECOFIN is foglalkozott fele 2006. novemberi és 2007. júniusi következtetéseiben. E következtetések nyomán követésének biztosítása érdekében a Bizottság a tagállamokkal létrehozta az adócsalás elleni stratégiával foglalkozó csoportot. A csoport a KEÁB-tól eltérően inkább a politikákat helyezi előtérbe, és az alábbiak vizsgálatával foglalkozik:

- automatizált, közvetlen hozzáférés a más tagállamok adatbázisaiban tárolt adatokhoz, gyorsabb és részletesebb információcsere, valamint harmadik tagállamok általi megkeresések,
- összehasonlítható intézkedések megtételének szükségessége a csalókkal szemben, különösen a szankciók és a büntetőjogi eljárások tekintetében, függetlenül attól, hogy a csalás bevételkiesést jelent-e az érintett tagállamban,
- a Közösségen belüli termékértékesítésről szóló összesítő nyilatkozatok benyújtása tekintetében megállapított időtartam csökkentése. Ennek kapcsán a Bizottság jelenleg értékeli, hogy egy ilyen változás milyen hatást gyakorolna a vállalkozásokra. E vizsgálat eredménye határozza majd meg a várható jogalkotási javaslat alkalmazási körét.

A Bizottság emellett ösztönzi a tagállamokat, hogy jobban használják ki az operatív és információs támogatás tekintetében közösségi szinten meglévő infrastruktúrát, azaz az Európai Csálás Ellenes Hivatalt (OLAF).

105–107. A Bizottság már számos kezdeményezést tett az uniós tagállamok közötti közigazgatási együttműködés támogatása és javítása érdekében:

- 2007 végétől egy biztonságos elektronikus kommunikációs csatorna áll rendelkezésre a különböző tagállamok helyi hivatalai közötti információcsere lebonyolítása érdekében, ezáltal támogatva a decentralizált kommunikációt,
- a megkeresésekhez használt formanyomtatványokhoz átfogó iránymutatásokat bocsátottak a tagállamok rendelkezésére, és új, XML formátumú elektronikus formanyomtatványok kidolgozása van folyamatban, amelyek 2008-tól kerülnek használatba,
- a Fiscalis projektcsoportok jelenleg azt vitatják, hogyan hozható létre strukturáltabb információcsere bizonyos esetekben, pl. használt autók és behozatalok kapcsán,
- a Bizottság többoldalú ellenőrzési (MCL) platformot hozott létre, amely állandó fórumot jelent a többoldalú ellenőrzések előmozdítása és értékelése érdekében, és biztosítja a többoldalú ellenőrzésekhez kapcsolódó legjobb gyakorlatok cseréjét,
- a Bizottság részletesebb útmutatásokat és iránymutatásokat dolgozott ki a közigazgatási együttműködéssel kapcsolatos statisztikák közzétételére vonatkozóan annak érdekében, hogy átfogóbb képet kapjon a közigazgatási együttműködés működéséről,
- a Bizottság javaslatot tett egy visszajelzési mechanizmus bevezetésére, amely növelhetné a (saját kezdeményezésre történő) információcserevel kapcsolatos motivációt. A tagállamok megállapodtak abban, hogy 2008-ban tovább dolgoznak az elképzelésen,
- a Bizottság 2008-ban értékelést tesz közzé a hea terén folytatott közigazgatási együttműködésről. Ez az értékelés tartalmaz majd egy elemzést a nemzeti központi összekötő hivatalok struktúrájának működéséről az uniós tagállamokban.

108. Ami a VIES-t illeti, 2007 júniusában megállapodás jött létre arról, hogy egyértelművé kell tenni az adóalanyok VIES-ben folytatott gazdasági tevékenysége kezdetének és végének a jelentését, hogy ezen információk pontosabbak és hiánytalanabbak legyenek. Ma egy nyitott interfész áll rendelkezésre, ami lehetővé teszi a heaazonosítók számítógépes rendszerek általi automatikus ellenőrzését. A VIES korszerűsítése érdekében végzett munka tovább folytatódik.

109. A Bizottság továbbra is sürgeti a heaazonosítók törlésére vonatkozó, tagállamok közötti megállapodás kidolgozását.

110. A Bizottság vizsgálatot indított annak érdekében, hogy megalapozott becslés álljon rendelkezésére az adócsalások mértékéről a különböző uniós tagállamokban. A héacsalásokra vonatkozó becslések első eredményei várhatóan 2007 végén lesznek elérhetőek.

111. Átfogó jogi keretet kell létrehozni a büntetőeljárások kezdeményezésének határon átnyúló esetekben való hatékonyságának biztosítása érdekében. Ezért a Bizottság egyedi intézkedésekre tett javaslatot: ilyen például a Közösség pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelméről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelv (COM(2001) 272), és a Közösség pénzügyi érdekeinek csalással és bármely más jogellenes tevékenységgel szembeni védelmére

vonatkozó kölcsönös igazgatási segítségnyújtásról szóló rendelet (COM(2006) 473). Ez utóbbi, amely nagymértékben magában foglalja az Európai Parlament 2005. május 25-i ajánlását, nem tér ki külön a büntetőeljárások kezdeményezésére, ugyanakkor érinti az igazságügyi nyomon követéshez szükséges interfészt és a behajtás támogatását biztosító intézkedéseket.

112. A Bizottság tudomásul veszi a Számvevőszéknek a csalás elleni jogszabály egyszerűsítésére és egységesítésére irányuló javaslatát. A Bizottság – az EK-Szerződés 280. cikkének figyelembevételével – megvizsgálja a csalás elleni jogszabály egységesítésének lehetőségét.