Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 26. november 2026
(OR. en)

16472/26

FISC 435
ECOFIN 1576

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	24. november 2026
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2026) 629 final
Teema:	KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE nõukogu 16. märtsi 2010. aasta direktiiviga 2010/24/EL (vastastikuse abi kohta maksude, maksete ja teiste meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel) kehtestatud korra toimimise kohta

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2026) 629 final.

Lisatud: COM(2026) 629 final

EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 24.11.2026
COM(2026) 629 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

nõukogu 16. märtsi 2010. aasta direktiiviga 2010/24/EL (vastastikuse abi kohta maksude, maksete ja teiste meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel) kehtestatud korra toimimise kohta

Sissejuhatus

1. Igaühelt oodatakse, et ta maksab oma õiglase osa maksudest. Kui maksud jäävad maksmata, peavad maksuhaldurid võtma meetmeid nende sissenõudmiseks. Maksuhaldurite pädevus on siiski piiratud nende riigi territooriumiga. Nad ei saa nõudeid sisse nõuda teistes riikides, kuigi võlgnikud võivad olla teise riiki kolinud või oma vara seal hoida. Seetõttu on EL vastu võtnud õigusaktid, mis võimaldavad liikmesriikidel osutada üksteisele vastastikust abi maksude, maksete ja teiste meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel. See õigusraamistik on sätestatud direktiivis 2010/24/EL (edaspidi „sissenõudmisdirektiiv“)[1]. Nüüd, kus direktiivi sätted on liikmesriikide õigussüsteemidesse üle võetud, peavad liikmesriigid üksteist abistama teabevahetuse, dokumentidest teavitamise, taotluse esitanud liikmesriigi nimel maksunõuete sissenõudmise ja vajaduse korral ettevaatusabinõude võtmise kaudu.

   Vastastikune abi nõuete sissenõudmisel aitab tagada, et kõik maksavad makse, ning vältida maksupettusi ja kadu liikmesriikide eelarvetuludes. See edendab ELis õiglust ja mittediskrimineerimist.

2. Komisjon peab esitama iga viie aasta järel Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande selle sissenõudmisabi korra toimimise kohta. Käesolev aruanne on jätkuks komisjoni 18. detsembri 2020. aasta aruandele COM(2020) 813[2] ja hõlmab ajavahemikku 2020–2025.

3. Käesoleva aruande ettevalmistamiseks algatas komisjon 2025. aastal kõigi liikmesriikide seas põhjaliku uuringu, küsides nii kvantitatiivseid kui ka kvalitatiivseid andmeid mitmesuguste maksude sissenõudmisega seotud teemade kohta. Küsimustikus keskenduti riiklike teabevahetuse keskasutuste korraldusele ja ressurssidele, e-vormide nõuetekohasele kasutamisele abitaotluste saatmiseks ja neile vastamiseks, sissenõudmisdirektiivis sätestatud tähtaegadest kinnipidamisele, vaidlustatud nõuete ja aegumistähtaegade mõjule ning ettevaatusabinõude kättesaadavusele. Samuti oli selle eesmärk saada parem ülevaade olemasolevate vahendite kasutamisest, paludes liikmesriikidel esitada andmed oma riiklike sissenõudmismäärade ja mahakandmistavade kohta, koostöö kohta pankrotihalduritega, käibemaksu tagastamise taotluste käsitlemise kohta ja ühe akna süsteemi korra (edaspidi „OSS-erikord“) alusel tasumata jäetud käibemaksu sissenõudmise kohta[3]. Samuti kutsuti liikmesriike uuringus üles esitama oma seisukohti halduskoormuse, mitmepoolsete meetmete võimalikkuse ja ELi õigusaktide muude võimalike reformide ning kolmandate riikidega tehtava koostöö kohta. Saadud vastuseid on võetud arvesse käesolevas aruandes esitatud analüüsis. Kõik liikmesriigid ei vastanud uuringule siiski rahuldavalt ja õigeaegselt. Üks liikmesriik ei vastanud üldse.

1. Muutused pärast eelmist aruannet

4. Eelmises aruandes määrati kindlaks **viis prioriteetset meedet**:

---

[1] Nõukogu 16. märtsi 2010. aasta direktiiv 2010/24/EL vastastikuse abi kohta maksude, maksete ja teiste meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel (ELT L 84, 31.3.2010, lk 1).

[2] Komisjoni 18. detsembri 2020. aasta aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule nõukogu direktiiviga 2010/24/EL kehtestatud korra toimimise kohta (COM(2020) 813).

[3] Liidu OSS-erikorra raamistikus võivad ELi liikmesriigis asuvad maksukohustuslased, kes tarnivad kaupu või osutavad teenuseid teistes liikmesriikides asuvatele eraklientidele, deklareerida ja maksta nendes teistes liikmesriikides (tarbimisliikmesriigid) tasumisele kuuluva käibemaksu oma liikmesriigis (OSS-erikorra kohane registreerimisliikmesriik). OSS-erikorra kohane registreerimisliikmesriik kogub seda käibemaksu ja kannab selle seejärel üle tarbimisliikmesriikidele.

1) parandada sissenõudmisabi kasutamist käsitlevate statistiliste andmete kogumist, et hinnata paremini, kui tõhus ja tulemuslik on vastastikune abi nõuete sissenõudmisel , võttes arvesse vajadust vältida või piirata riikide maksuhaldurite töökoormuse suurenemist. Erilist tähelepanu tuleks pöörata ka laekuvate abitaotlustega seotud töökoormuse ja taotluse saanud liikmesriigis kasutatavate haldusressursside vahekorrale;
2) uurida eri liikmesriikide tasandil probleeme seoses riiklike sissenõudmisnormide või -tavadega, mis takistavad nõuete sissenõudmisel antava vastastikuse abi tõrgeteta toimimist, et võtta meetmeid nende probleemide lahendamiseks;
3) uurida vajadust parandada sissenõudmisabi süsteemi toimimist ELi tasandil ja viise, kuidas seda teha;
4) suurendada nii riikide maksuhaldurite kui ka maksumaksjate teadmisi ja teadlikkust õigusaktidest, mis käsitlevad vastastikust abi nõuete sissenõudmisel;
5) uurida võimalusi ja viise edendada ja hõlbustada sissenõudmisabi osutamist ELi ja kolmandate riikide vahel, võttes arvesse ELi pädevust ja prioriteete.

5. Nende prioriteetsete meetmete võtmisega seoses saab teatada **järgmistest muutustest**:

1) selleks et hõlbustada ja tõhustada statistiliste andmete kogumist,[4] töötas komisjon välja vahendi statistika automaatseks kogumiseks. 2025. aasta esimesel poolel tehtud katse kinnitas selle vahendi üldist usaldusväärsust, kuigi selle täpsus sõltub endiselt elektrooniliste vormide nõuetekohasest kasutamisest sissenõudmisabi taotluste esitamisel ja järelmeetmete võtmisel.
   Alates 2026. aastast (2025. aasta sissenõudmisabi statistika jaoks) kogutakse täiendavaid asjakohaseid andmeid, nagu vastuste õigeaegsus ning abitaotluste muudatuste arv ja põhjused. Statistiliste andmete automaatne kogumine mitte ainult ei suurenda liikmesriikide esitatud andmete usaldusväärsust, vaid aitab ka vähendada nende halduskoormust;
2) pärast eri liikmesriikide tasandil tõstatatud probleemide analüüsimist algatas komisjon 2023. aastal kaheksa liikmesriigiga rikkumismenetluse eelse dialoogi seoses sissenõudmise eest vastutavate riiklike asutuste juurdepääsuga pangakontosid ja muud vara käsitlevale teabele, mis on vajalik, et täita maksude sissenõudmise seisukohast olulise teabe taotlusi. Nende dialoogide tulemusel on tehtud riigisisestes õigusaktides mitu täpsustust ja muudatust, millega on parandatud nende asutuste suutlikkust anda vajalikku teavet, et vastata teise liikmesriigi taotlusele nende jurisdiktsioonis hoitavate varade kohta;
3) lisaks algatas komisjon 2024. aasta oktoobris rikkumismenetluse, paludes ühel liikmesriigil (Malta) võtta parandusmeetmed: teiste jurisdiktsioonide nõudeid ei käsitatud vahetult täitmisele pööratavatena, vaid nende puhul nõuti liikmesriikide kohtute eelnevat kinnitust. See tava oli vastuolus sissenõudmisdirektiivi artikli 12 lõikega 1, millega antakse ühtsele juriidilisele dokumendile, mis lubab täitmisele pööramist taotluse saanud liikmesriigis, vahetu täidesaatev jõud. See rikkumismenetlus lõpetati pärast seda, kui 2025. aastal jõustusid õigusaktide muudatused, millega viidi riigisisesed õigusnormid liidu õigusega kooskõlla;
4) komisjon suurendas nii riikide maksuhaldurite kui ka maksumaksjate teadmisi ja teadlikkust sissenõudmisabi käsitlevatest õigusaktidest mitmesuguste algatuste

[4] Direktiivi 2010/24 artikli 27 lõike 1 kohaselt peavad kõik liikmesriigid esitama kord aastas statistilised andmed igal aastal igale taotluse saanud liikmesriigile esitatud ja igalt taotluse esitanud liikmesriigilt saadud teabetaotluste, teavitamistaotluste ning sissenõudmismeetmete võtmise või ettevaatusabinõude rakendamise taotluste arvu kohta, samuti nende nõuete suuruse, mille puhul on taotletud sissenõudmisabi, ning sissenõutud summad.

kaudu, mille hulka kuulusid sissenõudmise eksperdirühma korrapärased kohtumised, spetsiaalsed Fiscalise seminarid uutele ametnikele, temaatilised seminarid sellistel konkreetsetel teemadel nagu maksumaksjate õiguste kaitse, ning e-õppe mooduli käivitamine elektrooniliste vormide kasutamise kohta. Need meetmed täiendasid riiklikke koolitusalaseid jõupingutusi;

5) sissenõudmisabi käsitleti ka rahvusvahelistel läbirääkimistel. Ühendkuningriigiga lepiti kaubandus- ja koostöölepingu[5] raames kokku uus raamistik, Andorra ja San Marinoga läbi räägitud assotsieerimislepingusse[6] lisati sätteid ning Šveitsi ja Norraga peeti läbirääkimisi[7]. Need algatused aitavad laiendada sissenõudmisalast koostööd väljapoole ELi.

   Seoses Ühendkuningriigiga läbi räägitud lepingutega ja liikmesriikide teatavate kahepoolsete algatustega on komisjon tuvastanud probleeme kooskõla tagamisel liidu õigusega. Vajaduse korral on komisjon sekkunud, et muuta õigusraamistik selgemaks ja tagada vajalikud kohandused, et lepingud oleksid ELi õigusnormidega kooskõlas. Meelde on tuletatud, et ELi ja Ühendkuningriigi kaubandus- ja koostöölepingu sissenõudmisabi käsitlevate sätete kohaldamisalasse kuuluvad maksud ja maksed ei peaks olema hõlmatud selliste lepingute ja vastastikuse mõistmise memorandumite vastavate sätetega, mille üle liikmesriigid Ühendkuningriigiga läbirääkimisi peavad. Samuti selgitati, et ELi liikmesriikide ja Ühendkuningriigi vahelised kahepoolsed kokkulepped ei tohiks olla vastuolus Ühendkuningriigi väljaastumislepingu ning selle Iirimaa ja Põhja-Iirimaa protokolli sissenõudmisabi käsitlevate sätetega[8].

2. Liikmesriikidevaheline sissenõudmisabi: kui tulemuslik see on?

2.1. Taotluste arv, taotletud ja tegelikult sissenõutud summad[9]

6. Abitaotluste arv on viimastel aastatel märkimisväärselt suurenenud. See suundumus kajastub igat liiki piiriülese koostöö taotluste üha sagedasemas kasutamises maksude sissenõudmisel. Nende abil taotletakse teavet, mis on taotluse esitanud asutusele tema nõuete sissenõudmiseks eeldatavasti vajalik, dokumentide adressaadi teavitamist selliste nõuete sissenõudmisest, ettevaatusabinõude võtmist, et tagada nõuete tulevane sissenõudmine, ning sissenõudmismeetmete võtmist.

---

[5] ELT L 149, 30.4.2021, lk 10. Uued sätted vastastikuse sissenõudmisabi kohta on sätestatud käibemaksu valdkonnas halduskoostöö tegemist ja maksupettuste tõkestamist ning maksude ja maksetega seotud nõuete sissenõudmisel antavat vastastikust abi käsitlevas protokollis, mis on kõnealuse kaubandus- ja koostöölepingu lisa.

[6] Ettepanek: nõukogu otsus Euroopa Liidu ning vastavalt Andorra Vürstiriigi ja San Marino Vabariigi vahelise assotsieerimislepingu sõlmimise kohta Euroopa Liidu nimel (COM(2024) 189 final, 26. aprill 2024).
Pärast lepingu vastuvõtmist hakkavad sellele lisatud Andorra protokolliga kehtima uued õigusnormid sissenõudmisabi kohta impordi- ja eksporditollimaksudega seotud nõuete puhul. Need uued õigusnormid on sätestatud Andorra protokolli artiklis 25, millega asendatakse varem EÜ ja Andorra ühiskomitee 3. septembri 2003. aasta otsuse nr 1/2003 (ELT L 253, 7.10.2003, lk 3) artiklite 4–24 alusel vastu võetud eeskirjad. Nelja aasta jooksul alates assotsieerimislepingu jõustumisest tuleks Andorra ja San Marinoga kokku leppida tulevastes sätetes vastastikuse abi kohta kõigi maksunõuete sissenõudmisel (kavandatava assotsieerimislepingu artikkel 63).

[7] Norraga peetavate läbirääkimiste eesmärk on laiendada sissenõudmisabi ulatust kehtivas ELi ja Norra vahelises käibemaksu valdkonnaga seotud halduskoostööd, pettuste vastast võitlust ja nõuete sissenõudmist käsitlevas lepingus (ELT L 195, 1.8.2018, lk 1).

[8] Vt komisjoni aruanne nõukogule ja Euroopa Parlamendile läbirääkimiste kohta, mida ELi liikmesriigid ja Ühendkuningriik peavad selliste kahepoolsete lepingute või kokkulepete üle, mis käsitlevad halduskoostööd käibemaksu valdkonnas või maksude sissenõudmiseks antava abi valdkonnas vastavalt nõukogu otsuse (EL) 2021/689 artikli 8 lõikele 2 (COM(2025) 16 final, 28. jaanuar 2025).

[9] Tuleb märkida, et alles alates 2025. aastast kogutakse statistikat automatiseeritud vahendi abil, mida kasutavad kõik liikmesriigid.

Tabel 1. Kõigi liikmesriikide saadud taotluste koguarv (2020–2025)

	Teabetaotlused	Teavitamistaotlused	Ettevaatusabi nõude rakendamise taotlused	Sissenõudmistaotlused	Taotluste koguarv
2020	19 453	1 592	90	18 791	39 926
2021	21 952	1 488	124	20 711	44 275
2022	19 589	1 181	145	20 750	41 665
2023	22 058	1 202	297	28 325	51 882
2024	28 833	1 366	194	36 525	66 918
2025	29 792	1 796	526	39 397	71 511

Mõni liikmesriik sai rohkem abitaotlusi kui teised. Ülevaade igale liikmesriigile aastatel 2024–2025 esitatud taotluste arvust on esitatud 1. lisas.

7. Ka sissenõutud summad on viimastel aastatel üldiselt kasvanud, kuid need on palju väiksemad kui summad, millega seoses abi taotletakse.

Tabel 2. Ülevaade summadest, millega seoses abi taotleti ja mis sisse nõuti (2020–2025)

	Summad, mille sissenõudmist taotleti (taotluse esitanud liikmesriikide andmete põhjal)	Teiste liikmesriikide taotluse alusel sissenõutud summad enne oma kulude mahaarvestamist (taotluse saanud liikmesriikide andmete põhjal)	Teistele liikmesriikidele esitatud taotluste alusel sissenõutud summad (taotluse esitanud liikmesriikide andmete põhjal)
	eurodes (ümardatud lähima 1 000ni)	*eurodes (ümardatud lähima 1 000ni)*	*eurodes (ümardatud lähima 1 000ni)*
2020	2 424 528 000	76 265 000	66 256 000
2021	2 604 570 000	65 794 000	82 008 000
2022	2 337 326 000	83 277 000	111 284 000
2023	2 991 038 000	104 427 000	129 637 000
2024	3 878 215 000	123 802 000	177 977 000
2025	5 083 807 000	151 427 000	150 471 000

2.2. Liikmesriikide jõupingutused vastastikuse sissenõudmisabi andmisel

8. Summad, mille puhul on sissenõudmisabi taotletud, erinevad suurel määral summadest, mille tegelikust sissenõudmisest on (nii taotluse esitanud kui ka taotluse saanud liikmesriikide poolt) teatatud (tabel 2). Märkida tuleb aga järgmist:
   - sissenõudmisabi kasutatakse üldjuhul viimase abinõuna pärast seda, kui riiklikud sissenõudmismeetmed on ammendatud[10]. See tähendab, et sissenõudmisabi taotlused

[10] Sissenõudmisdirektiivi artikli 11 lõike 2 kohaselt peab taotluse esitanud liikmesriik enne teiselt liikmesriigilt sissenõudmise taotlemist kõigepealt kasutama oma riigisiseseid sissenõudmismenetlusi, välja arvatud juhul, kui on ilmne, et taotluse esitanud liikmesriigis ei ole sissenõudmise rahuldamiseks vara või et sellise menetlusega ei kaasne nõude täielik tasumine ja taotluse esitanud asutusel on konkreetne teave, mis näitab, et asjaomasel isikul on taotluse saanud liikmesriigis vara, või kui selliste menetluste kasutamine taotluse esitanud liikmesriigis tekitaks ebaproportsionaalseid raskusi.

on üldiselt seotud keeruliste juhtumitega, mis puudutavad vanu (või vanemaid) nõudeid;
- sissenõudmiseks kulub tavaliselt aega. Isegi kui sissenõudmine on (osaliselt) edukas, annab see tavaliselt tulemusi alles pärast teatavat ajavahemikku, mitte asjaomase taotluse esitamise aastal;
- automaatselt kogutud statistika tegelikult sissenõutud summade kohta (kättesaadav alates 2025. aastast) ei hõlma alati andmeid osaliste sissenõudmiste kohta, mis moodustavad osa jätkuvatest sissenõudmismeetmetest, kuna taotluse saanud asutused ei esita neid andmeid taotluse esitanud liikmesriikidele alati süstemaatiliselt;
- andmed otse makstud kogusummade kohta ei ole kättesaadavad. Taotluse saanud liikmesriikide esitatud statistika tegelikult sissenõutud summade kohta ja alates 2025. aastast automatiseeritud vahendi abil kogutud statistika ei kajasta summasid, mille võlgnikud on taotluse esitanud liikmesriigile otse maksnud pärast seda, kui taotluse saanud liikmesriigile on sissenõudmistaotlus esitatud. 2025. aastal tehti selliseid otsemakseid vähemalt 6 116 korral (2 622 osalist makset ja 3 494 täielikku makset nõude tasumiseks);
- „tulemuslikkuse määr“ ja taotluse saanud asutuste võetud sissenõudmismeetmete tulemused sõltuvad mitmest tegurist, mis ei ole nende kontrolli all. Esiteks ei ole või ei pruugi olla sissenõudmistaotluse saatmise ajal kindel, kas võlgnik või varad asuvad taotluse saanud liikmesriigis. Kui taotluse saanud liikmesriigil ei ole võimalik nõudeid sisse nõuda, ei saa taotluse saanud asutus võtta edukaid sissenõudmismeetmeid. Lisaks võivad võlgnikud nõude kehtivuse edukalt vaidlustada, isegi pärast sissenõudmisabi menetluse algatamist. Hiljem tühistatud või vähendatud nõudeid statistikas ei kajastata (kuna statistikas võetakse arvesse algses taotluses esitatud summasid)[11].

9. Kogutud teabe põhjal võib siiski järeldada, et taotluse saanud asutused ei tee saadud taotluste täitmiseks alati piisavaid jõupingutusi. Järelmeetmed ei ole alati süstemaatilised ning teabevahetus taotluste täitmise kohta ei ole sageli õigeaegne ega täpne, eelkõige sissenõudmistaotluste puhul.

   Alates 2025. aastast kogutakse statistikat abitaotluste kättesaamise kinnituste ja abitaotluste täitmist käsitlevate edasiste sõnumite õigeaegsuse kohta. Seda statistikat tuleb siiski koguda pikema aja jooksul, enne kui selle analüüsimine saab anda täiesti täpse ülevaate taotluse saanud liikmesriikide jõupingutustest abitaotluste õigeaegsel täitmisel.

2.3. Sissenõudmistaotluste täitmisel tekkinud peamised probleemid

10. 2017. aasta aruandes ELi liikmesriikide vahelise vastastikuse sissenõudmisabi kasutamise kohta märgiti, et „[k]onsultatsioonidest liikmesriikide maksuhalduritega selgub, et sissenõudmisabi töötab hästi lihtsates olukordades (nt piirialatöötajate puhul), kus

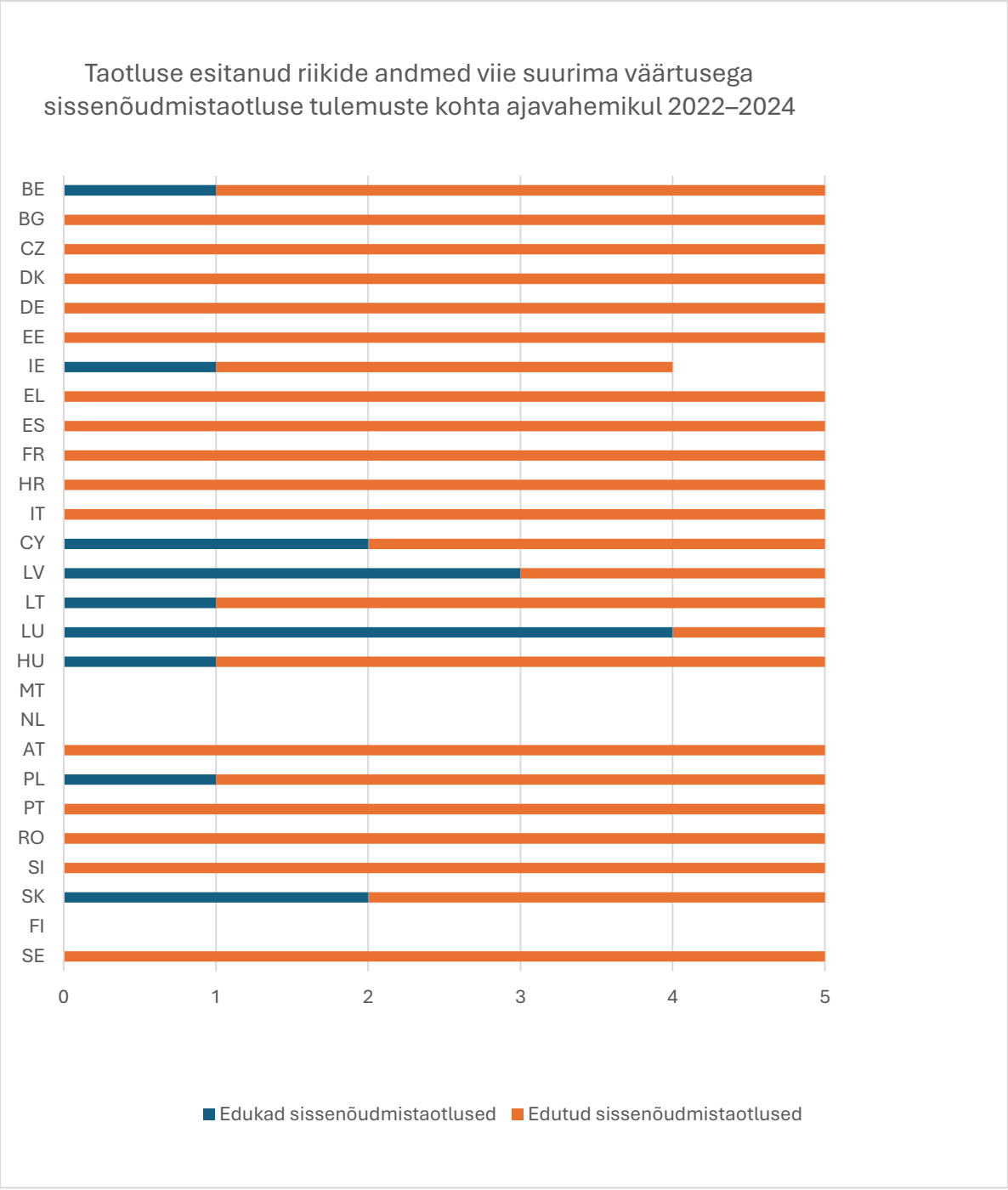
[11] Näited muude tegurite kohta, mis ei sõltu taotluse saanud asutustest:
1. üks taotluse esitanud liikmesriik võib saata sama nõudega seotud taotlused mitmele liikmesriigile. Sellisel juhul tuleks nõue sisse nõuda (selle saab sisse nõuda) ainult üks kord. Isegi kui see nõue on ühes liikmesriigis täielikult sisse nõutud, ei kajasta sissenõudmisabi edukuse määr teistes liikmesriikides seda, et see nõue on täielikult sisse nõutud, vaid et seda ei ole üldse sisse nõutud;
2. kui taotluse esitanud liikmesriik saadab taotluse tagastamisele kuuluva käibemaksusumma sissenõudmiseks, ei võeta sissenõudmisabi statistikavahendis arvesse arestitud käibemaksutagastuse summat, vaid kogu tasumata maksuvõla summat (mis võib olla palju suurem kui tagastamisele kuuluva käibemaksu summa), moonutades seeläbi sissenõudmisabi edukuse määra, mis nende andmete põhjal arvutatakse;
3. liikmesriik sai sissenõudmistaotluse enam kui 500 000 000 euro suuruse erakorralise summa kohta. Selle üksiku nõude võimalik sissenõudmata jätmine võib moonutada taotluse saanud liikmesriigi üldist sissenõudmismäära.

sissenõudmisabi pakub lahendust maksuhaldurite piiriülese pädevuse puudumisele. Muudes olukordades aga – eelkõige siis, kui maksude sissenõudmata jätmine on tingitud võlgniku petmiskavatsusest – peetakse sissenõudmisabi osutamist keerulisemaks, nagu see on ka taotluse esitanud liikmesriigis endas“[12]. See tähelepanek peab paika ka praegu. Hoolimata sissenõutavate summade suurenemisest on taotletud ja sissenõutud summade vahel endiselt märkimisväärne lõhe.

11. Selleks et saada selge ülevaade sissenõudmistaotluste edutuse põhjustest, on komisjon kutsunud liikmesriike üles põhjalikult analüüsima viie suurima väärtusega sissenõudmistaotluse tulemusi ajavahemikul 2022–2024. Kogutud teave kinnitab, et taotletud ja sissenõutud summade vahel on märkimisväärne erinevus, mis näitab, et need taotlused rahuldati vaid osaliselt.

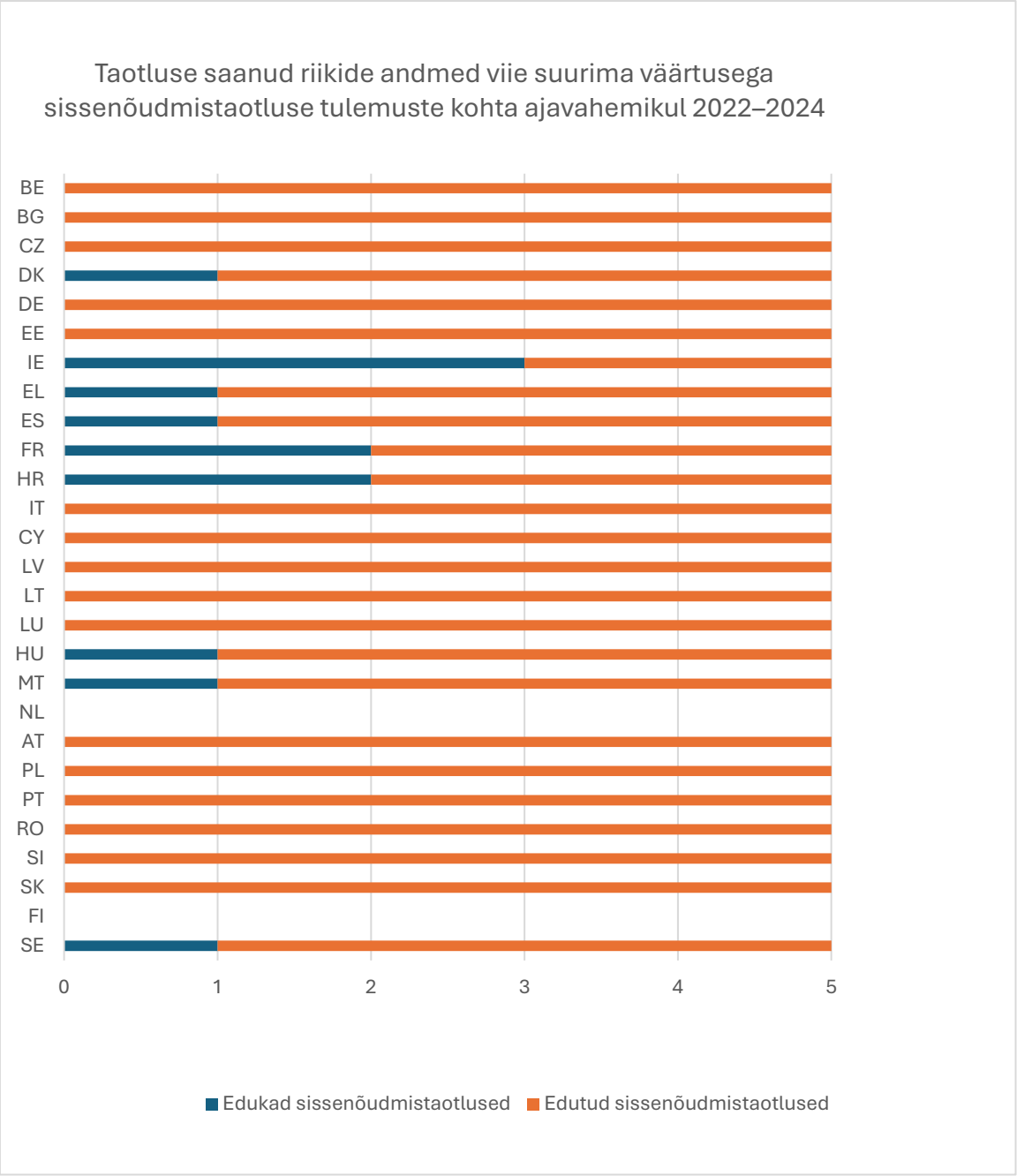
[12] Komisjoni 18. detsembri 2017. aasta aruanne COM(2017) 778 Euroopa Parlamendile ja nõukogule ELi liikmesriikide vahelise abi osutamise kohta maksude sissenõudmiseks, 2. jao punkt d.

Tabel 3. Ülevaade eduka ja edutu sissenõudmise juhtumitest taotluse esitanud riigi andmete alusel[13]



[13] „Edukas“ sissenõudmine tähendab, et taotluse saanud riik sai nõuded täielikult või osaliselt sisse nõuda või et taotluse esitanud riigile tehti otsemakseid; „edutu“ sissenõudmine tähendab, et sisse ei nõutud midagi või sisse nõuti ainult piiratud summa.
Malta ei saatnud asjaomase ajavahemiku jooksul selliseid taotlusi; Madalmaad ei vastanud uuringule; Soome ei vastanud sellele küsimusele.

Tabel 4. Ülevaade eduka ja edutu sissenõudmise juhtumitest taotluse saanud riigi andmete alusel[14]



12. Kogutud teabe kohaselt on tulemusliku sissenõudmisabi kõige sagedasemad takistused võlgniku maksejõuetus või, nagu on eespool selgitatud, kättesaadava vara puudumine taotluse saanud liikmesriigi territooriumil ning asjaolu, et sissenõudmine ei ole enam võimalik.

    Pettusega seotud maksejõuetusjuhtumid on endiselt eriti keerulised, võttes arvesse varade piiriülese jälitamise keerukust ja praeguse piiriülese maksejõuetusalase koostöö piiratust.

[14] „Edukas“ sissenõudmine tähendab, et taotluse saanud riik sai nõuded täielikult või osaliselt sisse nõuda või et taotluse esitanud riigile tehti otsemakseid; „edutu“ sissenõudmine tähendab, et sisse ei nõutud midagi või sisse nõuti ainult piiratud summa.
Madalmaad ei vastanud uuringule; Soome ei vastanud sellele küsimusele.

Uuring kinnitas, et õigeaegne juurdepääs täpsele teabele (ajakohane teave varade, võlgnike või asjaomase maksuvõla tasumise eest vastutavate muude isikute olemasolu ja asukoha kohta) on üks peamistest teguritest, millest sissenõudmisabi edukus sõltub. Hilinenud, puudulik või aegunud teave kahjustab või vähendab koostöö tõhusust ja tulemuslikkust.

Väga oluline on taotleda sissenõudmisabi õigel ajal. Taotluse esitanud liikmesriikide viivitused nõuete hindamisel ja sissenõudmisabi taotlemisel võivad märkimisväärselt vähendada eduka sissenõudmise võimalusi.

Sissenõudmispüüdlusi takistavad ka pikad hindamis- ja auditimenetlused ning pikad vaidlused maksunõuete üle. Kui nõuded vaidlustatakse, ei saa sissenõudmisabi põhimõtteliselt taotleda ning maksuvõla kohta lõpliku otsuse tegemiseks kuluv aeg vähendab sageli hilisema eduka täitmisele pööramise tõenäosust.

Lisaks võivad keerukad ja sageli muutuvad maksunormid suurendada vaidlustatud nõuete arvu, põhjustades veel enam viivitusi ja ebakindlust.

3. Riikliku maksude sissenõudmise ja piiriülese sissenõudmisabi parandamine

3.1. Riikliku maksude sissenõudmise parandamine

13. Maksude sissenõudmata jätmine toob kaasa märkimisväärsed maksuvõlad. Arvandmed maksuvõlgade kohta liikmesriikides aasta lõpu seisuga on esitatud 2. lisas. Kui aga puudub ühtne metoodika riikliku maksude sissenõudmise määra hindamiseks, on raske sissenõudmise tulemusi liikmesriikides hinnata. Uuringule vastanud teatasid väga erinevatest meetoditest, mida riikliku maksude sissenõudmise määra arvutamiseks kasutati. Mõned liikmesriigid kasutavad ajapõhiseid näitajaid (erinevate vaatlusperioodidega), samas kui teised keskenduvad kogunenud võlgnevustele. Mõned liikmesriigid kohaldavad täitmisele pööramise tulemuslikkuse suhtarve ning mõned kehtestavad poliitilisi eesmärke. Mitu liikmesriiki jätavad tegeliku sissenõudmise hindamisel kõrvale ebatõenäoliselt laekuvad nõuded või peatatud võlad, samal ajal kui teised tuginevad üldisematele nõuete täitmise suhtarvudele, mis ei ole otseselt seotud sundtäitmisega. Seetõttu piiravad tulemuste võrreldavust erinevused põhimõistetes (nt „võlgnevused“, „sissenõutav võlg“, „tühistatud võlanõue“).
14. Kuigi riikide ametiasutused on jätkanud oma struktuuride ja menetluste kohandamist, et sissenõudmisabi tugevdada, on vaja võtta lisameetmeid.
15. Tõhusad (eelkõige õigeaegsed taotlused ja kiire täitmine) ja tulemuslikud maksude sissenõudmise menetlused on väga olulised. Mõned ametiasutused on eri maksukategooriate puhul ülesanded tsentraliseerinud või taganud integreerituma lähenemisviisi. Selle lähenemisviisi tulemuslikkus sõltub sellest, kas sissenõudval asutusel on täielik juurdepääs kogu asjakohasele teabele, et rakendada üldist sissenõudmisstrateegiat.
16. Äärmiselt oluline on ka hea koostöö maksuhaldurite ja maksejõuetusasutuste/pankrotihaldurite vahel, eelkõige tagamaks, et pettusega seotud maksejõuetusjuhtumites solidaarvastutuse kohta tehtud otsused viivad tulemusliku sissenõudmiseni.
17. Teha tuleb jõupingutusi hindamis- ja vaidlustamismenetluste kestuse lühendamiseks. Maksunormide lihtsustamisel, maksualaste uurimiste kiirendamisel ja vaidluste lahendamise menetluste sujuvamaks muutmisel on keskne tähtsus, et vältida viivitusi, mis kahjustavad sissenõudmise väljavaateid.

18. 2026. aastal loodi uus Fiscalise projektirühm (FPG 069), et leida viise, kuidas parandada maksuvõlgade kogumist ja sissenõudmist, tuginedes võrdlevale analüüsile, digipöördele ja koostööpõhisele luureteabele. See Fiscalise projektirühm võimaldab saada rohkem teavet riiklike sissenõudmismenetluste tegeliku tulemuslikkuse kohta. Projekti tulemused aitavad kindlaks teha uusi võimalusi ja parandamist vajavaid valdkondi.

3.2. Piiriülese sissenõudmisabi parandamine

19. Selleks et optimeerida piiriüleste taotluste täitmist, peaksid taotluse saanud maksuhaldurid tagama, et sissenõudmine toimub tõhusalt ja tulemuslikult, ilma tarbetute viivitusteta.
20. 2025. aastal andis EU AIAC Community[15] välja suunised selle kohta, kuidas vähendada maksude tasumata jätmise riski, sidudes sissenõudmise mitmepoolsete kontrollide ja muude kõrgetasemelise rahvusvahelise halduskoostöö meetmetega, mida võetakse maksude hindamise ja kontrollimise eesmärgil.
21. Lisaks riiklike sissenõudmismenetluste uurimisele on eespool nimetatud Fiscalise projektirühma (FPG 069) peamine eesmärk parandada maksuvõlgade kogumise ja sissenõudmise tulemuslikkust, kiirust ja õiglust kõigis ELi liikmesriikides, luues suuremahuliste piiriüleste maksujuhtumite jaoks kiirendatud koostöö mehhanismi.
22. 2024. aastal loodi Fiscalise projektirühm (FPG046), et parandada käibemaksu OSS-erikorra makse- ja sissenõudmisprotsesse ning arutada, kuidas käsitleda tasumisele kuuluva käibemaksu tasumata jätmise või OSS-erikorra kasutajateks registreeritud äriühingute suhtes maksejõuetusmenetluse algatamise maksutagajärgi. Probleemi ulatuse kindlaks tegemiseks tehakse edasisi uuringuid.

    Liidu OSS-erikorra alusel kogub OSS erikorra kohane registreerimisliikmesriik käibemaksu ja jaotab selle seejärel tarbimisliikmesriikidele. Tasumata käibemaksu sissenõudmise eest vastutavad aga tarbimisliikmesriigid, kuigi maksukohustuslase asukoht ei ole seal. Selleks peavad tarbimisliikmesriigid esitama OSS-erikorra kohasele registreerimisliikmesriigile sissenõudmistaotlused. Selline vastutuse jaotus OSS-erikorra kohaste registreerimisliikmesriikide ja tarbimisliikmesriikide vahel tekitab täiendavat halduskoormust, eriti kui mitu tarbimisliikmesriiki saadavad abitaotlusi sama võlgniku kohta.

    Fiscalise projektirühm jõudis järeldusele, et vaja on täpsemalt arutada viise, kuidas parandada liidu OSS-erikorra alusel tasumata jäetud käibemaksu sissenõudmist. Välja on pakutud erinevaid võimalusi, sealhulgas käibemaksudirektiivi (direktiiv 2006/112/EÜ) asjakohaste sätete muutmine, et võimaldada OSS-erikorra kohasel registreerimisliikmesriigil võtta otsene vastutus OSS-erikorra alusel tasumata jäetud käibemaksu sissenõudmise eest. Muud poliitikavariandid võivad seisneda sissenõudmisdirektiivi kohase menetluse lihtsustamises seoses OSS-erikorra kohaste käibemaksunõuetega, näiteks kaotades ühtse teavitusvormi või täitmisele pööramist lubava ühtse juriidilise dokumendi nõude, võttes arvesse, et OSS-erikorra kohasel registreerimisliikmesriigil juba on asjakohane teave OSS-erikorra alusel tasumata jäetud käibemaksu kohta.
23. Samuti on tõstatatud küsimusi seoses praeguse tagastamisele kuuluvate käibemaksusummade arestimise tavaga. Määruse (EL) nr 904/2010 artikli 48 kohaselt võib ühe liikmesriigi maksumaksjale tagastamisele kuuluva käibemaksu kanda otse üle teise

[15] Euroopa Liidu kõrgetasemelise rahvusvahelise halduskoostöö kogukond, mille eesmärk on edendada üheaegsete või mitmepoolsete kontrollide kasutamist, ühisauditeid, ametnike viibimist välisriikide haldusasutuste ametiruumides ja osalemist haldusuurimistes.

liikmesriiki, kus sellel maksumaksjal on tasumata võlgu. Kuigi see menetlus hõlbustab sissenõudmist, on selleks praegu vaja võlgniku nõusolekut. Sellise nõusoleku puudumise korral peavad liikmesriigid esitama sissenõudmisabi taotlused, mis suurendab nii taotluse esitanud kui ka taotluse saanud liikmesriikide halduskoormust. Liikmesriikide esitatud statistika kohaselt registreeriti 2025. aastal vähemalt 912 tagastamisele kuuluvate käibemaksusummadega seotud sissenõudmistaotlust.

4. Järeldused

24. Sissenõudmisdirektiivi kohane vastastikune abi nõuete sissenõudmisel on muutunud ELis üha olulisemaks õiglase maksustamise tagamise ja avaliku sektori tulude kaitsmise vahendiks. Taotluste arv ja sissenõutud summad on märkimisväärselt suurenenud, mis näitab praeguse süsteemi üldist väärtust.

25. Keerukaid või suure väärtusega nõudeid on aga endiselt raske täitmisele pöörata. Sissenõudmismeetmete tõhusust ja tulemuslikkust piiravad kättesaadavate varade puudumine, maksejõuetusolukorrad, pikad hindamis- ja auditimenetlused ning pikad vaidlused.

26. Uuringus ja teabevahetuses riikide ametiasutustega rõhutatakse, kui oluline on teha nii riigi kui ka piiriülesel tasandil edasisi täiustusi, et tulla toime taotluste arvu pideva suurenemisega. Eelkõige võiks võtta järgmised eesmärgid:
    - lihtsustada õigusnorme, et vähendada hindamis- ja auditimenetlustele kuluvat aega ning vaidlustusi ja viivitusi;
    - investeerida tõhusatesse kogumis- ja sissenõudmismenetlustesse ning piisavasse haldussuutlikkusse taotluse esitanud ja taotluse saanud liikmesriikides, samuti uurida tehisintellekti ja digitehnoloogia pakutavaid võimalusi, tagades asjakohased kaitsemeetmed;
    - parandada maksuhaldurite ning kohtute ja muude maksejõuetusjuhtumitega tegelevate asutuste vahelist koostööd;
    - tagada järjepidevate ja õigeaegsete järelmeetmete võtmine sissenõudmisabi taotluste suhtes;
    - tegeleda raskustega varade asukoha kindlakstegemisel, kuna halduskoostööd käsitleva direktiivi 2011/16/EÜ kohane teabevahetus ei võimalda reaalajas juurdepääsu ajakohasele teabele välisriikides asuvate varade kohta;
    - tegeleda lünkadega maksuhaldurite ja maksejõuetusmenetlusi haldavate asutuste vahelises koostöös.

27. Komisjon toetab Fiscalise projektirühma tööd seoses sissenõudmisega ning tugineb selle tulemustele tulevastes analüüsides ja võimalike meetmete võtmisel. Eelkõige kaalub komisjon, kuidas saaks parandada tegevustavasid suurte piiriüleste sissenõudmisjuhtumite korral. Eesmärk on hinnata, kas liikmesriikidevaheline koordineeritum mitmepoolne koostöö – mis täiendaks praegust kahepoolset koostööd – võiks suurendada tulemuslikkust, eriti mitut liikmesriiki hõlmavate keerukate juhtumite korral, mille puhul kahepoolsed lähenemisviisid ei pruugi olla piisavalt tõhusad.

28. Pidades silmas aeganõudva vaidlustamise negatiivset mõju maksude sissenõudmisele, kavatseb komisjon uurida, mil määral on võimalik parandada ettevaatusabinõude kasutamist vaidlustatud nõuete sissenõudmise tagamiseks. Ettevaatusabinõusid käsitlevate taotluste arv on praegu väike. Fiscalise projektirühma projekt võib aidata hinnata, kas see on (osaliselt) tingitud selgete ja/või ühtlustatud menetluste puudumisest ettevaatusabinõude võtmiseks piiriüleste juhtumite korral.

29. Komisjon uurib koos liikmesriikidega ka eelistatud variante, kuidas parandada liidu OSS-erikorra alusel tasumata jäetud käibemaksu sissenõudmist ja hõlbustada ühe liikmesriigi maksumaksjale tagastamisele kuuluva käibemaksu otse üle kandmist teise liikmesriiki, kus sellel maksumaksjal on tasumata võlgu.

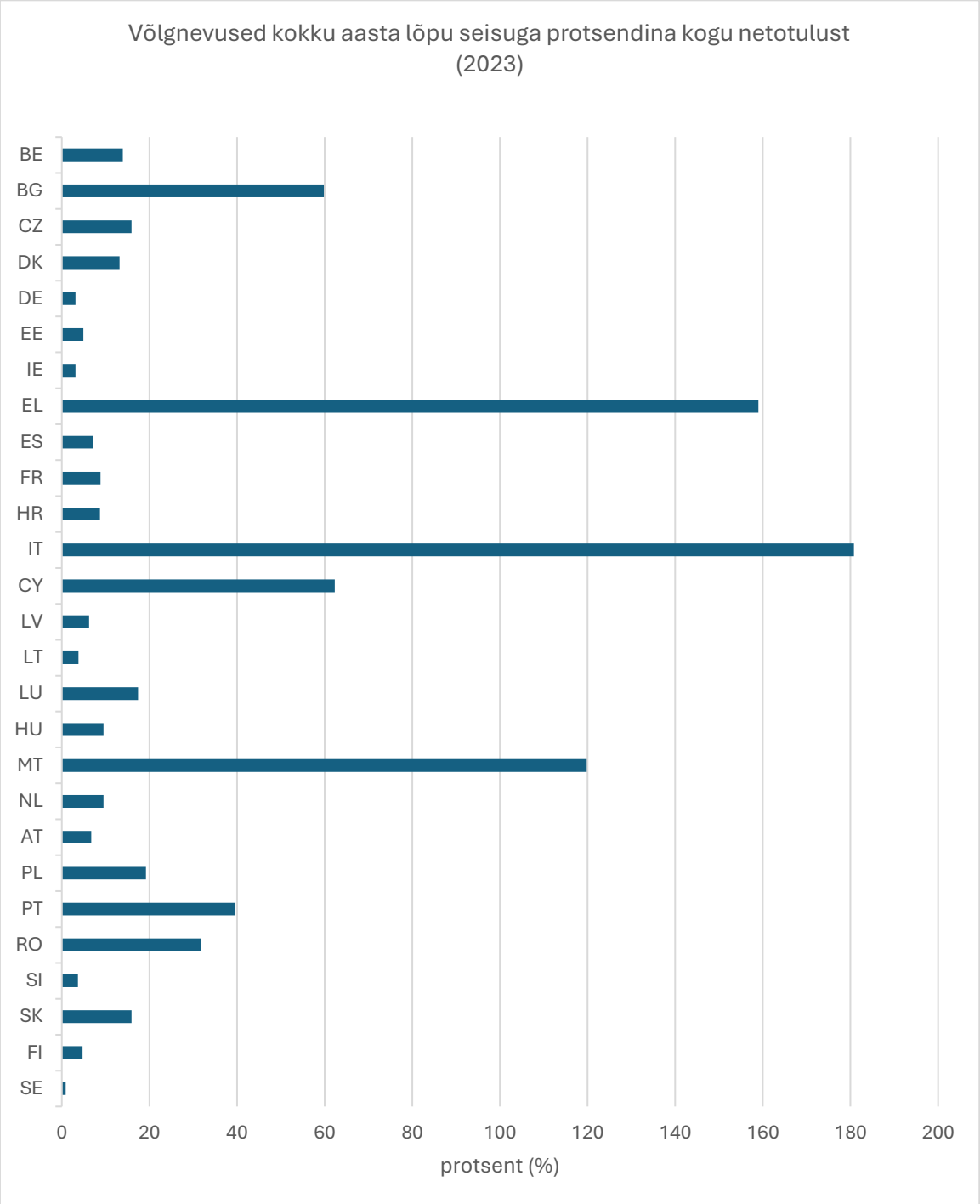
30. Komisjon jätkab haldusasutuste toetamist suuniste, järelevalve ja vajaduse korral seadusandlike algatuste abil. Samuti püüab komisjon tõhustada sissenõudmisabi läbirääkimistel kolmandate riikidega. Liikmesriike julgustatakse jätkama koostööd komisjoniga, et tagada nende meetmete edukas rakendamine.

1. lisa. Ülevaade iga liikmesriigi saadud taotluste koguarvust (2024–2025)

	Teabetaotlused		Teavitamistaotlused		Ettevaatusabinõude rakendamise taotlused		Sissenõudmistaotlused	
	2024	2025	2024	2025	2024	2025	2024	2025
BE	1 034	944	53	58	25	33	1 764	2 126
BG	1 940	2 195	65	72	10	13	766	866
CZ	331	537	44	18	0	4	406	562
DK	214	175	30	17	0	12	517	399
DE	2 668	2 374	220	325	19	62	5 143	4 186
EE	153	175	12	11	3	27	386	407
IE	290	256	22	57	0	95	512	692
EL	454	597	10	5	2	5	157	244
ES	1 364	1 281	50	70	11	8	1 920	1 713
FR	1 474	2 289	62	163	3	122	3 537	3 839
HR	749	737	17	28	2	2	307	661
IT	1 527	1 427	83	72	13	15	1 561	1 545
CY	141	160	19	15	3	3	786	431
LV	313	296	23	14	1	4	166	213
LT	1 705	1 987	20	26	48	39	6 318	6 735
LU	796	649	29	34	6	19	1 583	2 077
HU	896	1 173	59	53	12	7	422	938
MT	57	82	20	69	9	0	154	673
NL	1 671	1 692	77	127	10	12	2 405	2 013
AT	658	834	38	47	6	6	1 028	1 460
PL	2 842	2 856	229	332	3	11	2 995	3 830
PT	678	675	21	16	2	11	587	617
RO	5 932	5 562	99	80	2	4	1 848	2 001
SI	226	217	11	24	1	1	383	400
SK	371	405	23	24	5	8	393	402
FI	76	46	13	8	0	1	191	107
SE	273	171	17	31	0	2	299	260
Kokku	**28 833**	**29 792**	**1 366**	**1 796**	**194**	**526**	**36 525**	**39 397**

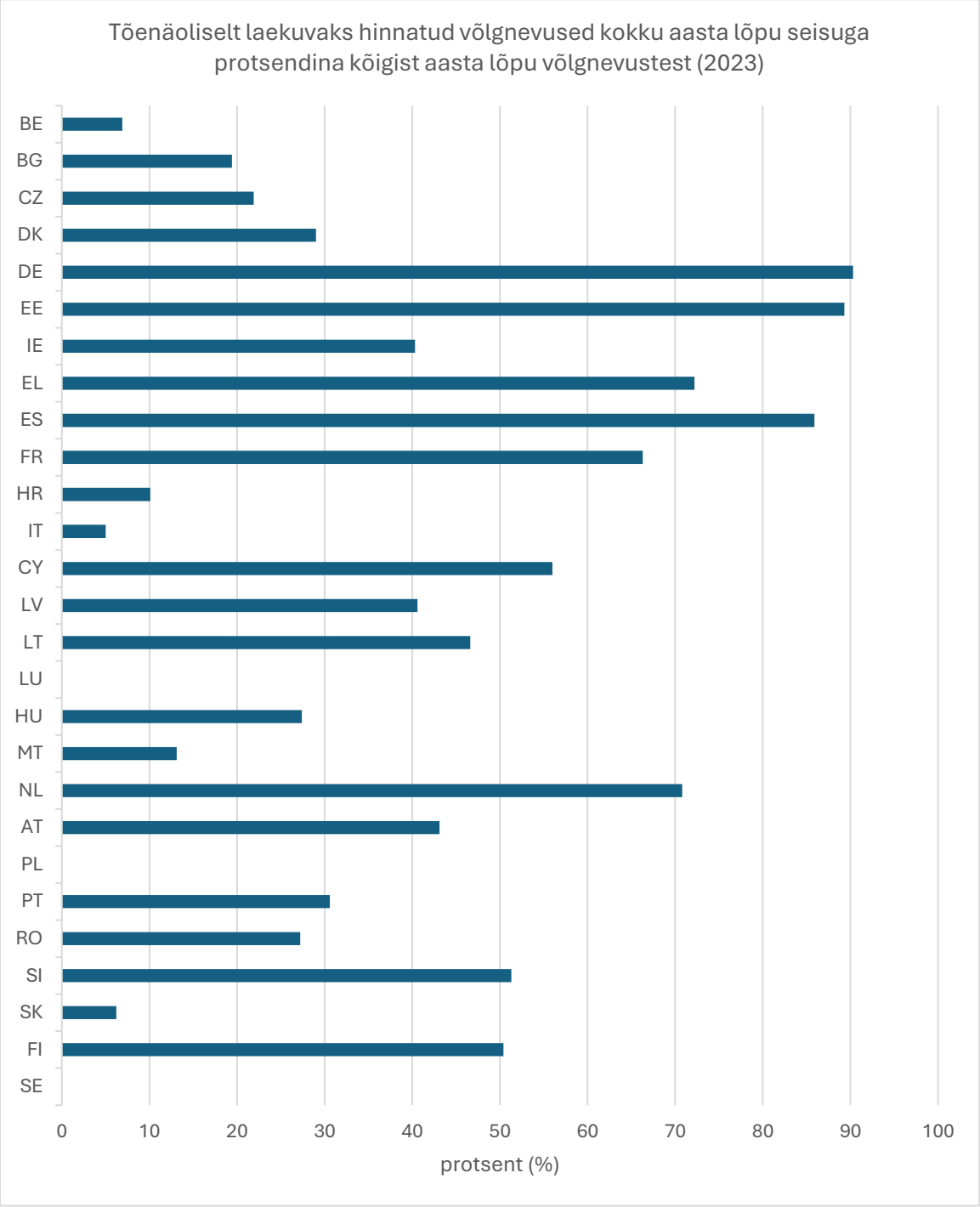
2. lisa. Riiklikud maksuvõlgade sissenõudmise näitajad

Järgnevas tabelis on esitatud ülevaade võlgnevuste osakaalust aasta lõpu seisuga protsendina kogu netotulust (2023. aasta andmed)[16].



[16] Andmed on võetud OECD 2025. aasta maksuhalduse aruandest, lk 105, joonised 7.2 ja 7.3 (Tax Administration 2025 | OECD). Allikas: ADB, CIAT, IOTA, IMF, OECD, „International Survey on Revenue Administration“ (Rahvusvaheline tulude haldamise uuring), tabel D.41 „Arrears ratios: Closing stock and collectable arrears“ (Võlgnevuste suhtarvud: lõppseis ja tõenäoliselt laekuvad võlgnevused), http://isoradata.org.

Järgnevas tabelis on esitatud ülevaade tõenäoliselt laekuvaks hinnatud võlgnevuste osakaalust aasta lõpu seisuga protsendina kõigist aasta lõpu võlgnevustest (2023. aasta andmed)[17].



[17] Andmed on võetud OECD 2025. aasta maksuhalduse aruandest, lk 106, joonis 7.4 (Tax Administration 2025 | OECD). Allikas: ADB, CIAT, IOTA, IMF, OECD, „International Survey on Revenue Administration“ (Rahvusvaheline tulude haldamise uuring), tabel D.41 „Arrears ratios: Closing stock and collectable arrears“ (Võlgnevuste suhtarvud: lõppseis ja tõenäoliselt laekuvad võlgnevused), http://isoradata.org.