EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 14. 11. 2025
COM(2025) 686 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o hodnotení rámca EÚ pre administratívnu spoluprácu v oblasti DPH

{SWD(2025) 350 final}

1. ÚVOD

Daň z pridanej hodnoty (DPH) je harmonizovaná daň zo spotreby v Európskej únii (EÚ), ktorá sa vyberá v prípade predaja väčšiny tovaru a služieb vrátane cezhraničných transakcií medzi členskými štátmi, ako aj v prípade dovozu. Pre členské štáty predstavuje významný zdroj príjmov a priamo prispieva do rozpočtu EÚ. Ochrana finančných záujmov Únie, ako aj zabezpečenie bezproblémového fungovania vnútorného trhu si vyžadujú komplexný rámec EÚ pre spoluprácu medzi členskými štátmi v záujme zaistenia, aby sa DPH na tovar a služby uplatňovala správne a aby sa podvody riešili primeranými prostriedkami. Aby sme výzvu, ktorú predstavuje kontrola DPH z transakcií v rámci EÚ, uviedli do kontextu, transakcie medzi členskými štátmi boli v roku 2023 ohodnotené na 4,135 bilióna EUR[1] a zúčastnilo sa na nich 6,5 milióna aktívnych obchodníkov[2]. Straty na DPH spôsobené najbežnejšou schémou podvodov v oblasti DPH s názvom podvod v rámci Spoločenstva založený na chýbajúcom obchodnom subjekte (MTIC) každoročne dosahujú 12,5 miliardy EUR až 32,8 miliardy EUR[3].

EÚ za posledných pár rokov prijala viacero významných rozhodnutí s cieľom posilniť túto spoluprácu bez toho, aby sa zdaniteľné osoby nadmerne zaťažili oznamovacími povinnosťami. Najaktuálnejším z týchto rozhodnutí bolo prijatie balíka opatrení v oblasti DPH v digitálnom veku[4] 11. marca 2025. Vďaka novým povinnostiam v oblasti digitálneho oznamovania, ktoré začnú platiť v roku 2030, budú členské štáty lepšie vybavené na riešenie cezhraničných podvodov v oblasti DPH a ochranu svojich príjmov. EÚ sa v roku 2020 rozhodla proti podvodom v oblasti DPH v elektronickom obchode bojovať prostredníctvom používania údajov o cezhraničných platbách získaných od poskytovateľov platobných služieb[5]. Od januára 2024 majú údaje k dispozícii odborníci na boj proti podvodom a v nadchádzajúcich mesiacoch sa očakáva prvá správa o výsledkoch. Opatrenia na boj proti podvodom v rámci EÚ pre administratívnu spoluprácu v oblasti DPH sa v roku 2018 významne posilnili tým, že sa Eurofiscu (sieti odborníkov na boj proti podvodom) umožnilo spoločné spracúvanie údajov o DPH s cieľom identifikovať podvody v oblasti DPH. To v rámci boja proti podvodom v oblasti DPH na úrovni EÚ umožnilo veľký krok vpred.

Účelom tejto správy o hodnotení rámca EÚ pre administratívnu spoluprácu v oblasti DPH[6] je informovať Európsky parlament a Radu o zisteniach hodnotenia, ktoré Komisia uskutočnila v rokoch 2023 a 2024, ako aj o navrhovanom ďalšom postupe. Slúži aj ako

---

1 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Intra-EU_trade_in_goods_-_main_features.

2 Na základe ročných štatistík poskytovaných členskými štátmi.

3 *Study on the VAT compliance gap due to Missing Trader Intra-Community (MTIC) fraud* [Štúdia o výpadku príjmov z DPH v dôsledku podvodu v rámci Spoločenstva založeného na chýbajúcom obchodnom subjekte (MTIC)] z roku 2024, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dd40080c-bd27-11ef-91ed-01aa75ed71a1/language-en.

4 https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-digital-age-vida_sk.

5 Smernica Rady (EÚ) 2020/284, pokiaľ ide o zavedenie určitých požiadaviek na poskytovateľov platobných služieb, a nariadenie Rady (EÚ) 2020/283, pokiaľ ide o opatrenia na posilnenie administratívnej spolupráce v záujme boja proti podvodom v oblasti DPH.

6 Nariadenie Rady (EÚ) č. 904/2010 o administratívnej spolupráci a boji proti podvodom v oblasti DPH (Ú. v. EÚ L 268, 12.10.2010, s. 1 – 18).

správa o uplatňovaní administratívnej spolupráce v oblasti DPH, ktorú Komisia každých päť rokov predkladá Európskemu parlamentu a Rade[7].

2. ZISTENIA HODNOTENIA

V rámci hodnotenia sa fungovanie rámca EÚ pre administratívnu spoluprácu v oblasti DPH analyzuje pomocou štandardných kritérií hodnotenia (účinnosť, efektívnosť, relevantnosť, súdržnosť a pridaná hodnota EÚ) s cieľom posúdiť všetky prostriedky spolupráce stanovené v príslušnom nariadení Rady (EÚ) č. 904/2010 o administratívnej spolupráci a boji proti podvodom v oblasti DPH. Sú usporiadané do týchto kategórií:

- **výmena informácií** daňovým správam umožňuje požadovať doplňujúce informácie o zdaniteľných osobách, ktoré im pomôžu v rámci vnútroštátnych postupov kontroly,
- **cezhraničné audity** daňovým správam umožňujú vytvoriť nadnárodný audítorský tím s cieľom spoločne analyzovať situáciu spoločností v oblasti DPH,
- **spoločne využívané údaje**: systém výmeny informácií o DPH (VIES) obsahuje všetky údaje o cezhraničných transakciách medzi členskými štátmi,
- **Eurofisc**: sieť odborníkov na boj proti podvodom z daňových správ, ktorí môžu spoločne spracúvať informácie s cieľom identifikovať podvody a vystupovať ako mechanizmus včasného varovania,
- **poskytovanie informácií zdaniteľným osobám** umožňuje zdaniteľným osobám overiť platnosť IČ DPH zákazníka v inom členskom štáte predtým, ako mu dodajú tovar a poskytnú služby.

Zatiaľ čo v pracovnom dokumente útvarov Komisie, ktorý je sprievodným dokumentom k tejto správe, sa uvádzajú podrobnosti o rôznych formách spolupráce, v tejto správe sa poskytuje stručný prehľad najdôležitejších zistení hodnotenia.

2.1. Účinnosť

Účinnosť jednotlivých prostriedkov spolupráce v oblasti DPH sa posudzovala so zreteľom na tieto špecifické ciele rámca EÚ:

- **zlepšiť využívanie existujúcich nástrojov administratívnej spolupráce** v oblasti boja proti podvodom súvisiacim s DPH a **zlepšiť výmenu informácií** medzi členskými štátmi,
- **prispievať k boju proti podvodom v oblasti DPH** prostredníctvom rýchlej a účinnejšej identifikácie a likvidácie podvodných sietí spojených s DPH,
- **zlepšiť multidisciplinárny prístup** k boju proti podvodom súvisiacim s DPH a predchádzaniu týmto podvodom prostredníctvom schopnosti rýchlejšej a koordinovanejšej reakcie a lepšieho prístupu rôznych orgánov (správnych orgánov, colných orgánov, orgánov presadzovania práva a orgánov v oblasti trestného stíhania) k informáciám o DPH.

Pokiaľ ide o prvý cieľ, prostredníctvom **rámca EÚ sa naďalej zlepšuje administratívna spolupráca v oblasti DPH**, a to poskytovaním právneho základu, ktorý sa premieta do viacerých nástrojov spolupráce, ktoré členským štátom umožňujú účinne spolupracovať. Tieto nástroje by sa mali vnímať ako súbor nástrojov, ktorý môžu daňové správy používať

[7] Článok 59 nariadenia Rady (EÚ) č. 904/2010.

podľa potreby. Členské štáty ho oceňujú ako prínos rámca EÚ pre administratívnu spoluprácu v oblasti DPH.

Výmena informácií je spomedzi rôznych nástrojov spolupráce pravdepodobne najviditeľnejšia, ale v porovnaní s minulosťou sa využíva menej často. Počet výmen informácií na základe žiadosti napríklad v priebehu posledných šiestich rokov klesol o takmer 25 % a v roku 2023 sa ustálil na úrovni 30 000 výmen. Tento druh spolupráce je v rámci EÚ pre administratívnu spoluprácu v oblasti DPH dobre etablovaný. V 28 % prípadov sú však úplné informácie prijaté po uplynutí lehoty 30 dní. Tým sa znižuje hodnota prijatých informácií a zhoršuje sa schopnosť členských štátov prijať účinné opatrenia proti podvodom. V dôsledku toho dochádza k postupnému prechodu na efektívnejšie prostriedky spolupráce, ako je Eurofisc. K podobnému zisteniu sa dospelo v prípade cezhraničných auditov. Členské štáty zvykli vykonávať viac takýchto auditov, ktoré sa v tom čase vnímali ako účinný prostriedok na riešenie karuselových podvodov. Vďaka rozvoju Eurofiscu však rovnaké informácie možno získať rýchlejšie a bez potreby koordinovaných cezhraničných auditov.

Členské štáty považujú Eurofisc za najúčinnejší prostriedok spolupráce a oceňujú flexibilitu, ktorú sieť prináša. Odborníci vymenovaní svojimi orgánmi na účely spolupráce v rámci siete denne úzko spolupracujú a na žiadosti môžu odpovedať bez potreby zdĺhavej výmeny informácií. Eurofisc je takisto vybavený elektronickými nástrojmi vytvorenými na mieru, prostredníctvom ktorých sa automatizuje zber údajov a uskutočňuje sa predbežné posúdenie rizika, čo sú činnosti, ktoré sa pred rokom 2019 vykonávali manuálne. To umožňuje lepšie využívať odborné znalosti a sústreďovať sa na konečné analýzy. Členské štáty oceňujú, že dostávajú signály týkajúce sa podvodov, ktoré sú podložené kontextovou analýzou a odhadom potenciálnych strát na DPH. Nevyhnutné opatrenia na boj proti podvodom možno prijať rýchlejšie bez potreby opätovnej konzultácie s inými krajinami.

Rámec EÚ napokon slúži aj zdaniteľným osobám, a to tým, že pomáha obchodníkom v rámci EÚ pri plnení ich povinnosti skontrolovať platnosť IČ DPH svojho zákazníka v inom členskom štáte. Do systému VIES sa na tento účel nahliadne až 17 miliónov ráz denne a jeho používanie sa v priebehu hodnoteného obdobia zlepšilo. Obchodníci oceňujú okamžité potvrdenie informácií poskytnutých zákazníkom. Systém obchodníkom takisto umožňuje uložiť si dôkaz o vykonaní kontroly platnosti, ktorý potom v prípade auditu môžu predložiť daňovým orgánom.

Pokiaľ ide o druhý cieľ spočívajúci v **prispievaní k boju proti podvodom v oblasti DPH**, hodnotenie sa zameriava na Eurofisc ako hlavný nástroj používaný členskými štátmi na odhaľovanie cezhraničných podvodov v oblasti DPH. Eurofisc si vďaka jeho fungovaniu a výsledkom vysoko cenia jeho hlavní používatelia, ktorými sú orgány členských štátov Uspokojuje ich potreby, pokiaľ ide o analýzu cezhraničných transakcií zameranú na boj proti podvodom v oblasti DPH. Sieť v roku 2024 identifikovala podozrenia z podvodov zodpovedajúce sume 14,8 miliardy EUR. Uvedené by znamenalo potenciálne straty na DPH v hodnote 3 miliárd EUR. V porovnaní so štúdiou z roku 2024 o výpadku príjmov z DPH v dôsledku MTIC táto suma predstavuje iba 24 % odhadovanej nižšej úrovne podvodov MTIC. Z toho vyplýva, že Eurofisc by mal odhaľovať viac cezhraničných podvodov v oblasti DPH. Pri hodnotení sa identifikovali možné spôsoby zvýšenia účinnosti Eurofiscu, ktoré budú opísané ďalej v tejto správe.

Eurofisc dobre pokrýva potreby členských štátov týkajúce sa boja proti podvodom v oblasti DPH administratívnymi prostriedkami. Jeho výsledky sa navyše každý rok zlepšujú v priemere o 20 % a prístup k novým zdrojom informácií, ako sú colné údaje a informácie o evidencii vozidiel, významne zlepšil jeho schopnosť odhaľovať cezhraničné podvody v oblasti DPH. Z hodnotenia takisto vyplýva, že ďalšie informácie vrátane registrov o skutočnom vlastníctve a bankových údajov by sieti mohli umožniť identifikovať nové podvodné siete prostredníctvom nachádzania súvislostí, ktoré len z údajov o DPH nevidno.

Tabuľka 1: Sumy podvodných transakcií v oblasti DPH odhalených Eurofiscom pomocou analýzy transakčných sietí[8]

	2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Suma odhalených podvodných alebo podozrivých transakcií (v miliónoch EUR) týkajúcich sa podvodu v rámci Spoločenstva založeného na chýbajúcom obchodnom subjekte	3 300	8 100	10 874	12 735	12 100
Suma odhalených podvodných alebo podozrivých transakcií (v miliónoch EUR) týkajúcich sa vozidiel	nie je k dispozícii	nie je k dispozícii	nie je k dispozícii	1 899	2 700
Počet identifikovaných podvodníkov	2 093	2 161	2 907	5 171	6 147
Počet zrušených registrácií na účely DPH	495	775	1 942	2 995	2 665

Pokiaľ ide o posledný cieľ spočívajúci v zlepšení **multidisciplinárneho prístupu k boju proti podvodom v oblasti DPH**, záverom hodnotenia je, že rámec EÚ v tejto súvislosti nebol úspešný. Možnosti komunikácie s Európskym úradom pre boj proti podvodom (OLAF) a Agentúrou EÚ pre spoluprácu v oblasti presadzovania práva (Europol), ktoré ponúka rámec EÚ, sa nepoužívajú alebo sa používajú len sporadicky, pretože k takejto komunikácii nemôže dôjsť z iniciatívy úradu OLAF ani Europolu, ale môže ju iniciovať iba Eurofisc. V prípade úradu OLAF Eurofisc túto možnosť nevyužil nikdy a v prípade Europolu ju využíva zriedka. Členské štáty teda na účely kontaktovania úradu OLAF alebo Europolu pred možnosťami ponúkanými rámcom EÚ stále uprednostňujú používanie vnútroštátnych kanálov. Priamy prístup k informáciám o DPH vymieňaným v kontexte rámca EÚ je navyše vyhradený daňovým orgánom a v niektorých obmedzených prípadoch colným orgánom. Tieto informácie sú však kľúčové pre iné orgány vyšetrujúce cezhraničné podvody v oblasti DPH vrátane vnútroštátnych orgánov presadzovania práva a orgánov EÚ.

Úrad OLAF za obdobie 2022 – 2024 ukončil administratívne zisťovania vo veciach colných podvodov vydaním odporúčaní na vymáhanie colných únikov vo výške približne 1,12 miliardy EUR. Europol poskytuje cennú podporu pri vyšetrovaniach vedených Európskou prokuratúrou, pričom relevantné údaje takisto prijíma iba priamo od

[8] Štatistiky oznámené sieťou Eurofisc a uverejnené na webovom sídle Komisie (https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-and-administrative-cooperation/eurofisc_sk). MTIC sa v rámci TNA identifikuje od roku 2020 a podvody v oblasti vozidiel od roku 2023.

vnútroštátnych orgánov presadzovania práva, a to na dobrovoľnom základe. Tieto prípady sú nerozlučne spojené s únikmi DPH pri dovoze a úrad OLAF príslušné vnútroštátne orgány informuje o svojich zisteniach týkajúcich sa únikov DPH s cieľom umožniť prijatie opatrení na vnútroštátnej úrovni. Ako konštatoval Európsky dvor audítorov vo svojej osobitnej správe č. 8/2025, hoci sa spolupráca členských štátov s úradom OLAF v colných a daňových záležitostiach v prípade podvodov v rámci režimov CP42 donedávna obmedzovala na podvody s podhodnotením, v roku 2024 sa úrad OLAF začal zameriavať na vyhýbanie sa dovozným clám a DPH za tovar nezákonne dovezený do EÚ a odoslaný konečným spotrebiteľom prostredníctvom elektronického obchodu a spolupracovať s členskými štátmi v tejto oblasti. Okrem toho úrad OLAF pôsobí aj v oblasti identifikácie centier registrácie na účely DPH pre schránkové spoločnosti, ktoré sa používajú ako podvodní dovozcovia v schémach colných podvodov v oblasti DPH. Úrad OLAF napokon od roku 2024 začal vyšetrovania v súvislosti s vyhýbaním sa dovozným clám a podvodmi v oblasti DPH pri dovoze zo vzdialených online platforiem v rámci jednotného kontaktného miesta pre dovoz. To zahŕňa rozsiahlu krížovú kontrolu údajov o dovoze a DPH pomocou pokročilých analytických nástrojov s cieľom odhaliť únik DPH.

Európska prokuratúra je príslušná na vyšetrovanie a trestné stíhanie v prípade cezhraničných podvodov v oblasti DPH, ktoré spôsobujú celkovú škodu najmenej 10 miliónov EUR. Európska prokuratúra v roku 2024 začala vyšetrovania cezhraničných podvodov v oblasti DPH s odhadovanou škodou 13,15 miliardy EUR. V súčasnosti medzi Eurofiscom a Európskou prokuratúrou na úrovni EÚ nedochádza k žiadnej výmene informácií. Európska prokuratúra sa na účely získania potrebných informácií musí spoliehať na vnútroštátne kanály, čím sa prenos takýchto informácií oneskoruje a komplikuje sa postup získavania úplného súboru údajov predstavujúcich dôkazy. **Priamym prístupom Európskej prokuratúry k relevantným údajom o DPH týkajúcim sa cezhraničných transakcií na úrovni EÚ by sa zefektívnilo získavanie dôkazov týkajúcich sa podvodov v oblasti DPH a zabezpečilo by sa jednotné miesto prístupu k prípadným ďalším údajom o podvodoch v oblasti DPH, ktoré sú relevantné pre vyšetrovania a trestné stíhania Európskej prokuratúry**. Členské štáty prejavili neochotu poskytovať údaje o DPH prostredníctvom Eurofiscu bez výslovného právneho základu v nariadení (EÚ) č. 904/2010.

Kľúčové informácie o DPH vymieňané v kontexte rámca EÚ však týmto orgánom EÚ nie sú prístupné a musia sa získavať prostredníctvom dvojstrannej komunikácie. Uvedené vedie k oneskoreniu a rozdrobenosti údajov. Oslabuje to účinnosť boja proti podvodom v oblasti DPH na úrovni EÚ. Rada zároveň v marci 2023[9] zdôraznila, že vyššia úroveň spolupráce medzi políciou, pohraničnou a pobrežnou strážou, colnými, justičnými, správnymi a daňovými orgánmi, ako aj s inštitúciami, orgánmi a agentúrami EÚ a príslušnými sieťami EÚ je v boji proti zločineckým organizáciám zásadne dôležitá. Tieto zločinecké organizácie uplatňujú cezhraničné podvody v oblasti DPH ako prostriedok na financovanie svojich ďalších nezákonných činností. Rada[10] v roku 2021 schválila priority EÚ v boji proti závažnej a organizovanej trestnej činnosti prostredníctvom Európskej multidisciplinárnej platformy proti hrozbám trestnej činnosti (EMPACT). K týmto prioritám patria podvody v oblasti DPH. Do úvahy sa náležite vezmú aj zistenia

[9] Závery Rady o trvalom pokračovaní cyklu politík EÚ na boj proti organizovanej a závažnej medzinárodnej trestnej činnosti: EMPACT 2022 +,

https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7100-2023-INIT/sk/pdf.

[10] Boj proti organizovanej trestnej činnosti: Rada stanovila 10 priorít na nasledujúce 4 roky, https://www.consilium.europa.eu/sk/press/press-releases/2021/05/26/fight-against-organised-crime-council-sets-out-10-priorities-for-the-next-4-years/.

Európskeho dvora audítorov vo viacerých osobitných správach týkajúcich sa rámca DPH[11].

Uvedené zdôrazňuje potrebu posilniť multidisciplinárny prístup na úrovni EÚ, ktorý rámec EÚ pre administratívnu spoluprácu v oblasti DPH v súčasnosti účinne nezabezpečuje.

2.2. Efektívnosť

Pokiaľ ide o efektívnosť nástrojov administratívnej spolupráce, členské štáty vyjadrili spokojnosť[12]. Zaťaženie spojené s dosahovaním súladu s rámcom EÚ pre administratívnu spoluprácu v oblasti DPH znášajú zväčša daňové orgány, ktoré zavádzajú mechanizmy spolupráce a koordinujú ich činnosti. So samotným rámcom sa nespájajú žiadne priame náklady pre daňovníkov ani občanov. Jeho cieľom je naopak zjednodušiť prístup k informáciám a znížiť náklady na dosahovanie súladu, ktoré vyplývajú zo smernice o DPH[13] alebo z vnútroštátnych právnych predpisov.

Pokiaľ ide o administratívne zaťaženie, len málo členských štátov bolo schopných uviesť presný odhad nákladov, ktoré znášajú v súvislosti s informačnými technológiami alebo ľudskými zdrojmi potrebnými na fungovanie administratívnej spolupráce v oblasti DPH, ale tých niekoľko odhadov, ktoré boli poskytnuté, neprekročilo 250 000 EUR ročne na systém, ako je VIES, ktorý daňovníci používajú na účely fakturácie 17 miliónov ráz denne. Bez takéhoto systému by daňovníci pri dodávkach na vnútornom trhu čelili oveľa vyšším nákladom na dosiahnutie súladu, ako aj finančným rizikám. Komisia prostredníctvom programu Fiscalis[14] vyvíja ústredné elektronické systémy, ako sú analýza transakčných sietí (TNA)[15] a centrálny elektronický systém informácií o platbách (CESOP)[16], vďaka čomu nie je potrebné vyvíjať podobné systémy vo všetkých 27 členských štátoch. TNA je nástrojom na analýzu rizika, ktorý využíva údaje zo systému VIES o cezhraničných transakciách; Eurofiscu v roku 2023 umožnil identifikovať podozrivé transakcie v hodnote 14,6 miliardy EUR a viedol k zrušeniu 2 352 registrácií na účely DPH, čím zachránil

---

[11] Osobitná správa 08/2025: Podvody v oblasti dane z pridanej hodnoty pri dovoze – Finančné záujmy EÚ nie sú dostatočne chránené v rámci zjednodušených dovozných colných režimov. Osobitná správa č. 12/2019: Elektronický obchod: mnoho výziev pri výbere DPH a ciel zostáva vyriešiť. Osobitná správa č. 19/2017: Dovozné postupy: nedostatky v právnom rámci a neúčinné vykonávanie ovplyvňujú finančné záujmy EÚ. Osobitná správa č. 24/2015: Boj proti podvodom v oblasti DPH vnútri Spoločenstva: ďalšie opatrenia sú potrebné. Osobitná správa č. 13/2011: Predchádza sa prostredníctvom kontroly colného režimu 42 úniku DPH a odhaľuje sa ním únik DPH?

[12] Treba poznamenať, že členské štáty nie vždy vedia poskytnúť odhady nákladov na administratívnu spoluprácu v oblasti DPH. Zatiaľ čo 61 % členských štátov sa domnieva, že prínosy prevažujú nad nákladmi, 25 % členských štátov sa vyjadriť nevedelo.

[13] Smernica Rady 2006/112/ES z 28. novembra 2006 o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty (Ú. v. EÚ L 347, 11.12.2006).

[14] Nariadenie (EÚ) 2021/847, ktorým sa zriaďuje program „Fiscalis“ pre spoluprácu v oblasti zdaňovania a zrušuje nariadenie (EÚ) č. 1286/2013.

[15] Analýza transakčných sietí je elektronický systém vyvinutý a udržiavaný Komisiou s cieľom pomôcť Eurofiscu so zberom a s analýzou údajov. To, ako presne funguje, je citlivou informáciou, ale TNA vo všeobecnosti pomáha Eurofiscu vizualizovať vzájomné prepojenia spoločností v schéme podvodu a rozsah ohrozenej DPH. Komisia k údajom nemá prístup.

[16] CESOP je nový elektronický systém v boji proti podvodom v oblasti DPH v sektore elektronického obchodu. Bol zavedený v januári 2024. V jeho rámci sa od poskytovateľov platobných služieb prijímajú údaje o cezhraničných platbách a porovnávajú sa s informáciami oznámenými na účely DPH. Cieľom je identifikovať spoločnosti, ktoré oznamujú nižšie sumy alebo oznámenia nepredkladajú vôbec. Takisto ho vyvíja a udržiava Komisia, ktorá nemá priamy prístup k spracúvaným údajom.

príjmy z DPH v hodnote miliárd EUR. V rámci systému CESOP sa zhromažďujú údaje o cezhraničných platbách a Eurofiscu sa umožňuje krížová kontrola údajov o DPH s údajmi o príjemcoch platieb s cieľom uľahčiť odhaľovanie podvodov v oblasti DPH v elektronickom obchode. V prípade iných systémov Komisia zabezpečuje, aby boli systémy vyvíjané na vnútroštátnej úrovni interoperabilné, čo vedie k úsporám nákladov pre všetky členské štáty. Prínosy v tomto smere výrazne prevažujú nad nákladmi.

Zároveň sa v rámci hodnotenia podotýka, že nástroje spolupráce sa prekrývajú. Niektoré oznamovacie povinnosti by sa mohli zrušiť, aby sa zmiernilo administratívne zaťaženie daňových správ a daňovníkov, pretože dané informácie už nie sú relevantné alebo sú dostupné niekde inde.

2.3. Súdržnosť

V súvislosti so súdržnosťou rámca EÚ sa pri posúdení berú do úvahy vnútorné aj vonkajšie aspekty. Pokiaľ ide o vnútornú súdržnosť, v rámci hodnotenia sa napriek opakovaným a častým zmenám neidentifikovala žiadna nekonzistentnosť medzi ustanoveniami nariadenia Rady (EÚ) č. 904/2010 a interakciou jednotlivých nástrojov spolupráce. Členské štáty oceňujú širokú škálu nástrojov a väčšina neuvádza žiadne rozpory medzi nimi, aj keď sa v niektorých prípadoch prekrývajú. Členské štáty si vyberajú vhodný nástroj podľa potreby.

Pokiaľ ide o vonkajšiu súdržnosť, medzi nariadením Rady (EÚ) č. 904/2010 a inými právnymi predpismi EÚ, ako je smernica o DPH, smernica o administratívnej spolupráci v oblasti daní[17] alebo smernica o vzájomnej pomoci pri vymáhaní pohľadávok[18], nedochádza k žiadnemu prekrývaniu a pomerne dobre sa dopĺňajú. Zlepšenie administratívnej spolupráce v oblasti DPH je totiž plne v súlade s inými politikami EÚ v oblasti DPH. Neexistencia právneho ustanovenia v rámci nariadenia Rady (EÚ) č. 904/2010, ktoré by bolo vhodné na uľahčenie skutočnej a účinnej spolupráce v oblasti DPH na úrovni EÚ medzi daňovými orgánmi zapojenými do Eurofiscu a inými vyšetrovacími orgánmi/agentúrami, ako sú Európska prokuratúra, úrad OLAF a Europol, by sa však dala vnímať ako nekonzistentnosť. V prípade úradu OLAF to navyše nie je v súlade s ustanoveniami nariadenia Rady (ES) č. 515/97[19], ktoré sa týka administratívnej spolupráce v oblasti colného práva, keďže colné podvody sú nerozlučne spojené s únikmi DPH pri dovoze a prípadne aj s únikmi DPH v rámci EÚ. Zatiaľ čo sa potreba spolupráce medzi všetkými uvedenými orgánmi všeobecne uznáva, komunikácia v praxi neexistuje alebo nemá výslovný právny základ. Predovšetkým skutočnosť, že Európska prokuratúra nemá na úrovni EÚ priamy prístup k relevantným údajom o DPH týkajúcim sa cezhraničných transakcií a že úrad OLAF má obmedzené možnosti spolupráce s Eurofiscom a členskými štátmi, ako aj nepraktické aspekty spojené so spoluprácou s Europolom oslabujú ich potenciál účinnejšie prispievať k boju proti podvodom v oblasti DPH. Tieto problémy sú mimoriadne relevantné, pretože daňové právomoci patria

[17] Smernica Rady 2011/16/EÚ z 15. februára 2011 o administratívnej spolupráci v oblasti daní a zrušení smernice 77/799/EHS.

[18] Smernica Rady 2010/24/EÚ zo 16. marca 2010 o vzájomnej pomoci pri vymáhaní pohľadávok vyplývajúcich z daní, poplatkov a ďalších opatrení.

[19] Nariadenie Rady (ES) č. 515/97 z 13. marca 1997 o vzájomnej pomoci medzi správnymi orgánmi členských štátov a o spolupráci medzi správnymi orgánmi členských štátov a Komisiou pri zabezpečovaní riadneho uplatňovania predpisov o colných a poľnohospodárskych záležitostiach.

predovšetkým členským štátom a z politického hľadiska sú veľmi citlivé, zatiaľ čo Eurofisc nemá právnu subjektivitu ani hierarchickú štruktúru.

2.4. Pridaná hodnota EÚ

Členské štáty by sa bez rámca EÚ pre administratívnu spoluprácu v oblasti DPH museli spoliehať na dvojstranné alebo mnohostranné dohody, keďže cezhraničné transakcie by si stále vyžadovali spoločnú kontrolu daňových správ. Neexistencia rámca EÚ by znamenala dodatočné náklady na vytváranie vnútroštátnych elektronických systémov a zabezpečenie ich interoperability s inými krajinami.

Na to, aby mal boj proti podvodom v oblasti DPH v prípade cezhraničných transakcií trvalý vplyv, sa navyše vyžaduje úzka spolupráca **všetkých** členských štátov. Vnútroštátny alebo dokonca regionálny prístup by nebol účinný. Podvodníci by slabiny takejto siete zneužívali tak, že by sa usadili v krajine, ktorá spolupracuje najmenej.

Napokon platí, že keby rámec EÚ neexistoval, takisto by sa zvýšili náklady na podnikanie v EÚ. Možnosť skontrolovať platnosť všetkých IČ DPH v EÚ prostredníctvom jedného webového sídla je pre daňovníkov výhodou a bráni tomu, aby bolo potrebné vytvoriť 27 rozhraní s vnútroštátnymi databázami.

2.5. Relevantnosť

Rámec EÚ pre administratívnu spoluprácu v oblasti DPH je naďalej relevantný, pretože pravidlá upravujúce cezhraničné transakcie zostávajú bezo zmeny a podvodníci naďalej zneužívajú ich slabiny. V štúdii o výpadku príjmov z DPH v dôsledku MTIC, ktorá sa spomína v úvode, sa odhaduje, že podvodníci naďalej zneužívajú prechodný systém DPH pre cezhraničné transakcie, čím členské štáty pripravujú o značné príjmy. Výpadok príjmov z DPH naďalej klesá, z čoho vyplýva, že vnútroštátnych podvodov v oblasti DPH ubúda. Členské štáty však stále silno vnímajú hrozbu vyplývajúcu z cezhraničných schém podvodov v oblasti DPH. Eurofisc zostáva najúčinnejším administratívnym prostriedkom na boj proti tomuto druhu podvodov, čím preukazuje relevantnosť rámca EÚ.

3. ZÁVERY TÝKAJÚCE SA FUNGOVANIA RÁMCA EÚ PRE ADMINISTRATÍVNU SPOLUPRÁCU V OBLASTI DPH

Z celkových zistení hodnotenia vyplýva, že rámec EÚ pre administratívnu spoluprácu v oblasti DPH je pri zabezpečovaní toho, aby mali daňové správy k dispozícii všetky prostriedky potrebné na kontrolu cezhraničných transakcií na účely DPH, do značnej miery účinný. Cieľom spolupráce medzi členskými štátmi je zmenšovanie administratívneho zaťaženia daňových odborníkov a zefektívnenie kontrol. Rámec EÚ je naďalej relevantný a súdržný, no je potrebné prehodnotiť jeho vonkajšiu súdržnosť, aby lepšie zapadal do multidisciplinárneho prístupu v boji proti podvodom v oblasti DPH. Zároveň je v prípade tohto rámca očividná pridaná hodnota EÚ pre daňové správy aj daňovníkov.

Rámec EÚ prevažne plní svoje ciele, hoci účinnosť multidisciplinárneho prístupu v boji proti podvodom v oblasti DPH je naďalej problémom. Členské štáty sa s cieľom kontrolovať rastúci počet transakcií v rámci EÚ výrazne opierajú o rôzne prostriedky spolupráce. Veľký počet cezhraničných transakcií ich však prinútil, aby sa v záujme rýchleho overenia podozrení z podvodu viac opierali o systém VIES, ktorý im umožňuje získavať informácie automatizovaným spôsobom, v kombinácii s Eurofiscom. Iné

prostriedky spolupráce sa ponechávajú na menej naliehavé prípady. Uvedené potvrdili daňové správy, s ktorými sa počas hodnotenia uskutočnili konzultácie.

Spoločnú analýzu rizika v prípade údajov o DPH zabezpečuje Eurofisc. Eurofisc v rokoch 2020 až 2024 identifikoval podozrivé transakcie v hodnote 49,8 miliardy EUR. Táto suma mohla byť ešte vyššia, keby mal Eurofisc prístup k ďalším zdrojom informácií, ktoré v súčasnosti nie sú dostupné v kontexte rámca EÚ pre administratívnu spoluprácu v oblasti DPH, ale zvyčajne sú dostupné daňovým správam na vnútroštátnej úrovni. Na účely boja proti podvodom v oblasti DPH by bolo prínosné rozšíriť zoznam údajov, ktoré môže Eurofisc spracúvať. Na základe prístupu k údajom o skutočnom vlastníctve by napríklad Eurofisc mohol bojovať proti používaniu nastrčených osôb v rámci podvodov v oblasti DPH. Prístup k bankovým registrom a pravidelný kontakt s orgánmi pre boj proti praniu špinavých peňazí (finančné spravodajské jednotky[20]) by orgánom umožnili lepšie uplatňovať zásadu „sledovania toku peňazí“ v boji proti podvodom.

Hlavným záverom je, že zatiaľ čo sa v právnych predpisoch Únie týkajúcich sa administratívnej spolupráce v oblasti DPH stanovuje spoľahlivý a dobre fungujúci rámec úzkej spolupráce medzi príslušnými orgánmi, podvody v oblasti DPH sú naďalej dôležitou finančnou hrozbou pre vnútroštátne rozpočty a rozpočet EÚ. Ako navyše uznala Rada, závažné podvody v oblasti DPH takisto ohrozujú bezpečnosť EÚ, pretože organizované zločinecké skupiny často používajú svoj zisk z podvodov v oblasti DPH na financovanie iných foriem trestnej činnosti, ako je pašovanie cigariet alebo obchodovanie s drogami.

V tomto kontexte sa identifikovali tieto významné sféry administratívnej spolupráce v oblasti DPH, v ktorých by sa dali podvody v oblasti DPH ešte viac obmedziť:

- zefektívnenie schopnosti Eurofiscu identifikovať podvody v oblasti DPH a vystupovať ako mechanizmus včasného varovania s cieľom zamedziť podvodom administratívnymi opatreniami,
- zintenzívnenie spolupráce medzi daňovými a colnými orgánmi v boji proti podvodom v oblasti DPH pri dovoze a stanovenie rámca administratívnej spolupráce medzi úradom OLAF, Eurofiscom a vnútroštátnymi colnými a daňovými orgánmi vrátane priameho prístupu k relevantným údajom. Na uvedené poukázal aj Európsky dvor audítorov vo svojich osobitných správach č. 24/2015 a 8/2025[21],
- posilnenie multidisciplinárnej spolupráce na úrovni EÚ medzi rôznymi správnymi subjektmi, ako je úrad OLAF, orgánmi presadzovania práva a orgánmi v oblasti trestného stíhania, ako sú Europol a Európska prokuratúra, vrátane priameho prístupu k relevantným údajom na úrovni EÚ v súlade s ich príslušnými mandátmi pri zohľadnení relevantných záruk v oblasti ochrany údajov a procesných záruk.

[20] Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1640 z 31. mája 2024 o mechanizmoch, ktoré majú členské štáty zaviesť na predchádzanie využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu.

[21] Pozri odporúčanie 12 v osobitnej správe č. 24/2015: Boj proti podvodom v oblasti DPH vnútri Spoločenstva: ďalšie opatrenia sú potrebné a body 93 a 107 osobitnej správy 08/2025: Podvody v oblasti dane z pridanej hodnoty pri dovoze – Finančné záujmy EÚ nie sú dostatočne chránené v rámci zjednodušených dovozných colných režimov.

4. ĎALŠÍ POSTUP

Komisia s cieľom reagovať na body záujmu uvedené v predchádzajúcom texte zváži zmenu rámca EÚ pre administratívnu spoluprácu v oblasti DPH, pričom sa zameria na multidisciplinárne aspekty boja proti podvodom v oblasti DPH v súlade s prebiehajúcim preskúmaním štruktúry boja proti podvodom EÚ[22].

4.1. Posilnenie Eurofiscu

Členské štáty v posledných rokoch vnímali Eurofisc ako účinný administratívny nástroj v boji proti cezhraničným podvodom v oblasti DPH. Má privilegovaný prístup k informáciám o DPH a k dispozícii má účinné nástroje na analýzu rizika, automatizovaný zber údajov a predbežnú analýzu, ktoré významne zlepšili jeho fungovanie. Členské štáty takisto uznávajú pridanú hodnotu Eurofiscu a jeho úlohu v boji proti podvodom v oblasti DPH. Komisia s cieľom využiť tento potenciál preskúma:

1. či sa má posilniť riadenie a zodpovednosť Eurofiscu;
2. či by pre **Eurofisc** v záujme identifikácie osôb zodpovedných za podvody a ich finančných aktív mohli byť prínosom **ďalšie informácie, ako sú registre bankových účtov, údaje o vlastníctve spoločností alebo informácie v oblasti prania špinavých peňazí (FIU)**;
3. ako zabezpečiť, aby **na signály Eurofiscu nadväzovali včasné administratívne opatrenia na zamedzenie podvodom, ako je rýchle zrušenie platnosti IČ DPH**, ktorými by sa skrátilo obdobie, počas ktorého môže podvodník konať.

4.2. Posilnenie multidisciplinárneho prístupu v boji proti podvodom v oblasti DPH

Rámec EÚ pre administratívnu spoluprácu v oblasti DPH by sa mohol ďalej sprístupniť iným orgánom v rozsahu ich mandátu v rámci boja proti podvodom v oblasti DPH, najmä karuselovým podvodom. Uvedené je obzvlášť naliehavé v prípade Európskej prokuratúry, ktorej početné vyšetrovania sa týkajú cezhraničných podvodov v oblasti DPH. **Priamym prístupom k databázam v oblasti DPH na úrovni EÚ, ako je VIES alebo CESOP**, by sa značne skrátila jej práca v oblasti zberu údajov. To by bolo rovnako dôležité pre úrad OLAF v rámci jeho administratívnych zisťovaní týkajúcich sa colných podvodov a na účely usmernenia spolupráce medzi colnými orgánmi a orgánmi v oblasti DPH a Eurofiscom.

Posilnenie multidisciplinárneho prístupu v boji proti podvodom v oblasti DPH je jedným zo špecifických cieľov rámca EÚ pre administratívnu spoluprácu v oblasti DPH. Z hodnotenia vyplýva, že rámec v tejto súvislosti nebol úspešný, pretože sa v ňom stanovuje veľmi obmedzená spolupráca Eurofiscu s úradom OLAF a Europolom. Komisia zváži prepracovanie tejto časti rámca a posúdi riešenia vrátane priameho prístupu k informáciám vymieňaným v kontexte rámca EÚ, ktoré by boli v súlade s mandátom a potrebami týchto orgánov.

[22] Preskúmanie celkovej štruktúry boja proti podvodom v súvislosti s finančnými záujmami EÚ, ktorým sa zabezpečí účinná a efektívna spolupráca s Európskou prokuratúrou v záujme ochrany rozpočtu EÚ, https://commission.europa.eu/about/organisation/college-commissioners/piotr-serafin_sk.

Komisia preskúma:

1. spôsoby, ako posilniť celkový rámec EÚ pre administratívnu spoluprácu s cieľom podporiť účinnejší multidisciplinárny prístup v boji proti podvodom v oblasti DPH;

2. v krátkodobom horizonte možnosti zabezpečenia súladu nariadenia o Európskej prokuratúre[23] a nariadenia o úrade OLAF[24] s rámcom EÚ pre administratívnu spoluprácu v oblasti DPH vrátane možností priameho prístupu Európskej prokuratúry a úradu OLAF k údajom o DPH týkajúcim sa cezhraničných transakcií, pričom zohľadní relevantné záruky v oblasti ochrany údajov;

3. v rámci širšieho nadväzujúceho kroku možnosť komplexného preskúmania nariadenia Rady (EÚ) č. 904/2010 s cieľom umožniť poskytovanie relevantných informácií všetkým orgánom EÚ pre boj proti podvodom vrátane colných orgánov a Europolu v rozsahu ich príslušných mandátov.

[23] Nariadenie Rady (EÚ) 2017/1939 z 12. októbra 2017, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry.

[24] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 883/2013 z 11. septembra 2013 o vyšetrovaniach vykonávaných Európskym úradom pre boj proti podvodom (OLAF), ktorým sa zrušuje nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nariadenie Rady (Euratom) č. 1074/1999.