

**Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Ettepanek: nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ seoses tagasipööratud maksustamismehhanismi mittekohustusliku ja ajutise kohaldamisega teatavate petteuse ohvriks langeda võivate kaupade ja teenuste tarnete suhtes”**

KOM(2009) 511 lõplik – 2009/0139 (CNS)  
(2010/C 339/09)

Pearaportöör: **Edgardo IOZIA**

6. oktoobril 2009 otsustas nõukogu vastavalt Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklile 93 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

*„Ettepanek: nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ seoses tagasipööratud maksustamismehhanismi mittekohustusliku ja ajutise kohaldamisega teatavate petteuse ohvriks langeda võivate kaupade ja teenuste tarnete suhtes”*

KOM(2009) 511 lõplik – 2009/0139 (CNS).

Komitee juhatus tegi 3. novembril 2009. aastal käesoleva arvamuse ettevalmistamise ülesandeks majandus- ja rahaliidu ning majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse sektsioonile.

Arvestades töö kiireloomulisust määras komitee täiskogu 459. istungjärgul 20.–21. jaanuaril 2010 (21. jaanuari istungil) pearaportööriks Edgardo Maria IOZIA ja võttis vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 91, vastu hääletas 2, erapooletuks jäi 4 liiget.

## 1. Järeldused

1.1 Euroopa Majandus ja Sotsiaalkomitee väljendab toetust direktiivi ettepanekule rakendada tagasipööratud maksustamismehhanismi mõnede toodete ja teenuste puhul, kuid tunneb kahetsust selle üle, et jätkuvalt otsitakse „tavapäraseid” lahendusi maksupettuse probleemile ja küsimusele, kuidas lõpetada üleminekukord, mis lihtsustab ühendusesiseseid maksupettusi.

1.2 Komitee mõistab ja toetab jõupingutusi, mida komisjon peab tegema, vaatamata poliitilistele raskustele, mis tuleb ületada, kuid nõuab siiski üleminekut uuele käibemaksusüsteemile, mis piirab maksupettuse võimalusi ja vähendab maksukohustuslaste halduskoormust.

1.3 Komitee toetab ettepanekuid, mis sisalduvad Euroopa Parlamendi 2. septembri 2008. aasta resolutsioonis maksupettuste vastase võitluse tõhustamise kooskõlastatud strateegia kohta, eelkõige ettepanekut ühtse 15 % käibemaksumäära rakendamiseks ühendusesiseste tehingute korral päritoluriigis. See valik oleks kooskõlas direktiivi 2006/112/EÜ artiklis 402 sätestatuga.

1.4 Direktiivi ettepanekuga viiakse sisse uued elemendid, mis suurendavad erinevusi käibemaksusüsteemis. Komitee väljendab muret esitatud lahenduste üle, millega lükatakse määramatuks ajaks edasi käibemaksusüsteemi ühtlustamine.

1.4.1 Valitud õigusakt näib olevat asjakohane, kuigi oleks soovitatav võtta vastu määrus.

1.5 Liikmesriigid peaksid tõhustama oma maksuhaldussüsteemi. Tagasimaksutaotluste arv kasvab, kuna sisse nõutud käibemaksu ei ole võimalik kompenseerida makstud käibemaksust. Range kontrollisüsteem on hädavajalik selleks, et kaitsta liikmesriike negatiivse mõju eest, mida võib endaga kaasa tuua tagasipööratud maksustamismehhanism.

1.6 Komitee on seisukohal, et otsusel laiendada direktiivi saastekvootidega kauplemise tehingutele on otsustav tähtsus.

1.7 Komitee ei kiida heaks piirangut, mille kohaselt tuleb valida üksnes kaks neljast direktiivis nimetatud tootekategooriast. Iga liikmesriik peaks otsustama, kas tema maksuhaldussüsteem on võimeline tagama tagasipööratud maksustamismehhanismi asjakohase kehtestamise kõigi tootekategooriate puhul. See piirang näib olevat vastuolus direktiivi 2006/112/EÜ artikliga 395.

1.8 Komitee toetab ka edaspidi komisjoni algatusi, mille eesmärk on tõhustada käibemaksusüsteemi ühtlustamist, soovides seejuures, et komisjon kiidaks heaks ambitsioonikamad struktuurireformid, mille tulemusel väheneksid oluliselt maksupettuse võimalused.

## 2. Sissejuhatus

2.1 Võitluses maksupettusega, eelkõige ühendusesisese maksupettusega, ei ole viimastel aastatel tehtud suuri edusamme. Maksupettusest tuleneva maksukahjumi kogusumma ulatub 200 miljardist eurost kuni 250 miljardi euroni, mis vastab 2 % ELi SKPst.

2.2 Käibemaksupettused ulatuvad ligikaudu 40 miljardi euroni, moodustades seega 10 % maksutuludest.

2.3 Pidevalt arenev kaubavahetus on toonud endaga kaasa nn karusellpettuste leviku. Asjaomases määruuses on öeldud, et transiitkaupadel peab olema võimalik ELis vabalt liikuda, kuid käibemaks kaubandustehingutelt liikmesriikidega tuleb maksta sihtriigis.

2.4 Kaasates fiktiivse kolmanda kaupleja ühendusesisesse kaubavahetuse, luuakse ebaseaduslik kolmnurk, mis jätab mulje kahest järjestikusest kaubatehingust sama kaubaga. Ostjal on õigus käibemaksutagastusele, mida kaupu vahendav maksukohustuslane ei ole kunagi tasunud, kes on ostnud kauba ilma käibemaksuta tarnijalt teises liikmesriigis. Sel viis kaob kaupade vahendaja.

2.5 Tagasipööratud maksustamismehhanismi korral ei esita kodumaine tarnija käibemaksuga arvet maksukohustuslastest klientidele, kes muutuvad ise käibemaksu maksmise eest vastutavaks. Teoreetiliselt välistab see menetlus kõik karusellpettuse võimalused.

2.6 Vasturääkivused süsteemis, mis on rajatud sihtliikmesriigi põhimõtte rakendamisele ja mille korrektseks toimimiseks on vaja tõhustatud liikmesriikidevahelist teabevahetussüsteemi, võimaldavad maksupettusi, mida on raske takistada. EL valis lõpuks päritoluriigi põhimõtte, mille kohaselt nähakse liikmesriikide vahel ette teatud liiki kompensatsiooni, mis jaotab ümber käibemaksu. 28. novembri 2006. aasta direktiivi 2006/112/EÜ artiklis 402 on sätestatud, et maksustamine ühendusesisese kaubavahetuse korral peaks toimuma päritoluriigis.

2.7 Ümberjaotamine on vajalik, et neutraliseerida ekspordist ja päritoluriigis juba maksustatud importkaupade maksude mahaarvamise tulenevat mõju maksutulule.

2.8 Sellise lõpliku korra kehtestamine, mis vähendaks oluliselt ühendusesiseseid maksupettusi, peab toetuma integreeritud halduskoostöösüsteemile, mida vaatamata komisjoni jõupingutustele ei õnnestu ellu viia<sup>(1)</sup>. Hädavajaliku arvelduskoja loomine, mida komisjon taotleb juba 1987. aastast alates, on samuti raskendatud liikmesriikide suurte erinevuste tõttu statistiliste andmete kontrollimisel ja kogumisel.

2.9 Selles murettekitavas kontekstis on komisjon koostanud ettepaneku nõukogu direktiiviks, mis lisaks riiklikesse eeskirjadesse võimaluse ajutiselt kohaldada tagasipööratud maksustamismehhanismi teatud kaupade ja teenuste puhul<sup>(2)</sup>.

## 3. Komisjoni ettepanek

3.1 Kõnealune algatus põhineb maksupettuste vastase strateegia eksperdirühma ettepanekul. Komisjon esitas teatise,<sup>(3)</sup> mis sisaldas uuenduslikke ettepanekuid maksupettuse vastase võitluse jaoks, sealhulgas tagasipööratud maksustamise üldise süsteemi kehtestamise kohta. Majandus- ja rahandusministrite nõukogu ei kiitnud neid ettepanekuid heaks.

3.2 Eesmärgiga võidelda kasvava arvu ühendusesiseste maksupettuste vastu, mida nimetatakse vaheltvõtivate ettevõtjatega seotud ühendusesisteks pettusteks (*Missing Trader Intra-Community fraud*, MTIC)) ning mis on enam tuntud karusellpettuste nime all, kuna see puudutab sama kauba korduvaid tarneid eri liikmesriikide ettevõtjate vahel, palusid teatud liikmesriigid komisjonilt võimalust kasutada käibemaksudirektiivi artiklis 395 sätestatud erandit, mis võimaldab ajutiselt kohaldada tagasipööratud maksustamist teatud kaupade ja teenuste puhul.

3.2.1 Komisjon pidas asjakohasemaks muuta käibemaksudirektiivi, viies sisse artikli 199a ja võimaldades erandit 2014. aasta lõpuni.

3.3 Nende kaupade loetelu, mille puhul võib vabatahtlikult kohaldada tagasipööratud maksustamismehhanismi, hõlmab laialt levinud elektroonilisi seadmeid, nagu mobiiltelefonid ja integraallülituse seadmed. See toimib juba Ühendkuningriigis, kellel nõukogu lubas erandit kohaldada.

3.3.1 Lisaks nimetatutele kuuluvad direktiivis loetletud nelja tootekategooria hulka parfüümid ja väärismetallid, mis ei ole antiik- või kollekttsiooniesemed. Teenused hõlmavad ka saaste- kvootidega kauplemist.

## 4. Üldised märkused

4.1 Kuigi ühelt poolt toodi nõukogule ja Euroopa Parlamendile esitatud komisjoni teatise<sup>(4)</sup> esile positiivsed mõjud, mis võiksid tagasipööratud maksustamissüsteemil teoreetiliselt maksupettuste vastases võitluses olla, rõhutati teiselt poolt kõikvõimalikke uute pettuste ohte ja vajadust tugevdada kontrollimeetmeid ning eelkõige halduskoostööd.

<sup>(1)</sup> KOM(2009) 427 lõplik – 2009/0118 (CNS). Arutamisel ECO/265 raames; raportöör: Umberto Burani.

<sup>(2)</sup> KOM(2009) 511 lõplik.

<sup>(3)</sup> KOM(2008) 109 lõplik, 22.2.2008 ja SEK(2008) 249, 22.2.2008.

<sup>(4)</sup> *Ibidem*.

4.2 Komisjon välendas taas muret selle üle, et vabatahtlik üldine tagasipööratud maksustamismehhanism „mõjutaks oluliselt ELi käibemaksusüsteemi järjepidevust ja ühtlust ning selle edasisi arenguvõimalusi”.

4.3 Komitee jagab komisjoni muret ja leiab, et peaks vältima meetmeid, mis võiksid õõnestada keerulist teed tulevase käibemaksu ühtlustamise suunas.

4.4 Juba 2008. aastal, kui Euroopa Parlament kutsus nõukogu üles võtma rangemaid meetmeid maksupettuste vastu võitlemiseks, <sup>(5)</sup> pööras ta tähelepanu ohule, et üldise tagasipööratud maksustamismehhanismi kasutusele võtmisel võivad ilmnedu uued pettusevormid, eelkõige jaemüügi tasandil ja käibemaksukohustuslaste registreerimisnumbrit väärkasutamise näol. Parlament soovitas kõnealusel resolutsioonis paremat lahendust: lõpetada üleminekusüsteem ja maksustada ühendusesiseseid tarneid 15 % lise maksumääraga.

4.5 Komitee on kõigis oma vähem või rohkem hiljutistes arvamustes rõhutanud vajadust lõpetada üleminekusüsteem <sup>(6)</sup> ja nõustub Euroopa Parlamendi ettepanekuga hakata ühendusesiseid tarneid ühesuguselt maksustama. Lisaks sellele on üleminekusüsteem killustunud paljudeks erikordadeks (põllumajanduse, väikeettevõtete, reisibüroode, kirjastuste jt jaoks), mis sisaldavad vabastusi, soodustusi ja erandeid.

4.6 Nagu tavaliselt, ei suutnud majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu kokkuleppele jõuda ja komitee kahetseb taas, et suutmatus maksude valdkonnas otsuseid teha on blokeerunud taas kord püüde algatada ühtlustamisprotsessi.

4.7 Komitee toetab komisjoni ettepanekut, kuigi ta toob välja mõningad ebakõlad seoses väljakuulutatud eesmärkidega: vabatahtlik süsteem toob asjaomase sektori ettevõtjatele kaasa täiendava halduskoormuse, kuna nad on tegelikult sunnitud paralleelselt kahekordset aruandlust pidama, ja maksukohustuslastele märkimisväärse vastutuse, kuna nad peavad enda jaoks kindlaks tegema õige maksustamislahenduse.

<sup>(5)</sup> Euroopa Parlamendi 2. septembri 2008. aasta resolutsioon maksupettuste vastase võitluse tõhustamise kooskõlastatud strateegia kohta (2008/2033(INI)), ELT C 295 E, 4. osa, 12.2009, lk 13.

<sup>(6)</sup> EMSK arvamus käibemaksu / erandite kohta – ELT C 32, 5.2.2004, lk 120.

EMSK arvamus maksupettuste vastase võitluse kohta – ELT C 161, 13.7.2007, lk 8.

EMSK arvamus käibemaksumäärade kohta (v.a harilikud maksumäärad) – ELT C 211, 19.8.2008, lk 67.

EMSK arvamus maksudest kõrvalehoidumise kohta importimisel – ELT C 277, 17.11.2009, lk 112.

EMSK arvamus pettustevastase võitluse kohta – ELT C 100, 30.4.2009, lk 22.

EMSK arvamus erandite ratsionaliseerimise ja maksupettuste vastaste meetmete kohta seoses kuuenda käibemaksudirektiiviga – ELT C 65, 17.3.2006, lk 103.

4.8 Euroopa Kohus on juba teinud otsuse tagasipööratud maksustamismehhanismi kohta <sup>(7)</sup>. Otsuses käsitletakse ühe maksuametite maksetaotlust tagasipööratud maksustamismehhanismi tõlgendamise vea tõttu. Ebavajalike ja kulukate vaidluste vältimiseks on saadud kogemuse valguses vaja kontrollida liikmesriikide seadusi, kus hoolimata üldiste põhimõtete kohaldamisest esineb ebakõlasid, nt maksutagastustaotluste tähtaegade ja maksetähtaegade vahel.

4.9 Liikmesriikide ametid, kes süsteemi kohaldavad, peavad läbi vaatama rohkem maksukohustuslaste maksutagastustaotlusi üleliigse käibemaksu maksmise eest, kuna sisse nõutud käibemaksu ei ole võimalik enam maha arvata.

4.10 Maksu maksmise kohustus kandub üle järjest väiksematele majandusüksustele, kes võivad olla vähem usaldusväärsed kui praegused käibemaksukohustuslased, st keskmise suurusega ja suurettevõtte, kellelt tuleb suur osa maksutuludest. Süsteem suurendab sissetulekute kaotuse ohtu, kuna kaotatakse ära maksete killustumine.

4.11 Üldisest analüüsist tuleb välja, et range kontrollisüsteem on hädavajalik selleks, et kaitsta liikmesriike negatiivse mõju eest, mida tagasipööratud maksustamismehhanism võib endaga kaasa tuua. Samaaegselt kontrollimeetmete tõhustamisega tuleb teha rohkem halduskoostööd ja kasutada standardsüsteeme asutuste elektrooniliseks teabevahetuseks.

## 5. Konkreetsete märkused

5.1 Komitee ei nõustu komisjoni otsusega mitte läbi viia mõjuhindangut. Komisjon pidas 13. augusti 2007. aasta konsultatsiooni „Vabatahtliku tagasipööratud maksustamismehhanismi võimalik kehtestamine käibemaksu suhtes – mõju ettevõtjatele” piisavaks. Kuid seda konsultatsiooni ei avaldatud komisjoni kodulehel ja selles ei arvestata mõju, mis võiks direktiivi ettepanekul olla ettevõtjatele ja asjaomastele ametiasutustele.

5.2 Väide, et kuna mehhanism ei ole kohustuslik, siis peaksid mõjuhindangud läbi viima asjaomased liikmesriigid, on väga küsitav. Komitee on korduvalt soovitanud, et kõige suuremat tähelepanu tuleks pöörata Euroopa õigusaktide tagajärgede täpsele ja põhjalikule analüüsile.

5.3 Ettepaneku õiguslik alus tundub asjakohane ja proportsionaalne. Kuid komitee hinnangul kaasneb direktiivi valikuga ilmne oht, et maksusüsteemide vahelised erinevused suurenevad veelgi: seetõttu oleks olnud parem võtta vastu määrus.

<sup>(7)</sup> Liidetud kohtuasjad C-95/07 ja C-96/07, 8. mai 2008.

5.4 Komitee toetab veendunult Euroopa saastekvootidega kauplemise süsteemi kaasamist mehhanismi, kuna see moodustas (2008. aastal) 73 % saastekvootide rahvusvahelise turu väärtusest. Kuna saastekvootidega kauplemist maksukohustuslaste vahel käsitletakse teenuse pakkumisena, peaks see olema maksustatav riigis, kus asub ostva ettevõtte peakorter. Komitee kahetseb ainult, et nende tehingute puhul ei ole tagasipööratud maksustamismehhanism kohustuslik.

Brüssel, 20. jaanuar 2010

*Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee*  
*president*  
Mario SEPI

---

5.5 Komitee ei pea piisavalt õigustatuks piirangut valida ainult kaks neljast loetletud tootekategooriatest. Oleks olnud palju asjakohasem, kui liikmesriigid oleksid saanud oma vastutusalas kõnealuses küsimuses vabalt otsustada. Direktiivi 2006/112/EÜ artiklis 395 juba antakse see võimalus nõukogu loal ühele liikmesriigile. Artikkel 199a võib praeguses sõnastuses eelpool mainitud artikliga vastuollu minna.