

Eriaruanne

Võitlus ühendusesise käibemaksupettusega: vajatakse täiendavaid jõupingutusi



EUROOPA
KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

E-post: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2016

Trükis	ISBN 978-92-872-3820-7	ISSN 1831-0818	doi:10.2865/37444	QJ-AB-15-024-ET-C
PDF	ISBN 978-92-872-3818-4	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/00288	QJ-AB-15-024-ET-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3809-2	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/87845	QJ-AB-15-024-ET-E

© Euroopa Liit, 2016
Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Printed in Luxembourg

Eriaruanne

Võitlus ühendusesisese käibemaksupettusega: vajatakse täiendavaid jõupingutusi

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4
teisele lõigule)

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate tulemus- ja vastavusauditite tulemused. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi tulude, teadusuuringute ja sisepoliitika, finants- ja majandusjuhtimise ning Euroopa Liidu institutsioonide ja asutuste auditeerimise eest vastutav IV auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Milan Martin Cvikl. Auditit juhtis kontrollikoja liige Neven Mates, teda toetasid kabinetiülem Georgios Karakatsanis, üksuse juhataja Angela McCann, auditirühma juht Carlos Soler Ruiz ning audiitorid Dan Danielescu, Josef Edelmann, Maria Echanove, Maria Isabel Quintela, Timothy Upton, Wolfgang Hinnenkamp ja Marko Mrkalj.



Vasakult paremale: D. Danielescu, A. McCann, J. Edelmann, N. Mates, G. Karakatsanis, M. I. Quintela, W. Hinnenkamp, C. Soler Ruiz.

Punkt

Lühendid

Mõisted

I–VII Kokkuvõte

V–VII Kontrollikoja peamised soovitused

1–13 Sissejuhatus

1–4 Kuidas ühendusesiseseid tehinguid maksustatakse

5–10 Kuidas ühendusesiseste tehingute puhul käibemaksu tasumisest kõrvale hoitakse

11–13 Kuidas kasutatakse halduskoostööd ühendusesisese käibemaksupettuse vastu võitlemisel

14–18 Auditi ulatus ja lähenemisviis

19–111 Tähelepanekud

19–25 Ühendusesisese käibemaksupettuse kohta puuduvad võrreldavad andmed ja näitajad

20–22 Ühendusesisese käibemaksupettuse mahu kohta ELi tasandil puuduvad hinnangulised andmed

23–25 Ühendusesisese käibemaksupettuse kohta puuduvad tulemusnäitajad

26–70 Olemasolev halduskoostöö raamistik võimaldab liikmesriikide maksuhalduritel käibemaksuteavet jagada

27–36 Liikmesriigid peavad kõige mõjusamaks vahendiks standardsetel elektroonilistel vormidel põhinevat teabevahetust, ent neile vastatakse liiga aeglaselt

37–44 VIES annab teavet ühendusesiseste tehingute kohta, kuigi kohati on probleeme andmete usaldusväärsusega

45–47 Mitmepoolsed kontrollid on küll mõjusad, kuid neid tehakse harva

48–55 Eurofisc: paljulubav, ent parandamist vajav töövahend

- 56–59 Komisjon annab liikmesriikidele küll väärtuslikku abi, kuid ei tee kohapealseid külastusi
- 60–62 Liikmesriigid ei vaheta teavet ELi mittekuuluvate riikidega
- 63–70 Fiscalis on tähtis vahend halduskoostöö tugevdamiseks
- 71–92 **Käibemaksualaseid õigusakte muudeti käibemaksupettuse vastu võitlemise eesmärgil**
- 73–75 Käibemaksu koondaruannete alase aruandluse ajavahemikku ja nende edastamisele kuluvat aega on lühendatud
- 76–85 Tolliprotseduur 42: komisjon aktsepteeris enamiku kontrollikoja soovitustest, kuid liikmesriigid ei ole neid rakendanud
- 86–89 Pöördmaksustamine: kasulik vahend varifirmadega seotud ühendusesisese pettuse vastu võitlemisel, kuid seda ei kasutata järjepidevalt
- 90–92 E-kaubandust reguleerivad õigusaktid järgivad küll rahvusvahelist parimat tava, ent neid on raske jõustada
- 93–111 **Käibemaksupettuse vastases võitluses puudub haldusasutuste, kohtute ja õiguskaitseasutuste vaheline koostöö ning nende vahel esineb pädevuste kattumist**
- 95–100 Puudub maksu- ja politseiameti ning prokuratuuri vaheline andmevahetus
- 101–103 Europolil ja OLAFil puudub juurdepääs VIESi ja Eurofisci andmetele
- 104–109 EMPACT: hea algatus, kuid selle jätkusuutlikkus on ohus
- 110–111 Liikmesriigid ei poolda ettepanekuid käsitleda käibemaksutemaatikat finantshuvide kaitse direktiivis ja Euroopa Prokuratuuri määruses
- 112–122 **Järeldused ja soovitused**
- 113 **Süsteemi mõjususe mõõtmine**
- 114 **Käibemaksuandmete ristkontrollid on keskse tähtsusega**
- 115 **Eurofisci varajase hoiatamise süsteemi parandamine nii, et riskantsed ettevõtjad paremini sihikule võtta**
- 116–117 **Olemasoleva õigusraamistiku parandamine**
- 118–119 **Halduskoostöö korra parandamine**
- 120–122 **Haldusasutuste, kohtute ja õiguskaitseasutuste vahelise koostöö parandamine**

I lisa. Auditi lähenemisviis komisjoni tasandil

II lisa. Auditi lähenemisviis liikmesriikide tolli- ja maksuasutuste tasandil

III lisa. Kontrollikoja mudel tolliprotseduuri 42 kontrollimiseks

Komisjoni vastus

B2C: ettevõtjalt tarbijale

EL: Euroopa Liit

IMPACT: valdkondadevaheline kuritegevusega seotud ohte käsitlev Euroopa platvorm

OECD: Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon

OLAF: Euroopa Komisjoni Euroopa Pettustevastane Amet

TP-42: tolliprotseduur 42

VIIES: käibemaksuteabe vahetamise süsteem

Eurofisc: liikmesriikide maksu- ja tolliametkondade detsentraliseeritud võrgustik potentsiaalse pettusekahtlusega ettevõtete ja tehingute alaseks kiireks teabevahetuseks.

Eurojust: Euroopa õigusosalase koostöö amet, mis loodi eesmärgiga tugevdada võitlust raske organiseeritud kuritegevusega. Eurojust koosneb liikmesriikide prokuröridest, kohtunikest või samaväärse pädevusega politseiametnikest, kes on oma õigussüsteemidest Eurojusti juurde lähetatud.

Europol: Euroopa Politseiameti ülesanne on toetada liikmesriikide õiguskaitseorganite tegevust raske organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemisel.

Fiscalis: ELi tegevusprogramm, millest rahastatakse maksuametkondade algatusi siseturu maksustamise süsteemide parandamiseks; programmi tegevused hõlmavad kommunikatsiooni- ja teabevahetussüsteeme, mitmepoolseid kontrole, seminare ja projektirühmi, tööalaseid külastusi, koolitusi ning muid programmi eesmärkide saavutamiseks vajalikke tegevusi.

Halduskoostöö: liikmesriikidevaheline teabevahetus, mille käigus maksuhaldurid abistavad üksteist ja teevad komisjoniga koostööd (vastavalt nõukogu 7. oktoobri 2010. aasta määrusele (EL) nr 904/2010), et tagada käibemaksu õige kohaldamine kaubatarnete ja teenuseosutamise, ühendusesisese kaupade soetamise ja kaupade impordi suhtes. Liikmesriikidevaheline teabevahetus hõlmab igat liiki teavet, mis võib aidata käibemaksu õigesti arvutada.

Impordi liikmesriik: liikmesriik, kus kaup füüsiliselt ELi saabub ja vabasse ringlusse lubatakse.

Kauba vabastamine: toiming, mille käigus vabastab tolliasutus kauba antud tolliprotseduuris sätestatud eesmärkidel kasutamiseks.

Kauba ühendusesisene soetamine: sellise õiguse omandamine, mille alusel võib käsutada omanikuna materiaalselt vallasasja, mille müüja või kaupade soetaja või nende arvel tegutsev isik lähetab või veab kaupade soetajale muusse liikmesriiki kui see, kust kaubad lähetatakse või veetakse.

Koondaruanne: kõigi käibemaksukohustuslasena registreeritud ühendusesiseste kaubatarnijate poolt esitatav aruanne. Koondaruanne tuleb reeglina esitada igakuiselt ja selles tuleb esitada kõigile teiste liikmesriikide omandajatele tarnitud kaupade kogusumma käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrite kaupa.

Käibemaksukohustuslasena registreerimise number: number, mis antakse igale maksukohustuslasele, kes soovib kaupa müüa, teenuseid osutada või ettevõtluse eesmärgil kaupa soetada. Iga numbri ette käib kahekohaline tähekode, mis tähistab numbri väljastanud liikmesriiki.

O_MCTL: käibemaksuteabe vahetamise süsteemi VIES kontrollsõnum, mis genereeritakse VIESi sõnumi saabumisel ja milles loetletakse kõik selles sisalduvad mitteaktiivsed käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrid.

SCAC: halduskoostöö alaline komitee (SCAC) on regulatiivkomitee, mis kooskõlas nõukogu määruse (EL) nr 904/2010 artikliga 58 aitab komisjoni nimetatud määruuses sätestatud küsimustes. Komitee koosneb liikmesriikide esindajatest ja seda juhib komisjoni esindaja.

Sihtliikmesriik: liikmesriik, kuhu kaup saadetakse või transporditakse (juhul, kui see erineb tarnekoha liikmesriigist).

Sihtäriühing: ettevõtte, mis müüb ühendusesiseselt realselt või fiktiivselt kaupa variettevõtjale või kohustusi mittetäitvale ettevõttele. Sihtäriühing osaleb petuskeemis vabatahtlikult.

Soetamiskoha liikmesriik: liikmesriik, kus toimub kauba ühendusesisene soetamine.

Tarnekoha liikmesriik: liikmesriik, kust ühendusesisene tarne tehakse.

Teise liikmesriiki üleviimine: kauba lähetamine või vedamine ettevõtjale eesmärgil väljapoole selle liikmesriigi territooriumi, kus tarne tehakse, kuid ühendusesiseselt.

Tollideklaratsioon: toiming, mille käigus isik avaldab soovi suunata kaup teatavale tolliprotseduurile.

Tolliprotseduur 42: protseduur, mida importijad kasutavad käibemaksuvabastuse saamiseks, kui imporditud kaup viiakse teise liikmesriiki. Käibemaks kuulub tasumisele sihtliikmesriigis.

Vaba ringlus: selliste kolmandatest riikidest imporditud kaupade staatus, mis on läbinud kõik impordi tolliformaalsused selleks, et neid saaks müüa või tarbida ELi turul.

Varifirma: käibemaksukohuslasena registreeritud ettevõtte, kes tõenäoliselt petmiskavatsustega soetab või kavatses soetada kaupu või teenuseid ilma käibemaksu maksmata ja tarnib neid kaupu või teenuseid käibemaksuga, aga ei anna kogutud käibemaksu üle riiklikule maksuhaldurile.

VIES: käibemaksuteabe vahetamise süsteem on elektrooniline võrgustik, mille kaudu edastatakse teavet liikmesriikides registreeritud ettevõtete käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrite ning ühendusesisesest maksuvaba kaubanduse kohta. Mõlemat liiki teabe süsteemi sisestamise eest vastutavad liikmesriikide maksuhaldurid.

Ühendusesisene kaubatarne: kaubatarne, mille müüja, soetaja või nende nimel tegutsev isik lähetab või veab sihtkohta väljaspool nende päritoluterritooriumi, kuid ELi territooriumil, teisele maksukohustuslasele või mittemaksukohustuslasest juriidilisele isikule, kes sellena tegutseb, muus liikmesriigis kui kaupade lähetamise või veo alguse liikmesriigis.

I
1993. aasta 1. jaanuaril käivitunud ühtse turu loomisega kaotati varem ühendusesisesele kaubandusele kehtinud piirikontroll. Kuna kaupade ja teenuste teise liikmesriiki eksportimisele kehtis endiselt käibemaksuvabastus, tekkis risk, et need kaubad võivad jääda maksustamata nii tarne- kui ka tarbimiskoha liikmesriigis. Lisaks liikmesriikide kaotatud maksutulule mõjutab kogumata käibemaks Euroopa Liidu omavahendeid.

II
Käesoleva auditiga uuriti, kas EL võitleb mõjusalt ühendusesisesel käibemaksupettusega. Kontrollikoda leidis, et ELi süsteem ei ole küllaldaselt mõjus ning seda mõjutab negatiivselt ühendusesisest käibemaksupettust puudutavate ELi tasandi võrreldavate andmete ja näitajate puudumine.

III
Käibemaksupettus on tihti seotud organiseeritud kuritegevusega. Europoli esindajate sõnul kaotavad liikmesriigid kuritegelike ühenduste tõttu igal aastal 40–60 miljonit eurot käibemaksutulule, ning 2% kuritegelikest ühendustest põhjustavad 80% varifirmadega seotud ühendusesisest pettusest.

IV
EL on vastu võtnud terve rea vahendeid, mida liikmesriigid võivad ühendusesisesel käibemaksupettusega võitlemiseks kasutada, ent osa neist tuleb veelgi tugevdada või järjekindlamalt kasutada. Nimelt:

- a) enamikus külastatud liikmesriikidest puuduvad tolli- ja maksuandmete vahelised mõjusad ristkontrollid;

- b) halduskoostöö raamistik võimaldab käibemaksuteabe vahetamist liikmesriikide maksuametite vahel, ent probleeme on teabe täpsuse, täielikkuse ja õigeaegsusega; ning
- c) puudub haldusasutuste, kohtute ja õiguskaitseasutuste vaheline koostöö ning nende vahel esineb pädevuste kattumist.

Kontrollikoja peamised soovitused

- V
Kuigi õigusaktide vastuvõtmine ja rakendamine kuulub peamiselt liikmesriikide kompetentsi, peaks komisjon:
- a) algatama liikmesriikide koordineeritud tegevuse ühendusesisesel käibemaksupettuse statistika kogumiseks mõeldud ühise süsteemi loomiseks;
 - b) tegema õigusaktide muudatusettepanekuid, mis võimaldaksid tolli- ja käibemaksuandmete vahelisi mõjusaid ristkontrolle;
 - c) näitama üles algatusvõimet ja julgustama liikmesriike Eurofisci süsteemis leiduvaid puudusi parandama;
 - d) julgustama liikmesriike paremini koordineerima oma pöördmaksustamise alast poliitikat;
 - e) panema halduskoostöö korra hindamise raames rõhku teabenõuete liikmesriikide poolse vastamise õigeaegsusele, VIES-süsteemi usaldusväärsusele ja halduskoostööd käsitlevate varasemate aruannete leidude alusel võetud meetmetele;
 - f) kõrvaldama koostöös liikmesriikidega õiguslikud takistused, mis raskendavad haldusasutuste, kohtute ja õiguskaitseasutuste vahelist teabevahetust liikmesriikide ja ELi tasandil. Eelkõige peaksid OLAF ja Europol omama juurdepääsu VIESi ja Eurofisci andmetele, ning liikmesriigid peaksid saama kasutada nimetatud kahe organisatsiooni kasutuses olevat teavet.

VI

Liikmesriigid peaksid ELi finantshuve kahjustava illegaalse tegevuse vastu võitemisel kasutama mõjusaid hoiatavaid meetmeid (sh õiguslikke). Nõukogu peaks eelkõige:

- a) kiitma heaks komisjoni ettepaneku solidaarvastutuse kohta;
- b) andma komisjonile loa vastastikuse abi alasteks läbirääkimisteks riikidega, kus asub enamik digitaalsete teenuste osutajaid, ning need kokkulepped allkirjastama.

VII

Euroopa Liidu finantshuvide mõjusaks kaitsmiseks peaksid Euroopa Parlament ja nõukogu:

- a) lisama käibemaksu teema nii pettusevastast võitlust käsitlevasse direktiivi kui ka Euroopa Prokuratuuri määrusesse;
- b) andma OLAFile selge pädevuse ja vahendid ühendusesise käibemaksupettuse vastu võitlemiseks.

Kuidas ühendusesiseseid tehinguid maksustatakse

01

1993. aasta 1. jaanuaril käivitatud ühtse turu loomisega kaotati varem ühendusesisesele kaubandusele kehtinud piirikontroll. Käibemaksukohustuslastest tarnijad võivad teistes liikmesriikides asuvatele käibemaksukohustuslastest ostjatele müües rakendada 0-protsendilist käibemaksumäära. Põhimõtteliselt tuleks käibemaks tasuda tarbimiskoha liikmesriigis.

02

Tarnekohta liikmesriigi maksuamet on kohustatud andma ühendusesiselt müüdavale kaubale käibemaksuvabastuse – seda eeldusel, et kaup tarnitakse või viiakse¹ üle teises liikmesriigis asuvale kliendile või tarnijale. Käibemaksuvabastust võib rakendada üksnes juhul, kui müüja suudab tõendada, et kaup on tarnekohta liikmesriigist füüsiliselt välja viidud.

03

Ühendusesisese käibemaksu arvestamiseks peab müüjal olema käibemaksukohustuslasena registreerimise number, ning ta peab tarnekohta liikmesriigi maksuametile esitama regulaarselt koondaruande² ühendusesiseste kaubatarnete või kaupade üleviimise kohta. EL on loonud elektroonilise süsteemi (VIES)³, mille kaudu liikmesriigid vahetavad teavet käibemaksukohustuslasena registreeritud ettevõtete ja ühendusesisese kaubanduse kohta.

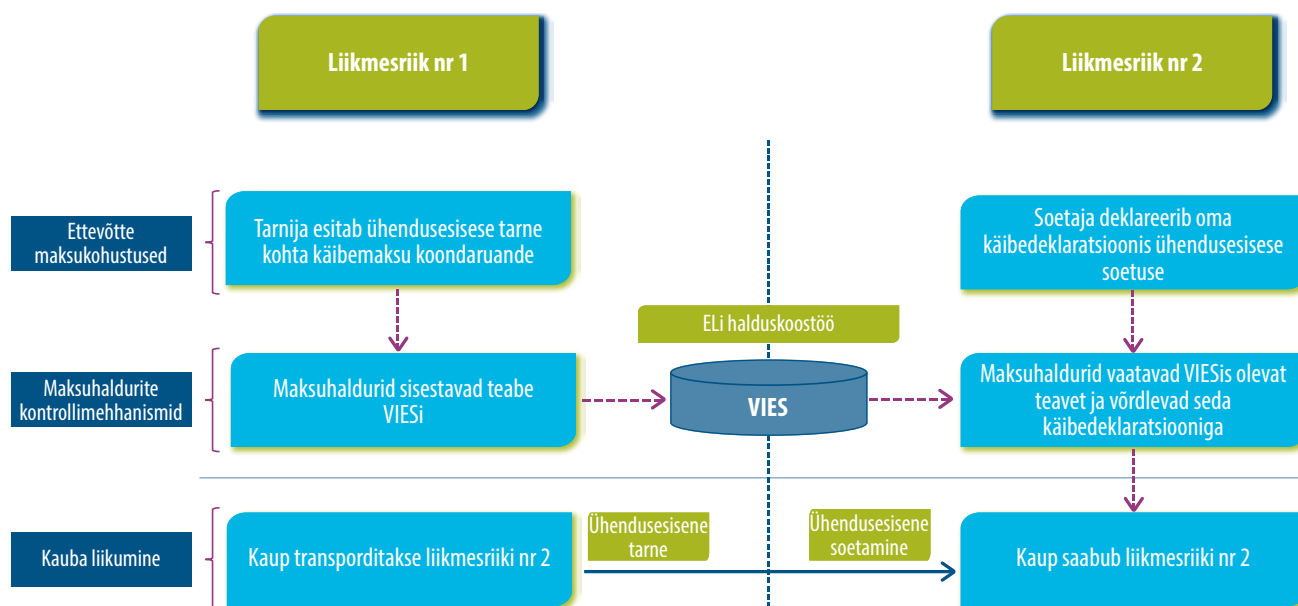
04

Tarnekohta liikmesriigi maksuhaldur sisestab koondaruande teabe VIESi andmebaasi, võimaldades sel viisil sihtliikmesriigi maksuhalduril andmetega tutvuda. Ostja peab sihtliikmesriigi maksuhaldurile teatama kauba ühendusesisest soetamisest, mille tulemusel kuulub käibemaks tasumisele lõppsihtkohta liikmesriigis. **Joonis 1** näitab, kuidas ühendusesisest kaubandusest aru antakse ja seda VIESi abil kontrollitakse.

- 1 Käesolevas kontekstis on „teise liikmesriiki üleviimine“ materiaalse vallasasja igasugune lähetamine või vedamine maksukohustuslase või tema eest tegutseva isiku poolt oma ettevõtluse eesmärgil väljapoole selle liikmesriigi territooriumi, kus vara asub, kuid ühendusesisesele (nõukogu direktiivi 2006/112/EÜ, 28. november 2006, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi (nn käibemaksudirektiiv), artikli 17 lõige 1 (ELT L 347, 11.12.2006, lk 1)).
- 2 Kõigi käibemaksukohustuslasena registreeritud ühendusesiseste kaubatarbijate poolt esitatav aruanne. Koondaruanne tuleb koostada kalendriaasta iga kuu kohta ja selles tuleb esitada kõigile teiste liikmesriikide omandajatele tarnitud kaupade kogusumma käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrite kaupa. Kui tarnitud kauba väärtus ei ületa 50 000 eurot, võivad liikmesriigid lubada aruande esitamist ka kord kvartalis.
- 3 Käibemaksuteabe vahetamise süsteem vastavalt nõukogu 7. oktoobri 2010. aasta määruse (EL) nr 904/2010 (halduskoostöö kohta käibemaksu valdkonnas (uuesti sõnastatud)) artiklile 17 (ELT L 268, 12.10.2010, lk 1).

Joonis 1

Kuidas VIES töötab



Allikas: kontrollikoda.

Kuidas ühendusesiseste tehingute puhul käibemaksu tasumisest kõrvale hoitakse

05

Ühendusesise käibemaksusüsteemi nõuetest kõrvalehoidmiseks kasutatakse tihti varifirmadega seotud ühendusesisest pettust. Nimetatud petuskeemi raames müüb liikmesriigis nr 1 registreeritud müüja (nn sihtäriühing) kauba (käibemaksuvabalt) liikmesriigis

nr 2 registreeritud ettevõttele (nn varifirma). Ostja kasutab ära ühendusesise kaubanduse käibemaksuvabastuse ning müüb sama kauba liikmesriigi nr 2 siseturul väga konkurentsivõimelise hinnaga maha. Seda võimaldab müüja suurem kasumimarginaal, mis tuleneb asjaolust, et ta lisab käibemaksu küll kliendilt küsitavale hinnale, ent ei deklareeri seda maksuhaldurile. Lõpuks kaob varifirma jäljetult, muutes maksukogumise seetõttu kauba või teenuse tarbimiskoha liikmesriigis võimatuks.

06

Kirjeldatud skeemi üheks alaliigiks on pettus, kus varifirma klient (vahendaja) müüb (või teeskleb müüki) kauba uuesti riigist välja, mõnikord ka sihtäriühingule tagasi, ning taotleb oma maksuhaldurilt tagasi varifirmale makstud käibemaksu. Sama tehingut saab ka ringlevalt korrata; sellisel juhul tuntakse seda nn karussellpettuse nime all.

07

Kohati kaup üldse ei liigugi või toimub see vaid paberil. Pettust saab veelgi keerulisemaks muuta, kui varifirma müüb kauba veel vahendajatele edasi (mõni neist võib olla ka heauskne), muutes petuskeemi jälile jõudmise maksuhalduri jaoks veelgi raskemaks. Karussellpettuse jõudmisel liikmesriiki nr 3 võidakse tehingute jälgedele segamiseks kasutada ka tolliprotseduuri 42⁴.

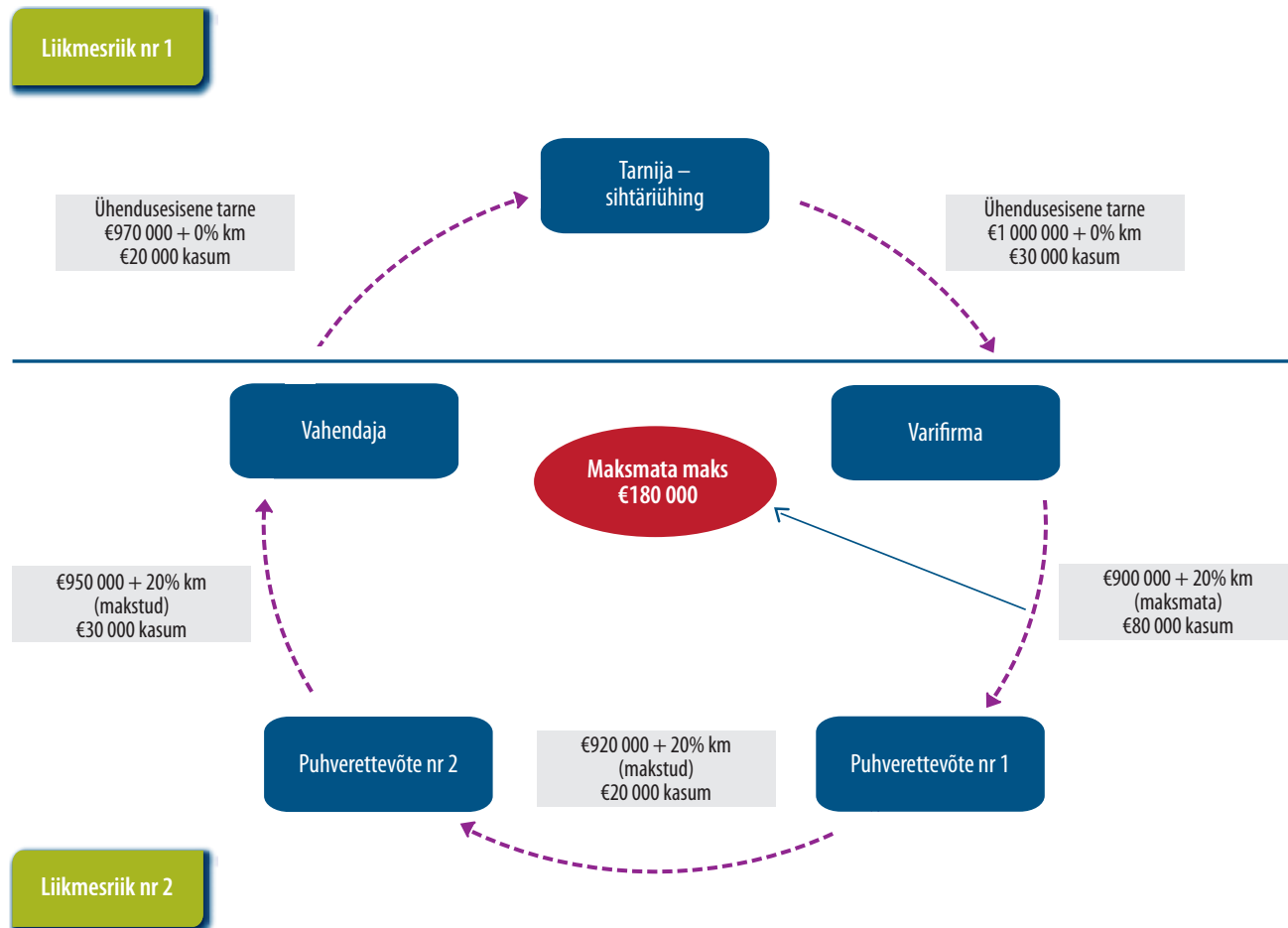
08

Joonis 2 kirjeldab lihtsa karussellpettuse toimimist eeldusel, et käibemaksu määr on 20%. Esiteks müüb sihtäriühing kauba 100 000 euro eest käibemaksuvabalt variettevõtjale (kuna ühendusesisene kaubandus on käibemaksuvaba). Teises etapis müüb varifirma kauba 1 080 000 euro eest (900 000, millele lisandub 180 000 euro suurune käibemaks) nn puhverettevõttele nr 1. Varifirma ei deklareeri kogutud käibemaksu oma maksuhaldurile ja kaob. Kolmandas etapis müüb puhverettevõtte nr 1 (kes ei pruugi teada, et osaleb petuskeemis) kauba 20 000 eurose kasumiga edasi puhverettevõttele nr 2 ning maksab kasumilt maksuhaldurile 20% käibemaksu (4000 eurot). Puhverettevõtte nr 3 müüb kauba 30 000 eurose kasumiga vahendajale ning maksab kasumilt maksuhaldurile 20% käibemaksu (6000 eurot). Vahendaja viib petuskeemi lõpule, müües kauba sihtäriühingule tagasi (teenides seejuures 20 000 eurot kasumit). Kuna ühendusesisene kaubandus on käibemaksuvaba, ei lisa ta arvele käibemaksu, ent taotleb tagasi puhverettevõttele nr 2 makstud käibemaksu (190 000 eurot). Seega kaotab liikmesriigi nr 2 maksuhaldur 180 000 eurot maksutulu, kuna kogub küll 10 000 eurot puhverettevõtelt nr 1 ja 2, ent tagastab vahendajale 190 000 eurot. Karussellpettusega teeniti seega kokku 180 000 eurot kasumit, mille sellega seotud pooled omavahel ära jagavad.

4 Tolliprotseduuri 42 kasutavad importijad käibemaksuvabastuse saamiseks, kui imporditud kaubad viiakse teise liikmesriiki. Käibemaks kuulub tasumisele sihtliikmesriigis.

Joonis 2

Nn karussellpettus



Allikas: kontrollikoda rahapesuvastase töökonna esitatud näite põhjal.

09

Varifirma ja karussellpettuse skeemides kaubeldakse tavaliselt kallite toodetega, nagu mobiiltelefonid, arvutikiibid, väärismetallid, ent ka immateriaalse varaga (nt süsinikusertifikaadid, gaas, elekter ning taastuenergiaertifikaadid)⁵.

10

Ülalkirjeldatud asjaolude tõttu ei saa liikmesriigid ühendusesisese käibemaksupettusega üksi võidelda, vaid peavad tegema tihedat koostööd nii ELi kui ka liitu mitte kuuluvate riikide maksuhalduritega⁶.

Kuidas kasutatakse halduskoostööd ühendusesisese käibemaksupettuse vastu võitlemisel

11

Ühtse turu loomisega kaotati varem ühendusesisesele kaubandusele kehtinud piirikontroll. Sellest ajast peale sõltuvad liikmesriigid oma territooriumil käibemaksu kogumisel teistelt liikmesriikidelt ühendusesisese kaubanduse kohta saadavast teabest. Liikmesriigid kasutavad sellise teabe vahetamiseks ELi õigusaktides sätestatud halduskoostöö korda⁷. Õigusaktides sätestatakse järgmised halduskoostöö vormid:

- a) teabevahetus taotluse alusel ning teabevahetus ilma eelneva taotluseta – seejuures kasutatakse halduskoostöö alalise komitee poolt heaks kiidetud standardseid vorme;

- b) teabevahetus elektroonilise süsteemi VIES kaudu (vt ka punktid 3 ja 4);
- c) kahes või enamas liikmesriigis samaaegselt läbi viidavad kontrollid ning maksuametnike kohalolu teistes liikmesriikides; lähetuste käigus on neil võimalik tutvuda dokumentatsiooniga või osaleda käimasolevates juurdlustes;
- d) detsentraliseeritud võrgustik Eurofisc, mille raames toimub liikmesriikidevaheline kiire suunatud teabevahetus kahtlaste kauplejate ja muu sarnase kohta. Eurofisc loodi käibemaksupettuste vastase võitluse valdkonnas tehtava mitmepoolse koostöö edendamiseks ja hõlbustamiseks. See ei ole juriidiline isik, vaid töötab koostöövõrgustikuna.

12

Fiscalis on ELi tegevusprogramm, millest rahastatakse näiteks kommunikatsiooni- ja teabevahetussüsteeme, mitmepoolseid kontrolle, seminare ja projektirühmi, tööalaseid külastusi, koolitusi ning muid sarnaseid tegevusi. Programmi eesmärk on parandada maksusüsteemide nõuetekohast toimimist siseturul, tihendades osalevate riikide, nende ametiasutuste ja ametnike koostööd.

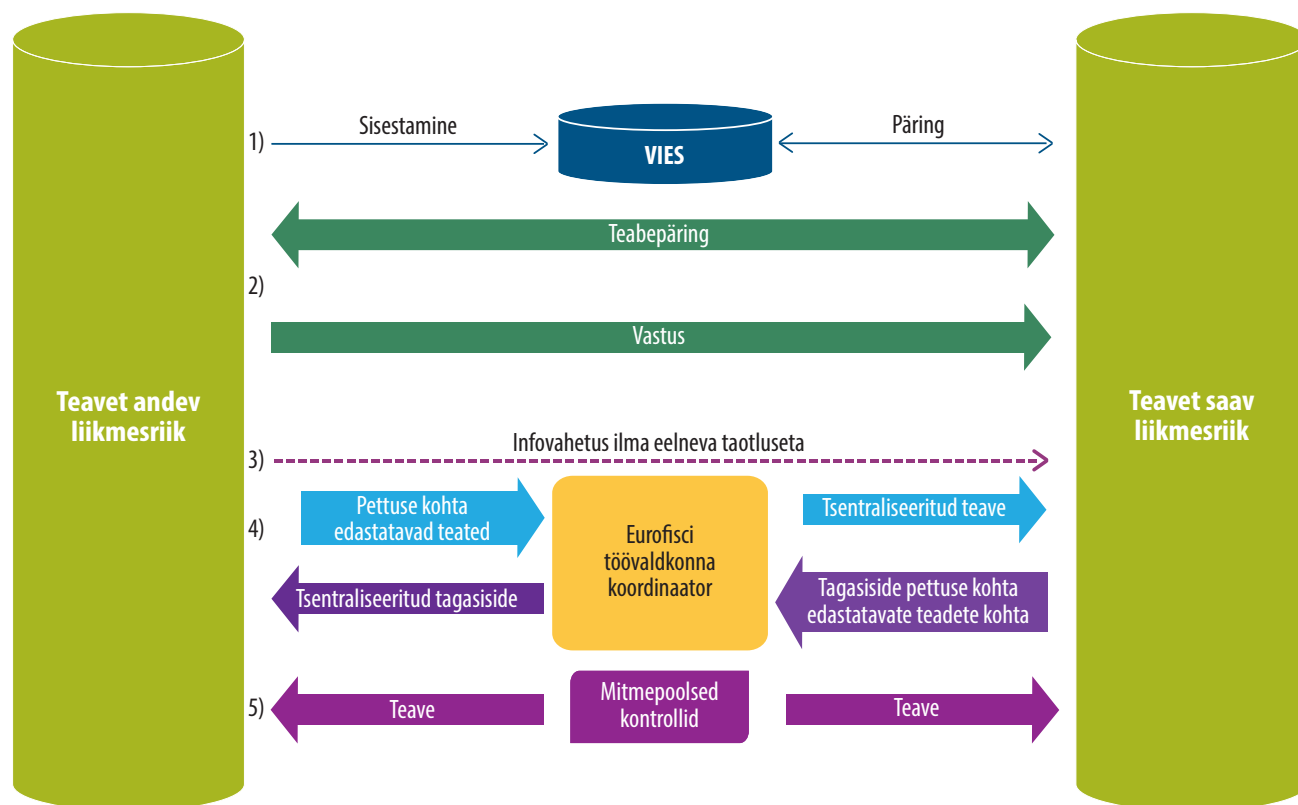
- 5 Ühendkuningriigi parlamendi ülemkoja ELi komitee 2012.–2013. aasta istungjärgu 12. aruanne „The Fight Against Fraud on the EU’s Finances”, 4. selgitus, lk 22.
- 6 Ühendkuningriigi parlamendi ülemkoja riigirahanduse komitee 2006.–2007. aasta istungjärgu 45. aruanne „Standard Report on the Accounts of HM Revenue and Customs: VAT Missing Trader Fraud”, kokkuvõte, lk 3. Vt ka COM(2014) 71 final, 12. veebruar 2014: „Komisjoni aruanne nõukogule ja Euroopa Parlamendile käibemaksu valdkonna halduskoostööd ja maksupettuste vastast võitlust käsitleva nõukogu määruse (EL) nr 904/2010 kohaldamise kohta”.
- 7 Nõukogu määrus (EL) nr 904/2010.

13

Joonis 3 näitab halduskoostöö vahendite toimimist ning **joonisel 4** reastatakse need vastavalt kiirusele ja esitatava teabe üksikasjalikkusele.

Joonis 3

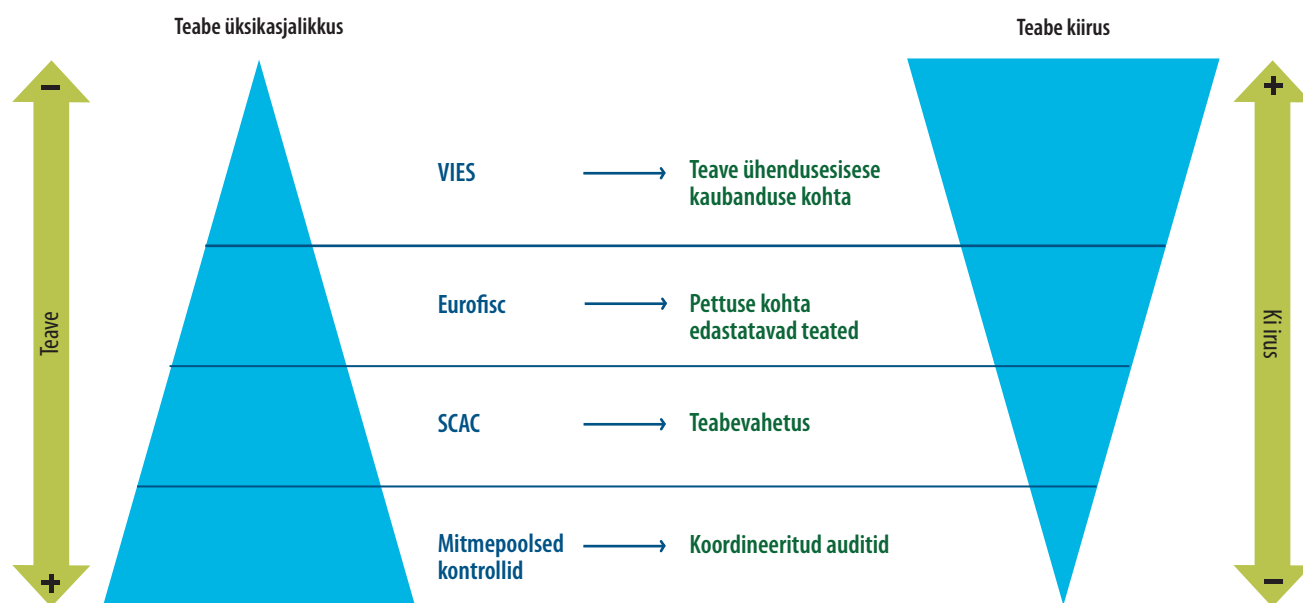
Halduskoostöö vahendid



Allikas: kontrollikoda.

Joonis 4

Halduskoostöö vahendid vastavalt kiirusele ja esitatava teabe üksikasjalikkusele



Allikas: kontrollikoda Eurofiscilt saadud teabe põhjal.

14

Auditi eesmärk oli vastata küsimusele, kas EL võitleb mõjusalt ühendusesisese käibemaksupettusega. Sellele küsimusele vastamiseks esitati järgmised alaküsimused:

- a) kas komisjon kasutab tema kättes olevaid vahendeid mõjusalt ühendusesisese käibemaksupettusega võitlemiseks ning kas need vahendid on piisavad? Küsimusele vastamiseks uuris kontrollikoda, kas:
 - i) komisjon oli usaldusväärset hinnanud valdkonna pettuste mahtu, ning kas ta oli seadnud asjakohased tulemusnäitajad, mille alusel hinnata probleemi ulatust ja selle lahendamiseks kehtestatud regulatiivsete ja kontrollimeetmete mõjusust;
 - ii) komisjon oli kehtestanud liikmesriikidevahelise mõjusa halduskoostöö korra, mis võimaldab käibemaksuteabe vahetust liikmesriikide maksuhaldurite vahel;
 - iii) komisjon aitas seadusandlike ettepanekutega kaasa usaldusväärse reguleeriva ja kontrolliraamistiku loomisele, mis võiks tõenäoliselt kaasa tuua käibemaksupettuse vähenemise liikmesriikides;

- b) kas ühendusesisese käibemaksupettuse vähendamise nimel tehtav liikmesriikidevaheline koostöö on mõjus? Küsimusele vastamiseks kontrollis kontrollikoda, kas on loodud asjakohased mehhanismid vajaliku teabe mõjusaks vahetamiseks ja liikmesriikide ametiasutuste omavaheliseks halduskoostööks (seda nii liikmesriikide sees kui ka nende vahel).

15

Kontrollikoda tegi auditi nii komisjoni kui ka liikmesriikide tasandil. Komisjoni tasandil kontrolliti, kas komisjoni loodud reguleeriv ja kontrolliraamistik järgib maksunduse rahvusvahelist parimat tava. Lisaks külastas kontrollikoda OECDd, Europoli, Eurojusti ja Eurofisci eesistujat. Auditi lähenemisviisi komisjoni tasandil kirjeldatakse üksikasjalikumalt **lisas**.

16

Kõigi liikmesriikide maksuhalduritele saadeti küsimustik, milles uuriti ühendusesisese käibemaksupettuse vastu võitlemisel kasutatava halduskoostöö korra mõjusust. Lisaks tehti kohapealsed külastused viie liikmesriigi (Saksamaa, Itaalia, Ungari, Läti ja Ühendkuningriik) asjaomastesse ametiasutustesse. Riikide valik põhines riskianalüüsil, milles võeti arvesse nende olulisust käibemaksubaasis ning käibemaksupettuse riski.

Auditi ulatus ja lähenemisviis

17

Valitud liikmesriikides pöörati tähelepanu tarneriikide ja lõpptarbimise liikmesriikide maksuhaldurite vahelisele teabevahetusele, keskendudes sellele, kas maksuhaldurid on ühendusesisestest tehingutest teadlikud.

18

Kontrollikoda auditeeris igas liikmesriigis halduskoostöö vahenditest koosnevat valimit: 20 taotluse alusel tehtud teabevahetust, 10 uut kannet VIES-süsteemis, 20 VIESi veateadet, 10 mitmepoolset kontrolli ja 20 Eurofisci 1. töövaldkonna kaudu vahetatud sõnumit riskantsete kauplejate kohta. Tolliprotseduuri 42 puhul analüüsis kontrollikoda 30 imporditehingust koosneva valimi alusel tolli- ja maksuametkondade vahelist teabevahetust tarnekoha liikmesriigis. Lisaks uuriti, kuidas on edenenud tolliprotseduuri 42 käsitletud kontrollikoja eriaruandes⁸ esitatud soovitude rakendamine. Auditi lähenemisviisi liikmesriikide tasandil kirjeldatakse üksikasjalikumalt **II lisas**.

8 Eriaruanne nr 13/2011: „Kas tolliprotseduuri 42 kontroll on käibemaksust kõrvalehoidumise ärahoidmiseks ja avastamiseks piisav?” (<http://eca.europa.eu>).

Ühendusesisese käibemaksupettuse kohta puuduvad võrreldavad andmed ja näitajad

19

Käibemaksupettuse vastaseks mõjuks võitluseks peavad maksuhaldurid looma süsteemid, mille alusel hinnata pettuse mahtu ja seada eesmärgid selle vähendamiseks. Kontrollikoda märkis juba aastal 2008: „Kui ühendusesiseste käibemaksust kõrvalehoidumiste kohta oleksid võrreldavad andmed, aitaks see kaasa paremini suunatud liikmesriikidevahelisele koostööle. Komisjon koos liikmesriikidega peab välja töötama ühise lähenemisviisi käibemaksust kõrvalehoidumise määramiseks ja analüüsimiseks”.⁹

Puuduvad hinnangulised andmed ühendusesisese käibemaksupettuse mahu kohta ELi tasandil

20

Vaid kaks liikmesriiki (Belgia ja Ühendkuningriik) avaldavad hinnangulisi arve ühendusesisese käibemaksupettuse tõttu kaotatud maksutulude kohta, komisjonil aga puuduvad hinnangulised

andmed ELi tasandi summade kohta. (vt **1. selgitus**).

21

Käibemaksupettust puudutava otsese teabe puudumise tõttu on komisjon tellinud regulaarselt uuringuid, mille eesmärk on hinnata tegelikult kogutud käibemaksu ja käibemaksukohustuste kogusumma erinevust (nn käibemaksulünk). Kõige värskema uuringu kohaselt moodustab ELi 26 riigi¹⁰ käibemaksulünk 168 miljardit eurot ehk 15,2% 2013. aasta käibemaksukohustuste kogusummast¹¹.

22

Hinnanguline käibemaksulünk ei näita aga usaldusväärset ühendusesisese käibemaksupettuse mahtu, sest see hõlmab lisaks riigi- ja ühendusesisesele käibemaksupettusele ka muul viisil kaotatud tulusid: maksude legaalselt vältimist, ettevõtete maksujõuetust ning maksuhaldurite poolset vastutulekut raskustes ettevõtete maksuvõlgnevuste käsitlemisel. Lisaks sõltub käibemaksulünk väga suurel määral sisemajanduse koguprodukti (SKP) andmetes kasutatava musta turu osakaalu hindamisest.

- 9 Eriaruanne nr 8/2007 halduskoostöö kohta käibemaksu valdkonnas, punkt 110 (ELT C 2008, 25.1.2008, lk 1).
- 10 Horvaatia ja Küprose riigi rahanduse statistika süsteemid ei ole veel lõplikult valmis, mistõttu ei sisalda uuringud nende riikide andmeid.
- 11 Euroopa Komisjon, „Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States. 2015 Report” (http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm).

1. selgitus

Olemasolevad hinnangulised andmed varifirmadega seotud ühendusesisese pettuse kohta

22. oktoobril 2015 hindas Ühendkuningriik ühendusesisese käibemaksupettuse suuruseks ajavahemikus 2013–2014 0,5–1 miljard naelsterlingit¹². Avaldatud andmete kohaselt on pettuse maht viimase viie aasta jooksul 0,5 miljardi naelsterlingi võrra vähenenud.

Belgia riigikontrolli avaldatud kõige värskema hinnangu kohaselt tekitati varifirmadega 2009. aastal kahju 94 miljonit eurot, 2010. aastal 29 miljonit eurot ning 2011. aastal 28 miljonit eurot¹³.

¹² <https://www.gov.uk/government/statistics/measuring-tax-gaps>. Ühendkuningriigi eelarveaasta finantsaruannete periood on 1. aprill kuni 31. märts.

¹³ „Fraude intracommunautaire à la TVA. Audit de suivi réalisé en collaboration avec les cours des comptes des Pays-Bas et d'Allemagne. Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants Bruxelles, septembre 2012”.

Ühendusesisese käibemaksupettuse kohta puuduvad tulemusnäitajad

23

Komisjon ja liikmesriikide maksuhaldurid (v.a Ühendkuningriik) ei sea ühendusesisese käibemaksupettuse vähendamiseks tulemusnäitajaid ega sihtarve.

24

Ühendkuningriik seab regulaarselt tulemusnäitajaid, milleks on käibemaksuteabe vahetamise tulemusel laekuv täiendav tulu, maksuotsuste arv ja pettusejuhtumite arv.

25

Ühendusesisese käibemaksupettuse mahtu puudutavate hinnangute ja pettuse vastu võitlemise edenemist mõõtvate tulemusnäitajate puudumise tõttu on keeruline hinnata ka ELi käibemaksupettuse vastase võitluse mõjusust.

Olemasolev halduskoostöö raamistik võimaldab liikmesriikide maksuhalduritel käibemaksuteavet jagada

26

Riigi territooriumil käibemaksu kogumisel sõltuvad liikmesriigid teistelt liikmesriikidelt ühendusesisese kaubanduse kohta saadavast teabest. Kontrollikoja uuringu kohaselt on 26 liikmesriigi maksuhaldurid (28st) seisukohal, et olemasolev halduskoostöö raamistik on ühendusesisese käibemaksupettuse vastu mõjusaks võitlemiseks piisav.

Liikmesriigid peavad kõige mõjusamaks vahendiks standardsetel elektroonilistel vormidel põhinevat teabevahetust, ent neile vastatakse liiga aeglaselt

27

Kontrollikoja uuringu kohaselt on taotluse alusel toimuv teabevahepettusevastases võitluses kõige tõhusam vahend, kuna vastuseid saab kohtus tõendina kasutada. 2013. aastal kasutusele võetud teabevahepettuse e-vormid toimivad rahuldavalt ja tagavad taotluste kiirema käsitlemise. Tõendite kogumine ettevõtete osalemise kohta pettuses parandab ka käibemaksu kogumist. Lisaks kasutavad maksuhaldurid seda teavet selleks, et keelduda ettevõtetele sisendkäibemaksu mahaarvamise lubamisest¹⁴ või ühendusesisese kaubanduse puhul kehtiva käibemaksuvabastuse¹⁵ (0% käibemaksumäära) andmisest; põhjendusena tuuakse asjaolu, et ettevõtte teadis või oleks pidanud teadma, et tema tehingud olid seotud maksudest kõrvalehoidumisega.

14 Euroopa Kohtu 6. juuli 2006. aasta otsus liidetud kohtuasjades C- 439/04 ja C-440/04: Kittel ja Recolta Recycling, EKL 2006, lk I-6177, punktid 60 ja 61.

15 Euroopa Kohtu 6. septembri novembri 2012. aasta otsus kohtuasjas: C- 273/11 Mecsek-Gabona, punkt 55.

28

Standardsete vormidega toimub kahte liiki teabevahetus: teabevahetus taotluse alusel ning teabevahetus ilma eelneva taotluseta.

Teabevahetus taotluse alusel

29

Taotluse saanud ametiasutused peavad saatma küsitud teabe võimalikult kiiresti ja hiljemalt kolme kuu möödudes taotluse kättesaamise päevast. Kui see teave on juba taotluse saanud asutuse valduses, on selle tähtaja pikuseks kõige rohkem üks kuu.

30

Vastuste õigeaegsus oli sellegipoolest ebarahuldav. Liikmesriikidest komisjonile saadetud statistika kohaselt vastati 2013. aastal 42% taotlustele lubatust hiljem. Kuus liikmesriiki vastasid lausa enam kui 50% taotlustele lubatust hiljem. Liikmesriikidele laekunud taotluste analüüs näitab, et saabunud taotluste hulgast tingitud töökoormuse valguses ei olnud tähtajad alati proportsionaalsed.

31

Üksnes Ühendkuningriigi maksuhaldur seadis eesmärgid hilinevad vastuste osakaalu vähendamisele, käibemaksualase teabe vahetamise tõttu suurenenud maksutulule ja maksuotsuste/pekkusejuhtumite arvule. Halduskoostöö mõju käibemaksu kogumisele on suuresti teadmata.

32

Kontrollikoja uuringu tulemuste kohaselt olid vastuste kvaliteediga rahul aga kõik peale ühe vastaja. Komisjon seadis tulemusnäitajad teabevahetustaotluste arvule ning selle suurenemisele seatud eesmärk (+13%) saavutati 2013. aastal.

33

Taotluse alusel toimuv elektrooniline teabevahetus on kasulik ja liikmesriikide poolt hinnatud töövahend. Samas puuduvad andmed selle mõjususe kohta käibemaksu kogumise parandamisel. Teabevahetuse mõjusust käibemaksu kogumise parandamisel vähendab ka vastuste hilinevine.

Infovahetus ilma eelneva taotluseta

34

ELi õiguses nõutakse, et „Iga liikmesriigi pädev asutus edastab ilma eelneva taotluseta [---] teabe mis tahes muu asjaomase liikmesriigi pädevale asutusele, kui:

- a) maksustamiskohaks peetakse sihtliikmesriiki ja sihtliikmesriigi kontrollisüsteemi tõhusaks toimimiseks on vaja päritoluliikmesriigi antavat teavet;
- b) liikmesriigil on alust arvata, et teises liikmesriigis on toime pandud või on tõenäoliselt toime pandud käibemaksualaste õigusaktide rikkumine;
- c) on olemas oht, et teises liikmesriigis võib maksutulu saamata jääda¹⁶”.

35

Komisjon seadis tulemusnäitajad liikmesriikidevaheliste teabevahetustaotluste arvule ning selle suurenemisele seatud eesmärk (+10%) saavutati 2013. aastal.

36

Kontrollikoja uuringu kohaselt peavad liikmesriigid nimetatud töövahendit selgelt kasulikuks. Vastanud liikmesriigid töid mitu näidet selle kohta, kuidas ilma eelneva taotluseta teabevahe- tus neile suurt kasu tõi (täiendavad käibemaksuotsused, teave varifirmade kohta, parandused VIES-süsteemis).

VIES annab teavet ühendusesiseste tehingute kohta, kuigi kohati on probleeme andmete usaldusväärsusega

37

EL on loonud elektroonilise süsteemi (VIES), mille kaudu liikmesriigid vahetavad teavet käibemaksukohustuslasena registreeritud ettevõtete ja ühendusesisese kaubanduse kohta. Liikmesriikide ülesanne on tagada süsteemi sisestatud teabe kvaliteet ja usaldusväärsus, ning nad peavad oma riskihindamiste alusel looma teabe kontrollimiseks vajalikud protseduurid. Nimetatud kontroll peaks põhimõtteliselt toimuma enne ettevõtete käibemaksukohustuslasena registreerimist või – kui enne registreerimist viiakse läbi vaid eelnev kontroll – hiljemalt kuus kuud peale registreerimist.

¹⁶ Määruse (EL) nr 904/2010 artikli 13 lõige 1.

38

Kuigi uuringu tulemuste kohaselt oli vaid kohati probleeme andmete usaldusväärsusega (neli vastajat 28st), i) toodi andmete puudumise või hilise kättesaadavuse kohta välja 17 probleemi; ii) vastustes rõhutati ka probleeme 11 liikmesriigi andmetele juurdepääsemisel; iii) 10 liikmesriigi puhul mainisid vastajad probleeme käibemaksukohustuslase numbrite õigeaegsel kehtetuks tunnistamisel; ning iv) 7 liikmesriigi puhul märgiti ära asjaolu, et käibemaksukohustuslase numbrid ei olnud ajakohastatud.

39

Loetletud leide kinnitasid ka kontrollikoja poolt viies liikmesriigis tehtud audititested. Lisaks näitasid testid, et VIES-süsteemis käibemaksukohustuslase numbrite andmisega ei kaasne riskipõhiseid kontrole ega juba maksukohustuslasena registreeritud ettevõtjate „asjakohast koolitamist”¹⁷. Selleks, et liikmesriikide riskijuhtimissüsteemid oleksid mõjusad ja leevendaksid varifirmade probleemi, on tähtis kontrollida suure riskiga ettevõtjaid kohe peale nende VIES-süsteemis registreerimist.

40

Positiivse näitena võib tuua Portugali, kus kasutatakse kahte erinevat käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrit: ühte riigisiseseks tegevuseks ja teist ühendusesise kaubanduse jaoks. Lisaks kasutatakse mõnes liikmesriigis (nt Hispaanias, Portugalis ja Horvaatias) ühendusesiseid tehinguid teha soovivate maksukohustuslaste kontrollimiseks täiendavaid kontrole.

41

Kontrollikoda kontrollis VIES-süsteemi ebakorreksete käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrite veateadetest moodustatud valimit¹⁸ ja leidis, et enamiku külastatud liikmesriikide maksuhaldurid¹⁹ veateadetele ei reageerinud. Sellega suureneb osa tehingute maksustamata jätmise risk. Lisaks peavad liikmesriigid peale koondaruannete kättesaamist saatjat kahe tööpäeva jooksul teavitama juhul, kui käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrid on valed. Ühel juhul saatis liikmesriik veateate aga enam kui kaks aastat ja viis kuud ettenähtust hiljem. Kui veateade saadakse aga peale aegumistähtaja²⁰ möödumist, ei ole käibemaksu kogumine võimalik.

42

Karussellpettuse käigus müüb sihtäriühing ühendusesiseselt reaalselt või fiktiivselt kaupa varifirmale või kohustusi mittetäitvale ettevõtjale. Seetõttu tuleb nende teistes riikides asuvad äripartnerid kindlaks teha ja käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrid vajaduse korral viivitamatult kehtetuks tunnistada. Mõne liikmesriigi seadused ei luba aga sihtäriühingu käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrit kehtetuks tunnistada üksnes seetõttu, et ta omab ärisuhteid variettevõtjate või kohustusi mittetäitvate ettevõtjaga.

- 17 Fiscalise projektirühma nr 32 koostatud dokumendis „Compliance Risk Management Guide For Tax Administrations” (vastavusriskide alased suunised maksuhalduritele) sedastatakse, et „kui ettevõtjad rikuvad eeskirju, kuna maksuseaduste teatud osad on liiga keerulised, võiksid maksuhaldurid pakkuda ettevõtetele näiteks tasuta nõustamist või teha ettepaneku õigusaktide lihtsustamiseks”.
- 18 Peale seda, kui liikmesriik on saanud VIES-süsteemi kaudu käibemaksu koondaruande, vastab teabe saanud liikmesriik veateatega, milles loetletakse kõik avastatud ebakorrektsed käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrid.
- 19 Itaalia (10-st juhtumist 10), Ungari (10-st juhtumist 7), Läti (10-st juhtumist 1) ja Ühendkuningriik (10-st juhtumist 10).
- 20 Ajavahemik, mille möödudes käibemaksu enam koguda ei saa, on määratletud liikmesriikide maksuseadustes.

43

Komisjon ei külasta liikmesriike, kontrollimaks, kas need on vastu võtnud „kõik vajalikud meetmed tagamaks, et andmed, mille maksukohustuslased ja juriidilistest isikutest mittemaksukohustuslased on esitanud selleks, et end [---] käibemaksukohustuslaseks registreerida, oleksid [---] terviklikud ja korrektsed”²¹. Taoliste külastusteta on komisjonil selliste meetmete rakendamise edenemise kohta väga raske järelevalvet teha.

44

VIES on väga kasulik töövahend ühendusesiseses kaubanduse alaseks liikmesriikidevaheliseks teabevahetuseks. Süsteemi kasutamises liikmesriikides on aga puudusi, mis kohati mõjutavad teabe täpsust, täielikkust ja õigeaegsust ning seetõttu ka selle mõjusust pettusevastases võitluses.

Mitmepoolsed kontrollid on küll mõjusad, kuid neid tehakse harva

45

Kaks või enam liikmesriiki võivad kokku leppida, et kontrollivad kordineeritult ühe või mitme omavahel seotud ettevõtte maksukohustusi, kuid leiavad, et sellised kontrollid on tõhusamad kui ainult ühe liikmesriigi tehtavad kontrollid.

46

Uuring näitas, et 27 liikmesriiki peavad mitmepoolseid kontrollid pettusevastases võitluses mõjusaks vahendiks. Meetodi potentsiaali ei ole aga täiel määral ära kasutatud ja kontrollide sagedus on vähenenud. Komisjoni statistika kohaselt vähenes mitmepoolsete kontrollide arv 2011. aasta 52-lt 2012. aastal 42-ni ja 2013. aastal üksnes 33-ni. Mitmepoolsed kontrollid on sageli aeganõudvad: kontrollikoja audit näitas, et enamikul juhtudel ei suudeta neid ettenähtud üheaastase ajavahemiku jooksul lõpetada. Lisaks ei täidetud 2013. aastal ka komisjoni eesmärki suurendada alustatud mitmepoolsete kontrollide arvu 7% võrra 46-ni. Seetõttu on ebarealistlik ka komisjoni soovitus suurendada liikmesriikide algatatud mitmepoolsete kontrollide arvu 2014. aastal 75-ni.

47

Külastatud liikmesriikidest oli mitmepoolsetes kontrollides osalemise abil suurenenud käibemaksutulule tulemusnäitajad seadnud vaid Ühendkuningriigi maksuhaldur. Teised liikmesriigid ei kontrolli nende osalusel tehtud mitmepoolsete kontrollide abil tehtud käibemaksuotsuste alusel laekuvat maksutulud; see vähendab ka nende motivatsiooni suurendada mitmepoolsete kontrollide arvu.

²¹ Nõukogu määruse (EL) nr 904/2010 artikkel 22.

Eurofisc: paljulubav, ent parandamist vajav töövahend

48

Eurofisc on liikmesriikide maksu- ja tolliametkondade detsentraliseeritud võrgustik potentsiaalse pettusekahtlusega ettevõtete ja tehingute alaseks kiireks teabevahetuseks. Eurofisci võrgustikul on praegu neli töövaldkonda (vt **2. selgitus**).

49

Komisjon toetab Eurofisci küll tehniliselt ja logistiliselt, ent ei osale Eurofisci igapäevases töös ega oma juurdepääsu võrgustiku kaudu vahetatavale teabele. Eurofisci töövaldkondades osalevad liikmesriikide käibemaksupettuse alaste kogemustega kontaktametnikud. Nende seast valitakse töövaldkondade koordinaatorid. Koordinaatori ülesanne on osalevatelt Eurofisci kontaktametnikelt teabe kogumine ja teistele jagamine.

50

Kui liikmesriik klassifitseerib mõne ettevõtte sihtäriühinguks, kes müüb ühendusesiseselt reaalselt või fiktiivselt kaupa varifirmadele või kohustusi mittetäitvatele ettevõtjatele, peaks Eurofisci kaudu koheselt edastatama teave tema praeguste ja kavatsetud partnerite kohta; teabe avaldamise eesmärk on partnerite kindlakstegemine, jälgimine ja vajaduse korral nende käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrite kiire kehtetuks tunnistamine. Vastasel juhul ahendatakse liikmesriikide võimet võidelda varifirmadega seotud ühendusesise pettusega. Pettuse kohta edastatud teadete kasulikkust puudutava kiire tagasiside mehhanismi puudumisel ei saa liikmesriigid parandada ka oma riskianalüüsi kvaliteeti.

51

Kontrollikoja uuring näitas, et 27 liikmesriiki peavad Eurofisci pettuse vältimise mõjusaks varajase hoiatamise süsteemiks; vastanud töid aga välja järgmised puudused: i) tagasisidet ei antud piisavalt sageli; ii) teabevahetuse suunatus ei olnud alati küllaldane; iii) kõik liikmesriigid ei osale Eurofisci kõigis töövaldkondades; iv) teabevahetus ei ole kasutajasõbralik; ning v) teabevahetus on liiga aeglane.

Eurofisci töövaldkonnad

- 1. töövaldkond: varifirmadega seotud ühendusesisene pettus.
- 2. töövaldkond: transpordivahenditega seotud pettus (autod, laevad, lennukid).
- 3. töövaldkond: tolliprotseduuri 42 kuritarvitamisega seotud pettus.
- 4. töövaldkond: käibemaksupettuse alaste suundumuste jälgimine.

Tähelepanekud

52

Pettuse kohta edastatavate teadete käitlemine ja üleslaadimine kujutas endast kõigis liikmesriikides pikka ja kohmakat protsessi. Igas külastatud riigis kontrolliti valimipõhiselt 20 pettuse kohta edastatud teadet; töö kinnitas, et teabevahetus on teatud määral algeeline, aeglane, ei ole kasutajasõbralik ning toimub Exceli formaadis tabelleid kasutades. Eurofisci töövaldkonna koordinaator koostab käsitsi tabelid ning saadab need seejärel kõigi Eurofiscis osalevate liikmesriikide kontaktametnikele. Seejuures tekib risk, et jagatav teave on ebatäielik või vale.

53

Kontrollikoja audit näitas, et iga liikmesriik teeb enda riskianalüüsi. Riskianalüüsi tegemiseks puuduvad ühised kriteeriumid ja teabeallikad. Lisaks antakse vähe tagasisidet vahetatud teabe kasulikkuse kohta. Eelneva tulemusel vahetavad eri töövaldkondades osalevad liikmesriigid tihti teavet, mis sisaldab ka ausaid ettevõtteid, ning raiskavad seetõttu ressursse²².

54

Antud või saadud tagasiside kvaliteedi ja õigeaegsuse mõõtmiseks näitajad puuduvad. Olemas on küll võrgustiku kaudu edastatud ettevõtete arvu ja mitmesugustesse kategooriatesse liigitamist näitav statistika, kuid liikmesriigid ei ole määratlenud Eurofisci eri töövaldkondade mõjususe hindamist võimaldavaid tulemusnäitajaid. Lisaks puudub ka üldine statistika antud tagasiside õigeaegsuse kohta.

55

Külastatud liikmesriikides tehtud valikulised testid näitavad, et enamikus liikmesriikides võtab saabunud teadetele tagasiside andmine aega rohkem kui kolm kuud. Paljudel juhtudel on antud teave ebatäielik ning kohati ei anta seda standardses formaadis, mis toob omakorda kaasa täiendavad viivitused nende käsitlemisel.

Komisjon annab liikmesriikidele küll väärtuslikku abi, kuid ei tee kohapealseid külastusi

56

Liikmesriigid ja komisjon kontrollivad ja hindavad halduskoostöö toimimist. Komisjon kogub liikmesriikide kogemusi, et parandada halduskoostöö toimimist.

57

Kontrollikoja uuringule vastanud 28 liikmesriigist teatasid 25, et komisjon annab liikmesriikidele väärtuslikku abi. Komisjon avaldas 12. veebruaril 2014 oma aruande, milles hinnatakse halduskoostöö toimimist²³. Komisjon rõhutas, et liikmesriigid saavad maksupettuse ja maksude maksmisest kõrvalehoidumisega mõjusalt tegeleda üksnes juhul, kui nad teevad koostööd, ning et liikmesriikide maksuhaldurite vahelise halduskoostöö parandamine on seetõttu keskse tähtsusega eesmärk.

- 22 Ajavahemikul 2011–2014 laaditi 1. töövaldkonnas jälgimisel olevate ettevõtete kohta kokku üles 30 493 teadet. 11 028 (36%) teate kohta asjaomastest liikmesriikidest tagasisidet ei saadud. Ülejäänud 19 465 teatest liigitati 11 127 (57%) tavalisteks pettuseriskita ettevõteteks. 3. töövaldkonnas laaditi 2013. aastal kokku üles 83 301 teadet – 80% rohkem kui 2012. aastal. Kuigi teabevahetuste arv suurenes märkimisväärselt, vähenes teabe suunatus: pea 83% 2013. aastal üles laaditud ettevõtetest liigitati pettuseriskita ettevõteteks (2012. aastal 70%).
- 23 COM(2014) 71 final, 12. veebruar 2014.

58

Komisjoni aruandes rõhutati valdkondi, kus halduskoostööd saab veelgi parandada. „Üldiselt tuleb teabepäringutele kiiremini vastata, kuna vastuste viibimine on väga oluline probleem [---] Hea koostöö ja heade tavade raames tuleb julgustada päringutele kohese tagasiside andmist, sest nii saab maksuametnikele kõige paremini näidata, et nende tööst oli (teatud määral) kasu“.

59

Komisjoni aruanne põhines muu hulgas liikmesriikidele saadetud küsimustikul. Alates aruande avaldamisest kuni käesoleva auditi tegemiseni ei ole liikmesriikidesse aga tehtud auditikäike. Liikmesriikide maksuhaldurite juurde tehtud kohapealsete külastusteta ei saa komisjon aga omada täielikke teadmisi selle kohta, kuidas halduskoostöö tegelikult toimib, ega saa seda ka mõjusalt parandada.

Liikmesriigid ei vaheta teavet ELi mittekuuluvate riikidega

60

ELi õiguses sätestatakse, et kui liikmesriigi pädev asutus saab teavet ELi mittekuuluvalt riigilt, võib ta selle teabe edasi anda selliste liikmesriikide pädevatele asutustele, kes võivad olla sellest huvitatud, ja igal juhul kõikide seda taotlevate liikmesriikide pädevatele asutustele²⁴.

61

Kõigest 13 küsimustikule vastanut olid seisukohal, et liikmesriigid kasutavad võimalust vahetada teavet ELi mittekuuluvate riikidega. Samal ajal soovisid üheksa vastanut sõlmida käibemaksualase kokkuleppe Ameerika Ühendriikidega, ning kaheksa soovitasid sõlmida lepped Türgi ja Hiinaga, mis kinnitab sellise teabe olulisust.

62

ELi mittekuuluvatelt riikidelt saadav teave on eriti tähtis digitaalsete teenuste käibemaksu kogumisel ja kaugematest asukohtadest Euroopa tarbijatele tarnitud mittemateriaalsete tarnete puhul (kui tarnija ei ole tarbija territooriumil füüsiliselt esindatud (vt punktid 90–92)).

24 Määruse (EL) nr 904/2010 artikli 50 lõige 1.

Fiscalis on tähtis vahend halduskoostöö tugevdamiseks

63

EL koostas mitmeaastase tegevusprogrammi Fiscalis 2013, eesmärgiga rahastada maksuhaldurite algatusi siseturu maksusüsteemide parandamiseks. Programmi pikendati hiljuti kuni aastani 2020²⁵. Fiscalis 2013 hõlmas ajavahemikku 2008–2013 ning selle eelarve oli 156,9 miljonit eurot (Fiscalis 2020 programmile eraldati 223,4 miljonit eurot). Fiscalis 2020 loomise määruises sõnastatud muudetud eesmärgi kohaselt tuleb pöörata erilist tähelepanu maksupettustega, maksudest kõrvalehoidumisega ja agressiivse maksuplaneerimisega võitlemise toetamisele²⁶.

64

Kontrollikoda uuris Fiscalis 2013 programmi vahe²⁷ ja lõpphindamisi²⁸, Fiscalise teatud projektirühmade töö tulemusi, ja intervjueris Fiscalisega tegelevaid liikmesriikide ametnikke. Kontrollikoda auditeeris igas liikmesriigis Fiscalise rahastatud halduskoostöö vahenditest koosnevat valimit: 20 taotluse alusel tehtud teabevahetust, 10 kannet VIES-süsteemis, 10 mitmepoolset kontrolli ja 20 Eurofisci 1. töövaheldkonna kaudu vahetatud sõnumit riskantsete kauplejate kohta.

65

Kuigi Fiscalis 2013 loomise otsuses sätestatakse, et „tööprogramm sisaldab programmi konkreetsete eesmärkide saavutamiseks seotud näitajaid“, ei olnud komisjon vahehindamise ajaks ühtegi näitajat kehtestanud. Vahehindamises soovitati komisjonil ja liikmesriikidel kehtestada tulemuspõhine järelevalve- ja hindamissüsteem, mis sisaldaks tähtsamaid väljundi- ja tuleminäitajaid, ning võimaluse korral lähte- ja sihtarve, mille alusel igal aastal tehtud edusamme mõõta. Komisjon töötas küll välja tulemuslikkuse järelevalve süsteemi, ent see võeti kasutusse alles aprillis 2014; seetõttu korrati sama kriitikat ka juunis 2014 valminud lõpparuandes.

66

Võrdlusaluseks olevate arvude ja näitajate puudumise tõttu ei olnud võimalik Fiscalis 2013 programmi mõjusust kvantifitseerida. Teisest küljest on nii hindamistes esitatud kui ka külastatud liikmesriikides praktikute poolt välja toodud kvalitatiivsed tõendid enamasti positiivsed. Näiteks Fiscalis 2013 vahehindamise kohaselt „olid uuringus osalenud ja intervjueritud inimesed seisukohal, et tänu pettuste arvu vähendamisele ja pettuste paremale avastamisele ja pettuste avastamise tõttu suurenenud maksutulule (maksude sissenõudmine) panustab Fiscalis pettusevastase võitluse mõjususe suurendamisse“. Ühegi viie külastatud liikmesriigi maksuhaldurid oma Fiscalise programmis osalemise tulemit aga sellisel moel ei mõõda.

25 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2007. aasta otsus nr 1482/2007/EÜ, millega kehtestatakse siseturu maksustamissüsteemide toimimist parandav ühenduse programm (programm „Fiscalis 2013“) ja tunnistatakse kehtetuks otsus nr 2235/2002/EÜ (ELT L 330, 15.12.2007, lk 1). Tegevusprogrammist rahastatakse näiteks kommunikatsiooni- ja teabevahetussüsteeme, mitmepoolseid kontrole, seminare ja projektirühmi, tööalaseid külastusi, kooolitusi ning muid sarnaseid tegevusi.

26 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2013. aasta määrus (EL) nr 1286/2013, millega luuakse tegevusprogramm Euroopa Liidu maksusüsteemide toimimise parandamiseks aastateks 2014–2020 („Fiscalis 2020“) ning tunnistatakse kehtetuks otsus nr 1482/2007/EÜ (ELT L 347, 20.12.2013, lk 25).

27 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013_mid_term_report_en.pdf

28 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013_final_evaluation.pdf

Halduskoostöö vahendite rahastamine

67

Ligikaudu 22% eelarvest eraldati ühismeetmetele (mitmepoolsed kontrollid, seminarid ja projektirühmad) ning lõpphindamises hinnati need kulud väga mõistlikuks. Vahehindamises leiti, et konkreetsete eesmärkide tasandil panustas programm „suurel määral“ osalevate liikmesriikide maksuhaldurite halduskoostöö parandamisse.

Asjakohase IT infrastruktuuri tagamine

68

Pea 75% eelarvest oli suunatud kommunikatsiooni- ja teabevahetussüsteemidele. Lõpphindamises uuriti eriti IT-süsteeme, kuna need moodustasid nii suure osa Fiscalis 2013 kulutustest. Süsteemide aktiivse kasutamise tõttu hinnati need kulutused õigustatuks. Süsteemide kasulikkuses olid „suurel määral“ veendunud ka sihtrühmad. Auditeeritud liikmesriikide kasutajatel oli IT-süsteemide kohta üldiselt positiivne arvamus.

Teadmiste edendamine Fiscalise projektirühmade abil

69

Fiscalise projektirühmad koosnevad liikmesriikide ekspertidest. Ekspertid tegelesid muu hulgas ühendusesise käibemaksupettuse vastu võitlemise hea tava suuniste ajakohastamisega²⁹. Liikmesriikide maksuhaldurid on rahul oma osalemisega projektirühmades ning on seisukohal, et need on aidanud kaasa hea haldustava levitamisele ja parandanud maksuametnike teadmisi ELi maksuõiguse kohta. Kontrollikoda on seisukohal, et Fiscalise projektirühma nr 29 koostatud hea tava soovitusel³⁰ on usaldusväärsed, ja kasutas neid tolliprotseduuri 42 kontrollimudeli alusena (vt *III lisa*).

70

Vahehindamise kohaselt aitas Fiscalise programm suurel määral kaasa sellele, et maksuametnikud saaksid omandada hea arusaamise liidu õigusaktidest ja nende rakendamisest (eelkõige käibemaksu ja aktsiisimaksude valdkonnas). Sama dokumendi kohaselt aitas programm ka väga suurel määral kaasa hea haldustava väljatöötamisele.

29 Hea tava suunised avaldati liikmesriikide veebisaitidel.

30 Fiscalise projektirühma nr 29 dokument importimisel tehtavate käibemaksueeskirjade rikkumiste kohta.

Tähelepanekud

Käibemaksualaseid õigusakte muudeti käibemaksupettuse vastu võitlemise eesmärgil

71

Mõjus käibemaksupettuse vastane strateegia eeldab ühendusesisesel käibemaksupettuse vastu võitlemiseks mõeldud asjakohaste õigusaktide vastuvõtmist. Komisjon esitas oma 2008. aasta teatises tegevuskava ELi käibemaksupettuse vastu võitlemise koordineeritud strateegia loomiseks; see sisaldas 11 õigusakti ettepanekut³¹, mille eesmärk oli käibemaksupettuste vältimine³², käibemaksupettuste avastamine³³ ning maksuhaldurite võimekus makse koguda ja sisse nõuda³⁴.

72

Nõukogu kiitis enamiku ettepanekutest heaks (v.a solidaarvastutus ja jagatud vastutus kõigi liikmesriikide tulude kaitsmisel).

Käibemaksu koondaruannete alase aruandluse ajavahemikku ja nende edastamisele kuluvat aega on lühendatud

73

Üheks heaks kiidetud ettepanekuks³⁵ on ühendusesiseste tarnete alase teabe kohustuslik igakuine esitamine juhul, kui tehingute kogumaksumus ületab kaupade puhul 50 000 eurot; selle eesmärk on võimaldada pettuste kiiremat avastamist. Liikmesriigid võivad aga säilitada kvartalipõhise aruandluse juhul, kui tarnitud kaupade kogumaksumus jääb alla selle ülempiiri, ning teenuste puhul.

74

Komisjon laskis ühel välisel teenusepakkujal hinnata, millist mõju avaldab ettevõtetele käibemaksu koondaruannete aruandluse muutmine kvartalipõhisest kuupõhiseks, ning kuidas mõjutavad ettevõtteid ülempiirid ja nendest kõrvalekaldumine. Uuring³⁶ näitas, et direktiivi rakendamine ei olnud ühtne³⁷, mis tekitab ettevõtetele lisakulusid. Koondaruannete sagedasem esitamine tekitab ettevõtetele nii ühe- kui ka korduva lisakulusid. Üheks kulude allikaks on ettevõtete eri liikmesriikides asuvate tegevuskohtade maksuhaldurite töö puuduv harmoneerimine. Korduvad kulud johtuvad asjaolust, et protseduur tuleb läbi teha mitte enam kord kvartalis, vaid igakuiselt. Täiendavaid kontrollimehhanisme vajatakse juhul, kui käibedeklaratsioonid ja koondaruanded tuleb esitada erinevatel päevadel. Erinevad aruandlusnõuded tähendavad ka seda, et siseturul tegutsevatele ettevõtetele ei kehti võrdsed tingimused.

75

Kõik liikmesriigid on oma käibemaksuõigust vastavalt käibemaksudirektiivile kohandanud. Saksamaal näitasid auditi tulemused aga, et kuigi riigi käibemaksuõigus vastab käibemaksudirektiivile, esitavad ettevõtted koondaruandeid kvartali- või aastapõhiselt, kuigi nad ületavad 50 000 euro piiri, millest alates tuleb aruanne esitada kord kuus.

- 31 KOM(2008) 807 (lõplik), 1. detsember 2008, mis käsitleb koordineeritud strateegiat, mille eesmärk on tõhustada käibemaksupettuste vastast võitlust Euroopa Liidus.
- 32 VIESi käsitleva nõukogu määruse (EL) nr 904/2010 peatükid V ja IX, käibemaksudirektiivi XI jaotise 3. peatükk (arvete esitamise eeskirju käsitlev artikkel 226), ning käibemaksudirektiivi VI jaotis (maksude sissenõutavus ühendusesisestel tehingutel).
- 33 Nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivi 2008/117/EÜ, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi), et võidelda ühendusesiseste tehingutega seotud maksupettustega (ELT L 14, 20.1.2009, lk 7), millega muudetakse käibemaksudirektiivi artikli 263 lõiget 1 ja nõukogu määruse (EL) 904/2010 artikli 20, eesmärgiga lühendada koondaruannete kohta käiva teabe esitamiseks ja vahetamiseks kuluvat aega; nõukogu 25. juuni 2009. aasta direktiiv 2009/69/EÜ, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi) seoses maksudest kõrvalehoidumisega importimisel (ELT L 175, 4.7.2009, lk 12), millega muudetakse käibemaksudirektiivi artiklit 143; määruse (EL) nr 904/2010 peatükk V (automaatne andmevahetus), määruse (EL) nr 904/2010 peatükk X (Eurofisc).
- 34 Ettepanek nõukogu direktiiviks, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi), et võidelda ühendusesiseste tehingutega seotud maksupettustega (vastu võtmata); 1. jaanuaril 2012 jõustunud nõukogu 16. märtsi 2010. aasta direktiiv 2010/24/EL vastastikuse abi kohta maksude, maksete ja teiste meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel (ELT L 84, 31.3.2010, lk 1); ning ettepanek jagatud vastutuseks kõigi liikmesriikide tulude kaitsmisel (jää halduskoostöö määruses vastu võtmata).
- 35 Direktiiv 2008/117/EÜ, millega muudetakse käibemaksudirektiivi artikli 263 lõiget 1.

Tolliprotseduur 42: komisjon aktsepteeris enamiku kontrollikoja soovitud, kuid liikmesriigid ei ole neid rakendanud

76

Tolliprotseduuri 42 kasutavad importijad käibemaksuvabastuse saamiseks, kui imporditud kaubad viiakse teise liikmesriiki. Käibemaks kuulub tasumisele sihtliikmesriigis. Tolliprotseduuri 42 õiguse saamine toimub järgnevalt:

- a) importija esitab impordideklaratsioonis käibemaksu kohta täieliku ja õige teabe³⁸;
- b) toll kontrollib esitatud teavet enne kaupade vabastamist ja edastab selle siis maksuhaldurile;
- c) maksuhaldur võrdleb saadud teavet importija esitatud käibemaksu koondaruandes sisalduvate andmetega;
- d) vastav teave tehakse teiste liikmesriikide maksuhalduritele VIES-süsteemi kaudu kättesaadavaks;
- e) sihtliikmesriigi maksuhaldur võrdleb omandaja käibedeklaratsiooni VIESis oleva infoga ja tagab selle alusel käibemaksu sissenõudmise. Kontrollikoja mudel tolliprotseduuri 42 kontrollimiseks on esitatud **III lisas**.

77

Selleks, et kontrollida tolliprotseduuri 42 käsitleva kontrollikoja varasema audit³⁹ põhjal võetud meetmeid, testida tolliameti ja maksuhalduri omavahelist ja liikmesriikidevahelist koostööd (nt vajaduse korral Eurofisci 3. töövaldkonna abil (vt **2. selgitus**)) ning kontrollida VIES-süsteemi andmete täielikkust, koostas kontrollikoda iga külastatud liikmesriigi kohta tolliprotseduuri 42 raames tehtud 30 imporditehingust koosneva riskipõhise valimi. Kontrollikoda uuris ka eriaruandes nr 13/2011 antud soovitude komisjoni-poolset elluviimist.

Tolli- ja käibemaksuandmete vahelised ristkontrollid ei ole enamikus külastatud liikmesriikidest mõjusad

78

Tolliprotseduuri 42 abil imporditud kaupu puudutava teabe puudulikusega võib kaasneda protseduuri kuritarvitamine ja sellest tulenev liikmesriikide käibemaksu alalaekumine. Kõnealune audit liikmesriikides näitas tolliprotseduuri 42 abil imporditud kaupu puudutava teabe ebatäielikkust VIES-süsteemis. Kontrollikoja audit näitas, et Saksamaa ja Ühendkuningriigi tolliasutused ei saada maksuhalduritele teavet tolliprotseduuri 42 abil imporditud kaupade kohta. Samuti leiti, et Saksamaal, Itaalias ja Ühendkuningriigis ei esita ettevõtted käibemaksu koondaruannetes eraldi andmeid tolliprotseduuri 42 abil imporditud kauba edasise ühendusesisese tarne kohta.

36 „Expert study on the issues arising from a reduced time frame and the options allowed for submitting recapitulative statements”, lõpparuanne, 28. oktoober 2011 (http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm).

37 17 liikmesriiki kasutavad erandit, mis võimaldab koondaruannete esitamist kord kvartalis ja 10 liikmesriiki ei rakenda erandit; 10 liikmesriigis on erandi rakendamine kohustuslik, 12s aga on see vabatahtlik; kahes liikmesriigis on kaupade ja teenuste jaoks erinevad koondaruanded, 22 liikmesriigis esitatakse kaubad ja teenused ühes aruandes; kaks liikmesriiki nõuavad aruannete elektroonilist esitamist (10s neist kehtivad aga selle nõudele ka erandid); viies liikmesriigis on elektrooniline esitamine vabatahtlik.

38 Nõukogu direktiivi 2006/112/EÜ artikli 143 lõige 2 ning komisjoni 20. augusti 2012. aasta rakendusmäärus (EL) nr 756/2012 (lisad II ja III), millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 2454/93, millega kehtestatakse rakendusätted nõukogu määrusele (EMÜ) 2913/92, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik (ELT L 223, 21.8.2012, lk 8).

39 Kontrollikoja eriaruande nr 13/2011.

Tähelepanekud

79

Seetõttu ei saa maksuhaldurid teha tolliprotseduuri 42 abil imporditud kaupade tolliandmete ja maaletooja esitatud käibemaksu koondaruannete ristkontrolle. Ristkontrollid on keskse tähtsusega selleks, et teiste liikmesriikide maksuhaldurid oleksid teadlikud kauba edasilikumisest ning et kaup ei jääks tarbimiskoha liikmesriigi territooriumil maksustamata. Lätis tehti küll ristkontrolle, ent need ei vältinud ühel juhul siiski käibemaksu aladeklareerimist koondaruandes⁴⁰.

80

Valitud liikmesriikides tehtud kontrollikoja audititestide käigus leiti kauba maksumuse näitamist tegelikust väiksemana, käibemaksu koondaruannete esitamata jätmist, kehtetute käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrite kasutamist impordideklaratsioonides ja deklareerimata kolmnurk tehinguid. Eurofisci 3. töövaldkonna kaudu vahetavad teavet vaid 22 liikmesriiki.

81

Külastatud liikmesriikidest toimis elektroonilistes tollivormistussüsteemides käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrite automaatne kontroll üksnes Itaalias. Kontrollikoda ei leidnud kinnitust selle kohta, et tolliametnikud oleksid enne kauba vabasse ringlusse lubamist kontrollinud käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrite kehtivust⁴¹. Kontrollikoda ei leidnud kinnitust kauba sihtliikmesriiki transportimise kohta⁴². Ühel juhul ei vastanud tarnitud kaup imporditud kaubale. Üksnes Ungaris kontrollis maksuamet kõigi valimisse langenud 30 imporditehingu puhul tagantjärele, kas maaletooja oli täitnud kõik käibemaksuvabastusele esitatavad tingimused.

82

Prantsusmaa kõrgeim kontrolliasutus on seisukohal⁴³, et käibemaksupettuste peamine põhjus Euroopas on see, et puudub kiire elektrooniline süsteem, mille abil saaks kontrollida, kas impordi liikmesriigis saadud maksuvabastust kompenseeritakse maksustamisega sihtliikmesriigis.

83

Veel üheks tähtsaks pettuste põhjuseks on imporditava kauba maksumuse näitamine tegelikust väiksemana ja selle vale klassifitseerimine. OLAF koordineeris ühist tollioperatsiooni⁴⁴, mis puudutas Hiinast pärit tekstiilikaupade ja jalanõude maksumuse näitamist tegelikust väiksemana. Operatsiooni tulemusel leiti, et 40% tolliprotseduuri 42 abil vabasse ringlusse lubatud kaupade maksumus oli näidatud tegelikust väiksemana. Kontrollikoda leidis Ühendkuningriigis kaks juhtumit tolliprotseduuri 42 abil vabasse ringlusse lubatud kaupade maksumuse näitamise kohta tegelikust väiksemana; Ühendkuningriigi maksu- ja tolliamet oli need juhtumid OLAFi ühise tollioperatsiooni tulemusel juba avastanud. Ühendkuningriigi maksu- ja tolliameti andmeil on hinnanguline mõju käibemaksu kogumisele 0,5 miljonit naelsterlingit Ühendkuningriigis ning 10,6 miljonit naelsterlingit teistes liikmesriikides. Juhtumite hinnanguline mõju tollimaksude kogumisele Ühendkuningriigis on 81 miljonit naelsterlingit. Nimetatud hinnangulise mõju arvutas Ühendkuningriigi maksu- ja tolliamet ja see puudutab valimisse sattunud kahe ettevõtte poolt kolme aasta vältel imporditud kaupu.

40 Üks Fiscalise töörühm tegeleb tolli- ja maksuasutuste vahelise koostöö teemaga, ning komisjon nõustus tollideklaratsioonide ja käibemaksu koondaruannete vaheliste ristkontrollide küsimuse Fiscalise töörühma soovitude valguses uuesti üle vaatama.

41 24 Saksamaal, 30 Lätis ja 20 Ühendkuningriigis.

42 13 Saksamaal, 23 Itaalias, 29 Lätis ja 20 Ühendkuningriigis.

43 „L'action de La Douane dans la lutte contre les fraudes et trafics. Communication au Président de l'Assemblée nationale pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Janvier 2015.”

44 Vastavalt Euroopa Liidu lepingu artiklil K.3 põhinevale tolliasutuste vastastikuse abi ja koostöö konventsioonile.

84

Kontrollikoja 2011. aasta aruandes antud seitsmest soovitusel aktsepteeris ja rakendas komisjon viis. Nõukogu ei ole aga rakendanud soovitust panna importijale solidaarne vastutus sihtliikmesriigis maksmata jäänud käibemaksu eest (vt punkt 72).

85

Tolliprotseduuri 42 alal ja kontrollikoja eriaruandes nr 13/2011 tehtud soovitude elluviimisel õigusloome valdkonnas tehtud edusammud on küll positiivsed, ent pettustevastast võitlust takistab nende puudulik rakendamine ja liikmesriikides käesoleva auditi käigus täheldatud mittevastavuse juhtumid.

Pöördmaksustamine: kasulik vahend varifirmadega seotud ühendusesisese pettuse vastu võitlemisel, kuid seda ei kasutata järjepidevalt

86

Pöördmaksustamise põhimõtte kohaselt läheb vastutus käibemaksu tasumise eest üle tarnijalt kliendile. See tähendab, et kui klient on käibemaksukohustuslasena registreeritud, siis peab tarnija asemel maksuhaldurile käibemaksu maksmata tema. Nii ei saa varifirma käibemaksu riigikassasse maksmata jätta, kuna ta ei peagi oma kliendi eest käibemaksu kinni.

87

Pöördmaksustamist kasutatakse ajutise meetmena kuni 2018. aasta detsembrini⁴⁵. Seda ei kasutata üldiselt, vaid üksnes täpselt määratletud tingimustel teatavates karussellpettuse altites sektorites. **3. selgituses** esitatakse mõni näide sektoritest, kus liikmesriigid võivad kasutada pöördmaksustamist.

88

Kontrollikoda on seisukohal, et pöördmaksustamine on kasulik vahend ühendusesisese pettuse vastu võitlemisel, kui kõik liikmesriigid seda loetletud sektorites järjepidevalt kasutaksid. Vastasel juhul liiguvad petturid pöördmaksustamist mittekasutavasse liikmesriiki, vähendades nii võimalusi ELi tasandi pettuste vastu võidelda (vt kontrollikoja eriaruanne nr 6/2015 Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemi terviklikkuse ja rakendamise kohta).

89

Praegu on komisjon seisukohal, et pöördmaksustamise laiendamine kõigile majandussektoritele ei oleks mõjus vahend käibemaksupettuste vastu võitlemisel, kuna pettusega hakataks tegelema jaekaubanduses, kus maksudest kõrvalehoidumise risk on suurem. Kontrollikoja uuring kinnitab seda, sest pöördmaksustamise üldist kasutamist soovitas vaid üks vastaja.

45 Nõukogu direktiiv 2013/43/EL, 22. juulil 2013, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi) seoses pöördmaksustamise valikulise ja ajutise kohaldamisega teatavate pettusealdiste kaupade ja teenuste tarnete suhtes (ELT L 201, 26.7.2013, lk 4).

Näited sektoritest, kus võib kasutada pöördmaksustamist

- Ehitus (sealhulgas parandus-, puhastus-, hooldus-, muutmis- ja lammutamisteenused).
- Kasvuhoonegaaside saastekvootide võõrandamine.
- Integraallülituse seadmete tarned, nagu mikroprotsessorid ja kesksprotsessorid enne lõpptarbijale suunatud tootega liitmist.
- Gaasi ja elektrienergia tarned maksukohustuslasest edasimüüjale.
- Gaasi ja elektrienergia sertifikaatide tarned.
- Telekommunikatsiooniteenuste osutamine.
- Mängukonsoolide, tahvel- ja sülearvutite tarned.
- Teravilja ja tööstuslikult kasutatavate põllukultuuride (sealhulgas õliseemned ja suhkrupeet) tarned.
- Toormetallide ja metallist pooltoodete (sealhulgas väärismetallid) tarned.
- Mobiiltelefonide tarned.
- Teatud liiki puidu tarned (ümarpuit, lauad, talad).

E-kaubandust reguleerivad õigusaktid järgivad küll rahvusvahelist parimat tava, ent neid on raske jõustada**90**

Riigipiiride ülene teenuste ja mittemateriaalsete kaupade müük on käibemaksusüsteemide jaoks problemaatiline, kuna nende puhul käibemaksu kas ei tasuta või tasutakse ebaasjakohaselt vähesel määral. Lõpptarbijale müüdavate elektrooniliselt tarnitavate teenuste ja mittemateriaalsete kaupade piiriülel ettevõtjalt tarbijale müümisel rakendab EL sihtriigi põhimõtet.

91

Sihtriigi põhimõte tähendab seda, et eraisikust mitteresidendile riigipiiride üleselt tarnitud teenuste ja mittemateriaalsete kaupade tarbimiskohaks peetakse ostja tavapärasest elukoha jurisdiktsiooni⁴⁶.

46 OECD „Consumption Taxation of Cross-Border Services and Intangible Property in the Context of E-Commerce”, 2001.

92

E-kaubanduse eeskirjade jõustamine on keeruline ja käibemaksu kogumine on ohus, kui liikmesriikidel puudub teave kolmandatest riikidest interneti kaudu ettevõtjalt tarbijale tarnitud teenuste ja mittemateriaalsete kaupade kohta. Saksamaa kõrgeima kontrolliasutuse andmetel⁴⁷ kogus Saksamaa kolmandatest riikidest interneti kaudu ettevõtjalt tarbijale tarnitud teenustelt 2011. aastal käibemaksu vaid 23,7 miljonit eurot ja 2012. aastal vähenes see summa e-kaubanduse kiirest kasvust hoolimata 22,8 miljoni euroni. Seetõttu järeltas Saksamaa kõrgeim kontrolliasutus, et turul on palju registreerimata ettevõtteid.

Käibemaksupettuse vastases võitluses puudub haldusasutuste, kohtute ja õiguskaitseasutuste vaheline koostöö ning nende vahel esineb pädevuste kattumist

93

Käibemaksupettus on sagedasti seotud organiseeritud kuritegevusega. Ühendusesisese pettusega teenitud tulu reinvesteeritakse tavaliselt muusse kuritegelikku tegevusse. Seetõttu tuleb ühendusesisese käibemaksupettusega võitlemiseks vastu võtta ühine ja valdkondadevaheline lähenemisviis. Europoli esindajate sõnul⁴⁸ kaotatakse kuritegelike ühenduste tõttu igal aastal 40–60 miljonit eurot käibemaksutulu ning 2% kuritegelikest ühendustest põhjustavad 80% ühendusesisest pettusest.

94

Euroopa Ülemkogu on korduvalt rõhutanud haldusasutuste, kohtute ja õiguskaitseasutuste vahelise koostöö puudumist⁴⁹. See raskendab maksupettuse vastast võitlust.

Puudub maksu- ja politseiameti ning prokuratuuri vaheline andmevahetus

95

ELi tasandil puudub integreeritud poliitika pettuste uurimiseks ja süüdlaste vastutusele võtmiseks. Politsei- ja kohtuasutused töötavad tihti eraldi ega kaasa väga tihti kõiki asjassepuutuvaid liikmesriike⁵⁰.

47 Bundesrechnungshof, 2013 *Bemerkungen – Weitere Prüfungsergebnisse Nr. 11 „Ausländische Internetanbieter zutreffend besteuern“*.

48 Carlo Van Heuckelomi ettekanne Euroopa Parlamendi liikmete Ingeborg Gräßle ja Benedek Javori poolt 4. veebruaril 2015 Brüsselis Euroopa Parlamendi ruumes korraldatud käibemaksupettuse teemalisel konverentsil (<http://antikorrupcio.hu/en/vat-fraud-in-the-eu-member-states/>).

49 Euroopa Ülemkogu dokumendid 12623/5/13 (16. september 2013), 16071/1/14 (20. märts 2015) ning 9368/15 (1. juuni 2015).

50 Eurojusti 2011. aasta märtsi käibemaksupettuse teemaline strateegiline kohtumine. Nõukogu 17. juuni 2011. aasta dokument 11570/11.

Tähelepanekud

96

Euroopa Ülemkogu lõi tollikoostöö tööühma. Rühm tegeleb liikmesriikide tolliasutuste operatiivkoostööga ning püüab parandada asutuste jõustamisalast võimekust, eelkõige aga määratleda vajadused tolli- ja teiste ametkondade koostöö uute mudelite järele⁵¹.

97

Tööühm jõudis järeldusele, et tolli ja politsei vaheline ning tolli- ja maksuametite vaheline koostöö on üsna hea, ent seda segavad endiselt mõned takistused. Neist kõige tähtsamateks on teabevahetusele seatud piirangud, struktureeritud süsteemide ja ühendatud andmebaaside puudumine, teabe hilinemine ja halb kvaliteet ning piisava tagasiside puudumine. Aruandes rõhutatakse ka korduvat kattuvuste ja topelttöö riski.

98

Kõik liikmesriigid ei osale Eurofisci kõigis töövaldkondades (vt punkt 51). Eurofisci 3. töövaldkond tegeleb tolliprotseduuri 42 kasutades imporditud kaupadega seotud ühendusesisese pettusega. Töövaldkonnas osaleb 22 liikmesriiki, kuid enamasti ei ole tegu mitte tolliasutuste, vaid maksuhalduritega⁵². Viiest külastatud liikmesriigist osalesid 3. töövaldkonna töös vaid Ungari ja Itaalia tolliasutused.

99

Kontrollikoja audit näitas, et Saksamaa ja Ühendkuningriigi tolliasutused ei saada maksuhalduritele teavet tolliprotseduuri 42 kasutades imporditud kaupade kohta; samuti leiti, et Saksamaal, Itaalias ja Ühendkuningriigis ei esita ettevõtted käibemaksu koondaruannetes eraldi andmeid tolliprotseduuri 42 kasutades imporditud kauba edasise ühendusesisese tarne kohta (vt punkt 78).

100

Maksu- ja politseiametite ning prokuratuuride vaheline puuduv andmevahetus vähendab pettusevastase võitluse tulemuslikkust. Belgial õnnestus pettusest tingitud maksude vähemlaekumist üksnes kahe aasta jooksul 85% võrra vähendada; edu aluseks oli ametkondadevahelise parema koostöö strateegia, mis võimaldas keskenduda varifirmade asemel pettuse organiseerijate tabamisele⁵³.

51 Nõukogu 22. septembri 2014. aasta dokument 12978/14.

52 Ühes tollikoostöö tööühma aruandes soovitakse tolliasutustel Eurofisci 3. töövaldkonnas aktiivsemat rolli mängida. Vt nõukogu 20. märtsi 2015. aasta dokument nr 16071/1/14.

53 1,1 miljardilt eurolt 2001. aastal 159 miljonile eurole 2003. aastal. Allikas: *Ondersteuningscel (BTW fraude) – Cellule de soutien (Fraude TVA)*. Vt „*Rapport annuel des Finances 2003*”. Vt ka „*Fraude intracommunautaire à la TVA. Audit de suivi réalisé en collaboration avec les cours des comptes des Pays-Bas et d'Allemagne. Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants*”. Brüssel, september 2012.

Europolil ja OLAFil puudub juurdepääs VIESi ja Eurofisci andmetele

101

Nii Europolil kui ka OLAFil puudub juurdepääs Eurofisci andmetele. Määruse (EL) nr 904/2010 artiklitele 35 ja 55 ning siseriiklike maksueeskirjade konfidentsiaalsusnõuetele viidates keelduvad liikmesriigid juurdepääsu-õiguste andmisest. Eurofisci 1.–3. töövaldkonnas tegeletakse teabevahetusega. Eurofisci 4. töövaldkond on aga vaatlusrühm, kus jälgitakse pettusealseid suundumusi. Kuigi töövaldkonnas andmeid ei vahetata, puudub Europolil ja OLAFil neile juurdepääs. Mõlemal organisatsioonil puudub ka juurdepääs VIES-süsteemis olevale teabele.

102

Ehkki selline olukord on kooskõlas määrusega, vähendab see Europoli ja OLAFi võimet karussellpettuste taga olevatele organiseeritud kuritegelikele jõukudele jälile jõuda, nende tegevust takistada ja nii käibemaksupettuse vastu võidelda; lisaks vähendab see ka nende võimet hinnata ühendusesisese käibemaksupettuse tegelikku mõju.

103

Ühendusesisese käibemaksupettuse vastu võitlemist takistavad haldusastutuste, kohtute ja õiguskaitseasutuste vahelised kattuvad pädevused ja nendevahelise mõjusa koostöö puudumine nii liikmesriikide kui ka rahvusvahelisel tasandil. 2013. aastal kirjeldati Europoli, Eurojusti ja OLAFi omavahelisi suhteid kui „sasipundart“, mis oli koordineeritud pettusevastase võitluse puudumise üks põhjuseid⁵⁴.

EMPACT: hea algatus, kuid selle jätkusuutlikkus on ohus

104

2010. aastal lõi EL organiseeritud ja raske rahvusvahelise kuritegevuse vastu võitlemiseks mitmeaastase ELi poliitikatsükli⁵⁵, millel olid järgmised eesmärgid:

- liikmesriikide õiguskaitseasutuste, ELi institutsioonide, ELi ametite ja teiste organisatsioonide vaheline mõjus koostöö; ning
- järjekindel ja usaldusväärne võitlus kõige suuremate ELi ohustavate kriminaalsete ohtude vastu.

105

Europoli koostatud ohuhindamise põhjal⁵⁶ määratlesid liikmesriigid üheksa prioriteetset valdkonda (sealhulgas aktsiisimaksud ja varifirmadega seotud ühendusesisene pettus). Nõukogu koostas ajavahemikuks 2014–2017 iga prioriteetse valdkonna kohta mitmeaastase strateegilise kava. Kava peamine eesmärk on lõhkuda aktsiisipettuse ja varifirmadega seotud ühendusesisese pettusega tegelevate organiseeritud kuritegelike rühmituste ja spetsialistide tegutsemisvõime.

106

2014.–2017. aasta kavas loetleti kümme võimalikku nõrka külge. Lisaks organiseeritud kuritegelike rühmituste oskuse ja paindlikkuse rõhutamisele toodi välja ka õiguskaitseasutuste ja maksuhaldurite vahelise mõjusa koostöö puudumine nii liikmesriikide kui ka ELi tasandil. Samuti mainiti Europoli ja Eurofiscis esindatud liikmesriikide vahelist teabevahetust blokeerivaid õiguslikke takistusi.

54 Ühendkuningriigi parlamendi ülemkoja ELi komitee 2012.–2013. aasta istungjärgu 12. aruanne „The Fight Against Fraud on the EU's Finances“.

55 Nõukogu järelduste projekt organiseeritud ja rasket rahvusvahelist kuritegevust käsitleva ELi poliitikatsükli loomise kohta, dok 15358/10 COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94.

56 Raske ja organiseeritud kuritegevuse põhjustatud ohtude hinnang (SOCTA), 2013.

107

Kava sisaldas kuut strateegilist eesmärki. Üks eesmärkidest käsitleb kõige ohtlikumaid organiseeritud kuritegelikke rühmitusi puudutava teabe jagamist ELi tasandil. Osaliselt kattuvad need tegevused riskantseid ettevõtteid puudutava teabe jagamisega Eurofisci 1. töövaldkonna raames. Lisaks oli osa liikmesriike ühel halduskoostöö alalise komitee kohtumisel selle vastu, et õiguskaitseasutused kasutaksid täiel määral Fiscalise projektirühma nr 82 poolt ühendusesisese käibemaksupettuse vastu võitlemiseks välja töötatud hea tava juhendit; vastuseisu põhjuseks toodi asjaolu, et enamik juhendi peatükkidest puudutab õiguskaitseasutuste asemel maksuhaldureid.

108

Iga eesmärgi saavutamisel tehtud edusammude mõõtmiseks koostati valdkondadevahelise kuritegevusega seotud ohte käsitleva Euroopa platvormi (EMPACT) raames operatiivsed tegevuskavad. Liikmesriigid pidid 2014. aasta operatiivse tegevuskava tegevusi rahastama enda eelarvetest. 2014. aasta operatiivse tegevuskava eduaruanded näitavad, et 11 tegevusest jäid kaks rahapuudusel ellu viimata ja lükati edasi 2015. aastasse. Rahapuudus seab ohtu EMPACTi eesmärkide saavutamise ja operatiivsete tegevuskavade jätkusuutlikkuse.

109

Komisjon eraldas Europolile 2015. aastal 7 miljonit eurot operatiivtegevuse rahastamiseks aastatel 2015 ja 2016. Kuna eraldatud summa hõlmab aga üheksat prioriteetset valdkonda, pole kindel, kas see tagab EMPACTi rahalise jätkusuutlikkuse ka varifirmadega seotud ühendusesisese pettuse prioriteetsetes valdkonnas.

Liikmesriigid ei poolda ettepanekuid käsitleda käibemaksutemaatikat finantshuvide kaitse direktiivis ja Euroopa Prokuratuuri määruses

110

Eurojusti poolt märtsis 2011 korraldatud kohtumisel kutsusid kõigi liikmesriikide eksperdid üles tegema haldusasutuste, kohtute ja õiguskaitseasutuste vahel mõjusamat koostööd nii liikmesriikide kui ka rahvusvahelisel tasandil⁵⁷. Euroopa Ülemkogu soovitas koostada eeskirjad ühendusesisese käibemaksupettuse ainupädevuse jaoks või teha selliste kuritegude uurimine ja vastutusele võtmine Euroopa Prokuratuuri ülesandeks.

111

Enamik liikmesriike ei toeta aga komisjoni ettepanekut käsitleda käibemaksutemaatikat finantshuvide kaitse direktiivis⁵⁸ või Euroopa Prokuratuuri määruses. Käibemaksu neist ettepanekutest väljajätmine tähendaks olulist tagasiminekut, sest nagu Euroopa Kohus hiljuti meenutas (8. septembri 2015. aasta otsus kohtuasjas C-105/14: Taricco), käsitletakse käibemaksupettust praegu finantshuvide kaitse konventsioonis⁵⁹, mis kavatsetakse asendada finantshuvide kaitse direktiiviga. Lisaks ei ole OLAFi ka ühegi teisese õigusaktiga käibemaksuvaldkonnas uurimisvolitusi antud.

- 57 Eurojusti 2011. aasta märtsi käibemaksupettuse teemaline strateegiline kohtumine. ELi nõukogu 17. juuni 2011. aasta dokument 11570/11.
- 58 COM(2012) 363 final, 11. juuli 2012: „Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi ettepanek, milles käsitletakse liidu finantshuve kahjustava pettuse vastast võitlust kriminaalõiguse abil“.
- 59 26. juuli 1995. aasta Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsioon ja selle kaks protokollit (nõukogu 19. juuni 1997. aasta õigusakt ja nõukogu 27. septembri 1996. aasta õigusakt).

112

Käesoleva auditiga uuriti, kas EL võitleb mõjusalt ühendusesisese käibemaksupettusega. Enamik liikmesriikidest (neile läheb suurim osa käibemaksutulust) on avaldanud rahulolematust praeguse süsteemiga ja hindab kõrgelt vastastikusest koostööst saadavat kasu. Liikmesriigid on ka nimetanud süsteemis parandamist vajavaid valdkondi. Lisaks leiti auditiga olulisi puudusi, mis näitavad, et süsteemi mõjus on ebapiisav. Need puudused tuleb kõrvaldada. Komisjon on teinud mitu õigusaktide ettepanekut, mis võimaldaksid liikmesriikidel parandada ühendusesisese käibemaksupettuse vastu võitlemiseks vajalikku maksuhaldurite vahelise teabevahetuse raamistikku⁶⁰, ent liikmesriigid ei ole kõiki ettepanekuid veel vastu võtnud. Seetõttu vajatakse uusi õigusloomega seotud ja muid algatusi (vt järgnevad soovitused).

Süsteemi mõjususe mõõtmine

113

Ühendusesisese käibemaksupettuse vastu võitlemiseks loodud ELi süsteemi tulemuslikkust mõjutab negatiivselt võrreldavate andmete ja piisavate asjakohaste näitajate puudumine (vt punktid 19–25).

1. soovitus

Komisjon peaks algatama liikmesriikide koordineeritud tegevuse ühendusesisese käibemaksupettuse suuruse hindamiseks mõeldud ühise süsteemi loomiseks, mis võimaldaks liikmesriikidel hinnata oma tulemuslikkust pettuste arvu vähendamisel, pettuste avastamisel ja pettuste avastamisest tuleneval maksutulude suurendamisel. Nimetatud süsteem saaks tugineda mõnes liikmesriigis juba kasutatavale praktikale.

Käibemaksuandmete ristkontrollid on keskse tähtsusega

114

Audit näitas, et tolliprotseduuri 42 kasutades maale toodud kaupade ja käibemaksu koondaruannete ristkontrollid on võimatud, sest tolliasutused ei saada neid andmeid maksuhalduritele, ning ettevõtjad ei ole kohustatud käibemaksu koondaruannetes eraldi aru andma imporditehingutele järgnenud ühendusesiseste tarnete kohta. Lisaks ei vaheta kõik liikmesriigid Eurofisci 3. töövaldkonna kaudu andmeid tolliprotseduuri 42 alusel tehtud riskantsete imporditehingute kohta. (Vt punktid 76–85.)

2. soovitus

Liikmesriikide tolliasutused peaksid saatma maksuhalduritele andmeid tolliprotseduuri 42 alusel tehtud impordi kohta ning rakendama kontrollikoja tolliprotseduuri 42 kontrollimudeli teisi meetmeid (vt *III lisa*).

60 Näiteks komisjoni ettepanek (20.7.2014) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse vastuvõtmiseks vastastikuse haldusabi kohta ühenduse finantshuvide kaitseks kelmuste ja muu ebaseadusliku tegevuse vastu (ettepanek KOM(2004) 509, mida muudeti ettepanekuga KOM(2006) 473 (lõplik)).

Järeldused ja soovitus

3. soovitus

Komisjon peaks tegema ettepanekuid õigusaktide muutmiseks, et võimaldada tolli- ja maksuandmete mõjusaid ristkontrolle.

Eurofisci varajase hoiatamise süsteemi parandamine nii, et riskantsed ettevõtjad paremini sihikule võtta

115

Liikmesriigid peavad Eurofisci mõjuks varajase hoiatamise süsteemiks, ent töid puudustena välja teabevahetuse puuduliku kasutajasõbralikkuse, aegluse ja asjaolu, et see ei ole alati hästi suunatud. Valitud liikmesriikides tehtud auditiga leiti, et andmete töötlemine ja neile juurdepääs oli pikk ja kohmakas protsess, mille käigus koostatud Exceli tabelid saadetakse kõigi Eurofiscis osalevate liikmesriikide kontaktametnikele; seejuures tekib risk, et jagatav teave on ebatäielik või vale. Teabe algsele saatjariigile antakse tagasisidet tihti suure viivitusega (vt punktid 48–55).

4. soovitus

Komisjon peaks soovitama liikmesriikidel:

- võtta kasutusele ühise riskianalüüsi, sealhulgas sotsiaälvõrgustike analüüsi, et tagada Eurofisci kaudu vahetatud teabe suunatus pettusele;
- suurendada teabevahetuse kiirust ja sagedust;

- kasutada teabevahetuse jaoks usaldusväärset ja kasutajasõbralikku IT keskkonda;
- seada töövaldkondade tulemuslikkuse mõõtmiseks asjakohased näitajad ja sihtarvud; ning
- osaleda Eurofisci kõigis töövaldkondades.

Olemasoleva õigusraamistiku parandamine

116

Nõukogu ei ole veel heaks kiitnud komisjoni ettepanekut kehtestada piiriülese kaubanduse puhul solidaarvastutus. See vähendab ka motivatsiooni petturitest ettevõtetega äritegemisest hoiduda. Liikmesriigid ei rakenda ühtselt käibemaksudirektiivi seda osa, mis puudutab käibemaksu koondaruannete esitamise ajavahemikku, mis suurendab omakorda rohkem kui ühes liikmesriigis tegutsevate ettevõtete halduskoormust (vt punktid 73–75).

5. soovitus

Nõukogu peaks heaks kiitma komisjoni ettepaneku solidaarvastutuse kohta.

Järeldused ja soovitus

6. soovitus

Komisjon peaks tegema ettepaneku käibemaksudirektiivi muutmiseks nii, et veelgi ühtlustada ühendusesiseste kaubatarnete ja ühendusesisese teenusosutamise käibemaksualast aruandlust liikmesriikides.

117

Kogemused näitavad, et pöördmaksustamise sisseviimisel ühes või mitmes liikmesriigis liiguvad petturid pöördmaksustamist mittekasutavasse liikmesriiki (vt punktid 86–89).

7. soovitus

Komisjon peaks julgustama liikmesriike paremini koordineerima oma pöördmaksustamise poliitikat (nii nagu seda on juba tehtud nt heitkogustega kauplemise süsteemi puhul).

Halduskoostöö korra parandamine

118

Komisjon on teinud mitu õigusaktide ettepanekut, mis võimaldaksid liikmesriikidel luua ühendusesisese käibemaksupettuse vastu võitlemiseks maksuhaldurite vahelise teabevahetuse asjakohase raamistiku, ent nende kasutamine liikmesriikides on endiselt puudulik ja mõnda neist tuleks tugevdada või järjekindlamalt rakendada (vt punktid 26–47 ja 56–70).

8. soovitus

Komisjon peaks tegema halduskoostöö korra hindamise kontekstis riskipõhiselt valitud liikmesriikidesse järelevalvekülastusi. Järelevalvekülastuste käigus peaks panema rõhku teabenõuete liikmesriikide poolse vastamise õigeaegsusele, VIES-süsteemi usaldusväärsusele ja halduskoostööd käsitlevate varasemate aruannete leidude alusel võetud meetmetele.

9. soovitus

Liikmesriigid, kes seda veel ei tee, peaksid võtma kasutusele kaks erinevat käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrit (ühendusesise kaubandusega tegeleda soovivatel ettevõtjatel oleks kodusest käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrist erinev number) ning tegema määruse (EL) nr 904/2010 artiklis 22 ette nähtud kontrollid ja pakkuma ettevõtjatele samal ajal tasuta nõustamist.

10. soovitus

Euroopa Kohtu praktika (Kitteli ja Mesecki kohtuasjad) rakendamiseks peaksid liikmesriigid saatma petuskeemides osalevatele ettevõtjatele märgukirjad ning kas keelduma sisendkäibemaksu mahaarvamise lubamisest või mitte lubama nullmääraga käibemaksu kasutamist; seda põhjendusel, et ettevõtte teadis või oleks pidanud teadma, et tema tehingud on seotud pettuse tõtu saamata jäänud maksutuluga.

119

Ettevõtjalt tarbijale tarnitud teenuste ja mittemateriaalsete kaupade pealt tulumaksu kogumise jõustamiseks vajavad liikmesriigid teavet ELi mittekuulvatelt riikidelt. (Vt punktid 90–92.)

11. soovitus

ELi mittekuulvate riikidega koostöö parandamiseks ja ettevõtjalt tarbijale tarnitud teenuste ja mittemateriaalsete kaupade pealt tulumaksu kogumise jõustamiseks peaksid liikmesriigid:

- a) andma komisjonile loa vastastikuse abi alasteks läbirääkimisteks riikidega, kus asub enamik internetiteenuste osutajaid, ning need kokkulepped allkirjastama;
- b) allkirjastama ja rakendama OECD konventsiooni vastastikuse haldusabi kohta maksuküsimustes (kehtib OECD liikmeks olevate liikmesriikide kohta), et vahetada kolmandate riikidega teavet digitaalsete teenuste osutajate kohta.

Haldusasutuste, kohtute ja õiguskaitseasutuste vahelise koostöö parandamine**120**

Ühendusesisene käibemaksupettus on tihti seotud organiseeritud kuritegelike struktuuridega. Seetõttu tuleb ühendusesisese käibemaksupettusega võitlemiseks vastu võtta parem ühine ja valdkondadevaheline lähenemisviis. Ühendusesisese käibemaksupettuse vastu võitlemisega tegeleb palju kattuvate pädevustega ametiasutusi ja organisatsioone, kes ei tee õiguslikest piirangutest tulenevalt üksteisega täiel määral koostööd ega vaheta teavet (vt punktid 93–102).

12. soovitus

Komisjon ja liikmesriigid peaksid kõrvaldama õiguslikud takistused, mis raskendavad haldusasutuste, kohtute ja õiguskaitseasutuste vahelist teabevahetust liikmesriikide ja ELi tasandil. Elköige peaksid OLAF ja Europol omama juurdepääsu VIESi ja Eurofisci andmetele, ning liikmesriigid peaksid saama kasutada nimetatud kahe organisatsiooni käsutuses olevaid andmeid.

121

ELi valdkondadevahelise lähenemisviisi üks olemasolevaid elemente on valdkondadevahelise kuritegevusega seotud ohte käsitleva Euroopa platvormi (EMPACT) raames liikmesriikide koostatud ja nõukogu poolt ratifitseeritud operatiivsed tegevuskavad, mis hõlmavad ajavahemikku 2014–2017. Operatiivsete tegevuskavade jätkusuutlikkuse seab aga ohtu ELi-poolse rahastamise vähesus (vt punktid 104–109).

13. soovitus

Komisjon peaks piisavate rahaliste vahendite eraldamise teel tagama EMPACTi algatuse raames koostatud operatiivsete tegevuskavade jätkusuutlikkuse.

122

Kui finantshuvide kaitse direktiivis ja Euroopa Prokuratuuri määruses käibemaksutemaatika ei käsitleta (vt punktid 110–111), võib käibemaksupettus eri kohtualluvuste vaheliste negatiivsete konfliktide tõttu karistusest jääda. Käibemaksupettus võib karistusest jääda ka liiga lühikeste piiravate ajavahemike tõttu, nagu rõhutas Euroopa Kohus oma 8. septembri 2015. aasta otsuses (kohtuasi C-105/14: Taricco). Euroopa Kohtu otsuste kohaselt mõjutab käibemaksupettus ELi finantshuve.

IV auditikoda, mida juhivad kontrollikoja liige Milan Martin CVIKL, võttis käesoleva aruande vastu 15. detsembri 2015. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel



president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

14. soovitus

Euroopa Parlament ja nõukogu peaksid:

- a) lisama käibemaksu nii pettusevastast võitlust käsitleva direktiivi (direktiiv, milles käsitletakse liidu finantshuve kahjustava pettuse vastast võitlust kriminaalõiguse abil) kui ka Euroopa Prokuratuuri määruse reguleerimisalasse;
- b) andma OLAFile selge pädevuse ja vahendid ühendusesisese käibemaksupettuse vastu võitlemiseks.

Auditi lähenemisviis komisjoni tasandil

Kontrollikoda tegi audititöö komisjonis kahes etapis, milleks olid ettevalmistusetapp ja välitöö.

- 1 Ettevalmistavas etapis külastati teabe kogumise eesmärgil maksunduse ja tolliliidu peadirektoraati ja OLAFit. Külastuste ajal arutati auditi metoodikat (auditiküsimused, -kriteeriumid ja -standardid), sealhulgas auditimetoodikat liikmesriikides, ning saadi komisjonilt tagasisidet ja soovitusi. Maksunduse ja tolliliidu peadirektoraat võimaldas audiitoritele juurdepääsu peamisele impordiandmebaasile (*websurveillance* 2 andmebaas). Arutati kõigi peadirektoraatide peamisi rolle ja ülesandeid võitluses käibemaksupettuse vastu ning koguti asjakohaseid dokumente.

Kontrollikoda uuris asjasse puutuvat tulemuslikkuse alast teavet: 2013. aasta esialgsele eelarvele lisatud maksunduse ja tolliliidu peadirektoraadi tegevusaruannet, maksunduse ja tolliliidu peadirektoraadi 2013. aasta tegevusaruannet koos ELi pettusevastase strateegia rakendamise seisuga ning komisjoni 2014. aasta aruandeid halduskoostöö kohta käibemaksu valdkonnas ja käibemaksu kogumise mõjususe kohta.

Teabe kogumise eesmärgil külastati ka Eurofisci eesistujat, Europoli ja Eurojusti; külastuste käigus esitleti auditit, arutleti vastuvõtjate rollide, ülesannete ja problemaatika üle käibemaksupettuse valdkonnas ning koguti asjakohaseid dokumente ja teavet.

Audiitorid külastasid teabe kogumiseks ka OECDd ja arutasid auditi seisukohast olulisi teemasid, nagu käibemaksutulu määr, vastastikune abi ja maksualase teabe vahetamine, varifirmadega seotud pettus, mitmepoolsed kontrollid, ühised auditid ning digitaalselt tarnitud teenused ja mittemateriaalsed tooted (e-kaubandus). Uuriti kõige värskemaid OECD aruandeid ja käibemaksualaseid suuniseid.

Auditirühm uuris ja arutas ELi kõrgeimate kontrolliasutuste käibemaksu töörühma esindajatega nende äsja valminud ja veel töös olevaid käibemaksuteemalisi auditeid.

2 Auditi käigus tutvustati komisjonile kontrollikoja poolt liikmesriikides tehtud uuringu tulemusi. Lisaks esitleti ka komisjonile adresseeritud üldist küsimustikku. Üldises küsimustikus käsitleti praegusi arengusuundi ja koguti tõendusmaterjali komisjoni tegevuse kohta järgnevates küsimustes: halduskoostöö, tolliprotseduuri 42 käsitletud kontrollikoja aruandes antud soovitude rakendamine, pöördmaksustamine, e-kaubandus ja käibemaksu kogumise mõjususe (sealhulgas haldusametite, kohtute ja õiguskaitseasutuste vaheline koostöö liikmesriikides ja ELi asutuste vaheline koostöö). Üldisele küsimustikule vastasid eelarve peadirektoraat, rände ja siseasjade peadirektoraat, õigus- ja tarbijaküsimuste peadirektoraat, OLAF ning maksunduse ja tolliliidu peadirektoraat.

Haldusametite, kohtute ja õiguskaitseasutuste vahelise koostöö mõjususe hindamiseks pöördus auditirühm nõukogu poole ja uuris nõukogu peamisi dokumente, mis käsitlesid EMPACTi, operatiivseid tegevuskavasid ja tolliprotseduuri 42.

Maksunduse ja tolliliidu peadirektoraadile saadeti veel teine küsimustik, millega kontrolliti, kas komisjon oli nõuetekohaselt jälginud käibemaksupettust käsitlevate käibemaksudirektiivi muudatuste ülevõtmist liikmesriikide õigusesse.

Maksunduse ja tolliliidu peadirektoraadiga arutas auditirühm komisjoni töövõtja poolt käibemaksulünka hinnanud uuringutes kasutatud meetodikat. Meetodika hindamiseks saadeti maksunduse ja tolliliidu peadirektoraadile ka kolmas küsimustik, lisaks esitati selleletemalisi küsimusi Itaalia, Läti ja Ühendkuningriigi maksuhalduritele.

OLAFis koguti tõendusmaterjali asjasse puutuvate ühiste tollioperatsioonide, tolliprotseduuri 42 puudutavate uurimiste ning kaupade maksumuse tegelikust väiksemana näitamise kohta.

Külastatud liikmesriikides intervjueriti Fiscalise kontaktametnikke. Auditirühm uuris ka Fiscalis 2013 vahe- ja lõpparuandeid koos Fiscalise töörühmade käibemaksupettuse seisukohast asjakohaste väljunditega ning testis külastatud liikmesriikides Fiscalise rahastatud halduskoostöö vahenditest koosnevat valimit (vt *II lisa*).

Auditi lähenemisviis liikmesriikide tolli- ja maksuasutuste tasandil

Liikmesriikides toimus audititöö kahes etapis: ettevalmistusetapp ja välitööd.

- 1** Ettevalmistusetapis saadeti kõigi 28 liikmesriigi halduskoostöö eest vastutavatele kontaktametnikele küsimustik. Küsimustikuga uuriti liikmesriikide arvamust ühendusesisese käibemaksupettuse vastu võitlemisel kasutatava halduskoostöö korra mõjususe kohta.

Lisaks uuriti Eurofisci iga-aastaseid tegevusaruandeid, halduskoostöö statistikat, Eurofisci pettuse kohta edastatavaid teateid, käibemaksuteabe vahetamise süsteemi VIESi kontrollisõnumeid ning tolliprotseduuri 42 alusel tehtud imporditehinguid.

- 2** Auditi käigus külastati Saksamaa, Ungari, Itaalia, Läti ja Ühendkuningriigi maksu- ja tolliasutusi, intervjueriti kontaktametnikke ja teisi VIESi, Eurofisci, Fiscalise ja mitmepoolsete kontrollide eest vastutavaid ametiasutusi; loetletud valdkondades teabe kogumiseks kasutati küsimustikku.

Igas liikmesriigis koostati VIESi kannetest, halduskoostöö vahenditest ja ühendusesisestest tehingutest koosnev valim. Igas liikmesriigis valiti 110 artiklit ja kasutati järgmist lähenemisviisi:

- a) kontrollimaks, kas VIES vastab määruse (EL) nr 904/2010 artiklites 22 ja 23 sätestatud täielikkuse, täpsuse ja õigeaegsuse nõuetele, koostati kaks valimit:
 - i) juhuvalim 2014. aasta esimeses pooles liikmesriikide poolt käibemaksuteabe vahetamise süsteemi VIES kaudu saadetud (10) ja vastu võetud (10) kontrollisõnumitest;
 - ii) juhuvalim VIES-süsteemis 2013. aastal esimest korda registreeritud kümnest ettevõttest;
- b) kontrollimaks teabevahetuspäringute mõjusust ja nende vastavust artiklitele 7 ja 12, koostati juhuvalim 2013. aastal saadetud (10) ja vastu võetud (10) halduskoostöö alalise komitee päringutest;
- c) kontrollimaks, kui mõjusalt liikmesriigid üksteisega koostööd teevad, ja uurimaks nende vastavust artiklitele 29 ja 30, koostati külastatud liikmesriikides valim, mis koosnes viiest liikmesriikide algatusel tehtud mitmepoolsest kontrollist ja viiest nende osalusel tehtud mitmepoolsest kontrollist, mille algatajaks oli mõni teine liikmesriik. Valim põhines 2013. aastal ja kui selle minimaalset suurust ei saavutatud, siis ka varasematel ja järgnevatel aastatel;
- d) kontrollimaks Eurofisci 1. töövaldkonna töö mõjusust, koostati riskipõhine valim 2013. aastal riskantsete kauplejate kohta saadetud ja vastu võetud sõnumitest (10);
- e) selleks, et kontrollida tolliprotseduuri 42 käsitleva kontrollikoja varasema auditi põhjal võetud meetmeid, testida tolliameti ja maksuhalduri omavahelist ja liikmesriikidevahelist koostööd (nt vajaduse korral Eurofisci 3. töövaldkonna abil) ning kontrollida VIES-süsteemi andmete täielikkust, koostas kontrollikoda iga külastatud liikmesriigi kohta tolliprotseduuri 42 raames tehtud 30 imporditehingust koosneva riskipõhise valimi.

Lõpetuseks uuris auditirühm Saksamaa, Ungari ja Austria kõrgeimate kontrolliasutuste poolt Eurofisci kohta tehtud auditite aruandeid.

Kontrollikoja mudel tolliprotseduuri 42 kontrollimiseks

Kontrollikoda võttis selle kontrollimudeli vastu oma eriaruandes nr 13/2011.

- 1** Sihtliikmesriigis toimuva üleviimise puhul nii importija (või tema maksuesindaja) kui ka kliendi või maaletooja kehtiva käibemaksukohustuslasena registreerimise numbri kohustuslik märkimine ühtse haldusdokumendi lahtrisse 44. Käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrite kehtivuse kontrollimine VIESis enne kaupade vabasse ringlusse lubamist. Vastasel juhul kuulub käibemaks tasumisele kauba importimisel.
- 2** Viide tõendile kauba kavandatava sihtliikmesriiki vedamise kohta, nt veokirja number ja sihtriigi kood, on toodud vastavalt ühtse haldusdokumendi lahtris 44 ja lahtri 17 punktis a. Vastasel juhul tuleks tollideklaratsiooni parandada.
- 3** Toll teeb nõuetekohaste riskijuhtimistehnikate abil järelkontrolli selle kohta, kas kauba vedu ühtse haldusdokumendi lahtri 17 punkti a märgitud sihtliikmesriiki toimus varsti pärast kauba importimist, kas sihtliikmesriiki tarnitud kaup on sama mis imporditud kaup, kas kauba importija ja tarnija on üks ja sama isik ning kas kauba tolliväärtus ja käibemaksuga maksustatav väärtus on korrektsed. Kui mainitud nõuded ei ole täidetud, nõutakse käibemaks sisse tagantjärele. Kui kauba maksustatav väärtus on näidatud tegelikust väiksemana, peab maksuhaldur laskma ettevõttel vajaduse korral korrigeerida vastava ühenduseselt tarnitud või üleviidud kauba väärtust koondaruandes.
- 4** Mainitud imporditehinguid puudutav automatiseeritud teabevahetus tolli ja impordiliikmesriigi maksuhalduri vahel.
- 5** Impordi sihtliikmesriigi maksuhaldur teavitab sihtliikmesriiki Eurofisci 3. töövaldkonna kaudu nii kiiresti kui võimalik riskantsest imporditehingust.
- 6** Maksuhaldurid võrdlevad tollilt saadud andmeid importija (või tema maksuesindaja) esitatud käibemaksu koondaruandega, et veenduda viimase täielikkuses/täpsuses. Kui koondaruandes toodud summad on väiksemad kui imporditud kauba käibemaksuga maksustatav väärtus, tuleks maksuriskide juhtimissüsteemi abil otsustada, kas summade lahknevust tuleb täiendavalt uurida, võttes arvesse juhtumi riskitegureid.
- 7** Kui koondaruannet ei ole esitatud või selles sisalduv teave ei ole täielik/täpne, teavitatakse sihtliikmesriigi maksuhaldurit sellest halduskoostöö käigus.
- 8** Sihtliikmesriigi maksuhaldur võrdleb teistelt liikmesriikidelt saadud teavet soetaja (omandaja) või kauba üleviimise puhul importija esitatud käibedeklaratsiooniga.

Kokkuvõte

IV a)

Vt komisjoni vastus punkti V alapunktile b.

Komisjon on seisukohal, et asjaomaste liidu õigusaktide rakendamiseks tehtavate kontrollimiste täpne kord kuulub liikmesriikide vastutusalasse. Komisjon juhtis üldsõnaliselt liikmesriikide tähelepanu sellele, kui oluline on käibemaksu kogumise tulemuslik kontrollimine.

V a)

Komisjon on soovituslega nõus.

Komisjon märgib, et liikmesriikides on ühendusesise käibemaksupettuse suuruse kohta saadaolev teave väga piiratud. Ühendusesise pettuse suurust hindavad väga vähesed riigid; seejuures ei avalda ka need riigid kasutatud metoodikat ning koostatud hinnangud on enamasti konfidentsiaalsed.

Komisjon on võtnud konkreetseid meetmeid, et hindamist parandada.

- Komisjoni talitused (DG ESTAT ja DG TAXUD) on tulevase koostöö valdkondade paremaks määratlemiseks välja töötamas vastastikuse mõistmise memorandumit, eesmärgiga uurida võimalikke andmeid ja meetodeid, millega hinnata maksude alalaekumist ning maksudest kõrvalehoidumise ja maksustamise vältimise muid näitajaid.
- Maksude alalaekumise projektirühm loodi programmi „Fiscalis 2020” raames, et koondada teadmisi ja vahetada teavet maksude alalaekumise hindamise metoodika valdkonnas. Ühtlasi arvestatakse ka maksupettuste hindamise aspektidega.

V b)

Komisjon ei ole soovituslega nõus.

Komisjon on näinud ette õigusaktid, millega tagatakse direktiivi 2006/112/EÜ artikli 143 lõikes 2 viidatud teabe esitamine tollideklaratsioonides¹. Komisjon on seisukohal, et liikmesriikidel on piisavalt teavet ja liikmesriikide pädevatele ametiasutustele on kõnealused andmed kättesaadavad, et teha tolli- ja käibemaksuandmete vahelisi tulemuslikke ristkontrolle.

Piiriüleseks teabevahetuseks on kehtestatud selged õigusraamistikud nii pädevatele maksu- kui ka tolliasutustele. Tolliprotseduuriga 42 kaasneva tolli- ja maksuasutuste vahelise teabevahetuse täiendava tasandi eest kantakse hoolt Eurofisci võrgu raames.

Liikmesriikide ülesanne on näha ette vahendid liidu õigusaktide rakendamiseks ja seaduse kohaselt tasumisele kuuluvate maksude kogumiseks. Seega ei näe komisjon vajadust täiendavate õigusaktide järele.

V c)

Komisjon on soovituslega nõus. Komisjon osaleb juba Eurofisci töövaldkondades korraldatavatel koosolekutel ja julgustab liikmesriike ka edaspidi võrgu toimimist ja tõhusust parandama.

V d)

Komisjon ei nõustu soovituslega.

Vt vastus 7. soovituslele.

¹ Vt komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 756/2012, 20. august 2012, millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 2454/93, millega kehtestatakse rakendussätted nõukogu määrusele (EMÜ) nr 2913/92, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik (ELT L 223, 21.8.2012, lk 8).

V e)

Komisjon on soovitusel nõus. Komisjon juba käsitleb neid probleeme erinevates foorumites esitletavates hindamisaruannetes ning julgustab ja innustab neis liikmesriike järjepidevalt parandama vastuste esitamise õigeaegsust ja VIESi andmete usaldusväärsust. Järgmistes aruannetes kavatses komisjon jätkata tööd oma soovitude ja Fiscalise projektirühmade töö tulemusel esitatud soovitudestega.

V f)

Komisjon nõustub soovitusel komisjoni talituse käsitlevas ulatuses.

Vt komisjoni vastus 12. soovitusel.

Tähelepanekud

19

Programmi „Fiscalis 2020” raames loodi komisjoni algatusel maksude alalaekumise projektirühm, et koondada teadmisi ja vahetada teavet maksude alalaekumise hindamise meetoodika valdkonnas. See projektirühm uurib ka maksupettuse hindamise aspekte.

20

Liikmesriikides on ühendusesisese käibemaksupettuse suuruse kohta saadaolev teave piiratud. Need väga vähesed riigid, kes ühendusesisese pettuse suurust hindavad, ei tee teavet tavaliselt avalikkusele kättesaadavaks ja rakendatud meetoodika on enamasti konfidentsiaalne.

22

Uuringutes kasutatud meetoodika põhineb ülevalt-alla-põhimõttel, kuna komisjonil ei ole juurdepääsu andmetele, mille põhjal saaks koostada alt-üles-põhimõttel hinnanguid. Ülevaalt-alla-põhimõtte puudus on, et tulemusi ei saa vaadelda eraldi tööstussektorite ega muude kriteeriumide (nt pettus) lõikes.

23

Komisjon palub igal aastal esitada andmed statistilise mudeli raames tehtava halduskoostöö kasu ja tulemuste kohta.

25

Nagu eespool märgitud, on komisjon võtnud konkreetseid meetmeid, et hindamist parandada:

- komisjoni talitused (DG ESTAT ja DG TAXUD) on tulevase koostöö valdkondade paremaks määratlemiseks välja töötamas vastastikuse mõistmise memorandumit, eesmärgiga uurida võimalikke andmeid ja meetodeid, millega hinnata maksude alalaekumist ning maksudest kõrvalehoidumise ja maksustamise vältimise muid näitajaid;
- maksude alalaekumise projektirühm loodi programmi „Fiscalis 2020” raames, et koondada teadmisi ja vahetada teavet maksude alalaekumise hindamise meetoodika valdkonnas. See projektirühm uurib ka maksupettuse hindamise aspekte.

30

Komisjon usub, et vastuste õigeaegse laekumise ja nende kvaliteedi vahel tuleb leida tasakaal. Siiski on komisjon selles küsimuses juba liikmesriikide poole pöördunud ning palunud kõige sagedamini vastamisega hilinevad liikmesriikidel olukorda parandada.

43

Komisjonil ei ole juurdepääsu liikmesriikide poolt VIESi kaudu teiste liikmesriikide pädevate ametiasutuste käsutusse antavatele operatiivandmetele ning see piirab komisjoni võimalusi jälgida selliste meetmete parandamist.

59

Komisjon kaalub tulevaste aruannete huvides võimalust korraldada liikmesriikidesse sihipäraseid külastusi, et hinnata ELi halduskoostöö korra riigisest rakendamist.

Komisjoni ühine vastus punktidele 65 ja 66

Komisjon usub, et aprillis 2014 kehtestatud uus tulemuste mõõtmise raamistik peaks koos programmi Fiscalis 2020 uue etapiga hõlbustama programmi ja selle tegevuse seiret. Seda eesmärki arvestades peaks programmi kestuse ajal kogutud teave moodustama programmi tulemuslikkuse hindamise senisest parema baasi.

Komisjoni ühine vastus punktidele 78 ja 79

Komisjon on seisukohal, et asjaomaste liidu õigusaktide rakendamiseks tehtavate kontrollimiste täpne kord kuulub liikmesriikide vastutusalasse. See hõlmab riiklike tolli- ja maksuasutuste vahelise koostöö korraldamist. Komisjon juhib liikmesriikide tähelepanu sellele, et teave, mille deklarandid esitavad tollideklaratsiooni lahtris 44, peab olema täielik ja korrektne.

81

Tollikontrolle tehakse riskianalüüsi alusel². Komisjon juhib liikmesriikide tähelepanu sellele, et on oluline kontrollida teavet, mille deklarandid on tollideklaratsioonid esitanud.

² Nõukogu 12. oktoobri 1992. aasta määruse nr 2913/92 (millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik) artikli 13 lõige 2.

83

Komisjon rõhutab, et kuigi alahindamine tekitab tollimaksude kogumisel tõsiseid probleeme, on sellise alahindamise tulemusel käibemaksutulu vähenemine lõplik ainult juhul, kui importijal ei ole täielikku õigust arvata maha sisendkäibemaks. Muudel juhtudel on käibemaks vahenduspõhine ja seda arvutatakse hilisema müügihinna alusel, st tasumisele kuuluva käibemaksu jaoks ei ole importimisel kehtinud algne tolliväärtus enam oluline. Komisjon tunnustab, et kaubad (nt tekstiil ja kingad) võivad importivas liikmesriigis sattuda mustale turule.

85

Komisjon juhtis üldsõnaliselt liikmesriikide tähelepanu sellele, kui oluline on liidu õigusaktide tulemuslik rakendamine käibemaksu kogumise jaoks. Võimaliku rakendamata jätmise korral võetakse sobivad meetmed.

90

Komisjon usub kindlalt, et maksude registreerimise ja tasumise lihtsustatud süsteem, näiteks väike ühtne kontaktpunkt (edaspidi „ühine kontaktpunkt“ – *Mini-One Stop Shop*), on mitteresidentidelt maksude kogumiseks ülioluline. Selline süsteem tähendab, et vastavuskontrollide tegemisel võib esialgu keskenduda (MOSSi kaudu või vahetult sihtriigis) registreerimata ettevõtetele.

2015. aasta muudatuste puhul viitavad esimesed tulemused, et alates 01.01.2015 kasutatava ühtse kontaktpunkti kaudu saadakse 2015. aastal tõenäoliselt juurde 3 miljardit eurot, mis vastab 18 miljardi suurusele müügiäärtusele. Praegu on ühtse kontaktpunkti juures registreeritud üle 11 000 ettevõtte (lisanduda võiks veel 100 000 väiksemat ettevõtet, kes on hõlmatud sättega, et sellised turud nagu rakenduste/muusika/filmide veebipoed peavad maksma käibemakse arendaja/artisti nimel).

92

Komisjon korraldas 2015. aasta muudatuste ootuses intensiivse teabekampaania. Prognoositakse, et kolmandatest riikidest saadav tulu vähemalt kolmekordistub 2015. aastal võrreldes varasemate aastatega (nt Saksamaa teatas, et kogus väljaspool ELi asuvatelt tarnijatelt ainult 2015. aasta 1. kvartalis 24,2 miljonit eurot). Sellegipoolest tunnustab komisjon vastavusega esinevaid probleeme ja asutas seetõttu Fiscalise projektirühma (FPG38), mis praegu on lõpetamas aruannet, milles esitatakse soovitusel e-kaubanduse valdkonna paremaks kontrollimiseks.

95

Komisjon tuletab meelde, et ta tegi ettepaneku asutada Euroopa Prokuratuur, mille ülesanne oleks ELi eelarvet mõjutavaid pettuseid uurida ja nende eest süüdistus esitada. Euroopa Prokuratuuri asutamise määruse ettepanek on praegu ELi Nõukogus arutamisel.

99

Vt komisjoni vastus 78. punktile.

101

Komisjon toetab Europoli ja OLAFi juurdepääsu VIESi ja Eurofisci andmetele, sest see on oluline vahend, tänu millele saavad mõlemad organisatsioonid paremini täita neile pandud ülesannet toetada liikmesriikide korraldatavaid uurimisi ja OLAFi puhul ka ülesannet uurida ühendusesiseseid käibemaksupettuseid.

Kuritegevusega võitlemise valdkonna ELi prioriteeti „vaheltvõtivate ettevõtjatega seotud ühendusesisene pettus (MTIC) / aktsiisipettus“ käsitlevas mitmeaastases strateegilises kavas on võimaliku haavatavusena MTIC-tüüpi pettuste puhul konkreetselt nimetatud „õiguskaitsesatuste riiklikul ja ELi tasandil tehtava süsteemse koostöö puudumine“.

103

OLAFi puhul ei ole kõige suurem probleem mitte vähene koordineerimine teiste ELi organitega, vaid selge õigusliku aluse ja üheste õiguslike vahendite puudumine.

108

Probleem lahendati suures osas seeläbi, et komisjon ja Europol sõlmisid detsembris 2014 delegeerimislepingu, millega eraldati 2015. ja 2016. aasta operatiivsele tegevuskavale EMPACTi algatuse jaoks praegu vajatavad summad. Pärast 2016. aastat on operatiivsete tegevuskavade rahastamine Europoli seadusjärgne ülesanne ja kuulub seega üldeelarve alla (eeldusel, et uus määrus vastu võetakse). Õigusakti finantselgituse muutmine muu hulgas ka kõnealuses aspektis on praegu pooleli.

109

Kuna 2015. aastal oli vahendite kasutamise määr suur, kaalub komisjon võimalust lisada 7 miljoni eurole veel 2 miljonit eurot. Pärast 2016. aastat on operatiivsete tegevuskavade rahastamine Europoli seadusjärgne ülesanne ja kuulub seega üldeelarve alla (eeldusel, et uus määrus vastu võetakse). Õigusakti finantselgituse muutmine muu hulgas ka kõnealuses aspektis on praegu pooleli.

Järeldused ja soovitused

112

Komisjon arutab liikmesriikidega pidevalt võimalikke uusi algatusi, millega parandada käibemaksupettuse vastu võitlemise ja halduskoostöö tulemuslikkust. Komisjon toetab liikmesriikide algatusi Eurofisci võrgu tõhususe parandamiseks. Komisjon peab paremat ja sihipärast koostööd võimaldava kokkuleppe sõlmimiseks praegu läbirääkimisi Norraga ning võimalik, et tulevikus ka teiste riikidega, kellel on ELiga olulised kaubandussuhted.

1. soovitus

Komisjon on soovitusel nõus. Komisjon märgib, et liikmesriikides on ühendusesisese käibemaksupettuse suuruse kohta saada olev teave väga piiratud. Ühendusesisese pettuse suurus hindavad väga vähesed riigid; seejuures ei avalda ka need riigid kasutatud metoodikat ning koostatud hinnangud on enamasti konfidentsiaalsed.

Siiski on komisjoni talitused (DG ESTAT ja DG TAXUD) tulevase koostöö valdkondade paremaks määratlemiseks välja töötamas vastastikuse mõistmise memorandumit, eesmärgiga uurida võimalikke andmeid ja meetodeid, millega hinnata maksude alalaekumist ning maksudest kõrvalehoidumise ja maksustamise vältimise muid näitajaid.

Maksude alalaekumise projektirühm loodi programmi „Fiscalis 2020” raames, et koondada teadmisi ja vahetada teavet maksude alalaekumise hindamise meetodika valdkonnas. Ühtlasi arvestatakse ka maksupettuste hindamise aspektidega.

2. soovitus

Komisjon märgib, et see soovitus on suunatud liikmesriikidele.

3. soovitus

Komisjon ei ole soovitusena nõus. Komisjon on näinud ette õigusaktid, millega tagatakse direktiivi 2006/112/EÜ artikli 143 lõikes 2 viidatud teabe esitamine tollideklaratsioonides³. Komisjon on seisukohal, et liikmesriikidel on piisavalt teavet ja liikmesriikide pädevatele ametiasutustele on kõnealused andmed kättesaadavad, et teha tolli- ja käibemaksuandmete vahelisi tulemuslikke riskikontrole. Siiski tuleb tulemuslikkuse saavutamiseks sellised riiklikud riskikontrollid kombineerida VIESi riskikontrollidega.

Piiriüleseks teabevahetuseks on kehtestatud selged õigusraamistikud nii pädevatele maksu- kui ka tolliasutustele. Tolliprotseduuriga 42 kaasneva tolli- ja maksuasutuste vahelise teabevahetuse täiendava tasandi eest kantakse hoold Eurofisci võrgu raames.

Liikmesriikide ülesanne on näha ette vahendid liidu õigusaktide rakendamiseks ja seaduse kohaselt tasumisele kuuluvate maksude kogumiseks. Komisjon juhtis üldsõnaliselt liikmesriikide tähelepanu sellele, kui oluline on käibemaksu kogumise tulemuslik kontrollimine.

³ Vt komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 756/2012, 20. august 2012, millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 2454/93, millega kehtestatakse rakendussätted nõukogu määrusele (EMÜ) nr 2913/92, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik (ELT L 223, 21.8.2012, lk 8).

Komisjon kaalub tollideklaratsioonide ja koondaruannete riskikontrolli küsimust uuesti, kui Fiscalis 2020 projektirühm on esitanud oma soovitusel.

4. soovitus a)

Komisjon on soovitusena nõus.

Komisjon järeldas aruandes, et Eurofisci raames oleksid ühine riskianalüüs ja tulemuslik tagasiside mehhanism sihipärase teabe kättesaadavuse vajadust arvestades ning juba võrgus kättesaadava teabe paremaks kasutamiseks asjakohased meetmed. See võimaldaks võrgustikul veelgi tõhustada oma rolli, milleks on tagada maksuasutuste kiire reageerimine piiriüleste käibemaksupettuste korral.

4. soovitus b)

Komisjon on soovitusena nõus.

4. soovitus c)

Komisjon on soovitusena nõus.

4. soovitus d)

Komisjon on soovitusena nõus.

4. soovitus e)

Komisjon on soovitusena nõus.

5. soovitus

Komisjon märgib, et see soovitus on suunatud nõukogule.

6. soovitus

Komisjon ei nõustu soovitusena.

Nagu komisjoni 2016. aasta tööprogrammis kavandatud, on 2016. aastal vastuvõetava käibemaksu tegevuskava eesmärk tõhusa ja petteuskindla käibemaksukorra tagamine.

See hõlmab aruandekohustuste, sh näiteks ELi-sese kaubanduse raames tekkivate aruandekohustuste läbivaatamist.

Komisjon ei kavatse enne kõnealuse tegevuse tulemusi käibemaksudirektiivi kohta vastavat muudatusettepanekut teha.

7. soovitus

Komisjon ei nõustu soovitusega.

Pöördmaksustamise mehhanismi kasutamine pettuse vastu võitlemise meetmena ei ole kohustuslik ning peamiselt on see kavandatud riiklikul tasandil konkreetsete pettuseprobleemide lahendamiseks.

Siiski on komisjon teadlik, et valdkondlik rakendamise tekitab probleeme, ning kavatseb pöördmaksustamise probleemi üle arutleda käibemaksusüsteemi 2016. aastal vastuvõetava tegevuskava kontekstis.

8. soovitus

Komisjon on soovitusega nõus. Komisjon kaalub tulevaste aruannete huvides võimalust korraldada liikmesriikidesse sihipäraseid külastusi, et hinnata ELi halduskoostöö korra riigisisest rakendamist.

9. soovitus

Komisjon märgib, et see soovitus on suunatud liikmesriikidele.

10. soovitus

Komisjon märgib, et see soovitus on suunatud liikmesriikidele.

11. soovitus

Komisjon märgib, et see osa soovitusest on suunatud liikmesriikidele.

11. soovitus b)

Komisjon usub, et selline teabevahetus oleks paremini saavutatav ja tagatav ELi lähenemisviisi kaudu ning ELi ja kolmandate riikide vahel kahepoolsete kokkulepete sõlmimisega nagu praegu on töös Norraga.

12. soovitus

Komisjon nõustub soovitusega komisjoni talituse käsitlevas ulatuses. Komisjon märgib samas, et soovitus on suunatud ka liikmesriikidele ning tähendab seadusandja jaoks vastastikust vastutust.

Komisjon kohustub ka edaspidi tegutsema selle nimel, et kõrvaldada õiguslikud takistused, mis ikka veel pärsivad ametiasutustevahelist teabevahetust liikmesriikide ja ELi tasandil.

121

Vt komisjoni vastus punktile 109.

13. soovitus

Komisjon nõustub selle soovitusega ning juba rakendab seda. Komisjon ja Europol sõlmisid 2014. aasta lõpus delegerimislepingu, millega eraldati 2015. ja 2016. aasta operatiivsele tegevuskavale EMPACTi algatuse jaoks praegu vajatavad summad. Pärast 2016. aastat on operatiivsete tegevuskavade rahastamine Europoli seadusjärgne ülesanne ja kuulub seega üldeelarve alla (eeldusel, et uus määrus vastu võetakse). Õigusakti finantselgituse muutmine muu hulgas ka kõnealuses aspektis on praegu pooleli.

14. soovitus

Komisjon märgib, et see soovitus on suunatud Euroopa Parlamendile ja nõukogule.

KUST SAAB ELi VÄLJAANDEID?

Tasuta väljaanded:

- üksikeksemplarid:
EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- rohkem eksemplare ning plakatid ja kaardid:
Euroopa Liidu esindustest (http://ec.europa.eu/represent_et.htm),
delegatsioonidest väljaspool ELi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm),
kasutades Europe Direct'i teenistust (http://europa.eu/europedirect/index_et.htm)
või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt EList helistades tasuta) (*).

(*) Antav teave on tasuta nagu ka enamik kõnesid (v.a mõne operaatori, hotelli ja telefonikabiini puhul).

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

Organiseeritud kuritegevuse tõttu kaotab Euroopa Liit igal aastal miljardeid eurosid käibemaksutulu. Kuna kaupade ja teenuste teise liikmesriiki eksportimisele kehtib käibemaksuvabastus, saavad kurjategijad sihtriigis pettuse teel käibemaksu tasumisest kõrvale hoida. Selle tulemusel kaotavad maksutulu nii asjaomased riigid kui ka EL. Auditiga uuriti, kas EL võitleb mõjusalt ühendusesisese käibemaksupettusega. Kontrollikoda leidis puudusi, mis viitavad praeguse süsteemi ebapiisavale mõjususele. Need puudused tuleb kõrvaldada. On aeg olla rangem ja võtta otsustavaid samme.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus