EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 14.11.2025
COM(2025) 686 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

käibemaksualase halduskoostöö ELi raamistiku hindamise kohta

{SWD(2025) 350 final}

1. SISSEJUHATUS

Käibemaks on Euroopa Liidus (EL) ühtlustatud tarbimismaks, millega maksustatakse enamiku kaupade ja teenuste müüki, sealhulgas liikmesriikidevahelisi piiriüleseid tehinguid, ning importi. See on liikmesriikide jaoks oluline tuluallikas ja annab otsese panuse ELi eelarvesse. ELi finantshuvide kaitsmiseks ja siseturu sujuvaks toimimiseks on vaja terviklikku liikmesriikidevahelise koostöö ELi raamistikku, et tagada kaupade ja teenuste käibemaksu nõuetekohane kohaldamine ja pettuste vastu piisavate vahenditega võitlemine. Selleks, et seada ELi-siseste tehingute pealt käibemaksu tasumise kontrollimise ülesanne õigesse perspektiivi, olgu märgitud, et 2023. aastal hinnati liikmesriikidevaheliste tehingute väärtuseks 4,135 triljonit eurot[1] (aktiivseid kauplejaid oli 6,5 miljonit[2]). Kõige levinuma käibemaksupettuse skeemi – varifirmadega seotud ühendusesisese pettuse – tõttu jääb aastas saamata 12,5–32,8 miljardit eurot käibemaksu[3].

Viimastel aastatel on EL teinud mitu pöördelise tähtsusega otsust selle koostöö tugevdamiseks, ilma et maksukohustuslasi aruandekohustustega liigselt koormataks. Kõige hiljutisem selline otsus oli paketi „Käibemaks digiajastul“[4] vastuvõtmine 11. märtsil 2025. Tänu uutele digitaalse aruandluse kohustustele, mis jõustuvad 2030. aastal, on liikmesriikidel paremad vahendid, et võidelda piiriüleste käibemaksupettuste vastu ja kaitsta oma tulusid. 2020. aastal otsustas EL võidelda e-kaubandusega seotud käibemaksupettuste vastu, kasutades makseteenuse pakkujatelt saadud piiriüleste maksete andmeid[5]. Alates 2024. aasta jaanuarist on andmed pettustevastase võitluse ekspertide käsutuses ja esimest tulemuste aruannet on oodata lähikuudel. 2018. aastal tugevdati märkimisväärselt käibemaksualase halduskoostöö ELi raamistiku pettustevastaseid meetmeid, võimaldades Eurofiscil (pettustevastase võitluse ekspertide võrgustik) käibemaksuandmeid ühiselt töödelda, et tuvastada käibemaksupettusi. See on võimaldanud teha käibemaksupettuste vastases võitluses ELi tasandil märkimisväärseid edusamme.

Käesoleva käibemaksualase halduskoostöö ELi raamistiku[6] hindamise aruande eesmärk on teavitada Euroopa Parlamenti ja nõukogu komisjoni poolt 2023.–2024. aastal tehtud hindamise järeldustest ja kavandatud edasistest sammudest. See on ühtlasi aruanne, mille komisjon esitab iga viie aasta järel Euroopa Parlamendile ja nõukogule käibemaksualase halduskoostöö kohaldamise kohta[7].

---

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

2 Liikmesriikide esitatud aastastatistika põhjal.

3 2024. aasta uuring varifirmadega seotud ühendusesisestest pettustest tingitud käibemaksu alalaekumise kohta (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

5 Nõukogu direktiiv (EL) 2020/284 seoses makseteenuse pakkujatele teatavate nõuete kehtestamisega ja nõukogu määrus (EL) 2020/283 seoses halduskoostöö tugevdamise meetmetega, et võidelda käibemaksupettuste vastu.

6 Nõukogu määrus (EL) nr 904/2010 halduskoostöö ning maksupettuste vastase võitluse kohta käibemaksu valdkonnas (ELT L 268, 12.10.2010, lk 1–18).

7 Nõukogu määruse (EL) nr 904/2010 artikkel 59.

2. HINDAMISE JÄRELDUSED

Hindamisaruandes analüüsitakse käibemaksualase halduskoostöö ELi raamistiku toimimist, kasutades standardseid hindamiskriteeriume (tulemuslikkus, tõhusus, asjakohasus, sidusus ja ELi lisaväärtus), et hinnata kõiki koostöövahendeid, mis on ette nähtud aluseks olevas nõukogu määruses (EL) nr 904/2010 halduskoostöö ning maksupettuste vastase võitluse kohta käibemaksu valdkonnas. Need on jaotatud järgmistesse kategooriatesse:

- **teabevahetus** võimaldab maksuhalduritel taotleda maksukohustuslaste kohta lisateavet, mis on abiks riiklikes kontrollimenetlustes;
- **piiriülesed auditid** võimaldavad maksuhalduritel luua rahvusvahelise auditirühma, et ettevõtjate käibemaksuolukorda ühiselt analüüsida;
- **jagatud andmed**: käibemaksuteabe vahetamise süsteem (VIES) sisaldab kõiki andmeid liikmesriikidevaheliste piiriüleste tehingute kohta;
- **Eurofisc**: maksuhaldurite pettustevastase võitluse ekspertide võrgustik, mis saab teavet ühiselt töödelda, et tuvastada pettusi ja toimida varajase hoiatamise mehhanismina;
- **maksukohustuslaste teavitamine** võimaldab maksukohustuslastel enne kaupade tarnimist ja teenuste osutamist kontrollida teises liikmesriigis asuva kliendi käibemaksukohustuslasena registreerimise numbri kehtivust.

Samal ajal kui aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendis on esitatud üksikasjalik teave koostöö eri vormide kohta, antakse käesolevas aruandes lühiülevaade hindamise kõige olulisematest järeldustest.

2.1. Tulemuslikkus

Käibemaksualase koostöö eri vahendite tulemuslikkust hinnati seoses ELi raamistiku järgmiste erieesmärkidega:

- **parandada** käibemaksupettuste vastase võitluse valdkonnas **olemasolevate halduskoostöö vahendite kasutamist** ja **teabevahetust** liikmesriikide vahel;
- **aidata käibemaksupettuste vastasele võitlusele kaasa** käibemaksupettustega tegelevate võrgustike kiire ja tõhusama tuvastamise ning lammutamise teel;
- **parandada valdkondadeülest lähenemisviisi** käibemaksupettuste vastasele võitlusele ja nende ennetamisele kiirema ja koordineerituma reageerimissuutlikkuse ning eri asutuste (haldusasutused, toll, õiguskaitseasutused ja süüdistuse ettevalmistamise eest vastutavad asutused) parema juurdepääsuga käibemaksuteabele.

Esimese eesmärgi puhul **jätkatakse ELi raamistiku abil käibemaksualase halduskoostöö parandamist**, pakkudes õiguslikku alust mitmele koostöövahendile, mis võimaldavad liikmesriikidel teha tulemuslikult koostööd. Neid vahendeid tuleks käsitada komplektina, mida maksuhaldurid saavad kasutada vastavalt oma vajadustele. Liikmesriigid peavad seda käibemaksualase halduskoostöö ELi raamistiku väärtuseks.

Eri koostöövahenditest võib olla kõige nähtavam teabevahetus, kuid seda kasutatakse varasemast harvem. Näiteks taotluse alusel toimuvate teabevahetuste arv on viimase kuue aasta jooksul peaaegu 25 % vähenenud ja stabiliseerunud 2023. aastal 30 000 teabevahetuse juures. Selline koostöö sujub käibemaksualase halduskoostöö ELi raamistikus hästi. 28 %-l juhtudest saadakse täielik teave siiski pärast 30päevast tähtaega.

See muudab saadud teabe vähem väärtuslikuks ja pärsib liikmesriikide suutlikkust algatada tõhusaid pettustevastaseid meetmeid. Seetõttu on pidevalt liigutud tõhusamate koostöövahendite suunas, nagu Eurofisc. Sarnane tähelepanek on tehtud piiriüleste auditite kohta. Varem algatasid liikmesriigid rohkem selliseid auditeid, mida peeti siis tulemuslikuks karussellpettuste vastu võitlemise vahendiks. Eurofisci loomine võimaldab siiski koguda sama teavet kiiremini ja koordineeritud piiriüleste auditite vajaduseta.

Liikmesriigid peavad Eurofisci kõige tulemuslikumaks koostöövahendiks ja hindavad selle võrgustiku pakutavat paindlikkust. Eksperdid, kelle nende asutused on määranud võrgustikus koostööd tegema, teevad iga päev tihedat koostööd ja saavad taotlustele vastata, ilma et oleks vaja pikka teabevahetust. Eurofisci käsutuses on ka kohandatud elektroonilised vahendid, mis automatiseerivad andmete kogumise ja teevad esialgse riskihindamise – ülesanded, mida enne 2019. aastat täideti käsitsi. See võimaldab eksperditeadmisi paremini võimendada ja keskenduda lõppanalüüsidele. Liikmesriigid väärtustavad seda, et nad saavad pettuste kohta vihjeid, mida kinnitavad taustaanalüüs ja hinnang saamata jääda võinud käibemaksu kohta. Vajalikke pettustevastaseid meetmeid saab võtta kiiremini, ilma et oleks vaja teiste riikidega uuesti konsulteerida.

ELi raamistik tuleb kasuks ka maksukohustuslastele, aidates ELi-sisestel kauplejatel täita kohustust kontrollida oma teises liikmesriigis asuva kliendi käibemaksukohustuslasena registreerimise numbri kehtivust. Selleks tehakse VIESis kuni 17 miljonit päringut päevas ja selle kasutamine on hindamisperioodil paranenud. Kauplejad väärtustavad kliendi esitatud teabele kohese kinnituse saamist. Süsteem võimaldab kauplejatel salvestada ka tõendeid kontrolli tegemise kohta, mille nad saavad seejärel auditi korral maksuhaldurile esitada.

Teise eesmärgi puhul, milleks on **aidata kaasa käibemaksupettuste vastasele võitlusele**, keskendutakse Eurofiscile kui kesksele vahendile, mida liikmesriigid kasutavad piiriüleste käibemaksupettuste avastamiseks. Tänu Eurofisci toimimisele ja tulemustele hindavad selle peamised kasutajad, liikmesriikide ametiasutused, Eurofisci kõrgelt. See rahuldab nende vajadusi seoses käibemaksupettuste vastase analüüsiga piiriüleste tehingute puhul. See võrgustik tuvastas 2024. aastal 14,8 miljardi euro ulatuses pettusekahtlusi. See tähendaks 3 miljardit eurot saamata jääda võinud käibemaksu. Võrreldes varifirmadega seotud ühendusesistest pettustest tulenevat lõhet käsitleva 2024. aasta uuringuga moodustab see summa vaid 24 % varifirmadega seotud ühendusesiseste pettuste tõttu saamata jäänud hinnangutekohasest väiksemast käibemaksusummast. See viitab, et Eurofisc peaks avastama rohkem piiriüleseid käibemaksupettusi. Hindamise käigus tehti kindlaks võimalikud Eurofisci tulemuslikkuse parandamise vahendid, mida käesolevas aruandes lähemalt kirjeldatakse.

Eurofisc rahuldab haldusvahendite abil hästi liikmesriikide vajadusi seoses käibemaksupettuste vastu võitlemisega. Lisaks paranevad selle tulemused igal aastal keskmiselt 20 % ning juurdepääs uutele teabeallikatele, nagu tolliandmed ja autode registreerimise teave, on märkimisväärselt suurendanud Eurofisci suutlikkust avastada piiriüleseid käibemaksupettusi. Hindamisel ilmnes ka, et lisateave, sealhulgas tegelike kasusaajate registrid ja pangaandmed, võimaldaks võrgustikul tuvastada uusi pettusevõrgustikke, pakkudes teavet seoste kohta, mis ei ole nähtavad üksnes käibemaksuandmetest.

Tabel 1. Eurofisci poolt tehingute võrgu analüüsi abil avastatud käibemaksupettustega seotud tehingute summad[8]

	2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Varifirmadega seotud ühendusesiseste pettustega seoses avastatud petturlike või kahtlaste tehingute summa (miljonites eurodes)	3 300	8 100	10 874	12 735	12 100
Sõidukitega seoses avastatud petturlike või kahtlaste tehingute summa (miljonites eurodes)	ei kohaldata	ei kohaldata	ei kohaldata	1 899	2 700
Tuvastatud petturite arv	2 093	2 161	2 907	5 171	6 147
Käibemaksukohustuslaste registrist kustutamiste arv	495	775	1 942	2 995	2 665

Viimase eesmärgi kohta, milleks on parandada **valdkondadeülest lähenemisviisi käibemaksupettuste vastasele võitlusele**, järeldatakse, et ELi raamistik on selles suhtes ebaõnnestunud. Võimalusi, mida ELi raamistik pakub teabevahetuseks Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) ja Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Ametiga (Europol), ei kasutata või kasutatakse üksnes aeg-ajalt, kuna selline teabevahetus ei saa toimuda OLAFi ega Europoli algatusel, vaid selle saab algatada ainult Eurofisc. OLAFi puhul ei ole Eurofisc seda võimalust kunagi kasutanud ja Europoli puhul on ta seda teinud harva. Seega eelistavad liikmesriigid OLAFi või Europoli poole pöördumiseks endiselt kasutada pigem riiklikke kanaleid kui ELi raamistiku pakutavaid võimalusi. Lisaks on otsene juurdepääs ELi raamistiku alusel vahetatavale käibemaksuteabele üksnes maksuhalduritel ja mõnel piiratud juhul tollil. See teave on teistele piiriüleseid käibemaksupettusi uurivatele ametiasutustele, sealhulgas riiklikele õiguskaitseasutustele ja ELi asutustele, siiski väga oluline.

OLAF on viinud lõpule ajavahemiku 2022–2024 tollipettuse juhtumite haldusjuurdlused ja soovitanud nõuda sisse ligikaudu 1,12 miljardit eurot tasumata jäetud tollimakse. Europol on pakkunud Euroopa Prokuratuuri uurimistele väärtuslikku tuge ja saab samuti asjakohaseid andmeid otse üksnes riiklikelt õiguskaitseasutustelt vabatahtlikkuse alusel. Need juhtumid on lahutamatult seotud importimisel tasutavast käibemaksust kõrvalehoidmisega ja OLAF on teavitanud asjaomaseid riiklikke asutusi oma järeldustest käibemaksust kõrvalehoidmise kohta, et võimaldada võtta riikliku tasandi meetmeid. Kuna Euroopa Kontrollikoda leidis oma eriaruandes 8/2025, et kuigi kuni viimase ajani piirdus liikmesriikide ja OLAFi vaheline tolli- ja maksuküsimustes tehtav koostöö tolliprotseduuriga 42 seotud pettuste puhul pettustega, mis olid seotud kauba väärtuse tegelikust väiksemana näitamisega, hakkas OLAF 2024. aastal keskenduma ebaseaduslikult ELi toodud ja e-kaubanduse kaudu lõpptarbijatele lähetatud kaupade imporditollimaksudest ja käibemaksust kõrvalehoidmisele ning tegema liikmesriikidega selles küsimuses koostööd. Lisaks tegeleb OLAF nende varifirmade käibemaksukohustuslasena registreerimise keskuste kindlakstegemisega, keda kasutatakse tolliga seotud käibemaksupettuste skeemides petturlike importijatena. Peale selle on

[8] Statistika, mille on esitanud Eurofisci võrgustik ja mis on avaldatud komisjoni veebisaidil (https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-and-administrative-cooperation/eurofisc_en). Tehingute võrgu analüüsi abil on varifirmadega seotud ühendusesiseseid pettusi tuvastatud alates 2020. aastast ja sõidukipettusi alates 2023. aastast.

OLAF alates 2024. aastast algatanud impordi ühe akna süsteemi raames juurdlusi seoses imporditollimaksudest kõrvalehoidmise ja käibemaksupettustega, mis on seotud kaugetelt veebiplatvormidelt pärit impordiga. See hõlmab impordi- ja käibemaksuandmete ulatuslikku ristkontrolli, kasutades käibemaksust kõrvalehoidmise avastamiseks täiustatud analüütilisi vahendeid.

Euroopa Prokuratuur on pädev uurima piiriüleseid käibemaksupettusi, mille kogukahju on vähemalt 10 miljonit eurot, ja esitama nende eest süüdistusi. 2024. aastal algatas Euroopa Prokuratuur 13,15 miljardi euro suuruse hinnangulise kogukahjuga piiriüleste käibemaksupettuste uurimised. Praegu puudub Eurofisci ja Euroopa Prokuratuuri vahel ELi tasandi teabevahetus. Euroopa Prokuratuur peab vajaliku teabe saamiseks tuginema riiklikele kanalitele, mis aeglustab sellise teabe edastamist ja raskendab tõenduseks täielike andmete kogumist. **Euroopa Prokuratuuri otsene ELi tasandi juurdepääs asjakohastele käibemaksuandmetele piiriüleste tehingute kohta lihtsustaks käibemaksupettuste kohta tõendite kogumist ja tagaks ühtse kontaktpunkti käibemaksupettusi käsitlevate mis tahes lisaandmete jaoks, mis on asjakohased Euroopa Prokuratuuri uurimisteks ja süüdistuste esitamiseks**. Liikmesriigid on olnud vastu käibemaksuandmete jagamisele Eurofisci kaudu ilma selge õigusliku aluseta määruses (EL) nr 904/2010.

Nimetatud ELi asutused ei pääse ELi raamistiku alusel vahetatavale olulisele käibemaksuteabele siiski ligi ja see teave tuleb saada kahepoolse teabevahetuse kaudu. See põhjustab viivitusi ja andmete killustatust. See vähendab käibemaksupettuste vastase võitluse tulemuslikkust ELi tasandil. Samal ajal rõhutas nõukogu 2023. aasta märtsis,[9] et tihedam koostöö politsei, piiri- ja rannikuvalve, tolli, kohtute, haldusasutuste ja maksuhaldurite vahel ning ELi institutsioonide, organite ja asutuste ning asjakohaste ELi võrgustikega on kuritegelike organisatsioonide vastases võitluses ülioluline. Need kuritegelikud organisatsioonid tegelevad piiriüleste käibemaksupettustega, et rahastada oma muud ebaseaduslikku tegevust. 2021. aastal leppis nõukogu[10] kokku ELi prioriteetides võitluseks raske ja organiseeritud kuritegevuse vastu kuritegevusega seotud ohte käsitleva valdkondadevahelise Euroopa platvormi (EMPACT) kaudu. Käibemaksupettused kuuluvad nende prioriteetide hulka. Samuti võetakse nõuetekohaselt arvesse kontrollikoja järeldusi mitmes käibemaksuraamistikku käsitlevas eriaruandes[11].

See rõhutab vajadust tugevdada ELi tasandil valdkondadeülest lähenemisviisi, mida käibemaksualase halduskoostöö ELi raamistik ei suuda oma praegusel kujul tulemuslikult tagada.

---

9 Nõukogu järeldused organiseeritud ja rasket rahvusvahelist kuritegevust käsitleva ELi poliitikatsükli püsiva jätkamise kohta: EMPACT 2022 +

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

10 „Võitlus organiseeritud kuritegevuse vastu: nõukogu määras järgmiseks neljaks aastaks kindlaks kümme prioriteeti“ (https://www.consilium.europa.eu/et/press/press-releases/2021/05/26/fight-against-organised-crime-council-sets-out-10-priorities-for-the-next-4-years/).

11 Eriaruanne 08/2025 „Impordi käibemaksupettused: ELi finantshuvid ei ole impordi lihtsustatud tolliprotseduuride puhul piisavalt kaitstud“. Eriaruanne 12/2019 „E-kaubandus: paljud käibemaksu ja tollimaksude kogumise probleemid vajavad lahendamist“. Eriaruanne 19/2017 „Impordiprotseduurid: puudused õigusraamistikus ja ebatõhus rakendamine mõjutavad ELi finantshuve“. Eriaruanne 24/2015 „Võitlus ühendusesisese käibemaksupettusega: vajatakse täiendavaid jõupingutusi“. Eriaruanne 13/2011 „Kas tolliprotseduuri 42 kontroll on käibemaksust kõrvalehoidumise ärahoidmiseks ja avastamiseks piisav?“.

2.2. Tõhusus

Liikmesriigid on avaldanud rahulolu halduskoostöö vahendite tõhususe üle[12]. Käibemaksualase halduskoostöö ELi raamistiku järgimise koormus lasub peamiselt maksuhalduritel, kes rakendavad koostöömehhanisme ja koordineerivad oma tegevust. Raamistik ise ei too maksumaksjatele ega kodanikele kaasa otseseid kulusid. Vastupidi, selle eesmärk on lihtsustada juurdepääsu teabele ja vähendada nõuete täitmise kulusid, mis tulenevad käibemaksudirektiivist[13] või riiklikest õigusaktidest.

Mis puudutab halduskoormust, siis paljud liikmesriigid ei ole suutnud esitada täpseid prognoose oma nende IT- või inimressurssidega seotud kulude kohta, mis on vajalikud käibemaksualase halduskoostöö toimimiseks, kuid esitatud vähesed prognoosid ei ületanud 250 000 eurot aastas sellise süsteemi puhul nagu VIES, mida maksumaksjad kasutavad arvete esitamiseks iga päev 17 miljonit korda. Sellise süsteemita oleksid maksumaksjatel siseturul kauba tarnimisel ja teenuste osutamisel palju suuremad nõuete täitmise kulud ja finantsriskid. Komisjon arendab välja kesksed elektroonilised süsteemid, nagu tehingute võrgu analüüs[14] ja keskne elektrooniline makseteabe süsteem (CESOP),[15] kasutades programmi Fiscalis,[16] vältides seega vajadust töötada välja sarnased süsteemid kõigis 27 liikmesriigis. Tehingute võrgu analüüs on riskianalüüsivahend, mis kasutab VIESi andmeid piiriüleste tehingute kohta; see võimaldas Eurofiscil tuvastada 14,6 miljardi euro ulatuses kahtlasi tehinguid ja sellest tulenevalt tühistati 2023. aastal 2 352 käibemaksukohustuslaste registrist kustutamist, säästes miljardeid eurosid käibemaksutulu. CESOP kogub andmeid piiriüleste maksete kohta ja võimaldab Eurofiscil ristkontrollida käibemaksuandmeid makse saajaid käsitlevate andmetega, et hõlbustada käibemaksupettuste avastamist e-kaubanduses. Muude süsteemide puhul tagab komisjon, et riiklikul tasandil välja töötatud süsteemid on koostalitlusvõimelised, hoides kokku kõigi liikmesriikide kulusid. Selles suhtes on kasu märkimisväärselt suurem kui kulu.

Samal ajal ilmneb hindamisest, et koostöövahendid osalt kattuvad. Mõned aruandekohustused võiks maksuhaldurite ja maksumaksjate halduskoormuse leevendamiseks kaotada, sest teave ei ole enam asjakohane või on kättesaadav kuskil mujal.

---

[12] Tuleb märkida, et liikmesriigid ei suuda alati esitada käibemaksualase halduskoostöö kulude prognoose. Samal ajal kui 61 % liikmesriikidest leidis, et kasu kaalub üles kulud, ei osanud 25 % liikmesriikidest selle peale midagi lausuda.

[13] Nõukogu 28. novembri 2006. aasta direktiiv 2006/112/EÜ, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi (ELT L 347, 11.12.2006).

[14] Tehingute võrgu analüüs (*Transaction Network Analysis* – TNA) on elektrooniline süsteem, mille komisjon on välja töötanud ja mida ta haldab, et aidata Eurofisci andmete kogumisel ja analüüsimisel. Selle täpne toimimine on tundlik teema, kuid üldiselt aitab tehingute võrgu analüüs Eurofiscil petuskeemi puhul visualiseerida äriühingute omavahelisi seoseid ja ohus oleva käibemaksu ulatust. Komisjonil puudub andmetele juurdepääs.

[15] CESOP on uus elektrooniline süsteem käibemaksupettuste vastaseks võitluseks e-kaubanduse sektoris. See võeti kasutusele 2024. aasta jaanuaris. CESOP saab makseteenuste pakkujatelt piiriüleste maksete andmeid ja võrdleb neid käibemaksuaruannete andmetega. Eesmärk on teha kindlaks puudulikke aruandeid esitavad või aruandeid mitteesitavad äriühingud. Seda arendab ja haldab samuti komisjon, ilma et tal oleks otsest juurdepääsu töödeldavatele andmetele.

[16] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2021. aasta määrus (EL) 2021/847, millega luuakse maksustamisalase koostöö programm „Fiscalis“ ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 1286/2013.

2.3. Ühtsus

ELi raamistiku ühtsuse hindamisel on võetud arvesse nii sise- kui ka välisaspekte. Mis puudutab sisemist ühtsust, siis hoolimata korduvatest ja sagedastest muudatustest ei ole hindamisel tuvastatud vastuolusid nõukogu määruse (EL) nr 904/2010 sätete ja eri koostöövahendite koostoime vahel. Liikmesriigid väärtustavad vahendite mitmekesisust ja enamik neist ei ole teatanud nendevahelistest konfliktidest, isegi kui need mõnikord kattuvad. Liikmesriigid valivad oma vajaduste rahuldamiseks õige vahendi.

Mis puudutab välist ühtsust, siis nõukogu määrus (EL) nr 904/2010 ja muud ELi õigusaktid, nagu käibemaksudirektiiv, maksustamisalase halduskoostöö direktiiv[17] või direktiiv vastastikuse abi kohta nõuete sissenõudmisel,[18] omavahel ei kattu; need pigem täiendavad üksteist. Käibemaksualase halduskoostöö parandamine on täielikult kooskõlas ELi muude käibemaksupoliitika meetmetega. Ühtsuse puudumiseks võib siiski pidada seda, et nõukogu määruses (EL) nr 904/2010 puuduvad sätted, mis võimaldaksid hõlbustada Eurofiscis osalevate maksuhaldurite ja selliste muude uurimisorganite/-asutuste nagu Euroopa Prokuratuuri, OLAFi ja Europoli vahelist tegelikku ja tulemuslikku käibemaksualast koostööd ELi tasandil. Lisaks ei ole see OLAFi puhul kooskõlas tolliõiguse valdkonnas tehtavat halduskoostööd käsitleva nõukogu määruse (EÜ) nr 515/97[19] sätetega, sest tollipettused on lahutamatult seotud impordilt tasutava käibemaksust kõrvalehoidmisega ja võivad olla seotud ka ELi-sisesest käibemaksust kõrvalehoidmisega. Kuigi kõigi nende asutuste vahelise koostöö vajadust on laialdaselt tunnistatud, on teabevahetus praktikas olematu või selge õigusliku aluseta. Eelkõige see, et Euroopa Prokuratuurile ei anta ELi tasandil otsest juurdepääsu asjakohastele käibemaksuandmetele piiriüleste tehingute kohta ning et OLAFi võimalused teha Eurofisci ja liikmesriikidega koostööd on piiratud, aga ka Europoli koostööga seotud ebapraktilisus õõnestavad nende potentsiaali käibemaksupettuste vastasele võitlusele tõhusamalt kaasa aidata. Need probleemid on eriti asjakohased, sest maksustamispädevus kuulub peamiselt liikmesriikidele, ja on poliitiliselt väga tundlikud, kuna Eurofiscil ei ole juriidilise isiku staatust ega hierarhilist struktuuri.

2.4. ELi lisaväärtus

Ilma käibemaksualase halduskoostöö ELi raamistikuta peaksid liikmesriigid tuginema kahe- või mitmepoolsetele kokkulepetele, sest piiriülesed tehingud nõuaksid ikkagi maksuhaldurite ühist kontrolli. ELi raamistiku puudumine tähendaks lisakulude kandmist riiklike elektrooniliste süsteemide loomiseks ja nende teiste riikide süsteemidega koostalitlusvõimeliseks muutmiseks.

Lisaks eeldab käibemaksupettuste vastane võitlus piiriüleste tehingute puhul **kõigi** liikmesriikide tihedat koostööd, et sellel oleks püsiv mõju. Riiklikud või isegi piirkondlikud lähenemisviisid ei oleks tulemuslikud. Petturid kasutaksid ära sellise võrgustiku nõrkust, valides tegutsemiseks kõige vähem koostööd tegeva riigi.

---

[17] Nõukogu 15. veebruari 2011. aasta direktiiv 2011/16/EL maksustamisalase halduskoostöö kohta ja direktiivi 77/799/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta.

[18] Nõukogu 16. märtsi 2010. aasta direktiiv 2010/24/EL vastastikuse abi kohta maksude, maksete ja teiste meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel.

[19] Nõukogu 13. märtsi 1997. aasta määrus (EÜ) nr 515/97 liikmesriikide haldusasutuste vastastikusest abist ning haldusasutuste ja komisjoni vahelisest koostööst tolli- ja põllumajandusküsimusi käsitlevate õigusaktide nõutava kohaldamise tagamiseks.

Kui ELi raamistikku ei oleks, suureneksid ka äritegevuse kulud ELis. Maksumaksjate jaoks on eeliseks see, et nad saavad kontrollida kõigi ELi käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrite kehtivust ühe veebisaidi kaudu, ja sellega välditakse vajadust luua 27 liidest riiklike andmebaasidega.

2.5. Asjakohasus

Käibemaksualase halduskoostöö ELi raamistik on endiselt asjakohane, kuna piiriüleseid tehinguid reguleerivad õigusnormid ei ole muutunud ja petturid kasutavad jätkuvalt ära nende õigusnormide puudusi. Sissejuhatuses osutatud uuringus varifirmadega seotud ühendusesisestest pettustest tuleneva lõhe kohta on prognoositud, et petturid jätkavad üleminekuperioodi käibemaksusüsteemi ärakasutamist piiriüleste tehingute puhul, jättes liikmesriigid seega ilma märkimisväärsetest tuludest. Käibemaksulõhe aina väheneb, mis näitab, et riigisiseste käibemaksupettuste hulk väheneb. Liikmesriigid peavad piiriüleste käibemaksupettuste skeemidest tulenevat ohtu siiski endiselt suureks. Eurofisc on endistviisi kõige tulemuslikum haldusvahend selliste pettuste vastu võitlemiseks, tõendades seega ELi raamistiku asjakohasust.

3. JÄRELDUSED KÄIBEMAKSUALASE HALDUSKOOSTÖÖ ELI RAAMISTIKU TOIMIMISE KOHTA

Hindamise üldised järeldused osutavad, et käibemaksualase halduskoostöö ELi raamistik on suures osas tulemuslik tagamaks, et maksuhalduritel on piiriüleste tehingute käibemaksualaseks kontrolliks kõik vajalikud vahendid. Liikmesriikidevahelise koostöö eesmärk on vähendada maksuekspertide halduskoormust ja muuta kontroll tõhusamaks. ELi raamistik on endiselt asjakohane ja ühtne, kuid selle väline ühtsus tuleb üle vaadata, et see sobiks paremini kokku valdkondadeülese lähenemisviisiga käibemaksupettuste vastasele võitlusele. Samal ajal on raamistiku ELi lisaväärtus maksuhalduritele ja maksumaksjatele selge.

ELi raamistik täidab suures osas oma eesmärke, kuigi valdkondadeülese lähenemisviisi tulemuslikkus käibemaksupettuste vastases võitluses on endiselt probleem. Liikmesriigid kasutavad üha kasvava arvu ELi-siseste tehingute kontrollimiseks aktiivselt eri koostöövahendeid. Piiriüleste tehingute suur arv on siiski sundinud liikmesriike rohkem tuginema VIESile, mis võimaldab neil saada teavet automaatselt koos Eurofisci andmetega, et pettusekahtlusi kiiresti kontrollida. Muud koostöövahendid on jäetud vähem kiireloomulisteks juhtudeks. Seda kinnitasid maksuhaldurid, kellega hindamise käigus konsulteeriti.

Käibemaksuandmete ühise riskianalüüsi esitab Eurofisc. Eurofisc tuvastas, et 2020.–2024. aastal tehti 49,8 miljardi euro väärtuses kahtlasi tehinguid. See summa võiks olla isegi suurem, kui Eurofiscil oleks juurdepääs muudele teabeallikatele, mis ei ole praegu käibemaksualase halduskoostöö ELi raamistikus kättesaadavad, kuid mis on tavaliselt kättesaadavad maksuhalduritele riiklikul tasandil. Käibemaksupettuste vastases võitluses oleks kasulik täiendada nende andmete loetelu, mida Eurofisc saab töödelda. Näiteks pääsedes juurde andmetele tegelike kasusaajate kohta, saab Eurofisc võidelda variisikute kasutamise vastu käibemaksupettustes. Juurdepääs pangaregistritele ja korrapärased

kontaktid rahapesuvastaste asutustega (finantsuurimisüksused[20]) võimaldaksid ametiasutustel pettustevastases võitluses paremini kohaldada rahavoo jälgimise põhimõtet.

Peamiselt järeldatakse, et kuigi käibemaksualast halduskoostööd käsitlevad liidu õigusaktid pakuvad asjaomaste asutuste vaheliseks tihedaks koostööks tugevat ja hästi toimivat raamistikku, on käibemaksupettused endiselt suur rahaline oht liikmesriikide ja ELi eelarvele. Lisaks ohustavad tõsised käibemaksupettused ka ELi julgeolekut, nagu on tunnistanud nõukogu, sest kuritegelikud organisatsioonid kasutavad pettuse teel saadud käibemaksutulu sageli muud liiki kuritegude, näiteks sigarettide smugeldamise või ebaseadusliku uimastikaubanduse rahastamiseks.

Seda arvesse võttes on kindlaks tehtud järgmised olulised käibemaksualase halduskoostöö valdkonnad, mille abil saaks käibemaksupettusi veelgi vähendada:

- Eurofisci suutlikkuse suurendamine käibemaksupettuste tuvastamisel ja varajase hoiatamise mehhanismina toimimisel, et pettusi haldusmeetmetega peatada;
- maksuhaldurite ja tolli koostöö tihendamine võitluses impordilt tasutava käibemaksu pettuste vastu, nähes ette OLAFi, Eurofisci ning riiklike tolliasutuste ja maksuhaldurite vahelise halduskoostöö raamistiku, sealhulgas otsese juurdepääsu asjakohastele andmetele; seda on märkinud ka kontrollikoda oma eriaruannetes 24/2015 ja 8/2025[21];
- valdkondadeülese koostöö tõhustamine ELi tasandil eri asutuste vahel, nagu OLAF, õiguskaitseasutused ja süüdistuse ettevalmistamise eest vastutavad asutused, nagu Europol ja Euroopa Prokuratuur, sealhulgas ELi tasandil otsene juurdepääs asjakohastele andmetele kooskõlas nende asutuste vastavate volitustega, võttes arvesse asjakohaseid andmekaitsemeetmeid ja menetluslikke kaitsemeetmeid.

4. EDASISED SAMMUD

Eespool loetletud huviväärsete valdkondade käsitlemiseks kaalub komisjon käibemaksualase halduskoostöö ELi raamistiku muutmist, keskendudes käibemaksupettuste vastase võitluse valdkondadeülestele aspektidele kooskõlas ELi pettustevastase võitluse struktuuri[22] käimasoleva läbivaatamisega.

4.1. Eurofisci tugevdamine

Viimastel aastatel on liikmesriigid pidanud Eurofisci tõhusaks haldusvahendiks võitluses piiriüleste käibemaksupettuste vastu. Sellel on käibemaksuteabele eelisjuurdepääs ning tõhusad riskianalüüsi vahendid koos automatiseeritud andmete kogumise ja eelanalüüsiga, mis parandasid oluliselt selle toimimist. Liikmesriigid tunnistavad ka Eurofisci lisaväärtust

[20] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. mai 2024. aasta direktiiv (EL) 2024/1640, mis käsitleb mehhanisme, mille liikmesriigid peavad kehtestama, et tõkestada finantssüsteemi kasutamist rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil.

[21] Vt eriaruande 24/2015 „Võitlus ühendusesisese käibemaksupettusega: vajatakse täiendavaid jõupingutusi“ 12. soovitus ning eriaruande 08/2025 „Impordi käibemaksupettused: ELi finantshuvid ei ole impordi lihtsustatud tolliprotseduuride puhul piisavalt kaitstud“ punktid 93 ja 107.

[22] ELi finantshuvidega seotud pettustevastase võitluse üldise struktuuri läbivaatamine, tagades tulemusliku ja tõhusa koostöö Euroopa Prokuratuuriga, et kaitsta ELi eelarvet (https://commission.europa.eu/about/organisation/college-commissioners/piotr-serafin_en).

ja rolli käibemaksupettuste vastases võitluses. Selle potentsiaali ärakasutamiseks analüüsib komisjon:

1. kas Eurofisci juhtimist ja vastutust tuleks tugevdada;
2. kas **Eurofisc** võiks saada kasu **lisateabest, nagu pangakontode registrid, äriühingute omanike andmed või rahapesuteave,** et teha kindlaks pettuse taga olevad isikud ja nende finantsvara;
3. kuidas tagada, et **Eurofisci vihjetele järgneksid õigeaegsed haldusmeetmed pettuste peatamiseks, näiteks käibemaksukohustuslasena registreerimise numbrite kiire kehtetuks tunnistamine**, mis lühendaks aega, mille jooksul pettur saab tegutseda.

4.2. Valdkondadeülese lähenemisviisi tugevdamine käibemaksupettuste vastases võitluses

Käibemaksualase halduskoostöö ELi raamistiku võiks avada ka teistele asutustele nende volituste piires käibemaksupettuste, eelkõige karussellpettuste vastase võitluse valdkonnas. See on eriti pakiline Euroopa Prokuratuuri puhul, kuna tal tuleb tegeleda arvukate uurimistega, mis on seotud piiriüleste käibemaksupettustega. **Otsene juurdepääs ELi tasandi käibemaksuandmebaasidele, nagu VIES või CESOP**, lühendaks oluliselt tema andmekogumistööd. See oleks sama oluline nii OLAFi jaoks tollipettuste haldusjuurdluste tegemisel kui ka tolli ja käibemaksuasutuste ning Eurofisci vahelise koostöö juhtimisel.

Valdkondadeülese lähenemisviisi tugevdamine käibemaksupettuste vastases võitluses on üks käibemaksualase halduskoostöö ELi raamistiku erieesmärke. Hindamisest ilmneb, et raamistik on selles osas ebaõnnestunud, kuna sellega on ette nähtud Eurofisci väga piiratud koostöö OLAFi ja Europoliga. Komisjon kaalub raamistiku selle osa ümberkujundamist ja hindab lahendusi, sealhulgas otsest juurdepääsu ELi raamistiku alusel vahetatavale teabele, mis oleks kooskõlas nende asutuste volituste ja vajadustega.

Komisjon analüüsib järgmist:

1. võimalused tugevdada ELi üldist halduskoostöö raamistikku, et toetada tulemuslikumat valdkondadeülest lähenemisviisi käibemaksupettuste vastasele võitlusele;

2. lühiajalises perspektiivis võimalused tagada Euroopa Prokuratuuri määruse[23] ja OLAFi määruse[24] kooskõla käibemaksualase halduskoostöö ELi raamistikuga, sealhulgas Euroopa Prokuratuuri ja OLAFi otsese juurdepääsu võimalused piiriüleseid tehinguid käsitlevatele käibemaksuandmetele, võttes arvesse asjakohaseid andmekaitsemeetmeid;

3. ulatuslikuma ja järgmise sammuna võimalus nõukogu määrus (EL) nr 904/2010 põhjalikult läbi vaadata, et võimaldada asjakohase teabe jagamist kõigi ELi

[23] Nõukogu 12. oktoobri 2017. aasta määrus (EL) 2017/1939, millega rakendatakse tõhustatud koostööd Euroopa Prokuratuuri asutamisel.

[24] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. septembri 2013. aasta määrus (EL, Euratom) nr 883/2013, mis käsitleb Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) juurdlusi ning millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1073/1999 ja nõukogu määrus (Euratom) nr 1074/1999.

pettustevastase võitluse asutustega, sealhulgas tolli ja Europoliga nende vastavate volituste piires.