

Sisekaitseakadeemia  
Finantskolledž

Triin Küngas

EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDE VAHELISE  
MAKSUVÕLGADE SISSENÕUDMISE KUJUNEMINE JA  
ARENG LÄBI ÕIGUSLOOME

Lõputöö

Juhendaja:

Kaidy Saar, Maksu- ja Tolliameti  
tulude osakonna maksuvõlgade  
sissenõudmise talituse peaspetsialist

Kaasjuhendaja:

Kerly Lillemets, MPA

Tallinn 2011

## ANNOTATSIOON

### SISEKAITSEAKADEEMIA

Kolledž: Finantskolledž	Kuu ja aasta: mai 2011
Töö pealkiri: Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise maksuvõlgade sissenõudmise kujunemine ja areng läbi õigusloome	
Töö autor: Triin Küngas	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas.
Allkiri:	
<p>Lõputöö on kirjutatud teemal „Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise maksuvõlgade sissenõudmise kujunemine ja areng läbi õigusloome“. Töö on kirjutatud eesti keeles ja koosneb 36 leheküljest. Lõputöö koostamisel on kasutatud 24 allikat, millele on viidatud. Töö teema on aktuaalne, sest 2010. aastal võeti vastu uus direktiiv, milles tehtud muudatused tõhusama maksuvõlgade sissenõudmise läbiviimiseks hakkavad kehtima 2012. aastal.</p> <p>Lõputöö eesmärgiks on analüüsida Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise maksuvõlgade sissenõudmise valdkonna muutusi õigusloomes. Eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Anda ülevaade riikide vahelise sissenõudmise ajaloost Euroopas.</li><li>2. Anda ülevaade Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise sissenõudmise regulatsiooni kehtestamisest.</li><li>3. Analüüsida Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise sissenõudmise valdkonnas tehtud muutusi.</li><li>4. Analüüsida edasiste muudatuste vajadust Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise sissenõudmise valdkonnas.</li></ol> <p>Autor jõudis järeldusele, et direktiivis, mida kohaldatakse vastastikuse abi osutamisel maksuvõlgade sissenõudmisel oleks vaja pöörata rohkem tähelepanu ka vaidlustamissüsteemile ning selle lihtsustamisele maksumaksja jaoks, et vältida liigset bürokraatiat. Samuti tuleks arutleda sissenõutavate võlgade piirmäärade alandamise üle. Selleks, et areneva siseturu nõudmistele vastata peab kindlasti antud direktiivi täiendama ka edaspidi ning kohandama vastavalt keskkonnale ja õigusakti toimimise tõhususele.</p>	
Võtmesõnad: maksuvõlg, sissenõudmine, vastastikune abi, sissenõudmise direktiiv, Euroopa Liit	
<i>Keywords: tax arrear, recovery, mutual assistance, recovery directive, European Union</i>	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia raamatukogu	
Kaitsmisele lubatud	
Kolledži direktor: Uno Silberg	Allkiri:
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Kaidy Saar	Allkiri:

# SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	4
1. EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDE VAHELISE SISSENÕUDMISE VALDKONNA KUJUNEMINE .....	7
1.1. Riikide vahelise sissenõudmise ajalugu Euroopas.....	7
1.2. Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise sissenõudmise regulatsiooni kehtestamine .....	13
2. EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDE VAHELISE SISSENÕUDMISE VALDKONNA EDASINE ARENG .....	17
2.1. Euroopa Liidu liikmesriikide vaheline sissenõudmine aastal 2011 .....	17
2.2. Edasiste muudatuste vajadus liikmesriikide vahelise sissenõudmise valdkonnas .....	23
KOKKUVÕTE .....	31
SUMMARY .....	34
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU .....	35

## SISSEJUHATUS

Euroopa Liidu liikmeks olemine ja riikide vaheline vaba liikumine soodustab ka maksuvõlglaste riigist lahkumist ning selleks, et neilt oleks võimalik tasumata jäänud maksud sisse nõuda on vaja teha liikmesriikide vahel tihedamat koostööd. Maksuvõlgade sissenõudmisalane abi osutamine toimub liikmesriikide vahel Euroopa Liidu poolt kehtestatud õigusaktide alusel, kuna need võimaldavad ühtsemat sissenõudmise läbiviimist. Teemat käsitletakse läbi õigusloome, kuna antud valdkond on põhiliselt reguleeritud Euroopa Liidu Nõukogu direktiiviga 2008/55/EÜ.

Teema on aktuaalne, sest 2010. aastal võeti vastu uus direktiiv, milles tehtud muudatused tõhusama maksuvõlgade sissenõudmise läbiviimiseks hakkavad kehtima 2012. aastal. Seoses majanduslangusega suurenenud maksuvõlgade arvuga on nende sissenõudmisel läbiviidava liikmesriikide vahelise koostöö efektiivsuse suurendamine oluline selleks, et tagada riikide eelarvetulude laekumine ja võlgade tasumine. Samuti ei ole seda valdkonda väga palju uuritud ning inimeste teadlikkus sellest teemast on vähene. Sellealane praktika tekkis Eestis alles alates Euroopa Liiduga liitumisest ja seetõttu vajaks teema laiemat tutvustamist.

Lõputöö probleemiks on see, et viimase 30 aasta jooksul pole piiriülese maksuvõlgade sissenõudmise süsteemi Euroopa Liidus piisavalt ajakohastatud, et see oleks vastavuses pidevalt areneva keskkonnaga. Süsteemi vähene arendatus ei võimalda omakorda tulemuslikku maksuvõlgade sissenõudmist koostöös teiste liikmesriikidega ning soodustab seetõttu maksualaseid pettuseid ja maksuvõlgade kasvu.

Lõputöö eesmärgiks on analüüsida Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise maksuvõlgade sissenõudmise valdkonna muudatusi õigusloomes.

Eesmärgi saavutamiseks püstitatud uurimisülesanded:

1. Anda ülevaade riikide vahelise sissenõudmise ajaloost Euroopas.
2. Anda ülevaade Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise sissenõudmise regulatsiooni kehtestamisest.
3. Analüüsida Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise sissenõudmise valdkonnas tehtud muudatusi.
4. Analüüsida edasiste muudatuste vajadust Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise sissenõudmise valdkonnas.

Lõputöö puhul on tegemist teoreetilise tööga, kuna uurimuse aluseks on võetud õigusteaduslikud allikad, õigusaktid ja erialased teadusallikad. Analüütilist uurimismeetodit kasutades võrreldakse antud valdkonda reguleerivaid õigusakte, analüüsitakse neis toimunud muutuseid ja arengut ning tuuakse välja veel võimalikke muutmist vajavaid asjaolusid.

Lõputöö koosneb kahest peatükist, mis omakorda koosnevad kahest alapeatükist. Esimene peatükk käsitleb Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise sissenõudmise valdkonna kujunemist. Esimeses alapeatükis antakse ülevaade riikide vahelise sissenõudmise ajaloost Euroopas, mis käsitleb maksuvõlgade sissenõudmise varajast ajalugu alates Rooma Impeeriumist. See võimaldab saada ülevaate sissenõudmise tekkimisest ja selle läbiviimise süsteemist algusest peale, juba enne Euroopa Liitu.

Teises alapeatükis antakse ülevaade Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise sissenõudmise regulatsiooni kehtestamisest. Käsitletakse muutusi, mis on tinginud vajaduse luua Euroopa Liidu tasandil liikmesriikide vaheline sissenõudmine. Sealhulgas tuuakse välja erinevate Euroopa Liidu institutsioonide ettepanekud seoses direktiivi vastuvõtmisega.

Teine peatükk käsitleb Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise sissenõudmise valdkonna edasist arengut. Esimeses alapeatükis analüüsitakse 2011. aastal kehtivat Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise sissenõudmise süsteemi, võrreldakse seni kehtinud õigusakte ning analüüsitakse selles valdkonnas tehtud muudatusi.

Teises alapeatükis analüüsitakse 2012. aastal kehtima hakkava Euroopa Liidu Nõukogu direktiiviga 2010/24/EL kaasnevaid muudatusi ning edasiste muudatuste vajadust liikmesriikide vahelise sissenõudmise valdkonnas. Autor pakub välja ka omapoolseid soovitusi liikmesriikide vahelise sissenõudmise süsteemi täiustamiseks.

Lõputöö kirjutamisel kasutatakse Euroopa Liidu Nõukogu direktiive, Komisjoni direktiive, määruseid, ettepanekuid ja aruandeid ning eesti- ja inglisekeelset erialakirjandust. Samuti kasutatakse maksukorralduse seadust, Tallinna Ringkonnakohtu ja Euroopa Kohtu otsust. Töös on kasutatud varasematel aastatel ja 2011. aastal kehtivaid õigusaktide redaktsioone.

# 1. EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDE VAHELISE SISSENÕUDMISE VALDKONNA KUJUNEMINE

## 1.1. Riikide vahelise sissenõudmise ajalugu Euroopas

Maksude kogumisega on tegeletud juba varajastest aegadest peale. Aja jooksul on muutunud maksustamise süsteemid ja maksukogujad, jõudes välja tänapäevaste süsteemide ja maksuametnikeni. Tänapäevase maksuhalduri üks põhikohustusi - maksuvõlgade sissenõudmine on samuti kasutusel juba aastatuhandeid, kuna maksustamisega kaasneb paratamatult ka neid inimesi, kes ei soovi makse tasuda ning kellelt on vaja need sisse nõuda.

Isikul tekib maksuvõlg, kui maksukohustus jäetakse tähtpäevaks tasumata.<sup>1</sup> Sellest hetkest alates arvestatakse maksuvõlalt intressi ning maksuhaldur võib vajaduse korral võla sundkorras sisse nõuda.<sup>2</sup> Enne sundtäitmist antakse võlgnikule võimalus kohustus vabatahtlikult täita ning tehakse talle sundtäitmise hoiatus. Kui hoiatusele ei reageerita on maksuhalduril õigus pöörata sissenõuet pangakontole ja varalistele õigustele. Samuti on õigus taotleda keelumärgete ja arestide kandmist vararegistritesse.<sup>3</sup>

Maksuvõlgade sissenõudmise ajalugu ulatub tagasi Rooma Impeeriumi ajastusse. Rooma imperaatori õigus inimestelt toetusi saada oli tunnustatud juba kristlaste seas esimesel sajandil pKr. See võimaldas Rooma valitsusel kehtestada erinevaid makse ja tollimakse, mille kogumise tõhususe huvides teostati ka maksuvõlgade sissenõudmist.<sup>4</sup> Rooma riigikassa haldamise vastutus, mis sisaldas maksustamist,

---

<sup>1</sup> Maksukorralduse seadus, 20.02.2002, jõustunud RT I 2002, 26, 150 ... RT I 2010, 20, 102, § 32.

<sup>2</sup> Lehis, L., *Maksuõigus*. (Tallinn: Juura, 2009), lk 104.

<sup>3</sup> *Ibid*, lk 180-181.

<sup>4</sup> Berglund, M., *Cross-Border Enforcement of Claims in the EU: History, Present Time and Future*. (The Netherlands: Kluwer Law International, 2009), p 49.

maksude kogumist ja sissenõudmist, oli Rooma ametliku kvestori kõige tähtsam ülesanne.<sup>5</sup>

Maksude sissenõudmise seotus kirikuga ilmneb ka Merovingide ajast, mil kiriku alal elavatelt inimestelt trahvide või muude maksete kogumisega ja sissenõudmisega tegelesid kiriku ametnikud. Piiskopile oli antud ainuõigus sisse nõuda kohtulõive, trahve, majutusmaksusid, võõrustamisõiguseid ja käenduseid.<sup>6</sup>

13. sajandil nõustusid kuningad andma linna kaupmeestele õiguse tegutseda maksurentnikena selleks, et natukenegi täiendada riigi tulusid. Maksurentnikud tegelesid juba varasematel sajanditel maksude kogumisega ning sissenõudmiseks kasutasid nad hirmutamist ja sunnivahendeid, näiteks vägivalda.<sup>7</sup> Samuti ähvardasid kommuunid maksudest kõrvalehoidujaid rahatrahvide ja vangistusega ning mõnikord sundisid vaimulikku seisust nõustuma revisjoniga kui kahtlustati kokkumängu maksudest kõrvalehoidjatega.<sup>8</sup>

Läbi kogu keskaja teenisid valitsust maksukogujatena erinevad eraisikud ja – organisatsioonid, kohalikest šerifidest kuni Itaalia pankuriteni välja.<sup>9</sup> Kuna keskajal põhjustas pidev maksukoormuse tõstmine maksumaksjate seas vastuseisu, siis oli maksukohustuse vältimise tõenäosus suurem ning tuli rohkem tegeleda sunniviisilise maksude sissenõudmisega, mis sisaldas ka vägivalda.

Maksurentnike kasutamine, kes kogusid inimestelt maksud kokku ning saatsid need seejärel valitsejale, tekitas oodatust väiksemate saadetiste korral tegeliku maksuvõla maksurentnikele. Seega kui maksurentnik ei suutnud piisaval määral makse kokku koguda, siis sai temast maksuvõlglane valitseja ees, mitte kodanikest, kes tegelikult makse maksid.

---

<sup>5</sup> Berglund, *Cross-Border Enforcement ...*, supra nota 4, p 91.

<sup>6</sup> Hattenhauer, H., *Euroopa õigusajalugu*. (Tallinn: Juura, 2007), lk 194.

<sup>7</sup> Webber, C; Wildavsky, A.B., *A history of taxation and expenditure in the Western world*. (New York: Simon and Scuster, 1986), p 185.

<sup>8</sup> *Ibid*, p 201.

<sup>9</sup> *Ibid*, p 206.



Hiljem hakkasid maksuvõlgade sissenõudmise süsteemid muutuma ja vägivalda asemel võeti kasutusele seaduslikumad meetodid. Belgias, Prantsusmaal ja Hollandis käsitleti sissenõudmise institutsioonina kohtutäiturit, kes Prantsusmaal oli algselt tuntud Hostiarii nime all.<sup>10</sup> Kaasaegse elukutse sissenõudmise ametniku ehk kohtutäituri päritolu võib ulatuda 13. sajandisse, kui institutsiooni sünni sai Prantsuse kuninga Philippe-le-Bel'i korralduse läbi tegelikkuseks. Kohtutäitur omas kohustusi nii haldus-, kriminaal- kui ka tsiviilasjades, kuna puudus nende valdkondade selge eristamine.<sup>11</sup>

Alates 18. sajandi lõpust oli kohtutäituri positsioon vaidlustatud, kuna peale Prantsuse revolutsiooni kaotati vana institutsioonide kord ja riigi seadusandlikes, haldus- ja õigusasutuste organisatsioonides toimusid radikaalsed ümberkorraldused. Keelati kohalikud kohtutäiturite organisatsioonid ning maksude kogumise eesmärgil hakati kasutama riigitöötajaid.<sup>12</sup> Kuna kohtutäiturid olid saavutanud teatud distantsi riigi bürokraatiast ja seotud äraostetavusega, siis oli riigitöötajate kasutusele võtmine maksude kogumisel kasulik võlgade sissenõudmise usaldusväärseuse tõstmiseks ja riigile taas lähendamiseks.

1500.- 1806. aastatel tugevdati järk-järgult ühiskonna keskvõimude poolt täitemenetluse ja sissenõudmise küsimuste haldamist ja kontrolli.<sup>13</sup> Ajal mil majandus oli algeline oli Taanis võlgasid võimalik vaid piiratud ulatuses oletada. Rahamajanduse kasutuselevõtuga suurenesid probleemid võlgade ja nende sissenõudmisega. Mõned tüüpilised maksud, mida tuli vahetult maksta olid tollimaksud ja teised maksud selleks, et oleks võimalik kaupadega turule reisida. See tähendas aga, et selline juurdepääs nõudis makset ja seega võla näilisus kõrvaldati sellega.<sup>14</sup> Sellest võib järeldada, et võlgade teket välditi kohapealse maksustamisega, kuna tagantjäreli maksukohustusest teavitamine oleks lõppenud maksu tasumata jätmisega.

---

<sup>10</sup> Berglund, *Cross-Border Enforcement ...*, supra nota 4, p 92.

<sup>11</sup> *Ibid*, p 93.

<sup>12</sup> *Ibid*, p 94.

<sup>13</sup> *Ibid*, p 62.

<sup>14</sup> *Ibid*, p 65.

Alates 13. sajandist Prantsusmaal kasutusel olnud kohtutäituri tiitlit kasutati varasemalt ka sissenõudmisega tegeleva ombudsmani institutsiooni kohta, mis pärineb Rootsist 1809. aastast.<sup>15</sup> 1950. aastani eksisteeris ombudsman ainult Rootsis ja Soomes.<sup>16</sup> Mõni aasta hiljem võeti antud institutsioon kasutusele Taanis, kus ombudsmani (hilisem Lensmand) tööülesanneteks oli üldiselt kuninga huvide kaitsmine, mis tähendas paljusid erinevaid õiguslikke ja haldusalaseid ülesandeid, sealhulgas kohtuotsuste täitmine ja maksude ning trahvide sissenõudmine.<sup>17</sup>

1981. aastal olid ombudsmani bürood tegutsevad rohkem kui 30-s riigis. Riikides, kus ombudsmane on rohkem kui üks, võib olla üks, kes keskendub maksuasjadele, kuigi vaid vähesed riigid on loonud ombudsmani konkreetselt maksuametisse.<sup>18</sup> Seega ei kasutata ombudsmani ametikohta enam maksude sissenõudmiseks nagu varasemalt Taanis seda tehti, vaid antud ametniku poole saab vajaduse korral pöörduda maksukaebustega.

Samas ei eksisteerinud enne autokraatia kasutuselevõttu Taani kuninga poolt 1660. aastal mingit vajadust püsivate konkreetsete asutuste järele, mis kehtestaks ja nõuaks sisse maksusid. Sellistel juhtudel kasutati tavaliselt haldussüsteemi, nagu näiteks Lensmand'i maakonnaavalitsusest või Rentekammeret'i, organit, kes vastutab finantside eest.<sup>19</sup>

Maksustamise sagenedes tekkis vajadus konkreetsete organite järgi maksude kogumiseks ja sissenõudmiseks ja sellel põhjusel nimetati hulk kogumisametnike Rentekammeret'i alla.<sup>20</sup> Selline süsteemi muutmine näitab selgesti, et mida rohkem inimesi maksustatakse, seda enam on vaja spetsiifilisi organeid ja ametnikke nendega tegelemiseks ning ei piisa enam mõnedest üksikutest isikutest teatud institutsioonide all, et kogu maksude kogumist ja sissenõudmist hallata.

---

<sup>15</sup> Tammert, P., *Maksundus*. (Tallinn: OÜ Aimwell, 2002), lk 74.

<sup>16</sup> Thuronyi, V., *Comparative Tax Law*. (The Netherlands: Kluwer Law International, 2003), p 229.

<sup>17</sup> Berglund, *Cross-Border Enforcement ...*, *supra nota* 4, p 98.

<sup>18</sup> Thuronyi, *Comparative Tax Law*, *supra nota* 16, p 229.

<sup>19</sup> Berglund, *Cross-Border Enforcement ...*, *supra nota* 4, p 99.

<sup>20</sup> *Ibid*, p 99.

1817. aastal oli Baieris krahv Maximilian Joseph Montgelas'i abil saavutatud reformidega moodne riigihaldus. Varem kasseeris seal iga ametkond oma vastavad maksud ise sisse ning kehtestas need võimalikult kõrged, sest samadest maksudest said ametnikud palka. Peale reformi lahutati otsene ametialane tegevus ja maksude sissenõudmine teineteisest ning sellega tehti lõpp ka ametnike korrupsioonile sel ajal.<sup>21</sup>

1944. aastal loodi peale Taanist iseseisvumist Islandil uus riiklik täitemenetluse ja sissenõudmise organisatsioon. Nii eraõiguslike nõuete kui avalik-õiguslike nõuete täitemenetluste eest kannavad seal hoolt Justiitsministeeriumi alla kuuluvad sõltumatud riigiasutused. Avalik-õiguslikud nõuded, nagu näiteks maksud, määratakse maksuameti poolt, kuid nende nõuete sissenõudmisega tegeleb Reykjavik'i tolliamet. Väljaspool Reykjavik'i tegeleb avalik-õiguslike nõuete sissenõudmisega Sýslumaður'i riigiametnik, kes tolli esindajana ja osana riigi sissenõudmise asutusest on Rahandusministeeriumi ülemvõimu all.<sup>22</sup>

Sarnaselt Prantsusmaaga oli Norras maksude sissenõudmine juba 13. sajandil alguse saanud kohtutäituri institutsiooni hallata. Kuna kohtutäituri tulu tulenes väiksematest trahvidest, mis ta kogumisel osaliselt või tervenisti endale sai, siis hakkasid nad seda aina rohkem pidama oma isikliku sissetuleku allikaks. Nad lasid teistel oma ülesandeid täita ning ei asunud ise oma piirkonnas. Kuningas üritas seda takistada nimetades ametisse teisi ametnikke ja hiljem muudeti ka kohtutäiturite maksustamise süsteemi.<sup>23</sup>

1948.- 1974. aastatel kaotati järjest kohtutäituri ülesandeid maksuvõlgade sissenõudmise ametnikuna ning need anti teistele ametkonna osadele.<sup>24</sup> See näitab aga, et kohtutäiturite usaldusväärusega oli probleeme erinevatel riikidel, kus nende ülesannete hulka kuulus maksuvõlgade sissenõudmine ning selle lahendamiseks on sissenõudmisega seotud ülesanded antud teistele ametnikele.

---

<sup>21</sup> Hattenhauer, *Euroopa õigusajalugu, supra nota* 6, lk 598.

<sup>22</sup> Berglund, *Cross-Border Enforcement ... , supra nota* 4, p 100.

<sup>23</sup> *Ibid*, p 101.

<sup>24</sup> *Ibid*, p 102.

Nii nagu varasemalt teistes riikides muutus 15. sajandil kohtutäitur peamiseks maksukogujaks ka Rootsis.<sup>25</sup> 1917. aastal toimunud kogumise haldamise ümberkorralduste käigus sai Landsfiskal'ist kohtutäitur maal ning 1932. aastal sai see võimalikuks ka linnas. Kuni 1965. aastani olid sissenõudmise ülesanded organiseeritud kohaliku piirkonna poolt. Suur osa maal tegutsenud kohtutäituri Landsfiskal'i ja linnas tegutsenud kohtutäituri Stadsfogde tööst oli sel ajal maksude kogumine. Hilisemate tsentraliseerimiste tulemusena allutati täitevasutused 1973. aastal halduslikult riiklikule maksuametile ning nende arvu on aastatega pidevalt vähendatud.<sup>26</sup> Kohtutäituri ametist on Rootsis seega edasi arendatud riiklik täitevasutus, kes tegeleb maksuvõlgade sissenõudmisega.

1809. aastani olid Soome ja Rootsi üks riik ning seetõttu põhines Soome sissenõudmise süsteem varasemal Rootsi omal. Maksude sissenõudmise protseduur oli Soomes reguleeritud ainult õigusaktide sätete abil ning kõige olulisem neist on 1897. aasta põhikirja kinnitus maksude ja riigilõivude kohta. 1961. aastal leidis aset oluline muudatus maksude sissenõudmise seaduse üleandmisega. See tähendas, et eraldi maksude sissenõudmise korraldus kaotati ja maksude sissenõudmine tervikuna oli usaldatud sama organisatsiooni kätte, kes tegeles tsiviilmenetluse nõuete täitmisega.<sup>27</sup>

Olles põhjustatud paljudest ajaloolistest mõjutustest erinevate perioodide jooksul on ajalooliste spetsialistide funktsioonid ja tegevused aja jooksul muutunud. Samuti võib täheldada, et tsiviilõiguslike nõuete sissenõudmisega ja avalik-õiguslike nõuete, nagu näiteks maksude ja trahvide, kogumise ja sissenõudmisega seotud ülesanded on algselt enamik olnud eelnevalt käsitletud riikides usaldatud samadele organitele ja ametnikele. Siiski ühiskonna volituste tsentraliseerimise tulemusena muutus otsene maksustamine riikides aina sagedasemaks ja tõhusa maksude kogumise ja sissenõudmise jaoks tekkis vajadus konkreetse asutuse ja ametnike loomise järele.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Berglund, *Cross-Border Enforcement ...*, supra nota 4, p 103.

<sup>26</sup> *Ibid*, p 104.

<sup>27</sup> *Ibid*, p 105.

<sup>28</sup> *Ibid*, p 106.

Ülevaate kokkuvõttena selgub, et kuigi maksude kehtestamine ja sellega seoses ka maksuvõlgade sissenõudmine on alguse saanud väga varakult, siis riikide vaheline koostöö sellel alal tekkis hiljem. Ka varasematel aegadel võtsid lähemad riigid teistelt üle kas sarnaseid institutsioonide või ametnike süsteeme, kes tegeleksid spetsialiseeritult just maksude kogumise ning maksuvõlgade sissenõudmisega, kuid see ei tähendanud veel omavahelist koostööd. Alles 19. sajandil jõuti selles valdkonnas arenguni, mis viis mitmete erinevate lepingute ning seaduste jõustumiseni. See omakorda suurendas riikidevahelist suhtlemist ja tagas edaspidise koostöö tõhusama arengu.

## 1.2. Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise sissenõudmise regulatsiooni kehtestamine

Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse asutamise ning Rooma Lepinguga pandi alus ühisele riikide liidule Euroopas, kus nähti hiljem ette kaupade, inimeste ja kapitali vaba liikumine. Selle paremaks toimimiseks on loodud ühtsed eeskirjad, direktiivid ning samuti on ühtlustatud riikide seaduseid. Kaupade, inimeste ja kapitali vaba liikumisega kaasneb ka maksuvõlglaste ränne teistesse riikidesse ning see muudab keerulisemaks maksuvõlgade sissenõudmise.

Selleks, et võimalikult palju maksuvõlgu sisse nõuda ka teistesse riikidesse elama asunud inimestelt on aastatega parandatud Euroopa Liidu liikmesriikide vahelist koostööd. See on omakorda viinud liikmesriikide vahelise maksuvõlgade sissenõudmise regulatsiooni kehtestamiseni.

19. sajandil järk-järgult arenev, kuid enam 20. sajandil ilmseks muutunud uute Euroopa riikide loomine ja nende suurenev vastastikune sõltuvus erinevates valdkondades tõstis vajadust suurendada vastastikust koostööd - reguleerides suurel hulgal õiguslikke küsimusi koostööalaste kahe- ja mitmepoolsete lepingute, konventsioonide ja kokkulepete sõlmimise teel. Selline vastastikune koostöö on seotud ka abi osutamisega välisriigist maksunõuete sissenõudmisel. Samuti viis

taoline õiguslik piiriülene koostöö, mis baseerus konventsioonidel ja riikide vastastikustel kokkulepetel ulatuslike lepinguvõrgustike välja töötamiseni.<sup>29</sup>

Ühises riikide liidus on ühenduse regulatsioonid liikmesriikide maksusüsteemide ühtlustamiseks hädavajalikud, sest lepingu eesmärged, eelkõige siseturg kui sisepiirideta ala võib saavutada üksnes täiendavate maksuabinõuetega.<sup>30</sup> Õiguse ühtlustamise all mõeldakse ühisturu korrapärase funktsioneerimise jaoks kahjulike erinevuste kõrvaldamist liikmesriikide siseriiklikes õiguskordades. Püüdlusi ühtlustada riikide õiguskordi võis märgata juba enne Euroopa Ühenduse rajamist.<sup>31</sup>

Euroopa riikide õiguslane koostöö välisriigi maksunõuete sissenõudmise raames oli eelmise sajandi jooksul algselt arenenud põhinedes üsna vähestel kahepoolsetel topeltmaksustamise vältimise lepingutel, mis sisaldasid sissenõudmise sätteid, erinevalt enamikest teistest sellistest lepingutest, mis tavaliselt sel ajal ei sisaldanud taolisi sätteid.<sup>32</sup> Selle põhjal ilmneb, et mõnes üksikus konventsioonis oli reguleeritud piiriülene koostöö maksunõuete sissenõudmisel, kuid see ei olnud piisav.

Maksulepingud ei kata kõiki ühenduse liikmesriikide vahelisi kahepoolseid suhteid ning ühtne Euroopa turg, kus kapitali ja maksete liikumine on täiesti vaba ning piirikontrollita soodustab peale ühendusesisese kaubanduse ka maksupetturite ja maksude planeerijate tegevust. Rahvusvahelise maksustamise vältimine ja maksumaksmisest kõrvalehoidumine põhjustab maksukadu ning rikub õiglase maksustamise printsiipi.<sup>33</sup> Selle vältimiseks tekkis vajadus Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise ühtse maksuvõlgade sissenõudmise regulatsiooni kehtestamise järgi.

1972. aastal esitas Euroopa Komisjon ettepaneku liikmesriikide vaheliste maksuvõlgade sissenõudmisel osutatavat vastastikust abi reguleeriva direktiivi

---

<sup>29</sup> Berglund, *Cross-Border Enforcement ...*, supra nota 4, p 66.

<sup>30</sup> Oppermann, T., *Euroopa õigus*. (Tallinn: Juura Õigusteabe AS, 2002), lk 401.

<sup>31</sup> *Ibid*, lk 411.

<sup>32</sup> Berglund, *Cross-Border Enforcement ...*, supra nota 4, p 75.

<sup>33</sup> Terra, B.J.M; Wattel, P.J., *Euroopa maksuõigus*. (Tallinn: Europrint, 2006), lk 512.

loomiseks. Samuti koostasid 1973. aastal Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee ning Euroopa Parlament oma arvamused selle kohta, mida arvestati direktiivi vastuvõtmisel.<sup>34</sup>

Euroopa Komisjoni ettepanekus toodi välja vastastikuse abi protseduuri seletavad punktid ja nõuded, mille suhtes direktiivi kohaldama hakatakse. Ettepaneku tekst lubab maksuvõlga võimaldada võlgnikul tasuda ka osade kaupa, kuid välisriigist tuleneva abipalve alusel sissenõutavale maksuvõlale ei tohiks anda eelisõigusi võrreldes taotluse saanud asutuse asukohariigis sissenõutavate võlgadega. Sissenõudmistoimingute teostamisel tuleb nii välisriikide kui siseriiklike võlgade korral tegutseda ühetaoliselt.<sup>35</sup>

Euroopa Parlamendi arvates oli tegemist maksuvõlgade sissenõudmist lihtsustava direktiiviga ning võrdse kohtlemise kindlustamiseks oli vajalik selle kehtestamine Euroopa Ühenduse tasemel. Samas soovitati teha muudatusi mõistete selgemaks määratlemiseks.<sup>36</sup> Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee tegi ettepaneku esialgsesse Euroopa Komisjoni ettepanekusse lisada nõuete alla, mille suhtes direktiiv kehtima hakkab ka käibemaks, kuna väga paljud võlad on seotud käibemaksuga.<sup>37</sup>

1976. aastal loodi Nõukogu direktiiv 76/308/EMÜ, mis reguleerib vastastikust abi Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi rahastamissüsteemi kuuluvatest meetmetest tulenevate nõuete ning põllumajandusmaksude ja tollimaksude sissenõudmisel.<sup>38</sup> Direktiivi kohaldati Euroopa Liidu liikmesriikide vahelisel maksuvõlgade sissenõudmisel vajaliku abi osutamisel.

---

<sup>34</sup> Nõukogu direktiiv 76/308/EMÜ vastastikuse abi kohta Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi rahastamissüsteemi kuuluvatest meetmetest tulenevate nõuete ning põllumajandusmaksude ja tollimaksude sissenõudmisel, EÜT 1976 Nr L 73, 19.03.1976.

<sup>35</sup> Resolution embodying the Opinion of the European Parliament on the proposal from the Commission of the European Communities to the Council for a directive on mutual assistance for the recovery of sums paid in error in connection with the common agricultural policy, and of agricultural levies and customs duties, OJEC 1973 No C 19, 12.04.1973, p 39.

<sup>36</sup> *Ibid*, p 38.

<sup>37</sup> Consultation of the Economic and social committee on a proposal for a Council Directive on mutual assistance for the recovery of sums paid in error in connection with the common policy and of agricultural levies and customs duties, OJEC 1973 No C 69, 28.08.1973, p 4.

<sup>38</sup> Nõukogu direktiiv 76/308/EMÜ vastastikuse abi kohta ... , *supra nota* 34.

Vajaduse luua liikmesriikide vaheline sissenõudmine ning ühised eeskirjad vastastikuse abi kohta nõuete sissenõudmisel Euroopa Liidu tasandil on tinginud efektiivselt toimiva ühisturu rajamise ja toimimise soov. Ainult oma riigi territooriumil nõuete sissenõudmist reguleerivate siseriiklike õigusnormide kohaldamine takistab aga ühisturu rajamist ja toimimist, kuna ühenduse eeskirju ei saa täiel määral ja õiglaselt kohaldada ning see soodustab omakorda pettusi.<sup>39</sup>

Ühise Euroopa mõjutuste kasvav tähtsus on läbi Euroopa õiguse mõjutanud ka siseriiklike õigusi. Euroopa õigus on samuti asendanud palju konventsioone, mis on seotud välismaa lepinguliste nõuete täitmisega ja maksujõuetuse valdkonnaga ning on võrreldes nende riikide lepingulise võrgustikuga suurendanud võimalusi välisriigis maksuvõlgu sisse nõuda mitmete Euroopa Liidu liikmesriikide vahel.<sup>40</sup> See omakorda näitab, et ühtse regulatsiooni kehtestamine liikmesriikidele on olnud põhjendatud ning on taganud parema koostöö ja tulemuslikkuse maksuvõlgade sissenõudmisel.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise sissenõudmise regulatsiooni kehtestamise on tinginud eelkõige majanduslikud ja ühendusesisesed arengud. Kaupade, inimeste ja kapitali vaba liikumise tähtsustamine soodustab ka maksuvõlgadest kõrvale hoidumist ning nende efektiivseks sissenõudmiseks on vaja riikide vahel teha koostööd. Ühtne õigus ja eeskirjad võimaldavad seda teha paremini ning seetõttu kehtestati Euroopa Liidu liikmeriikidele ühine direktiiv maksuvõlgade sissenõudmise reguleerimiseks.

---

<sup>39</sup> Nõukogu direktiiv 76/308/EMÜ vastastikuse abi kohta ... *supra nota* 34, punkt 2.

<sup>40</sup> Berglund, *Cross-Border Enforcement ...*, *supra nota* 4, p 68.



## 2. EUROOPA LIIDU LIIKMESRIIKIDE VAHELISE SISSENÕUDMISE VALDKONNA EDASINE ARENG

### 2.1. Euroopa Liidu liikmesriikide vaheline sissenõudmine aastal 2011

2011. aastal viiakse Euroopa Liidu liikmesriikide vahel maksuvõlgade sissenõudmist läbi nii kahepoolsete maksulepingute, OECD ja Euroopa Nõukogu konventsiooni kui ka direktiivi alusel. Enim kasutatakse algselt 1976. aastal vastu võetud Euroopa Liidu Nõukogu direktiivi, mis reguleerib vastastikust abi nõuete ning põllumajandusmaksude ja tollimaksude sissenõudmisel, kuna see võimaldab efektiivsemat riikidevahelist koostööd erinevate maksunõuete sissenõudmisel.

Direktiivi 76/308/EMÜ on muudetud 2001. aastal Nõukogu direktiiviga 2001/44/EÜ ning 2008. aastal kodifitseeriti 1976. aasta direktiiv selguse ja otstarbekuse huvides, korduvate oluliste muudatuste tõttu direktiiviga 2008/55/EÜ. Direktiivi muudeti 2001. aastal, kuna kasvava pettuse ohu tõttu sooviti liikmesriikide finantshuvide ja siseturu kaitseks hõlmata vastastikuse abiga ka teatavad tulu- ja kapitalimaksud ning kindlustusmaksetelt tasutavad maksud.<sup>41</sup> Peale selle muudatuse viidi sisse veel mitmeid teisi olulisi täiendusi. Kuna see tähendas valdkonna regulatsioonide paiknemist erinevates õigusaktides, siis ühenduse õiguse selguse ja loetavuse saavutamiseks oli oluline muudetud õigusaktid kodifitseerida. 2008. aastal vastu võetud kodifitseeritud versioonis on säilinud eelnevate õigusaktide sisu, kuid on tehtud vajalikud vormilised muudatused.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Nõukogu direktiiv 2001/44/EÜ, millega muudetakse direktiivi 76/308/EMÜ, vastastikuse abi kohta Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi rahastamissüsteemi kuuluvatest meetmetest tulenevate nõuete ning põllumajandusmaksude ja tollimaksude sissenõudmisel ning seoses käibemaksuga ja teatavate aktsiisimaksudega, EÜT 2001 Nr L 175, 28.06.2001, punkt 1 ja 3.

<sup>42</sup> Komisjoni ettepanek KOM/2006/0605 Nõukogu direktiiv vastastikuse abi kohta teatavate lõivude, tollimaksude, maksude ja muude meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel, 19.10.2006, lg 1 ja 4.

Riikide vahelise koostöö õigus maksuvõlgade sissenõudmisel on sätestatud ka riikide siseseadustes. Eestis on maksukorralduse seaduse §-i 51 lõikes 1 välja toodud, et maksuhaldur võib taotleda või osutada rahvusvahelist ametiabi. Täpsemalt on maksuvõlgade sissenõudmise alane abi sätestatud maksukorralduse seaduse §-s 134, kus lõike 1 järgi võib maksuhaldur sundtäitmise õigust kasutada rahvusvahelise ametiabi osutamiseks juhul, kui Eesti poole on pöördutud taotlusega siin elava või asuva maksukohustuslase maksukohustuse sundtäitmiseks. Sama paragrahvi lõikes 2 on välja toodud, et sundtäitmine toimub sellises olukorras välisriigi poolt esitatud täitedokumendi alusel.

Samuti reguleerib riikide vahelist maksuvõlgade sissenõudmist OECD ja Euroopa Nõukogu konventsioon vastastikuse haldusabi kohta maksuküsimustes, mis avati allkirjastamiseks 25. jaanuaril 1988.<sup>43</sup> Konventsiooni artikli 27 lõige 2 sätestab, et Euroopa Ühenduse liikmesriigid, kes on konventsiooniga liitunud, lähtuvad omavahelistes suhetes ühenduse ühistest reeglitest ehk sissenõudmisel abistamise direktiivist.<sup>44</sup>

Seega kohaldatakse mitmepoolset konventsiooni maksualases teabevahetuses ja sissenõudmisel abistamises vaid siis, kui vastavas direktiivis puuduvad selleks ühtsed reeglid. Euroopa Ühenduse liikmesriikide vahelistes suhetes on sissenõudmisel abistamise direktiivi sätted siiski ülimuslikud võrreldes siseriikliku seaduse ja kahepoolsete maksulepingute sätetega.<sup>45</sup> See ei välista aga maksulepingute kasutamist sissenõudmisel ning vajadusel rakendatakse nendes olevaid sätteid.

Direktiivi 76/308/EMÜ kohaldati nõuete suhtes, mis olid seotud toetuste, sekkumise ja teiste meetmetega, mis kuuluvad Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi osalise või täieliku rahastamise süsteemi, sealhulgas nende meetmetega seonduvalt sissenõutavad summad. Samuti nõuete suhtes, mis olid seotud põllumajandusmaksudega, tollimaksudega ja nende nõuete sissenõudmisega

---

<sup>43</sup> Raad, K. van., *Materials on International & EU Tax Law. Volume 1.* (International Tax Center Leiden, 2010), lk 1637.

<sup>44</sup> Terra, *Euroopa maksuõigus, supra nota 33*, lk 523.

<sup>45</sup> *Ibid*, lk 523.

kaasnevate intresside ja kuludega.<sup>46</sup> 2001. aastal muudeti direktiiviga 2001/44/EL nõuete nimekirja, mille suhtes seda kohaldatakse.

2011. aastal toimub maksuvõlgade sissenõudmine 2001. aastal muudetud direktiivis välja toodud nõuete suhtes, mis on seotud lisaks eelnevalt kehtestatud ka maksude ja tollimaksudega, mis on ette nähtud suhkroturu ühise korralduse alusel, impordimaksudega, ekspordimaksudega, käibemaksuga, aktsiisiga tubakatoodetelt, alkoholilt ja alkoholsetelt jookidelt, mineraalõlidelt, tulu- ja kapitalimaksudega, kindlustusmaksetelt tasutavate maksudega.<sup>47</sup> Seega on 2001. aastal direktiivi kohaldatavusala oluliselt laiendatud, mis suurendab ka maksuvõlgade sissenõudmise abitaotluste arvu.

Maksuvõla sissenõudmiseks teises liikmesriigis tuleb vastaval asutusel teisele riigile esitada taotlus ning kogu informatsioon, mis on sissenõudmiseks vajalik. Asutus, kellelt abi taotletakse nõuab oma asukohariigis sisse nõuded vastavalt õigusnormidele, mida selles riigis samalaadsete nõuete sissenõudmisel kohaldatakse. Samuti peab olema taotluse esitanud riigi poolt saadud nõuete täitmisele pööramist lubav juriidiline dokument, mille alusel toiminguid teostada.<sup>48</sup>

Vajaduse korral tuleb nõude täitmisele pööramist lubav juriidiline dokument vastu võtta ja kinnitada dokumendina, mis lubab nõudeid taotluse saanud liikmesriigi territooriumil täita ning sellise dokumendiga asendada või täiendada.<sup>49</sup> Taoline süsteem muudab sissenõudmistoimingud keerulisemaks, kuna dokumendi asendamised ja täiendamised, mis sellega kaasnevad on taotluse saanud liikmesriigi jaoks koormavad.

---

<sup>46</sup> Nõukogu direktiiv 76/308/EMÜ vastastikuse abi kohta ... , *supra nota* 34, artikkel 2.

<sup>47</sup> Nõukogu direktiiv 2001/44/EÜ, millega muudetakse direktiivi 76/308/EMÜ ... , *supra nota* 41, artikkel 1 lg 2.

<sup>48</sup> Nõukogu direktiiv 2008/55/EÜ, vastastikuse abi kohta teatavate lõivude, tollimaksude, maksude ja muude meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel, EÜT 2008 Nr L 150, 10.06.2008, artikkel 4 lg 1 ja artikkel 6.

<sup>49</sup> *Ibid*, artikkel 8.

Kõiki nõudeid, mille kohta on esitatud sissenõudmistaotlus käsitletakse selle liikmesriigi nõuetena, kellelt abi taotletakse.<sup>50</sup> See võimaldab efektiivsemat sissenõudmist, kuna taotluse alusel saadud abipalvega tegeletakse kui igapäevase tööga, mitte erandliku juhtumiga. Samuti kindlustab selline nõuete käsitusviis teiste Euroopa Liidu liikmesriikide poolt esitatavates abipalvetes sisalduvatele nõuetele eelisõiguste andmise välistamise.

Sissenõudmist käsitlevad taotlused ning juriidiline dokument, mis võimaldab täitmisele pööramist koostatakse kirjalikult ning võimaluse korral edastatakse kogu kirjalikult esitatav teave elektrooniliselt. Samas kui taotlust ei ole võimalik edastada elektrooniliselt, siis edastab liikmesriigi pädeva asutuse volitatud ametnik selle posti teel.<sup>51</sup>

Euroopa Liidu liikmesriigid kasutavad elektroonisel teabevahetamisel ühenduse poolt välja töötatud ühist teabevõrku CCN/CSI.<sup>52</sup> Elektrooniline teabevahetus lihtsustab ja kiirendab liikmesriikide vahelist suhtlemist ning oluliste dokumentide edastamist, mis omakorda soodustab abitaotluste esitamist.

Sissenõudmistaotluse esitamise õigus on liikmesriigil ainult juhul, kui antud nõuet või selle täitmisele pööramist lubavat juriidilist dokumenti ei ole asukohaliikmesriigis vaidlustatud ning kui asukohaliikmesriigis on kohaldatud asjakohast sissenõudmismenetlust, mille tulemusel pole nõuet täielikult tasutud.<sup>53</sup> Abitaotlust ei või esitada, kui nõude kogusumma on väiksem kui 1500 eurot.<sup>54</sup>

Taotluse esitamiseks on oluline, et maksuvõla sissenõudmiseks oleks rakendatud siseriiklikult kõiki võimalike toiminguid ning kui need tulemust pole andnud, siis on õigus pöörduda teise liikmesriigi poole abipalvega. Sellega välditakse liigset

---

<sup>50</sup> Nõukogu direktiiv 2008/55/EÜ, vastastikuse abi kohta ... *supra nota* 48, artikkel 6.

<sup>51</sup> Komisjoni määrus (EÜ) nr 1179/2008, millega kehtestatakse nõukogu direktiivi 2008/55/EÜ teatavate sätete üksikasjalikud rakenduseeskirjad, EÜT 2008 Nr L 319, 29.11.2008, artikkel 21 lg 1 ja 4.

<sup>52</sup> Komisjoni direktiiv 2002/94/EÜ, millega kehtestatakse nõukogu direktiivi 76/308/EMÜ teatavate sätete üksikasjalikud rakenduseeskirjad, EÜT 2002 Nr L 337, 13.12.2002, artikkel 2.

<sup>53</sup> Nõukogu direktiiv 2008/55/EÜ, vastastikuse abi kohta ... *supra nota* 48, artikkel 7 lg 2.

<sup>54</sup> Komisjoni määrus (EÜ) nr 1179/2008, millega kehtestatakse ... *supra nota* 51, artikkel 25 lg 2.

koormust ka teiste liikmesriikide sissenõudjatele. Kui taotlust esitav riik pole kasutanud kõiki vahendeid maksuvõla sissenõudmiseks ja juhul, kui nende meetmete tulemusel oleks nõue tasutud, siis on liigselt raisatud mõlema riigi ressursse.

Samas on asutusel, kellelt abi taotletakse võimalus abi taotlevale asutusele informatsiooni andmisest keelduda juhul, kui tal ei oleks antud informatsiooni võimalik saada oma asukohaliikmesriigis tekkinud samalaadsete nõuete sissenõudmiseks. Samuti on keeldumise võimalus siis, kui informatsiooni esitamise avalikustatakse äri-, tootmis- või ametisaladusi ning kui informatsiooni avalikustamine ohustaks riigi julgeolekut või kahjustaks selle avalikku korda.<sup>55</sup> Seega võimaldatakse direktiiviga kaitsta olulisi saladusi ja riigi julgeolekut ning ei kohustata liikmesriiki abistama sellise ohustatuse korral.

Nõuete sissenõudmiseks teisele liikmesriigile esitatavale abitaotlusele ja täitmisele pööramist lubavatele ja muudele asjakohastele dokumentidele tuleb lisada tõlge selle liikmesriigi ametlikus keeles, kus asub asutus, kellelt abi taotletakse.<sup>56</sup> Tõlke lisamine on oluline selleks, et vähendada taotluse saanud asutuse koormust ning tagada oluliste dokumentide arusaadavus teises riigis.

Nõuded nõutakse sisse taotluse saanud asutuse asukohaliikmesriigi vääringus ning kui maksuvõlg on sissenõutud, siis kantakse nõude kogusumma üle taotluse esitanud asutusele. Samamoodi toimitakse võlgnikule lisamakseaja andmise ning selle eest nõutud intresside korral.<sup>57</sup> Taoline sissenõutud maksuvõla ülekandmise süsteem, kus taotluse saanud asutusele ei jää rahalist kompensatsiooni, toimub kooskõlas kulude hüvitamise korraga.

Direktiivi kohaselt antava vastastikuse abiga seotud kulutusi tavapäraselt taotluse esitanud asutuse poolt ei hüvitata, mis tähendab, et liikmesriigid loobuvad vastastikku kõigist nõuetest vastastikuse abiga seotud kulutuste tagasimaksmiseks. Taotluse esitanud liikmesriik on vastutav taotluse saanud liikmesriigi ees vaid

---

<sup>55</sup> Nõukogu direktiiv 2008/55/EÜ, vastastikuse abi kohta ... , *supra nota* 48, artikkel 4 lg 3.

<sup>56</sup> *Ibid*, artikkel 17.

<sup>57</sup> *Ibid*, artikkel 9 lg 1 ja 2.

põhjendamatuks osutunud toimingutest tulenevate kulutuste ja kadude eest või kui sissenõudmine põhjustab erilisi probleeme, on seotud väga suurte summadega või organiseeritud kuritegevuse vastase võitlusega.<sup>58</sup>

Kui taotluse saanud asutus soovib sissenõudmisega seotud kulude hüvitamist teise liikmesriigi poolt, siis teatab ta neile, mis põhjustel seda soovitakse. Edasi lepitakse kokku, kas ja mil määral kulud hüvitatakse. Juhul kui kulude hüvitamise korras kokkuleppele ei jõuta, siis jätkub tavapärane sissenõudmismenetlus.<sup>59</sup> Liikmesriikide vaheline abistamine maksuvõlgade sissenõudmisel toimib seega põhimõttel, et tekkinud kulud kannab taotluse saanud asutuse asukohariik ning teisel liikmesriigil ei ole omapoolset kohustust neid hüvitada.

Maksuvõlgade sissenõudmine liikmesriikide abiga, teise riigi territooriumile elama asunud maksuvõlglastelt, võimaldab vähendada probleeme maksupettustega seotud nõuete sissenõudmisel. Kuna riigiti on inimeste liikuvus erinev, siis on Euroopa Liidu liikmesriikide osalemine taotlejana ja taotluste vastuvõtjana erinev. Riikide vahel, kus inimesed liiguvad rohkem tehakse ka rohkem omavahelist koostööd maksuvõlgade sissenõudmisel.<sup>60</sup>

Vastastikuse abi taotluste kasutamise kasvu põhjusena tuuakse välja lisaks inimeste ja kaupade suurenenud liikumisele riikide vahel ka direktiivi kohaldamisala laiendamist. Esialgse direktiivi muutmise ja täiendamisega lisandunud nõuded, millele direktiivi kohaldatakse ning teiste direktiivide muutmine suurendasid vastastikuse abi kasutamist. Samuti on taotluste arvu suurenemine põhjustatud territoriaalse kohaldamisala laienemisest uute liikmesriikide ühinemisel Euroopa Liiduga.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> Nõukogu direktiiv 2008/55/EÜ vastastikuse abi kohta ... *supra nota* 48, artikkel 18.

<sup>59</sup> Komisjoni määrus (EÜ) nr 1179/2008, millega kehtestatakse ... , *supra nota* 51, artikkel 28.

<sup>60</sup> Komisjoni aruanne KOM/2006/0043 Nõukogule ja Euroopa Parlamendile vastastikuse abistamise sätete kasutamise kohta teatavate lõivude, tollimaksude, maksude ja muude meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel, 08.02.2006, lk 6.

<sup>61</sup> *Ibid*, lk 6-7.

Olenemata direktiivi kehtestamisest Euroopa Liidu liikmesriikidele ei takistata neil ulatuslikumat vastastikust abi, mida liikmesriigid annavad või hakkavad üksteisele andma lepingute ja kokkulepete alusel.<sup>62</sup> Seega tähtsustatakse lisaks ühisele sissenõudmise direktiivile ka teisi riikidevahelisi lepinguid, mis koordineerivad liikmesriikide vahelist koostööd maksuvõlgade sissenõudmise teostamisel. See tähendab, et riikidel võimaldatakse ise valida vastavalt osapoolte vahel sõlmitud lepingutele, millistel alustel abi osutatakse ning milliseid regulatsioone järgitakse.

Analüüsi kokku võttes selgub, et maksuvõlgade sissenõudmine direktiivi alusel on täpselt reguleeritud ja liikmesriikide vaheline koostöö toimib hästi. Kuid pidevalt muutuv ühiskond ja majandus eeldavad ka seadusandluse täiendamist vastavalt muutustele. Selleks, et sissenõudmine oleks tõhus tuleb direktiivi sisse viia muudatusi. 1976. aastal vastu võetud direktiivi on muudetud 2001. aastal ja 2008. aastal võeti vastu kodifitseeritud versioon, mille järgi hetkel liikmesriikide vaheline sissenõudmine toimub. Samas on suur osa direktiivist jäänud samaks 1976. aastal vastu võetud direktiivi sisuga ning seda tuleks ajakohastada.

## 2.2. Edasiste muudatuste vajadus liikmesriikide vahelise sissenõudmise valdkonnas

Viimase 30 aasta jooksul arenenud siseturu nõudmistele vastamiseks ei ole varasem regulatsioon olnud piisav, et tagada efektiivset maksuvõlgade sissenõudmist Euroopa Liidu liikmesriikide vahelises koostöös. Seetõttu asendati vana direktiiv uuega ning 2010. aastal võeti vastu Nõukogu direktiiv vastastikuse abi kohta maksude, maksete ja teiste meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel, mis hakkab kehtima 2012. aastal. Direktiiv 2010/24/EL näeb ette selgemad ja täpsemad eeskirjad ning edaspidi soodustavad selgemad eesmärgid liikmesriikide vahelist ulatuslikumat teabevahetust.

Komisjoni aruandest Nõukogule ja Euroopa Parlamendile teatavate lõivude, tollimaksude, maksude ja muude meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel osutatavat vastastikust abi käsitlevate sätete kasutamise kohta 2005.- 2008. aastal

---

<sup>62</sup> Nõukogu direktiiv 2008/55/EÜ, vastastikuse abi kohta ... , *supra nota* 48, artikkel 23.

ilmnes liikmesriikide esitatud statistika kohaselt, et Euroopa Liidu direktiivi kohaste vastastikuse abi taotluste arv on suurenenud. Selle põhjal selgus ka, et liikmesriigid kasutavad Euroopa Liidu õiguslikke regulatsioone palju laialdasemalt kui muid nõuete sissenõudmisel osutatava vastastikuse abi lepinguid või kokkuleppeid.<sup>63</sup>

Tegelikult sisse nõutud summad suurenevad pidevalt, samas kui liikmesriikide vaheliste abitaotluste arv suureneb samuti. Seega on endiselt suur lõhe abitaotlusega hõlmatud summade ja tegelikult vastastikuse abi raames sisse nõutud summade vahel. Seoses taotluste arvu suurenemisega ja sissenõudmistootlustega hõlmatud summade suurenemisega on vaja teha konkreetseid muudatusi sellise abi tõhustamiseks. Selleks peab Euroopa Ühendus tugevdama ja hõlbustama nõuete sissenõudmisel osutatava vastastikuse abi andmist liikmesriikide vahel.<sup>64</sup>

Vastastikuse abi valdkonnas praegu kehtivad õigusnormid kannatavad aegluse, ebavõrdsuse, kooskõlastamise puudumise ja läbipaistmatuse all. Seepärast nähti siseturul parandatud sissenõudmisabi süsteemi kohta sätete kehtestamise vajalikkust, mis tagaksid liikmesriikides kiired, tõhusad ja ühtsed sissenõudmisabi menetlused.<sup>65</sup>

Hetkel kehtivate eeskirjade peamiseks ebatõhususe põhjuseks on teisest liikmesriigist pärit juriidiliste dokumentide tunnustamise ja tõlkimisega seotud probleemid. Nende lahendamiseks on direktiiviga ette nähtud ühtne juriidiline dokument ja otsusest teavitamise ühtne tüüpvorm.<sup>66</sup> Nõukogu direktiivis 2010/24/EL kehtestatud ühtse juriidilise dokumendi mõiste võimaldab vältida Euroopa Kohtu kohtuasjas C-233/08 ilmnenu probleeme, mis olid seotud juriidilise dokumendi ja selle teatavaks tegemise nõuetekohasuse ning täitmisele pööratavusega.<sup>67</sup>

---

<sup>63</sup> Komisjoni aruanne KOM/2009/0451 Nõukogule ja Euroopa Parlamendile teatavate lõivude, tollimaksude, maksude ja muude meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel osutatavat vastastikust abi käsitlevate sätete kasutamise kohta 2005.- 2008. aastal, 04.09.2009, lk 2.

<sup>64</sup> *Ibid*, lk 5-6.

<sup>65</sup> Komisjoni ettepanek KOM/2009/0028 Nõukogu direktiiv vastastikuse abi kohta maksude, tollimaksude ja teiste meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel, 02.02.2009, lk 2.

<sup>66</sup> Nõukogu direktiiv 2010/24/EL, vastastikuse abi kohta maksude, maksete ja teiste meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel, EÜT 2010 Nr L 84, 31.03.2010, punkt 8.

<sup>67</sup> *Milan Kyrián v Celní úřad Tábor*, kohtuasi nr C-233/08, Euroopa Kohus, Otsus, 14.01.2010.



Euroopa Kohtu otsusest ilmnes, et taotluse esitanud asutuse poolt väljastatud juriidiline dokument on piisav taotluse saanud asutuse asukohaliikmesriigis nõude täitmiseks, kuid selle täitmisele kuulumise ja nõuetekohasuse eest vastutab taotluse esitanud riik. Samas toodi välja ka asjaolu, et juriidiline dokument tuleb teatavaks teha taotluse saanud liikmesriigi ametlikus keeles.<sup>68</sup>

Edaspidiseid probleeme võimaldab vältida ühtse juriidilise dokumendi ja otsusest teavitamise tüüpvormi kasutamine, kuna need on kõikides liikmesriikide keeltes kättesaadavad ja kergemini mõistetavad. Seega vähendatakse ka tõlkimisega seonduvaid probleeme, mis võivad esineda taotluse esitamisel.

Teisest liikmesriigist pärit juriidiliste dokumentide tõlkimisega seotud probleemid säilivad mingil määral aga siiski. Suurem on tõenäosus siis, kui taotlust esitav liikmesriik taotluses olemasolevad lahtrid ära täidab, kuid suure osa tekstist täiendavat informatsiooni lisada võimaldavasse lahtrisse kirjutab. Sellisel juhul lihtsustavad liikmesriikide vahelist koostööd taotluse esitanud asutuse poolt arusaadavalt tõlgitud selgitused, mis vähendavad taotluse saanud asutuse koormust taotluse läbivaatamisel ning võimaldavad vältida valesti tõlgendamisi.

2012. aastal kehtima hakkava direktiiviga on samuti laiendatud regulatsiooni kohaldamisala. Varasemalt eraldi välja toodud maksete asemel kohaldatakse direktiivi 2010/24/EL kõikide maksude ja maksetega seotud nõuete suhtes, mida koguvad liikmesriigid või nende allüksused või mida kogutakse liidu nimel. Nõuete nimekirja kuuluvad seega ka kohalike omavalitsuste poolt kogutavad maksud.<sup>69</sup> Kohaldamisala laiendamise suurenemine ka maksuvõlgade sissenõudmiste ja abitaotluste arv, mis eeldab omavahelise koostöö rakendamist.

Kui maksuvõlgnik pole mingil põhjusel nõus talle määratud maksukohustusega, siis on tal võimalus selle vaidlustamiseks. Nõude ja selle täitmisele pööramist lubava juriidilise dokumendi vaidlustamiseks peab isik esitama vaide taotluse esitanud liikmesriigi pädevale organile. Taotluse saanud asutuse kohustuseks on seejuures

---

<sup>68</sup> *Milan Kyrián v Celní úřad Tábor*, *supra nota* 67.

<sup>69</sup> Nõukogu direktiiv 2010/24/EL, vastastikuse abi kohta ... , *supra nota* 66, artikkel 2.

teavitada kõnealust isikut sellest, millise asutuse poole tuleb pöörduda. Juhul kui taotluse esitanud liikmesriigi asutuse poole pööratakse vaidega, siis tuleb sellest teavitavad ka taotluse saanud asutust.<sup>70</sup>

Direktiivis sätestatud õigus nõuet vaidlustada on maksumaksja jaoks üks koormavamaid punkte, kuna nõude vaidlustamiseks tuleb pöörduda taotluse esitanud liikmesriigi pädeva asutuse poole. See eeldab, et isik uurib välja, kuidas on võimalik teise liikmesriigiga kontakteeruda ning esitab neile vaide. Samas peab taotluse esitanud riik ka taotluse saanud riiki sellest teavitama, et täitemenetlused peatada. Maksukohustuslase jaoks oleks lihtsustatum variant esitada vaie taotluse saanud liikmesriigi asutusele ning edasi toimub maksuhaldurite omavaheline suhtlemine ja koostöö.

Antud juhul võib määravaks saada liikmesriikide pädevate asutuste liigne koormus abi osutamisel ehk taotluse saanud asutusel oleks rohkem kohustusi seoses teise liikmesriigi maksunõuetega. Samuti võib maksukohustuslase jaoks jääda arusaamatuks, et tekkinud maksuvõla vaidlustamiseks tuleb vaie esitada siiski taotluse esitanud liikmesriigi nõude kohta. Samas on mõlemapoolselt koormav ka hetkel vaidlustamiseks ettenähtud regulatsioon.

Euroopa Liidu liikmesriikide vahel reaalselt sissenõutud summade suurendamiseks tuleks laiendada võimalusi teises liikmesriigis sissenõudmismeetmete rakendamise taotlemiseks. Kuna suur osa nõuetest aegub enne sissenõutud summade laekumisi, siis olukorra parandamiseks peaks liikmesriikidel olema võimalus esitada vastastikuse abi taotlusi ka juhul, kui ei ole kõiki siseriiklikke sissenõudmisvahendeid täielikult kasutatud.<sup>71</sup>

Sellisel juhul tuleb senini direktiivi alusel kehtinud kohustuse - enne abipalve esitamist kõigi sissenõudmistoimingute läbiviimise asemel liikmesriigil arvestada nõude vanust ja aegumise võimalikkust sissenõudmismeetmete võtmise ajal. Sellest tulenevalt otsustatakse, kas teostatakse kõik sissenõudmistoimingud või esitatakse

---

<sup>70</sup> Nõukogu direktiiv 2010/24/EL, vastastikuse abi kohta ... *supra nota* 66, artikkel 14 lg 1.

<sup>71</sup> *Ibid*, punkt 10.

abitaotlus teisele riigile varem, selleks et suurendada võlasumma sissenõudmise tõenäosust.

Lisaks sissenõudmisvahendite täieliku või mittetäieliku kasutamise üle kaalutlemisele enne abitaotluse esitamist tuleks sissenõutud summade suurendamiseks alandada ka sissenõutava võla piirmäära. Kuna paljud võlad võivad jääda alla 1500 euro, siis nendega seotud nõudeid ei ole võimalik realiseerida põhjusel, et võlgnik viibib mõnes teises liikmesriigis ja vastastikuse abi osutamisetä sissenõudmistoiminguid efektiivselt läbi viia pole võimalik.

Kuigi tõenäoliselt on alla 1500 euroseid nõudeid palju ning nende sissenõudmine ja menetlemine suurendaks märgatavalt maksuhaldurite töökoormust, siis tuleks arvestada ka sellega, et väiksemate võlgade tasumine on sageli maksukohustuslase jaoks lihtsam ning nende realiseerimise tõenäosus seega suurem. Ning see omakorda suurendab ka reaalselt sissenõutud summasid ja vähendab lootusetute võlgade summasid.

Sissenõudmisalase abi osutamise kiiremaks ja tõhusamaks muutmiseks oleks vaja otsesemat teenistuste vahelist teabevahetust. Seda on võimalik saavutada võimaldades liikmesriigi maksuametnikel osaleda teises riigis läbiviidavates haldusuurimustes.<sup>72</sup> Taotluse saanud liikmesriigis uurimusse kaasatutele laienevad ka kohalike ametnike inspekteerimisvolitused.<sup>73</sup> Kohapeal viibides on taotluse esitanud riigi ametnikel võimalik aktiivselt osaleda sissenõudmises teise riigi territooriumil ning abistada oma riigi poolt esitatud nõuete täitmisel.

Selleks, et liikmesriigid kasutaksid rohkem teiste liikmesriikide abi ning eraldaksid piisavalt vahendeid ka teiste riikide nõuete sissenõudmiseks tuleks läbi viia kulude hüvitamisega seotud muudatusi. Taotluse saanud liikmesriigil peaks olema õigus nõuda võlgnikult sisse kulud, mis on seotud maksuvõla sissenõudmisega.<sup>74</sup> See

---

<sup>72</sup> Nõukogu direktiiv 2010/24/EL, vastastikuse abi kohta ... , *supra nota* 66, punkt 9.

<sup>73</sup> Komisjoni ettepanek KOM/2009/0028 Nõukogu direktiiv vastastikuse abi kohta ... , *supra nota* 65, lk 6.

<sup>74</sup> Nõukogu direktiiv 2010/24/EL, vastastikuse abi kohta ... , *supra nota* 66, punkt 13.

võimaldaks kompenseerida teise liikmesriigi taotluse täitmisega tekkivaid kulutusi ning soodustaks riikide vahelist koostööd.

Vastastikuse abi tulemuslikkuse suurendamiseks lubatakse uues direktiivis edastatavat teavet kasutada ka muul otstarbel, kui direktiiviga hõlmatud nõuete suhtes. Sealhulgas on lubatud vajadusel edastada saadud teavet kolmandale liikmesriigile. Sellisel juhul tuleb teavitada eelnevalt ka teabe päritolu liikmesriiki, kellel on õigus teabe jagamist vaidlustada.<sup>75</sup>

Info jagamine erinevate riikide vahel menetluste raames lihtsustab maksuvõlgade sissenõudmise alast tööd. Eelkõige võimaldab see uute uurimuste asemel kasutada juba varem hangitud ja olemasolevat teavet. Ning sellega hoitakse kokku nii aja kui ka muude ressursside kulude pealt.

Samas näitab liikmesriikide vahelise maksuvõlgade sissenõudmise süsteemi toimimise puudusi see, et Tallinna Ringkonnakohtu otsuses on kuulutatud direktiivi alusel toimuv sissenõudmine Eestis seadusevastaseks, kuna maksukorralduse seaduses ei ole selleks ette nähtud piisavat alust. Maksukorralduse seaduses on küll välja toodud, et maksuhaldur võib sundtäitmise õigust kasutada rahvusvahelise ametiabi korras, kuid Ringkonnakohtu otsusest lähtuvalt ei ole tegemist määruse alusel rakendatava sättega ja seetõttu ei ole seaduslikku alust liikmesriikide abitaotlustest tulenevaid maksuvõlgasid sisse nõuda.<sup>76</sup>

Direktiivi alusel toimuva maksuvõlgade sissenõudmise peatamine Eestis muudab abi osutamise keerulisemaks, kuna koostöö säilib vaid maksulepingutega sätestatud piirides. Seega on endiselt võimalik nii abitaotlusi esitada kui ka vastu võtta teistelt riikidelt, kuid see ei võimalda nii ulatuslikku teabevahetust kui varem.

---

<sup>75</sup> Nõukogu direktiiv 2010/24/EL, vastastikuse abi kohta ... , *supra nota* 66, artikkel 23 lg 1 ja 4.

<sup>76</sup> *OÜ KorTec kaebus Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskuse 12. mai 2009. a korralduste nr 13-11/5521, nr 13-11/5522 ja nr 13-11/5523 tühistamiseks*, haldusasi nr 3-09-1855, Tallinna Ringkonnakohus, kohtuotsus, 30.11.2010.

Tulu- ja kapitalimaksuga topeltmaksustamise vältimise ja maksudest hoidumise tõkestamise lepingud on kahepoolsed riikidevahelised lepingud, mis sisaldavad tulumaksuga maksustamisega seonduvat.<sup>77</sup> Seega on piiratud vastastikuse abi osutamine maksuvõlgade sissenõudmisel, kuna seda ei ole võimalik kohaldada teistele maksudele peale tulu- ja kapitalimaksude, näiteks käibemaksule.

Eelnevalt on Euroopa Komisjon teinud uue direktiivi vastuvõtmisel ametnike töö lihtsustamiseks ka ettepaneku direktiivi reguleerimisalasse kuuluvate nõuete sissenõudmisel kahe- või mitmepoolsete lepingute kasutamist mitte lubada ning muuta vastastikune sissenõudmisabi ainult direktiivil põhinevaks.<sup>78</sup> Kui seda soovitus oleks arvestatud, siis edaspidi oleks taolises olukorras nagu Eesti praegu on maksuvõlgade sissenõudmine teistes liikmesriikides asuvatelt võlglastelt muudetud võimatuks.

Hetkel muudab Eesti jaoks vastastikuse abi alase koostöö probleemsemaks ka see, et direktiivi alusel on ette nähtud elektrooniline teabevahetus Euroopa Liidu sisese CCN/CSI võrgu kaudu.<sup>79</sup> Maksulepingu alusel toimuva koostöö ja teabevahetuse puhul sellist võimalust aga ette pole nähtud ning seetõttu toimub abipalvete edastamine ja teabevahetus posti teel, mis on kulukam ja pole ka nii kiire kui elektrooniline suhtlemine.

Samas on maksulepingute alusel toimuva koostöö juures positiivne see, et sissenõudmiseks saab edastada ka alla 1500 euroseid nõudeid, kuna lepingutega pole alammäära sätestatud. Seega võimaldab maksuvõlgade sissenõudmine sellisel viisil nõuda sisse rohkem võlgu.

Arvestades eelpool mainitud kitsaskohti maksulepingutes sätestatud abi osutamise kohta maksuvõlgade sissenõudmisel võrreldes direktiiviga võib järeldada, et taoline olukord, kus direktiivi alusel ei ole Euroopa Liidu liikmesriigil võimalik teiste

---

<sup>77</sup> Lehis, *Maksuõigus*, *supra nota* 2, lk 293.

<sup>78</sup> Komisjoni ettepanek KOM/2009/0028 Nõukogu direktiiv vastastikuse abi kohta ... , *supra nota* 65, lk 10.

<sup>79</sup> Komisjoni direktiiv 2002/94/EÜ, millega kehtestatakse ... , *supra nota* 51, artikkel 2.

liikmesriikidega koostööd teha, on ebarahuldav. Selle põhjuseks on nõuete piiratud kohaldamisala ning maksumaksjate ebavõrdne kohtlemine, kuna ainult teatud maksude võlgnevuse korral on võimalik teise riigi abil sissenõudmist läbi viia. See võimaldab osade maksuvõlgnevustega kohustuste vältimist lihtsustada teise riiki elama mineku abil.

Lisaks direktiivide täiustamisele ja parendamisele tuleks seega rohkem tähelepanu pöörata ka liikmesriikide siseseadustes maksuvõlgade sissenõudmise valdkonna õigusliku regulatsiooni alusel toimuvat koostööd lubavatele sätetele. Sest kui siseseadused ei ole kooskõlas Euroopa Liidu regulatsioonidega, siis ei ole võimalik riikide vahel osutada ka efektiivset abi maksuvõlgade sissenõudmisel.

2012. aastal kehtima hakkava direktiiviga 2010/24/EL täiustatakse varasemalt kehtinud maksuvõlgade sissenõudmist reguleerivat korda, muutes mitmeid olulisi sätteid täpsemaks. Direktiiv, mille järgi saab toimuma Euroopa Liidu liikmesriikide vaheline koostöö, näeb ette nii juriidilise dokumendi kui ka teabetaotluste tüüpvormid, mis peaksid lahendama dokumentide tunnustamise ja tõlkimisega seotud probleemid. Samuti kehtestatakse täpsemad eeskirjad kulude hüvitamise ja otsesema teabevahetusega seoses.

Kokkuvõtvalt võib välja tuua, et autori arvates oleks vaja pöörata enam tähelepanu direktiivis kehtestatud vaidlustamissüsteemile ning selle lihtsustamisele maksumaksja jaoks, et vältida liigset bürokraatiat. Maksukohustuslasel peaks olema võimalus maksunõude kohta käiv vaie esitada riigile, kus võlg tekkis läbi abitaotluse saanud riigi, kuna antud riik tegeleb maksuvõla sissenõudmisega võlgnikult. Samuti tuleks arutleda sissenõutavate võlgade piirmäärade alandamise üle, mis aitaks suurendada sissenõutavate võlgade summasid ja samas vähendada lootusetute võlgade arvu. Selleks, et areneva siseturu nõudmistele vastata peab kindlasti antud direktiivi täiendama ka edaspidi ning kohandama vastavalt keskkonnale ja õigusakti toimimise tõhususele.

## KOKKUVÕTE

Lõputöös käsitleti Euroopa Liidu liikmesriikide vahel osutatava maksuvõlgade sissenõudmise alase koostöö toimimist direktiivi alusel. Maksualaste pettuste vältimiseks ja maksuvõlgade sissenõudmise efektiivsuse suurendamiseks tuleb valdkonda reguleerivaid õigusakte pidevalt täiendada. 2011. aastani on vastu võetud kaks direktiivi, millega on algselt kehtinud regulatsiooni täiendatud, kuid see pole olnud piisav. Seetõttu on töös analüüsitud direktiivides tehtud täiendusi ja muudatusi.

Teema aktuaalsus seisnes selles, et uue direktiiviga võeti vastu 2012. aastal kehtima hakkavad muudatused tõhusama maksuvõlgade sissenõudmise läbiviimiseks. Seoses majanduslangusega suurenenud maksuvõlgade arvuga on oluline nende sissenõudmisel läbiviidava liikmesriikide vahelise koostöö efektiivsuse suurendamine.

Lõputöö probleemiks oli see, et viimase 30 aasta jooksul pole piiriülese maksuvõlgade sissenõudmise süsteemi Euroopa Liidus piisavalt ajakohastatud, et see oleks vastavuses pidevalt areneva keskkonnaga. Mis omakorda ei võimalda tulemuslikku maksuvõlgade sissenõudmist koostöös teiste liikmesriikidega.

Lõputöö eesmärgiks oli analüüsida Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise maksuvõlgade sissenõudmise valdkonna muudatusi õigusloomes.

Eesmärgi saavutamiseks püstitas autor neli uurimisülesannet. Esimeseks uurimisülesandeks oli anda ülevaade riikide vahelise sissenõudmise ajaloost Euroopas, mille kokkuvõttena selgus, et kuigi maksude kehtestamine ja sellega seoses ka maksuvõlgade sissenõudmine on alguse saanud väga varakult, siis riikide vaheline koostöö sellel alal tekkis hiljem. Ka varasematel aegadel võtsid lähemad riigid teistelt üle kas sarnaseid institutsioonide või ametnike süsteeme, mis tegeleksid

spetsialiseeritult ainult maksude kogumise ning maksuvõlgade sissenõudmisega, kuid see ei tähendanud veel omavahelist koostööd. Alles 19. sajandil jõuti selles valdkonnas arenguni, mis viis mitmete erinevate lepingute ning seaduste jõustumiseni. See omakorda suurendas riikidevahelist suhtlemist ja tagas edaspidise koostöö tõhusama arengu.

Teiseks uurimisülesandeks oli anda ülevaade Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise sissenõudmise regulatsiooni kehtestamisest, mida kokkuvõtvalt võib öelda, et eelkõige on selle tinginud majanduslikud ja ühendusesisesed arengud. Kaupade, inimeste ja kapitali vaba liikumise tähtsustamine soodustab ka maksuvõlgadest kõrvale hoidumist ning nende efektiivseks sissenõudmiseks on vaja riikide vahel teha koostööd. Ühtne õigus ja eeskirjad võimaldavad seda teha paremini ning seetõttu kehtestati ka Euroopa Liidu liikmesriikidele ühine direktiiv maksuvõlgade sissenõudmise reguleerimiseks.

Kolmandaks uurimisülesandeks oli analüüsida Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise sissenõudmise valdkonnas tehtud muudatusi. Analüüsi kokku võttes selgus, et maksuvõlgade sissenõudmine direktiivi alusel on täpselt reguleeritud ja liikmesriikide vaheline koostöö toimib hästi. Kuid pidevalt muutuv ühiskond ja majandus eeldavad ka seadusandluse täiendamist vastavalt muutustele. Selleks, et sissenõudmine oleks tõhus tuleb direktiivi sisse viia muudatusi. 1976. aastal vastu võetud direktiivi on muudetud 2001. aastal ja 2008. aastal võeti vastu kodifitseeritud versioon, mille järgi ka hetkel liikmesriikide vaheline sissenõudmine toimub. Samas on suur osa direktiivist jäänud samaks 1976. aastal vastu võetud direktiivi sisuga ning seda tuleks ajakohastada.

Neljandaks uurimisülesandeks oli analüüsida edasiste muudatuste vajadust Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise sissenõudmise valdkonnas. Selle tulemusena oleks autori arvates vaja pöörata enam tähelepanu direktiivis kehtestatud vaidlustamissüsteemile ning selle lihtsustamisele maksumaksja jaoks, et vältida liigset bürokraatiat. Maksukohustuslasel peaks olema võimalus maksunõude kohta käiv vaie esitada riigile, kus võlg tekkis läbi abitaotluse saanud riigi, kuna antud riik



tegeleb maksuvõla sissenõudmisega võlgnikult. Samuti tuleks arutleda sissenõutavate võlgade piirmäärade alandamise üle, mis aitaks suurendada sissenõutavate võlgade summasid ja samas vähendada lootusetute võlgade arvu. Selleks, et areneva siseturu nõudmistele vastata peab kindlasti antud direktiivi täiendama ka edaspidi ning kohandama vastavalt keskkonnale ja õigusakti toimimise tõhususele.

Lõputöö eesmärk saavutati. Analüüsi Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise maksuvõlgade sissenõudmise valdkonna muudatusi õigusloomes, mille tulemusena pakkus autor välja omapoolsed ettepanekud, mida õigusaktides veel täiendada.

Lõputöö teema edasise uurimise perspektiivikus seisneks mõne aasta pärast direktiivi 2010/24/EL jõustumisele ja kohaldamisele järgnevate muudatuste ning arengute analüüsimises. Millisel määral täiendatud eeskirjad liikmesriikide vahelist koostööd maksuvõlgade sissenõudmisel efektiivsemaks muutsid ja kas läbiviidud muudatused on osutunud vajalikeks. Samuti võiks välja tuua arengud seoses direktiivi kohaldamisega Eestile esitatud ja Eesti poolt saadetud abitaotlustele.

## SUMMARY

Diploma thesis is written on a subject „The formation and development of tax recovery through legislation between the European Union Member States“. Thesis is written in Estonian and consists of 36 pages. Author has used 24 referred sources.

This topic is actual because in the year of 2010 a new directive was adopted and the changes made in it for a more efficient tax recovery will apply in the 2012.

The aim of the thesis is to analyze the changes, which are made in legislation in the area of tax recovery between the European Union Member States. To achieve the aim following tasks have been set up:

1. To provide an overview of the history of transnational recovery in Europe.
2. To provide an overview of regulation imposition of tax recovery between the European Union Member States.
3. To analyse the changes which are made in the area of tax recovery between the European Union Member States.
4. To analyse the need for further amendments in the area of tax recovery between the European Union Member States.

Author came into conclusion that the Council directive which apply to mutual assistance for the tax recovery would need to pay more attention to challenging system and its simplification for the taxpayer in order to avoid excessive bureaucracy. It should also be discussed about reduction of recoverable debts limits. In order to meet growing internal demand will certainly continue to supplement this Council directive and adapt to the environment and the operation efficiency of the legislation.

## VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Berglund, M., *Cross-Border Enforcement of Claims in the EU: History, Present Time and Future*. (The Netherlands: Kluwer Law International, 2009)

Consultation of the Economic and Social Committee on a proposal for a Council Directive on mutual assistance for the recovery of sums paid in error in connection with the common agricultural policy and of agricultural levies and customs duties, OJEC 1973 No C 69, 28.08.1973.

Hattenhauer, H., *Euroopa õigusajalugu*. (Tallinn: Juura, 2007)

Komisjoni aruanne KOM/2009/0451 Nõukogule ja Euroopa Parlamendile teatavate lõivude, tollimaksude, maksude ja muude meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel osutatavat vastastikust abi käsitlevate sätete kasutamise kohta 2005.- 2008. aastal, 04.09.2009.

Komisjoni aruanne KOM/2006/0043 Nõukogule ja Euroopa Parlamendile vastastikuse abistamise sätete kasutamise kohta teatavate lõivude, tollimaksude, maksude ja muude meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel, 08.02.2006.

Komisjoni direktiiv 2002/94/EÜ, millega kehtestatakse nõukogu direktiivi 76/308/EMÜ teatavate sätete üksikasjalikud rakenduseeskirjad, EÜT 2002 Nr L 337, 13.12.2002.

Komisjoni ettepanek KOM/2009/0028 Nõukogu direktiiv vastastikuse abi kohta maksude, tollimaksude ja teiste meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel, 02.02.2009.

Komisjoni ettepanek KOM/2006/0605 Nõukogu direktiiv vastastikuse abi kohta teatavate lõivude, tollimaksude, maksude ja muude meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel, 19.10.2006.

Komisjoni määrus (EÜ) nr 1179/2008, millega kehtestatakse nõukogu direktiivi 2008/55/EÜ teatavate sätete üksikasjalikud rakenduseeskirjad, EÜT 2008 Nr L 319, 29.11.2008.

Lehis, L., *Maksuõigus*. (Tallinn: Juura, 2009)

Maksukorralduse seadus, 20.02.2002, jõustunud RT I 2002, 26, 150 ... RT I 2010, 20, 102

*Milan Kyrian v Celní úřad Tábor*, kohtuasi nr C- 233/08, Euroopa Kohus, Otsus, 14.01.2010.

Nõukogu direktiiv 2001/44/EC, millega muudetakse direktiivi 76/308/EÜ vastastikuse abi kohta Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi rahastamissüsteemi kuuluvatest meetmetest tulenevate nõuete ning põllumajandusmaksude ja tollimaksude sissenõudmisel ning seoses käibemaksuga ja teatavate aktsiisimaksudega, EÜT 2001 Nr L 175, 28.06.2001.

Nõukogu direktiiv 76/308/EMÜ vastastikuse abi kohta Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi rahastamissüsteemi kuuluvatest meetmetest tulenevate nõuete ning põllumajandusmaksude ja tollimaksude sissenõudmisel, EÜT 1976 Nr L 73, 19.03.1976.

Nõukogu direktiiv 2010/24/EL, vastastikuse abi kohta maksude, maksete ja teiste meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel, EÜT 2010 Nr L 84, 31.03.2010.

Nõukogu direktiiv 2008/55/EÜ, vastastikuse abi kohta teatavate lõivude, tollimaksude, maksude ja muude meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel, EÜT 2008 Nr L 150, 10.06.2008.

Oppermann, T., *Euroopa õigus*. (Tallinn: Juura Õigusteabe AS, 2002)

*OÜ KorTec kaebus Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskuse 12. mai 2009. a korralduste nr 13-11/5521, nr 13-11/5522 ja nr 13-11/5523 tühistamiseks, haldusasi nr 3-09-1855, Tallinna Ringkonnakohus, kohtuotsus, 30.11.2010.*

Raad, K. van., *Materials on International & EU Tax Law. Volume 1*. (International Tax Center Leiden, 2010)

Resolution embodying the Opinion of the European Parliament on the proposal from the Commission of the European Communities to the Council for a directive on mutual assistance for the recovery of sums paid in error in connection with the common agricultural policy, and of agricultural levies and customs duties, OJEC 1973 No C 19, 12.04.1973.

Tammert, P., *Maksundus*. (Tallinn: OÜ Aimwell, 2002)

Terra, B.J.M; Wattel, P.J., *Euroopa maksuõigus*. (Tallinn: Europrint, 2006)

Thuronyi, V., *Comparative Tax Law*. (The Netherlands: Kluwer Law International, 2003)

Webber, C; Wildavsky, A.B., *A history of taxation and expenditure in the Western world*. (New York: Simon and Scuster, 1986)