



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 8.2.2006
KOM(2006) 43 lõplik

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

**vastastikuse abistamise sätete kasutamise kohta teatavate lõivude, tollimaksude,
maksude ja muude meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel**

SISUKORD

1.	Sissejuhatatus	3
2.	Taust.....	3
3.	Sissejuhatavad märkused direktiivide ülevõtmise ja kohaldamise kohta	3
3.1.	Direktiivide ülevõtmise tähtaegadest ei peeta kinni.....	3
3.2.	Direktiivide kohaldamine suhetes uute liikmesriikidega	4
4.	Aastatel 2003-2004 kasutatud vastastikuse abi meetmete analüüs	4
4.1.	Sissejuhatavad märkused	4
4.2.	Statistilised andmed	5
4.3.	Statistiliste andmete hindamine	6
5.	Ühenduse algatused sissenõudmisega seotud vastastikuse abistamise tugevdamiseks	8
5.1.	Liikmesriikide toetamise meetmed vastastikuse abistamise kohaldamiseks	8
5.2.	Uued algatused vastastikuse abi tõhustamiseks	8
6.	Järeldused ja soovitused.....	9
6.1.	Järeldused.....	9
6.2.	Soovitused.....	9

1. SISSEJUHATUS

Riiklikele maksuasutustele, kelle volitused on piiratud oma liikmesriigi territooriumiga, võib isikute, kaupade, teenuste ja kapitali vaba liikumine kogu Euroopa Liidu territooriumil tekitada nõuete sissenõudmisega seotud probleeme, seda eriti maksupettuste puhul.

Sellistel asjaoludel osutub riiklike asutuste vastastikune abistamine maksuvõlgnevuste sissenõudmisel, nagu see on ettenähtud nõukogu 15. märtsi 1976. aasta direktiiviga 76/308/EMÜ¹ ja komisjoni 9. detsembri 2002. aasta direktiiviga 2002/94/EÜ,² kasulikuks ning koguni hädavajalikuks. Ei piisa ainult pettuste avastamisest, vaid saamata jäänud maksud tuleb ka sisse nõuda, ning tõsiasi, et võlgnikud on asunud elama või viinud oma omandi üle mõnda teise liikmesriiki, ei tohi saada maksuvõlgnevuste sissenõudmisel ületamatuks takistuseks.

Käesolevas aruandes tehakse kokkuvõtte nimetatud uute õigusaktide alusel aastatel 2003 ja 2004 võlgnevuste sissenõudmise vallas osutatud vastastikuse abi tulemustest.

2. TAUST

Vastavalt nõukogu 15. juuni 2001. aasta direktiivi 2001/44/EÜ³ artikli 1 lõikega 13 muudetud direktiivi 76/308/EMÜ artikli 25 teisele lõigule peab komisjon koostama korrapäraselt aruandeid vastastikuse abistamise sätete kasutamise kohta direktiivi 76/308/EÜ ülevõtmiseks liikmesriikides vastuvõetud teatavate lõivude, tollimaksude, maksude ja muude meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel ning tänu vastastikuse abi osutamisele saavutatud tulemuste kohta. Et komisjon saaks neid aruandeid koostada, peab iga liikmesriik komisjonile igal aastal teatama aasta jooksul esitatud ja vastuvõetud teabe-, teavitamis- ja sissenõudmistaotluste arvu, asjakohaste nõuete summa ja sissenõutud summad. Võttes arvesse, et liikmesriigid pidid direktiivi 2001/44/EÜ üle võtma hiljemalt 30. juuniks 2002 ning komisjoni 9. detsembri 2002. aasta direktiivi 2002/94/EÜ (direktiiv, millega kehtestatakse direktiiviga 2001/44/EÜ muudetud direktiivi 76/308/EÜ teatavate sätete üksikasjalikud rakenduseeskirjad) hiljemalt 30. aprilliks 2003, on käesolev aruanne esimene omalaadne ning tugineb teabele, mida liikmesriigid on esitanud aastatel 2003 ja 2004 esitatud ja vastuvõetud teabe-, teavitamis- ja sissenõudmistaotluste kohta.

3. SISSEJUHATAVAD MÄRKUSED DIREKTIIVIDE ÜLEVÕTMISE JA KOHALDAMISE KOHTA

3.1. Direktiivide ülevõtmise tähtaegadest ei peeta kinni

Nagu eespool kirjeldatud, muudeti alusdirektiivi 76/308/EMÜ nõukogu 15. juuni 2001. aasta direktiiviga 2001/44/EÜ, mis tuli siseriiklikku õigussüsteemi üle võtta hiljemalt 30. juuniks 2002. Komisjoni 9. detsembri 2002. aasta direktiiviga 2002/94/EÜ kindlaksmääratud praktilised tingimused tuli riiklikku õigusse üle võtta hiljemalt 30. aprilliks 2003.

¹ EÜT L 73, 19.3.1976, lk 18.

² EÜT L 337, 13.12.2002, lk 41.

³ EÜT L 175, 28.6.2001, lk 17.

Komisjon nendib, et mitu liikmesriiki ei ole nimetatud direktiivides sätestatud tähtaegadest kinni pidanud. Ühel juhul otsustas komisjon pöörduda Euroopa Kohtu poole. Tegemist on Itaalia Vabariigi vastu algatatud menetlusega, mille aluseks on direktiivi 2002/94/EÜ ülevõtmisega seotud riiklikest meetmetest teatamatajätmine (20. detsembri 2004. aasta pressiteade IP/04/1506).

3.2. Direktiivide kohaldamine suhetes uute liikmesriikidega

Ühendatud kohtuasjades C-361/02 ja C-362/02 (Tsapalos ja Diamantakis) pidi kohus vastama küsimusele, kas direktiivi 76/308/EMÜ tuleb tõlgendada nii, et seda kohaldatakse ühes riigis (Itaalia) tekkinud tollimaksuvõlgnevuste suhtes, mille kohta see riik on välja andnud dokumendi enne direktiivi jõustumist teises liikmesriigis (Kreeka), kus asub taotluse saanud asutuse peakorter.

2004. aasta 1. juuli eelotsuses vastas Euroopa Kohus sellele küsimusele, otsustades, et (muudetud) direktiivi 76/308/EMÜ tuleb tõepoolest tõlgendada nii, et seda kohaldatakse ühes riigis tekkinud tollimaksuvõlgnevuste suhtes, mille kohta see riik on välja andnud dokumendi enne direktiivi jõustumist teises liikmesriigis, kus asub taotluse saanud asutuse peakorter. Kohus käsitab direktiivi sätteid protseduurireeglitena, mille kohaldamine ei piirdu üksnes võlgnevustega, mis on tekkinud pärast direktiivi jõustumist liikmesriigis, kus asub taotluse saanud asutuse peakorter. Nimetatud otsus on väga oluline, eriti uute liikmesriikide liitumist silmas pidades.

4. AASTATEL 2003-2004 KASUTATUD VASTASTIKUSE ABI MEETMETE ANALÜÜS

4.1. Sissejuhatavad märkused

4.1.1. Statistika esitamine hilines

Mitu liikmesriiki edastas oma statistika hilja, eirates direktiivi 2002/94/EÜ artikli 29 sätet, mille kohaselt peab iga liikmesriik asjakohase teabe esitama komisjonile igal aastal enne 15. märtsi.

4.1.2. Statistika erinevused

Lisaks on liikmesriikide statistika kohati ebaühtlane. Kui 2003. aasta kohta esitati esimesed andmed, nentis komisjon, et liikmesriikide esitatud statistika oli suuresti erinev. Esmaste deklaratsioonide järgi moodustas kõigi liikmesriikide vastuvõetud sissenõudmistaotluste arv aastal 2003 üksnes 70% saadetud sissenõudmistaotlustest. Nõuete sissenõudmise komitee⁴ koosolekul oktoobris 2004 paluti liikmesriikidel oma statistikat uuesti analüüsida. Parandatud aruannetes, mis komisjonile seejärel esitati, olid liikmesriikide andmete vahelised lahknevused tunduvalt väiksemad. Nii moodustas selle teise arvutuse kohaselt kõigi liikmesriikide aastal 2003 vastuvõetud sissenõudmistaotluste koguarv 99% saadetud sissenõudmistaotlustest. 2004. aasta puhul oli vahe jällegi suurem: deklareeritud saadetud sissenõudmistaotluste arv moodustas 91% deklareeritud vastuvõetud sissenõudmistaotluste arvust.

Liikmesriigid peaksid statistika koostamisel olema tähelepanelikumad.

⁴ Direktiiv 76/308/EMÜ, Art 20.

4.2. Statistilised andmed

Igatahes näitavad liikmesriikide esitatud statistilised andmed, et aastatel 2003 ja 2004 on vastastikuse abistamise võimalusi kasutatud laialdaselt.

4.2.1. Teabetaotlused

Taotlusi saanud liikmesriikide esitatud statistika kohaselt oli nende liikmesriikide vastuvõetud teabetaotluste koguarv:

- aastal 2003: 435,
- aastal 2004: 727 (millest 81 võtsid vastu riigid, kes ühinesid 2004. aastal).

4.2.2. Teavitamistaotlused

Taotlusi saanud liikmesriikide esitatud statistika kohaselt oli nende liikmesriikide vastuvõetud teavitamistaotluste koguarv:

- aastal 2003: 123,
- aastal 2004: 182 (millest 38 võtsid vastu riigid, kes ühinesid 2004. aastal).

4.2.3. Sissenõudmistaotlused

Taotlusi saanud liikmesriikide esitatud statistika kohaselt oli nende liikmesriikide vastuvõetud sissenõudmistaotluste koguarv:

- aastal 2003: 2797,
- aastal 2004: 3735 (millest 326 võtsid vastu riigid, kes ühinesid 2004. aastal).

4.2.4. Sissenõutud võlgnevuste kogusumma

Taotlusi saanud liikmesriikide esitatud statistika kohaselt oli nende liikmesriikide poolt abitaotluste alusel sissenõutud võlgnevuste kogusumma:

- aastal 2003: 5 050 090,55 EUR,
- aastal 2004: 13 857 040,55 (millest 375 109,07 nõudsid sisse riigid, kes ühinesid 2004. aastal).

4.2.5. Rahuldatud sissenõudmistaotluste osakaal

Taotlusi saanud liikmesriikide esitatud statistika kohaselt moodustas nende liikmesriikide poolt sissenõutud võlgnevuste kogusumma võrreldes võlgnevuste kogusummaga, mille puhul neilt abi taotleti:

- aastal 2003: 1,13
- aastal 2004: 1,82

4.3. Statistiliste andmete hindamine

4.3.1. Üldised tähelepanekud

Liikmesriikide osalemine (nii taotlejana kui ka taotluste vastuvõtjana) on riigiti väga erinev. Selliseid erinevusi võib täheldada nii vanade liikmesriikide kui ka uute, 1. mail 2004 ühinenud liikmesriikide vahel.

Erinevus ei ole üllatav, kuna ka inimeste liikuvus on riigiti erinev. Kui teatavate liikmesriikide vahel (näiteks Ühendkuningriigi ja Iirimaa vahel) liiguvad inimesed sageli, mõjutab see ka nende riikide vaheliste vastastikuse abi taotluste arvu.

Kõige rohkem sissenõudmistaoitlusi on välja saatnud Saksamaa. 2004. aastal esitatud sissenõudmistaoitluste deklaratsioonide järgi taotles Saksamaa üksi vastastikust abi 36,14% ulatuses kõigist summadest, mille kohta samal aastal taotlused esitati. Samas nõudsid Saksamaa asutused taotlusi saanud riikide statistika kohaselt sisse 38,59% kõigist võlgnevustest, mis liikmesriigid 2004. aastal teiste liikmesriikide taotlusel sisse nõudsid.

Samuti tuleb märkida, et statistika ei kajasta liikmesriikide vahelise sissenõudmise alase vastastikuse abistamise kogumõju. Nimetatud arvud ei hõlma vastastikuse abistamise tulemusi, mille aluseks on muud, ühendusevälised lepingud, nagu näiteks Skandinaaviamaade vaheline konventsioon 7 detsembrist 1989, OECD ja Euroopa Nõukogu mitmepoolne konventsioon 25 jaanuarist 1988 või ka kahepoolised lepingud, mida mõningad liikmesriigid võivad kohaldada kooskõlas direktiivi 76/308/EMÜ artikliga 23.

Komisjon tõdeb, et viis, kuidas liikmesriigid praegu statistikat edastavad, ei võimalda hinnata vastastikuse abistamise mõju iga maksuliigi võlgnevuste sissenõudmisele eraldi. Et sellist kasulikku analüüsi oleks võimalik teostada, kavatseb komisjon teha ettepaneku, et liikmesriigid näitaksid edaspidi esitatavas statistikas ka teise liikmesriigi taotlusel sissenõutud maksude liigi.

4.3.2. Taotluste arvu suurenemise põhjused aastal 2004 võrreldes 2003. aastaga.

Vastastikuse abi taotluste arvu üha kiiremal kasvul on mitmeid põhjuseid.

Ühest küljest on see otseselt seotud võlgnike käitumisega:

- üldiselt võib tõdeda, et inimeste, kaupade ja kapitali vaba liikumine siseturu raames on lisandunud; seetõttu tekib maksuvõlgnevusi liikmesriikides, kus võlgnikud (enam) ei tegutse;
- konkreetselt puutuvad riiklikud asutused kokku maksujõuetusega seotud pettuseskeemidega, mille puhul võlgnikud korraldavad oma majandustegevust ja haldavad oma vara nii, et asutustel on raske maksuvõlgnevusi sisse nõuda (näiteks luuakse selleks variettevõtteid).

Teisalt tuleb rõhutada, et vastastikuse abi kohaldamisala on märkimisväärselt leianenud:

- esmalt laiendati direktiiviga 2001/44/EÜ kohaldamisala kõigile tulu- ja omandimaksu ning kindlustuspreemiate maksu võlgnevustele. Loomulikult mõjutab vastastikuse abi osutamise võimaluste laiendamine ka liikmesriikide väljasaadetud taotluste statistikat. Laienemine hakkas mõju avaldama eelkõige 2004. aastal (võttes

arvesse, et liikmesriigid võtsid komisjoni direktiivi 2002/94/EÜ, millega kehtestatakse direktiiviga 2001/44/EÜ muudetud direktiivi 76/308/EÜ teatavate sätete üksikasjalikud rakenduseeskirjad, üle alles 2003. aasta jooksul). Seetõttu ei saa välistada, et ühenduse õigusaktide alusel esitatud taotluste ja sissenõutud summade suurenemist kompenseerib (vähemalt osaliselt) selliste vastastikuse abi taotluste ja tulemuste vähenemine, mida varem osutati ühenduseväliste lepingute või kokkulepete alusel,

- teiseks laienes territoriaalne kohaldamisala, kuna 2004. aastal ühines 10 uut liikmesriiki.

Lisaks on võimalik, et suurenemist mõjutas ka nõukogu 17. oktoobri 2000. aasta direktiivi 2000/65/EÜ⁵ vastuvõtmine, millega võeti liikmesriikidelt võimalus nimetada käibemaksuvõlgnevustega seoses kohustuslikus korras ühendusesisene maksuesindaja. Tõenäoliselt muutus vastastikune abi selle direktiivi tõttu käibemaksu sissenõudmise vallas olulisemaks.

4.3.3. Sissenõudmistootluste ja tulemuste vahe

Vaatamata vastastikuse abi kaudu sissenõutud summade märkimisväärsele suurenemisele (2004. aastal võrreldes 2003. aastaga 2,58 korda) võib siiski täheldada suurt vahet summal, millega seoses vahetatakse sissenõudmistootlusi, ning summal, mis ka tõepoolest sisse nõutakse.

See ei ole kuigi üllatav. Kogemus näitab üldiselt, et võlgnevuse sissenõudmise võimalused vähenevad seda enam, mida vanem on võlgnevus. Võttes aga arvesse, et vastastikune abi võlgnevuste sissenõudmiseks välismaal on võrreldes siseriiklike meetmetega üksnes täiendav, tuleb tõdeda, et selle „viimase võimaluse meetme“ tõhusus on suhteline. Seda tõdemust kinnitab tõsiasi, et võlgnevusi, mille puhul taotletakse abi, on nagunii raske sisse nõuda.

Kui liikmesriikidele esitati selle vahe kohta küsimusi (vt punkt 5.2), siis toodi esile teisi põhjuseid:

- pole piisavalt ressursse, et rahuldada teiste liikmesriikide esitatud taotlusi;
- kommunikatsiooniprobleemid nii eri liikmesriikide pädevate asutuste vahel (teave pole piisavalt täpne ja/või värske, vähe tagasisidet) kui ka ühe liikmesriigi pädevate asutuste ja sama riigi kohalike asutuste vahel;
- vastastikuse abi taotlused esitatakse hilja, mistõttu taotluse saanud asutused ei saa võlgnevusi sisse nõuda enne nende aegumist.

Samal ajal ei tohi unustada, et teiste liikmesriikide taotlusi saanud asutuste poolt sissenõutud summade statistika ei võimalda hinnata vastastikuse abi menetluste kogumõju:

- statistika ei võta arvesse summasid, mida võlgnikud maksavad otse taotlusi esitanud asutustele võlanõude või nende asutuste algatatud sissenõudmismenetluse alusel;

⁵ EÜT L 269, 21.10.2000, lk 44.

- peale selle ei kajasta statistika pärast vastastikuse abi taotluste esitamist maksuvõlgade vaidlustamise tulemusel toimunud nõudesummade vähendamist;
- samuti puudutab statistika üksnes taotlusi saanud asutuste poolt sissenõutud summasid ega kajasta võimalikke võlgnevuste kontrollimise kavasid ega tulemusi, mida võivad anda sageli aeganõudvad pooleliolevad menetlused.

5. ÜHENDUSE ALGATUSED SISSENÕUDMISEGA SEOTUD VASTASTIKUSE ABISTAMISE TUGEVDAMISEKS

5.1. Liikmesriikide toetamise meetmed vastastikuse abistamise kohaldamiseks

Kui ühenduse uued, aastatel 2001 ja 2002 vastuvõetud õigusaktid olid hädavajalik eeldus selleks, et liikmesriikide vastastikune abistamine võlgnevuste sissenõudmise vallas muutuks tõhusamaks, siis tuli seadusandliku algatuse kõrvale samas panna ka konkreetseid meetmeid, mis tugevdaksid maksuasutuste vahelist koostööd. Et lahendada direktiivide tõlgendamisel või kohaldamisel tekkida võivaid probleeme ning selgitada välja uusi vajadusi ja tekkivaid küsimusi, toetab komisjon liikmesriike järgmiste meetmete kaudu.

5.1.1. Sissenõudmise komitee abi

Nagu on ettenähtud direktiiviga 2001/44/EÜ muudetud direktiivi 76/308/EMÜ artiklis 20, abistab komisjoni sissenõudmise komitee, mis koosneb liikmesriikide esindajatest ja mille eesistujaks on komisjoni esindaja. Komitee käib koos regulaarselt ning arutab komisjoni ja liikmesriikide esitatud küsimusi ja ettepanekuid.

5.1.2. Programm Fiscalis 2003–2007

Nõukogu ja Euroopa Parlamendi vastuvõetud programm Fiscalis 2003–2007, mille eesmärgiks on tõhustada maksuasutuste ja -ametnike igapäevast koostööd, aitas rahastada mitme maksuvõlgnevuste sissenõudmise alase vastastikuse abistamise teemat käsitlenud seminari korraldamist. Selliseid seminare on korraldatud aastal 2003 Alicante (Hispaanias), aastal 2004 Brugges (Belgias) ning aastal 2005 Bratislavas (Slovakkias). Neil seminaridel vaatlusid mitmete riikide ametnikud üheskoos vastastikuse abistamisega seotud konkreetseid teemasid ja probleeme.

5.2. Uued algatused vastastikuse abi tõhustamiseks

2005. aasta mais saatis komisjon liikmesriikidele dokumendi, milles kutsuti neid üles mõtlema sellele, kuidas võlgnevuste sissenõudmise alast vastastikust abi tõhustada, ning avaldama oma arvamust. Mõttetöö jätkus viimase Fiscalisi seminari raames ning uuesti käsitletakse seda teemat sissenõudmise komitee järgmisel koosolekul.

Selle mõttetöö alusel kavatseb komisjon aastal 2007 esitada konkreetseid ettepanekud, mille keskmes on vastastikuse abistamise menetluste lihtsustamine ning vajadus tugevdada ja lihtsustada kohaldatavaid õigusakte.

6. JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

6.1. Järeldused

Riiklike asutuste vastastikune abistamine maksuvõlgnevuste sissenõudmisel on maksupettuste vastase võitluse oluline element.

Maksuvõlgnevuste sissenõudmisel osutatavat vastastikust abi käsitlev statistika aastate 2003 ja 2004 kohta näitab, et selline rahvusvahelise halduskoostöö vorm on üha enam levinud.

Siiski on summad, mille sissenõudmiseks taotletakse abi, ning summad, mis tänu vastastikusele abistamisele ka tegelikult sisse nõutakse, väga erinevad.

Komisjon kavatseb aastal 2007 esitada konkreetsed ettepanekud sissenõudmise vallas osutatava vastastikuse abi tõhustamiseks. Ettepanekute keskmes on vastastikuse abistamise menetluste lihtsustamine ning vajadus tugevdada ja lihtsustada kohaldatavaid õigusakte.

6.2. Soovitused

- Liikmesriigid peavad maksuvõlgnevuste sissenõudmisel ka edaspidi intensiivselt kasutama vastastikuse abi mehhanisme.
- Nad peavad leidma piisavalt töötajaid, et vastastikuse abi taotlusi saaks kiiresti rahuldada, võttes arvesse, et võlgnevuse sissenõudmise võimalused vähenevad seda enam, mida vanem on võlgnevus.
- Samuti peavad liikmesriigid tagama tõhusama suhtlemise taotlusi esitavate ja taotlusi saavate asutuste vahel. Taotluse esitanud asutustele tuleb piisavalt ja pidevalt tutvustada taotluse saanud asutuste tegevust vastastikuse abi taotluste rahuldamiseks; samas peavad taotluse esitanud asutused tagama, et taotluse saanud asutused saavad kogu asjakohaste võlgnevuste ja võlgnikega seotud vajaliku ning värsket või ajakohastatud info.
- Liikmesriigid peavad tagama, et direktiivi 76/308/EMÜ artikli 25 ja direktiivi 2002/94/EÜ artikli 29 alusel esitatav statistika oleks usaldatav ning et see esitataks eelpool nimetatud ühenduse õigusaktides sätestatud tähtjaks.