KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 17.7.2025 r.
COM(2025) 406 final

2025/0224 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie zawarcia, w imieniu Unii, Protokołu zmieniającego do Umowy między Unią Europejską a Księstwem Andory w sprawie automatycznej wymiany informacji finansowych w celu poprawy wypełniania międzynarodowych obowiązków podatkowych

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Niniejszy wniosek dotyczy zawarcia Protokołu zmieniającego do Umowy między Unią Europejską a Księstwem Andory (Andora) w sprawie automatycznej wymiany informacji finansowych w celu poprawy wypełniania międzynarodowych obowiązków podatkowych[1] (Umowa).

Umowa stanowi podstawę prawną wzajemnej automatycznej wymiany informacji finansowych między państwami członkowskimi UE a Andorą, zgodnie ze wspólnym standardem do wymiany informacji (CRS) opracowanym przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Ten sam standard jest wdrażany w Unii Europejskiej na mocy dyrektywy Rady 2014/107/UE[2] (DAC 2 – pierwsza zmiana dyrektywy 2011/16/UE[3] w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania – DAC)[4].

26 sierpnia 2022 r. na szczeblu międzynarodowym zatwierdzono istotne zmiany w CRS[5], które będą stosowane od dnia 1 stycznia 2026 r. Zmiany te zostały już wdrożone w Unii Europejskiej dyrektywą Rady (UE) 2023/2226[6] (DAC8) i będą również stosowane od dnia 1 stycznia 2026 r.

Zmiany rozszerzają zakres stosowania CRS, aby zapewnić objęcie nim produktów z zakresu pieniądza elektronicznego i cyfrowych walut banku centralnego. Ponadto ulepszają one procedury należytej staranności i wyniki sprawozdawczości, aby w miarę możliwości zwiększyć użyteczność informacji wymienianych na podstawie CRS dla administracji podatkowych i ograniczyć obciążenia dla instytucji finansowych.

W celu zapewnienia, aby automatyczna wymiana informacji finansowych między państwami członkowskimi UE a Andorą była dostosowana do zaktualizowanego CRS i nadal odbywała się zgodnie z nim od 1 stycznia 2026 r., konieczne było wynegocjowanie i uzgodnienie odpowiednich zmian do Umowy.

W maju 2018 r. zaczęło obowiązywać rozporządzenie (UE) 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych – RODO)[7].

W celu zapewnienia, aby Umowa odzwierciedlała te aktualizacje, konieczne było usunięcie odniesień do uchylonej dyrektywy 95/46/WE i zastąpienie ich odniesieniami do rozporządzenia (UE) 2016/679. Jednocześnie zaktualizowano również odniesienia do krajowych przepisów Andory o ochronie danych. Ponadto zmiany te odzwierciedlają dalsze

---

1 Dz.U. L 157 z 26.6.2003, s. 38. Dz.U. L 268 z 1.10.2016, s. 38

2 Dz.U. L 359 z 16.12.2014, s. 1.

3 Dz.U. L 64 z 11.3.2011, s. 1.

4 Dz.U. L 359 z 16.12.2014, s. 1.

5 https://www.oecd.org/en/publications/international-standards-for-automatic-exchange-of-information-in-tax-matters_896d79d1-en.html, s. 62–102.

6 Dyrektywa Rady (UE) 2023/2226 z dnia 17 października 2023 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania (Dz.U. L z 24.10.2023).

7 Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1.

stosowanie decyzji UE stwierdzającej odpowiedni stopień ochrony danych osobowych w Andorze[8].

W dniu 21 maja 2024 r. przyjęto decyzję Rady upoważniającą do rozpoczęcia negocjacji dotyczących zmiany Umowy w sprawie automatycznej wymiany informacji finansowych w celu poprawy wypełniania międzynarodowych obowiązków podatkowych między Unią Europejską a Andorą[9].

Przeprowadzono kilka rund negocjacji, a w kwietniu 2025 r. osiągnięto wstępne porozumienie. Następnie w dniu 18 czerwca 2025 r. główni negocjatorzy parafowali projekt tekstu protokołu zmieniającego.

Rada była konsekwentnie informowana o postępach w negocjacjach w Grupie Roboczej do Spraw Podatkowych i w Grupie Roboczej Wysokiego Szczebla. W szczególności tekst projektu protokołu zmieniającego został przed jego parafowaniem udostępniony państwom członkowskim i z nimi omówiony. Parafowany tekst został również udostępniony Parlamentowi Europejskiemu.

Komisja uważa, że cele wyznaczone przez Radę w jej wytycznych negocjacyjnych zostały osiągnięte i że wynegocjowany tekst może zostać przyjęty przez Unię.

Protokół zmieniający do Umowy między Unią Europejską a Księstwem Andory w sprawie automatycznej wymiany informacji finansowych w celu poprawy wypełniania międzynarodowych obowiązków podatkowych został podpisany w imieniu Unii w dniu **xxxx.**

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Zmianę Umowy wynegocjowano zgodnie z kompleksowymi wytycznymi negocjacyjnymi przyjętymi przez Radę 21 maja 2024 r.

Wynegocjowany protokół zmieniający zapewnia, że obowiązująca umowa między Unią Europejską a Andorą pozostanie zgodna z prawodawstwem unijnym w tej samej dziedzinie, w szczególności z dyrektywą DAC zmienioną dyrektywą DAC8.

Dyrektywa DAC8 uwzględnia m.in. najnowsze zmiany w CRS OECD. Mając na uwadze bliskie stosunki w tym obszarze między Unią Europejską a Andorą, należy w sposób analogiczny zacieśnić współpracę administracyjną z jej organami podatkowymi w dziedzinie automatycznej wymiany informacji finansowych. Terminowa aktualizacja Umowy zapewnia sprawną i skuteczną kontynuację tej współpracy administracyjnej po 1 stycznia 2026 r.

Zmiany Umowy uwzględniają także politykę Unii w dziedzinie walki z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, ponieważ działania w zakresie należytej staranności wobec klienta, które mają być prowadzone przez instytucje finansowe w celu gromadzenia informacji finansowych podlegających wymianie na mocy Umowy, będą w znacznym stopniu dostosowane do działań, które te same instytucje finansowe muszą stosować jako podmioty zobowiązane na mocy ram prawnych Unii Europejskiej w dziedzinie zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

---

[8] Decyzja 2010/625/UE z dnia 19 października 2010 r. na mocy dyrektywy 95/46/WE w sprawie odpowiedniej ochrony danych osobowych w Andorze.

[9] Decyzja Rady (UE) 2024/1489 z dnia 21 maja 2024 r. w sprawie upoważnienia do podjęcia negocjacji dotyczących zmiany umów w sprawie automatycznej wymiany informacji finansowych w celu poprawy wypełniania międzynarodowych obowiązków podatkowych między Unią Europejską a, odpowiednio, Konfederacją Szwajcarską, Księstwem Liechtensteinu, Księstwem Andory, Księstwem Monako i Republiką San Marino.

W protokole zmieniającym uwzględniono również polityki Unii w dziedzinie poszanowania praw podstawowych, w szczególności w zakresie ochrony danych osobowych w przypadku odpływu tych danych do państw spoza UE i spoza EOG.

Jeżeli chodzi o części dotyczące CRS, sama Umowa zawiera w art. 8 postanowienie zobowiązujące umawiające się strony do przeprowadzania wzajemnych konsultacji w przypadku przyjęcia na szczeblu OECD istotnej zmiany jakiegokolwiek elementu CRS. Artykuł ten stanowi również, że w wyniku tych konsultacji Umowa może zostać zmieniona w drodze protokołu między umawiającymi się stronami. Ponieważ w dniu 26 sierpnia 2022 r. OECD zatwierdziła istotne zmiany w CRS, a także zgodnie z wyłączną kompetencją Unii wynikającą z obowiązującej Umowy, protokół zmieniający wprowadza wszystkie zmiany, które są niezbędne, aby odzwierciedlić odpowiednie zmiany w CRS. Wdrożenie tych zmian w Unii nastąpiło dyrektywą Rady (UE) 2023/2226.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

• Podstawa prawna

Biorąc pod uwagę, że głównymi celami i elementami Umowy jest poprawa współpracy administracyjnej w dziedzinie podatków bezpośrednich, materialną podstawą prawną jest art. 115 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Biorąc pod uwagę, że materialną podstawę prawną stanowi art. 115 TFUE, Rada ma przyjąć decyzję w sprawie zawarcia Umowy po konsultacji z Parlamentem Europejskim. W związku z tym proceduralną podstawą prawną decyzji w sprawie zawarcia Umowy jest art. 218 ust. 6 akapit drugi lit. b) TFUE. Ponieważ zgodnie z art. 115 TFUE w przypadku aktu prawnego Unii wymagana jest jednomyślność, proceduralna podstawa prawna zawarcia Umowy powinna obejmować art. 218 ust. 8 akapit drugi TFUE.

W związku z tym proceduralną podstawą prawną proponowanej decyzji w sprawie zawarcia Umowy jest art. 218 ust. 6 akapit drugi lit. b) TFUE i art. 218 ust. 8 akapit drugi TFUE.

• Kompetencja Unii

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unia posiada wyłączne kompetencje, w przypadku gdy umowa może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres[10]. To orzecznictwo zostało zapisane w art. 3 ust. 2 TFUE. Art. 3 ust. 2 TFUE stanowi, że oprócz dziedzin wymienionych w art. 3 ust. 1 TFUE, w których Unii przysługują wyłączne kompetencje, Unia „ma także wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie ustawodawczym Unii lub jest niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres”.

• Proporcjonalność

Protokół zmieniający jest zgodny z zasadą proporcjonalności i nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu, jakim jest aktualizacja Umowy, a mianowicie uwzględnienia zmian we wspólnym standardzie do wymiany informacji, które stają się skuteczne z dniem 1 stycznia 2026 r. Zmiany te umożliwią państwom członkowskim dalszą automatyczną wymianę informacji finansowych z Andorą w sposób nieprzerwany oraz zgodny z nowymi wymogami CRS, które zostały już uwzględnione w dyrektywie DAC8.

[10] Opinia Trybunału 3/15, ECLI:EU:C:2017:114, pkt 118 i przytoczone tam orzecznictwo.

- **Wybór instrumentu**

Art. 218 ust. 6 TFUE stanowi, że Komisja lub Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa przedkładają wnioski Radzie, która przyjmuje decyzję upoważniającą do zawarcia umowy międzynarodowej. Biorąc pod uwagę przedmiot planowanej umowy, Komisja powinna przedstawić odpowiedni wniosek.

3. WYNIKI OCENY SKUTKÓW

- **Ocena skutków**

Zgodnie z narzędziem 7 Zestawu instrumentów służących lepszemu stanowieniu prawa[11] ocena skutków nie jest konieczna m.in. wtedy, gdy Komisja ma w tej kwestii niewielki wybór lub nie ma żadnego wyboru.

W tym przypadku warunek ten jest spełniony, ponieważ zmiany w obowiązujących umowach w odniesieniu do automatycznej wymiany informacji finansowych są w pełni zgodne ze zmianami w CRS, które zostały uzgodnione na szczeblu OECD i zostały już włączone do prawa UE dyrektywą DAC8. Jeżeli chodzi o aktualizacje dotyczące ochrony danych, to mają one na celu jedynie aktualizację odniesień do przepisów UE i Andory dotyczących ochrony danych.

- **Prawa podstawowe**

Planowany protokół zmieniający do Umowy będzie zgodny z podstawowymi wartościami Unii Europejskiej ustanowionymi w art. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

4. WPŁYW NA BUDŻET

Wniosek nie ma wpływu finansowego na budżet Unii.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

Planowane zmiany obejmują następujące punkty:

1. *Zmiany mające na celu zapewnienie, aby od dnia 1 stycznia 2026 r. automatyczna wymiana informacji finansowych między państwami członkowskimi a Andorą prowadzona zgodnie z obowiązującą Umową była dostosowana do zaktualizowanego CRS i nadal odbywała się zgodnie z nim*

Dzięki planowanym zmianom rozszerzony zostanie zakres sprawozdawczości o nowe cyfrowe produkty finansowe, takie jak specyficzne produkty z zakresu pieniądza elektronicznego i cyfrowe waluty banku centralnego. Jednocześnie, mając na uwadze poprawę wiarygodności i wykorzystania wymienianych informacji, w ramach zmian wprowadza się bardziej szczegółowe wymogi w zakresie sprawozdawczości i wzmocnione procedury należytej staranności. Te zmienione obowiązki sprawozdawcze i wymogi dotyczące automatycznej wymiany informacji określono w art. 2, art. 3 i załączniku I. Będą one stosowane od 1 stycznia 2026 r.

---

11 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf

Zmiany zawierają również postanowienia mające na celu zapewnienie skutecznej interakcji między CRS a odrębnymi ramami sprawozdawczości w zakresie kryptoaktywów (CARF) opracowanymi przez OECD[12]. Postanowienia te umożliwiają ograniczenie przypadków powielania sprawozdawczości przy jednoczesnym utrzymaniu maksymalnej elastyczności operacyjnej raportujących instytucji finansowych, które również podlegają obowiązkom w ramach CARF. Postanowienia te stosuje się dopiero od dnia, w którym Andora rozpocznie stosowanie CARF wobec wszystkich państw członkowskich.

2. Aktualizacja odniesienia prawnego dotyczącego przepisów o ochronie danych

Wszystkie odniesienia do dyrektywy 95/46/WE zastąpiono odniesieniami do RODO.

Jednocześnie odniesienie prawne do krajowych przepisów Andory o ochronie danych zaktualizowano poprzez odniesienie do kwalifikowanej ustawy nr 29/2021 o ochronie danych osobowych (ustawa o ochronie danych).

- **Tekst protokołu zmieniającego, wspólne deklaracje i notyfikacje**

Tekst protokołu zmieniającego przedkłada się Radzie wraz z niniejszym wnioskiem. Tekst wspólnych deklaracji przedkłada się wraz z niniejszym wnioskiem.

Zgodnie z Traktatami dokonanie w imieniu Unii powiadomienia, o którym mowa w art. 2 ust. 1 protokołu zmieniającego, w celu wyrażenia zgody Unii na związanie się niniejszym protokołem zmieniającym, należy do Komisji.

[12] https://www.oecd.org/en/publications/international-standards-for-automatic-exchange-of-information-in-tax-matters_896d79d1-en.html, s. 8–61.

2025/0224 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie zawarcia, w imieniu Unii, Protokołu zmieniającego do Umowy między Unią Europejską a Księstwem Andory w sprawie automatycznej wymiany informacji finansowych w celu poprawy wypełniania międzynarodowych obowiązków podatkowych

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 115, w związku z art. 218 ust. 6 akapit drugi lit. b) i art. 218 ust. 8 akapit drugi,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

uwzględniając zgodę Parlamentu Europejskiego[1],

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Umowa między Unią Europejską a Księstwem Andory w sprawie automatycznej wymiany informacji finansowych w celu poprawy wypełniania międzynarodowych obowiązków podatkowych[2] („Umowa”) zwiększyła wzajemną pomoc w sprawach podatkowych między umawiającymi się stronami i poprawiła wypełnianie międzynarodowych obowiązków podatkowych.

(2) 26 sierpnia 2022 r. na szczeblu międzynarodowym zatwierdzono istotne zmiany we wspólnym standardzie do wymiany informacji (CRS)[3] i zmiany te zostały wprowadzone do prawodawstwa Unii wraz ze zmianą dyrektywy Rady 2011/16/UE dyrektywą Rady (UE) 2023/2226[4].

(3) W związku z tym należy zmienić Umowę w celu zapewnienia, aby od dnia 1 stycznia 2026 r. automatyczna wymiana informacji finansowych między państwami członkowskimi UE a Księstwem Andory była dostosowana do zaktualizowanego CRS i nadal odbywała się zgodnie z nim.

(4) Tekst Protokołu zmieniającego do Umowy między Unią Europejską a Księstwem Andory w sprawie automatycznej wymiany informacji finansowych w celu poprawy wypełniania międzynarodowych obowiązków podatkowych („protokół zmieniający do Umowy”), który jest wynikiem negocjacji, należycie odzwierciedla wydane przez Radę wytyczne negocjacyjne.

---

1 Opinia z dnia XXXX (dotychczas nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym).

2 Dz.U. L 157 z 26.6.2003, s. 38. Dz.U. L 268 z 1.10.2016, s. 38

3 https://www.oecd.org/en/publications/international-standards-for-automatic-exchange-of-information-in-tax-matters_896d79d1-en.html, s. 62–102.

4 Dyrektywa Rady (UE) 2023/2226 z dnia 17 października 2023 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania (Dz.U. L z 24.10.2023) http://data.europa.eu/eli/dir/2023/2226/oj

(5) Zgodnie z decyzją Rady (UE) XXXX[5] protokół zmieniający do Umowy został podpisany w dniu XXXX z zastrzeżeniem jego zawarcia w późniejszym terminie.

(6) Należy zatwierdzić protokół zmieniający do Umowy, który jest przedmiotem niniejszej decyzji.

(7) Należy zatwierdzić wspólne deklaracje dołączone do niniejszej decyzji.

(8) Zgodnie z art. 42 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725 skonsultowano się z Europejskim Inspektorem Ochrony Danych,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Niniejszym zatwierdza się Protokół zmieniający do Umowy między Unią Europejską a Księstwem Andory w sprawie automatycznej wymiany informacji finansowych w celu poprawy wypełniania międzynarodowych obowiązków podatkowych[6].

Artykuł 2

Niniejszym zatwierdza się Wspólną deklarację Umawiających się Stron w sprawie wejścia w życie protokołu zmieniającego, Wspólną deklarację Umawiających się Stron w sprawie Umowy i załączników oraz Wspólną deklarację Umawiających się Stron w sprawie art. 5 Umowy.

Artykuł 3

Niniejsza decyzja wchodzi w życie następnego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Sporządzono w Brukseli dnia r.

W imieniu Rady
Przewodniczący

---

5 Decyzja Rady (UE) xxxx w sprawie podpisania, w imieniu Unii, Protokołu zmieniającego do Umowy między Unią Europejską a Księstwem Andory w sprawie automatycznej wymiany informacji finansowych i wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności w celu poprawy wypełniania międzynarodowych obowiązków podatkowych (Dz.U. L XXXX).

6 Tekst protokołu zmieniającego do Umowy zostaje opublikowany w Dz.U. L, [...].