EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2025 11 14
COM(2025) 686 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

dėl ES administracinio bendradarbiavimo PVM srityje sistemos vertinimo

{SWD(2025) 350 final}

1. ĮVADAS

Pridėtinės vertės mokestis (PVM) yra suderintas vartojimo mokestis Europos Sąjungoje (ES), taikomas daugumos prekių ir paslaugų pardavimui, įskaitant valstybių narių tarpvalstybinius sandorius, taip pat importui. Jis yra vienas pagrindinių valstybių narių pajamų šaltinių ir tiesiogiai prisideda prie ES biudžeto. Siekiant apsaugoti ES finansinius interesus ir sklandų vidaus rinkos veikimą reikalinga visapusiška ES valstybių narių bendradarbiavimo sistema, padedanti užtikrinti, kad prekėms ir paslaugoms nustatytas PVM būtų taikomas tinkamai, o sukčiavimo problema būtų sprendžiama tinkamomis priemonėmis. Siekiant geriau suprasti, kokio masto iššūkis yra siekis kontroliuoti ES vidaus sandoriams taikomą PVM, paminėtina, kad 2023 m. valstybių narių tarpusavio sandorių vertė sudarė 4,135 trln. EUR[1], o aktyvių prekiautojų buvo 6,5 mln.[2] PVM nuostoliai dėl dažniausiai taikomos sukčiavimo PVM schemos, vadinamos dingusio prekiautojo sukčiavimu Bendrijoje (toliau – MTIC), sudaro 12,5–32,8 mlrd. EUR per metus[3].

Per pastaruosius kelerius metus ES priėmė keletą svarbių sprendimų, kuriais siekiama sustiprinti šį bendradarbiavimą neužkraunant pernelyg didelės naštos apmokestinamiesiems asmenims dėl pareigos teikti ataskaitas. Naujausias toks sprendimas – 2025 m. kovo 11 d. priimtas iniciatyvos „PVM skaitmeniniame amžiuje“ dokumentų rinkinys[4]. 2030 m. įsigaliojus naujoms pareigoms teikti skaitmenines ataskaitas valstybės narės bus geriau pasirengusios kovoti su tarpvalstybiniu sukčiavimu PVM ir apsaugoti savo pajamas. 2020 m. ES nusprendė kovoti su sukčiavimu elektroninės prekybos PVM naudodama iš mokėjimo paslaugų teikėjų gautus tarptautinių mokėjimų duomenis[5]. Nuo 2024 m. sausio mėn. duomenimis gali naudotis kovos su sukčiavimu ekspertai ir tikimasi, kad pirmoji rezultatų ataskaita bus parengta artimiausiais mėnesiais. 2018 m. ES administracinio bendradarbiavimo PVM srityje sistemos kovos su sukčiavimu priemonės buvo gerokai sustiprintos leidžiant „Eurofisc“ (kovos su sukčiavimu ekspertų tinklui) bendrai tvarkyti PVM duomenis siekiant nustatyti sukčiavimą PVM. Tai leido greitai padaryti didelę pažangą kovojant su sukčiavimu PVM ES lygmeniu.

Šios ES administracinio bendradarbiavimo PVM srityje sistemos[6] vertinimo ataskaitos tikslas – informuoti Europos Parlamentą ir Tarybą apie 2023–2024 m. Komisijos atlikto vertinimo išvadas ir siūlomus tolesnius veiksmus. Be to, tai yra ta pati ataskaita, kurią

---

1 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Intra-EU_trade_in_goods_-_main_features.

2 Remiantis valstybių narių pateiktais metiniais statistiniais duomenimis.

3 2024 m. tyrimas „VAT compliance gap due to Missing Trader Intra-Community (MTIC) fraud“, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dd40080c-bd27-11ef-91ed-01aa75ed71a1/language-en.

4 https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-digital-age-vida_en?prefLang=lt

5 Tarybos direktyva (ES) 2020/284 dėl tam tikrų reikalavimų mokėjimo paslaugų teikėjams nustatymo ir Tarybos reglamentas (ES) 2020/283 dėl priemonių, kuriomis stiprinamas administracinis bendradarbiavimas kovojant su sukčiavimu PVM.

6 Tarybos reglamentas (ES) Nr. 904/2010 dėl administracinio bendradarbiavimo ir kovos su sukčiavimu PVM srityje, OL L 268, 2010 10 12, p. 1–18.

Komisija kas penkerius metus teikia Europos Parlamentui ir Tarybai dėl administracinio bendradarbiavimo PVM srityje taikymo[7].

2. VERTINIMO IŠVADOS

Vertinime analizuojamas ES administracinio bendradarbiavimo PVM srityje sistemos veikimas pagal standartinius vertinimo kriterijus (veiksmingumo, rezultatyvumo, aktualumo, suderinamumo ir ES pridėtinės vertės), siekiant įvertinti visas bendradarbiavimo priemones, numatytas pagrindiniame Tarybos reglamente (ES) Nr. 904/2010 dėl administracinio bendradarbiavimo ir kovos su sukčiavimu PVM srityje. Šios priemonės skirstomos į toliau nurodytas kategorijas.

- **Keitimasis informacija** – mokesčių administratoriai gali prašyti papildomos informacijos apie apmokestinamuosius asmenis, kuri yra naudinga vykdant nacionalines kontrolės procedūras.
- **Tarpvalstybiniai auditai** – mokesčių administratoriai gali sudaryti daugiašalę audito grupę, kuri kartu analizuotų su PVM susijusią įmonių padėtį.
- **Bendri duomenys** – PVM informacijos mainų sistemoje (VIES) pateikiami visi duomenys apie valstybių narių vykdomus tarpvalstybinius sandorius.
- **Eurofisc** – mokesčių administratorių kovos su sukčiavimu ekspertų tinklas, kuris gali bendrai tvarkyti informaciją siekdamas nustatyti sukčiavimą ir veikia kaip išankstinio perspėjimo mechanizmas.
- **Informacijos teikimas apmokestinamiesiems asmenims** – prieš tiekdami prekes ir teikdami paslaugas apmokestinamieji asmenys gali patikrinti kitoje valstybėje narėje esančio kliento PVM mokėtojo kodo galiojimą.

Prie ataskaitos pridedamame tarnybų darbiniame dokumente pateikiama išsami informacija apie įvairias bendradarbiavimo formas, o šioje ataskaitoje glaustai apžvelgiamos svarbiausios vertinimo išvados.

2.1. Veiksmingumas

Įvairių bendradarbiavimo PVM srityje priemonių veiksmingumas buvo įvertintas atsižvelgiant į šiuos konkrečius ES sistemos tikslus:

- **gerinti esamų administracinio bendradarbiavimo priemonių naudojimą** kovos su sukčiavimu PVM srityje ir **gerinti valstybių narių keitimąsi informacija**;
- **prisidėti prie kovos su sukčiavimu PVM** greitai ir veiksmingiau nustatant ir išardant su PVM susijusius sukčiavimo tinklus;
- **gerinti plataus pobūdžio požiūrį** į kovą su sukčiavimu PVM ir jo prevenciją užtikrinant greitesnio ir labiau koordinuoto reagavimo pajėgumus ir geresnę įvairių institucijų (administratorių, muitinės, teisėsaugos ir baudžiamojo persekiojimo institucijų) prieigą prie PVM informacijos.

Kalbant apie pirmąjį tikslą, **pagal ES sistemą toliau gerinamas administracinis bendradarbiavimas PVM srityje** suteikiant teisinį pagrindą, kuris paverčiamas skirtingomis bendradarbiavimo priemonėmis, leidžiančiomis valstybėms narėms veiksmingai bendradarbiauti. Šios priemonės turėtų būti laikomos priemonių rinkiniu,

[7] Tarybos reglamento (ES) Nr. 904/2010 59 straipsnis.

kuriuo mokesčių administratoriai galėtų naudotis pagal savo poreikius. Valstybės narės tai vertina kaip ES administracinio bendradarbiavimo PVM srityje sistemos privalumą.

Iš įvairių bendradarbiavimo priemonių turbūt matomiausia yra keitimasis informacija, tačiau ja naudojamasi rečiau nei praeityje. Pavyzdžiui, keitimosi informacija pateikus prašymą atvejų skaičius per pastaruosius šešerius metus sumažėjo beveik 25 proc. ir 2023 m. nusistovėjo ties 30 000 atvejų. Toks bendradarbiavimas yra gerai įtvirtintas ES administracinio bendradarbiavimo PVM srityje sistemoje. Tačiau 28 proc. atvejų visa informacija gaunama pasibaigus 30 dienų terminui. Dėl to gauta informacija tampa ne tokia vertinga ir tai trukdo valstybėms narėms imtis veiksmingų kovos su sukčiavimu veiksmų. Todėl po truputį vis pereinama prie veiksmingesnių bendradarbiavimo priemonių, pavyzdžiui, „Eurofisc“. Panaši pastaba buvo pateikta ir dėl tarpvalstybinių auditų. Anksčiau valstybės narės pradėdavo daugiau tokių auditų, kurie tuo metu buvo laikomi veiksminga kovos su karuseliniu sukčiavimu priemone. Tačiau išplėtojus „Eurofisc“ tą pačią informaciją galima surinkti greičiau ir tam nereikia vykdyti koordinuotų tarpvalstybinių auditų.

Valstybės narės laiko „Eurofisc“ veiksmingiausia bendradarbiavimo priemone ir palankiai vertina tinklo teikiamą lankstumą. Ekspertai, kuriuos jų institucijos paskyrė bendradarbiauti tinkle, kasdien glaudžiai bendradarbiauja ir gali atsakyti į prašymus – tam nereikia ilgai keistis informacija. „Eurofisc“ taip pat turi specialiai šiam tinklui sukurtas elektronines priemones, kuriomis automatizuojamas duomenų rinkimas ir atliekamas preliminarus rizikos vertinimas – užduotys, kurios iki 2019 m. buvo atliekamos rankiniu būdu. Tai leidžia geriau panaudoti ekspertines žinias ir sutelkti dėmesį į galutines analizes. Valstybės narės palankiai vertina tai, kad jos gauna sukčiavimo signalus, pagrįstus aplinkybių analize ir galimų PVM nuostolių įvertinimu. Būtinų kovos su sukčiavimu veiksmų galima imtis greičiau, tam nereikia dar kartą konsultuotis su kitomis šalimis.

Galiausiai ES sistema taip pat yra naudinga apmokestinamiesiems asmenims, nes padeda ES vidaus prekiautojams vykdyti savo pareigą tikrinti savo kliento kitoje valstybėje narėje PVM mokėtojo kodo galiojimą. Šiuo tikslu teikiama iki 17 mln. VIES užklausų per dieną, o šios sistemos naudojimas vertinimo laikotarpiu išaugo. Prekiautojai palankiai vertina tai, kad kliento pateikta informacija nedelsiant patvirtinama. Sistema taip pat leidžia prekiautojams išsaugoti įrodymus, kad jie atliko patvirtinimą, kuriuos jie gali pateikti mokesčių administratoriui audito atveju.

Kalbant apie antrąjį tikslą – **prisidėti prie kovos su sukčiavimu PVM**, vertinime daugiausia dėmesio skiriama „Eurofisc“, kaip centrinei priemonei, kurią valstybės narės naudoja siekdamos nustatyti tarpvalstybinį sukčiavimą PVM. Dėl tinklo „Eurofisc“ veikimo ir rezultatų jį labai vertina pagrindiniai naudotojai – valstybių narių institucijos. Jis tenkina jų poreikius, susijusius su tarpvalstybinių sandorių kovos su sukčiavimu PVM analize. 2024 m. tinklas nustatė 14,8 mlrd. EUR vertės įtarimų sukčiavimu. Tai reikštų 3 mlrd. EUR galimų PVM nuostolių. Palyginti su 2024 m. MTIC atotrūkio tyrimu, ši suma sudaro tik 24 proc. apskaičiuoto žemesnio MTIC sukčiavimo lygio. Tai rodo, kad „Eurofisc“ turėtų nustatyti daugiau tarpvalstybinio sukčiavimo PVM atvejų. Atlikus vertinimą nustatytos galimos „Eurofisc“ veiksmingumo didinimo priemonės, kurios išsamiau aprašytos toliau šioje ataskaitoje.

„Eurofisc“ tinkamai tenkina valstybių narių poreikius, susijusius su galimybe administracinėmis priemonėmis kovoti su sukčiavimu PVM. Be to, jo rezultatai kasmet

gerėja vidutiniškai 20 proc., o prieiga prie naujų informacijos šaltinių, pvz., muitinės duomenų ir informacijos apie automobilių registraciją, gerokai padidino „Eurofisc“ pajėgumus nustatyti tarpvalstybinį sukčiavimą PVM. Atlikus vertinimą taip pat nustatyta, kad papildoma informacija, įskaitant tikrųjų savininkų registrus ir bankų duomenis, galėtų padėti šiam tinklui nustatyti naujus sukčiavimo tinklus randant ryšių, kurie nėra matomi vien iš PVM duomenų.

1 lentelė. Sukčiavimo PVM sandorių, kuriuos „Eurofisc“ aptiko naudodamasis sandorių tinklo analize, sumos[8]

	2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Atskleistų sukčiavimo ar įtartinų sandorių, susijusių su dingusio prekiautojo sukčiavimu Bendrijoje, suma (mln. EUR)	3 300	8 100	10 874	12 735	12 100
Atskleistų sukčiavimo ar įtartinų sandorių, susijusių su transporto priemonėmis, suma (mln. EUR)	nėra duomenų	nėra duomenų	nėra duomenų	1 899	2 700
Nustatytų sukčiautojų skaičius	2 093	2 161	2 907	5 171	6 147
Išregistruotų PVM mokėtojų skaičius	495	775	1 942	2 995	2 665

Kalbant apie paskutinį tikslą – gerinti **plataus pobūdžio požiūrį į kovą su sukčiavimu PVM**, – atlikus vertinimą padaryta išvada, kad ES sistema šiuo atžvilgiu buvo nesėkminga. ES sistemos suteikiamos galimybės keistis informacija su Europos kovos su sukčiavimu tarnyba (OLAF) ir ES teisėsaugos bendradarbiavimo agentūra (Europolu) nėra naudojamos arba naudojamos tik retkarčiais, nes toks keitimasis informacija negali vykti OLAF ar Europolo iniciatyva, jį gali iššaukti tik „Eurofisc“. OLAF atveju „Eurofisc“ niekada nepasinaudojo šia galimybe, o Europolo atveju ja naudojosi retai. Todėl norėdamos susisiekti su OLAF arba Europolu valstybės narės vis dar labiau linkusios naudotis nacionaliniais kanalais, o ne ES sistemos teikiamomis galimybėmis. Be to, tiesioginė prieiga prie PVM informacijos, kuria keičiamasi pagal ES sistemą, suteikiama tik mokesčių administratoriams, o kai kuriais ribotais atvejais – muitinėms. Tačiau ši informacija yra labai svarbi kitoms institucijoms, tiriančioms tarpvalstybinį sukčiavimą PVM, įskaitant nacionalines teisėsaugos institucijas ir ES įstaigas.

OLAF užbaigė administracinius sukčiavimo muitų srityje atvejų tyrimus ir pateikė rekomendacijų dėl 2022–2024 m. laikotarpiu išvengtų muitų, kurių suma siekia apie 1,12 mlrd. EUR, susigrąžinimo. Europolas teikė vertingą paramą Europos prokuratūros atliekamiems tyrimams, taip pat atitinkamus duomenis jis savanoriškai gauna tik tiesiogiai iš nacionalinių teisėsaugos institucijų. Šie atvejai yra neatsiejami nuo sukčiavimo importui taikomu PVM ir OLAF informavo atitinkamas nacionalines institucijas apie savo išvadas, susijusias su sukčiavimu PVM, kad būtų galima imtis veiksmų nacionaliniu lygmeniu. Kaip savo Specialiojoje ataskaitoje Nr. 8/2025 nustatė Europos Audito Rūmai (EAR), nors iki šiol valstybių narių bendradarbiavimas su OLAF muitų ir mokesčių klausimais CP42 sukčiavimo atveju apsiribojo sukčiavimu nuvertinant prekes, 2024 m. OLAF pradėjo koncentruotis į sukčiavimą neteisėtai į ES įvežtoms ir galutiniams vartotojams elektroninės prekybos būdu išsiųstoms prekėms taikomais importo muitais ir PVM ir šiuo klausimu

[8] Statistinius duomenis pateikia tinklas „Eurofisc“, jie taip pat skelbiami Komisijos interneto svetainėje (https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-and-administrative-cooperation/eurofisc_en?prefLang=lt). MTIC atliekant sandorių tinklo analizę nustatomas nuo 2020 m., o su transporto priemonėmis susijęs sukčiavimas – nuo 2023 m.

bendradarbiauti su valstybėmis narėmis. Be to, OLAF taip pat aktyviai siekia nustatyti priedangos įmonių, kurios su PVM susijusio sukčiavimo schemose naudojamos kaip apgaulingos importuotojos, PVM registracijos centrus. Galiausiai nuo 2024 m. OLAF pradėjo tyrimus dėl sukčiavimo importo muitais ir PVM, susijusio su importu iš tolimų interneto platformų pagal vieno langelio principu veikiančią importo sistemą. Tai apima išsamią kryžminę importo ir PVM duomenų patikrą naudojant pažangias analitines priemones sukčiavimui PVM nustatyti.

Europos prokuratūros kompetencijai priklauso tirti tarpvalstybinį sukčiavimą PVM, kurio bendra žala yra ne mažesnė kaip 10 mln. EUR, ir už jį patraukti baudžiamojon atsakomybėn. 2024 m. Europos prokuratūra pradėjo tyrimus dėl tarpvalstybinio sukčiavimo PVM, kurio žala įvertinta 13,15 mlrd. EUR. Šiuo metu „Eurofisc“ ir Europos prokuratūra nesikeičia informacija ES lygmeniu. Siekdama gauti reikiamą informaciją Europos prokuratūra turi remtis nacionaliniais kanalais, o tai vėlina tokios informacijos perdavimą ir apsunkina išsamių įrodymų duomenų rinkimo procesą. **Europos prokuratūrai suteikus tiesioginę prieigą ES lygmeniu prie atitinkamų PVM duomenų, susijusių su tarpvalstybiniais sandoriais, būtų supaprastintas su sukčiavimu PVM susijusių įrodymų rinkimas ir būtų sukurta viena bendra prieiga prie bet kokių papildomų duomenų apie sukčiavimą PVM, kurie yra svarbūs Europos prokuratūros tyrimams ir baudžiamajam persekiojimui**. Valstybės narės nenoriai dalijasi PVM duomenimis per „Eurofisc“ be aiškaus teisinio pagrindo, nustatyto Reglamente (ES) Nr. 904/2010.

Tačiau labai svarbi PVM informacija, kuria keičiamasi pagal ES sistemą, šioms ES institucijoms nėra prieinama ir turi būti gaunama vykdant dvišalį keitimąsi informacija. Dėl to duomenų gavimas vėluoja ir jie yra fragmentiški. Tai mažina kovos su sukčiavimu PVM veiksmingumą ES lygmeniu. Be to, 2023 m. kovo mėn.[9] Taryba pabrėžė, kad kovojant su nusikalstamomis organizacijomis itin svarbus didesnis policijos, sienų ir pakrančių apsaugos tarnybų, muitinių, teisminių, administracinių ir mokesčių administravimo institucijų tarpusavio bendradarbiavimo, taip pat bendradarbiavimo su ES institucijomis, įstaigomis, agentūromis ir atitinkamais ES tinklais lygis. Šios nusikalstamos organizacijos užsiima tarpvalstybiniu sukčiavimu PVM kaip savo kitos neteisėtos veiklos finansavimo priemone. 2021 m. Taryba[10] susitarė dėl ES prioritetų kovos su sunkių formų ir organizuotu nusikalstamumu srityje pasitelkiant Europos kovos su nusikalstamumo grėsmėmis daugiadalykę platformą (EMPACT). Sukčiavimas PVM yra vienas iš šių prioritetų. Be to, turi būti tinkamai atsižvelgiama į keliose specialiosiose ataskaitose dėl PVM sistemos pateiktas EAR išvadas[11].

---

9 Tarybos išvados dėl kovos su organizuotu ir sunkių formų tarptautiniu nusikalstamumu ES politikos ciklo nuolatinio tęsinio. EMPACT 2022 +

https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7100-2023-INIT/lt/pdf.

10 Kova su organizuotu nusikalstamumu: Taryba nustatė 10 prioritetų ateinantiems 4 metams https://www.consilium.europa.eu/lt/press/press-releases/2021/05/26/fight-against-organised-crime-council-sets-out-10-priorities-for-the-next-4-years/.

11 Specialioji ataskaita 08/2025 „Sukčiavimas pridėtinės vertės mokesčiu importo srityje. Taikant supaprastintas importo muitinės procedūras ES finansiniai interesai nepakankamai apsaugomi“. Specialioji ataskaita 12/2019 „Elektroninė prekyba: vis dar reikia įveikti nemažai su PVM ir muitų surinkimu susijusių iššūkių“. Specialioji ataskaita 19/2017 „Importo procedūros: teisinės sistemos trūkumai ir neveiksmingas įgyvendinimas daro poveikį ES finansiniams interesams“. Specialioji ataskaita 24/2015 „Kova su sukčiavimu PVM Bendrijos viduje: reikia imtis daugiau veiksmų“. Specialioji ataskaita 13/2011 „Ar 42 muitinės procedūros kontrolė leidžia užkardyti ir aptikti PVM vengimą?“.

Tai rodo platesnio požiūrio į šią problemą poreikį ES lygmeniu, tačiau dabartinė ES administracinio bendradarbiavimo PVM srityje sistema to veiksmingai neužtikrina.

2.2. Rezultatyvumas

Valstybės narės pareiškė, kad yra patenkintos administracinio bendradarbiavimo priemonių rezultatyvumu[12]. ES administracinio bendradarbiavimo PVM srityje sistemos reikalavimų laikymosi našta daugiausia tenka mokesčių administratoriams, kurie įgyvendina bendradarbiavimo mechanizmus ir koordinuoja savo veiklą. Dėl pačios sistemos mokesčių mokėtojai ar piliečiai nepatiria jokių tiesioginių išlaidų. Priešingai, ja siekiama supaprastinti prieigą prie informacijos ir sumažinti reikalavimų laikymosi išlaidas, atsirandančias dėl PVM direktyvos[13] arba nacionalinės teisės aktų.

Kalbant apie administracinę naštą, pažymėtina, kad nedaug valstybių narių sugebėjo pateikti tikslų jų patiriamų su IT ar žmogiškaisiais ištekliais, kurie yra būtini, kad administracinis bendradarbiavimas PVM srityje tinkamai veiktų, susijusių išlaidų įvertį, tačiau keli pateikti įverčiai neviršijo 250 000 EUR per metus už tokią sistemą kaip VIES, kurią kiekvieną dieną mokesčių mokėtojai 17 milijonų kartų naudoja savo sąskaitoms faktūroms išrašyti. Be tokios sistemos mokesčių mokėtojai patirtų daug didesnes reikalavimų laikymosi išlaidas ir finansinę riziką tiekdami prekes vidaus rinkoje. Centrines elektronines sistemas, tokias kaip sandorių tinklo analizė[14] ir Centrinė elektroninė mokėjimo informacijos sistema (CESOP)[15], Komisija kuria naudodamasi programa „Fiscalis“[16] – tai leidžia išvengti poreikio kurti panašias sistemas visose 27 valstybėse narėse. Sandorių tinklo analizė yra rizikos analizės priemonė, kuriai naudojami VIES duomenys apie tarpvalstybinius sandorius. Ji padėjo „Eurofisc“ nustatyti 14,6 mlrd. EUR vertės įtartinų sandorių ir 2023 m. išregistruoti 2 352 PVM mokėtojus, taip sutaupant milijardus eurų PVM pajamų. CESOP renka duomenis apie tarptautinius mokėjimus ir suteikia galimybę „Eurofisc“ sutikrinti PVM duomenis su duomenimis apie gavėjus, kad būtų lengviau nustatyti sukčiavimą PVM elektroninėje prekyboje. Kalbant apie kitas sistemas, Komisija užtikrina, kad nacionaliniu lygmeniu sukurtos sistemos būtų sąveikios ir visoms valstybėms narėms sutaupytų išlaidų. Šiuo atžvilgiu nauda gerokai nusveria išlaidas.

Be to, vertinime nurodoma, kad dalis bendradarbiavimo priemonių dubliuojasi. Kai kurios pareigos teikti ataskaitas galėtų būti panaikintos siekiant sumažinti mokesčių

---

[12] Pažymėtina, kad valstybės narės ne visada gali pateikti PVM administracinio bendradarbiavimo išlaidų įverčius. Nors 61 proc. valstybių narių mano, kad nauda yra didesnė už išlaidas, 25 proc. valstybių narių nežino, ar taip yra.

[13] 2006 m. lapkričio 28 d. Tarybos direktyva 2006/112/EB dėl pridėtinės vertės mokesčio bendros sistemos, OL L 347, 2006 12 11.

[14] Sandorių tinklo analizė yra Komisijos sukurta ir prižiūrima elektroninė sistema, skirta padėti „Eurofisc“ rinkti ir analizuoti duomenis. Tikslus jos veikimas yra neskelbtinas, tačiau apskritai sandorių tinklo analizė padeda „Eurofisc“ vizualiai matyti įmonių tarpusavio ryšius sukčiavimo schemoje ir PVM, kuriam kyla rizika, mastą. Komisija neturi prieigos prie tų duomenų.

[15] CESOP yra nauja elektroninė sistema, skirta kovai su sukčiavimu PVM elektroninės prekybos sektoriuje. Ji pradėta naudoti 2024 m. sausio mėn. Ji gauna duomenis apie tarptautinius mokėjimus iš mokėjimo paslaugų teikėjų ir juos palygina su PVM ataskaitų teikimu. Tikslas – nustatyti nepakankamai ataskaitų teikiančias arba jų visai neteikiančias įmones. Komisija ją taip pat kuria ir prižiūri neturėdama tiesioginės prieigos prie tvarkomų duomenų.

[16] Reglamentas (ES) 2021/847, kuriuo nustatoma bendradarbiavimo mokesčių srityje programa „Fiscalis“ ir panaikinamas Reglamentas (ES) Nr. 1286/2013.

administracijoms ir mokesčių mokėtojams tenkančią administracinę naštą, kai informacija tampa nebeaktuali arba prieinama kur nors kitur.

2.3. Suderinamumas

Kalbant apie ES sistemos suderinamumą, vertinime atsižvelgiama tiek į vidaus, tiek į išorės aspektus. Kalbant apie vidinį suderinamumą, atlikus vertinimą nenustatyta jokių Tarybos reglamento (ES) Nr. 904/2010 nuostatų ir įvairių bendradarbiavimo priemonių sąveikos neatitikimų, nepaisant pakartotinių ir dažnų pakeitimų. Valstybės narės yra patenkintos priemonių įvairove ir dauguma jų nepraneša apie šių priemonių tarpusavio neatitikimus, net jei kai kuriais atvejais jos iš dalies dubliuojasi. Valstybės narės pasirenka savo poreikiams tinkamą priemonę.

Kalbant apie išorinį suderinamumą, Tarybos reglamento (ES) Nr. 904/2010 ir kitų ES teisės aktų, pvz., PVM direktyvos, Direktyvos dėl administracinio bendradarbiavimo apmokestinimo srityje[17] arba Direktyvos dėl savitarpio pagalbos vykdant reikalavimus[18], nuostatos nesidubliuoja – jos veikiau viena kitą papildo. Iš tiesų administracinio bendradarbiavimo PVM srityje gerinimas visiškai dera su kitomis ES politikos sritimis, susijusiomis su PVM. Tačiau nesuderinamumu galėtų būti laikoma tai, kad Tarybos reglamente (ES) Nr. 904/2010 nėra teisinės nuostatos, kuria siekiama palengvinti tikrą ir veiksmingą „Eurofisc“ dalyvaujančių mokesčių administratorių ir kitų tyrimo įstaigų ir (arba) agentūrų, pvz., Europos prokuratūros, OLAF ir Europolo, bendradarbiavimą PVM srityje ES lygmeniu. Be to, OLAF atveju tai neatitinka Tarybos reglamento (EB) Nr. 515/97[19] nuostatų, susijusių su administraciniu bendradarbiavimu muitų teisės aktų srityje, nes sukčiavimas muitų srityje yra neatsiejamas nuo sukčiavimo importui taikomu PVM ir galbūt sukčiavimo PVM ES viduje. Nors visų šių institucijų tarpusavio bendradarbiavimo poreikis yra plačiai pripažįstamas, keitimasis informacija praktiškai nevykdomas arba neturi aiškaus teisinio pagrindo. Visų pirma dėl to, kad Europos prokuratūrai nesuteikiama tiesioginė prieiga ES lygmeniu prie atitinkamų PVM duomenų apie tarpvalstybinius sandorius ir kad OLAF turi ribotas galimybes bendradarbiauti su „Eurofisc“ ir valstybėmis narėmis, taip pat dėl nepraktiškų su Europolo bendradarbiavimu susijusių aspektų šių institucijų galimybės veiksmingiau prisidėti prie kovos su sukčiavimu PVM yra mažesnės. Šios problemos yra ypač aktualios, nes kompetencija mokesčių srityje visų pirma priklauso valstybėms narėms ir yra labai opi politiniu požiūriu, o „Eurofisc“ neturi nei juridinio asmens statuso, nei hierarchinės struktūros.

2.4. ES pridėtinė vertė

Be ES administracinio bendradarbiavimo PVM srityje sistemos valstybės narės turėtų remtis dvišaliais ar daugiašaliais susitarimais, nes tarpvalstybiniams sandoriams vis tiek būtų reikalinga bendra mokesčių administratorių vykdoma kontrolė. Jei nebūtų ES sistemos, nacionalinėms elektroninėms sistemoms kurti ir jų sąveikumui su kitomis šalimis užtikrinti reikėtų papildomų išlaidų.

---

[17] 2011 m. vasario 15 d. Tarybos direktyva 2011/16/ES dėl administracinio bendradarbiavimo apmokestinimo srityje, ir panaikinanti Direktyvą 77/799/EEB.

[18] 2010 m. kovo 16 d. Tarybos direktyva 2010/24/ES dėl savitarpio pagalbos vykdant reikalavimus, susijusius su mokesčiais, muitais ir kitomis priemonėmis.

[19] 1997 m. kovo 13 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 515/97 dėl valstybių narių administracinių institucijų tarpusavio pagalbos ir dėl pastarųjų bei Komisijos bendradarbiavimo, siekiant užtikrinti teisingą muitinės ir žemės ūkio teisės aktų taikymą.

Be to, kovai su sukčiavimu PVM, susijusiu su tarpvalstybiniais sandoriais, reikalingas glaudus **visų** valstybių narių bendradarbiavimas, kad ši kova turėtų ilgalaikį poveikį. Nacionaliniai ar net regioniniai sprendimai nebūtų veiksmingi. Sukčiautojai pasinaudotų tokio tinklo silpnybe įsiregistruodami mažiausiai bendradarbiaujančioje šalyje.

Galiausiai, jei nebūtų ES sistemos, padidėtų ir su veiklos vykdymu ES susijusios išlaidos. Mokesčių mokėtojams naudinga tai, kad jie vienoje bendroje interneto svetainėje gali patikrinti visų ES PVM mokėtojo kodų galiojimą ir išvengti būtinybės sukurti 27 sąsajas su nacionalinėmis duomenų bazėmis.

2.5. Aktualumas

ES administracinio bendradarbiavimo PVM srityje sistema tebėra aktuali, nes tarpvalstybiniams sandoriams taikomos taisyklės lieka nepakitusios, o sukčiautojai ir toliau naudojasi šių taisyklių trūkumais. Įvade nurodytame MTIC atotrūkio tyrime apskaičiuota, kad sukčiautojai ir toliau naudojasi pereinamąja tarpvalstybiniams sandoriams skirta PVM sistema, todėl valstybės narės netenka didelių pajamų. PVM surinkimo atotrūkis toliau mažėja – tai rodo, kad nacionalinis sukčiavimas PVM mažėja. Tačiau valstybės narės vis dar labai jaučia tarpvalstybinio sukčiavimo PVM schemų keliamą grėsmę. „Eurofisc“ tebėra veiksmingiausia administracinė kovos su tokio pobūdžio sukčiavimu priemonė, o tai įrodo ES sistemos aktualumą.

3. IŠVADOS DĖL ES ADMINISTRACINIO BENDRADARBIAVIMO PVM SRITYJE SISTEMOS VEIKIMO

Iš bendrų vertinimo išvadų matyti, kad ES administracinio bendradarbiavimo PVM srityje sistema iš esmės veiksmingai sudaro sąlygas mokesčių administratoriams naudotis visomis būtinomis priemonėmis tarpvalstybiniams sandoriams kontroliuoti PVM tikslais. Valstybių narių bendradarbiavimu siekiama sumažinti mokesčių ekspertams tenkančią administracinę naštą ir padidinti kontrolės veiksmingumą. ES sistema tebėra aktuali ir suderinama, tačiau turi būti peržiūrėtas jos išorinis suderinamumas, kad geriau atitiktų platesnį kovos su sukčiavimu PVM pobūdį. Be to, sistemos ES pridėtinė vertė mokesčių administratoriams ir mokesčių mokėtojams yra aiški.

ES sistema pasiekia didesnę dalį jai keliamų tikslų, tačiau platesnio kovos su sukčiavimu PVM pobūdžio veiksmingumas tebėra aktuali problema. Siekdamos kontroliuoti didėjantį ES vidaus sandorių skaičių valstybės narės yra labai priklausomos nuo skirtingų bendradarbiavimo priemonių. Tačiau dėl didelio tarpvalstybinių sandorių skaičiaus valstybės narės buvo priverstos daugiau remtis VIES, todėl jos gali automatiškai gauti informaciją kartu su „Eurofisc“ ir greitai patikrinti įtariamo sukčiavimo atvejus. Kitos bendradarbiavimo priemonės paliekamos ne tokiems skubiems atvejams. Tai patvirtino mokesčių administratoriai, su kuriais konsultuotasi atliekant vertinimą.

Bendrą PVM duomenų rizikos analizę teikia „Eurofisc“. 2020–2024 m. „Eurofisc“ nustatė 49,8 mlrd. EUR vertės įtartinų sandorių. Ši suma galėtų būti dar didesnė, jei „Eurofisc“ turėtų prieigą prie kitų informacijos šaltinių, kurių šiuo metu nėra ES administracinio bendradarbiavimo PVM srityje sistemoje, tačiau kuriais paprastai gali naudotis mokesčių administratoriai nacionaliniu lygmeniu. Kovos su sukčiavimu PVM tikslais būtų naudinga išplėsti sąrašą duomenų, kuriuos gali tvarkyti „Eurofisc“. Pavyzdžiui, turėdamas prieigą prie duomenų apie tikruosius savininkus „Eurofisc“ galėtų kovoti su statytinių naudojimu

sukčiavimo PVM schemose. Prieiga prie bankų registrų ir reguliarūs ryšiai su kovos su pinigų plovimu institucijomis (finansinių tyrimų padaliniais[20]) leistų su sukčiavimu kovojančioms institucijoms geriau taikyti lėšų sekimo metodą.

Pagrindinė išvada yra ta, kad, nors Sąjungos teisės aktais dėl administracinio bendradarbiavimo PVM srityje sukuriama patikima ir gerai veikianti glaudaus atitinkamų institucijų tarpusavio bendradarbiavimo sistema, sukčiavimas PVM tebėra didelė finansinė grėsmė nacionaliniams ir ES biudžetams. Be to, kaip pripažino Taryba, didelis sukčiavimas PVM taip pat kelia pavojų ES saugumui, nes organizuotos nusikalstamos grupės sukčiavimo PVM būdu gautą pelną dažnai naudoja kitų formų nusikaltimams, pavyzdžiui, cigarečių kontrabandai ar prekybai narkotikais, finansuoti.

Atsižvelgiant į tai, nustatyti šie pagrindiniai administracinio bendradarbiavimo PVM srityje būdai, kuriais galima dar labiau sumažinti sukčiavimą PVM:

- supaprastinti „Eurofisc“ gebėjimą nustatyti sukčiavimą PVM ir veikti kaip išankstinio perspėjimo mechanizmui siekiant sukčiavimą sustabdyti administracinėmis priemonėmis;
- intensyvinti mokesčių administratorių ir muitinių tarpusavio bendradarbiavimą kovoje su sukčiavimu importui taikomu PVM, numatant OLAF, „Eurofisc“ ir nacionalinių muitinių bei mokesčių administratorių administracinio bendradarbiavimo sistemą, įskaitant tiesioginę prieigą prie atitinkamų duomenų; tai taip pat pažymėjo EAR savo specialiosiose ataskaitose Nr. 24/2015 ir Nr. 8/2025[21];
- stiprinti įvairių administracijų, tokių kaip OLAF, teisėsauga ir baudžiamojo persekiojimo institucijos, pvz., Europolas ir Europos prokuratūra, plataus pobūdžio bendradarbiavimą ES lygmeniu, įskaitant tiesioginę prieigą prie atitinkamų duomenų ES lygmeniu pagal atitinkamus šių institucijų įgaliojimus, atsižvelgiant į atitinkamas duomenų apsaugos ir procedūrines apsaugos priemones.

4. TOLESNI VEIKSMAI

Siekdama išspręsti pirmiau išvardytus klausimus Komisija apsvarstys galimybę iš dalies pakeisti ES administracinio bendradarbiavimo PVM srityje sistemą daugiausia dėmesio skirdama plataus pobūdžio kovos su sukčiavimu PVM aspektams, atsižvelgdama į šiuo metu vykdomą ES kovos su sukčiavimu struktūros peržiūrą[22].

---

[20] 2024 m. gegužės 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2024/1640 dėl mechanizmų, kuriuos valstybės narės turi įdiegti finansų sistemos naudojimo pinigų plovimui ar teroristų finansavimui prevencijos tikslais.

[21] Žr. specialiosios ataskaitos 24/2015 „Kova su sukčiavimu PVM Bendrijos viduje: reikia imtis daugiau veiksmų“ 12 rekomendaciją ir specialiosios ataskaitos 08/2025 „Sukčiavimas pridėtinės vertės mokesčiu importo srityje. Taikant supaprastintas importo muitinės procedūras ES finansiniai interesai nepakankamai apsaugomi“ 93 ir 107 dalis.

[22] Bendros kovos su sukčiavimu struktūros, susijusios su ES finansiniais interesais, peržiūra užtikrinant veiksmingą ir rezultatyvų bendradarbiavimą su Europos prokuratūra siekiant apsaugoti ES biudžetą, https://commission.europa.eu/about/organisation/college-commissioners/piotr-serafin_en?prefLang=lt.

4.1. „Eurofisc“ stiprinimas

Pastaraisiais metais valstybės narės „Eurofisc“ laikė veiksminga administracine kovos su tarpvalstybiniu sukčiavimu PVM priemone. Šis tinklas turi privilegijuotą prieigą prie PVM informacijos ir veiksmingų rizikos analizės priemonių, įskaitant automatizuotą duomenų rinkimą ir išankstinę analizę, – šios priemonės labai pagerino tinklo veikimą. Valstybės narės taip pat pripažįsta „Eurofisc“ pridėtinę vertę ir jo vaidmenį kovojant su sukčiavimu PVM. Siekdama išnaudoti šį potencialą Komisija išnagrinės:

1. ar reikia stiprinti „Eurofisc“ valdymą ir atskaitomybę;
2. ar tinklui **„Eurofisc“** galėtų būti naudinga **papildoma informacija, pvz., banko sąskaitų registrai, įmonių nuosavybės duomenys arba informacija apie pinigų plovimą** siekiant nustatyti sukčiavimo kaltininkus ir jų finansinį turtą;
3. kaip užtikrinti, kad į **„Eurofisc“ signalus būtų reaguojama laiku pritaikant administracines priemones sukčiavimui sustabdyti, pvz., greitą PVM mokėtojo kodų pripažinimą negaliojančiais**, kuriomis sutrumpinamas laikas, per kurį sukčiautojas gali imtis veiksmų.

4.2. Platesnio kovos su sukčiavimu PVM pobūdžio užtikrinimas

ES administracinio bendradarbiavimo PVM srityje sistema galėtų būti dar atviresnė kitoms institucijoms pagal jų įgaliojimus kovos su sukčiavimu PVM, visų pirma karuseliniu sukčiavimu, srityje. Tai ypač svarbu Europos prokuratūrai, atliekančiai daugybę su tarpvalstybiniu sukčiavimu PVM susijusių tyrimų. **Tiesioginė prieiga prie ES lygmens PVM duomenų bazių, pvz., VIES arba CESOP**, gerokai sutrumpintų jos duomenų rinkimo darbą. Tai būtų ne mažiau svarbu ir OLAF atliekant administracinius sukčiavimo muitų srityje tyrimus ir koordinuojant muitinių, PVM institucijų ir „Eurofisc“ tarpusavio bendradarbiavimą.

Plataus pobūdžio požiūrio į kovą su sukčiavimu PVM stiprinimas yra vienas iš konkrečių ES administracinio bendradarbiavimo PVM srityje sistemos tikslų. Atlikus vertinimą matyti, kad sistema šiuo atžvilgiu buvo nesėkminga, nes joje numatytas labai ribotas „Eurofisc“ bendradarbiavimas su OLAF ir Europolu. Komisija apsvarstys galimybę pertvarkyti šią sistemos dalį ir įvertins sprendimus, įskaitant tiesioginę prieigą prie informacijos, kuria keičiamasi pagal ES sistemą, pagal šių institucijų įgaliojimus ir poreikius.

Komisija išnagrinės:

1. būdus sustiprinti bendrą ES administracinio bendradarbiavimo sistemą, kad būtų užtikrintas veiksmingesnis plataus pobūdžio požiūris į kovą su sukčiavimu PVM;

2. trumpuoju laikotarpiu – galimybes užtikrinti Europos prokuratūros reglamento[23] ir OLAF reglamento[24] suderinamumą su ES administracinio bendradarbiavimo PVM srityje sistema, įskaitant galimybes Europos prokuratūrai ir OLAF gauti tiesioginę

[23] 2017 m. spalio 12 d. Tarybos reglamentas (ES) 2017/1939, kuriuo įgyvendinamas tvirtesnis bendradarbiavimas Europos prokuratūros įsteigimo srityje.

[24] 2013 m. rugsėjo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 883/2013 dėl Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) atliekamų tyrimų ir kuriuo panaikinami Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1073/1999 ir Tarybos reglamentas (Euratomas) Nr. 1074/1999.

prieigą prie PVM duomenų apie tarpvalstybinius sandorius, atsižvelgiant į atitinkamas duomenų apsaugos priemones;

3. platesniame ir vėlesniame etape – galimybę atlikti išsamią Tarybos reglamento (ES) Nr. 904/2010 peržiūrą, kad būtų galima dalytis atitinkama informacija su visomis ES kovos su sukčiavimu institucijomis, įskaitant muitines ir Europolą, pagal atitinkamus jų įgaliojimus.