KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.11.2025 r.
COM(2025) 695 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące oceny dyrektywy Rady 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania

{SWD(2025) 365 final}

1. Wprowadzenie

UE pozostaje zaangażowana w intensyfikację walki z transgranicznymi przypadkami oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania w celu zapewnienia, aby sprawiedliwa część podatków była regulowana w UE. Wymaga to skutecznej współpracy między administracjami podatkowymi w państwach członkowskich.

Przepisy dotyczące podatków bezpośrednich są ustanawiane głównie na szczeblu krajowym, ale przedsiębiorstwa działające w zglobalizowanej gospodarce mają więcej możliwości wykorzystania niespójności w przepisach, aby przenosić zyski i unikać opodatkowania, co wpływa niekorzystnie na bazy podatkowe innych państw. Rosnąca mobilność osób i kapitału ułatwia obywatelom pracę i inwestowanie w innych państwach członkowskich UE. Zmiany te stanowią stałe wyzwanie dla administracji podatkowych, ponieważ podatnicy w UE są zazwyczaj zobowiązani do zadeklarowania swoich globalnych dochodów w kraju zamieszkania. W takich okolicznościach krajowe administracje podatkowe nie mogą skutecznie działać same, w związku z czym konieczna jest ogólnounijna współpraca.

Od czasu przyjęcia dyrektywy 2011/16/UE (DAC lub DAC1) poczyniono znaczne postępy w zapewnianiu państwom członkowskim kompleksowych zharmonizowanych narzędzi w celu zapewnienia im skutecznej współpracy w dziedzinie podatków bezpośrednich. Narzędzia te obejmują wymianę informacji (na wniosek, automatyczną i spontaniczną) oraz inne instrumenty współpracy (obecność w urzędach administracyjnych oraz podczas postępowań administracyjnych, kontroli jednoczesnych i wspólnych kontroli).

Jedną z najważniejszych zmian we współpracy administracyjnej jest wprowadzenie **automatycznej wymiany informacji**, tj. systematycznego przekazywania określonych wcześniej informacji przez administrację podatkową państwa członkowskiego administracji podatkowej innego państwa członkowskiego bez uprzedniego wniosku.

UE jest liderem w tym zakresie i od 1 stycznia 2015 r. automatycznie wymieniane są informacje dotyczące pięciu kategorii dochodu i kapitału, tj. dochodów z zatrudnienia, świadczeń emerytalnych i rentowych, wynagrodzeń dyrektorów, ubezpieczeń na życie oraz własności nieruchomości i dochodów z tego tytułu (DAC1)[1]. Są to informacje, które co do zasady powinny znajdować się w systemach organów podatkowych i które są im w mniejszym lub większym zakresie udostępniane. Od tego czasu DAC była kilkakrotnie zmieniana, aby zgodnie z porozumieniami na szczeblu międzynarodowym, rozszerzyć jej zakres na: (i) informacje finansowe (DAC2)[2]; interpretacje indywidualne prawa podatkowego o wymiarze transgranicznym i uprzednie porozumienia cenowe (DAC3)[3]; (iii) sprawozdania według krajów (DAC4)[4]; (iv) podlegające zgłoszeniu uzgodnienia transgraniczne, które wskazują na potencjalne unikanie opodatkowania (DAC6)[5]; (v) dochód uzyskany z korzystania z platform (DAC7)[6] oraz

[1] Pierwsza automatyczna wymiana informacji w ramach DAC1 do 30. 06. 2015 r. za rok 2014.
[2] Pierwsze wymiany w ramach DAC2 do 30. 09. 2017 r. za rok 2016.
[3] Pierwsze wymiany w ramach DAC3 do 30. 09.2017 r., centralna baza danych stosowana od stycznia 2018 r.
[4] Pierwsze wymiany w ramach DAC4 do 30. 06. 2018 r. za rok 2016.
[5] Pierwsze wymiany w ramach DAC6 do 31. 08. 2020.
[6] Pierwsze wymiany w ramach DAC7 do 29. 02. 2024 r. za rok 2023.

(vi) kryptoaktywa i pieniądz elektroniczny (DAC8)[7]. Inne zmiany upoważniają organy podatkowe do dostępu do niektórych informacji dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy (DAC5) oraz rozszerzyły zakres automatycznej wymiany informacji na opłaty licencyjne, dywidendy niepowiernicze oraz interpretacje indywidualne prawa podatkowego o wymiarze transgranicznym dotyczące osób fizycznych. Ostatnia zmiana (DAC9)[8] przewiduje wymianę informacji wymaganych przepisami dyrektywy w sprawie filaru 2.

Rozszerzenie zakresu automatycznej wymiany informacji po dyrektywie DAC1 połączono z wprowadzeniem **zharmonizowanych obowiązków sprawozdawczych** dla określonych kategorii podmiotów (np. instytucji finansowych, przedsiębiorstw międzynarodowych, pośredników podatkowych, operatorów platform cyfrowych itp.), które są zobowiązane do dzielenia się informacjami ze swoimi administracjami podatkowymi, aby te mogły z kolei wymieniać takie informacje między sobą. Wymiana informacji między państwami członkowskimi odbywa się za pomocą **wspólnej infrastruktury informatycznej** i **wspólnych schematów informatycznych** zapewnianych przez Komisję, które gwarantują poufność i prywatność. Informacje wymienia się zazwyczaj na zasadzie dwustronnej, ale w odniesieniu do DAC3, DAC6 i DAC8 wymiana informacji odbywa się za pośrednictwem centralnej bazy danych, do której mają dostęp wszystkie państwa członkowskie.

2. Wnioski z oceny

Art. 27 DAC zobowiązuje Komisję Europejską do składania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie co pięć lat, począwszy od dnia 1 stycznia 2013 r., sprawozdania na temat stosowania tej dyrektywy.

Pod koniec 2017 r. Komisja opublikowała pierwsze sprawozdanie wieloletnie na temat stosowania DAC. Następnie w grudniu 2018 r. opublikowano sprawozdanie w sprawie automatycznej wymiany informacji. W 2019 r. Komisja opublikowała pierwszą kompleksową ocenę DAC za lata 2013–2017. Główne ustalenia w wyniku oceny były następujące: (i) przepisy DAC są wdrażane, choć nie wszystkie z nich są wdrażane skutecznie; (ii) wymiana informacji na podstawie DAC zaowocowała znacznym wzrostem ilości danych dostępnych dla administracji podatkowych, ale ich zdolność przetwarzania danych nie zwiększała się w tym samym stopniu oraz (iii) ocena korzyści wynikających z DAC była niezwykle ograniczona ze względu na brak dostępnych informacji statystycznych.

Niniejsze drugie sprawozdanie z oceny obejmuje lata **2018**–**2023**. Jest ono poparte towarzyszącym dokumentem roboczym służb Komisji (SWD), który opiera się na wynikach badania zewnętrznego, wynikach publicznych i ukierunkowanych konsultacji przeprowadzonych przez Komisję, danych dostarczonych przez państwa członkowskie oraz innych informacjach, takich jak wyniki odpowiednich prac podjętych w ramach programu Fiscalis Komisji.

Niniejsza ocena obejmuje swoim zakresem wszystkie zmiany w **DAC do DAC6 włącznie**. W odniesieniu do DAC7 przedstawiono jedynie informacje jakościowe, ponieważ pierwsze

[7] Pierwsze wymiany w ramach DAC8 do 30. 09. 2027 r. za rok 2026.
[8] Pierwsza wymiana w ramach DAC9 od 1. 12. 2026 r. za rok 2024.

istotne wymiany informacji miały miejsce dopiero w lutym 2024 r., w związku z czym nie są jeszcze dostępne pełne dane statystyczne. W niniejszej ocenie nie uwzględniono późniejszych zmian w tekście DAC. Ponadto w wyniku zmian w art. 27 ust. 2 DAC wprowadzonych przez DAC8 obecna ocena obejmuje również znaczenie cech rozpoznawczych określonych w DAC6 dla wymiany informacji na temat potencjalnie szkodliwych uzgodnień transgranicznych.

W ocenie stwierdzono, że DAC zapewnia **solidne, zmieniające się i stosunkowo elastyczne ramy prawne**, które ułatwiają **ścisłą współpracę administracyjną** między organami podatkowymi państw członkowskich. Ogólnie rzecz biorąc, mechanizmy DAC **skutecznie** i **efektywnie** przyczyniły się do wzmocnienia zdolności państw członkowskich do zwalczania oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania. Ramy współpracy zapewniane przez DAC funkcjonują skuteczne, ale wymaga to **znacznych wysiłków i inwestycji** po stronie różnych zainteresowanych stron, w szczególności organów podatkowych państw członkowskich i przedsiębiorstw. DAC jest zasadniczo **spójna** z innymi odpowiednimi inicjatywami unijnymi i międzynarodowymi, zapewnia **unijną wartość dodaną** w porównaniu z rozwiązaniem krajowym lub dwustronnym i jest nadal bardzo **istotna** jako interwencja w zakresie polityki.

Poniżej przedstawiono przegląd **głównych wyników** oceny pod kątem każdego z pięciu kryteriów „lepszego stanowienia prawa".

Skuteczność

W ocenie stwierdzono, że DAC ułatwiła wymianę **znacznych ilości informacji**, **które są w coraz większym stopniu dopasowywane i wykorzystywane przez organy podatkowe**, zarówno do celów oceny ryzyka i kontroli, jak i do wspierania dobrowolnego przestrzegania przepisów przez podatników, co ma pozytywny wpływ na bazy podatkowe i dochody państw członkowskich.

Terminowość, kompletność i jakość informacji to trzy główne czynniki decydujące o skuteczności, ponieważ wpływają one na zdolność państw członkowskich do korzystania z otrzymanych informacji. Z analizy wynika, że w szczególności informacje otrzymane z wymian w ramach DAC1 i DAC2 są zasadniczo terminowe, kompletne i dobrej jakości, co zwiększa zdolność organów podatkowych do monitorowania działalności transgranicznej.

Jeżeli chodzi o DAC3 i DAC4, chociaż wymiana informacji jest zasadniczo terminowa, istnieją pewne kwestie związane z kompletnością informacji, w szczególności ze względu na niekompletne numery NIP i niewystarczające szczegóły w streszczeniach interpretacji indywidualnych prawa podatkowego o wymiarze transgranicznym. Zidentyfikowano również pewne problemy związane z jakością i kompletnością informacji w ramach DAC6.

Efektywność

W DAC przedstawiono pozytywny stosunek kosztów do korzyści, w którym **koszty związane z DAC są współmierne do wygenerowanych korzyści**.

Roczne powtarzające się koszty dostosowania i **koszty administracyjne** związane z DAC szacuje się na około **646 mln EUR** dla wszystkich zainteresowanych stron (tj. prywatnych zainteresowanych stron i organów podatkowych).

Duża część kosztów administracyjnych przypada na przedsiębiorstwa (**604 mln EUR**), przy czym największa część dotyczy obowiązków sprawozdawczych w ramach DAC2 (**550 mln EUR**). Roczne koszty organów podatkowych wynoszą około **42 mln EUR**, z czego większa część jest związana z automatyczną wymianą informacji. Najwyższe koszty dla organów podatkowych generują DAC1 i DAC2.

Ogólne **korzyści** wynikające z DAC szacuje się na kwotę około **6,8 mld EUR rocznie.**

W szczególności, biorąc pod uwagę szacunki centralne, przewiduje się, że automatyczna wymiana informacji w ramach DAC1 i DAC2 wygeneruje korzyści podatkowe dla UE w wysokości około 1,2 mld EUR rocznie, podczas gdy DAC4 przyczyni się do uzyskania dodatkowych 5,6 mld EUR rocznie w dochodach podatkowych. Skorzystają na tym krajowe organy podatkowe.

Spójność

W ocenie stwierdzono, że DAC jest **zasadniczo** spójna **z innymi odpowiednimi inicjatywami UE** i uzupełnia cele innych środków UE skoncentrowanych na walce z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu (dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy) oraz oszustwami związanymi z VAT (rozporządzenie Rady (UE) nr 904/2010). Zauważono również, że można by zbadać dalsze synergie z tymi środkami.

DAC jest również **zasadniczo dostosowana** do standardów w zakresie sprawozdawczości i wymiany informacji opracowanych na **szczeblu międzynarodowym.** Dostosowanie to zapewnia spójność podejścia przyjętego przez państwa członkowskie w odniesieniu do międzynarodowego przestrzegania przepisów podatkowych. Dzięki dostosowaniu do standardów międzynarodowych DAC ułatwia integrację z szerszymi działaniami w zakresie międzynarodowej współpracy podatkowej, co zwiększa jej skuteczność w ograniczaniu uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania w skali ogólnoświatowej.

Unijna wartość dodana

DAC zapewnia **znaczną unijną wartość dodaną** poprzez ustanowienie zharmonizowanych ram współpracy podatkowej, które wykraczają poza inne istniejące rozwiązania krajowe lub dwustronne pod względem zakresu i skuteczności.

Po pierwsze, DAC ułatwia kompleksową wymianę danych między wszystkimi państwami członkowskimi w sposób w pełni zgodny z przepisami ogólnego rozporządzenia o ochronie danych (RODO).

Po drugie, przez wprowadzenie obowiązku automatycznej wymiany informacji DAC zapewnia wszystkim państwom członkowskim dostęp do kluczowych informacji podatkowych. Ogranicza to w znacznym stopniu możliwości stosowania strategii unikania opodatkowania, w ramach których wykorzystuje się różnice między krajowymi systemami podatkowymi i zwiększa przejrzystość w całej UE.

Po trzecie, wspólna infrastruktura informatyczna ustanowiona na podstawie DAC usprawnia procesy wymiany oraz zmniejsza obciążenia administracyjne, nieefektywność i koszty związane z umowami dwustronnymi. Wzmacnia to również wzajemne zaufanie i współpracę między organami podatkowymi.

Ponadto w odniesieniu do norm międzynarodowych DAC zapewnia skoordynowane podejście do wdrażania i stosowania, które zabezpiecza funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

Adekwatność

DAC zachowuje **wysoką adekwatność i krytyczne znaczenie** dla walki z uchylaniem się od opodatkowania, unikaniem opodatkowania i agresywnym planowaniem podatkowym, ponieważ jest elastycznym narzędziem umożliwiającym w razie potrzeby integrację nowych obszarów współpracy i nowej wymiany informacji.

W związku z coraz większym stopniem powiązania gospodarek, pojawianiem się nowych modeli biznesowych i dynamicznym rozwojem platform cyfrowych tradycyjne systemy podatkowe napotykają nowe przeszkody w monitorowaniu dochodów i zapewnianiu zgodności z przepisami. Ponieważ dyrektywa ta stale podlega zmianom w celu uwzględnienia nowych komponentów, takich jak dyrektywa DAC7, która jest ukierunkowana na dochody z platform cyfrowych, lub dyrektywa DAC8, która zapewnia przejrzystość w dziedzinie kryptoaktywów, zachowuje ona adekwatność i skuteczność w stawianiu czoła nowym wyzwaniom związanym z nowoczesną rzeczywistością gospodarczą.

Ponadto dostosowanie DAC do światowych standardów gwarantuje, że jej cele uzupełniają międzynarodowe wysiłki na rzecz stworzenia równych warunków działania w zakresie przestrzegania przepisów podatkowych na świecie. W ten sposób DAC nie tylko zwiększa zdolność państw członkowskich UE do walki z unikaniem opodatkowania i uchylaniem się od opodatkowania, ale także wzmacnia pozycję UE w globalnej polityce podatkowej.

3. Zdobyte doświadczenia

W ocenie podkreślono następujące zdobyte doświadczenia.

Ramy prawne DAC są solidne, ale fragmentacja stosowania w całej UE zwiększa obciążenie administracyjne dla przedsiębiorstw

W ocenie stwierdzono, że ramy prawne DAC są solidne, ale ze względu na częstotliwość wprowadzania zmian od 2011 r. tekst prawny stał się bardziej złożony i mniej przyjazny dla użytkownika.

Obecna ocena stanowi pierwszą okazję do pogłębionej analizy DAC6. W wyniku tej analizy pojawiło się z kolei najwięcej informacji zwrotnych od zainteresowanych stron. Zarówno prywatne zainteresowane strony, jak i organy podatkowe zgadzają się co do tego, że DAC6 stanowi najbardziej wymagający element DAC ze względu na złożoność i zakres różnych interpretacji w poszczególnych państwach członkowskich. Niektóre problemy mogą z czasem stracić na znaczeniu (np. nadmierna i niedostateczna sprawozdawczość), ale ze względu na brak harmonizacji polityki podatkowej w całej UE jest mało prawdopodobne, że problemy te

całkowicie znikną. Należy również zauważyć, że niektóre przepisy (np. „kryterium głównej korzyści” i niektóre cechy rozpoznawcze) zostały sformułowane szeroko, aby zapewnić uwzględnienie wszystkich potencjalnie szkodliwych uzgodnień transgranicznych. Stwarza to wyzwania związane z wykładnią zarówno dla państw członkowskich, jak i dla pośredników, co prowadzi do niespójnego stosowania DAC, a w rezultacie do problemów związanych z pewnością prawa i równymi warunkami działania, co z kolei zwiększa obciążenie administracyjne. Niespójne stosowanie DAC6 podkreślił również Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) w swoim sprawozdaniu specjalnym z listopada 2024 r. pt. „Zwalczanie szkodliwych systemów podatkowych i unikania opodatkowania przez przedsiębiorstwa”. Ponadto zainteresowane podmioty gospodarcze oraz, w mniejszym stopniu, administracje podatkowe uznają niektóre cechy rozpoznawcze DAC6 za już nieadekwatne do zakładanych celów.

Ramy sankcji za nieprzestrzeganie obowiązków sprawozdawczych wynikających z DAC są bardzo różne w poszczególnych państwach członkowskich

Za nieprzestrzeganie przepisów DAC2, DAC4 i DAC6 przez zgłaszające podmioty prawne i osoby fizyczne w art. 25a DAC zobowiązano państwa członkowskie do wdrożenia sankcji, które muszą być „skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”.

W sprawozdaniu specjalnym ze stycznia 2021 r. pt. „Wymiana informacji podatkowych w UE” ETO podkreślił, że istnieje ryzyko, iż kary nakładane przez państwa członkowskie nie są odstraszające na tyle, by zapewnić pełne przestrzeganie obowiązku sprawozdawczego wynikającego z dyrektywy DAC2. Komisja przeanalizowała systemy kar państw członkowskich w ramach oceny skutków DAC8 i przedstawiła wniosek w ramach DAC8 dotyczący wprowadzenia minimalnych kar za przestępstwa podlegające zgłoszeniu. Rada nie zaakceptowała jednak tej poprawki.

W ocenie stwierdzono, że kwestia ta pozostaje istotna. W sprawozdaniu specjalnym z listopada 2024 r. ETO poparł ten wniosek. ETO zalecił, aby Komisja wszczynała postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w przypadkach, gdy istnieją wystarczające dowody wskazujące, że państwa członkowskie wdrażają ewidentnie niewystarczający system kar za naruszenia przepisów DAC6.

Jakość danych poprawiła się, ale w przypadku niektórych wymian identyfikacja podatników nadal stanowi problem

W latach 2018–2023 jakość danych poprawiła się, zwłaszcza w przypadku DAC1 i DAC2, co uznaje się za jedną z najważniejszych zmian od czasu poprzedniej oceny. W odniesieniu do DAC3 i DAC6 głównym problemem jest wykorzystanie danych zbiorczych otrzymywanych w dowolnym formacie tekstowym.

W odniesieniu do dyrektywy DAC6 schemat sprawozdawczości nie wymaga identyfikacji państw niebędących członkami UE uczestniczących w uzgodnieniu transgranicznym. W związku z tym państwa członkowskie mają problem z ustaleniem, czy zaangażowane są jurysdykcje niebędące członkami UE, a jeśli tak jest, trudno im je zidentyfikować.

Pomimo poczynionych postępów nadal istnieją problemy z dopasowywaniem danych. W badaniu stwierdzono, że niewielkiego odsetka danych (od 5 do 15 % w przypadku DAC 1–4) nie można dopasować. Brak możliwości dopasowania danych oznacza, że administracje podatkowe muszą zwracać się do innych państw członkowskich lub przekazywać im ręcznie informacje zwrotne. Jest to nieproporcjonalnie zasobochłonne i kosztowne oraz znacznie zwiększa obciążenie administracyjne administracji podatkowych.

Wykorzystanie danych jest powszechne (choć nie systematyczne), ale należy zwiększyć odpowiedzialność administracji za sposób wykorzystywania danych DAC.

Państwa członkowskie znacznie zwiększyły wykorzystanie danych otrzymanych w ramach DAC w okresie objętym oceną, ale sytuacja nie jest taka sama w przypadku wszystkich DAC. Organy podatkowe w szerokim zakresie wykorzystują informacje zawarte w DAC1 i DAC2 w celu ustalenia lub ponownej oceny podstaw opodatkowania lub potwierdzenia deklaracji podatkowych podatników, ale dane wymieniane na podstawie DAC3, DAC4 i DAC6 są bardziej odpowiednie do zadań związanych z analizą ryzyka, które mają na celu ustalenie, czy istnieje system uchylania się od opodatkowania.

Odnotowano wzrost wykorzystania otrzymanych danych, ale państwa członkowskie nie monitorują ani nie publikują skutecznie efektów wykorzystania danych. W sprawozdaniu ETO z 2021 r. wskazano na potrzebę zwiększenia przejrzystości i widoczności osiągnięć i rezultatów uzyskanych w ramach DAC. ETO wezwał do ustanowienia wspólnych unijnych ram monitorowania działań w zakresie współpracy administracyjnej w celu lepszej oceny wyników. Chociaż pożądana jest większa przejrzystość, uznaje się, że trudno jest dokładnie przypisać wyniki do danych otrzymanych na podstawie DAC, głównie dlatego, że krajowe administracje podatkowe nie wykorzystują tych danych oddzielnie. W praktyce dane są zazwyczaj łączone i uzupełniane danymi krajowymi w celu uzyskania pełniejszego obrazu sytuacji podatnika. Na przykład oceny ryzyka przeprowadzane przez administracje podatkowe państw członkowskich mogą opierać się na informacjach pochodzących ze źródeł krajowych, a także z kilku DAC. Sama ocena ryzyka nie może prowadzić do zwiększenia dochodów podatkowych ani żadnego wymiernego rezultatu.

Informatyczne systemy wymiany informacji działają, ale wymagają znacznych zasobów do ich obsługi

Ogólnie rzecz biorąc, wobec systemów informacyjnych udostępnionych przez Komisję i państwa członkowskie nie wyrażono bezpośredniej krytyki. Jednak częstotliwość wprowadzania zmian od 2011 r. wywiera presję zarówno na państwa członkowskie, jak i na zainteresowane strony przy tworzeniu i utrzymywaniu systemów sprawozdawczości i wymiany informacji.

DAC zapewnia jednolite zharmonizowane ramy sprawozdawczości, ale w każdym państwie członkowskim należy opracować odrębną architekturę informatyczną, co wymaga znacznych kosztów i zasobów dla wszystkich zainteresowanych stron. Istnieje zatem duże zainteresowanie kompleksową transformacją cyfrową w celu uproszczenia procedur i zmniejszenia kosztów.

4. Dalsze działania

W oparciu o wkład zainteresowanych stron i doświadczenia zdobyte w czasie oceny Komisja, w stosownych przypadkach, rozważy lub podejmie, w porozumieniu z odpowiednimi zainteresowanymi stronami, następujące działania w celu dalszej poprawy funkcjonowania DAC, aby zapewnić tym samym pełną realizację celów DAC.

Uproszczenie DAC i zapewnienie jej spójnego stosowania w celu zmniejszenia obciążenia administracyjnego

Walka z uchylaniem się od opodatkowania, unikaniem opodatkowania i agresywnym planowaniem podatkowym pozostaje bardzo ważnym punktem programu Komisji na rzecz zapewnienia sprawiedliwego opodatkowania i dobrze funkcjonującego rynku wewnętrznego. Bardziej przejrzyste, prostsze i spójniejsze ramy, które są interpretowane i stosowane spójnie we wszystkich państwach członkowskich, poprawią jednak konkurencyjność UE przez zmniejszenie obciążenia administracyjnego i zwiększenie pewności prawa dla zainteresowanych stron. Do osiągnięcia tych celów przyczynią się trzy środki.

Po pierwsze, kluczowe znaczenie ma doprecyzowanie różnych tekstów prawnych DAC poprzez ich konsolidację.

Po drugie, w kontekście szerszego programu uproszczenia Komisja oceni możliwości zwiększenia ogólnej wewnętrznej spójności ram prawnych DAC – przez wyeliminowanie ewentualnego powielania i niespójności oraz przez zbadanie możliwości usprawnienia lub wyeliminowania obowiązków sprawozdawczych, które mogłyby być nadmiernie uciążliwe.

W odniesieniu do DAC6 Komisja dokładnie przeanalizuje i oceni potrzebę ewentualnych zmian, w szczególności w istniejących cechach rozpoznawczych, które można by doprecyzować i usprawnić, przy jednoczesnym zapewnieniu, aby system pozostał solidny pod względem celów i nie uległ osłabieniu w wyniku zmian. Komisja zbada również możliwość włączenia do uproszczonych ram DAC zasad i koncepcji szczegółowo przeanalizowanych przez Radę w ramach wcześniejszego wniosku w sprawie UNSHELL.

Po trzecie, aby zmniejszyć rozbieżności w interpretacji i stosowaniu DAC przez państwa członkowskie, Komisja (we współpracy z państwami członkowskimi) opracuje, a następnie opublikuje wytyczne na szczeblu UE dotyczące najnowszych zmian DAC. Będzie to czynić z większą systematycznością w przypadku wszelkich przyszłych zmian.

Poprawa ram sankcji w ramach DAC

Zasadnicze znaczenie dla zapewnienia zgodności z obowiązkami sprawozdawczymi określonymi w DAC2, DAC4 i DAC6 mają solidne ramy sankcji. Rozbieżności w zakresie ram sankcji wprowadzonych przez państwa członkowskie mogą przyczynić się do zaburzenia równych warunków działania i prowadzić do niejednolitego stosowania DAC w całej UE.

Aby rozwiązać ten problem, Komisja jest gotowa do współpracy z państwami członkowskimi w celu oceny obowiązujących systemów sankcji i określenia sposobów ich poprawy, zgodnie z obowiązkami wynikającymi z przepisów UE.

Zapewnienie pełnej identyfikacji podatników przez korzystanie z unijnego numeru identyfikacji podatkowej (NIP)

Konieczne są dodatkowe prace, aby administracje podatkowe państw członkowskich mogły poczynić dalsze postępy w dopasowywaniu danych otrzymanych w drodze wymiany informacji i zapewnić bardziej zautomatyzowaną identyfikację podatników. Celem jest osiągnięcie wskaźnika dopasowania na poziomie 100 %.

Kluczowa rola numeru identyfikacyjnego podatnika (NIP) w identyfikowaniu podatników oznacza, że należy rozważyć bardziej skoordynowane podejście do identyfikacji podatników na szczeblu UE. Niedawno Komisja rozpoczęła badanie dotyczące możliwego rozwiązania kwestii NIP. W badaniu ocenie podlegać będą wykonalność prawna i techniczna oraz potencjalne koszty/korzyści związane z ustanowieniem wspólnego identyfikatora (unijnego NIP) z wykorzystaniem istniejących numerów identyfikacyjnych. Ponadto analizie poddane będą również sposoby zapewnienia scentralizowanego narzędzia umożliwiającego organom podatkowym i podmiotom gospodarczym zatwierdzanie zgodności unijnego NIP i sprawdzanie tożsamości podatnika w sposób mniej zasobochłonny z wykorzystaniem zautomatyzowanych narzędzi.

Zwiększenie systematycznego wykorzystywania danych i poprawa identyfikowalności

Administracje podatkowe muszą bardziej systematycznie wykorzystywać dane otrzymane w ramach DAC na potrzeby krajowych procedur podatkowych. Bez rutynowego wykorzystywania takich danych większość kosztów pozostaje, a korzyści nie uzyskuje się.

Niektóre informacje otrzymane w ramach DAC wykorzystuje się do wstępnego wypełniania deklaracji podatkowych. Jest to zalecane wykorzystanie danych i należy do tego zachęcać, ale wymaga to terminowego otrzymywania wysokiej jakości danych i skutecznego mechanizmu dopasowywania danych. Ogólnie rzecz biorąc, dane otrzymane z DAC powinny być automatycznie włączane do krajowych systemów analizy ryzyka. W tym celu należy wprowadzić koncepcyjne ulepszenia krajowych systemów analizy ryzyka, z uwzględnieniem najlepszych praktyk, oraz przeanalizować techniki i technologie umożliwiające wykorzystanie danych DAC w czasie rzeczywistym. W tym kontekście należy również podkreślić jakość infrastruktury informatycznej w państwach członkowskich i jej zdolność do obsługi takich systemów.

Aby lepiej oszacować wyniki współpracy administracyjnej w UE, należy wdrożyć wskaźniki i działania następcze w celu zwiększenia świadomości społecznej. Komisja rozważy, w jaki sposób sprawić, aby wykorzystanie kluczowych wskaźników efektywności, które zostały uzgodnione na spotkaniu Komisji i szefów administracji podatkowych państw członkowskich UE (TADEUS), do pomiaru wyników DAC1–4 stało się bardziej wiążące. Zachęca się również państwa członkowskie do opracowywania inicjatyw mających na celu zwiększenie wiedzy na temat roli i wyników współpracy administracyjnej (zwłaszcza automatycznej wymiany informacji).

Roczne sprawozdanie z wyników współpracy administracyjnej w dziedzinie podatków bezpośrednich powinno zawierać podsumowanie wyników i skutków korzystania z wymienianych danych.

Poprawa przestrzegania przepisów podatkowych i efektywności podatkowej w wyniku transformacji cyfrowej

Transformacja cyfrowa jest ważnym elementem w procesie poprawy efektywności administracji podatkowych. Można ją wykorzystać do dalszego zwiększania interoperacyjności systemów informacyjnych w celu zapewnienia, aby systemy państw członkowskich mogły skutecznie komunikować się ze sobą oraz z osobami zgłaszającymi.

Patrząc perspektywicznie oraz mając na uwadze uproszczenie i racjonalizację istniejącej architektury informatycznej, która wspiera sprawozdawczość i wymianę informacji w ramach DAC, Komisja mogłaby zbadać wykonalność i ocenić koszty oraz korzyści związane z opracowaniem bardziej scentralizowanego podejścia. Mogłoby to polegać na utworzeniu pojedynczego punktu dostępu do celów wymiany i, potencjalnie, przekazywania informacji na podstawie DAC. W ten sposób częste wymiany informacji przez administracje podatkowe nie byłyby konieczne. Umożliwiłoby to również centralną identyfikację podmiotów raportujących, tak aby informacje trzeba było zgłaszać tylko raz.

Taki centralny system mógłby przynieść znaczne oszczędności zarówno państwom członkowskim, jak i podmiotom raportującym, ponieważ umożliwiłby korzyści skali i racjonalizację inwestycji w narzędzia informatyczne. Mogłoby to zwiększyć ogólną elastyczność ram sprawozdawczości i wymiany IT, ponieważ zmiany mogłyby być wdrażane szybciej w odniesieniu do jednolitych ram niż w odniesieniu do ram informatycznych 27 państw członkowskich. Rozwiązanie takie mogłoby również przyczynić się do osiągnięcia innych celów związanych z DAC, w szczególności pod względem poprawy jakości danych.

5. Wnioski

DAC zapewnia solidne ramy prawne ułatwiające wymianę znacznych ilości informacji, które są w coraz większym stopniu dopasowywane i wykorzystywane przez organy podatkowe (zarówno do celów oceny ryzyka, jak i do celów kontroli) oraz sprzyjają dobrowolnemu przestrzeganiu przepisów przez podatników. DAC działa skutecznie i efektywnie, a związane z nią koszty są współmierne do wygenerowanych korzyści. DAC jest zasadniczo spójna, wnosi wartość dodaną w porównaniu z krajowymi i międzynarodowymi alternatywami i pozostaje bardzo istotna dla osiągnięcia jej celów.

Pomimo znacznych postępów poczynionych od czasu poprzedniej oceny nadal istnieje wiele obszarów, w których należy podjąć dalsze prace w perspektywie krótkoterminowej w celu dalszego usprawnienia funkcjonowania DAC, przy jednoczesnym zmniejszeniu obciążenia administracyjnego dla przedsiębiorstw. Można to osiągnąć przez (i) odpowiednio opracowane uproszczenie (bez podważania celów DAC); (ii) udoskonalenie ram sankcji związanych z DAC; (iii) ułatwianie automatycznego uzgadniania danych DAC z danymi krajowymi oraz (iv) zapewnienie spójnego stosowania DAC w całej UE. Należy również kontynuować prace

zmierzające do większego wykorzystania danych oraz opracowania solidnego i automatycznego procesu identyfikacji podatników.

W perspektywie długoterminowej konieczne będzie rozważenie, w jaki sposób zracjonalizować systemy informatyczne i lepiej wykorzystać transformację cyfrową do poprawy analizy ryzyka, przy jednoczesnym zapewnieniu oszczędności kosztów dla państw członkowskich i zmniejszeniu obciążenia administracyjnego dla przedsiębiorstw.