

ET

ET

ET



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 1.12.2008
KOM(2008) 807 lõplik

**KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE, EUROOPA PARLAMENDILE NING
EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE,**

**mis käsitleb koordineeritud strateegiat, mille eesmärk on tõhustada käibemaksupettuste
vastast võitlust Euroopa Liidus**

SISUKORD

1.	Sissejuhatus	3
2.	Vajalik on ühenduse lähenemisviis	4
3.	Lühiajaline tegevuskava	4
3.1.	Maksusüsteemide ja maksualase koostöö tõhustamiseks suunatud meetmed, mille eesmärk on <u>vältida käibemaksupettusi</u>	5
3.1.1.	Ühised miinimumstandardid maksukohustuslaste registreerimiseks ja registrist kustutamiseks	5
3.1.2.	Teabe kinnitamine	6
3.1.3.	Arvete esitamise kord	6
3.1.4.	Maksude sissenõutavus ühendusesisestel tehingutel	6
3.2.	Maksuasutuste tegevuse tõhustamiseks suunatud meetmed, mille eesmärk on parandada <u>käibemaksupettuste avastamist</u>	6
3.2.1.	Õigusakti ettepanek ühendusesiseste tehingutega seotud maksudest kõrvalehoidumise vastu võitlemiseks: lühendada andmete esitamise tähtaega	7
3.2.2.	Importimisel kohaldatav käibemaksuvabastus	7
3.2.3.	Liikmesriikidevahelise koostöö tõhustamine	7
3.2.4.	Automaatne andmetele juurdepääs	8
3.2.5.	EUROFISC	8
3.3.	Meetmed, mille eesmärk on laiendada maksuasutuste võimalusi <u>maksude kogumisel ja sissenõudmisel</u>	8
3.3.1.	Solidaarvastutus	8
3.3.2.	Maksude sissenõudmine	9
3.3.3.	Jagatud vastutus kõigi liikmesriikide tulude kaitsel	9
3.4.	Õigusakti ettepanekute pakett	9
4.	Praegustest ettepanekutest kaugemale ulatuvad kaalutlused	10
5.	Kokkuvõte	11

1. SISSEJUHATUS

Komisjon esitas 2006. aasta mais teatise,¹ et käivitada ELi tasandil põhjalik arutelu, mis käsitleb koordineeritud lähenemisviisi maksupettuste vastu võitlemisel siseturul. Sellele järgesid intensiivsed ja viljakad arutelud Euroopa Liidu institutsioonide ning liikmesriikide ja ettevõtjate esindajate vahel.

Komisjoni 23. novembri 2007. aasta teatises,² mis käsitleb teatavaid ELi tasandil kohaldatava maksupettustevastase strateegia kehtestamiseks vajalikke võtmelemente, ja selle kaasaruandes, mis käsitleb maksupettuste vastase strateegia (ATFS) eksperdirühma raames toimunud arutelude hetkeseisu,³ on esitatud hea ülevaade alates 2006. aasta teatisest võetud järelmeetmete kohta. Kõnealused dokumendid olid nõukogu 4. detsembri 2007. aasta järelduste⁴ aluseks.

2008. aasta veebruaris esitas komisjon teatise käibemaksusüsteemi muutmiseks pettustega võitlemise eesmärgil võetava kahe „kaugemale ulatuva” meetme kohta⁵ (ühendusesiseste tehingute maksustamise süsteem ja üldine pöördmaksustamise süsteem). Komisjon näitas samuti üles tahet töötada teatavatel tingimustel välja katseprojekt, et teha kindlaks, kas pöördmaksustamise süsteemi kehtestamine on asjakohane lahendus käibemaksupettuste ärahoidmiseks.

Sellele järgnenud majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu istungil ei suudetud siiski kokku leppida järelduste selliste punktide osas, mida käsitletakse käesolevas teatises. Kuna „kaugemale ulatuvate” meetmete osas ei ole poliitilist kokkulepet, otsustas komisjon keskenduda ainult nn „tavameetmetele”, et tõhustada maksupettustevastaseid tavameetodeid.

Käesoleva teatise eesmärk on sätestada ühtne lühiajaline tegevuskava ja kavandatud meetmete ajakava. Samuti soovitakse käesoleva teatisega alata pikaajalisem arutelu, mille käigus käsitletakse eelkõige maksumaksjate ja maksuasutuste vahelisi suhteid ning infotehnoloogia võimalusi selles kontekstis.

Asjakohane on meenutada, et 2006. aasta teatises käsitleti kõiki makse. Sellele järgnenud arutelude käigus jõuti selgele seisukohale, et kõige suuremat tähelepanu tuleb pöörata käibemaksupettustele.

Seepärast käsitletakse käesolevas teatises ainult maksude sissenõudmist ja käibemaksu. See ei tähenda, et muudes valdkondades meetmeid ei võeta. Peagi esitab komisjon ettepaneku halduskoostöö parandamiseks seoses muude maksudega (va käibemaks) ja ühtsete aktsiisimaksudega.

¹ KOM(2006)254 (lõplik), 31.5.2006.

² KOM(2007)758 (lõplik), 23.11.2007.

³ SEK(2007)1584, 23.11.2007.

⁴ Nõukogu järeldused, 4. detsember 2007, 15698/07 (Presse 270).

⁵ KOM(2008)109 (lõplik), 22.2.2008 ja SEK(2008)249, 22.2.2008.

2. VAJALIK ON ÜHENDUSE LÄHENEMISVIIS

Nõukogu tunnistas 2006. aasta novembri ja 2007. aasta juuni järeldestes⁶ vajadust kehtestada pettustevastane strateegia ühenduse tasandil, et täiendada ja toetada riiklike meetmeid. Euroopa Parlament on samuti väljendanud oma toetust ELi maksupettustevastasele strateegiale.

Tõhusaks käibemaksupettuste vastaseks võitluseks siseturul on vaja ühist lähenemisviisi nii õigusloome valdkonnas kui ka käibemaksusüsteemi operatiivjuhtimise teatavates aspektides, mis seni on olnud ainult liikmesriikide pädevuses.

Erinevused operatiivtasandil eri liikmesriikide vahel võivad anda petturitele võimaluse vähendada aluseks olevate ühenduse seadusandlike meetmete tõhusust, viies oma tegevuse üle liikmesriikidesse, kus kõnealuseid meetmeid ei ole tõhusalt rakendatud.

Kuna eri liikmesriikides kohaldatav kord on erinev, suurendab see samuti ettevõtete kulusid, mis on seotud nõuete täitmisega. Hea näide selle kohta on riiklikud sätted, mis käsitlevad käibemaksukohustuste täitmist elektroonilisel teel.

Õigusakti ettepaneku väljatöötamisel üritab komisjon leida tasakaalustatud lahendust ühenduse lähenemisviisi vajaduse ning riiklike struktuuride ja maksuasutuste tavade arvessevõtmise vahel. Kavandatud meetmete tõhususe tagamiseks tuleb kõnealusest hoolikalt kujundatud tasakaalust kogu institutsioonidevahelise läbirääkimisprotsessi käigus kinni pidada.

3. LÜHIAJALINE TEGEVUSKAVA

Komisjoni esitatud aruannetes,⁷ mis käsitlevad maksupettuste vastase strateegia (ATFS) eksperdirühma raames toimunud arutelude hetkeseisu, on esitatud ülevaade eri meetmetest, mida on analüüsitud.

Juhtpõhimõtted on olnud järgmised:

- maksuasutused vajavad kiiret ja täpset teavet;
- tuleb optimeerida seda, kuidas ja mil määral maksuasutused seda teavet kasutavad;
- tuleb laiendada petturite vastu võitlemise võimalusi;
- tuleb võtta arvesse seaduskuulekate ettevõtjate vajadusi ja ootusi, eelkõige mitte suurendada tarbetut halduskoormust, millega kaasnevad nõuete täitmisega seotud lisakulud, ning tagada ettevõtjatele õiguskindlus.

⁶ Nõukogu järeldested, 28. november 2006, 15502/06 (Presse 332) ja 5. juuni 2007, 10319/07 (Presse 126).

⁷ SEK(2007)740, 25.5.2007 ja SEK(2007)1584, 23.11.2007.

Paljud ettepanekud on tagasi lükatud, kuna need ei ole kooskõlas kõnealuste juhtpõhimõtetega.

Muude meetmete puhul on esmatähtis leida õige tasakaal kõnealuste teataval määral vastolus olevate põhimõtete vahel.

Meetmed, mille kohta komisjon kavatses teha ettepaneku või mida komisjon kavatses rakendada, võib jagada kolme rühma. Esimesse rühma kuuluvate meetmete eesmärk on takistada võimalikel petturitel käibemaksusüsteemi kuritarvitamist, teise rühma meetmed on suunatud käibemaksupettuste avastamiseks kasutatavate vahendite tõhustamisele ning kolmanda rühma meetmete eesmärk on parandada võimalusi petturite karistamiseks ja pettuse tagajärjel tasumata jäänud käibemaksu sissenõudmiseks.

3.1. Maksusüsteemide ja maksualase koostöö tõhustamiseks suunatud meetmed, mille eesmärk on vältida käibemaksupettusi

3.1.1. Ühised miinimumstandardid maksukohustuslaste registreerimiseks ja registrist kustutamiseks

Nõuetekohane ja kehtiv käibemaksukohustuslasena registreerimise number on oluline element kehtivates käibemaksureeglites, kuna sellega määratakse kindlaks kohaldatavad eeskirjad ja kohustused, eelkõige ühendusesisese kaubanduse valdkonnas. Nii maksuasutused kui ka ettevõtjad vajavad õiget teavet ettevõtja käibemaksukohustuste kohta. Praegu ei ole see teave siiski alati usaldusväärne. Mõned liikmesriigid säilitavad käibemaksukohustuslasena registreerimise numbril kehtivana isegi juhul, kui asjaomane maksukohustuslane on olnud seotud käibemaksupettusega ja ära kadunud. Registreerimisel on samuti oluline kontrollida, kas ettevõtja tegelikult majandustegevusega tegeleb. Pettusi saab ära hoida, kui võimalikel petturitel on keerulisem esitleda ennast ühendusesiseseks kauplemiseks registreeritud maksukohustuslasena.

Ettevõtjatel ja maksuasutustel peab olema võimalik usaldada isiku käibemaksukohustusi käsitlevat teavet. Teabe usaldusväärsust saab suurendada, kehtestades ELi tasandil miinimumstandardid maksukohustuslaste registreerimiseks käibemaksualases teabevahetussüsteemis (VIES) ja kõnealusest registrist kustutamiseks. Kõnealused miinimumstandardid hõlmavad tõeseid andmeid, mida ettevõtja peab enne käibemaksukohustuslasena registreerimise numbril saamist esitama, kohustust kustutada käibemaksukohustuslasena registreerimise number VIES andmebaasist, kui teatavad tingimused ei ole täidetud, ning teatavaid objektiivseid kriteeriume, mis peavad registreerimise ja registrist kustutamise ajal olema täidetud. Nõukogu tunnistas oma 4. detsembri 2007. aasta järeldustes, et ühendusesisest kaubandust reguleerivate käibemaksureeglite nõuetekohaseks toimimiseks on vaja saada asjakohastatud teavet ettevõtja käibemaksukohustuse kohta ning toetas töö jätkamist ettevõtjate registreerimise ja registrist kustutamise ühise lähenemisviisi väljatöötamisel. Komisjon esitab õigusakti ettepaneku, mis hõlmab käesolevas punktis kavandatud ühiseid miinimumstandardeid.

3.1.2. Teabe kinnitamine

Asjaomane teave tuleb kõige tõhusamal viisil teha kättesaadavaks ka ettevõtjatele. Praegu saavad ettevõtjad kontrollida oma selliste äripartnerite käibemaksukohustuslasena registreerimise numbri kehtivust, kes on käibemaksukohustuslasena registreeritud teises liikmesriigis. Samas esitavad ainult teatavad liikmesriigid teavet sellise äripartneri nime ja aadressi kohta. Juba on saavutatud kokkulepe, mille kohaselt on võimalik saada kõikides liikmesriikides elektrooniliselt kinnitus ettevõtja nime ja aadressi kohta. Kõnealune kinnitus peaks samuti tagama päringu esitajale rohkem õiguskindlust, kuna see on asjaomasele maksuasutusele siduv. Komisjon kavatseb sätestada õigusakti ettepanekus üksikasjaliku korra.

3.1.3. Arvete esitamise kord

Arvete esitamine on kehtiva käibemaksusüsteemi keskne osa. Õigusakti ettepanek, mille eesmärk on lihtsustada, ühtlustada ja uuendada kehtivat arvete esitamise korda, peaks vähendama ettevõtjate halduskoormust. Kõnealuse korra järgimise lihtsustamine aitaks kindlasti vähendada pettusi.

Sellised meetmed nagu ühtsed ladustamise ajad ja arvete esitamise tähtaega käsitlevad ühtsed eeskirjad võivad lihtsustada kontrolli liikmesriikides. Praegu on juhtumeid, kus pöördmaksustamise põhimõttele vastava tarne puhul kohaldatakse kauba saaja liikmesriigis kehtivat arvete esitamise korda, kuid teises liikmesriigis asutatud tarnija maksukontrolli puhul kohaldatakse teistsugust korda.

3.1.4. Maksude sissenõutavus ühendusesisestel tehingutel

Ühendusesiseseid tehinguid käsitleva teabe vahetamine liikmesriikide vahel on peamine element, mille abil ostjaliikmesriik saab asjakohaseid tarneid kindlaks teha. Selleks peavad liikmesriigid sarnaselt tõlgendama käibemaksu sissenõutavust ühendusesisestel tarnetel ja kaupade soetamisel, et tagada teabe samaaegne esitamine mõlemas liikmesriigis. Eri arvamused põhjustavad erinevusi, mis vähendab kogutud teabe kasutavust. Sellised erinevused vähendavad nõukogus praegu arutusel oleva koondaruannete ja käibemaksudeklaratsioonide tähtaegade lühendamist käsitleva õigusakti mõju. Seetõttu esitab komisjon ettepaneku kõnealuste erinevuste kõrvaldamiseks.

3.2. Maksuasutuste tegevuse tõhustamiseks suunatud meetmed, mille eesmärk on parandada käibemaksupettuste avastamist

Piiriülese käibemaksupettuse avastamine Euroopa Liidus sõltub olulisel määral teabest, mis saadakse ühendusesiseste tehingute kohta. Kõnealust teavet esitavad ettevõtjad ja vahetavad liikmesriigid 1993. aastal kehtestatud korra kohaselt. Selleks et praeguses majanduskeskkonnas tõhusalt võidelda maksupettuste vastu, tuleb parandada ajastust, kättesaadavat teavet ning kõnealuse teabe kvaliteeti ja käsitlemist.

3.2.1. *Õigusakti ettepanek ühendusesiseste tehingutega seotud maksudest kõrvalehoidumise vastu võitlemiseks: lühendada andmete esitamise tähtaega*

Kooskõlas nõukogu 5. juuni 2007. aasta järeldustega esitas komisjon juba 2008. aasta märtsis õigusakti ettepaneku, mille eesmärk on lühendada ajavahemikku, mille jooksul ettevõtjad peavad teatama ühendusesisestest tehingutest ja maksuasutused peavad vahetama sellekohast teavet⁸. Kõnealuse ettepaneku eesmärk on tagada, et sihtliikmesriigi maksuasutusi teavitatakse palju kiiremini nende territooriumil toimunud ühendusesisestest soetamistest, et kõnealused liikmesriigid saaksid varem meetmeid võtta.

3.2.2. *Importimisel kohaldatav käibemaksuvabastus*

Avastatud käibemaksupettuste puhul on selgunud, et kehtivate eeskirjade oluline puudus on asjaolu, et kuritarvitatakse importimisel kohaldatavat käibemaksuvabastust, kui importimise järel tarnitakse või antakse kaubad üle teise liikmesriiki. Nõuetekohaselt ei ole korraldatud teabevahetus impordiliikmesriigi tolli- ja maksuasutuste vahel ega asjakohase teabe tõhus esitamine teisele liikmesriigile. Seepärast esitab komisjon ühenduse tasandil ühtlustatud eeskirjad, mis käsitlevad kõnealuse maksuvabastuse kohaldamist.

3.2.3. *Liikmesriikidevahelise koostöö tõhustamine*

Komisjon koostab praegu aruannet, milles hinnatakse halduskoostöö toimimist. See on esimene aruanne pärast käibemaksualast halduskoostööd käsitleva uue määruse jõustumist 2004. aastal.

Kõnealuses aruandes keskendutakse meetmetele, mis on hiljuti halduskoostöö parandamiseks võetud. Kuna teave on teises liikmesriigis tõhusa kontrolli läbiviimiseks äärmiselt oluline, tuleks seda vahetada automaatselt, mis oli ka 2004. aasta määruse eesmärk. Kõnealuse aruandega võimaldatakse need meetmed läbi vaadata ja vajaduse korral neid muuta, et muuta need tõhusamaks.

Lisaks on Fiscalis programmi raames võetud mitmeid meetmeid, et tagada heade tavade vahetamist ja kontrollialast koostööd. Auditi valdkonnas arendab ja parandab komisjon e-auditi vahendeid. Samuti julgustab komisjon liikmesriike kasutama rohkem mitmepoolse kontrolli võimalusi ning on audiitorite ja koordinaatorite jaoks välja andnud juhised selle kontrollivahendi kasutamiseks. Lisaks on loodud projektirühmad, kes uurivad kassaaparaatide kuritegelikku kasutamist ja liikmesriikide vahel vahetatava teabe kvaliteediga seotud küsimusi, et jagada riskianalüüsi ja -juhtimise häid tavasid (selle kohta antakse välja ka käsiraamat). Korraldatakse seminare ja töökohtumisi, et liikmesriigid saaksid jagada kogemusi ning teadmisi käibemaksupettuste vastase võitluse valdkonnas.

Halduskoostöö on oluline osa kehtivas käibemaksusüsteemis, mida liikmesriigid eraldi hallata ei saa. Komisjon tunnistab, et sellise koostöö tegemiseks on vaja küllaltki palju töötajaid ning seetõttu tuleks leida tõhusamaid viise ja paremaid tavasid.

⁸ KOM(2008)147 (lõplik), 17.3.2008.

3.2.4. Automaatne andmetele juurdepääs

Komisjon rõhutab, et praegu tuleb teises liikmesriigis asutatud ettevõtja kohta põhiteabe saamiseks saata taotlus teise liikmesriigi pädevatele asutustele. Tegelikult on see protsess aeganõudev ja tihti ei peeta vastamisel tähtaegadest kinni. Seepärast teeb komisjon ettepaneku kehtestada usaldusväärne õiguslik raamistik, millega võimaldatakse ühe liikmesriigi pädevale asutusele automaatne juurdepääs teise liikmesriigi andmebaasis olevatele andmetele, mis on seotud maksukohustuslase tuvastamisega ja tema tegevusega. Eeldatakse, et ühelt poolt vähendab selline automaatne juurdepääs taotluste arvu ja seeläbi ka töötajate koormatust ning teiselt poolt kiirendab teabevahetust. Loomulikult ei hõlma selline juurdepääs tundlikku teavet, nt teavet hinnakujunduse kohta.

3.2.5. EUROFISC

Teine paljulubav lähenemisviis käsitleb Euroopa võrgustiku (nn Eurofisc) loomist ja selle eesmärk on parandada liikmesriikidevahelist operatiivkoostööd käibemaksupettuste vastase võitluse valdkonnas. Eurofisc võrgustiku peamine ülesanne on ühelt poolt tagada käibemaksupettuste vastu võitlemiseks suunatud mitmepoolne varajase hoiatamise mehhanism, mis võib loodetavasti kujuneda teatavaks ühendusesiseste tehingute riski hindamise ühiseks süsteemiks, ja teiselt poolt koordineerida teabevahetust ja osalevate liikmesriikide tegevust varajase hoiatuse saamisel, nagu seda on juba rakendatud Eurocanet võrgustiku puhul, mille arendas välja Belgia maksuamet ning mida toetasid komisjon ja Euroopa Pettustevastane Amet.

Oma 7. oktoobri 2008. aasta järeldustes⁹ kiitis komisjon selle võrgustiku põhistruktuuri heaks. Komisjon osaleb selles arutelus suure huviga ja töötab välja ettepanekut, et luua sellise võrgustiku usaldusväärne õiguslik alus.

3.3. Meetmed, mille eesmärk on laiendada maksuasutuste võimalusi maksude koqumisel ja sissenõudmisel

Komisjon esitab meetmed, et laiendada maksuasutuste võimalusi sisse nõuda piiriülestel tehingutel tasumata jäänud käibemaks. Samuti julgustatakse liikmesriike võtma kohtulikul tasandil meetmeid nende territooriumil asutatud selliste petturite suhtes, kelle tegevuse tõttu jäi käibemaks teises liikmesriigis tasumata.

3.3.1. Solidaarvastutus

Tarnijal on kohustus teatada ühendusesisestest tehingust, et kauba saaja liikmesriik saaks teavet tema territooriumil toimunud maksustatavate tehingute kohta. Kõnealuse aruandekohustuse täitmata jätmise korral ei saa kõnealune liikmesriik teavet, mis võiks aidata kaasa käibemaksupettuste avastamisele.

Tuleb märkida, et solidaarvastutust käsitlev kord on kehtivas käibemaksudirektiivis juba sätestatud, kuid seni on liikmesriigid seda kohaldanud ainult riigisiseste tehingute suhtes. Seepärast võib piiriüleste tehingutega seotud aruandekohustuse täitmata jätmist käsitada piisava põhjusena, mille alusel pidada ettevõtjat solidaarselt

⁹ Nõukogu järeldused, 7. oktoober 2008, 13784/08 (Presse 279).

vastutavaks sellises liikmesriigis toimunud maksupettuse eest, kellel ei olnud asjakohase teabe puudumise tõttu võimalik võtta meetmeid maksupettuse vastu.

Sellisel lähenemisviisil on kaks tagajärge. See peaks oluliselt parandama aruandluse kvaliteeti, mis on kontrolli oluline osa. Maksuasutustele pakutav täiendav vahend muudab petuskeemide kasutamise keerulisemaks.

3.3.2. Maksude sissenõudmine

Komisjon esitab ettepaneku, mille eesmärk on parandada liikmesriikide võimalusi maksude piiriülel kogumisel. Sundtäitmist või ettevaatusabinõusid võimaldavad ühtsed vahendid peaksid vähendama asjaomaste asutuste halduskoormust ja tagama kiirema reageerimise, mis on sellise koostöö edukuseks esmatähtis.

3.3.3. Jagatud vastutus kõigi liikmesriikide tulude kaitse

Majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu kutsus 4. detsembri 2007. aasta kohtumisel liikmesriike üles kehtestama riiklikul tasandil asjakohased õigusaktid, et tagada käibemaksupetturite suhtes kohaldatavate sanktsioonide ja kriminaalmenetluse osas võrreldav kaitse, hoolimata sellest, kas toimepandud pettuse tõttu jääb maksutulu laekumata nende oma riigi territooriumil või teiste liikmesriikide territooriumil.

Paljud liikmesriigid on selle üleskutse kohaselt võtnud järelmeetmeid ja algatanud selles küsimuses sisearutelu. Teised liikmesriigid ei ole seni võtnud mingeid meetmeid.

Komisjon rõhutab vajadust kaitsta kõigis liikmesriikides nõuetekohaselt mis tahes käibemaksutuluseid, olenemata sellest, millises liikmesriigis käibemaks tasumisele kuulub. Komisjon jätkab järelevalvet eri liikmesriikides võetavate järelmeetmete üle ning võib esitada ettepanekud, kui kooskõlastatud ja vabatahtlikud meetmed ei anna soovitud tulemusi.

3.4. Õigusakti ettepanekute pakett

Enamiku eespool nimetatud ettepanekute rakendamiseks peab komisjon esitama ettepanekud, mille üle tuleb konsulteerida Euroopa Parlamendi ja Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega ning mis tuleb nõukogus arutelude käigus võtta vastu ühehäälselt.

Pidades silmas eri meetmeid ja vajadust muuta mitut ELi õigusakti, otsustas komisjon esitada kõnealused meetmed kolme paketina, vastavalt muudetava õigusakti laadile, võttes samas arvesse meetmete kiireloomulisust ja ettevalmistustööde järge.

Nagu eespool juba märgitud, esitati 2008. aasta märtsis esimene õigusakti ettepanek, mis käsitleb tähtaegade lühendamist, et kiirendada teabevahetust liikmesriikide vahel.

Peagi esitatavas esimeses õigusakti ettepanekute pakett keskendutakse maksude kogumisele ja sissenõudmisele piiriülestel juhtudel¹⁰.

Teine pakett on seotud liikmesriikide vahelise halduskoostöö tugevdamisega¹¹. Ettepanekuga kavandatakse olulisi muudatusi kehtivas määruses 1798/2003. Täiendavad muudatused võivad tuleneda halduskoostööd käsitlevast komisjoni aruandest. Kuna muudatusi on palju ja õiguslikku raamistikku on vaja ühtlustada, leiab komisjon, et asjakohane on kõnealune määrus uuesti sõnastada.

Kolmas õigusakti ettepanekute pakett hõlmab teatavaid pettustevastaseid meetmeid, kuid paketi üldeesmärk on parandada käibemaksusüsteemi toimimist, eelkõige arvete esitamise korda.

4. PRAEGUSTEST ETTEPANEKUTEST KAUGEMALE ULATUVAD KAALUTLUSED

Tehnoloogiline areng on viimastel aastatel muutnud ettevõtjate ja maksuasutuste omavahelist suhtlemisviisi. Enamik liikmesriike lubavad või teatavatel juhtudel nõuavad, et deklaratsioonid esitatakse elektrooniliselt. Paljud liikmesriigid on teinud edusamme e-auditi valdkonnas, kuid õiguslikud ja haldusalased takistused pärsivad selle täiendavat arengut. Kõnealustel edusammudel on siiski piiratud mõju, kuna neid kohaldatakse kehtivas traditsioonilises maksumaksjate ja maksuasutuste vahelisi suhteid reguleerivas raamistikus, mis hõlmab aruannete esitamist korrapäraste ajavahemike järel ja juhuauditeid. Tuleb tunnistada, et üldiselt ei ole ELi käibemaksusüsteemi haldamine arenenud kooskõlas infotehnoloogia edusammudega.

Paljud väljaspool Euroopat asuvad riigid on tõepoolest juba jõudnud kaugemale ja arendanud välja menetlused, mille puhul maksumaksjad ja -asutused vahetavad teavet reaajas või iga päev, ning seega parandanud oluliselt kontrollivahendeid.

Teatavad liikmesriigid uurivad uusi viise, kuidas suhelda maksumaksjatega ja peavad ettevõtjatega arutelusid sellistes küsimustes, nagu nõuete järgmise kord ja järelevalve, kusjuures arutelude eesmärk on vähendada maksuasutuste sekkumist ja ettevõtjate halduskoormust. Ühelt poolt on võimalus täiustada olemasolevaid mudeleid, kuid teiselt poolt tuleb vältida olukorda, kus eri liikmesriikides kehtivad vastuolulised käibemaksunõuded teevad ettevõtjatele täiendavaid takistusi. Seepärast soovib komisjon tungivalt liikmesriikidel kooskõlastada oma sammud infotehnoloogia valdkonnas.

Kuigi käibemaksusüsteemi haldamine on peamiselt liikmesriikide ülesanne, on nii ettevõtjate kui ka maksuasutuste huvides, et seda kaalutletakse ELi tasandil. Komisjon soovib väga käivitada kõnealust pikaajalist lähenemisviisi käsitleva arutelu

¹⁰ Kavandatud meede on seotud järgmiste punktidega: „Solidaarvastutus” (punkt 3.3.1), importimisel kohaldatava käibemaksuvabastuse tingimused (punkt 3.3.2) ja „Maksude sissenõudmine” (punkt 3.3.2).

¹¹ Kavandatud meetmed on seotud järgmiste punktidega: „Automaatne andmete juurdepääs”, (punkt 3.2.4), „Maksukohustuslaste nime ja aadressi kinnitamine teabevahetussüsteemis VIES” (punkt 3.1.2), „Miinimumstandardid maksukohustuslaste registreerimiseks käibemaksualases teabevahetussüsteemis VIES ja kõnealusest registrist kustutamiseks” (punkt 3.1.1), „Jagatud vastutus kõigi liikmesriikide tulude kaitsel” (punkt 3.3.3) ja „EUROFISC” (punkt 3.2.5).

ja seda koordineerida. Sellise töö puhul on edu saavutamiseks esmatähtis kaasata kohe alguses kõik sidusrühmad ja tagada, et kõik osaleksid avatult.

Seepärast soovitab komisjon luua ajutise töörühma, kuhu kuuluvad maksuasutuste töötajad ning suurte, väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate esindajad. Kõnealuse ajutise töörühma eesmärk on uurida, kuidas IT-vahendite abil saaks vastastikust kasu silmas pidades parandada maksumaksjate ja -asutuste koostööd käibemaksukohustuste, auditi ja üldise suhtluse valdkonnas ning mil määral on võimalik jõuda kokkuleppele põhiteabe kogumise osas, ilma et piirataks võimalust nõuda vajaduse korral lisateavet.

Kõnealuse töörühma täpsed volitused ja töömeetodid (alarühmad eri valdkondades) tuleb kõigi asjaosalistega kokku leppida hiljem. Praegu on oluline, et liikmesriigid ja ettevõtjate esindajad tagaksid edukaks tööks vajalikud eksperditeadmised ja vahendid.

Hollandi maksuamet kavatseb 2009. aasta jaanuari lõpus korraldada käibemaksupettustealase seminari, mille käigus käsitletakse muude teemade hulgas ka vajadust pikaajalise lähenemisviisi järele. Sellel seminaril on liikmesriikidel, ettevõtjate esindajatel ja komisjonil võimalus esimest korda vahetada seisukohti kõnealuses küsimuses.

Kõnealune töö on oluline, pidades silmas liikmesriikide ja komisjoni kohustust vähendada ettevõtjate halduskoormust, millest käibemaksuga seotud koormus moodustab suure osa.

5. KOKKUVÕTE

Eespool esitatud lühiajaline tegevuskava tugineb liikmesriikidega kahe aasta jooksul peetud ulatuslikele aruteludele. Tegevuskavas esitatakse üldine lähenemisviis, mille eesmärk on tõhustada vahendeid, mida maksuasutused kasutavad võitluseks käibemaksupettuste vastu protsessi eri etappides.

Komisjon tunnistab oma vastutust ja esitab kõnealused õigusakti ettepanekud õigeaegselt. Komisjon on teadlik, et paljud ettepanekud on küllaltki olulised ning käsitlevad ettevõtete koormuse ja tõhusa maksuhalduse vahelist tasakaalu, mis on tundlik küsimus ning võib põhjustada ulatuslikke arutelusid, kui komisjon esitab konkreetsed ettepanekud.

Lisaks tuleb muuta teatavaid pikaajalisi haldustavasid ning liikmesriigid peavad üles näitama paindlikkust ja tahet sellega kohanemisel. Teatavate meetmete (nt automaatne andmete juurdepääs) puhul tuleb tehnilisel tasemel teha palju tööd, milleks liikmesriigid peavad tagama vajalikud vahendid.

Igat eespool nimetatud meedet eraldi käsitledes on selge, et ükski neist ei ole ainus ja üldine lahendus käibemaksupettuste kõrvaldamiseks.

Iga üksikmeede peaks andma lisaväärtust, kuid ainult kõigi meetmete tervikliku rakendamise teel tagatakse maksuasutustele asjakohane raamistik võitluseks käibemaksupettuste vastu.

ELi tasandil kohaldatava pettustevastse strateegia edu sõltub sellest, millised meetmed kiidab heaks nõukogu ja kui kiiresti kõnealused meetmeid seejärel rakendatakse. Seepärast lasub peamine vastutus liikmesriikidel.

Sellest olenemata ei käsita komisjon kõnealust tegevuskava lõplikuna, vaid esimese olulise sammuna sellise koordineeritud lähenemisviisi kehtestamisel, mille eesmärk on võidelda käibemaksupettuste vastu ELis. Komisjon leiab, et pingutusi tuleb jätkata ja kutsub kõiki asjaosalisi üles jätkama koostööd sama aktiivselt nagu seni.

Annex 1: Legislative proposals

Proposal presented in March 2008

Measure	Necessary changes in legislation
Reducing timeframes (3.2.1.)	VAT Directive 2006/112/EC and Regulation 1798/2003

A first set of proposals

Measures	Necessary changes in legislation
Joint and Several Liability (3.3.1.)	VAT Directive 2006/112/EC and potentially an Implementing Regulation
Fixing the conditions for the VAT exemption at importation (3.2.2.)	VAT Directive 2006/112/EC and potentially an Implementing Regulation
Mutual assistance in Recovery (3.3.2.)	New Regulation

A second set of proposals.

Measures	Necessary changes in legislation
Automated access to data (3.2.4.)	Recast of Regulation 1798/2003
Confirmation of name and address of taxpayers in VIES (3.1.2.)	Recast of Regulation 1798/2003
Common minimum standards for registration and deregistration in VIES (3.1.1.)	Recast of Regulation 1798/2003 and potentially an Implementing Regulation
Shared responsibility for the protection of all Member States Revenues (3.3.3.)	Recast of Regulation 1798/2003
EUROFISC (3.2.5.)	Recast of Regulation 1798/2003

A third set of proposals.

Measures	Necessary changes in legislation
-----------------	---

Invoicing rules (3.1.3.)	VAT Directive 2006/112/EC
Chargeability on Intra-Community transactions (3.1.4.)	VAT Directive 2006/112/EC