



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 6.12.2011
KOM(2011) 851 lõplik

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE NING
EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE**

**käibemaksu tuleviku kohta
Lihtsamast, töökindlamast ja ökonoomsemast ühtse turu jaoks kohandatud
käibemaksusüsteemist**

SISUKORD

1.	Sissejuhatus	3
2.	Avaliku arutelu üldised järeldused.....	3
3.	Käesoleva teatise eesmärk.....	4
4.	ELi ümberkujundatud käibemaksusüsteemi põhijooned	5
4.1.	Sihtkohariigi põhimõttele toetuv kogu ELi hõlmav käibemaksusüsteem.....	5
4.2.	Lihtsam, ökonoomsem ja töökindlam käibemaksusüsteem.....	5
5.	Edasise töö jaoks esmatähtsad valdkonnad.....	6
5.1.	Lihtsama käibemaksusüsteemi saavutamine.....	6
5.1.1.	Ühe akna süsteemi põhimõte	7
5.1.2.	Ettevõtjatele hõlpsamini kättesaadava ja parema teabe pakkumine ELi tasandil.....	7
5.1.3.	Käibemaksuasjade ajamise parandamine ELi tasandil	8
5.1.4.	Käibemaksukohustuste standardimine	8
5.2.	Tõhusama käibemaksusüsteemi saavutamine	9
5.2.1.	Maksubaasi laiendamine	9
5.2.2.	Maksumäärade struktuuri läbivaatamine	10
5.3.	Töökindlama ja pettusekindlama käibemaksusüsteemi saavutamine	12
5.3.1.	Ootamatule pettusele kiire reageerimise mehhanism.....	12
5.3.2.	Võitlus käibemaksupettuste vastu	12
5.3.3.	Käibemaksu kogumise korra ja seire läbivaatamine.....	14
5.4.	Ühtse turu jaoks kohandatud käibemaksusüsteem.....	15
6.	Muud keskpika ajavahemiku jooksul käivituvad meetmed.....	16
7.	Kokkuvõte	16

1. SISSEJUHATUS

Kiirenev globaliseerumine, maailma uute oluliste majanduspiirkondade teravnev konkurents, samuti kiirelt muutuvad ärimudelid ja tehniline areng tekitavad uusi Euroopa maksusüsteemi tõhususe ja ökonoomsusega seotud probleeme.

Lisaks on finantskriis seadnud liikmesriikide ette kaks majanduspoliitilist ülesannet: tagada jätkusuutlikku majanduskasvu ja tugevdada riigi rahandust. Nagu tõdeti iga-aastases majanduskasvu analüüsis 2012. aastaks,¹ on maksustamispoliitika osutatud eesmärkide saavutamise tähtis hoob. On vaja pöörata rohkem tähelepanu maksusüsteemide kujundusele ja struktuurile, et muuta neid tõhusamaks, ökonoomsemaks ja õiglasemaks, ning eelkõige kehtib see ELi käibemaksusüsteemi kohta.

Seda arvestades võttis komisjon 1. detsembril 2010 vastu rohelise raamatu käibemaksu tuleviku kohta² ning palus, et kõik sidusrühmad hindaksid kriitiliselt juba rohkem kui 40 aastat püsinud ELi käibemaksusüsteemi kõiki aspekte.

Ettevõtjate, akadeemiliste ringkondade, kodanike ja maksuasutuste elav reageerimine (üle 1 700 vastuse)³ kinnitas, et sellise arutelu järele oli vajadus.

Euroopa Parlament,⁴ Euroopa majandus- ja Sotsiaalkomitee⁵ ja maksupoliitika rühm, millesse kuuluvad rahandusministrite isiklikud esindajad, väljendasid heameelt rohelise raamatu avaldamise üle ning kinnitasid, et ELi käibemaksusüsteemi on vaja reformida.

Sellega samaaegselt tegi komisjon käibemaksusüsteemi majandusliku hinnangu⁶ ja esitas ettepaneku uue käibemaksupõhise omavahendi loomiseks ELi eelarve rahastamise jaoks⁷.

2. AVALIKU ARUTELU ÜLDISED JÄRELDUSED

Sidusrühmades on üldiselt levinud arvamus, et ühtse ELi käibemaksusüsteemi killustatus 27 riiklikuks käibemaksusüsteemiks on peamine takistus ELi-sisese ökonoomse kaubanduse arendamiseks, mis ei võimalda kodanikel kasutada kõiki tõeliselt ühtse turu hüvesid.

Rahvusvahelises ulatuses tegutsevad ettevõtjad leiavad, et hind, mida nad tegelikult maksavad sellise ühtlustatuse puudumise eest, kujuneb keerulisusest, täiendavatest nõuete täitmise kuludest ja õiguskindluse puudumisest. VKEdel ei ole alati vahendeid selleks ja seepärast nad loobuvad piiriülesest tegutsemisest.

¹ KOM(2011) 815, 23.11.2011.

² KOM(2010) 695, komisjoni talituste töödokument, SEK(2010), 1455, 1.12.2010.

³ Vastukajad koos nende põhielemente kokkuvõtva aruandega on esitatud veebisaidil http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/2010_11_future_vat_en.htm.

⁴ Resolutsioon P7_TA(2011)0436, 13. oktoober 2011.

⁵ ELT C 318, 29.10.2011, lk 87.

⁶ http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm

⁷ KOM(2011) 510, 29.6.2011.

Sellised puudused mõjutavad ettevõtjate käitumist, mis võib neid takistada tegemast kõige tõhusamaid otsuseid. Kui maksueeskirjad mõjutavad otsuseid, kust osta või kuhu müüa kaupu ja teenuseid, ei ole käibemaksu majanduslik neutraalsus enam tagatud ja see õhnestab tõsiselt ühtse turu toimimist.

Mitmed arutelus osalenud isegi rõhutasid, et selle tulemusena on ärikoostöö muude kui ELi partneritega muutumas isegi hõlpsamaks ja kasumlikumaks kui ärikoostöö ELi ettevõtjatega.

Sidusrühmad, kellele praegu on võimaldatud vabastusi, erandeid või vähendatud maksumäärasid on üldiselt nende säilitamise poolt; muud tahaksid isegi laiendada sellist eeliskohtlemist nii, et see hõlmaks ka nende oma äritegevust.

Üldiselt on roheline raamat tekitanud suuri lootusi, et tehakse muudatusi. Samal ajal saadakse üldiselt aru, et käibemaksusüsteemi põhjalik muutmine on vältimatult pikaajaline projekt.

On arusaadav, et liikmesriigid tahaksid vältida riske, mida tekitavad reformimiskatsed ja mis võiksid ohustada käibemaksutuluseid, mis 2009. aastal moodustasid 784 miljardit eurot ehk 21 % riikide maksutulust⁸. Liikmesriigid näivad seepärast olevat valmis kaaluma üksnes järkjärgulisi muudatusi, mille ohud, kasulikkus ja kulud on selged, hästi arusaadavad ja täielikult hinnatud.

Need on kõige olulisemad üldised järeldused, mida saab teha avalikust arutelust; konkreetsemad järeldused on esitatud käesolevas dokumendis nendega seotud konkreetsete teemade juures.

3. KÄESOLEVA TEATISE EESMÄRK

Kui sellised ebameeldivad tõsiasiad kerkivad esile nüüd, peaaegu 20 aastat pärast ühtse turu rajamist, siis on selge, et tavapärase olukorra mugava jätkumise juurde jäämine ei ole piisav. Osutatud probleemidele reageerimiseks on vaja praeguse käibemaksusüsteemi ulatuslikumat reformi. Sellisele reformile kuulub oluline osa Euroopa 2020. aasta strateegia⁹ eesmärkide saavutamises ja majanduskasvu taastamise toetamises, kuna see võib tugevdada ühtset turgu ja toetada liikmesriikide praegusi jõupingutusi oma eelarve konsolideerimisel.

Käesoleval teatisel, mis põhineb avaliku arutelu tulemustel ja ka liikmesriikidega peetud aruteludel ning Euroopa institutsioonide arvamustel, on kahesugune eesmärk:

- selles on esitatud ELi sellise tulevase käibemaksusüsteemi põhijooned, mis võib endiselt täita tulu kogumise ülesannet, kuid samas suurendab ELi konkurentsivõimet. Need põhijooned peaksid olema pikaajalised eesmärgid, mis suunavad kogu käibemaksualast tööd;
- selles on loetletud järgmiste aastate edasiste meetmete prioriteetsed valdkonnad, et liikuda nende eesmärkide saavutamise poole.

⁸ Kaasa arvatud sotsiaalkindlustusmaks, vt *Taxation trends in the European Union*, 2011, A lisa, tabel 8.
⁹ KOM(2010) 2020, 3.3.2010.

4. ELI ÜMBERKUJUNDATUD KÄIBEMAKSUSÜSTEEMI PÕHIJOOSED

4.1. Sihtkohariigi põhimõttele toetuv kogu ELi hõlmav käibemaksusüsteem

Ühtse turu aktis¹⁰ rõhutati piiriülestele tehingutele kohaldatava selge käibemaksukorra kehtestamise fundamentaalset tähtsust.

Roheline raamat andis ideaalse võimaluse uurida, kas 1967. aastal võetud kohustus¹¹ kehtestada kogu ELis selge käibemaksusüsteem, mis toimiks seal samamoodi kui ühes riigis ja toetuks lähtekohariigis maksustamise põhimõttele, on ikka veel asjakohane.

Viimase aja arutelud liikmesriikidega on kinnitanud, et see põhimõte jääb poliitiliselt saavutamatuks. Seda ummikseisu on tunnistanud isegi Euroopa Parlament, kes on kuni viimase ajani tuliselt kaitsnud lähtekohariigi põhimõtet, ja kutsunud üles liikuma sihtkohariigi põhimõtte poole.

Ka sidusrühmad tunnistavad, et lähtekohariigi süsteem, mis teoreetiliselt on nende jaoks kõige parem valik, ei ole ettenähtavas tulevikus saavutatav. Seepärast toetavad nad korralikult toimivat süsteemi, mis põhineb sihtkohariigis maksustamisel, kuna see on pragmaatiline ja poliitiliselt saavutatav lahendus.

Seega on komisjon jõudnud järeldusele, et ei ole enam ühtegi kehtivat põhjust sellest eesmärgist kinnihoidmiseks, ja teeb ettepaneku, et sellest tuleks loobuda. Tõepoolest, selle kohustuse säilitamine, saavutamata mingit edasiliikumist selle poole, seaks kahtluse alla juba Euroopa otsustusprotsessi usaldusväärsuse.

Lähtekohariigi põhimõttest loobumine võimaldab kujundada alternatiivseid põhimõtteid korralikult toimiva sihtkohariigipõhise ELi käibemaksusüsteemi jaoks. Pärast 1993. aastat ei ole selles suunas tööd enam tehtud, kuna see võimalus oli lähtekohariigi põhimõtte suhtes võetud kohustustega kõrvale jäetud.

Käeoleva dokumendi juhtpõhimõtted on esiteks, et äritegevus ELi piires peab olema niisama lihtne ja turvaline kui oma riigi piires, ning teiseks, et käibemaksukohustuse täitmise kulusid seoses äritegevusega Euroopas on vaja vähendada. Igal juhul ei tohi piiriülene kaubandus tekitada lisakulusid.

4.2. Lihtsam, ökonoomsem ja töökindlam käibemaksusüsteem

Rohelise raamatuga käivitatud reformiprotsess peaks lõpuks andma käibemaksusüsteemi, millel on järgmised omadused:

- **lihtne:** ELi ulatuses tegutseva maksukohustuslase jaoks peaks kehtima üksainus kogum selgeid ja lihtsaid käibemaksueeskirju: ELi käibemaksukoodeks. Sellises koodeksis oleksid sätestatud tänapäevastele ärimudelitele kohandatud eeskirjad ja standardsed kohustused, milles võetakse täielikult arvesse uue tehnoloogia alal saavutatud edu. Maksukohustuslane peaks asju ajama ainult ühe liikmesriigi maksuametiga;

¹⁰ KOM(2011) 206, 13.4.2011.

¹¹ Nõukogu esimene direktiiv 67/227/EMÜ ja teine direktiiv 67/228/EMÜ, 11. aprill 1967.

- **ökoonomne ja neutraalne:** laialdasema maksubaasi kehtestamine ja standardmääraga maksustamise põhimõtte rakendamine peaks andma suuremat sissetulekut väiksemate kuludega või võimaldama alandada üldist maksumäära maksutulust vähendamata. Iga erand nendest põhimõtetest peaks olema ratsionaalne ja määratletud ühtmoodi. Neutraalsus eeldab ka, et mahaarvamiste õigust reguleeritakse võrdsete eeskirjadega ja et selle õiguse kasutamine on väga vähe piiratud;
- **töökindel ja pettusekindel:** käibemaksu kogumise ja seire tänapäevaste meetoditega peaks olema võimalik viia maksimumini tegelikult kogutud tulu ja piirata niipalju kui võimalik pettusi ja maksustamise vältimist. Kõrvuti nõuete täitmise lihtsustamisega ettevõtjate jaoks nõuaks see riikide maksuametilt keskendumist riskikäitumisele, tegelike petturite sihikule võtmist ja lõpuks ühist toimimist Euroopa käibemaksuametina. Selle eesmärgi saavutamiseks on eluliselt vajalik intensiivne, automaatne ja kiire teabevahetus riikide maksuametite vahel.

5. EDASISE TÖÖ JAOKS ESMATÄHTSAD VALDKONNAD

Erinevad prioriteetsed teemad on järgnevalt rühmitatud nelja pealkirja alla. Ent need on tihedalt seotud: lihtsam siseriiklik käibemaksusüsteem koos ELi-siseste tehingutega muudab nõuete täitmise kergemaks ja seega aitab kaasa süsteemi töökindlusele.

Mõnda sellekohastest peamistest meetmetest saab rakendada suhteliselt kiiresti, samas kui teised nõuavad ilmselt rohkem aega. Vajaduse korral teeb komisjon tavalise mõjuhindamise.

5.1. Lihtsama käibemaksusüsteemi saavutamine

Avalikul arutelul saadud vastustes on tungivalt nõutud kiiret lihtsustamist. Nõutakse eelkõige ELi käibemaksuõiguse ja ka niinimetatud maksuhaldusküsimuste lihtsustamist. Riikide erinevaid tavasid tõstetakse üha enam esile kui masendust tekitavat koormust. Kuigi maksuhalduse valdkond on peamiselt liikmesriikide pädevuses, on komisjoni eesmärk oluliselt parandada selle valdkonna kooskõlastus- ja koostööjõupingutusi.

Majanduslikest hinnangutest tuleneb, et nõuete täitmise kulud ettevõtjate jaoks on suured ja ulatuvad hinnanguliselt 2 %st kuni isegi 8 %ni kogutavast käibemaksust. Väikeettevõtjate puhul ületab selline koorem kaugelt nende võimalusi ja need kulud ei vähene ajas ilma sellekohaseid meetmeid võtmata.

Lisaks on ettevõtjatel veel täiendavaid koormusi, kui nad püüavad kaubelda ELi siseturul. Majanduslikust hinnangust tuleneb, et selliste siseriiklike kohustuste kõrvaldamine, mis lähevad kaugemale ELi nõuetest, või liikmesriikide haldusmenetluste erinevuste 10 % vähendamine võiks suurendada ELi-sisest kaubandust vastavalt 2,6 või 3,7 %, samas kui reaalne SKP võiks suurenedada 0,2 ja 0,4 % võrra. Kuigi aruandes tunnistatakse, et sellised arvud võivad olla üle hinnatud, näitavad need siiski, et käibemaksumenetluste ühtlustamine võiks oluliselt elavdada kaubandust ja suurendada SKPd.

Eelkõige peaksid VKEd võitma järgnevalt esitatud meetmetest. Neil on vähem vahendeid eeskirjade ja kohustuste erinevustest tekkivatest raskustest ülesaamiseks. Majanduslik hindamine näitab, et ka kulud on nende jaoks suuremad.

Esmatähtsuse omistamine lihtsustamisele järgmistel aastatel on kooskõlas Euroopa väikeettevõtlusalgatuse¹² põhimõttega „kõigepealt mõtle väikestele”; algatusega edendatakse e-valitsuse ja nn ühe akna süsteemi kasutamist, et lihtsustada regulatiivset ja halduskeskkonda, milles VKEd tegutsevad.

5.1.1. Ühe akna süsteemi põhimõte

Arvestades mitmes liikmesriigis tegutsevate ettevõtjate osutatud raskusi, oleks ühe akna süsteemi põhimõte, mis esitati halduskoormuse vähendamiseks esitatud komisjoni kavas¹³ ja mida toetas halduskoormust käsitlev sõltumatute huvirühmade kõrgetasemeline töörühm,¹⁴ ikkagi üks tähtsamaid eesmärke.

ELi lõpptarbijale telekommunikatsiooni-, ringhäälingu- ja elektroonsete teenuste ELi pakujate jaoks jõustub piiratud ulatusega ühe akna süsteem 2015. aastal. Mõned piiriülese kaubandusega kokku puutuvad ettevõtjad ei saa aru, miks on nende tegevus selle meetme alt välja jäetud, kuigi nendelgi on samad raskused.

Paljud liikmesriigid ja ettevõtjad peavad piiratud ulatusega ühe akna süsteemi oluliseks verstapostiks. Selle ladus toimimine peaks sillutama teed selle põhimõtte laialdasemale kasutamisele. Kuid arvestades ELi-sisese kaubanduse ühe akna süsteemi alaste kogemuste puudumist näivad liikmesriigid olevat veidi tõrksad laiendama selle haaret nii varases etapis.

Komisjon on endiselt veendunud, et sihtkohariigis maksustamisel põhinevas käibemaksusüsteemis on ühe akna süsteem ülioluline vahend, millega saab hõlbustada pääsu ühtsele turule, eelkõige VKEde jaoks.

- (1) *Piiratud ulatusega ühe akna süsteemi ladus kasutuselevõtt 2015. aastal on komisjoni jaoks väga tähtis ja komisjon loodab, et liikmesriigid teevad vajalikud vahendid kättesaadavaks.*
- (2) *Pärast 2015. aastat kavatseb komisjon hakata selle põhimõtte kasutamist aja jooksul juhitult laiendama.*

5.1.2. Ettevõtjatele hõlpsamini kättesaadava ja parema teabe pakkumine ELi tasandil

Sidusrühmad rõhutasid, et praegu liikmesriikides kehtivate käibemaksusüsteemide üksikasjade kohta täpse, usaldusväärse ja õigeaegse teabe kättesaadavus on ülioluline tegur, mis hõlbustab ettevõtjatel nõuete täitmist kuni selle ajani, kui sarnased eeskirjad hakkavad kehtima kogu ELis. Lisaks peetakse keeleprobleemi ikkagi veel ELi-sisest kaubandust takistavaks tõkkeks.

¹² KOM(2008) 394, 25.6.2008.

¹³ KOM(2009) 544, 22.10.2009, lisa, lk 83.

¹⁴ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/high-level-group/index_en.htm

Komisjon arvab, et veebiportaal, kus antakse mitmes keeles teavet selliste küsimuste kohta nagu registrisse kandmine, arve esitamine, käibemaksutagastus, käibemaksumäärad, erikohustused ja mahaarvamisoiguse piirangud, oleks iseenesest mõistetav tee edasi. Ettevõtjad ise võiksid aidata kindlaks määrata, millist teavet nad vajavad.

(3) *Komisjon seab liikmesriikide abiga sisse ELi käibemaksualase veebiportaali. Ta kutsub iga liikmesriiki üles kinnitama oma maksupoliitika tööriiomas näidatud valmisolekut sellega, et ta võtab endale kohustuse esitada kogu vajalik teave ja seda pidevalt ajakohastatuna.*

5.1.3. Käibemaksuasjade ajamise parandamine ELi tasandil

Sidusrühmad soovivad suuremat kaasatust ja rohkem läbipaistvust ELi käibemaksuõiguse kehtestamisel ja tõlgendamisel.

Komisjon tunneb endal vastutust ja annab sellele õigustatud nõudmisele positiivse vastuse. Mõttevahetusi komisjoni ja sidusrühmade vahel hakatakse korraldama struktureeritud viisil. Komisjon tagab, et avalikkusele tehakse kättesaadavaks rohkem ELi käibemaksuõiguse alast teavet.

Kuid üleskutse parandada maksuasjade ajamist on osaliselt suunatud ka nõukogule, kuna juriidiline raamistik, millega reguleeritakse õigusloomeettepanekute vastuvõtmist, läheb välja komisjoni vastutuselast. Seepärast kutsub komisjon nõukogu üles kaaluma, kuidas sidusrühmi kõige paremini kaasata ettepanekuid käsitlevatesse läbirääkimistesse.

Sidusrühmad on soovitanud luua ELi tasandil uus suhtluskanal, mille kaudu maksuasutused, komisjon ja ettevõtjate esindajad saaksid vahetada arvamusi käibemaksuhalduse praktiliste küsimuste üle. Praegu saavad nad arutada neid küsimusi oma riikide maksuametitega, kuid neil puudub laiem foorum, mis kaasaks kõik maksuasutused, eelkõige piiriüleste küsimuste arutamisse.

Liikmesriigid on üles näidanud valmisolekut osaleda sellise foorumi töös. Parimate tavade kindlakstegemine aitaks lihtsustada käibemaksusüsteemi ja sellega vähendada nõuete täitmise seotud kulusid, ent kindlustaks samal ajal käibemaksu laekumise.

(4) *Komisjon avaldab 2012. aastal ELi käibemaksuõiguse komiteega kooskõlastatud suunised ja vajaduse korral selgitavad märkused uue õigusakti kohta enne selle jõustumist, et teavitada ettevõtjaid ja toetada kooskõlastatavat kohaldamist.*

(5) *Komisjon moodustab 2012. aastal ELi kolmepoolse käibemaksufoorumi (komisjon, liikmesriigid, sidusrühmad).*

5.1.4. Käibemaksukohustuste standardimine

Arvete esitamise eeskirju on hiljuti täiendavalt ühtlustatud ja käibemaksuõigusesse on võetud põhimõte, et elektroonseid ja paber kandjal arveid käsitletakse võrdsena. Ent erinevused muudes käibemaksukohustustes sunnivad ettevõtjaid siiski kohandama oma IT-lahendusi ja menetlusi spetsiaalselt iga liikmesriigi jaoks, kus

nad tegutsevad. See vähendab kasu, mida kogu ELi hõlmavate raamatupidamis- ja maksukohustuste seisukohast võiksid anda ühiselt kasutatavad teeninduskeskused.

- (6) *Komisjon teeb 2013. aastal ettepaneku, et kõikides keeltes peaks olema kättesaadav standarditud käibemaksudeklaratsioon ja et ettevõtjad võiksid seda soovi korral kasutada kogu ELi ulatuses.*
- (7) *Sama standardimise lähenemisviisi võiks seejärel järgida muude kohustuste puhul, nagu registrisse kandmine, arve esitamine ja tõendite esitamine mahaarvamisoiguse või pöördmaksustamise põhjendamiseks.*

5.2. Tõhusama käibemaksusüsteemi saavutamine

Maksubaasi laiendamine ja vähendatud maksumäärade kasutamise piiramine tekitaks väiksemate kulude juures uusi maksutuluvoogusid või võimaldaks oluliselt vähendada praegust kehtestatud standardmäära, kusjuures maksutulu suurus jääks samaks. Tõhusam käibemaksusüsteem on seepärast eeskätt liikmesriikide huvides, kuid see võimaldaks vähendada ka ettevõtjate halduskoormust.

5.2.1. Maksubaasi laiendamine

Avaliku sektori asutused

Hiljutine avaliku sektori käibemaksu tasumise ja avalikes huvides käibemaksust vabastamise uuring¹⁵ tõi esile praeguste eeskirjade puudused, kui vaadelda küsimust majanduslikust aspektist: nimelt ei ole eeskirjad neutraalsed, tekitavad konkurentsimoonusi ja on keerukad. Veel enam, erastamine ja reguleerimise vähendamine on sageli tekitanud olukorra, kus avalik asutus konkureerib eraettevõtjatega.

Olemasolevate maksuvabastuste kaotamise mõju avalike hüvede nagu haridus- või tervishoiuteenuste hinnale või sotsiaalsele turvalisusele võib olla päris oluline, seepärast peab maksuvabastuste suuremastaabiline kaotamine olema järkjärguline ja hoolikalt läbi mõeldud.

- (8) *Komisjon esitab ettepaneku, milles keskendub tegevusvaldkondadele, millesse on suurel määral kaasatud erasektor ja kus tekib suur konkurentsimoonus oht.*

Reisijateveo teenused

Euroopa Parlament arvab ja avaliku arutelu tulemused kinnitavad, et reisijateveo maksuvabastus mõnes liikmesriigis, olenevalt kasutatavast liiklusvahendist, tekitab ühtsel turul konkurentsimoonusi. Seal, kus maksuvabastust ei ole, tekitab praeguste teenuse osutamise kohas kehtivate eeskirjade keerukus mitmes liikmesriigis tegutseva ettevõtja jaoks suuremaid nõuete täitmise kulusid ja selle tulemuseks võivad olla vead või isegi maksudest kõrvalehoidumine.

¹⁵ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_public_sector.pdf.

Avaliku aruteluga selgitati välja kaks peamist, omavahel vastuolus olevat lähenemisviisi: senise olukorra säilitamine või maksuvabastuste kaotamine, kusjuures viimane vastab eesmärgile suurendada neutraalsust ja maksustamise tõhusust.

(9) *Komisjon teeb ettepaneku reisijateveo teenuste käibemaksu neutraalsema ja lihtsama raamistiku kohta.*

Muud maksuvabastused

Muud maksuvabastused, mis toimivad maksubaasi kitsendustena ja võivad tekitada konkurentsimoonutusi, võetakse vaatluse alla, et uurida, kas nende majanduslikud, sotsiaalsed või tehnilised põhjused on endiselt jõus ja kas ei ole võimalik täiustada nende kohaldamise korda. Maksubaasi laiendamisvõimaluste uurimisel ei tohiks käesoleval etapil ühtegi võimalust kõrvale jätta. Mõned sidusrühmad on siiski pooldanud teatavate maksuvabastuste säilitamist või isegi nende kohaldamisala laiendamist.

Mittetulundusühingute maksustamine käibemaksuga on tekitanud palju vastukajaid. Kuid need ühingud kasutavad juba niigi üht maksuvabastust seoses nende tegevusega üldistes huvides. Probleemid on seotud üksnes ülejäänud tegevusega, mis ei kuulu selle maksuvabastuse alla. Selliseid tegevusi saaks aga hõlmata üldise maksuvabastuskavaga väikeettevõtjate jaoks, kelle käive jääb allapoole teatavat läviväärtust, samuti täiendavate lihtsustusmeetmete ja menetlustega, mida liikmesriik võib kehtestada. Liikmesriik võib luua ka sihtotstarbelised kompensatsioonimehhanismid väljaspool käibemaksusüsteemi, et tasandada nende ostude käibemaksukulusid.

(10) *Komisjon kutsub liikmesriike üles kasutama olemasolevaid võimalusi mittetulundusühingute käibemaksukoormuse tasandamiseks. Komisjon võib anda neile suunised nende kohaldatava käibemaksukorra kohta.*

5.2.2. *Maksumäärade struktuuri läbivaatamine*

Paljud sidusrühmade esindajad osutasid, et erinevused käibemaksumäärades tekitavad täiendavaid nõuete täitmise kulusid. Majandusliku hindamisega saadi hinnang selle mõju kohta. Tehti kindlaks, et liikmesriikide käibemaksumäärade struktuuri erinevuste 50 % vähendamine võiks suurendada ELi-sisese kaubanduse mahtu 9,8 % ja reaalselt SKPd 1,1 %; samas väideti, et need arvud võivad olla üle hinnatud.

Majandusliku hinnanguga kinnitati ka ühes varasemas majandusuuringus¹⁶ väljendatud arvamust, et vähendatud maksumäära kasutamine ei ole sageli parim meetod poliitiliste eesmärkide saavutamiseks, eeskätt selleks, et tagada teatav ümberjagamine vaeste perede heaks või toetada selliste kaupade tarbimist, mida peetakse sotsiaalselt soovitavaks.

¹⁶ Copenhagen Economics, Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union, Final Report (ELi liikmesriikides kaupadele ja teenustele madalama käibemaksumäära kohaldamise uuringu lõpparuanne), 21.6.2007.

Vähendatud maksumäärast kasu saavad sidusrühmad osutavad sellistele eesmärkidele, et kaitsta olemasolevaid vähendatud maksumäärasid või isegi laiendada nende kasutamist, eelkõige keskkonnasõbralikele toodetele. Avalikul arutelul tekitas olulist vaidlemist veel traditsioonilisel ja digitaalkujul kättesaadavate toodete võrdne kohtlemine. Neid küsimusi on vaja käsitleda.

Väärib märkimist, et ka juba olemasolevate vähendatud maksumäärade kohaldamine tähendab olulist subsideerimist. Subsideerimise ulatus erineb liikmesriigiti oluliselt ja sõltub vähendatud maksumäära kasutamisest. Majandusliku hindamisega leiti, et üheksast liikmesriigist koosneva valimi¹⁷ puhul moodustavad sellised subsiidiumid 8,2–53,3 % kõnealuste liikmesriikide käibemaksutulust. Vähendatud maksumäärade kaotamine võimaldaks teoreetiliselt vähendada standardmäära 1,9–7,5 protsendipunkti võrra.

Standardmäära kohaldamine jääb aluspõhimõtteks ja käibemaksudirektiiv ei sunni liikmesriike kasutama vähendatud maksumäära. Liikmesriigil on seega esmavastutus, et selliste määrade kohaldamisala piirataks nii palju kui võimalik, et ei esineks põhjendamatu maksuleevendust. Praegune majanduslik ja finantsolukord nõuab riigieelarvete tugevat konsolideerimist ning see on veel üks põhjus piirata vähendatud maksumäärade kasutamist; see on parem kui standardmäära tõstmine. Siiski ei tuleks jätta arvestamata vähendatud maksumäära piiratud kasutamise võimalikke eeliseid, kui selline kasutamine on mõistlikult määratletud ja teostatud.

Seega on olemas terve rida tegureid, mis õigustavad praeguse käibemaksumäärade struktuuri läbivaatamist. Komisjon usub, et selline läbivaatamine peaks põhinema põhjalikul mõju hindamisel, milles võetakse arvesse kõiki aspekte, ja järgmistel juhtpõhimõtetel:

- kaotada siseturu nõuetekohast toimimist takistavad vähendatud maksumäärad. Minevikus end õigustanud vähendatud maksumäär võib tänapäeval tekitada moonutusi, kuna majandus-, äri- ja õiguskeskkond on vahepeal muutunud;
- kaotada selliste kaupade ja teenuste vähendatud maksumäärad, mille tarbimist piiratakse muude ELi poliitikameetmetega. Sel juhul võib tegemist olla kaupade või teenustega, mille tarbimine kahjustab keskkonda, tervist või heaolu;
- sarnaste kaupade ja teenuste käibemaksumäärad peaksid olema ühesugused ning selles suhtes tuleks arvesse võtta teaduse ja tehnika arengut, et veebikeskkonda ja füüsilist keskkonda teineteisele lähemale tuua.

(11) *Käibemaksusüsteemi tõhususe suurendamiseks eelistab komisjon vähendatud käibemaksumäärade kasutamise piiramist. Eespool nimetatud juhtpõhimõtete alusel käivitab komisjon 2012. aastal praeguste käibemaksumäärade struktuuri hindamise ja teeb seejärel, pärast ulatuslikku arutelu sidusrühmade ja liikmesriikidega, 2013. aasta lõpuks samadest põhimõtetest lähtuvad ettepanekud.*

¹⁷ Belgia, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Ungari, Itaalia, Poola, Hispaania ja Ühendkuningriik.

(12) *Et lahendada õiguskindluse puudumise ja nõuete täitmise kulude probleem, mis tekib 27 liikmesriigi maksumäärade struktuuri erinevustest, teeb komisjon ettepaneku panna ELi käibemaksu veebiportaali üles selge ja siduv teave selliste kaupade ja teenuste loetelu kohta, mille puhul mõnes liikmesriigis ei kohaldata standardmäära. Selleks võib kasutada kombineeritud nomenklatuuri.*

5.3. Töökindlama ja pettusekindlama käibemaksusüsteemi saavutamine

Komisjoni nimel mõni aasta tagasi tehtud uuring näitas, et üldiselt jääb 12 % teoreetilisest käibemaksust kogumata. Selle niinimetatud käibemaksulünga üks olulisi aspekte on pettus, kuid sel on ka muid aspekte, nagu vigade, hooletuse või pankroti tõttu kogumata jääv käibemaks.

Seepärast usub komisjon, et lisaks pidevale vajadusele võidelda käibemaksupettustega on vaja näha ka laiemat pilti ning uurida paremaid viise käibemaksu kogumiseks ja seireks.

5.3.1. Ootamatule pettusele kiire reageerimise mehhanism

Hiljutised kogemused organiseeritud ulatuslike ja ootamatute käibemaksupettuse skeemidega on näidanud, et liikmesriigi õigusaktide muutmise või liikmesriigile erandi lubamise menetlus ei ole alati piisavalt paindlik, et tagada kiire ja sobiv reageerimine.

Paljud liikmesriigid on väljendanud heameelt võimaluse üle saada õiguslik alus viivitamatuks riiklike meetmete võtmiseks, isegi kui need on ajutised, et peatada teatav petturlustegevus.

(13) *Komisjon esitab 2012. aastal ettepaneku kiire reageerimise mehhanismi kohta.*

5.3.2. Võitlus käibemaksupettuste vastu

2006. aastal käivitatud pettustevastase strateegia¹⁸ tulemuseks oli lähiajameetmete kava,¹⁹ mille komisjon esitas 2008. aasta detsembris. Pärast seda on komisjon esitanud kõik kavas olnud õigusaktiettepanekud ja nõukogu on need peaaegu kõik vastu võtnud.

Tulemuseks on terve rida uusi meetmeid, nagu Eurofisci²⁰ loomine ja automatiseerituma teabevahetuse sisseseadmine, mis jõustuvad varsti või on hiljuti juba jõustunud.

Meetmete tõhusust käibemaksupettuste ohjeldamisel hinnatakse hoolikalt, kuid seda saab alles siis teha, kui kõik meetmed on täielikult jõustunud. Kui meetmed osutuvad ebapiisavaks, võib vaja minna uusi algatusi.

Mõned kavandatud meetmed, näiteks automatiseeritud juurdepääs teabele, on jäänud vastu võtmata või on nõukogus üksmeele otsingutes tagasi lükatud. Komisjon vaatab

¹⁸ KOM (2006) 254, 31.5.2006; KOM(2007) 758, 23.11.2007.

¹⁹ KOM(2008) 870, 1.12.2008.

²⁰ Nõukogu määrus (EL) nr 904/2010, 7.10.2010.

need meetmed uuesti läbi, et saavutada nende suhtes konsensus. Nimelt uurib komisjon sellise teabe laiendamist, millele automaatse juurdepääsu õigus antakse liikmesriikidele, kes seda soovivad.

Mitmepoolsed kontrollid on osutunud väärtuslikuks vahendiks keeruliste, mitmes liikmesriigis asuvate osalistega pettuste puhul. Pikas perspektiivis võiks kavandada ELi piiriülese audititiimi loomist, millesse kuuluksid eri riikide maksuasutuste eksperdid ja mis alluks Eurofiscile. Selline tiim võiks korraldada süstemaatilisemaid piiriüleseid auditeid ja kasutada teadmisi ja kogemusi, mida on seni kogunud selles valdkonnas töötavad audiitorid ja mitmepoolse kontrolli koordinaatorid.

- (14) *Komisjon tagab pettusevastaste meetmete täieliku jõustamise ja jälgib nende toimimist ning esitab 2014. aastal aruande nende tõhususe ja vajalike edasiste meetmete kohta.*
- (15) *Komisjon kutsub nõukogu üles juba esitatud meetmettepanekuid vastu võtma. Komisjon uurib, kuidas oluliselt laiendada automatiseeritud juurdepääsu teabele.*
- (16) *Komisjon uurib võimalust luua ELi piiriülene audititiim, et hõlbustada ja parandada mitmepoolset kontrolli.*

Iga pettusevastase meetme edu sõltub otse riikide maksuasutuste haldussuutlikkusest. See on muutunud veelgi selgemaks seoses hiljutiste eelarveraskustega, millega maadlevad mitu liikmesriiki ja mille vastu on soovitatud tõhusa ja ökonoomse maksuasutuse olemasolu.

Praeguse käibemaksust laekuvate omavahendite määruse²¹ kohaselt esitab komisjon korrapäraselt aruandeid menetluste kohta, mida liikmesriigid kohaldavad käibemaksu haldamiseks ja kontrollimiseks, ja uurib võimalusi nende täiustamiseks (nn artikli 12 kohane aruanne).

Järgmises aruandes esitab komisjon mõned võrdlusalused, mille alusel saab mõõta iga maksuasutuse töö tulemuslikkust. Selline lähenemisviis võimaldaks igal liikmesriigil hinnata oma taset, võrreldes ELi keskmisega.

Mõne liikmesriigi edukat lähenemisviisi pettuseohtlikus valdkonnas tuleks tutvustada süstemaatilisemal viisil. Maksuasutuste raskused on ühised ja nad võiksid oma vahendeid palju paremini kasutada, kui nad saaksid oma töö korraldamisel toetuda muude liikmesriikide kogemustele. Sellega seoses jälgib komisjon ka hoolikalt Eurofisci tegevust, täpsemalt tema tegevust seoses uute pettusetrendide uurimisega (käibemaksu seirerühm (*VAT Observatory*)).

- (17) *Komisjon tugevdab liikmesriikide maksuasutuste töö tõhususe ja ökonoomsuse seiret oma järgmises artikli 12 kohases aruandes.*
- (18) *Liikmesriikide abiga hoogustab komisjon parimate tavade vahetamist suure pettuseohuga valdkondades.*

²¹ Nõukogu määrus nr 1553/89, 29.5.1989.

(19) Komisjon jätkab Eurofisci töö jälgimist ja innustab liikmesriike seda vahendit edasi arendama, et püüda kindlaks teha uusi petuskeeme või ära hoida nende väljaarendamist.

Komisjon leiab, et nn pehme õiguse (maksuhalduse) lähenemisviis on paljutõotav samm edasi võitluses käibemaksupettuste vastu. Liikmesriike innustatakse seepärast keskenduma nõuete täitmise tagamisele ja soovitatakse tugevdada sidemeid ettevõtetega ning täiustada oma käibemaksumenetlusi.

Sellise lähenemisviisi eesmärk on eelkõige hoida ära võimalike petturite sisenemine käibemaksusüsteemi ja võimaldada maksuasutustel suunata oma töötajad võitlusesse nõuete rikkumise vastu.

(20) Komisjon toetab liikmesriike nende jõupingutustes parandada nõuete täitmist, kasutades selleks punktis 5.1.3 osutatud ELi käibemaksufoorumit.

Kuna käibemaksupettuse viisid muutuvad kiiresti ja hõlmavad kolmandaid riike, on vaja taas hoogustada ja paremini kooskõlastada senist koostööd nende riikidega. Muutuvad petuskeemid nõuavad ka tugevamat koostööd ja teabevahetust maksu- ja tolliametite vahel.

(21) Komisjon uurib võimalusi teha tihedamat koostööd kolmandate riikidega, et vahetada teavet kaudse maksustamise alal ja palub ELi mandaati sellealaste lepingute sõlmimiseks kolmandate riikidega.

(22) Komisjon toetab ja hõlbustab maksu- ja tolliametite tugevama koostöö algatusi.

5.3.3. Käibemaksu kogumise korra ja seire läbivaatamine

Rohelises raamatus osutatud käibemaksu kogumise uued meetodid põhjustasid arvatavasti kõige ägedamaid seisukohavõtte.

Kõige põhjalikumaks uuenduseks peetud jagatud maksmise mudel²² tekitas üldiselt vastuseisu nii ettevõtjate kui ka maksundustöötajate hulgas. Maksundustöötajatele tegi muret see, kuidas selline meetod mõjutab sularahavoogusid, nõuete täitmise kulusid ja kaubandusküsimusi. Lisaks kahtlesid nad, kas nii saab tegelikult vähendada käibemaksulünka. Mõni liikmesriik on siiski huvitatud selle edasiuurimisest.

Osaliselt võis kriitilist suhtumist põhjustada ka üksikasjalike andmete puudumine selle mõju kohta ja ebaselgus selle toimimisviisi suhtes. Komisjon usub seepärast, et seda mudelit on veel vara kõrvale heita.

²² Mudel, milles ostja maksab käibemaksu maksuametit teenindavasse pankka blokeeritud käibemaksukontole, mida saab kasutada ainult tarnija selleks, et maksta käibemaks oma tarnijate blokeeritud käibemaksukontole.

Seoses nn andmeaida mudeliga (SAFT),²³ mida mõnes liikmesriigis juba rakendatakse, palusid paljud sidusrühmad, et selle rakendamine muudetakse kergemaks ja ühetaoliseks.

(23) Komisjon uurib jagatud maksamise mudeli teostatavust ja ülesehitust lähemalt, et hajutada väljendatud muresid ja otsustada, kuidas oleks sobiv sellega hiljem edasi minna.

(24) Komisjon otsib ELi tasandil ühist lähenemisviisi SAFTile, et lihtsustada selle rakendamist.

5.4. Ühtse turu jaoks kohandatud käibemaksusüsteem

Rohelises raamatus kirjeldati mitut viisi, kuidas saavutada käibemaksu tasumine sihtkohariigis. Seoses sellega tuleb käsitleda kaht põhimõtet: esiteks, mis on sihtkoht, ja teiseks, kas käibemaksu ELi-siseste tehingute pealt nõuab sisse tarnija või arvutab käibemaksu ostja (pöördmaksustamine).

Praegune ELi-siseste ettevõtjatevaheliste tehingute ajutine käibemaksukorraldus juba põhinebki sihtkohas maksustamisel. Kuid punktis 2 kirjeldatud puudusi arvestades on enamik sidusrühmi selle lõplikuks süsteemiks muutmise vastu. Praegusel kujul ei ole see käibemaksukorraldus kooskõlas põhieesmärgiga, et piiriüleseid tehinguid ei tuleks käsitleda erinevana siseriiklikest tehingutest.

Ettevõtjate sidusrühmad ja Euroopa Parlament on nõudnud, et uuritaks täiendavalt tarbija asukohas maksustamise põhimõtet. See tagaks, et kaupade ja teenuste tarneid käsitletakse ühte moodi. Maksustamiseskirjade lahtiühendamine kaupade füüsilisest liikumisest ja kokkuühendamine lepingulise liikumisega näib olevat paljutõotav lähenemisviis, mis väärib edasist uurimist.

Käibemaksu sissenõudmine tarnija poolt ettevõtjatevaheliste piiriüleste tarnete pealt (teine aspekt) võiks viia siseriiklike ja piiriüleste tehingute ühesuguse käsitlemiseni. Kehtestatakse uuesti käibemaksu osamaksudena tasumise põhimõte, kuna see kehtiks ühtviisi nii siseriiklike kui ka ELi-siseste tehingute puhul. Selline lähenemisviis vähendaks seega praeguse käibemaksusüsteemi kaitsetust pettuste eest.

Kuid ELi-sisese kaubanduse maht on ligikaudu 2 500 miljardit eurot, mis tähendaks, et sadu miljardeid eurosid käibemaksu tuleks sisse nõuda tehingutelt, millelt praegu arvestab käibemaksu üksnes ostja. Mõju ettevõtjatele, eriti seoses piiriüleste rahavoogudega, oleks suur. Maksuametite puhul ei vastutaks maksu tasumise eest enam ettevõtja, kes asub samas liikmesriigis, kus maks on vaja tasuda.

Nõuete täitmise kulud arvestades oleks käibemaksu sissenõudmiseks selliste tarnete pealt vaja sisse seada ulatuslik ühe akna süsteem. Maksutulu tagamiseks võiks vaja olla lisameetmeid või -tagatiseid.

²³

Mudel, mille kohaselt maksustatav isik laadib varem kindlaks määratud tehinguandmed, mis on kokkulepitud formaadi kohaselt struktureeritud, üles turvalisse käibemaksuandmete andmebaasi, mida peab maksustatav isik ja millele on juurdepääs maksuametil.

- (25) *Komisjon jätkab põhjalikku tehnilist tööd ja laialdast dialoogi liikmesriikidega käibemaksu tulevikku käsitlevas töörühmas ja sidusrühmadega käibemaksu ekspertide rühmas, et üksikasjalikult uurida erinevaid võimalikke viise, kuidas rakendada sihtkohariigi põhimõtet.*
- (26) *Komisjon esitab 2014. aasta esimesel poolaastal õigusloomeettepaneku ELi-sisese kaubanduse maksustamise lõpliku korra kohta.*

6. MUUD KESKPIKA AJAVAHEMIKU JOOKSUL KÄIVITATAVAD MEETMED

Teatises on nüüd esitatud prioriteedid ja praktiline tööprogramm järgmisteks aastateks koos mitme ettepanekuga õigusloome ja ka muudes valdkondades, samuti on loetletud rida süvauuringuid, mis tuleb käivitada edasiste ettepanekute ettevalmistamiseks.

Need prioriteetsed algatused on kooskõlas uue käibemaksupõhise omavahendiga ja peaksid seda ka tugevdama. Maksubaasi laiendamine, vähendatud maksumäära kasutamise piiramine ja pettusevõimaluste vähendamine peaksid suurendama liikmesriikide maksutuluseid. Osa sellest suurenemisest tuleks suunata ELi tasandile ja tulemust saaks veelgi parandada käibemaksusüsteemi tulemuslikkuse parandamisega.

Muid rohelises raamatus juba tõstatatud küsimusi vaadeldakse keskpika ajavahemiku jooksul.

Terve rida käibemaksudirektiivi sätteid on vananenud ja nendes ei ole arvesse võetud ühtse turu aspekti. Eriti kehtib see väikeettevõtjate kava ja käibemaksurühmi käsitlevate sätete kohta.

Maksustamise neutraalsuse paremaks tagamiseks on vaja läbi vaadata ka keerulised ja vastuolulised mahaarvamisoõiguse eeskirjad ja näha ette mehhanism topeltmaksustamise küsimuste lahendamiseks.

Samuti tuleb tagada võrdsed tingimused ELis asuvatele ja muudele tarnijatele. Sellega seoses tuleb käsile võtta väikesaadetiste ja muu Interneti kaudu toimuva müügi maksustamine.

7. KOKKUVÕTE

Teatises on kavandatud tee, kuidas jõuda lihtsama, töökindlama ja tõhusama käibemaksusüsteemini, mis oleks kohandatud ühtse turu jaoks.

Komisjon kutsub nõukogu, Euroopa Parlamenti ja Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteed üles esitama poliitilisi suuniseid, mis kinnitaksid nende valmisolekut uurida käesolevas teatises esitatud tegevussuundi.

ELi käibemaksusüsteemi põhjaliku läbivaatamise jätkuva suunamise tagamiseks esitab komisjon korrapäraselt aruandeid kõnealuse läbivaatamise käigu kohta ja esitab uusi meetmeid.