KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 14.11.2025 r.
COM(2025) 686 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

z oceny unijnych ram współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT

{SWD(2025) 350 final}

1. WPROWADZENIE

Podatek od wartości dodanej (VAT) jest zharmonizowanym podatkiem konsumpcyjnym w Unii Europejskiej (UE), pobieranym od sprzedaży większości towarów i usług, w tym transakcji transgranicznych między państwami członkowskimi, a także od przywozu. Stanowi główne źródło dochodów dla państw członkowskich i bezpośredni wkład do budżetu UE. Ochrona interesów finansowych UE i sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego wymagają kompleksowych unijnych ram współpracy między państwami członkowskimi, aby zapewnić prawidłowe stosowanie VAT od towarów i usług oraz odpowiednio przeciwdziałać oszustwom. Dla przedstawienia kontekstu wyzwania związanego z kontrolą VAT od transakcji wewnątrzunijnych można wskazać, że transakcje między państwami członkowskimi wyceniono na 4,135 bln EUR w 2023 r.[1], a uczestniczyło w nich 6,5 mln aktywnych przedsiębiorców[2]. Straty z tytułu VAT wynikające z wewnątrzwspólnotowych oszustw typu „znikający podmiot gospodarczy" (MTIC) – najpowszechniejszego mechanizmu oszustw w związanych VAT – wynoszą 12,5–32,8 mld EUR rocznie[3].

W ostatnich kilku latach UE podjęła szereg przełomowych decyzji mających na celu zacieśnienie tej współpracy bez nadmiernego obciążania podatników obowiązkami sprawozdawczymi. Ostatnią decyzją w tym obszarze było przyjęcie 11 marca 2025 r. pakietu dotyczącego VAT w epoce cyfrowej[4]. Dzięki nowym obowiązkom w zakresie sprawozdawczości cyfrowej, które wejdą w życie w 2030 r., państwa członkowskie będą lepiej przygotowane do przeciwdziałania oszustwom transgranicznym związanym z VAT i zabezpieczenia swoich dochodów. W 2020 r. UE podjęła decyzję o zwalczaniu oszustw związanych z VAT w handlu elektronicznym za pomocą danych dotyczących płatności transgranicznych uzyskanych od dostawców usług płatniczych[5]. Od stycznia 2024 r. te dane są udostępniane ekspertom ds. zwalczania nadużyć finansowych, a w nadchodzących miesiącach ma się ukazać pierwsze sprawozdanie dotyczące osiąganych wyników. W 2018 r. znacznie ulepszono środki zwalczania nadużyć finansowych w unijnych ramach współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT przez umożliwienie Eurofisc (sieć ekspertów ds. zwalczania nadużyć finansowych) wspólnego przetwarzania danych dotyczących VAT w celu identyfikacji oszustw związanych z VAT. Dzięki temu osiągnięto znaczący postęp w walce z oszustwami związanymi z VAT na poziomie UE.

Celem niniejszego sprawozdania z oceny unijnych ram współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT[6] jest przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie ustaleń z oceny przeprowadzonej przez Komisję w latach 2023–2024, a także proponowanych

---

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

2 Na podstawie rocznych statystyk przekazanych przez państwa członkowskie.

3 Badanie dotyczące luki w podatku VAT spowodowanej wewnątrzwspólnotowymi oszustwami typu „znikający podmiot gospodarczy" (MTIC) z 2024 r. https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/dd40080c-bd27-11ef-91ed-01aa75ed71a1/language-pl.

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

5 Dyrektywa Rady (UE) 2020/284 w odniesieniu do wprowadzenia pewnych wymogów dla dostawców usług płatniczych oraz rozporządzenie Rady (UE) 2020/283 w odniesieniu do środków służących wzmocnieniu współpracy administracyjnej w celu zwalczania oszustw w dziedzinie VAT.

6 Rozporządzenie Rady (UE) nr 904/2010 w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej; Dz.U. L 268 z 12.10.2010, s. 1.

dalszych działań. Jest ono również sprawozdaniem, które Komisja co pięć lat składa Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w odniesieniu do stosowania współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT[7].

2. USTALENIA Z OCENY

W trakcie oceny przeanalizowano funkcjonowanie unijnych ram współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT, a zastosowano przy tym standardowe kryteria oceny (skuteczność, efektywność, adekwatność, spójność i europejska wartość dodana), aby ocenić wszystkie środki współpracy przewidziane w podstawowym rozporządzeniu Rady (UE) nr 904/2010 w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie VAT. Środki te uporządkowano według następujących kategorii:

- **wymiana informacji** umożliwia administracjom podatkowym zwrócenie się o dodatkowe informacje o podatnikach na potrzeby krajowych procedur kontrolnych;
- **kontrole transgraniczne** umożliwiają administracjom podatkowym utworzenie międzynarodowego zespołu kontrolnego w celu wspólnej analizy sytuacji przedsiębiorstw w zakresie VAT;
- **udostępnianie danych**: system wymiany informacji o VAT (VIES) zawiera wszystkie dane dotyczące transakcji transgranicznych między państwami członkowskimi;
- **Eurofisc**: sieć pracujących w administracjach podatkowych ekspertów ds. zwalczania nadużyć finansowych, która może wspólnie przetwarzać informacje w celu identyfikacji oszustw i działać jako mechanizm wczesnego ostrzegania;
- **przekazywanie informacji podatnikom** umożliwia im weryfikację ważności numeru VAT klienta w innym państwie członkowskim przed dostawą towarów i świadczeniem usług.

Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący sprawozdaniu zawiera szczegółowe informacje na temat różnych form współpracy, natomiast tutaj przedstawiono zwięzły przegląd najważniejszych ustaleń z oceny.

2.1. Skuteczność

Skuteczność różnych środków współpracy w dziedzinie VAT oceniono w odniesieniu do następujących szczegółowych celów ram UE:

- **poprawa wykorzystania istniejących instrumentów współpracy administracyjnej** w dziedzinie zwalczania oszustw związanych z VAT oraz **poprawa wymiany informacji** między państwami członkowskimi;
- **przyczynianie się do zwalczania oszustw związanych z VAT** poprzez szybkie i skuteczniejsze rozpoznawanie i rozbijanie siatek zajmujących się oszustami związanymi z VAT;
- **usprawnienie multidyscyplinarnego podejścia** do zwalczania oszustw związanych z VAT i zapobiegania im poprzez szybsze i bardziej skoordynowane zdolności reagowania oraz lepszy dostęp do informacji dotyczących VAT dla

[7] Art. 59 rozporządzenia (UE) nr 904/2010.

różnych organów (organów administracji, organów celnych, organów ścigania i organów prokuratorskich).

Jeśli chodzi o pierwszy cel, **ramy UE stale przyczyniają się do usprawnienia współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT**, ponieważ zapewniają podstawę prawną, która przekłada się na różne narzędzia współpracy umożliwiające skuteczne współdziałanie między państwami członkowskimi. Narzędzia te należy postrzegać jako instrumentarium, z którego administracje podatkowe mogą korzystać według swoich potrzeb. Państwa członkowskie oceniają to jako atut unijnych ram współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT.

Spośród różnych narzędzi współpracy wymiana informacji jest być może najbardziej widoczna, ale stosuje się ją rzadziej niż w przeszłości. Na przykład liczba przypadków wymiany informacji na wniosek w ciągu ostatnich sześciu lat zmniejszyła się o prawie 25 % i w 2023 r. ustabilizowała się na poziomie 30 000 przypadków. Tego rodzaju współpraca jest dobrze ugruntowana w unijnych ramach współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT. Jednak w 28 % przypadków pełne informacje otrzymano po upływie 30-dniowego terminu. Wskutek tego otrzymywane informacje są mniej wartościowe i zmniejsza się zdolność państw członkowskich do podejmowania skutecznych działań przeciwko nadużyciom finansowym. W rezultacie następuje stałe przechodzenie na skuteczniejsze środki współpracy, takie jak Eurofisc. Podobne spostrzeżenie poczyniono w odniesieniu do kontroli transgranicznych. Państwa członkowskie wcześniej wszczynały więcej takich kontroli, które postrzegały wtedy jako skuteczny środek przeciwdziałania oszustwom karuzelowym. Dzięki stworzeniu sieci Eurofisc te same informacje można jednak gromadzić szybciej i bez konieczności skoordynowanych kontroli transgranicznych.

Państwa członkowskie uważają Eurofisc za najskuteczniejszy środek współpracy i doceniają elastyczność, jaką zapewnia ta sieć. Eksperci wyznaczeni przez poszczególne organy do współpracy w tej sieci ściśle ze sobą współpracują na co dzień i mogą odpowiadać na wnioski bez potrzeby długotrwałej wymiany informacji. Eurofisc jest również wyposażona w specjalnie opracowane narzędzia elektroniczne, które automatyzują gromadzenie danych i przeprowadzają wstępną ocenę ryzyka – zadania te przed 2019 r. wykonywano ręcznie. Dzięki temu można lepiej wykorzystać wiedzę fachową i skupić się na końcowych analizach. Państwa członkowskie cenią sobie to, że otrzymują sygnały o oszustwach poparte analizą okoliczności i szacunkami potencjalnych strat z tytułu VAT. Konieczne działania w zakresie zwalczania nadużyć finansowych można podejmować szybciej bez konieczności ponownego konsultowania się z innymi krajami.

Ponadto unijne ramy są również użyteczne dla podatników, ponieważ pomagają przedsiębiorcom prowadzącym handel wewnątrzunijny w wypełnianiu obowiązków w zakresie sprawdzania ważności numeru VAT ich klientów w innych państwach członkowskich. W tym celu system VIES jest wykorzystywany nawet 17 mln razy dziennie, a jego zastosowanie poprawiło się w okresie objętym oceną. Przedsiębiorcy cenią sobie natychmiastowe potwierdzenie informacji przekazanych przez klienta. System umożliwia im również zapisanie potwierdzenia, że dokonali weryfikacji, które następnie mogą przedstawić organom podatkowym w przypadku kontroli.

Jeśli chodzi o drugi cel – **przyczynianie się do zwalczania oszustw związanych z VAT** – w ocenie skoncentrowano się na sieci Eurofisc jako głównym narzędziu

wykorzystywanym przez państwa członkowskie do wykrywania oszustw transgranicznych związanych z VAT. Ze względu na działanie i wyniki Eurofisc ta sieć jest wysoko ceniona przez głównych użytkowników, tj. organy państw członkowskich. Zaspokaja ich potrzeby w zakresie analizy na potrzeby zwalczania oszustw związanych z VAT w odniesieniu do transakcji transgranicznych. W ramach sieci w 2024 r. stwierdzono podejrzenia nadużyć finansowych o wartości 14,8 mld EUR. To przełożyłoby się na potencjalne straty z tytułu VAT w wysokości 3 mld EUR. W porównaniu z badaniem z 2024 r. dotyczącym luki wynikającej z wewnątrzwspólnotowych oszustw typu „znikający podmiot gospodarczy" kwota ta stanowi jedynie 24 % szacowanego niższego poziomu takich oszustw. To oznacza, że Eurofisc powinna wykrywać więcej oszustw transgranicznych związanych z VAT. W ocenie określono możliwe sposoby poprawy skuteczności Eurofisc, które zostaną opisane w dalszej części niniejszego sprawozdania.

Eurofisc dobrze zaspokaja potrzeby państw członkowskich w zakresie zwalczania oszustw związanych z VAT za pomocą środków administracyjnych. Ponadto jej wyniki poprawiają się średnio o 20 % rocznie, a dostęp do nowych źródeł informacji, takich jak dane celne i informacje na temat rejestracji samochodów, znacznie zwiększył zdolność Eurofisc do wykrywania oszustw transgranicznych związanych z VAT. Z oceny wynika także, że dodatkowe informacje, w tym rejestry beneficjentów rzeczywistych i dane bankowe, mogłyby umożliwić sieci identyfikację nowych siatek oszustów poprzez znajdowanie powiązań, które nie są widoczne w samych danych dotyczących VAT.

Tabela 1: Kwoty oszukańczych transakcji związanych z VAT wykrytych przez Eurofisc przy użyciu narzędzia do analizy sieci transakcji[8]

	2020 r.	**2021 r.**	**2022 r.**	**2023 r.**	**2024 r.**
Kwota ujawnionych oszukańczych lub podejrzanych transakcji (w mln EUR) związanych z wewnątrzwspólnotowymi oszustwami typu „znikający podmiot gospodarczy"	3 300	8 100	10 874	12 735	12 100
Kwota ujawnionych oszukańczych lub podejrzanych transakcji (w mln EUR) dotyczących pojazdów	Nie dotyczy	Nie dotyczy	Nie dotyczy	1 899	2 700
Liczba zidentyfikowanych oszustów	2 093	2 161	2 907	5 171	6 147
Liczba wyrejestrowań z VAT	495	775	1 942	2 995	2 665

Jeśli chodzi o ostatni cel – **usprawnienie multidyscyplinarnego podejścia do zwalczania oszustw związanych z VAT** – z oceny wynika, że unijne ramy zawiodły w tym zakresie. Możliwości, jakie te ramy oferują w odniesieniu do wymiany informacji z Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) i Agencją Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), nie są wykorzystywane lub są wykorzystywane sporadycznie, ponieważ taka wymiana nie może odbywać się z inicjatywy OLAF-u ani Europolu, lecz może ją rozpoczynać wyłącznie Eurofisc. W przypadku OLAF-u sieć Eurofisc nigdy nie korzystała z tej możliwości, a w przypadku

[8] Statystyki przekazane przez sieć Eurofisc i opublikowane na stronie internetowej Komisji (https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-and-administrative-cooperation/eurofisc_pl). Od 2020 r. przy użyciu narzędzia do analizy sieci transakcji wykrywane są wewnątrzwspólnotowe oszustwa typu „znikający podmiot gospodarczy", a od 2023 r. – oszustwa związane z pojazdami.

Europolu korzystała rzadko. W związku z tym państwa członkowskie nadal wolą korzystać z krajowych kanałów kontaktu z OLAF-em lub Europolem, a nie z możliwości dostępnych w unijnych ramach. Ponadto bezpośredni dostęp do informacji o VAT udostępnianych w unijnych ramach jest zastrzeżony dla organów podatkowych, a w niektórych ograniczonych przypadkach – dla organów celnych. Informacje te mają jednak kluczowe znaczenie dla innych organów prowadzących dochodzenia w sprawie oszustw transgranicznych związanych z VAT, w tym dla krajowych organów ścigania i organów UE.

OLAF zakończył dochodzenia administracyjne w sprawach dotyczących oszustw celnych i wydał zalecenia dotyczące odzyskania niezapłaconych należności w kwocie około 1,12 mld EUR za lata 2022–2024. Europol udzielił cennego wsparcia w postępowaniach przygotowawczych prowadzonych przez Prokuraturę Europejską (EPPO) oraz pozyskuje odpowiednie dane wyłącznie bezpośrednio od krajowych organów ścigania na zasadzie dobrowolności. Sprawy te są nierozerwalnie związane z uchylaniem się od zapłaty VAT w przywozie i OLAF poinformował właściwe organy krajowe o swoich ustaleniach dotyczących uchylania się od zapłaty VAT, aby można było podjąć działania na szczeblu krajowym. Jak stwierdził Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) w sprawozdaniu specjalnym nr 8/2025, chociaż do niedawna zakres współpracy państw członkowskich z OLAF-em w sprawach celnych i podatkowych odnoszących się do oszustw związanych z procedurą celną 42 (CP42) ograniczał się do oszustw polegających na zaniżaniu wartości, w 2024 r. OLAF zaczął koncentrować działania na uchylaniu się od należności celnych przywozowych i VAT w odniesieniu do towarów nielegalnie wprowadzanych do UE i wysyłanych do konsumentów końcowych za pośrednictwem handlu elektronicznego oraz podjął współpracę z państwami członkowskimi w tej dziedzinie. Ponadto OLAF prowadzi działalność w zakresie identyfikowania centrów rejestracji VAT dla przedsiębiorstw fasadowych, które są wykorzystywane jako fasadowi importerzy w oszustwach związanych z VAT. W 2024 r. OLAF rozpoczął również dochodzenia w związku z uchylaniem się od należności celnych przywozowych i oszustwami związanymi z VAT, które dotyczyły importu za pośrednictwem platform internetowych z państw trzecich w ramach procedury punktu kompleksowej obsługi importu (procedura IOSS). Prace te obejmowały szeroko zakrojoną kontrolę krzyżową danych dotyczących przywozu i VAT za pomocą zaawansowanych narzędzi analitycznych w celu wykrycia oszustw związanych z VAT.

Organem właściwym do prowadzenia postępowań przygotowawczych w sprawie oszustw transgranicznych związanych z VAT o łącznej wartości szkód co najmniej 10 mln EUR i ścigania takich oszustw jest Prokuratura Europejska. W 2024 r. EPPO wszczęła postępowania przygotowawcze w sprawie oszustw transgranicznych związanych z VAT w związku z szacowanymi szkodami w wysokości 13,15 mld EUR. Obecnie Eurofisc i EPPO nie prowadzą wymiany informacji na poziomie UE. EPPO, aby pozyskać niezbędne informacje, musi korzystać z kanałów krajowych, co opóźnia przekazywanie takich informacji i komplikuje proces gromadzenia kompletnego materiału dowodowego. **Bezpośredni dostęp na poziomie UE do odpowiednich danych o VAT dla transakcji transgranicznych ułatwiłby Prokuraturze Europejskiej gromadzenie dowodów w sprawach oszustw związanych z VAT i zapewniałby pojedynczy punkt kontaktowy dla wszelkich dodatkowych danych dotyczących oszustw związanych z VAT, które są istotne dla prowadzenia postępowań przygotowawczych i wnoszenia oskarżeń przez EPPO**. Państwa członkowskie niechętnie podchodziły do udostępniania danych o VAT za pośrednictwem Eurofisc bez wyraźnej podstawy prawnej określonej w rozporządzeniu (UE) nr 904/2010.

Kluczowe informacje o VAT przekazywane w unijnych ramach nie są jednak dostępne dla tych organów UE i muszą być pozyskiwane w drodze wymiany dwustronnej. To prowadzi do opóźnień i rozdrobnienia danych. Osłabia skuteczność walki z oszustwami związanymi z VAT na poziomie UE. Jednocześnie w marcu 2023 r.[9] Rada podkreśliła, że zwiększona współpraca między policją, strażą graniczną i przybrzeżną, służbą celną, organami wymiaru sprawiedliwości, administracyjnymi i podatkowymi, a także z unijnymi instytucjami, organami, agencjami i odpowiednimi sieciami UE ma kluczowe znaczenie w walce z organizacjami przestępczymi. Organizacje przestępcze angażują się w oszustwa transgraniczne związane z VAT, aby finansować swoją nielegalną działalność w innych obszarach. W 2021 r. Rada[10] uzgodniła priorytety UE w zakresie zwalczania poważnej i zorganizowanej przestępczości za pośrednictwem europejskiej multidyscyplinarnej platformy przeciwko zagrożeniom przestępstwami (EMPACT). W tych priorytetach uwzględniono oszustwa związane z VAT. Należy także należycie uwzględnić ustalenia ETO zawarte w kilku sprawozdaniach specjalnych dotyczących ram VAT[11].

Powyższe spostrzeżenia uwidaczniają konieczność poprawy multidyscyplinarnego podejścia na poziomie UE, które nie jest skutecznie zapewniane przez unijne ramy współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT w ich obecnej formie.

2.2. Efektywność

Państwa członkowskie wyraziły zadowolenie z efektywności instrumentów współpracy administracyjnej[12]. Ciężar przestrzegania unijnych ram współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT spoczywa głównie na organach podatkowych, które wdrażają mechanizmy współpracy i koordynują swoje działania. Same ramy współpracy nie pociągają za sobą żadnych bezpośrednich kosztów dla podatników ani obywateli. Wręcz przeciwnie, ich celem jest uproszczenie dostępu do informacji i zmniejszenie kosztów przestrzegania przepisów wynikających z dyrektywy VAT[13] lub przepisów krajowych.

Jeżeli chodzi o obciążenie administracyjne, niewiele państw członkowskich było w stanie przedstawić dokładny szacunek kosztów informatycznych lub osobowych, które są niezbędne do realizacji współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT, ale nieliczne

---

9 Konkluzje Rady w sprawie stałej kontynuacji cyklu polityki unijnej dotyczącej poważnej i zorganizowanej przestępczości międzynarodowej: EMPACT 2022 +, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7100-2023-INIT/pl/pdf.

10 Walka z przestępczością zorganizowaną: Rada ustala 10 priorytetów na kolejne 4 lata, https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2021/05/26/fight-against-organised-crime-council-sets-out-10-priorities-for-the-next-4-years/.

11 Sprawozdanie specjalne nr 08/2025 pt.: „Oszustwa związane z VAT w imporcie – Uproszczone przywozowe procedury celne nie gwarantują wystarczającej ochrony interesów finansowych UE”. Sprawozdanie specjalne nr 12/2019 pt.: „Handel elektroniczny – wiele problemów związanych z poborem podatku VAT i należności celnych czeka na rozwiązanie”. Sprawozdanie specjalne nr 19/2017 pt.: „Procedury przywozu – luki w ramach prawnych i nieskuteczne wdrażanie wpływają negatywnie na interesy finansowe UE”. Sprawozdanie specjalne nr 24/2015 pt.: „Zwalczanie wewnątrzwspólnotowych oszustw związanych z VAT: wymagane dalsze działania”. Sprawozdanie specjalne nr 13/2011 pt.: „Czy mechanizmy kontrolne stosowane w procedurze celnej 42 zapobiegają uchylaniu się od podatku VAT i umożliwiają wykrycie takich przypadków?”.

12 Należy zauważyć, że państwa członkowskie nie zawsze mogą przedstawić szacunkowe koszty współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT. 61 % państw członkowskich uważa, że korzyści są większe niż koszty, natomiast 25 % państw członkowskich nie miało takiej wiedzy.

13 Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 347 z 11.12.2006).

przedstawione szacunki nie przekraczały 250 000 EUR rocznie w przypadku systemu takiego jak VIES, z którego podatnicy korzystają 17 mln razy dziennie na potrzeby fakturowania. Bez takiego systemu koszty przestrzegania przepisów ponoszone przez podatników byłyby znacznie wyższe, podobnie jak ryzyko finansowe związane z dostawami na rynek wewnętrzny. Centralne systemy elektroniczne, na przykład narzędzie do analizy sieci transakcji (TNA)[14] i centralny elektroniczny system informacji o płatnościach (CESOP)[15], są tworzone przez Komisję przy użyciu programu Fiscalis[16], a to pozwala uniknąć konieczności opracowywania podobnych systemów we wszystkich 27 państwach członkowskich. TNA jest narzędziem do analizy ryzyka wykorzystującym dane VIES dotyczące transakcji transgranicznych; umożliwiło sieci Eurofisc zidentyfikowanie podejrzanych transakcji o wartości 14,6 mld EUR i doprowadziło do 2 352 wyrejestrowań z VAT w 2023 r., co pozwoliło zaoszczędzić miliardy euro dochodów z tytułu VAT. CESOP zbiera dane dotyczące płatności transgranicznych i umożliwia sieci Eurofisc krzyżową kontrolę danych o VAT z danymi dotyczącymi odbiorców płatności, aby ułatwić wykrywanie oszustw związanych z VAT w handlu elektronicznym. W odniesieniu do innych systemów Komisja dopilnowuje, aby systemy tworzone na poziomie krajowym były interoperacyjne, a przez to pozwalały na ograniczenie kosztów w przypadku wszystkich państw członkowskich. W tym względzie korzyści są znacznie wyższe niż koszty.

Jednocześnie w ocenie wskazano, że narzędzia współpracy się pokrywają. Niektóre obowiązki sprawozdawcze można znieść w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla organów podatkowych i podatników, ponieważ odnośne informacje nie są już istotne lub są dostępne gdzie indziej.

2.3. Spójność

Jeśli chodzi o spójność unijnych ram, w ocenie uwzględniono zarówno aspekty wewnętrzne, jak i aspekty zewnętrzne. W odniesieniu do spójności wewnętrznej w ocenie nie stwierdzono żadnych niespójności między przepisami rozporządzenia Rady (UE) nr 904/2010 a współoddziaływaniem różnych narzędzi współpracy, pomimo powtarzających się i częstych zmian. Państwa członkowskie doceniają różnorodność narzędzi i w większości nie zgłaszają żadnych konfliktów między nimi, nawet jeśli w niektórych przypadkach one się pokrywają. Państwa członkowskie wybierają narzędzie odpowiednie do swoich potrzeb.

Jeśli chodzi o spójność zewnętrzną, rozporządzenie Rady (UE) nr 904/2010 nie pokrywa się z innymi przepisami prawa UE, np. dyrektywą VAT, dyrektywą w sprawie współpracy

---

[14] Narzędzie do analizy sieci transakcji to elektroniczny system stworzony i utrzymywany przez Komisję w celu wspierania sieci Eurofisc w gromadzeniu i analizie danych. Jego dokładny sposób funkcjonowania jest informacją szczególnie chronioną, ale ogólnie TNA pomaga sieci Eurofisc w wizualizowaniu wzajemnych powiązań między przedsiębiorstwami uczestniczącymi w oszustwach oraz skali zagrożonego VAT. Komisja nie ma dostępu do tych danych.

[15] CESOP jest nowym elektronicznym systemem wykorzystywanym do zwalczania oszustw związanych z VAT w handlu elektronicznym. Wprowadzono go w styczniu 2024 r. Zbiera od dostawców usług płatniczych dane dotyczące płatności transgranicznych i porównuje je ze sprawozdaniami dotyczącymi VAT. Jego celem jest identyfikacja przedsiębiorstw, które przekazują dane zaniżone lub nie przekazują ich w ogóle. Ten system jest również stworzony i utrzymywany przez Komisję, która nie ma bezpośredniego dostępu do przetwarzanych danych.

[16] Rozporządzenie (UE) 2021/847 ustanawiające program „Fiscalis” na rzecz współpracy w dziedzinie opodatkowania i uchylające rozporządzenie (UE) nr 1286/2013.

administracyjnej w dziedzinie opodatkowania[17] ani dyrektywą w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności[18]; te akty są raczej komplementarne. W istocie poprawa współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT jest w pełni spójna z innymi politykami UE w dziedzinie VAT. Za niespójność można jednak uznać brak w rozporządzeniu Rady (UE) nr 904/2010 przepisów prawnych, które byłyby odpowiednie do wspierania rzeczywistej i skutecznej współpracy w dziedzinie VAT na poziomie UE między organami podatkowymi uczestniczącymi w Eurofisc a innymi organami/agencjami dochodzeniowymi, takimi jak EPPO, OLAF i Europol. Ponadto w przypadku OLAF-u jest to niezgodne z przepisami rozporządzenia Rady (WE) nr 515/97[19], które dotyczy współpracy administracyjnej w dziedzinie prawa celnego, ponieważ oszustwa celne nierozerwalnie wiążą się z uchylaniem się od zapłaty VAT w przywozie oraz niekiedy także z uchylaniem się od zapłaty wewnątrzunijnego VAT. Chociaż powszechnie uznaje się konieczność współpracy między wszystkimi tymi organami, w praktyce nie prowadzi się wymiany informacji lub nie ma dla niej wyraźnej podstawy prawnej. W szczególności to, że Prokuratura Europejska nie ma bezpośredniego dostępu na szczeblu UE do odpowiednich danych o VAT dotyczących transakcji transgranicznych, OLAF ma ograniczone możliwości współpracy z Eurofisc i państwami członkowskimi, a w odniesieniu do współpracy Europolu istnieją trudności, osłabia możliwości tych organów w zakresie skuteczniejszego uczestniczenia w zwalczaniu oszustw związanych z VAT. Problemy te są szczególnie istotne, ponieważ kompetencje podatkowe należą przede wszystkim do państw członkowskich i są bardzo drażliwymi kwestiami politycznymi, natomiast Eurofisc nie ma osobowości prawnej ani struktury hierarchicznej.

2.4. Europejska wartość dodana

Bez unijnych ram współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT państwa członkowskie musiałyby bazować na umowach dwustronnych lub wielostronnych, jako że transakcje transgraniczne nadal wymagałyby wspólnej kontroli ze strony administracji podatkowych. Brak unijnych ram wiązałby się z dodatkowymi kosztami budowy krajowych systemów elektronicznych i zapewnienia ich interoperacyjności z innymi krajami.

Ponadto zwalczanie oszustw związanych z VAT w transakcjach transgranicznych – aby miało trwałe skutki – wymaga ścisłej współpracy **wszystkich** państw członkowskich. Rozwiązania krajowe lub nawet regionalne nie byłyby skuteczne. Oszuści wykorzystywaliby słabość takiej sieci przez przenoszenie się do państwa, które najmniej współpracuje.

Wreszcie, gdyby nie było unijnych ram, wzrosłyby także koszty prowadzenia działalności gospodarczej w UE. Korzystne jest to, że podatnicy mogą sprawdzać ważność wszystkich unijnych numerów VAT na jednej stronie internetowej i nie ma konieczności tworzenia 27 interfejsów z krajowymi bazami danych.

---

[17] Dyrektywa Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG.

[18] Dyrektywa Rady 2010/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń.

[19] Rozporządzenie Rady (WE) nr 515/97 z dnia 13 marca 1997 r. w sprawie wzajemnej pomocy między organami administracyjnymi państw członkowskich i współpracy między Państwami Członkowskimi a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania.

2.5. Adekwatność

Unijne ramy współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT są adekwatne, ponieważ przepisy regulujące transakcje transgraniczne pozostają bez zmian, a oszuści nadal wykorzystują słabość tych przepisów. W przywołanym we wprowadzeniu badaniu dotyczącym luki wynikającej z wewnątrzwspólnotowych oszustw typu „znikający podmiot gospodarczy" oszacowano, że oszuści nadal wykorzystują przejściowy system VAT do transakcji transgranicznych, a przez to pozbawiają państwa członkowskie znacznych dochodów. Luka w podatku VAT w dalszym ciągu maleje, co pokazuje, że skala krajowych oszustw związanych z VAT się zmniejsza. Mimo to państwa członkowskie wciąż wyraźnie dostrzegają zagrożenie wynikające z transgranicznych oszustw związanych z VAT. Sieć Eurofisc pozostaje najskuteczniejszym narzędziem administracyjnym do zwalczaniu tego rodzaju oszustw, co dowodzi adekwatności unijnych ram.

3. WNIOSKI DOTYCZĄCE FUNKCJONOWANIA UNIJNYCH RAM WSPÓŁPRACY ADMINISTRACYJNEJ W DZIEDZINIE VAT

Ogólne ustalenia z oceny wskazują, że unijne ramy współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT są w dużej mierze skuteczne pod względem zapewnienia administracjom podatkowym wszystkich niezbędnych środków do kontrolowania transakcji transgranicznych pod kątem VAT. Współpraca między państwami członkowskimi ma na celu zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla specjalistów podatkowych i zwiększenie skuteczności kontroli. Unijne ramy pozostają adekwatne i spójne, ale należy poddać przeglądowi ich spójność zewnętrzną, aby lepiej dostosować je do multidyscyplinarnego podejścia do zwalczania oszustw związanych z VAT. Jednocześnie administracje podatkowe i podatnicy wyraźnie dostrzegają europejską wartość dodaną tych ram.

Unijne ramy w dużej mierze spełniają swoje cele, chociaż problemem pozostaje skuteczność podejścia multidyscyplinarnego w walce z oszustwami związanymi z VAT. Aby kontrolować coraz większą liczbę transakcji wewnątrzunijnych, państwa członkowskie w dużym stopniu polegają na różnych sposobach współpracy. Jednak sama liczba transakcji transgranicznych zmusiła państwa członkowskie do większego wykorzystania systemu VIES, który w połączeniu z Eurofisc pozwala im automatycznie uzyskiwać informacje w celu szybkiego weryfikowania podejrzeń dotyczących oszustw. Inne środki współpracy są stosowane w mniej pilnych przypadkach. Potwierdziły to administracje podatkowe, z którymi kontaktowano się w trakcie oceny.

Eurofisc umożliwia wspólną analizę ryzyka dotyczącą danych o VAT. W latach 2020–2024 sieć rozpoznała podejrzane transakcje o wartości 49,8 mld EUR. Kwota ta mogłaby być jeszcze większa, gdyby Eurofisc miała dostęp do innych źródeł informacji, które nie są obecnie dostępne w unijnych ramach współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT, ale są zwykle dostępne dla krajowych administracji podatkowych. Dla zwalczania oszustw związanych z VAT korzystne byłoby rozszerzenie wykazu danych, które można przetwarzać w Eurofisc. Na przykład dzięki dostępowi do danych o beneficjentach rzeczywistych Eurofisc mogłaby przeciwdziałać wykorzystywaniu podstawionych osób w oszustwach związanych z VAT. Dostęp do rejestrów bankowych i regularne kontakty z organami ds. przeciwdziałania praniu pieniędzy (jednostkami ds. dochodzeń

finansowych[20]) pozwoliłyby organom skuteczniej stosować zasadę „podążania za śladem pieniędzy” w walce z oszustwami.

Główny wniosek jest taki, że chociaż przepisy Unii dotyczące współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT zapewniają solidne i dobrze funkcjonujące ramy ścisłej współpracy między właściwymi organami, oszustwa związane z VAT nadal stanowią poważne zagrożenie finansowe dla budżetów krajowych i budżetu UE. Ponadto, jak uznała Rada, poważne oszustwa związane z VAT zagrażają także bezpieczeństwu UE, ponieważ zorganizowane grupy przestępcze często wykorzystują zyski z oszustw związanych z VAT do finansowania innych form przestępczości, takich jak przemyt papierosów lub handel narkotykami.

W tym kontekście zidentyfikowano poniższe główne obszary współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT, w których można jeszcze bardziej ograniczyć oszustwa związane z VAT:

- zwiększenie zdolności Eurofisc w zakresie identyfikowania oszustw związanych z VAT i zapewniania mechanizmu wczesnego ostrzegania w celu powstrzymania oszustw środkami administracyjnymi;
- zacieśnienie współpracy między organami podatkowymi i celnymi w zwalczaniu oszustw związanych z VAT w przywozie oraz zapewnienie ram współpracy administracyjnej między OLAF-em, Eurofisc oraz krajowymi organami celnymi i podatkowymi, z uwzględnieniem bezpośredniego dostępu do odpowiednich danych; kwestię tę wskazał również ETO w sprawozdaniach specjalnych nr 24/2015 i 8/2025[21];
- zacieśnienie multidyscyplinarnej współpracy na poziomie UE między różnymi organami, np. OLAF-em, organami ścigania i organami prokuratorskimi, takimi jak Europol i Prokuratura Europejska, z uwzględnieniem ich bezpośredniego dostępu na poziomie UE do odnośnych danych zgodnie z ich odpowiednim mandatem, przy należytej ochronie danych i odpowiednich gwarancjach proceduralnych.

4. DALSZE DZIAŁANIA

Aby zaradzić powyższym kwestiom, Komisja rozważy zmianę unijnych ram współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT i skupi się przy tym na multidyscyplinarnych aspektach zwalczania oszustw związanych z VAT zgodnie z trwającym przeglądem unijnej struktury zwalczania nadużyć finansowych[22].

---

[20] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1640 z dnia 31 maja 2024 r. w sprawie mechanizmów, które państwa członkowskie powinny wprowadzić w celu zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

[21] Zob. zalecenie 12 ze sprawozdania specjalnego nr 24/2015 pt.: „Zwalczanie wewnątrzwspólnotowych oszustw związanych z VAT: wymagane dalsze działania” oraz pkt 93 i 107 sprawozdania specjalnego nr 08/2025 pt.: „Oszustwa związane z VAT w imporcie – uproszczone przywozowe procedury celne nie gwarantują wystarczającej ochrony interesów finansowych UE”.

[22] Przegląd ogólnej struktury zwalczania nadużyć finansowych związanej z interesami finansowymi UE, zapewnienie skutecznej i efektywnej współpracy z Prokuraturą Europejską w celu ochrony budżetu UE, https://commission.europa.eu/about/organisation/college-commissioners/piotr-serafin_pl.

4.1. Wzmocnienie Eurofisc

W ostatnich latach państwa członkowskie postrzegały sieć Eurofisc jako skuteczne narzędzie administracyjne w walce z transgranicznymi oszustwami związanymi z VAT. Sieć ta ma uprzywilejowany dostęp do informacji o VAT i dysponuje skutecznymi narzędziami analizy ryzyka, zautomatyzowanego gromadzenia danych i wstępnej analizy, które to narzędzia znacznie poprawiły jej działanie. Państwa członkowskie dostrzegają także wartość dodaną Eurofisc i rolę tej sieci w zwalczaniu oszustw związanych z VAT. Aby wykorzystać jej możliwości, Komisja zbada:

1. czy należy poprawić zarządzanie i rozliczalność w ramach Eurofisc;
2. czy **Eurofisc** może korzystać z **dodatkowych informacji, takich jak rejestry rachunków bankowych, dane dotyczące własności przedsiębiorstw lub informacje dotyczące prania pieniędzy (jednostki analityki finansowej)**, w celu identyfikowania oszustów i ich aktywów finansowych;
3. jak zapewnić, aby **sygnały z Eurofisc prowadziły do wprowadzania terminowych środków administracyjnych mających na celu powstrzymanie oszustw, np. szybkiego unieważnienia numerów VAT**, skracających możliwy czas działania oszustów.

4.2. Usprawnienie multidyscyplinarnego podejścia do zwalczania oszustw związanych z VAT

Unijne ramy współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT mogą dodatkowo uwzględniać dostęp innych organów w granicach ich mandatu do zwalczania oszustw związanych z VAT, zwłaszcza oszustw karuzelowych. Jest to szczególnie pilne w przypadku Prokuratury Europejskiej, która prowadzi liczne postępowania przygotowawcze w zakresie transgranicznych oszustw związanych z VAT. **Bezpośredni dostęp do baz danych o VAT na poziomie UE, np. VIES lub CESOP**, pozwoliłby jej gromadzić informacje w znacznie krótszym czasie. Byłoby to równie ważne dla OLAF-u, który prowadzi dochodzenia administracyjne dotyczące oszustw celnych, oraz dla współpracy między organami celnymi i organami ds. VAT a Eurofisc.

Usprawnienie multidyscyplinarnego podejścia do zwalczania oszustw związanych z VAT jest jednym ze szczegółowych celów unijnych ram współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT. Ocena pokazuje, że ramy współpracy zawiodły w tym względzie, ponieważ przewidują bardzo ograniczony zakres współpracy między Eurofisc a OLAF-em i Europolem. Komisja rozważy przekształcenie tego aspektu i oceni rozwiązania, w tym bezpośredni dostęp do informacji udostępnianych poprzez unijne ramy, które to rozwiązania byłyby zgodne z mandatem i potrzebami tych organów.

Komisja zbada:

1. sposoby usprawnienia ogólnych unijnych ram współpracy administracyjnej pod kątem skuteczniejszego podejścia multidyscyplinarnego w walce z oszustwami związanymi z VAT;

2. w perspektywie krótkookresowej – możliwości zapewnienia spójności rozporządzenia w sprawie EPPO[23] i rozporządzenia w sprawie OLAF[24] z unijnymi ramami współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT, w tym możliwości bezpośredniego dostępu EPPO i OLAF-u do danych o VAT dotyczących transakcji transgranicznych, z uwzględnieniem odpowiednich zabezpieczeń w zakresie ochrony danych;

3. w szerszej i dalszej perspektywie – możliwość kompleksowego przeglądu rozporządzenia Rady (UE) nr 904/2010 w celu dopuszczenia wymiany istotnych informacji ze wszystkimi unijnymi organami zajmującymi się zwalczaniem nadużyć finansowych, w tym organami celnymi i Europolem, w granicach ich odpowiednich mandatów.

[23] Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej.

[24] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999.