

IV

(Teave)

TEAVE EUROOPA LIIDU INSTITUTSIOONIDELT JA ORGANITELT

KONTROLLIKODA

ERARUANNE nr 8/2007

halduskoostöö kohta käibemaksu valdkonnas koos komisjoni vastustega

(vastavalt EÜ asutamislepingu artikli 248 lõike 4 teisele lõigule)

(2008/C 20/01)

SISUKORD

	Peatükk	Lk
SELETAV SÖNASTIK		3
KOKKUVÕTE	I–VII	5
SISSEJUHATUS	1–11	6
Auditi taust	1–11	6
AUDITI LÄHENEMISVIIS JA ULATUS	12–17	8
TÄHELEPANEKUD	18–93	8
Liikmesriikidevaheline teabevahetus päringu korral	18–49	8
Koostöö intensiivsus	19–23	8
Vastuste õigeaegsus	24–42	9
Vastuste kvaliteet	43–49	12
Teabevahetus ilma eelneva päringuta	50–56	13
Käibemaksuteabe vahetamise süsteem (VIES)	57–70	14
Andmete õigeaegne esitamine	60–61	14
Juurdepääs andmetele ja nende õigsus	62–65	14
Käibemaksukohustuslase numbrite kontrollimine ettevõtjate poolt	66–68	15
VIESi kasutatavuse tõhustamine (VIES II)	69–70	15
Vahendid mitmepoolse kontrollilähenemisviisi edendamiseks	71–77	15
Maksuametnike kohalolek teistes liikmesriikides	71–72	15
Üheaegsed ja mitmepoolsed kontrollid	73–77	16

	<i>Peatükk</i>	<i>Lk</i>
Komisjonipoolne halduskoostöö edendamine ja hindamine	78–83	17
Muud tõhusat koostööd piiravad tegurid	84–93	17
Puuduvad ühised eeskirjad käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrite tühistamiseks	85–87	17
Piiriülene kohtu alla andmine on keerukas	88–91	17
Käibemaksupettuste määratlemine ja analüüs on puudulikud	92–93	18
JÄRELDUSED JA SOOVITUSED	94–112	18
Järeldused	94–103	18
Soovitused	104–112	19
Komisjoni vastused		20

SELETAV SÖNASTIK

Fiscalis - Mitmeaastane ühenduse programm, mis on välja töötatud selleks, et parandada maksustamissüsteemi toimimist siseturul teabevahetuse ja teabevahetussüsteemide, mitmepoolsete kontrollide, töötajate vahetuse, seminaride ja muu koolitustegevuse kaudu. Fiscalise otsus ⁽¹⁾ ei hõlma ainult käibemaksu, vaid ka alkoholi, tubakatoodete ja mineraalõlide aktsiisimaksu, tulu- ja kapitalimaksu ja kindlustusmaksetel tasutavaid makse. Programmi finantsraamistik perioodiks 2003–2007 oli 67,3 miljonit eurot.

Halduskoostöö - liikmesriikidevaheline teabevahetus, kus maksuhaldurid üksteist aitavad ja teevad komisjoniga koostööd vastavalt nõukogu 7. oktoobri 2003. aasta määrusele (EÜ) nr 1798/2003, ⁽²⁾ selleks et tagada käibemaksu nõuetekohane kohaldamine kaupadele ja teenustele, kaupade ühendusesisene soetamine ja kaupade import. Liikmesriikidevaheline teabevahetus hõlmab reeglina teavet, mis võib kaasa aidata käibemaksu täpsele arvutamisele, sealhulgas igasugune erijuhte puudutav teave. Teabevahetus leiab aset nii nõudmise korral kui ilma eelneva päringuta. Määrus põhineb EÜ asutamislepingu artiklil 93, kus sätestatakse, et komisjoni ettepaneku põhjal ning pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendi ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega võtab nõukogu ühehäälselt vastu sätteid käibemaksu, aktsiisi ja teisi kaudseid makse käsitlevate õigusaktide ühtlustamiseks sel määral, mis on vajalik siseturu rajamise ja toimimise tagamiseks.

Karussellpettus - vt varifirma.

Koondaruanne - Iga registreeritud käibemaksukohustuslane, kes teeb ühendusesiseid tarneid, peab esitama koondaruande. Koondaruanne tuleb koostada kalendriaasta iga kvartali kohta ja selles tuleb esitada kõigile teiste liikmesriikide omandajatele tarnitud kaupade kogusumma käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrite kaupa.

Käibemaksukohustuslasena registreerimise number - Individuaalne number, mis antakse igale maksukohustuslasele, kes kavatses tarnida kaupu või teenuseid või omandada kaupu äritegevuseks. Igal numbril on kahetäheline eesliide, millega määratletakse numbril väljastanud liikmesriik.

Käibemaksu omavahendid - 2006. aastal ulatusid käibemaksupõhised omavahendid 17,2 miljardi euroni ja moodustasid 15,8 % ühenduse tuludest. Käibemaksu omavahendid arvutatakse ühtlustatud käibemaksu arvutusbaasi põhjal (st käibemaksu baasi põhjal, mida on korrigeeritud kõikide konkreetsete liikmesriikide poolt kasutatavate erandite või variantide osas). Seetõttu ei mõjuta liikmesriikide ELI eelarvesse makstavaid käibemaksu omavahendite makseid erinevad kehtivad käibemaksumäärad või erandid. Käibemaksust laekuvate omavahendite arvutamise alguspunktiks on iga liikmesriigi poolt antud aastal kogutud käibemaksu netotulu. Kui kõrvalehoidumiste või pettuse tõttu on kogutud vähem käibemaksu, siis see tavaliselt ka vähendab ühenduse eelarvesse makstavaid käibemaksu omavahendeid, juhul kui arvessevõetava arvutusbaasi ülemmääraks ei seata 50 % RKTst, nagu seda tehakse mõnes liikmesriigis.

Maksukohustuslane - iga isik, kes mis tahes paigas teostab iseseisvalt mis tahes majandustegevust, olenemata nimetatud tegevuse eesmärgist või tulemustest.

SCAC - Halduskoostöö alaline komitee on regulatiivkomitee, mis kooskõlas nõukogu määruse (EÜ) nr 1798/2003 artikliga 44 aitab komisjoni käesolevas määruses sätestatud küsimustes. Komitee koosneb liikmesriikide esindajatest ja seda juhib komisjoni esindaja. Arvamuste vastuvõtmisel teeb komitee oma otsused artikli 205 lõikes 2 (EÜ) sätestatud hääleteenamuse teel (kvalifitseeritud hääleteenamus). Komitee kohtub tavaliselt kaks korda aastas.

Varifirma - Varifirma on käibemaksukohustuslasena 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. Varifirma kliendid võivad olla kas heausksed ettevõtjad või olla samuti pettusega seotud. Kliendid võivad taotleda maksuhaldurilt varifirmale makstud käibemaksu tagastamist. Kui samad kaubad ringlevalt korduvalt liikmesriikide vahel, kutsutakse seda karussellpettuseks. Sellised pettuste skeemid võivad olla väga keerulised, hõlmates varifirmasid mitmetes liimesriikides ja kahjustades kõikide asjaomaste liikmesriikide finantshuve.

VIES - Käibemaksuteabe vahetamise süsteem on elektrooniline võrgustik, mille kaudu edastatakse teavet liikmesriikides registreeritud ettevõtete käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrite kehtivuse kohta. Lisaks tehakse käibemaksuteabe vahetamise süsteemi kaudu liikmesriikide ametiasutustele kättesaadavaks teave (maksuvabade) ühendusesiseste tarnete kohta. Riiklikud ametiasutused koguvad käibemaksukohustuslaseks registreerimisega seonduvad andmed ja need talletatakse riiklikes andmebaasides kaugkonsulteerimiseks. See kehtib ka ühendusesisestele tarnetele, mida deklareeritakse koondaruannetes. Süsteem töötati välja kaotatud tollimenetluste ja -kontrollide korvamiseks.

⁽¹⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. detsembri 2002. aasta otsus nr 2235/2002/EÜ, millega võetakse vastu siseturu maksustamissüsteemide toimimist parandav ühenduse programm (programm „Fiscalis 2003–2007”), (EÜT L 341, 17.12.2002, lk 1).

⁽²⁾ ELT L 264, 15.10.2003, lk 1.

Ühine käibemaksusüsteem - Ühise käibemaksusüsteemi põhimõtteks on kohaldada kaupade ja teenuste suhtes üldist tarbimismaksu, mis on täpselt võrdeline kaupade ja teenuste hinnaga kooskõlas nõukogu 28. novembri 2006. aasta direktiivis 2006/112/EÜ ⁽¹⁾ sätestatud eeskirjadega. Näiteks peab liikmesriikide poolt kehtestatud üldine käibemaksumäär olema vähemalt 15 % ja vähendatud määr vähemalt 5 %. Igas turustusvõrgu etapis maksustab müüja müüdavad kaubad käibemaksuga, kuid võlgneb ametiasutustele selle käibemaksusumma miinus äri käigus tootelt makstud käibemaks. See protsess jätkub kuni lõpptarbijani, kes kannab käibemaksu ostu koguväärtuselt. Tarbijalt kogutud käibemaks makstakse maksuasutusele kauba müüja poolt. Kui ettevõtja tarnib kaupu ühendusesiseselt, on tal õigus saada sisendkäibemaksult toetust, kui see lähetatakse ettevõtjale teise liikmesriiki. Tehingult saadav käibemaks makstakse siis ettevõtja poolt sihtkohaliikmesriigis vastavalt selle liikmesriigi maksumäärale.

⁽¹⁾ ELT L 347, 11.12.2006, lk 1.

KOKKUVÕTE

I. Ulatuslik käibemaksust kõrvalehoidumine ja käibemaksupettus moonutavad ühisturu toimimist ja mõjutavad liikmesriikide finantshuve ja ühenduse eelarvest rahastamist.

II. 2004. aastal jõustus uus ühenduse seadusandlus, et kiirendada ja tugevdada piiriülest koostööd liikmesriikide ametiasutuste vahel, peamiselt selgemate menetluste, arusaadavama teabevahetuse ja suurendatud otseste kontaktide kaudu kohalike maksuametite vahel.

III. Kontrollikoja auditi eesmärgiks oli hinnata, kas teabevahetus liikmesriikide vahel toimub õigeaegselt ja tõhusalt ja kas seda toetavad usaldusväärsed menetlused ja asjakohased haldusstruktuurid.

IV. Audit näitas, et teabevahetus liikmesriikide vahel aitab liikmesriikidel arvutada maksustamist korrektselt ning ennetada ja avastada pettusi.

V. Vaatamata sellele leidis kontrollikoda, et:

- a) uusi võimalusi koostöö tugevdamiseks ja kiirendamiseks ei kasutata piisaval määral ja kõik liikmesriigid ei kasuta asjakohaseid haldusstruktuure ja töömeetodeid tõhusa koostöö tagamiseks;
- b) pool teabevahetusest päringu korral ei leia aset õigusaktides sätestatud tähtaegade jooksul, samuti teatakse viivituste esinemisest vastuse andmisel või vaheetapi vastustest harva;
- c) viivitustega esitatud vastuseid esineb kõikides liikmesriikides, aga nende sagedus erineb liikmesriigiti märkimisväärselt. Vahel esineb olulisi erinevusi nõuete arvus, mida liikmesriik väidab end saanud olevat ja nõuete arvus, mida teised liikmesriigid väidavad olevat nimetatud liikmesriigile saatnud;
- d) teabevahetuse raamistik ilma eelneva päringuta ei ole hästi määratletud ja teavet, mis antakse omaalgatuslikult, ei kasutata alati süstemaatiliselt;
- e) teabepäringutele viivitustega vastuste saatmine ja andmete vähene usaldusväärsus praeguses käibemaksuteabe vahetamise süsteemis suurendavad avastamata kõrvalehoidumiste ja pettuste riski.

VI. Selleks et liikmesriigid osutaksid üksteisele tõhusat abi, peaks koostöö olema intensiivsem ja kiirem, kohalike maksuametite vahel peaks rohkem otseseid kontakte olema ning järelevalve peaks parem olema.

VII. Käibemaksuteabe vahetamise süsteemi puuduste kõrvaldamisega tuleks koheselt tegelda, näiteks tuleks andmete kogumise ja tuvastamise tähtaegu põhjalikult lühendada ja anda andmetega tutvumiseks neile ulatuslikum otsene juurdepääs, et võimaldada mitmepoolset konsultatsiooni.

SISSEJUHATUS

Auditi taust

1. Käibemaksust kõrvalehoidmine ja käibemaksupettus moonutavad ausat konkurentsi ühisturul ja vähendavad liikmesriikide maksutulul. Nagu nõukogu on rõhutanud, ⁽¹⁾ tuleb selliste pettustega ausate ettevõtjate ja liikmesriikide eelarvete huvides tõhusalt ja otsustavalt tegelda. Selleks, et täiendada riiklikke pingutusi selles valdkonnas, jõudis nõukogu 28. novembril 2006. aastal kokkuleppele, et ühenduse tasandil tuleb võimalikult kiiresti kehtestada pettustevastane strateegia maksupettustega võitlemiseks.

2. Käibemaksust kõrvalehoidmine ja käibemaksupettus mõjutavad ka Euroopa Liidu eelarve rahastamist, kuna nende tulemusel suureneb vajadus taotleda lisa liikmesriikide rahvamajanduse kogutulul põhinevatest omavahenditest. Rahvamajanduse kogutulu vahendi eesmärk on katta kogukulude vahe, mida ei kata muud vahendid. Sellest järelduvalt mõjutavad käibemaksupettustest põhjustatud kaotused ühenduse seadusandja poolt paika pandud omavahendite süsteemi üldist tasakaalu ⁽²⁾. Kuna käibemaksu ja rahvamajanduse kogutulu vahendite arvutamise kriteeriumid on erinevad, võivad need kaotused mõjutada ka liikmesriikide finantskohustusi, ⁽³⁾ seega vähendades võrdsuse printsiipi.

3. Kuigi käibemaksust kõrvalehoidmise ja käibemaksupettuse uurimisi ei viidud läbi kõikides liikmesriikides, on avaldatud mitmeid prognoose. Rahvusvahelise käibemaksu ühingu hiljutise uurimuse ⁽⁴⁾ hinnangul ulatub saamata jäänud käibemaksu väärtus 60 miljardist kuni 100 miljardi euroni aastas üle kogu Euroopa Liidu. Ainuüksi Ühendkuningriigis on Maksu- ja Tolliameti hinnangul 2005–2006. maksuaastal saamata jäänud käibemaksu tulu kuni 18,2 miljardit eurot ⁽⁵⁾. Saksamaal avaldas Majandusministeerium ⁽⁶⁾ uuringu tulemused, mille hinnangul oli 2005. aastal saamata jäänud käibemaksutulu 17 miljardit eurot.

4. Enamus käibemaksust kõrvalehoidmisi on seotud deklarierimata majandusliku tegevusega (varimajandus). Vaatamata sellele on oluline osa käibemaksupettustest tekkinud

1993. aastal ühisturu loomisel kehtestatud käibemaksu eeskirjade kõrvalmõjuna. Ühendusesisese kaubavahetuse puhul on tarnitud kaubad käibemaksust vabastatud. Tasumisele kuuluv käibemaks makstakse liikmesriigis kauba saabumisel. Selline korraldus võib põhjustada käibemaksupettust nii tarnijariigis kui sihtriigis. Esineb kolme peamist tüüpi pettuseid:

- a) ühendusesiseste tarnimiste deklareerimine, kuigi kaupu hoitakse müügiks siseturul ilma käibemaksuta;
- b) sihtliikmesriiki saabumisel ei maksta tasumisele kuuluvat käibemaksu;
- c) varifirmade pettus ⁽⁷⁾.

Petuskeemid on tihti keerulised, ulatudes üle mitmete liikmesriikide ja hõlmates paljusid ettevõtteid. Näiteks teatas Eurojust 2007. aasta märtsis ⁽⁸⁾ hinnanguliselt 2,1 miljardi euro suurusest rahvusvahelisest käibemaksualasest karussellpettuse juhust, mis hõlmas 18 liikmesriiki. Vastavalt Maksu- ja Tolliametile ⁽⁹⁾ võib ainuüksi Ühendkuningriigis 2005–2006. maksuaastal seostada 3–4,5 miljardi euroni ulatuvaid kahjusid varifirmade ühendusesisese käibemaksu pettustega.

5. Samal ajal kui kaubad liiguvad vabalt üle sisepiiride, piiravad needsamad sisepiirid jätkuvalt riiklike maksuhaldurite tegevust. Kui ettevõtja teeb ühendusesiseseid tarneid, on ta õigus taotleda sisendkäibemaksu tagastamist. Tasumisele kuuluv käibemaks makstakse siis ettevõtja poolt sihtkohaliikmesriigis. Seetõttu peavad liikmesriikide ametiasutused koostööd tegema, et vahetada käibemaksu õigesti arvutamiseks vajalikku teavet. Ühist liikmesriikidevahelist teabevahetussüsteemi reguleerib nõukogu 7. oktoobri 2003. aasta määrus (EÜ) nr 1798/2003, halduskoostöö kohta käibemaksu valdkonnas ⁽⁹⁾ (edaspidi määrus), mis jõustus 1. jaanuaril 2004 ja millega tunnistati kehtetuks varasem määrus (EMÜ) nr 218/92 ⁽¹⁰⁾. Määruses sätestatakse tingimused, mille alusel liikmesriikide maksuhaldurid peavad üksteise ja komisjoniga koostööd tegema. Määrusega ei välistata teistel õigusaktidel (sealhulgas kahepoolsed või mitmepoolsed lepingud) põhinevat põhjalikumast vastastikust abi. Kui liikmesriigid sõlmivad halduskoostöö kohta kahepoolsed lisakokkulepped, peavad nad sellest viivitusteta komisjoni ja teisi liikmesriike teavitama.

⁽¹⁾ Majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu järeldused (5. juuni 2007).

⁽²⁾ Nõukogu 29. septembri 2000. aasta otsus 2000/597/EÜ, Euratom Euroopa ühenduste omavahendite süsteemi kohta (EÜT L 253, 7.10.2000, lk 42).

⁽³⁾ Vaata arvamuse nr 4/2005 (nõukogu otsuse ettepaneku kohta, mis käsitleb Euroopa ühenduste omavahendite süsteemi toimimist ja nõukogu määruse ettepaneku kohta, mis käsitleb rakendusmeetmeid eelarvelise tasakaalustamatuse korrigeerimiseks vastavalt nõukogu (...) otsuse (Euroopa ühenduste omavahendite süsteemi kohta) artiklitele 4 ja 5) (ELT C 167, 7.7.2005, lk 1) punkt 10.

⁽⁴⁾ Rahvusvaheline käibemaksu ühing, Combating VAT fraud in the EU — the way forward, 2007. aasta märts.

⁽⁵⁾ Maksu- ja Tolliamet, Measuring Indirect Tax Losses — 2006. aasta detsember.

⁽⁶⁾ Monatsbericht des BMF — 2006. aasta jaanuar, lk 45.

⁽⁷⁾ Vt sõnastik.

⁽⁸⁾ Vt Eurojusti 13. märtsi 2007. aasta pressiteadet.

⁽⁹⁾ EÜT L 264, 15.10.2003, lk 1.

⁽¹⁰⁾ EÜT L 24, 1.2.1992, lk 1.

6. Määruse vastuvõtmisel 2003. aasta oktoobris sätestas nõukogu, ⁽¹⁾ et kuni selle ajani esines halduskoostöö võimaluste alakasutamist. Nõukogu kutsus üles vahetama intensiivsemalt teavet, selleks et tõhusamalt petteustega võidelda.

7. Määrusega on ette nähtud kolme liiki teabevahetust (vt joonis 1):

- Teabevahetus käibemaksuteabe vahetamise süsteemi elektroonilise andmebaasi kaudu. Liikmesriigid peavad sisestama infot ettevõtjatele antud käibemaksunumbrite ja nende deklareeritud ühendusesiseste kaubatarnete kohta. Teised liikmesriigid saavad siis andmebaasi kasutada selle teabe otsimiseks ja võrrelda teavet oma ettevõtjate esitatud deklaratsioonidega.
- Üksikasjalikum teabevahetus konkreetse päringu korral, näiteks kui käibemaksuteabe vahetamise süsteemi kaudu tehtud päringud annavad alust kahtlusteks tehingu kohta ja/või riskianalüüsi tulemusena.
- Teabevahetus ilma eelneva päringuta, näiteks kui liikmesriigil on põhjust arvata, et teises liikmesriigis on rikutud käibemaksualaseid õigusakte.

8. Määruse alusel toimub teabevahetus peamiselt kesksete sideorganite kaudu. Iga liikmesriik peab määrama ühe keskse sideorgani, kellel lasub põhivastutus kontaktide eest teiste liikmesriikidega. Lisaks võib pädevust vahetada teavet otse teiste liikmesriikidega delegeerida teistele osakondadele või konkreetsetele ametnikele.

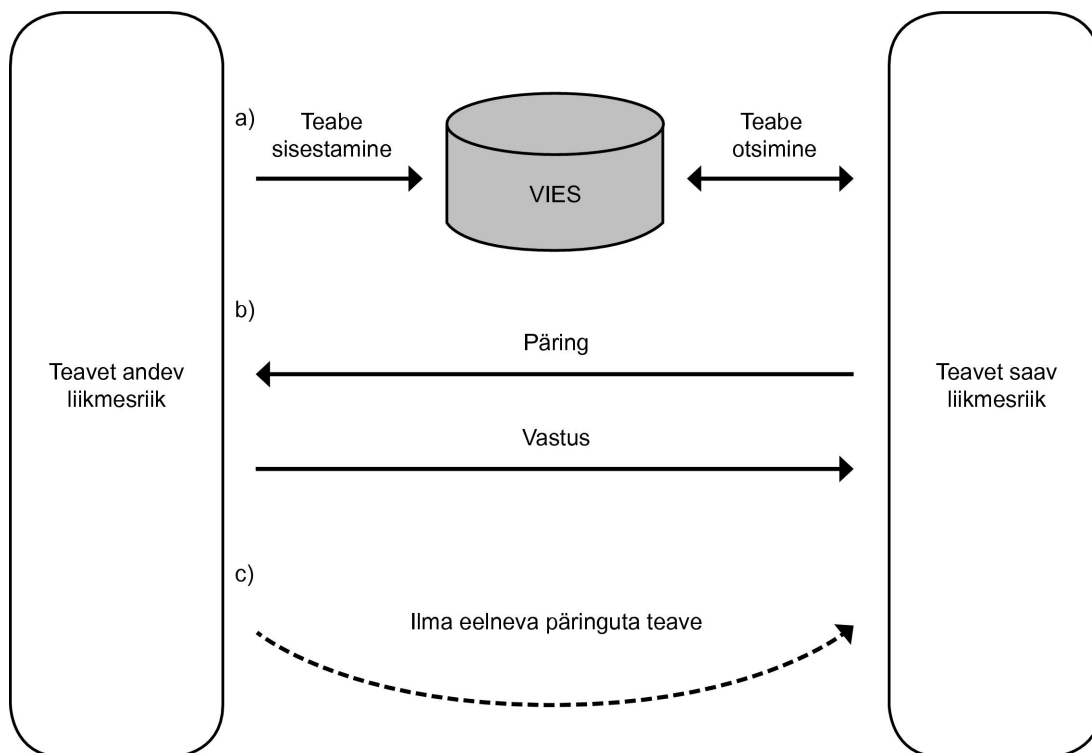
9. Lisaks sätestab määrus üheaegselt kahes või rohkemas liikmesriigis läbiviidavate kontrollide eeskirjad ja võimaldab maksuametnikel olla teistes liikmesriikides kohapeal, näiteks selleks, et saada juurdepääs seal hoitavatele dokumentidele või osaleda käimasolevates uurimistes.

10. Määruses sätestatakse komisjoni roll liikmesriikidevahelise halduskoostöö edendamisel ja hindamisel. Komisjoni aitab selles komitee (halduskoostöö alaline komitee), mis koosneb liikmesriikide esindajatest.

11. Lisaks on määrus koos otsusega nr 2235/2002/EÜ Fiscalise programmi kohta järgmiste ühenduse kulutuste õiguslik alus: ⁽²⁾ riiklike ametiasutuste vahelise teabevahetuse elektrooniliste süsteemide väljaarendamine ja töösoidmine, mitmepoolsed kontrollid, maksuametnike koolitusseminarid ja ametiasutuste

Joonis 1

Teabevahetuse liigid



⁽¹⁾ Vt määruse põhjendusi 12 ja 13.

⁽²⁾ Vt Euroopa Liidu 2007. aasta üldeelarve, III jagu, peatükk 14 05 — Maksupoliitika (ELT L 77, 16.3.2007, lk 776/777).

vaheline ametnike vahetus. Fiscalise finantsraamistik perioodiks 2003–2007 oli 67,3 miljonit eurot.

AUDITI LÄHENEMISVIIS JA ULATUS

12. Kontrollikoja auditi eesmärk oli hinnata, kas liikmesriikidevaheline teabevahetus toimub õigeaegselt ja tõhusalt ja kas halduskoostöö toetamiseks on kohaldatud asjakohaseid haldusstruktuure ja -menetlusi. Audit hõlmas järgmisi valdkondi:

- teabevahetus päringu korral;
- teabevahetus ilma eelneva päringuta;
- teabevahetus käibemaksuteabe vahetamise süsteemi andmebaasi kaudu;
- vahendid mitmepoolse kontrolli lähenemisviisi tõhustamiseks;
- komisjonipoolne halduskoostöö edendamine ja hindamine.

13. 2006. aastal külastati keskseid sideorganeid seitsmes liikmesriigis ⁽¹⁾. Kontrolliti 420 päringu tulemusel toimunud teabevahetuse valimit, mis neis liikmesriikides 2005. aastal saadeti või vastu võeti ja hinnati nende õigeaegsust ja vastuste kvaliteeti. Siiski ei käsitletud auditis konkreetsete maksuarvutuste õigsust.

14. Auditikäigud viidi läbi kooskõlas asutamislepingu artikli 248 lõikega 3, mille kohaselt vajaduse korral võidakse kontrollikoja audit läbi viia ühenduse ja liikmesriikide nimel tulusid või kulusid haldava mis tahes asutuse, sealhulgas iga eelarvest makseid vastu võtva füüsilise või juriidilise isiku ruumides. Vaatamata sellele, ei nõustunud Saksa Rahandusministeerium kontrollikoja audititaotlusega, väites, et nende arvates puudub sellise auditi läbiviimiseks õiguslik alus. Selles aruandes Saksamaad puudutavad tähelepanekud põhinevad seetõttu teistesse liikmesriikidesse tehtud auditikäikude leidudel, komisjoni tehtud auditikäikude ajal saadud teabel ja avalikult kättesaadavatel aruannetel.

15. 23 valimi põhjal valitud juhul ⁽²⁾ palus kontrollikoda liikmesriigil esitada andmeid, kuidas teabevahetuse kaudu saadud teabele kohalikud teabepäringu teinud maksuasutuses järelkontrolli tehti.

⁽¹⁾ Auditikäigud tehti Prantsusmaale, Itaaliasse, Luksemburgi, Madalmaadesse, Poolasse, Sloveeniasse ja Ühendkuningriiki.

⁽²⁾ Saksamaa — 4 juhtu; Belgia, Prantsusmaa ja Ühendkuningriik — 3 juhtu; Austria, Iirimaa ja Madalmaad — 2 juhtu; Soome, Ungari, Itaalia ja Poola — 1 juht. Prantsusmaa ja Saksamaa ei ole siiani kontrollikoja teabetaotlusele vastanud.

16. Komisjonis uuriti vastavate osakondade tööd, sealhulgas Fiscalise programmi juhtimist. Samuti kontrolliti halduskoostöö alalise komitee tööd.

17. Lisaks kasutati sarnaseid auditeid läbi viinud liikmesriikide riiklike auditeerimisasutuste aruandeid ja tööd. Samuti tehti varasemates kontrollikoja aruannetes ⁽³⁾ tõstatatud küsimuste järelkontroll.

TÄHELEPANEKUD

Liikmesriikidevaheline teabevahetus päringu korral

18. Määruse artiklis 5 on sätestatud, et liikmesriigid vahetavad teavet päringu tegemise korral. Reeglina võib olla päringu teemaks mis tahes teave, mis võib aidata käibemaksu õigesti arvutada, sealhulgas mis tahes erijuhte puudutav teema. Selleks, et saada teise liikmesriigi maksuameti poolt soovitud teavet, peab päringu saanud ametiasutus käituma nagu ta tegutseks omal algatusel.

Koostöö intensiivsus

19. Pärast määruse jõustumist 1. jaanuaril 2004 on teabepäringute arv kasvanud 62 % võrra. See kasvas 18 162 päringult 2003. aastal 29 381 päringuni 2006. aastal.

Teabevahetuse kasvu põhjustas peamiselt laienemine

20. Vaatamata sellele näitab liikmesriikide poolt komisjonile esitatud andmete analüüs, ⁽⁴⁾ et kasv oli peamiselt laienemisest tingitud, ⁽⁵⁾ EL 15 piires saadetud päringute arv oli 2005. ja 2006. aastal väiksem kui 2004. aastal (vt tabel 1).

⁽³⁾ Eriaruanne nr 9/98 Euroopa ühenduse finantshuvide kaitse kohta ühendusesisese kaubanduse käibemaksu valdkonnas (EÜT C 356, 20.11.1998, lk 1) ja 2001. aasta aastaaruanne, punktid 1.45–1.55 (EÜT C 295, 28.11.2002, lk 9).

⁽⁴⁾ 2006. aasta andmed ei ole veel lõplikud.

⁽⁵⁾ EL 15st EL 25ks 2004. aasta 1. mail.

Tabel 1

Teabevahetuse päringute arv (vastavalt päringu teinud liikmesriigile)

Aasta	EL 15 vahel vahetatud päringud	EL 10 poolt esitatud või saadud päringud	Päringute arv kokku
2002	17 059	—	17 059
2003	18 162	—	18 162
2004	21 587	514	22 101
2005	19 649	6 100	25 749
2006	20 533	8 848	29 381

Allikas: Liikmesriikide statistika vastavalt komisjoni määrusele (EÜ) nr 1925/2004, auditi kalkultatsioonid. 2006. aasta esialgsed andmed.

21. 2006. aastal deklareerisid peaaegu 3,3 miljonit ettevõtet kogu ELis, et nad on teinud teistest liikmesriikidest hankeid. See tähendab, et isegi lähtudes tagasihoidlikust oletusest, et 2006. aastal 29 381 päringu alusel toimunud teabevahetuse juhtu hõlmasid erinevaid ettevõtteid, oli sellise teabevahetuse toimumise tõenäosus väiksem kui 0,9 %. Tegelikuses oli tõenäosus isegi madalam, kuna paljude ettevõtete kohta esitati mitu taotlust.

Vastuste õigeaegsus

Pooltele päringutele vastati viivitustega

Kohalike asutuste vahelised otsesed kontaktid olid piiratud

22. Oluline põhjus, miks koostöö ei ole muutunud intensiivsemaks on määruses võimaldatud detsentraliseerimise piiratud kasutamine. Määruse vastuvõtmisel sätestas komisjon, ⁽¹⁾ et kuni selle ajani ei olnud kohalike maksuasutuste vahel piisavalt otse- seid kontakte, reeglits oli teabevahetus kesksete sideorganite vahel ning tsentraliseerimine oli viinud halduskoostöö võimaluste alakasutamiseni. Nõukogu otsustas, et talituste vahel peaks olema rohkem otseseid kontakte.

23. Liikmesriigid on siiani seda võimalust vähe kasutanud. Ainult mõned liikmesriigid ⁽²⁾ on detsentraliseerinud pädevust kohalikele talitustele. Kui sellist detsentraliseerimist kasutatakse ainult vähestes liikmesriikides, siis ei pääse selle täielik mõju esile, kuna enamikes teistes liikmesriikides puudub koostööks vajalik teine osapool.

24. Teabepäringutele kiiresti vastamine on tõhusa koostöö seisukohalt kriitiline. See võimaldab pettustega tegelevaid ettevõtteid kiiresti avastada ja muuta maksupetturitel käibemaksupettusest teenitud tulu peitmine keerulisemaks. Seetõttu kohustab määrus liikmesriike vahetama teavet nii kiiresti kui võimalik ja mitte hiljem kui kolm kuud pärast päringu vastuvõtmist. Kui teave on juba päringu saanud asutuse käsutuses, on ajapiirang lühendatud ühele kuule.

25. Liikmesriikide poolt esitatud statistika 2006. aasta kohta näitas, et peaaegu 50 % protsendile päringutest ei vastatud tähtsaja piires. See arv oli isegi suurem kui 2005. aastal, mil vastati viivitustega 42 % päringutest.

26. Viivitustega vastuseid esineb kõikides liikmesriikides, kuid nende sagedus erineb oluliselt liikmesriikide vahel. 2006. aastal vastasid kaks liikmesriiki ⁽³⁾ tähtsaja piires ligikaudu 90 % juhtudest, samal ajal kui kaheksa liikmesriiki ⁽⁴⁾ vastasid viivitustega rohkem kui 50 % juhtudest (vt tabel 2).

⁽¹⁾ Vt määruse põhjendust 12.

⁽²⁾ Soomes ja Prantsusmaal on seda pädevust järjepidevalt ja tõhusalt delegeeritud piirkondlikele maksuasutustele.

⁽³⁾ Leedu ja Sloveenia.

⁽⁴⁾ Tšehhi Vabariik, Taani, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia, Luksemburg, Madalmaad ja Portugal.

Tabel 2

Viivitustega vastused liikmesriikide kaupa

	Saadud päringute arv vastavalt päringu teinud liikmesriigile		Viivitustega vastuste arv vastavalt päringu teinud liikmesriigile (pärast 90 päeva tähtaega)		Viivitustega vastuste %	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Belgia	1 471	1 610	537	604	36,5	37,5
Tšehhi Vabariik	409	639	54	347	13,2	54,3
Taani	679	832	282	511	41,5	61,4
Saksamaa	6 255	6 929	2 707	3 195	43,3	46,1
Eesti	132	203	16	44	12,1	21,7
Kreeka	213	318	103	138	48,4	43,4
Hispaania	2 837	3 225	1 515	2 028	53,4	62,9
Prantsusmaa	2 138	2 380	917	1 308	42,9	55,0
Iirimaa	237	319	96	158	40,5	49,5
Itaalia	2 802	2 963	1 786	1 924	63,7	64,9
Küpros	139	285	40	119	28,8	41,8
Läti	144	403	13	122	9,0	30,3
Leedu	192	166	13	18	6,8	10,8
Luksemburg	456	576	123	306	27,0	53,1
Ungari	283	537	82	193	29,0	35,9
Malta	12	29	4	12	33,3	41,4
Madalmaad	2 143	2 588	1 171	1 597	54,6	61,7
Austria	885	1 092	145	289	16,4	26,5
Poola	588	772	80	308	13,6	39,9
Portugal	506	514	288	404	56,9	78,6
Sloveenia	96	118	9	15	9,4	12,7
Slovaki Vabariik	316	509	40	129	12,7	25,3
Soome	179	177	25	44	14,0	24,9
Rootsi	395	416	118	109	29,9	26,2
Ühendkuningriik	2 242	1 781	526	643	23,5	36,1
Kokku	25 749	29 381	10 690	14 565	41,5	49,6

Allikas: Liikmesriikide statistika vastavalt määrusele (EÜ) nr 1925/2004, auditi kalkultatsioonid. 2006. aasta esialgsed andmed.

27. Mis puudutab ühe kuu jooksul antud vastuseid, näitas statistika nende kordade arvu vähenemist, kus tähtajast kinni peeti, 2 154 juhult 2004. aastal 1 885 juhuni 2006. aastal. Võrreldes päringute koguarvuga, tähendab see, et õigeaegsete vastuste osa vähenes 9,7 protsendilt 2004. aastal 6,4 protsendini 2006. aastal.

28. Lisaks tuvastati teatud külastatud liikmesriikides päringuid, mis olid vastamata aasta või rohkema aja jooksul. Itaalias näiteks oli kontrollikoja auditikäigu ajal 2006. aasta mais 182 vastamata päringut, mis olid saadud ainuüksi 2004. aasta viimase nelja kuu jooksul. Ühendkuningriigis oli 2006. aasta algul jätkuvalt vastamata 121 päringut 2003. ja 2004. aastast.

Vaheetapi vastuseid kasutatakse vähe

29. Määruses sätestatakse selgesõnaliselt, et kui päringu saanud ametiasutusel ei ole võimalik tähtajaks vastata, peab ta päringu esitanud ametiasutust koheselt viivituse põhjustest ja

vastamise ajast kirjalikult teavitama. Vaatamata sellele teavitatakse arvatavatest viivitustest eelnevalt harva. Teated viivitustega vastuste kohta saadeti kolmel juhul 57 kontrollikoja poolt kontrollitud juhust.

30. Liikmesriikide statistika 2006. aasta kohta näitas, et ainult 5 %-l kõikidest juhtudest (737 viivitustega vastust 14 565 viivitustega vastusest), teavitati päringu saatnud ametiasutust viivitustest. Kui viivitustest päringu saatnud liikmesriigile teada ei anta, ei ole tal võimalik midagi muud ette võtta, teadmata, et päringule ei vastata koheselt.

31. Lisaks leiti auditi käigus ainult väga üksikud juhud, kus anti osalist teavet, mis oli juba päringu saanud asutuse käsutuses

ja seetõttu kiiresti kättesaadav, millele järgnes põhjalikum vastus pärast maksukontrolli käikude toimumist.

Kohalikes maksuasutustes ei pööratud päringutele piisavalt tähelepanu

32. Auditi käigus paljastati mitmeid tegureid, mis mõjutavad negatiivselt vastuste õigeaegsust. Enamus päringutele vastamisega seonduvaid viivitusi leiab aset kohalike maksuasutuste tasandil. Alati ei ole paigas mehhanismid, mis tagaksid, et kohalikud maksuasutused pööraksid sama palju tähelepanu halduskoostööle kui oma teistele tegevustele⁽¹⁾. Sarnane tähelepanek tehti Taani riikliku auditeerimisasutuse poolt koostatud aruandes⁽²⁾. Taani tolli- ja maksuasutused olid seadnud sihtarvud, et järgida juhtude käsitlemise tähtaegu, aga auditi toimumise ajal ei hõlmanud need teiste riikide maksuhaldurite päringuid. Vastavalt Taani riikliku auditeerimisasutuse järelaruandele on vastutav minister võtnud initsiatiivi küsimusega tegelemiseks.

33. Leiti mitmeid teisi põhjuseid, millel on negatiivne mõju teabepäringute käsitlemisele. Sealhulgas: puudulik teabepäringute esitamise vormide kasutamine (st mitmed päringud ühtsel tüüpvormil, vaba teksti lahtrite liigne kasutamine vormidel ja mitteelektronilise teabevahetuse kasutamine) päringu esitanud liikmesriikide puhul, raskused arusaamisel, millist teavet tegelikult taotletakse (st ebaselge teabe, keeleprobleemide või tüüpvormide kasutamisel tehtud vigade tõttu), ja kahtlused teatavate päringute kasulikkuses teabepäringu vastuvõtnud liikmesriikide puhul.

Puudused mõnede liikmesriikide järelevalvesüsteemides

34. Viivitusi võib ka põhjustada asjaolu, et mitte kõik liikmesriigid ei ole päringutele õigeaegse vastamise tagamiseks kohaldanud asjakohaseid järelevalve- ja haldussüsteeme.

35. Päringute haldamise positiivseid näiteid leiti Luksemburgis, Poolas, Sloveenias ja Ühendkuningriigis, kus kesksed sideorganid kehtestasid sisetähtaegu ja jälgisid tõhusalt nendest kinnipidamist.

36. Itaalias ei kasutatud selleks eesmärgiks kasutusele võetud tarkvara tõhusalt, seal leiti sisestatud andmetes vigu ja ebapiisavaid andmeid, mis tõi kaasa päringute puuduliku käsitlemise. Keskse sideorgani meeldetuletuskirjad sideüksustele olid programmeeritud ainult 10 päeva enne tähtaja aegumist, mis on liiga hilja vajalike meetmete võtmiseks.

(1) Määruse artikli 5 lõikes 4 sätestatakse, et soovitava teabe hankimiseks teise liikmesriigi päringu esitanud asutusele tuleb päringu saanud asutusel toimida nii, nagu tegutseks ta omal algatusel või oma asukohamaa teise ametiasutuse taotlusel.

(2) Aruanne riigi rahandust käsitlevale komisjonile meetmete kohta käibemaksualaste karussellpettustega võitlemisel, Taani Riiklik Kontrolliasutus, 2006. aasta september.

37. Kuigi nii Madalmaade kui Prantsusmaa kesksed sideorganid kehtestasid kohalikele maksuasutustele päringutele vastamise vahetähtajad, ei leitud kummaski sideorganis tõendusmaterjali, et nende ajakavade üle oleks järelevalvet teostatud. Ainult juhul kui päringu esitanud liikmesriigilt saadi meeldetuletus, võeti päringule vastamisega viivitanud kohaliku maksuasutuse suhtes meetmed.

Kesksete sideorganite organisatsioonilises ülesehituses esines puudusi

38. Kontrollikoda leidis, et mõnes külastatud liikmesriigis, kus viivitustega vastuste arv oli suur, põhjustas viivitusi ja probleeme järelevalve osas ka keeruline organisatsiooniline ülesehitus.

39. Itaalias on lisaks kesksele sideorganile liikmesriigi kesktasandil kolm sideüksust, kes kõik on käibemaksu koostöö valdkonnas võrdselt pädevad. Teised liikmesriigid võivad iga kord võtta ühendust ükskõik millise kolmest üksusest ja saata päringud otse valitud üksusesse. Kolme sideüksuse töökord on ühtlustamata, nendevaheline koostöö ei ole piisav ja keskse sideorgani järelevalve on puudulik. Lisaks ei ole selline organisatsiooniline ülesehitus kooskõlas määrusega, kus sätestatakse,⁽³⁾ et sideüksustel peab olema kindel territoriaalne pädevus või erialane tegevuspädevus.

40. Madalmaade keskne sideorgan koosneb kahest sõltumatu tegevusüksusest, millest üks asub Amsterdumis ja teine Ameloses, kummalgi on oma haldusstruktuur. Kontrollikoda leidis juhte, kus kulus ligikaudu kolm kuud, enne kui kohalike maksuasutuste vastus päringule saadeti edasi päringu esitanud liikmesriigile. Neil juhtudel olid kohalikud maksuasutused saatnud vastused sideorganile Almeloos, kust need edastati Amsterdami, kust need saadeti edasi päringu esitanud liikmesriigile.

41. Saksamaal, vastavalt teistele liikmesriikidele kättesaadavaks tehtud teabele,⁽⁴⁾ on keskse sideorgani ülesanded jagatud kolme keskse föderaalse maksuameti vahel, millest üks asetseb Bonnisis ja kaks teist Saarlouis. Teistele liikmesriikidele ei oldud antud mingit teavet selle kohta, kes kesket sideorganit juhib.

42. Keeruliste organisatsiooniliste struktuuride ja puudulike järelevalvesüsteemide põhjustatud kooskõlastamisprobleemid põhjustasid märkimisväärseid lahknevusi erinevate liikmesriikide poolt esitatud statistikas. Paljudel juhtudel esines märkimisväärseid erinevusi päringute arvus, mida liikmesriik väitis end olevat saanud ja päringute arvus, mida teine liikmesriik väitis end olevat saatnud (vt tabel 3).

(3) Artikli 2 lõige 3.

(4) Dokument „Kontaktpunkte für die gegenseitige Amtshilfe im Bereich der Umsatzsteuer, Stand: 1. Februar 2007“.

Tabel 3

Lahknevused liikmesriikide kaupa (2005)

	Saadud päringute arv		Lahknevus	%
	Vastavalt päringu saanud liikmesriigile	Vastavalt päringu teinud liikmesriigile		
Belgia	1 552	1 471	81	5,5
Tšehhi Vabariik	371	409	- 38	- 9,3
Taani	642	679	- 37	- 5,4
Saksamaa	8 295	6 255	2 040	32,6
Eesti	139	132	7	5,3
Kreeka	238	213	25	11,7
Hispaania	2 652	2 837	- 185	- 6,5
Prantsusmaa	2 296	2 138	158	7,4
Iirimaa	259	237	22	9,3
Itaalia	1 284	2 802	- 1 518	- 54,2
Küpros	114	139	- 25	- 18
Läti	153	144	9	6,3
Leedu	180	192	- 12	- 6,3
Luksemburg	468	456	12	2,6
Ungari	320	283	37	13,1
Malta	13	12	1	8,3
Madalmaad	2 089	2 143	- 54	- 2,5
Austria	942	885	57	6,4
Poola	557	588	- 31	- 5,3
Portugal	481	506	- 25	- 4,9
Sloveenia	89	96	- 7	- 7,3
Slovaki Vabariik	306	316	- 10	- 3,2
Soome	173	179	- 6	- 3,4
Rootsi	438	395	43	10,9
Ühendkuningriik	2 241	2 242	- 1	0
Kokku	26 292	25 749	—	—
LAHKNEVUSTE ABSOLUUTVÄÄRTUSTE SUMMA			4 441	17,2

Allikas: Liikmesriikide statistika vastavalt määrusele (EÜ) nr 1925/2004, auditi kalkulatsioonid.

Vastuste kvaliteet

43. Valimis olnud päringute ja vastuste kontroll näitas, et vaatamata sellele, et antud teave oli vahel puudulikult esitatud, oli see enamikul juhtudel põhjalik ja üksikasjalik, andes esitatud küsimustele vastuse. Vastusena kontrollikoja küsimustele valitud teabevahetuse järelkontrolli kohta (vt punkt 15),

kinnitasid liikmesriigid, et saadud vastused olid antud juhtudel võimaldanud käibemaksu õigesti arvutada.

Hindamine näitab, et koostöö viib tulemusteni

44. Praegusel hetkel puuduvad juriidilised nõuded halduskoostöö tulemuste hindamiseks, aga mõned liikmesriigid on sellise hindamise läbi viinud. Need hindamised kinnitavad halduskoostööst saadavat kasu.

45. Vaatamata sellele, et koostöö finantsmõju ei ole hinnatud, näitas Prantsusmaal pädevate ametiasutuste poolt tehtud analüüs, et 34 % 2005. aastal saadud vastustest kinnitas või paljastas pettuste esinemist Prantsusmaal või teistes liikmesriikides.

46. Keskse sideorgani poolt Sloveenias tehtud hindamine, mille käigus vaadati läbi nende ametiasutuste poolt 2005. aastal saadud 89 halduskoostööalast päringut, näitas, et haldusalaste päringute tulemusena koguti ligikaudu 1,5 miljonit eurot käibemaksu.

47. Poola keskse sideorgani poolt 2006. aastal tehtud analüüs näitas, et 713 päringu esitamisel toimunud teabevahetuse juhtu viisid 64 pettusejuhu avastamiseni.

48. Vaatamata sellele täheldas kontrollikoda, et kahtlustatud varifirmade pettuste osas on teabe kvaliteet veidi murettekitav. Saksamaa teavitas halduskoostöö alalist komiteed 2005. aastal probleemidest teistelt liikmesriikidelt piisavalt üksikasjaliku teabe saamisel kasutamiseks õiguslike meetmete võtmiseks Saksa kohtutes. Alates sellest on küsimust korduvalt halduskoostöö alalise komitee poolt arutatud ja välja töötati lisaküsimustik juhtude lahendamiseks, kus vajatakse üksikasjalikumalt teavet õiguslike meetmete võtmiseks liikmesriikides. Praeguse hetkeni ei ole liikmesriigid siiski veel küsimustiku kasutamise nõuete ja tingimuste osas, millal seda kasutama peaks, kokkuleppele jõudnud.

49. Lisaks puuduvad mehhanismid, mille abil vastuste kasutaja saab saadud teabe kasulikkuse kohta tagasisidet anda. Vastuses esinenud võimalike puuduste kohta tagasisidet ei anta ja neid ei saa edasiste päringute käsitlemisel arvesse võtta.

Teabevahetus ilma eelneva päringuta

50. Määruse artiklis 17 sätestatakse, et liikmesriigid vahetavad teavet ka automaatselt, eelnevalt päringut esitamata. Määruses täpsustatakse, et liikmesriik peab edastama teistele asjaomastele liikmesriikidele teavet kolmel juhul. Esmalt, kui kontrollisüsteemi toimimiseks on kindlasti vaja päritoluliikmesriigi antavat teavet; teiseks, kui on kahtlus, et teises liikmesriigis on toime pandud käibemaksualaste õigusaktide rikkumine; ja kolmandaks, juhtudel, kus teistes liikmesriikides esineb pettuste või kõrvalehoidmiste tõttu saamata jäänud maksutulu oht. Tegemist on väga laiaulatusliku kohustusega.

51. Artiklis 18 piiritletakse siiski artiklis 17 sätestatud kohustust, sätestades, et liikmesriigid võivad teha valiku, kas nad vahetavad teatavat liiki teavet ilma eelnevalt päringut esitamata.

Ilma eelneva päringuta teabe saatmise võimalust ei kasutata piisavalt

52. Kokku määratleti juhtude viis kategooriat 13 alakategooriaga, ⁽¹⁾ kus võib rakendada automaatset teabevahetust ⁽²⁾ või kavakohast automaatset teabevahetust ⁽³⁾. Need kategooriad hõlmavad näiteks teavet käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrite kohta, mis on eraldatud teises liikmesriigis tegutsevatele maksukohustuslastele või maksukohustuslased, kes on (töenäolised) eeskirju eiravad varifirmad, kuid kelle käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrit ei ole tühistatud.

53. Liikmesriikide vahel esines teabevahetuse osas suuri erinevusi. Saksamaa näiteks andis komisjonile teada, et ta osaleks kõikides kategooriates, Prantsusmaa aga andis teada oma osalusest ühes alakategoorias. Liikmesriikide poolt edastatud statistika ilma eelneva päringuta toimunud teabevahetuse kohta ei ole piisavalt hea kvaliteediga. Lahknevuste tõttu, mis on tekkinud peamiselt seetõttu, et arusaam, millistest sündmustest tasub teatada, on erinev, ei ole võimalik esitatud andmete põhjal asjakohaseid järeldusi teha.

54. Lisaks teabevahetusele eelnevalt kindlaksmääratud kategooriates, sätestab määruse artikkel 19, et liikmesriigid võivad saata üksteisele omaalgatuslikult teavet, mis võib neid aidata käibemaksu korrektselt arvutada. Sellise koostöö näide on Eurocanet (Euroopa karussellpettuste vastu võitlemise võrgustik), mis asutati Belgia ettepanekul ja millele antakse komisjoni toetust Euroopa Pettustevastase Ameti OLAF kaudu. Võrgustiku eesmärk on kiirendada teabevahetust piiratud arvu valitud ettevõtete kohta, keda kahtlustatakse varifirmade pettuses osalemises. Sellist tüüpi teabevahetuse kohta, kus kõik liikmesriigid ei osale, ei ole komisjonil võimalik statistilisi andmeid koguda.

⁽¹⁾ Vt komisjoni määruse (EÜ) nr 1925/2004 artiklid 3 ja 4 (ELT L 331, 5.11.2004, lk 13).

⁽²⁾ Eelnevalt kindlaksmääratud teabe süstemaatiline edastamine eelnevalt kindlaksmääratud ajavahemike tagant.

⁽³⁾ Eelnevalt kindlaksmääratud teabe süstemaatiline edastamine teabe kättesaadavuse korral.

55. Auditi käigus leiti, et ilma eelneva päringuta teabeedastamist ei kasutatud alati asjakohaselt. Näiteks teatas Luksemburgi keskne sideorgan, et nad olid korduvalt saanud päringuid andmete kohta, mida nad olid juba omaalgatuslikult teistele liikmesriikidele edastanud.

56. Osana teabepäringute vastusest anti ka sageli lisateavet, st teavet mida ei olnud otseselt taotletud, kuid mida peeti kasulikuks, näiteks teavet teiste ettevõtete kohta, kes on seotud konkreetse ettevõttega seonduva äritegevusega. Leedu riikliku auditeerimisametuse poolt läbi viidud auditi⁽¹⁾ käigus leiti, et sellist teiste liikmesriikide poolt teabepäringute vastustes antud lisateavet ei olnud asjakohastele ametiasutustele edastatud.

Käibemaksuteabe vahetamise süsteem (VIES)

57. VIES on ühine elektrooniline võrgustik suures osas autoomaatse teabevahetuse jaoks maksuasutuste vahel. Samuti võimaldab see kauplejatel saada kinnitus, et nende kaubanduspartnerid teistes liikmesriikides on registreeritud.

58. VIESi võrgustik annab teavet liimesriikide poolt väljastatud käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrite kohta, sh väljastamise kuupäev, kaupleja nimi, aadress ja kus asjakohane, käibemaksunumbri kehtivuse lõppemise kuupäev. On võimalik kontrollida käibemaksunumbri ajalugu, st kõiki selle omadustele tehtud muudatusi.

59. Lisaks edastavad liikmesriigid VIESi kaudu teavet oma ettevõtete ühendusesiseste tarnete kohta teistesse liikmesriikidesse. Seda tehakse koondaruannete põhjal, mis koostatakse kvartalipõhiselt iga ühendusesise tarnija kohta ja kus sätestatakse igale kokkuostjale teistes liikmesriikides tarnitud kaupade koguväärtus. Selleks et tuvastada käibemaksualaste õigusaktide rikkumisi, saavad maksuasutused seda teavet ühendusesiseste tarnete kohta võrrelda riiklike kauplejate poolt esitatud deklaratsioonidega.

Andmete õigeaegne esitamine

60. Ettevõtjad peavad esitama kõikide oma ühendusesiseste kaubatarnete kohta koondaruanded käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrit omavatele klientidele. Aruanded on kvartalipõhised. Vastavalt määrusele tuleb see teave sisestada VIESi nii ruttu kui võimalik ja kõige hiljem kolme kuu jooksul alates selle kvartali lõpust, millega nad seonduvad. See tähendab, et isegi kui ettevõtjad esitavad aruanded õigeaegselt, on teave jaanuaris toimunud ühendusesiseste tarnete kohta VIESis kättesaadav juunis, st peaaegu kuus kuud hiljem.

VIESi tõhusust pärsib andmete kogumisele ja edastamisele kulunud aeg

61. Mitmed liikmesriigid juba koguvad teavet ühendusesiseste tarnete kohta kuupõhiselt, ja teabeedastamise ajakava lühendamist on korduvalt halduskoostöö alalise komitee poolt arutatud. Siiski ei ole jõutud liikmesriikidevahelisele kokkuleppele lühema te edastamisperioodide kasutuselevõtu kohta.

Juurdepäas andmetele ja nende õigsus

62. Liikmesriikidel on juurdepäas VIESis ainult tehingutele, mis puudutavad nende enda ettevõtteid. Seetõttu, kui liikmesriik soovib tõenäoliste pettuste võrgustike avastamiseks teavet teiste liikmesriikidevaheliste kaubandustehingute kohta, peab ta teabe saamiseks saatma päringu liikmesriigile, keda nimetatud teave puudutab. Sellele vastamine võtab aega ja kulutab tööjõuressursse mõlemas liikmesriigis.

63. Määruse artiklis 22 sätestatakse, et liikmesriigid peavad tagama oma andmebaaside ajakohasuse, asjalikkuse ja täpsuse. Nagu arutelud halduskoostöö alalises komitees näitavad, puudub liikmesriikidel praegu ühine lähenemisviis, kuidas VIESi andmete kvaliteeti ja usaldusväärsust tagada. Vastupidiselt määruse artiklis 22 sätestatule ei ole määratletud tingimusi, mille alusel otsustatakse, millised muudatused ei ole asjakohased, olulised või vajalikud ja mida ei tule seetõttu teha.

64. Andmete usaldusväärsuse probleemile juhib tähelepanu ka riiklikes auditeerimisametustes tehtud töö. Näiteks leiti Tšehhi Vabariigi ja Slovaki Vabariigi kõrgeimate kontrolliasutuste poolt üheaegselt läbiviidud auditi käigus lahknevusi aruandluses⁽²⁾. Erinevused teiste liikmesriikide maksukohustuslaste kaupade tarnete väärtuse ja Tšehhi Vabariigi ja Slovaki Vabariigi maksukohustuslaste kaupade omandamise väärtuse aruandluses olid muu hulgas põhjustatud erinevatest aruandluse meetoditest ühendusesiseste tarnete ja konkreetsete liikmesriikide kaupade omandamise osas. Näiteks esitati tarnijate koondaruandes ühendusesiseste tarnete deklaratsioon teise kvartali kohta kui ühendusesiseste omandamise kohta kauba omandaja käibemaksu tagasisaamise deklaratsioon.

⁽¹⁾ Avalik auditiaruanne teabevahetusala koostöö kohta käibemaksu valdkonnas, 30. juuni 2006, nr VA-8000-4-13, lk 18.

⁽²⁾ Vt „Report on the Results of Parallel Audit of Value Added Tax Administration in the Czech Republic and in the Slovak Republic in 2005”.

65. Poola kõrgeima kontrolliasutuse aruanne ⁽¹⁾ juhtis tähelepanu asjaolule, et ühendusesiseste kauba omandamise koondaruannete kättesaadavus parandab märkimisväärselt kontrollide võimalikkust ja hõlbustab pettusekatsete avastamist. Kuigi liikmesriigid juba koguvad selliseid andmeid oma ettevõtetelt, on hetkel kohustuslik ainult VIESi tarnete koondaruannete sisestamine VIESi.

Käibemaksukohustuslase numbrite kontrollimine ettevõtjate poolt

66. Määruse artikli 27 lõikes 4 sätestatakse, et tarnijatel on õigus saada kinnitust teatava isiku käibemaksukohustuslase registreerimisnumbri kehtivuse kohta. Igal liikmesriigil on käibemaksukohustuslase numbri kehtivuse kontrollimiseks oma süsteem. Sõltuvalt liikmesriigist võib kehtivuse kohta kinnituse saamiseks päringuid teha kas telefoni ja faksi teel või veebilehe kaudu.

67. Alates 2002. aastast on komisjon teinud oma veebilehel kättesaadavaks vahendi „VIES käibemaksukohustuslase numbri kehtivuse kinnitamine”, mis võimaldab ettevõtetal kontrollida käibemaksukohustuslase numbrit *on-line*. 11 liikmesriiki näitavad numbri kontrollimisel ettevõtte nime ja aadressi, kolm liikmesriiki ainult ettevõtte nime. Ülejäänud 13 kinnitavad ainult käibemaksukohustuslase numbri kehtivust ilma ettevõtja kohta teavet esitamata.

68. Esitatud teave ei ole täielikult usaldusväärne, kuna põhimõisteid nagu tegevuse algus ja lõpp tõlgendatakse erinevalt, samuti ajakohastavad mõned liikmesriigid oma andmebaase tagasiulatuvalt. Viimasel juhul on maksuasutustel keeruline kontrollida, kas antud käibemaksukohustuslase number oli kehtiv, kui kontrollitavad tehingud aset leidsid.

VIESi kasutatavuse tõhustamine (VIES II)

69. VIESi on kasutatud alates 1992. aastast. 2004. aastal otsustati, et süsteemi tuleb uute vajadustega kohandamiseks ja tehnoloogiliste täiustuste kaasamiseks tõhustada. Selle tulemusena loodaks VIES II, uued funktsioonid lisatakse järk-järgult olemasolevasse VIESi süsteemi.

⁽¹⁾ Information on the Findings of Inspections on Collection by Tax Authorities of State Budget Income Proceeding from Value Added Tax in 2004–2005, Kõrgeim Kontrolliasutus, 2006. aasta juuni.

70. VIES II teostatavusuuringus nimetati kuut arenguvaldkonda:

- VIESi andmete kogumise tõhustamine;
- VIESi andmete üldilise kvaliteedi parandamine;
- teenuste kaasamine VIESi (B2B) ⁽²⁾;
- kogu-teave-ühest-kohast-funktsioon ⁽³⁾;
- vormide vahetamine;
- praeguse kasutatavuse parandamine.

Põhinedes komisjoni poolt ettepanud ulatusel ja eesmärkidel tutvustati käesolevat teostatavuse uuringut halduskoostöö alalise komitee koosolekul 2004. aasta märtsis. Eeldati, et muutust teenuste maksustamise koha osas rakendatakse arvatavasti alates 2007. aasta jaanuarist ja kogu-teave-ühest-kohast-funktsiooni hakatakse kasutama 2006. aasta juulis. Nende eelduste tõttu pöörati kõige rohkem tähelepanu neile kahele valdkonnale. Kuna mõlemad eeldused osutusid valeks, ei ole tehtud pingutuste tulemusel siiani VIESi andmete kogumise ja üldine kvaliteet piisaval määral paranenud.

Vahendid mitmepoolse kontrollilähenemisviisi edendamiseks

Maksuametnike kohalolek teistes liikmesriikides

71. Määruse artiklis 11 sätestatakse õiguslik alus määratud ametnike kohalolekuks teistes liikmesriikides, näiteks juurdepääsu saamiseks seal hoitavatele dokumentidele või ettevõtete osas läbiviidavatel uuringutel osalemiseks.

72. Neid võimalusi ei ole piisavalt kasutatud (vt tabel 4). 2006. aastal andsid ainult kuus liikmesriiki teada juhtudest, kus nende ametnikud olid viibinud teiste liikmesriikide ametiasutustes kohapeal (kokku 15 juhtu). Ainult kolm liikmesriiki andsid teada juhtudest, kus nende ametnikud osalesid teiste liikmesriikide haldusuuringutes (kokku kolm juhtu).

⁽²⁾ B2B tähendab ettevõtete vahelisi teenuste pakkumisi.

⁽³⁾ Süsteem, mille kaudu ettevõtte saab täita oma käibemaksualaseid kohustusi (käibemaksukohustuslase kohustusi) oma tegevuste kohta kogu Euroopa Liidus ainult oma asukohaliikmesriigis.

Tabel 4

Teiste vahendite kasutamine

	Teiste liikmesriikide haldusametite ametitruumides kohalviibimiste arv		Teistes liikmesriikides haldusuuringites osalejate arv		Korraldatud üheaegsete kontrollide arv	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Belgia	8	3	0	0	3	5
Tšehhi Vabariik	0	0	0	0	0	0
Taani	n/c	0	n/c	0	0	0
Saksamaa	0	5	0	1	7	3
Eesti	n/c	0	n/c	0	0	1
Kreeka	n/c	0	n/c	0	n/c	0
Hispaania	0	n/c	0	n/c	0	0
Prantsusmaa	1	0	1	0	4	4
Iirimaa	1	1	1	0	3	2
Itaalia	n/c	n/c	n/c	n/c	0	0
Küpros	0	0	0	0	0	0
Läti	0	0	0	0	0	0
Leedu	0	0	0	0	0	0
Luksemburg	n/c	0	n/c	0	0	0
Ungari	0	0	0	0	0	1
Malta	n/c	0	n/c	0	n/c	0
Madalmaad	1	3	3	1	10	1
Austria	0	1	0	0	0	4
Poola	0	0	0	0	0	0
Portugal	0	0	0	0	0	0
Sloveenia	0	0	0	0	0	0
Slovaki Vabariik	0	0	0	0	0	0
Soome	0	0	0	1	1	0
Rootsi	1	2	0	0	0	2
Ühendkuningriik	7	0	0	0	0	2
Kokku	19	15	5	3	28	25

Allikas: Liikmesriikide statistika vastavalt määrusele (EÜ) nr 1925/2004.
n/c — liikmesriigid ei ole andmeid edastanud.
2006. aasta esialgsed andmed.

Üheaegsed ja mitmepoolsed kontrollid

73. Määruse artikli 12 kohaselt võivad kaks või enam liikmesriiki omavahel kokku leppida, et nad kontrollivad üheaegselt oma territooriumil ühe või mitme ühist või vastastikku täiendavat huvi pakkuva maksukohustuslase maksuseisundit. Määruses sätestatakse, et liikmesriik otsustab, milliseid maksukohustuslasi ta kavatses üheaegselt kontrollimiseks välja pakkuda. Teine liikmesriik otsustab siis, kas ta soovib üheaegsetest kontrollidest osa võtta.

74. 2006. aastal anti kokku teada 25⁽¹⁾ üheaegset kontrollist.

⁽¹⁾ Summat võib olla mõjutanud kahekordne arvestamine, kuna mõned kontrollid algatati ühiselt.

75. Fiscalise programmi kohta tehtud otsuses on sätestatud, et üheaegsed kontrollid võivad leida aset mitmepoolsete kontrollidena. Otsuses sätestatakse vahendite eraldamine reisikulude ja päevarahade katteks. Suures ulatuses kooskõlastamist vajavate kontrollide algatamise ja läbiviimise menetlust on märkimisväärselt lihtsustatud ja selgitatud⁽²⁾.

76. 2005. aastal organiseeriti viie erineva liikmesriigi poolt kokku 12 mitmepoolset kontrolli. Kuigi arv oli suurem kui aastatel 2001–2004,⁽³⁾ ei ulatu see 2000. aasta tulemuseni, mil läbi viidi 16 mitmepoolset kontrolli.

⁽²⁾ Mitmepoolsete kontrollide suunised — 2004. aasta versioon.

⁽³⁾ Mitmepoolsete kontrollide arv aastate kaupa: 2001: 8 korraldatud 6 liikmesriigi poolt; 2002: 5 korraldatud 5 liikmesriigi poolt; 2003: 3 korraldatud 2 liikmesriigi poolt, 2004: 7 korraldatud 6 liikmesriigi poolt.

77. Vastavalt Madalmaade ametiasutuste andmetele võidakse selliste kontrollide tulemusel koguda märkimisväärses ulatuses täiendavat käibemaksu. Ühe kolmest Madalmaade poolt organiseeritud kontrolli puhul, mis lõpetati 2005. aastal, koguti täiendav 35 miljoni euro suurune käibemaksusumma. Luksemburgi maksuasutus andis teada ⁽¹⁾ juhust, kus koostöös Ühendkuningriigi ametiasutustega rohkem kui kolme aasta jooksul toimunud mitmepoolse kontrolli käigus avastati 80 miljoni euro suuruse mobiiltelefonide pettuse taga olnud võrgustik.

Komisjonipoolne halduskoostöö edendamine ja hindamine

78. Määrusega omistati komisjonile roll toetada ja edendada liikmesriikidevahelist halduskoostööd ja seda ühiselt liikmesriikidega hinnata. Lisaks peab komisjon koostöö parandamise eesmärgil koondama liikmesriikide kogemused.

79. Komisjon on halduskoostöö alalises komitees teinud ettepanekuid halduskoostöö parandamiseks. Näiteks tegi komisjon ettepaneku lühendada ühendusesiseste tarnete kohta koondaruannete esitamise tähtaegu ja soovitas VIESis ettevõtete kohta rohkem teavet anda. Enamikku ettepanekuist ei järgitud.

80. Halduskoostöö alalise komitee soovil kavandas komisjon erivormi („suundumuste vorm”), selleks et osutada varifirmade pettuste juhtude käsitlemisel toimunud arengutele. Vaatamata sellele ei ole siiani ükski liikmesriik vormi teabe esitamiseks kasutanud. Samuti ei ole komisjoni teavitatud kõikidest liikmesriikide vahelistest kahepoolsetest kokkulepetest määrusega hõlmatud teemadel.

81. Komisjon sätestas oma 2006. aasta teatises kooskõlastatud maksupettuste vastase võitluse tõhustamise strateegia väljatöötamise vajaduse kohta, ⁽²⁾ et on õige aeg käivitada mõõdetavatel näitajatel põhinev kontrollisüsteem, eesmärgiga tagada, et iga liikmesriik saaks teisi liikmesriike abistada ning seda ka tõhusalt teeks. Vaatamata sellele ei ole komisjon siiani teinud konkreetseid seadusandlikke ettepanekuid sellise kontrollisüsteemi kasutuselevõtuks.

82. Lisaks ei olnud komisjon kolm aastat pärast määruse jõustumist hinnanud halduskoostöö organisatsioonilist ülesehitust liikmesriikides ja selle vastavust määrusele.

⁽¹⁾ Administration de l'enregistrement et des domaines, Rapport d'activité 2006, lk 20.

⁽²⁾ KOM(2006) 254 lõplik, 31.5.2006.

83. Vastavalt määruse artikli 41 lõikele 2 piirdub komisjoni personali juurdepääs vahetatud teabele sellega, mis on vajalik teabevõrgustiku hoolduseks ja arendamiseks. Ilma juurdepääsuta vahetatud operatiivteabele ei ole komisjonil üksi võimalik saada kõiki vajalikke andmeid probleemide põhjuste tuvastamiseks ja lahenduste pakkumiseks.

Muud tõhusat koostööd piiravad tegurid

84. Audit käigus määratleti mitmeid teisi probleeme, mis pärsivad koostöö täielikust rakendamist tulenevat potentsiaalset kasulikkust või piiravad võimalikku edenemist.

Puuduvad ühised eeskirjad käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrite tühistamiseks

85. Ettevõtja käibemaksukohustuslasena registreerimise numbriga tühistamine on tähtis vahend pettuste peatamiseks ja ausate ettevõtjate kaitsmiseks.

86. Asjakohase ühenduse seadusandluse analüüsi põhjal, ⁽³⁾ võib järeldada, et ettevõtjatele, kes tegelikult majandusliku tegevusega ei tegele, vaid on tehingutega seotud ainult majanduslikku tegevust simuleerides käibemaksupettuste eesmärgil, ei väljastata käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrit.

87. Vaatamata sellele ei sätestata ühenduse õigusaktides menetlusi või tingimusi, mille alusel käibemaksukohustuslasena registreerimise numbreid tuleb tühistada, näiteks juhtudel, kui ettevõtjad on seotud nii seadusliku majandusliku tegevuse kui pettusega. Sellistel juhtudel kasutatakse erinevaid riiklikke õigusakte ja tavasid.

Piiriülene kohtu alla andmine on keerukas

88. Auditikäikude jooksul teavitati kontrollikoda, et mõnes liikmesriigis ⁽⁴⁾ on väga keeruline esitada süüdistusi isikutele, kes pettuseskeemides osalevad, näiteks osalemises karussellpettuste võrgustiku ülesehitamisel, juhul kui raha on välja petetud ainult teistelt liikmesriikidelt.

89. Ühendkuningriigi riiklik auditeerimisasutus andis teada, ⁽⁵⁾ et taani maksuhaldur oli neile teada andnud, et mõned kahtlustavad taani ettevõtteid on seotud varifirmade turustusahelatega Ühendkuningriigis. Kuna Taanil ei jäänud seetõttu maksutulu saamata, viidi läbi ainult piiratud kriminaaljuurdlus.

⁽³⁾ Nõukogu 28. novembri 2006. aasta direktiiv 2006/112/EÜ, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi.

⁽⁴⁾ Prantsusmaa ja Luksemburg.

⁽⁵⁾ Vt punkt 4.32, Comptroller and Auditor General's Standard Report, 7. juuli 2006 ja avaldatud koos 2005–06 Maksu- ja Tolliameti raamatupidamise aastaaruandega.

90. Saksamaa föderaalne kontrolliasutus andis teada, ⁽¹⁾ et teiste liikmesriikidega ei oldud sõlmitud vastastikuseid kokkuleppeid, selleks et ühendusesiseste käibemaksupettuste eest süüdlasi kohtu ette tuua. Selliste kokkulepete olemasolu oli vastavalt Saksa õigusaktidele ettevõtetele seda tüüpi pettuste eest süüdistuse esitamise eelduseks.

91. Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsioonis ⁽²⁾ sätestatakse, et iga liikmesriik peab pettuste vastu võitlemiseks kehtestama riiklikes õigusaktides tõhusad, proportsionaalsed ja ärahoidvad kriminaalkaristused. Konventsiooni artiklis 1 sätestatakse, et see kehtib ka juhtudel, kus pettuse tagajärjel on Euroopa ühenduste eelarve rahalised vahendid ebaseaduslikult vähenenud. Vaatamata sellele jäi käibemaks nõukogu poolt vastu võetud konventsiooni seletuskirja ⁽³⁾ kohaselt aga selle ulatusest välja ⁽⁴⁾.

Käibemaksupettuste määratlemine ja analüüs on puudulikud

92. Liikmesriigid ja komisjon ei saa ühendusesiseid käibemaksupettusi ennetavaid meetmeid tõhusalt suunata, kuni neil on usaldusväärsed prognoosid esinevate pettuste kohta, sealhulgas teave kõige rohkem mõjutatud majandussektorite kohta. Komisjon ei ole veel selle saavutamiseks edukat ühtset lähenemisviisi välja töötanud.

93. Oma 12. detsembri 2006. aasta resolutsioonis meetmete tõhustamise kohta käibemaksu valdkonnas andis kontaktkomitee ⁽⁵⁾ töögrupile mandaadi koostada soovitusel saamata jäänud käibemaksu arvutamise ühtse mudeli osas. Selline ühine lähenemisviis võimaldaks ka liikmesriikidel kindlaks määrata, kas pettusevastane võitlus oli tõeliselt edukas või kas käibemaksupettustega tegelemise tulemusena liikusid pettused edasi teistesse majandussektoritesse või liikmesriikidesse.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

Järeldused

94. Vaatamata uutele 2004. aastal kasutusele võetud korraldustele ei ole liikmesriikidevaheline halduskoostöö käibemaksu valdkonnas ikka veel piisavalt tihe, et tulla toime ühendusesise käibemaksust kõrvalehoidmise ja käibemaksualaste pettustega.

⁽¹⁾ Saksamaa Föderaalne Kontrolliasutus, Bemerkungen 2002 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Ziffer 74 („Strafverfolgung bei innergemeinschaftlichem Umsatzsteuerbetrug“).

⁽²⁾ Konventsioon koostati 1995. aastal Euroopa Liidu asutamislepingu artikli K.3 põhjal (EÜT C 316, 27.11.1995, lk 49).

⁽³⁾ EÜT C 191, 23.6.1997, lk 1.

⁽⁴⁾ Probleemi kirjeldati juba eriaruandes nr 9/98, vt punktid 2.3–2.9.

⁽⁵⁾ Kontaktkomitee koosneb Euroopa Liidu kõrgeimate kontrolliasutuste juhatajatest.

95. Siiani ei ole enamik liikmesriike täielikult kasutanud ühenduse seadusandluse pakutavaid võimalusi anda volitused ja vastutus otsese sidepidamise eest teiste liikmesriikide maksuhalduritega kohalikele ja piirkondlikele maksuasutustele (vt punktid 19–23).

96. Teabevahetust päringu esitamise korral, mis on liikmesriikidevahelise halduskoostöö peamine vahend, mõjutab viivitustega esitatud vastuste suur arv ja vaheetapi vastuste puudumine. Viivitustega antud vastuste sagedus erineb siiski liikmesriikide vahel märkimisväärselt (vt punktid 24–31).

97. Enamus viivitusi päringutele vastamisel tekib seetõttu, et kohalikud maksuasutused ei pööra päringutele piisavalt tähelepanu. Viivitusi põhjustavad ka järelevalvesüsteemide ja/või kesksete sideorganite puudulik organisatoorne ülesehitus mõnedes liikmesriikides (vt punktid 32–42).

98. Hinnangud näitavad, et koostöö viib tulemusteni. Kui päringutele vastatakse vastavalt eeskirjadele, aitavad need sageli pettusi paljastada või kinnitada ja selle tulemusel võidakse koguda täiendavat käibemaksu. Siiski valmistab muret asjaolu, et oletatavate varifirmade kohta vahetatud teabe kvaliteet ei ole alati piisavaks aluseks maksupettuste vastu edukaks õiguslike meetmete võtmiseks (vt punktid 43–49).

99. Ilma eelneva päringuta teabevahetuse raamistik ei ole asjakohaselt määratletud. On küll sätestatud laiaulatuslikud kohustused teiste liikmesriikide teavitamise kohta, aga tegelikkuses piirdub teabevahetus teatavate teabekategooriatega, mis kuuluvad liikmesriigi pädevusse. Lisaks ei kasutata omal algatusel edastatud teavet alati järjepidevalt (vt punktid 50–56).

100. Teabevahetussüsteemil VIES on tõsiseid puudusi. Asjakohaseid andmeid kogutakse ja tuvastatakse viivitustega ning ebakorrektsed andmete parandamisel esineb probleeme, mis vähendab süsteemi kasulikkust. Süsteem hõlmab andmeid ainult ühendusesise kauba omandamise kohta. See vähendab ristkontrollide läbiviimise võimalust. Kuigi 2004. aastal võeti vastu otsus süsteemi kaasajastamiseks, edeneb uute kasutamisevõimaluste rakendamine aeglaselt (vt punktid 57–70).

101. Kätesaadavaid vahendeid mitmepoolse kontrollilähemisviisi rakendamiseks kasutatakse harva, kuigi ühenduse vahendid selleks on Fiscalise programmi kaudu olemas (vt punktid 71–77).

102. Enamust komisjoni poolt halduskoostöö alalise komitee kaudu tehtud ettepanekuid liikmesriikidevahelise teabevahetuse parandamiseks ei ole järgitud (vt punktid 78–83).

103. Mitmed teised tegurid takistavad koostöö täielikust rakendamisest tulenevat võimalikku kasulikkust, sealhulgas ühiste eeskirjade puudumine käibemaksukohustuslase numbrite tühistamise kohta, piiriülese kohtu alla andmise keerukus ja ebapiisavad vahendid käibemaksupettuste määratlemiseks ja analüüsimiseks (vt punktid 84–93).

Soovitused

104. Selleks, et ühendusesiseste käibemaksupettustega tõhusalt võidelda, peavad liikmesriigid halduskoostööle rohkem tähelepanu pöörama, nii operatiivteabevahetuse kui selle haldusjuhtimise osas.

105. Liikmesriigid peaksid julgustama kohalikku kontrollivat personali omavahel rohkem otse suhtlema, kuna see on tõhus vahend teabevahetuse kiirendamiseks. Samaaegselt aitaks see muuta koostööd intensiivsemaks ja parandada vahetatud teabe kvaliteeti.

106. Liikmesriikidevahelise teabevahetuse üle tuleb teostada tõhusamat järelevalvet, selleks et tagada probleemide kiire määratlemine ja lahendamine ning et iga liikmesriik annaks teistele liikmesriikidele asjakohast abi. Samuti peaks liikmesriigid ise teabevahetuse järelevalve kvaliteeti parandama.

107. Ilma eelneva päringuta teabevahetuse menetlusi tuleb selgitada. Liikmesriigid peaksid omaalgatuslikult esitatud teavet süstemaatiliselt kasutama.

108. VIESi tõhustamiseks tuleb:

- a) põhjalikult lühendada andmete kogumise ja tuvastamise tähtaegu;
- b) tagada ebakorrektsete andmete kiire parandamine;

- c) parandada käibemaksukohustuslase numbrite kehtivuse tunnistamise menetluste toimimist;
- d) tugevdada ristkontrollide läbiviimist, näiteks esitades andmeid ühendusesisese kauba omandamise kohta;
- e) tagada mitmepoolsete konsultatsioonide võimaldamiseks andmetele laiem otsene juurdepääs.

109. Pettustega seotud ettevõtjate puhul tuleks käibemaksukohustuslase numbrite tühistamiseks kaaluda ühtlustatud eeskirjade kasutuselevõtmist.

110. Kui ühendusesiseste käibemaksust kõrvalehoidmiste kohta oleks võrreldavad andmed, aitaks see kaasa paremini suunatud liikmesriikidevahelisele koostööle. Komisjon koos liikmesriikidega peab välja töötama ühise lähenemisviisi käibemaksust kõrvalehoidumise määratlemiseks ja analüüsimiseks.

111. Tuleb kaaluda, kuidas ühendusesiseseid käibemaksupettusi ülepiirilisel kohtu ette tuua, näiteks nõukogu praegust konvendi ühenduse finantshuvide kaitsmise tõlgendust muutes, mis ei sisalda käibemaksutulusid.

112. Võttes arvesse komisjoni täiendava horisontaalmääruse ettepanekut vastastikuse haldusabi kohta ühenduse finantshuvide kaitseks, ⁽¹⁾ kordab kontrollikoda oma soovitusi, ⁽²⁾ et komisjon peaks püüdma lihtsustada ja mahult vähendada ühenduse pettustevastaseid õigusakte eesmärgiga vältida kordusi ning vastakate sätete esitamist. Komisjoni ja liikmesriikide koostöös esinevaid puudusi oleks võimalik sellise kokkuvõtte raames käsitleda.

Kontrollikoda võttis käesoleva aruande vastu 8. novembri 2007. aasta istungil Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel
president
Hubert WEBER

⁽¹⁾ KOM(2006) 473

⁽²⁾ Vt punkt 36, arvamus nr 8/2005, mis käsitles ettepanekut Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse vastuvõtmiseks vastastikuse haldusabi kohta ühenduse finantshuvide kaitseks kelmuste ja muu ebaseadusliku tegevuse vastu (ELT C 313, 9.12.2005, lk 1).

KOMISJONI VASTUSED

KOKKUVÕTE

I–VII. Komisjon on suures osas kontrollikoja tähelepanekutega nõus. Kontrollikoja analüüs on kooskõlas komisjoni 2006. aasta mai teatise⁽¹⁾ antud hinnanguga: käibemaksu valdkonnas tehtavat halduskoostööd käsitlevat õigusraamistikku tugevdati mõne aasta eest,⁽²⁾ kuid liikmesriigid ei kasuta ikka veel piisaval määral ära selle pakutavaid võimalusi ning halduskoostöö ulatus ei vasta ühendusesisese kaubanduse mahule.

Komisjon jätkab oma jõupingutusi liikmesriikidevahelise halduskoostöö parandamisel. Pärast eespool nimetatud teatise avaldamist 2006. aasta mais alustati kõigi asjaosalistega poliitilist debatti Euroopa tasandil rakendatava pettusevastase strateegia üle. Lisaks halduskoostöö alalisele komiteele,⁽³⁾ mille arutelud ja otsused on tehnilisemat laadi, loodi ka poliitilisema suunitlusega maksupettuste vastu võitlemise strateegiarühm.

Otsuseid ühenduse tasandil tehtava halduskoostöö kohta võib langetada ainult liikmesriikide ühehäälsel otsusel.

Seoses teabe edastamisega teisele liikmesriigile ilma eelneva päringuta on nõukogu määruse (EÜ) nr 1798/2003 artiklis 18 ja komisjoni määruse (EÜ) nr 1925/2004 artiklis 5 sõnaselgelt sätestatud, et iga liikmesriik otsustab, kas ta osaleb teatava (alam)kategooria teabe vahetamisel ja kuidas ta seda teeb. Käesolev tekst on nõukogu ühehäälsel otsusel saavutamiseks vajaliku poliitilise kompromissi tulemus (mida nõutakse asutamislepingu artiklil 93 põhinevate õigusaktide puhul).

TÄHELEPANEKUD

Ei saa välistada, et kümne uue liikmesriigi liitumisega 2004. aastal on tehingud ja/või teatavad käibemaksupettused siirdunud EL 15 liikmesriigist EL 10 liikmesriikidesse ning vastavalt sellele on toimunud muutus ka liikmesriikides, kes esitavad või saavad teabepäringuid.

20. Liikmesriikide edastatud statistika näitab:

Ainuüksi asjaolu, et EL 15 liikmesriigi vahel 2005. aastal esitatud päringute arv on veidi väiksem kui 2004. aastal ei võimalda teha konkreetseid järeldusi, kuna:

— teabepäringute arvu tõusu EL 15 liikmesriigi hulgas pärast 1. jaanuari 2004, võrreldes enne nimetatud kuupäeva tehtud päringute arvuga, ja

— analüüsivahemik oli suundumuste põhjalikuks hindamiseks liiga lühike;

— EL 15 ja EL 10 liikmesriikide vaheliste teabepäringute vahetamise kiiret arengut.

— liikmesriikide edastatud statistilised andmed halduskoostöö kohta 2004. ja 2005. aastal ei olnud täpsed. Statistiliste andmete ebatäpsuse tõttu töötati välja üksikasjalikumad suunised ja juhendid. Need anti välja 30. jaanuaril 2006. Selleks ajaks olid liikmesriigid jõudnud järeldusele, et 2004. ja 2005. aasta kohta kogutud statistika läbivaatamine ei ole enam vajalik.

⁽¹⁾ Komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele kooskõlastatud maksupettuste vastase võitluse tõhustamise strateegia väljatöötamise vajaduse kohta, KOM(2006) 254, 31.5.2006.

⁽²⁾ Nõukogu 7. oktoobri 2003. aasta määrus (EÜ) nr 1798/2003 halduskoostöö kohta käibemaksu valdkonnas (ELT L 264, 15.10.2003, lk 1) ja komisjoni 29. oktoobri 2004. aasta määrus (EÜ) nr 1925/2004, millega nähakse ette nõukogu määruse (EÜ) nr 1798/2003 (halduskoostöö kohta käibemaksu valdkonnas) teatavate sätete üksikasjalikud rakenduseeskirjad (ELT L 331, 5.11.2004, lk 13).

⁽³⁾ Halduskoostöö alaline komitee (SCAC) loodi nõukogu määruse (EÜ) nr 1798/2003 artikli 44 alusel, et aidata komisjoni nõukogu määruse rakendamisel.

2006. aastal oli päringute arv suurem kui 2005. aastal, kuid siiski väiksem kui 2004. aastal.

21. Teabevahetuse tihenemisest hoolimata ei vastanud halduskoostöö tase nendel aastatel ühendusesisese kaubanduse mahule ⁽¹⁾. Võttes arvesse liikmesriikide piiratud võimalusi (nt inimressurs), pööravad nad enam tähelepanu riskianalüüsil põhinevale kontrollile.

22–23. Uute õigusaktide eesmärk oli lihtsustada detsentraliseerimist: kohalike ametiasutuste vaheliste otsekontaktide arvu suurenemine võib muuta halduskoostöö tõhusamaks ja kiiremaks ⁽²⁾.

2007. aasta lõpus võetakse kasutusele sellist detsentraliseeritud suhtlemist toetav turvaline elektrooniline sidekanal teabe vahetamiseks eri liikmesriikide kohalike ametiasutuste vahel.

Liikmesriigisisese halduskorralduse eest vastutavad aga eelkõige liikmesriigid ise.

24–31. Igal aastal kogutav ja SCACi kohtumistel esitatav statistika näitas viivitusega esitatud vastuste probleemi. Komisjon on probleemist teadlik ning ta on käsitlenud seda SCACi kohtumistel korduvalt, paludes liikmesriikidel tungivalt vähendada viivitusi ning kui neil ei ole võimalik tähtaja jooksul vastata, esitada vaheetapi vastused.

Komisjon on olukorra parandamiseks teinud mitmeid algatusi. Need on seotud

- automaatse otsese juurdepääsuga andmetele;
- kiirema ja üksikasjalikuma teabevahetusega;
- kolmandate riikide päringutega.

Neid algatusi arutatakse liikmesriikidega maksupettuste vastu võitlemise strateegiarühmas.

32. Liikmesriigi halduskorralduse toimimine on eelkõige riigi enda probleem. Siiski jagab komisjon kontrollikoja muret ning on SCACi kohtumistel korduvalt sellele liikmesriikide tähelepanu juhtinud. 2006. aasta mai teatistes viitas komisjon ka nõukogu maksupettuste *ad hoc* töörühmale, kes leidis, et üks maksupettuste vastase võitluse takistusi on ühenduse halduskultuuri puudumine ⁽³⁾.

33. Kohalikud maksuametid peaksid (õigesti) kasutama halduskoostöö lihtsustamiseks väljatöötatud vahendeid:

- liikmesriigid on valmistanud ette ning kooskõlastanud tüüpvormid.

⁽¹⁾ Vt KOM(2006) 254, 31.5.2006, punkt 2.1.

⁽²⁾ Määruse kohta tehtud komisjoni ettepanekus esitatud soovitus kohaselt nähti määruses ette detsentraliseeritud koostöö võimalus (E-ÜT C 270 E, 25.9.2001, lk 87), KOM(2001) 294, 18.6.2001).

⁽³⁾ KOM(2006) 254, 31.5.2006, punkt 3.1.

Lisaks sellele on väljatöötamisel uued XML-vormingus elektroonilised vormid, mis võetakse kasutusele 2008. aasta algul. Neid vorme on lihtsam kasutada kui olemasolevaid elektroonilisi vorme ning nende struktuur ei ole muudetav. Seega peaks vigade arv vähenema.

- CCN/CSI võrk võimaldab turvalist ja kiiret teabevahetust liikmesriikide kesksete sideasutuste vahel.

Lisaks sellele saavad kohalikud ametiasutused alates 2007. aasta lõpust kasutada ka turvalist elektroonilist sidekanalit.

38–42. Liikmesriikide pädevate asutuste halduskorraldus (ja nende territoriaalse või erialase tegevuspädevuse jagamine) kuulub riigi pädevusse; see peaks olema kooskõlas ELi õigusaktidega ega tohiks takistada teiste liikmesriikidega tehtava halduskoostöö sujumist.

2008. aastal avaldatavas hinnangus käsitletakse ka liikmesriikide kesksete sideasutuste toimimist.

49. Komisjon tegi SCACi kohtumisel 2006. aasta detsembris ettepaneku võtta kasutusele tagasisidemehhanism. See võib paremini motiveerida (omaalgatuslikult) teavet edastama. Liikmesriigid kiitsid selle idee heaks ning seda uuritakse edasi 2008. aastal.

51. Seoses õigusaktidega, mis käsitlevad teabevahetust ilma eelneva päringuta, sätestatakse nõukogu määruse (EÜ) nr 1798/2003 artiklis 18 ja komisjoni määruse (EÜ) nr 1925/2004 artiklis 5 sõnaselgelt, et iga liikmesriik otsustab, kas ta osaleb teatava (alam)kategoriat teabe vahetamisel ja kuidas ta seda teeb. Käesolev tekst on nõukogu ühehäälsel otsusel saavutamiseks vajaliku poliitilise kompromissi tulemus (mida vajatakse asutamislepingu artiklil 93 põhinevate õigusaktide puhul).

Eelneva päringuta vahetatava teabe (alam)kategoriat mõistet võib selgitada asjaoluga, et kõnealuse sätte vastuvõtmisel olid eri liikmesriikides kasutatavad teabe (alam)kategoriatid (asjaomase teabe eri kogumis- ja salvestamismeetodite tõttu) erinevad. Vastavalt sellele nähti ette, et liikmesriigid, kes ei olnud veel valmis teatavat liiki teavet vahetama (nt selle tõttu, et konkreetne andmebaas oli veel välja töötamata), kohustuvad teavet vahetama kohe, kui see osutub võimalikuks (vt määruse (EÜ) nr 1925/2004 artikli 5 teist lõiku selle kohta, kui liikmesriik muudab vahetatava teabe (alam)kategoriat või teabevahetuse moodust). Määruse (EÜ) nr 1798/2003 artiklis 17 ja määruse (EÜ) nr 1925/2004 artiklis 3 sätestatud eesmärk on olla valmis vahetama võimalikult põhjalikku teavet.

53. Eelneva päringuta teabevahetuse toimimist tuleks parandada. Selleks tuleks kavandada tõhusamad teabevahetuse meetodid, võttes arvesse tehnoloogia arengut ning ettevõtjate kasutatavat tehnikat. Kaaluda tuleks ka sagedasemat ja üksikasjalikumalt automatiseeritud liikmesriikidevahelist teabevahetust või isegi otsejuurdepääsu liikmesriikide andmebaasidele ⁽¹⁾.

Maksupettuste vastu võitlemise strateegiarühmas on käimas arutlused kõnealuse vahendi kasutamise parandamise võimaluste üle. Selle vahendi kasutamise tüüpiliseks näiteks on arutelu Eurocaneti (Euroopa karussellpettuste vastu võitlemise võrgustik) kasutamise üle.

Lisaks sellele kajastavad nii mitme Fiscalise projektirühma (FPG) töö tulemused kui ka nendes rühmades jätkuvalt peetavad arutelud liikmesriikide soovi parandada nende vahendite kasutamist ning seada sisse sellist liiki teabevahetuse korrapärasem kasutamine, nt seoses kasutatud autode ja impordiga.

Seoses statistikaga on liikmesriigid kiitnud heaks üksikasjalikud suunised ja juhendid, kus nähakse ette täpsema statistika esitamist eelneva päringuta edastatava teabe kategooria kohta. Kõnealuseid uusi suuniseid tuleks hakata rakendama alates 2007. aastast (2006. aastal saadetud ja saadud päringuid ja vastuseid käsitlevate statistiliste andmete edastamiseks).

54. Eurocaneti (Euroopa karussellpettuste vastu võitlemise võrgustik) projekt, kus osaleb 27 liikmesriigist 22, on edendanud toimivat lähenemisviisi, mis võimaldab kaasata riikide pettusevastaseid üksusi.

Andmete haldamise ja analüüsiga tegelevad liikmesriigid ise. Komisjonil ei ole praegu juurdepääsu andmetele ja seega ei saa ta analüüsi teha. Järelikult saab komisjon pakkuda liikmesriikidevahelise andmevahetuse parandamiseks vaid finants- ja haldustuge. Komisjon on aga valmis pakkuma ka konkreetsemat tuge, nt suundumuste analüüsi ja ühenduse tasandil kavandatavaid kavasid, kui liikmesriigid selleks soovi avaldavad.

60. Teave ühendusesisese kaubatarnete kohta tuleks edastada teistele liikmesriikidele nii kiiresti kui võimalik. Liikmesriikide vahel praegu vahetatava teabe puhul tuleb järgida määruse (EÜ) nr 1798/2003 artiklis 25 sätestatud kolmekuulist ajavahemikku. Sellest tulenevalt on komisjoni 2006. aasta mai teatisega algatatud liikmesriikidega peetava arutelu üks olulisemaid küsimusi ühendusesiseseid tarneid käsitlevate andmete kiirem vahetus. Seda teemat arutati hiljem maksupettuste vastu võitlemise strateegiarühmas.

Kõnealuste arutelude tulemusena kutsuti 2007. aasta juunis kokku tulnud ECOFINi nõukogus komisjoni üles esitama õigusaktide ettepanekud, et lühendada koondaruannete esitamise ning liikmesriikidevahelise teabevahetuse tähtaegu.

Nõukogus märgiti, et nendele ettepanekutele tuleb lisada mõju hinnang. Sellega tegeleb hetkel komisjon, et hinnata, kuidas selline muutus mõjutab ettevõtjate kulusid.

62. Jätkuvad arutelud liikmesriikidega pädevate asutuste automaatse juurdepääsu üle teiste liikmesriikide andmebaasides sisalduvatele andmetele (mis on osa maksupettuste vastu võitlemise strateegiarühma tegevusest).

Juurdepääsu riikide andmebaasidele soovitati teabevahetust soodustava elemendina juba komisjoni 2006. aasta mai teatises ⁽¹⁾.

Mitmepoolse lähenemisviisi eelisest annab tunnistust näiteks kontrollikoja poolt punktis 54 nimetatud Eurocaneti projekt, mis võimaldab liikmesriikide maksupettusi uurivatel asutustel saada kahtlustatavast pettuseketist paremat või isegi täielikku ülevaadet. Kõikidel osalevatel liikmesriikidel on piiranguteta juurdepääs kõikidele vahetatud andmetele.

65. Ühendusesisese omandamise koondaruannete esitamise kohustuse küsimust on arutatud mitmel Fiscalise seminaril ja projektirühmades. Pidades silmas andmete kvaliteedi probleeme ning ettevõtjate vigu andmete esitamisel, ei anna selline kohustus märgatavat kasu. Lisaks sellele tooks kauba ühendusesisese omandamise aruannete esitamise kohustus ettevõtjatele kaasa suure täiendava halduskoormuse.

67. Alates 2002. aastast on komisjon teinud oma veebilehel kättesaadavaks vahendi VIES (käibemaksukohustuslase numbri kehtivuse kinnitamine). Alates 2005. aastast saab kasutada avatud liidest, mis võimaldab arvutisüsteemil käibemaksukohustuslaste numbreid automaatselt kontrollida.

11 liikmesriigi pakutav võimalus kontrollida käibemaksukohustuslase numbri kehtivust koos maksukohustuslase nime näitamisega võimaldab vältida käibemaksukohustuslaste numbreid väärkasutust.

68. Infotehnoloogia alalise komitee (SCIT) istungil 2007. aasta juunis otsustati selgitada maksukohustuslase majandustegevuse alguse ja lõpu mõisteid VIESis.

69–70. Komisjon tegeleb VIESi ajakohastamisega. See võimaldab parandada käibemaksupettuste vastases võitluses tehtavat halduskoostööd.

⁽¹⁾ KOM(2006) 254, 31.5.2006, punkt 5.2.

Ajakohastamise kava ettepanek tehti SCACi 2004. aasta märtsi kohtumisel tutvustatud VIES II teostatavusuuringus. Liikmesriigid ei kiitnud aga kõnealust kava heaks.

Probleemiks osutus õigusliku aluse puudumine. See ilmnis teatavate teenuste VIESi (B2B) kaasamiseks tehtava töö käigus. Seda tööd alustati eeldusel, et õiguslik alus kiidetakse heaks 1. jaanuariks 2007. Senini heakskiitmata õigusliku aluse puudumise tõttu rakendasid kõnealust kava vaid pooled liikmesriigid. Kuna liikmesriikide investeringute tulemusena tehtud operatiivsed edusammud olid väga väikesed, on paljudele liikmesriikidele sellise lähenemisviisi kordamine üsna vastumeelne.

Seoses kogu-teave-ühest-kohast-funktsiooniga on õiguslik alus alates teostatavusuuringu arutelust muutunud ning toonud kaasa kolm uut alaprojekti, mida nõukogus veel arutatakse. Seega leiti ainult SCITi istungil 2007. aasta juunis, et kokkulepe oli piisavalt stabiilne, et hakata seda ellu viima.

Mis puutub elektroonilistesse vormidesse, siis jätkub töö ainult nende vormidega, mida peeti piisavalt stabiilseks (kolm). Teiste vormide puhul tuleb nii SCACis kui ka töörühmades arutada vormide sisu ning nende XML-vormingusse teisendamiseks kuluva töö kasulikkust.

Andmete kvaliteedi osas on alustatud tööd tähtaegade lühendamiseks ning käibemaksukohustuslasena registreerimise numbreid käsitlevate varasemate andmete töötlemise parandamiseks. Enne töö alustamist peab nii tähtaegade lühendamist kui ka andmeprojektide kvaliteeti arutama siiski SCACis.

Seoses andmete kogumisel ja hõivamisel tekkivate viivitustega jätkuvad arutelud liikmesriikidega, et lühendada nii käibemaksu koondaruannete esitamise tähtaega kui ka andmete teistele liikmesriikidele edastamise tähtaega ühe kuuni.

71–72. Maksuametnike teistes liikmesriikides viibimise võimalus on paindlik halduskoostöö tegemise vahend. Liikmesriike on mitmel korral (Fiscalise seminaridel, maksupettuste vastu võitlemise strateegiarühmades) julgustatud seda ära kasutama.

75. Komisjon toetab selle vahendi praegust suurenenud kasutust mitmepoolsete kontrollide platvormi loomisega ning alalise foorumi kasutuselevõtmisega mitmepoolsete kontrollide edendamiseks ja hindamiseks ning mitmepoolsete kontrollidega seotud parimate tavade jagamise tagamiseks.

Paranenud on ka mitmepoolsete kontrollide käigus tehtava koostöö tehnilised võimalused. Alates 2006. aasta lõpust võimaldab ühise sidevõrgu (CCN) uus versioon liikmesriikidel saata turvaliselt meilisõnumeid (nt kesksete sideasutuste päringuid) oma kohalikesse ametiasutustesse. Alates 2007. aasta lõpust on võimalik turvalise kanali kaudu luua elektroonilisi otsekontakte mitmepoolsetes kontrollides osalejate vahel.

76. 2006. aastal algatati 16 uut mitmepoolset kontrolli ning korraldati 58 mitmepoolse kontrolli koosolekut ja 5 mitmepoolse kontrolli valimise koosolekut. Pärast 2006. aasta juunis toimunud Fiscalise seminari on mitmepoolseid kontrollid algatanud liikmesriikide arv kasvanud.

79. Võttes arvesse raskusi kokkuleppe saavutamisel SCACis (mille tegevus on tehnilisemat laadi), arutatakse praegu teatavaid küsimusi nõukogu (ECOFINi nõukogu 2006. aasta novembri ja 2007. aasta juuni istungitel tehtud) järelduste põhjal poliitilise suunitlusega maksupettuste vastu võitlemise strateegiarühmas.

80. „Suundumuste vorm” võeti kasutusele selleks, et hõlbustada teabe edastamist pettustega seotud uute suundumuste kohta. Komisjon kasutab peaaegu kõikidel SCACi kohtumistel võimalust, et julgustada liikmesriike kasutama teabe esitamiseks seda vormi.

Nagu kontrollikoda märkis, ei ole kõnealuseid suundumuste vorme siiani kasutatud. Sellest hoolimata järgib seda ideed Eurocaneti projekt, kuna selle eesmärk on jagada kogemusi ja parimaid tavasid. Siiani ei ole liikmesriigid veel uute suundumuste ja tendentside kohta teavet vahetanud, kuid nad kasutavad uute suundumuste ja pettuseskeemide üle nõu pidamiseks siiski Eurocaneti.

81. Kõnealune kontrollisüsteem on üks teemadest, mida arutatakse liikmesriikidega praeguses pettuste vastu võitlemise strateegiarühmas.

82. 2006. aasta mai teatises⁽¹⁾ andis komisjon hinnangu kehtivale õigusraamistikule ja halduskoostööle (sealhulgas käibemaksu valdkonnas tehtavale koostööle). Ta nimetas ka kõnealuse koostöö parandamise võimaluste kindlakstegemise viisid.

Sellest peale on nõukogu arutanud halduskoostöö osa pettuste vastases võitluses (ECOFINi nõukogu 2006. aasta novembri ja 2007. aasta juuni istung) ning kutsunud komisjoni üles jätkama tööd sellel alal, eelkõige käibemaksu valdkonnas. Komisjon on nende arutelude jätkamiseks kasutanud palju ressursse. Loodud on maksupettuste vastu võitlemise strateegiarühm, mis on kogunenud juba kuuel korral.

(¹) KOM(2006) 254, 31.5.2006.

Vahepeal on liikmesriikidel olnud võimalus saada juurde kogemusi halduskoostöö organisatsioonilise ülesehituse ning pädevate asutuste halduskorraldusega seotud võimalike koostööprobleemide vallas. Seda konkreetset probleemi käsitletakse järgmises hinnangus, mis avaldatakse 2008. aastal.

Liikmesriikide halduskorraldus kuulub nende enda pädevusse ning üldisi suuniseid selle kohta on raske anda, kuna ideaalne korraldus sõltub teguritest, mis võivad liikmesriigiti erineda (territooriumi suurus, maksukohustuslaste arv, ametiasutuste üldstruktuur jne).

83. Komisjon (OLAF) on mitu korda palunud juurdepääsu vahetatud teabele, kuid edutult.

Kui komisjonil (OLAFil) oleks juurdepääs vahetatud teabele, saaks ta täiustada oma rolli liikmesriikide ametiasutustele mõeldud teenusekeskuseks. See aitaks märkimisväärselt kaasa käibemaksupettuste vastu võitlemisele, pakkudes ühenduse üldisest perspektiivist lähtuvaid suundumusi ja hiljuti tuvastatud pettuseskeeme käsitlevaid analüüse (mitte hinnanguid pettuste taseme kohta), mida võiks kasutada kõikide liikmesriikide asutused. Siiani on liikmesriigid aga keeldunud komisjonile juurdepääsu andmast, kuigi nad võiksid saada kasu komisjoni pakutavast (OLAFi) operatiiv- ja teabekogumistest, mis hõlbustaks pettuste varast tuvastamist.

84. Selleks et leida teabevahetusprotsessi kitsaskohad, on komisjon teinud ettepaneku hinnata teabevahetuse kvaliteeti valimi analüüsi põhjal. See ettepanek tehti SCACi kohtumisel 2006. aasta detsembris. Huvi sellises projektis osalemise vastu on üles näidanud mitu liikmesriiki. Seega alustab Fiscalise projektirühm tööd 2008. aasta esimesel veerandil.

87. Komisjon on püüdnud mitmel korral jõuda kokkuleppele käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrite tühistamisega. Liikmesriigid ei ole veel kokkuleppele jõudnud.

88–90. Komisjon on veendunud sellise õigusakti vajaduses, mis tagaks piiriülese kohtu alla andmise, kui maksutulu jääb teistes liikmesriikides saamata ⁽¹⁾. Seda küsimust on asutud arutama maksupettuste vastu võitlemise strateegiarühmas.

Kuigi uute kriminaalõigusmeetmete kasutuselevõttu on mitmeid kordi taotletud, on see osutunud raskeks. Näiteks Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse 1995. aasta konventsioon, mis on koostatud Euroopa Liidu lepingu artikli K.3 alusel, jõustus alles 2002. aastal pärast selle ratifitseerimist liikmesriikide poolt.

⁽¹⁾ Vt KOM(2006) 254, 31.5.2006, punkt 5.1.

Komisjon on esitanud ettepaneku Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi kohta (KOM(2001) 272), mis käsitleb ühenduse finantshuvide kaitsmist kriminaalõigusega. Ettepanek sisaldab sätteid süüdistuse esitamise kohta Euroopa Ühenduse finantshuvide kahjustavate kuritegude suhtes.

Samuti on komisjon teinud ettepaneku KOM(2006) 473 määruse kohta, milles käsitletakse vastastikust haldusabi Euroopa Ühenduse finantshuvide kaitsmisel pettuse ja muu ebaseadusliku tegevuse eest. Selles sätestatakse ka vastastikuse haldusabi raames võetavaid mitut valdkonda hõlmavaid pettusevastaseid meetmeid käsitlevad eeskirjad ning vajalik seos õiguslike järelmeetmetega, mis on tõhusa õigusemõistmise oluliseks eelduseks.

91. Komisjon on seisukohal, et käibemaks kuulub konventsiooni reguleerimisalasse ning leiab, et nõukogu seisukoht on kahtsuväärne, kuna see on vastuolus ühenduse ja liikmesriikide finantshuvidega ⁽²⁾.

92. Komisjon on tellinud uuringu, mille kohaselt töövõtja peaks esitama kolmele statistilisele mudelile tuginedes usaldusväärse prognoosi ELi liikmesriikides esinevate maksupettuste kohta. Esimesed käibemaksupettuste hinnangud peaksid olema kättesaadavad 2007. aasta lõpus.

JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

94–103. Komisjon tervitab kontrollikoja järeldusi. Need kinnitavad komisjoni 31. mai 2006. aasta teatises esitatud järeldusi, et käibemaksu valdkonnas tehtava halduskoostöö õigusraamistikku on tugevdatud, kuid liikmesriigid ei kasuta ikka veel piisavalt ära selle pakutavaid võimalusi ning halduskoostöö tase ei vasta ühendusesisese kaubanduse mahule.

Komisjon julgustab jätkuvalt liikmesriike parandama halduskoostööde kehtivate õigusaktide piires. Probleeme (nt viivitusega vastused, vaheetapi vastuste puudumine, maksuametnike teistes liikmesriigis viibimise võimaluste vähene kasutamine, üheaegsed ja mitmepoolsed kontrollid) arutatakse SCACi kohtumistel ja Fiscalise seminaridel.

⁽²⁾ Komisjoni talituste töödokument, Euroopa Ühenduste finantshuvide kaitse konventsiooni ja selle protokollide rakendamist käsitleva komisjoni aruande lisa, konventsiooni artikkel 10 (KOM(2004) 709 (lõplik)), SEK(2004) 1299, punkt 5.1.2.

Halduskoostöö parandamise käigus põrkab komisjon mitmele takistusele:

- õigusakte võib selles valdkonnas vastu võtta ainult ühehäälselt, millega kaasnevad paratamatult keerulised läbirääkimised ja poliitilised kompromissid;
- liikmesriikide halduskorraldus kuulub eelkõige liikmesriikide enda pädevusse;
- liikmesriikide poolt halduskoostööks eraldatud ressursid on piiratud. Mõnes liikmesriigis on hakatud neid isegi vähendada.

104. Komisjon nõustub kontrollikoja soovitustega, mis on kooskõlas komisjoni 2006. aasta mai teatises esitatud seisukohtadega.

Käibemaksupettuste avastamise tähtsust arvesse võttes jätkab komisjon maksupettustevastase võitluse tõhustamise eesmärgil poliitilist debatti ELi tasandil rakendatava strateegia vajaduse üle. Debatt algas 2006. aasta mais ning ECOFIN otsustas seda jätkata oma 2006. aasta novembris ja 2007. aasta juunis tehtud järeldustes. Tagamaks, et neid järeldusi järgitaks, lõi komisjon koos liikmesriikidega maksupettuste vastu võitlemise strateegiarühma. Kõnealune rühm on SCACiga võrreldes rohkem poliitikale orienteeritud ning uurib:

- automaatset otsest juurdepääsu teiste liikmesriikide andmebaasides sisalduvatele andmetele, kiirema ja üksikasjalikuma andmevahetuse ja kolmandate riikide päringutega seotud küsimusi;
- vajadust võtta pettuste toimepanijate suhtes võrreldavaid meetmeid, eelkõige sanktsioone ja kriminaalmenetlusi, hoolimata sellest, kas pettuse tagajärjel jääb asjaomastes liikmesriikides maksutulu saamata;
- ühendusesiseseid kaubarneid käsitlevate koondaruannete esitamise tähtsaja lühendamist. Sellega seoses hindab komisjon praegu sellise muutuse mõju ettevõtjatele. Selle uuringu tulemused määravad kindlaks võimaliku õigusakti kohta tehtava ettepaneku reguleerimisala.

Komisjon julgustab liikmesriike kasutama paremini ära ka operatiiv- ja teabekogumistuge pakkuvat ühenduse tasandi infrastruktuuri, nimelt Euroopa Pettustevastast Ametit (OLAF).

105–107. Komisjon on ELi liikmesriikide vahelise halduskoostöö toetamiseks ja edendamiseks teinud juba mitmeid algatusi:

- 2007. aasta lõpuks võetakse kasutusele detsentraliseeritud suhtlemist toetav turvaline elektrooniline sidekanal teabe vahetamiseks eri liikmesriikide kohalike ametiasutuste vahel.
- Liikmesriikide jaoks on koostatud päringute vorme käsitlevad laiendatud suunised ning välja töötamisel on uued XML-vormingus elektroonilised vormid, mis võetakse kasutusele 2008. aasta alguses.
- Fiscalise projektirühmades arutatakse praegu seda, kuidas luua struktureeritumad teabevahetuse liigid erijuhtude jaoks, nt seoses kasutatavate autode ja impordiga.
- Komisjon on loonud mitmepoolsete kontrollide platvormi, s.o alalise foorumi mitmepoolsete kontrollide edendamiseks ja hindamiseks ning mitmepoolsete kontrollidega seotud parimate tavade jagamise tagamiseks.
- Komisjon on halduskoostööd käsitleva statistika edastamiseks koostanud üksikasjalikud juhendid ja suunised, et saada halduskoostöö toimimisest parem ülevaade.
- Komisjon on teinud ettepaneku võtta kasutusele tagasiside-mehhanism, mis võib paremini motiveerida (omaalgatuslikult) teavet vahetama. Liikmesriigid nõustusid seda ideed edasi uurima. Seda tehakse 2008. aastal.
- Komisjon avaldab oma hinnangu käibemaksu valdkonnas tehtava halduskoostöö kohta 2008. aastal. Kõnealune hinnang sisaldab ka ELi liikmesriikide kesksete sideasutuste toimimise analüüsi.

108. VIESi tõhustamiseks sõlmiti 2007. aastal kokkulepe, mille kohaselt kavatakse selgitada maksukohustuslase majandustegevuse alguse ja lõpu mõisteid VIESis, et sellekohane teave oleks täpsem ja täielikum. Kättesaadavaks tehti avatud liides, mis võimaldab arvutisüsteemil käibemaksukohustuslaste numbreid automaatselt kontrollida, ning jätkub ka VIESi ajakohastamine.

109. Komisjon palub ka edaspidi tungivalt, et liikmesriigid sõlmiksid kokkuleppe käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrite tühistamise kohta.

110. Komisjon on algatanud uuringu usaldusväärse prognoosi saamiseks ELi liikmesriikides toimuvate maksupettuste kohta. Esimesed käibemaksupettuste hinnangud avaldatakse 2007. aasta lõpuks.

111. Tõhusa riigipiire ületava õigusemõistmise tagamine eeldab laiapõhjalist õigusraamistikku. Seepärast on komisjon kavandanud võtta erimeetmeid, nagu ettepanek ühenduse finantshuvide kaitsmist kriminaalõigusega käsitleva Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi kohta (KOM(2001) 272), ja määruse kohta,

milles käsitletakse vastastikust haldusabi Euroopa Ühenduse finantshuvide kaitsmisel pettuse ja muu ebaseadusliku tegevuse eest (KOM(2006) 473). Viimane, mis inkorporeerib suurel määral Euroopa Parlamendi 25. mai 2005. aasta soovitusel, ei hõlma õigusemõistmist kui sellist, vaid meetmeid, mis tagavad seose õiguslike järelemeetmetega ning sissenõudmise toetamise.

112. Komisjon võtab arvesse kontrollikoja soovitusi pettuste vastu võitlemist käsitlevate õigusaktide lihtsustamise ja konsolideerimise kohta. Komisjon uurib võimalust konsolideerida pettuste vastu võitlemist käsitlevad õigusaktid EÜ asutamislepingu artikli 280 alusel.