



Brüssel, 7.4.2016  
COM(2016) 148 final

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

**käibemaksu tegevuskava kohta**

**Ühtse ELi käibemaksuala suunas - On aeg otsustada**

## Sisukord

1	Sissejuhatus: Argumendid ühtse ELi käibemaksuala loomise poolt.....	3
2	Hiljutised ja käimasolevad poliitilised algatused .....	4
2.1	Ühtsel turul e-kaubandust tõkestavate käibemaksuprobleemide kõrvaldamine.....	5
2.2	VKEdele suunatud käibemaksupaketi poole .....	6
3	Kiireloomulised meetmed käibemaksu alalaekumisega võitlemiseks .....	6
3.1	Koostöö parandamine ELis ja kolmandate riikidega.....	6
3.2	Tõhusamalt tegutsevad maksuametid .....	7
3.3	Vabatahtliku maksukuulekuse parandamine .....	8
3.4	Maksude kogumine.....	8
3.5	Ajutine erand liikmesriikidele riiklike ja struktuurifondidega seonduvate pettuste vastu võitlemiseks .....	8
4	Keskmise pikkusega ajavahemiku meede käibemaksu alalaekumisega võitlemiseks: tugeva ühtse Euroopa käibemaksuala suunas.....	9
5	Ajakohastatud maksumäärade poliitika suunas.....	11
5.1	Esimene variant: vähendatud määraga kaupade ja teenuste loetelu laiendamine ja korrapärane läbivaatamine .....	12
5.2	Teine variant: loetelust loobumine .....	13
6	Kokkuvõte .....	13
7	Ajakava.....	13

## 1 SISSEJUHATUS: ARGUMENDID ÜHTSE ELI KÄIBEMAKSUALA LOOMISE POOLT

Kõnealusel tegevuskavas sätestatakse juhised, kuidas luua ühtne ELi käibemaksuala<sup>1</sup>. Käibemaksuala, mis võib aidata kaasa ühtse turu süvendamisele ja õiglasemaks muutmisele ning edendada tööhõivet, majanduskasvu, investeringuid ja konkurentsivõimet. Käibemaksuala, mis sobib 21. sajandisse.

Ühine käibemaksusüsteem on Euroopa ühtse turu keskne element. Kõrvaldades takistused, mis moonutasid konkurentsi ja takistasid kaupade vaba liikumist, on ühine käibemaksusüsteem soodustanud kaubandust ühtsel turul. See on suur ja kasvav tuluallikas, mille osakaal ELis oli 2014. aastal peaaegu 1 triljonit eurot, mis vastab 7 protsendile ELi SKPst<sup>2</sup>. Käibemaksul põhineb ka üks ELi omavahenditest. Laiapõhjalise tarbimismaksuna on see üks enam majanduskasvu soodustavatest maksustamisviisidest.

Samas ei ole käibemaksusüsteem suutnud sammu pidada globaliseerunud, digitaalse ja mobiilse majanduse väljakutsetega. Praegune käibemaksusüsteem, mis oli ette nähtud üleminekukorrana, on killustunud, piiriülesele tegutsevate ettevõtjate kasvava arvu tõttu keeruline ning jätab ruumi pettustele: siseriiklikke ja piiriüleseid tehinguid käsitletakse erinevalt ja kaup või teenuseid saab ühtsel turul osta käibemaksuvabalt.

Ühine käibemaksusüsteem vajab hädasti reformimist:

- seda tuleb ettevõtjate jaoks lihtsamaks muuta. Nõuete täitmisega kaasnevad kulud on ühtsel turul tegutsedes märkimisväärselt suuremad kui kodumaisel turul<sup>3</sup> ning süsteemi keerukus takistab ettevõtjate, eriti väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate (VKEd) tegevust<sup>4</sup>;
- ühine käibemaksusüsteem peab vastu seisma kasvavale pettuse ohule. Oodatava tulu ja tegelikult kogutud tulu erinevuse tõttu laekub käibemaksu vähem hinnanguliselt 170 miljardi euro ulatuses<sup>5</sup> ning ainuüksi piiriülese pettuse tõttu jääb igal aastal saamata 50 miljardit eurot<sup>6</sup>;
- ühine käibemaksusüsteem peab olema tõhusam, eelkõige digitaaltehnoloogia võimaluste ärakasutamisel ja tulu sissenõudmise halduskulude vähendamisel;
- see peab põhinema suuremal usaldusel: usaldus ettevõtjate ja maksuametite vahel ning ELi maksuametite vahel.

Kokkuvõttes tuleb käibemaksusüsteem ajakohastada ja nn taaskäivitada. Selle eesmärgi saavutamiseks ei ole lihtne. Praegust käibemaksusüsteemi on osutunud raskeks reformida ja nõue, mille kohaselt peab süsteemis mis tahes muudatuste tegemiseks olema kõigi

---

<sup>1</sup> Käibemaksuala.

<sup>2</sup> 17,5% liikmesriikide maksutulust (sealhulgas sotsiaalkindlustusmaksed) (Eurostat).

<sup>3</sup> Ernst & Young, *Implementing the „destination principle” to intra-EU B2B supplies of goods – Feasibility and economic evaluation study*, 2015.

<sup>4</sup> Ettevõtjate jaoks nõuete täitmisega kaasnevad kulud on hinnanguliselt 2-8 % kogutud käibemaksust (Institute for Fiscal Studies, *A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system*, 2011).

<sup>5</sup> Erinevus oodatava käibemaksutulu ja liikmesriikide maksuasutustele tegelikult laekunud käibemaksutulu vahel. Käibemaksu alalaekumise alusel on võimalik hinnata maksupettuse, maksudest kõrvalehoidumise, maksustamise vältimise, pankroti, maksujõuetuse ja arvutusvigade tõttu saamata jäänud tulu suurust (CASE, *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States*, 2015).

<sup>6</sup> Ernst & Young, 2015.

liikmesriikide ühehääline nõusolek, kujutab endast tõsist probleemi. Samas ei ole võimalik enam vanaviisi jätkata. Pelgalt uute kohustuste ja pettuste tuvastamiseks tehtavate kontrollide lisamisega kaasnevad ettevõtjate, sealhulgas usaldusväärsete ettevõtjate jaoks veel suuremad nõuete täitmise kulud ja kasvab õiguskindlusetus, mis takistab veelgi enam ühtse turu toimimist. Samuti on ebatõenäoline, et olukorda on võimalik järkjärgult lihtsustada.

Nüüd on vaja tegutseda. On aeg luua ühtse turu jaoks tõeline ühtne ELi käibemaksuala.

Selleks kavatakse komisjon esitada seadusandliku ettepaneku lõpliku käibemaksukorra loomiseks<sup>7</sup>. Nimetatud lõplik süsteem põhineks ELi seadusandjate kokkuleppel, et käibemaksusüsteemi aluseks peaks olema kauba sihtriigis maksustamise põhimõte. See tähendab, et maksustamise eeskirju, mille kohaselt kauba tarnija nõuab käibemaksu oma kliendilt, kohaldatakse ka piiriülestele tehingutele. Ainuüksi see muutus peaks aitama vähendada piiriüleseid käibemaksupettusi aastas 40 miljardi euro võrra<sup>8</sup>.

Kuna käibemaksusüsteemi sedavõrd ulatusliku muutmise ettevalmistamine ja vastuvõtmine on küllaltki aeganõudev, teeb komisjon paralleelseselt sellega mitu seotud algatust, et aidata kaasa käibemaksusüsteemi ees seisvate probleemide lahendamisele. Mõnedest neist algatustest on juba teatatud ning neid täiendatakse muude meetmetega, mis aitavad viivitamata tegeleda maksupettuse küsimusega.

Kehtiv käibemaksusüsteem ei võimalda tõhusalt käsitleda innovaatilisi ärimudeleid ja tehnoloogia arengut tänapäeva digitaalses keskkonnas. Füüsiliste ja digitaalsete kaupade ning teenuste erinevad käibemaksumäärad ei peegelda täielikult tänapäeva olusid. Lisaks sellele tunnevad liikmesriigid, et neid maksumäärade kehtestamisel põhjendamatult piiratakse. Viimastel aastatel toimunud paradigma muutus sihtkohariigi põhimõtte suunas nõuab laiaulatuslikumat käsitlust selle tagajärgede kohta käibemaksusüsteemile ja käibemaksumäärasid reguleerivatele ELi eeskirjadele.

Käesoleva tegevuskavaga nähakse ette ühtse ELi käibemaksuala loomiseks vajalikud sammud. Selles sätestatakse vahetud ja kiireloomulised meetmed, et võidelda käibemaksu alalaekumisega ning kohandada käibemaksusüsteemi digitaalmajanduse ja VKEde vajadustega. Samuti nähakse tegevuskavas lõpliku käibemaksusüsteemi ja käibemaksumäärade osas ette selged pikemaajalised suunad. Kõigis neis küsimustes on nüüd vaja teha otsused. Eelkõige on vaja poliitilist juhtimist, et ületada sügavalt juurdunud takistused, mis on varem edasiminekut takistanud, ja viia lõpuks läbi reformid maksupettustega võitlemiseks, kõrvaldada haldustakistused ja vähendada reguleerimisega seotud kulusid, et Euroopa ettevõtjate elu lihtsustada.

## **2 HILJUTISED JA KÄIMASOLEVAD POLIITILISED ALGATUSED**

Komisjon on pidevalt juhtinud tähelepanu vajadusele viia läbi käibemaksusüsteemireform. Hiljuti, pärast 2010. aasta detsembris *rohelise raamatu käibemaksu tuleviku kohta*<sup>9</sup> avaldamisele järgnenud laiaulatuslikku ja viljakat avalikku arutelu esitas komisjon 2011. aasta

<sup>7</sup> Osana õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmist.

<sup>8</sup> Ernst & Young, 2015.

<sup>9</sup> KOM(2010) 695, komisjoni talituste töödokument, SEK(2010), 1455, 1.12.2010.

detsembris oma järeldused *teatises käibemaksu tuleviku kohta*<sup>10</sup> ja tõi välja prioriteetsed tegevussuunad eelseisvateks aastateks.

Seekord loobus komisjon pärast aastatepikkusi püüdlusi eesmärgist rakendada lõplikku käibemaksukorda, mis lähtub põhimõttest, et kõiki piiriüleseid kaubatarneid maksustatakse nende päritoluliikmesriigis samadel tingimustel, mis on ette nähtud siseriikliku kaubavahetuse jaoks, sealhulgas samade käibemaksumäärade alusel. Euroopa Parlament<sup>11</sup> ja nõukogu<sup>12</sup> olid nõus, et lõpliku süsteemi aluseks peaks olema kauba sihtliikmesriigis maksustamise põhimõte.

Käivitatud on järgmised algatused:

- kiirreageerimismehhanism ootamatu ja suuremahulise maksupettuse tõkestamiseks<sup>13</sup>;
- sihtkohas uute, üldpõhimõtetega kooskõlas olevate käibe tekkimise koha eeskirjade rakendamine telekommunikatsiooni-, ringhäälingu- ja elektrooniliste teenuste lõpptarbijale osutamisel ühtse kontaktpunkti abil, et hõlbustada maksukohustuste täitmist<sup>14</sup>;
- uus ja läbipaistev ELi käibemaksusüsteemi juhtimissüsteem, kuhu oleksid otsesemalt kaasatud kõik sidusrühmad<sup>15</sup>.

Pärast seda on tehtud muid algatusi, et kõrvaldada digitaalse arengu ja VKEde arengu takistused ühtsel turul ja vaadata üle avaliku sektori käibemaksueeskirjad<sup>16</sup>.

## 2.1 Ühtsel turul e-kaubandust tõkestavate käibemaksuprobleemide kõrvaldamine

Praegune piiriülese e-kaubanduse suhtes kehtiv käibemaksusüsteem on keeruline ja kulukas nii liikmesriikide kui ka ettevõtjate jaoks. Kaupade teise ELi liikmesriiki tarnimise iga-aastased kulud on hinnanguliselt 8 000 eurot<sup>17</sup>. Lisaks tegutsevad ELi ettevõtjad halvemas konkurentsiolukorras, kuna kolmandate riikide tarnijad võivad väikesaadetiste maksuvabastuse alusel ELi tarbijatele kaupu tarnida käibemaksuvabalt (2015. aastal imporditi käibemaksuvabalt ligi 150 miljonit kaubasaadetist<sup>18</sup>). Süsteemi keerukusest tingituna on liikmesriikidel süsteemi järgimist keeruline tagada, mistõttu on iga-aastane kahjum ligikaudu 3 miljardit eurot<sup>19</sup>.

<sup>10</sup> KOM(2011) 851, 6.12.2011.

<sup>11</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2011-0436>

<sup>12</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/130257.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/130257.pdf).

<sup>13</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/138239.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/138239.pdf)

<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/vat/how\\_vat\\_works/telecom/index\\_en.htm#new\\_rules](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/telecom/index_en.htm#new_rules)

<sup>15</sup> Loodi käibemaksu eksperdirühm ja ELi käibemaksufoorum ning avaldati selgitavad märkused ja käibemaksukomitee suunised.

<sup>16</sup> 1970. aastatel vastu võetud erieeskirjade alusel ei kuulu käibemaksu kohaldamisalasse teatav avaliku sektori asutuste tegevus või tegevus, mida võib pidada toimumuks üldistes huvides. Kuna neid eeskirju on üha enam vabaks lastud või erasektorile laiendatud, on suurenenud mure selle pärast, et kõnealused eeskirjad võivad konkurentsi moonutada ja on liiga keerulised. Komisjon on uurinud võimalikke õiguskaitsevahendeid.

<sup>17</sup> Esialgsed andmed, mis pärinevad käimasolevast komisjoni uuringust piiriülest e-kaubandust tõkestavate käibemaksuprobleemide kohta.

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> *Idem.*

Nagu komisjon 2015. aasta mais Euroopa digitaalse ühtse turu strateegias<sup>20</sup> teatas, esitab ta 2016. aasta lõpuks seadusandliku ettepaneku piiriülese e-kaubanduse suhtes kohaldatava käibemaksusüsteemi ajakohastamiseks ja lihtsustamiseks, eelkõige VKEde jaoks. See hõlmab:

- ühtse kontaktpunkti mehhanismi laiendamist tehingutele, mis seisnevad ELis ja kolmandates riikides materiaalse kaupade lõpptarbijatele müümises interneti teel;
- ühise, kogu ELi hõlmava lihtsustusmeetme (käibemaksukünnis<sup>21</sup>) kehtestamist, et aidata väikseid e-kaubandusega alustavaid idufirmasid;
- koduriigi kontrolli, kaasa arvatud piiriüleselt tegutsevate äriühingute ühtse auditeerimise lubamist;
- kolmandate riikide tarnijate poolt väikesaadetiste importimisel kehtinud käibemaksuerandi kaotamist.

## 2.2 VKEdele suunatud käibemaksupaketi poole

VKEde käibemaksunõuete täitmisega seotud kulud on ELi käibemaksusüsteemi keerukuse ja killustatuse tõttu üldiselt proportsionaalselt suuremad kui suurtel ettevõtjatel<sup>22</sup>. Seetõttu valmistab komisjon uue ühtse turu strateegia<sup>23</sup> raames ette põhjaliku lihtsustamispaketi VKEde jaoks, eesmärgiga luua keskkond, mis toetab nende majanduskasvu ja soodustab piiriülest kaubandust. Väikeettevõtete erikord kuulub läbivaatamisele. See pakett esitatakse 2017. aastal.

Komisjon teeb ka oma järeldused standardset käibedeklaratsiooni (mis on jätkuvalt olulist lihtsustamist vajav valdkond) käsitleva seadusandliku ettepaneku<sup>24</sup> tagasivõtmisest ja jätkab analüüsimist, kuidas oleks selles valdkonnas võimalik VKEde jaoks nõuete täitmisega seotud kulusid vähendada.

## 3 KIIRELOOMULISED MEETMED KÄIBEMAKSU ALALAEKUMISEGA VÕITLEMISEKS

Praegune käibemaksu alalaekumise tase nõuab kiiret tegutsemist kolmes valdkonnas: parem halduskoostöö, vabatahtliku maksukuulekuse suurendamine ja Euroopa Liidu maksuasutuste töö tulemuslikkuse ühine tõhustamine. Lisaks nõuab e-kaubanduse kiire kasv maksude kogumisel uut lähenemisviisi.

### 3.1 Koostöö parandamine ELis ja kolmandate riikidega

Nagu ka Euroopa Kontrollikoda tõdes,<sup>25</sup> ei ole maksuametite vahelise halduskoostöö vahendeid piisavalt ära kasutatud. Lisaks ei toonud Eurofisci<sup>26</sup> rakendamine endaga kaasa

<sup>20</sup> COM(2015) 192, 6.5.2015.

<sup>21</sup> Mille alusel ei nõuta piiriüleste tarnete puhul registreerimist teises liikmesriigis ega ühtse kontaktpunkti süsteemis.

<sup>22</sup> *Institute for Fiscal Studies*, vt eespool.

<sup>23</sup> COM(2015) 550, 28.10.2015.

<sup>24</sup> COM(2013) 721, 23.10.2013.

<sup>25</sup> Eriaruanne nr 24/2015: Võitlus ühendusesisese käibemaksupettusega: vajatakse täiendavaid jõupingutusi, 3. märts 2016.

<sup>26</sup> Eurofisc on liikmesriikide riigiteenistujate loodud võrgustik suunatud teabe kiireks vahetamiseks käibemaksupettuste kohta.

oodatud tagajärgi. Seepärast peame liikuma olemasolevatelt koostöömudelitelt, mis põhinevad liikmesriikide vahelisel teabevahetusel, uute mudelite suunas, mis hõlmavad teabe jagamist ja koos analüüsimist ning ühist tegutsemist. Liikmesriikidel peaks olema võimalik toetuda ELi tasandi riskijuhtimise suutlikkusele, mis võimaldab neil petuskeeme kiiresti ja tõhusamalt tuvastada ning kõrvaldada.

See eeldab Eurofisci rolli ja mõju tugevdamise analüüsi, et oleks võimalik teha kvalitatiivne hüpe enam arenenud struktuuri suunas. Komisjoni toetusel peaks Eurofiscis töötavatel pädevatel ametnikel olema otsene juurdepääs eri liikmesriikides hoitavale asjakohasele teabele, mis võimaldab neil olulist teavet vahetada, jagada ja analüüsida ning algatada ühiseid auditeid. Selliste paranduste rakendamiseks tehtav seadusandlik ettepanek esitatakse 2017. aastal.

Samuti on vaja tugevdada vastastikust haldusabi maksuvõlgade sissenõudmisel.

Võitlus organiseeritud kuritegevuse võrgustike ja impordiga seotud käibemaksupettustega nõuab nende tõkete kõrvaldamist, mis takistavad maksuametite ja tolli vahelist ning õiguskaitseasutuste ning finantsasutustega riiklikul ja ELi tasandil tehtavat tõhusat koostööd. Sellega seoses võib olla oluline roll ettepanekutel, mille komisjon võtab vastu ELi finantshuvide kaitse kohta<sup>27</sup> (mis hõlmavad käibemaksupettusi kogu ELis) ja Euroopa Prokuratuuri asutamise kohta<sup>28</sup>.

Lõpuks peaks käibemaksualane tõhustatud koostöö rahvusvaheliste organisatsioonide ja ELi mittekuuluvate riikidega võimaldama laiendada ELi halduskoostöösüsteemi ELi mittekuuluvatesse riikidesse, eeskätt selleks, et tagada e-kaubanduse nõuetekohane maksustamine.

### **3.2 Tõhusamalt tegutsevad maksuametid**

Maksuõigusnormide jõustamine on liikmesriikide maksuametite ülesanne. Käibemaksu kogumine ning maksupettuse vastu võitlemine üleilmses majanduskeskkonnas nõuab tõhusalt tegutsevaid maksuasutusi, kellel on võimalik üksteist abistada. Paljudes Euroopa poolaasta soovitusetes on kutsutud liikmesriike üles maksukuulekust ja maksuhalduse suutlikkust parandama. Niisiis tuleks selles valdkonnas parimate tavade vahetamiseks ja rakendamiseks rohkem tööd teha.

Käibemaksu kogumise ajakohastamisel võib olla märkimisväärne kasu. Elektrooniline haldamine ja digitaalne maksuraamatupidamine lihtsustaks maksuhaldurite tegevust ja vähendaks ettevõtjate halduskoormust nii liikmesriikides kui ka piiriüleselt. Lisaks aitaks see suurendada usaldust ja võidelda maksupettustega.

On aeg töötada välja maksuhaldurite ühine tegevuskava, et suurendada usaldust ning tugevdada maksuhaldurite suutlikkust võidelda maksupettustega ja kohanduda omavahelise koostöö raames majanduse arenguga. Komisjonil on kavas:

---

<sup>27</sup> COM(2012) 363, 11.07.2012, Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, milles käsitletakse liidu finantshuve kahjustava pettuse vastast võitlust kriminaalõiguse abil.

<sup>28</sup> COM(2013) 534, 17.07.2013, Ettepanek: nõukogu määrus Euroopa Prokuratuuri asutamise kohta.

- näha selle tegevuskava koostamiseks ette 28 maksuameti juhi vaheline ja tolliasutustega peetav strateegiline arutelu;
- lihtsustada kokkulepete saavutamist maksuhalduse põhifunktsioonide ja hindamise minimaalsete kvaliteedistandardite osas;
- luua platvormid teadmiste ja kogemuste vahetamiseks ja võimaldada reformide toetamiseks tehnilist abi<sup>29</sup>.

### 3.3 Vabatahtliku maksukuulekuse parandamine

Samuti on oluline parandada vabatahtlikku maksukuulekust ning ettevõtjate ja maksuhaldurite vahelist koostööd. Komisjon lihtsustab seda protsessi, viies läbi või rahastades selliseid konkreetseid projekte nagu tõhusad vaidluste ennetamise või lahendamise mehhanismid ELi käibemaksufoorumi raames ning hõlbustab maksuametite ja ettevõtjate vaheliste kokkulepete sõlmimist.

### 3.4 Maksude kogumine

E-kaubandus, jagamismajandus ja muud uued äritegevuse vormid kujutavad endast maksukogumise mõttes nii väljakutset kui ka võimalust. See kehtib nii riigisiselt kui ka piiriülevalt. Liikmesriikidel tuleb üheskoos ja komisjoni toetusel nende väljakutsete käsitlemisel määratleda parimad tavad ja neid omavahel jagada. Uued lähenemisviisid maksude kogumisel võivad muu hulgas hõlmata: uusi aruandlusvahendeid, uusi auditeerimisvahendeid ja teatavate turuvahendajate uute ülesannete määratlemist.

### 3.5 Ajutine erand liikmesriikidele riiklike ja struktuurifondidega seonduvate pettuste vastu võitlemiseks

Käibemaksupettuste olukord ei ole kõigis riikides ühesugune: käibemaksu alalaekumine ulatub tõepoolest vähem kui 5 %-st rohkem kui 40 %-ni. Mõned rohkem mõjutatud liikmesriigid on palunud luba rakendada ajutist üldist pöördmaksustamissüsteemi, mis kalduks kõrvale käibemaksudirektiivi<sup>30</sup> üldpõhimõtetest. Nende taotluste eesmärk oleks võidelda endeemsete käibemaksupettustega, võttes arvesse kõnealuse liikmesriigi eripära.

Komisjon tunnistab vajadust leida käibemaksupettustega võitlemiseks praktilised ja kiiresti toimivad lahendused. Minnes kaugemale kehtiva käibemaksudirektiivi võimalustest,<sup>31</sup> mis nõuab seetõttu õigusaktide muutmist, võtab komisjon neid taotlusi väga tõsiselt, hinnates enne oma järelduste esitamist põhjalikult nende poliitilist, õiguslikku ja majanduslikku mõju. Sellised erandid ei tohiks põhjendamatult takistada siseturu nõuetekohast toimimist ja nõuaksid nõukogu ühehäälselt otsust. Kõnealune hinnang hõlmab üksikasjalikku analüüsi, et tagada olukorrast põhjalik ja täpne ülevaade ning mõista ajutiste erandite võimalikke tagajärgi. Üks väga oluline element, mida tuleb arvesse võtta, on võimalik mõju ettevõtjatele ja maksuametitele eelkõige seoses kohanemiskulude ning pettuste siirdega naaberriikidesse ja jaemüügi tasandile.

<sup>29</sup> Komisjoni struktuurireformi tugiteenistusel võiks selles olla oma roll.

<sup>30</sup> Nõukogu 28. novembri 2006. aasta direktiiv 2006/112/EÜ, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi.

<sup>31</sup> Käibemaksudirektiivi artikkel 395.



Usaldusväärsed haldusmeetmed on igal juhul olemas ning need on tõestanud oma tõhusust pettuste piiramisel paljudes liikmesriikides. Seetõttu on komisjon ka valmis aitama asjaomastel liikmesriikidel tõhustada maksukogumist ja kontrollisuutlikkust. Kiiresti võiks rakendada laiaulatuslikke reformiprogramme, mis põhineksid kõnealustes liikmesriikides käibemaksu alalaekumise ja petuskeemide põhjalikul analüüsil ning tugineksid parimatele tavadele. See võiks hõlmata komisjoni rahalist toetust ja selles valdkonnas hea mainega liikmesriikide maksuametite oskusteavet. Lisaks võiks Eurofisc aidata läbi viia riskianalüüsi ning võiks algatada ühiseid auditeid, milles liikmesriikide maksuametid võiksid vabatahtlikult osaleda.

Nende erandite hindamine toimub ilma, et see piiraks komisjoni poolt esitatavaid ettepanekuid lõpliku käibemaksusüsteemi rakendamiseks. Komisjon annab kõnealuse küsimuse hetkeseisust aru käesoleva aasta juuniks.

#### **4 KESKMISE PIKKUSEGA AJAVAHEMIKU MEEDE KÄIBEMAKSU ALALAEKUMISEGA VÕITLEMISEKS: TUGEVA ÜHTSE EUROOPA KÄIBEMAKSUALA SUUNAS**

Praegune süsteem, mis on kehtinud alates 1993. aastast ning pidi olema ajutine, jagab iga piiriülese tehingu maksuvabaks piiriüleseks tarneks ning maksustatavaks piiriüleseks omandamiseks. See on nagu tollisüsteem, kuid samaväärse kontrollita, mistõttu põhjustab see piiriüleseid pettusi.

Selline pettus leiab aset juhul kui tarnija väidab, et transportis kauba teise liikmesriiki, kuid tegelikult tarbitakse need käibemaksuvabalt kohapeal, samuti juhul kui piiriülese tehingu klient ostab kaupu või teenuseid käibemaksuvabalt ja võtab käibemaksu, kuid ei edasta seda maksuametitele ning tema kliendil on võimalik see maha arvata<sup>32</sup>.

Praegu on viimane aeg vastu võtta ühtne lähenemisviis selliste pettustega võitlemisele, mis oleks täielikus kooskõlas ühtse turu nõuetega. Isegi eespool esitatud kasulikud ambitsioonikad haldusmeetmed käibemaksu alalaekumise lahendamiseks ei oleks piiriülese pettuse kaotamiseks piisavad.

Tugeval ühtsel Euroopa käibemaksualal koheldaks piiriüleseid tehinguid samamoodi kui siseriiklikke, kõrvaldades süsteemi endemse nõrkuse, samuti integreeritaks käibemaksu haldamine ja kogumine, tihendades maksuametite koostööd.

Nõukogu 2012. aasta mai järelduste põhjal alustas komisjon liikmesriikide ja teiste sidusrühmadega läbipaistvat dialoogi,<sup>33</sup> et üksikasjalikult uurida võimalusi sihtriigi põhimõtte rakendamiseks B2B<sup>34</sup> piiriüleses kaubanduses,<sup>35</sup> sealhulgas üldise pöördmaksustamissüsteemi rakendamiseks.

Üldise pöördmaksustamise süsteemi puhul „peatatakse” käibemaks terves majandusahelas ja nõutakse sisse ainult tarbijatelt. See tähendab, et kogu käibemaksu kogumine viiakse jaemüügi etappi. Selline süsteem ei ole isereguleeruv nagu praegune käibemaksusüsteem (st

<sup>32</sup> Varifirmadega seotud ühendusesisene pettus ja karussellpettus.

<sup>33</sup> Äri- ja maksuvaldkonna praktikute esindajad ja akadeemikud käibemaksu eksperdirühmast.

<sup>34</sup> *Business to Business* (ettevõtetevaheline).

<sup>35</sup> SWD(2014) 338, 29.10.2014. Lõpliku käibemaksukorra rakendamine piiriülese kaubanduse puhul.

osadena maksmise põhimõtte alusel), millega tagatakse, et väike arv suhteliselt suuri, usaldusväärseid maksukohustuslasi majandusahelas maksab suurema osa käibemaksust.

Lisaks võib esineda muid pettuse liike, nt pettureid, kes väidavad end maksukohustuslasteks, et saada lõpptarbimiseks mõeldud tooteid käibemaksuvabalt. Seetõttu on olemas suur endemne risk, et pettuste arv ja maksustamata eratarbimine võib hüppeliselt suureneda, pidades eelkõige silmas ELi liikmesriikide kõrget käibemaksumäära (kuni 27 %).

Komisjoni järeldus sellest tööst on seega, et parim võimalus ELi jaoks tervikuna oleks maksustada B2B kaubatarneid ELis samamoodi nagu omamaiseid tarneid, parandades seega üleminekukordade suure vea, jättes käibemaksusüsteemi aluseks olevad elemendid siiski muutmata.

Selline piiriüleste tarnete maksustamise süsteem tagab riigisiseste ja piiriüleste tarnete ühetaolise kohtlemise kogu tootmis- ja tarneahela ulatuses, ning taastab käibemaksu põhiomadused piiriüleses kaubanduses, st osadena maksmise süsteemi koos selle isereguleeruva iseloomuga.

See muudatus peaks ELis vähendama piiriüleseid pettusi umbes 40 miljardi euro võrra aastas (80 %)<sup>36</sup>. Kaupade vahe- ja lõpptarbimist maksustatakse jätkuvalt kohas, kuhu need tarnitakse, mida võib pidada tarbimiskoha usaldusväärseks indikaatoriks. Selline objektiivne kriteerium raskendaks maksustatavatel isikutel tegeleda maksuplaneerimisega või toime panna pettusi. See võimaldab maksuametitel suunata vahendeid teiste probleemide lahendamisse.

Koos selle muudatusega võetakse mõned olulised lihtsustamismeetmed. Näiteks ühtset kontaktpunkti, mida juba kasutatakse telekommunikatsiooni-, ringhäälingu- ja elektrooniliste teenuste puhul ning mida laiendatakse peagi kõigile e-kaubanduse tehingutele,<sup>37</sup> rakendatakse ja uuendatakse veelgi ulatuslikumalt, et täielikult ära kasutada digitaaltehnoloogia võimalusi protsesside lihtsustamiseks, standardiseerimiseks ja moderniseerimiseks. Ettevõtted peavad end käibemaksukohuslastena registreerima vaid selles liikmesriigis, kus nad asutati. Ühiselt peaksid ettevõtjad säästma keskmiselt ligikaudu 1 miljard eurot<sup>38</sup>.

Selline süsteem nõuaks maksuametite vahel suuremat usaldust ja koostööd, kuna kauba sihtliikmesriik peaks piiriülesel tarnimisel tasumisele kuuluva käibemaksu kogumisel lootma lähteliikmesriigile. Maksuametite vahelist tõhusat koostööd käibemaksu kogumisel ja pettustega võitlemisel tuleks seega kooskõlastada kõrgeimal tasandil. Selline süsteem hõlmaks olulist muutust ka ettevõtjate jaoks. Selleks et tagada ettevõtjate jaoks sujuv üleminek ning lubada kõigil liikmesriikidel jõuda kõrgemale koostöö- ja haldussuutlikkuse tasemele, peaks igasugune rakendamine olema seega järk-järguline. See peaks olema ka kasutajasõbralik ja tuginema värskeimale kättesaadavale digitehnoloogiale.

Esimese seadusandliku sammuna taastatakse piiriüleste tarnete maksustamise põhimõte ja laiendatakse ühtset kontaktpunkti piiriülestele B2B tarnetele. Nõudeid täitvad (mida

<sup>36</sup> Näiteks Prantsusmaal väheneksid pettused umbes 10 miljardit eurot. Teiste riikide näitajad: Itaalia: 7 miljardit eurot, Ühendkuningriik: 4 miljardit eurot, Rumeenia: ligikaudu 17 % praegusest käibemaksutulust, Kreeka: 12 %, Ernst & Young (2015).

<sup>37</sup> Vt eespool kirjeldatud tulevane seadusandlik ettepanek.

<sup>38</sup> Ernst & Young, vt eespool.

kinnitavad nende maksuametid) ettevõtjad, sh VKEd, vastutaksid aga jätkuvalt teistest ELi riikidest ostetud kaupade käibemaksu tasumise eest. Kuna nõudeid täitvad ettevõtjad moodustavad piiriülestes tehingutes osalevatest maksustatavatest isikutest lõviosa, vähendaks see märkimisväärselt ühtse kontaktpunkti kaudu tasutava käibemaksu summat ja lubaks ettevõtjatel kergemini kohaneda.

Teise seadusandliku sammuna hõlmaks maksustamine kõik piiriüleised tarned, nii et kõigi kaupade ja teenuste tarneid ühtsel turul (riigisiseseid ja piiriüleseid) koheldaks samal viisil. Selleks oleks vaja olulist kvalitatiivset hüpet koostöös ja ühises jõustamises, et tagada maksuametite vahel vastastikune usaldus. Selle eesmärgi täitmise esimeseks etapiks on Eurofisci võrgustikus tehtava koostöö tihendamine ja maksuametite suutlikkuse parandamine. Lõplikku süsteemi oleks võimalik täielikult rakendada alles siis, kui liikmesriigid leiavad, et see kvalitatiivne edasimineku on toimunud.

## 5 AJAKOHASTATUD MAKSUMÄÄRADE POLIITIKA SUUNAS

Käibemaksudirektiivis on sätestatud üldised eeskirjad liikmesriikide vabaduse kohta määrata käibemaksumäärasid. Kõnealuste eeskirjade eesmärk oli tagada eelkõige käibemaksusüsteemi neutraalsus, lihtsus ja toimivus. Seadusandja otsustas kõigile maksustatavatele kaubatarnele ja teenuste osutamisele vaikimisi kohaldada käibemaksu standardmäära ning kehtestada miinimummääraks 15 %. Seadusandja lubas kaht vähendatud käibemaksumäära (5 % või rohkem), mis piirdusid teatavate käibemaksudirektiivis loetletud<sup>39</sup> kaupade ja teenustega. Lisaks on teatavates liikmesriikides rakendamiskeelu vormis erandite<sup>40</sup> kohaselt lubatud mitu vähendatud määra, sh alla 5 %.

Praeguste eeskirjade puhul ei võeta aga täielikult arvesse tehnoloogilisi ega majanduslikke arenguid. Nii on see näiteks e-raamatute ja elektrooniliste ajalehtede puhul, mille suhtes ei saa kohaldada paberväljaannete puhul lubatud võimalikke vähendatud määrasid. Seda küsimust käsitletakse digitaalse ühtse turu strateegia raames.

Lisaks koostati need eeskirjad rohkem kui kaks aastakümnet tagasi, et välja töötada lõplik käibemaksusüsteem, mis tugineks päritoluriigis maksustamise põhimõttele. Sellest ajast saadik on käibemaks üha enam arenenud sihtkohariigis maksustamise põhimõttel põhinevaks süsteemiks. Määrasid käsitlevaid eeskirju ei ole aga kordagi kohandatud, et kajastada seda loogikat, mis võimaldab käibemaksumäärade suuremat mitmekesisust. Süsteemis, milles tarbijad ületavad kaupade ja teenuste ostmiseks piiri, võivad käibemaksumäärade erinevused ühtse turu toimimist siiski mõjutada. Eespool mainitud juhtusid kõrvale jättes ei saa tarnijad madalama maksumääraga liikmesriigis registreerimisest märkimisväärselt kasu (erinevalt päritoluriigis maksustamise põhimõttest), nii on käibemaksumäärade erinevuse potentsiaal häirida ühtse turu toimimist väiksem.

Käibemaksudirektiivi eeskirjade eesmärgiks on tagada ühtse turu toimimine ja konkurentsimoontuste vältimine. Vastavalt subsidiaarsuse põhimõttele tuletab komisjon meelde, et EL saab võtta meetmeid ainult niisuguses ulatuses ja siis, kui teatavaid eesmärke ei saa liikmesriigid piisaval määral saavutada ning seda on võimalik paremini saavutada liidu tasandil. Praegused eeskirjad muudavad vähendatud määrade laiendamise uutesse

<sup>39</sup> Käibemaksudirektiivi III lisas.

<sup>40</sup> Käibemaksudirektiivi artiklid 109–122.

valdkondadesse neile aeglaseks ja keeruliseks, sest kõik otsused tuleb vastu võtta ühehäälselt. Selle tulemusel käibemaksudirektiiv iganeb, näiteks seoses tehnoloogiliselt arenevate toodetega.

Veelgi hullem — võttes arvesse ELi õigusaktide muudatuste vastuvõtmise pikka menetlust, tuleb liikmesriikidel eeskirju rikkuda. Komisjon on siiani pidanud algatama enam kui kahe kolmandiku liikmesriikide suhtes rohkem kui 40 rikkumismenetlust. Reform, mis suurendaks liikmesriikide vabadust, võimaldaks neil võtta soovitud maksupoliitika alaseid otsuseid vastu kiiremini, vabastades ELi asjatutest kohtuvaidlustest.

Teisest küljest ei oleks määrade sätestamise õiguse täielik üleandmine liikmesriikidele ilma kulude ja puudusteta, isegi kui see ei ähvardaks ühtse turu toimimist. See võib vähendada käibemaksutulu, sest eri sektoreid koheldaks soodsamalt. Pikas perspektiivis võib see kitsendada maksustamisbaasi, mis läheb vastuollu ELi majanduspoliitiliste soovustega. Vähendatud määrade ja standardmäärade vahe on kippunud viimastel aastatel tõepoolest laienema, vähendades käibemaksutõhusust ja suurendades moonutusi. Lisaks võib ulatuslikum detsentraliseerimine suurendada keerukust, mis toob ettevõtetele lisakulusid ja tekitab õiguslikku ebakindlust. Sihtriigi põhimõtet järgivas süsteemis, mille kohaselt peavad iga liikmesriigi ettevõtjad nõudma käibemaksu vastavalt teistes liikmesriikides kehtivatele määradele, muutub järjest tähtsamaks see, et kõigi liikmesriikide eeskirjad oleksid lihtsad ja tugineksid võimalikult suures ulatuses ühtlustatud tootekategooriatele.

Hinnang detsentraliseeritumale süsteemile sõltub lõpuks poliitilistest eelistustest. Seetõttu ei ole võimalik otsustada sellise süsteemi rakendamise üle puhtalt tehnilise küsimusena, vaid see nõuab poliitilist arutelu. Tehnilisel tasandil on mitmeid võimalikke edasisi valikuid, kuid esmalt tuleks jõuda konsensusele reformi üldsuunas. Kaks peamist varianti on esitatud allpool. Need ei ole omavahel vastuolus. Nad esindavad erineval määral paindlikkust, mida oleks võimalik liikmesriikidele anda.

### **5.1 Esimene variant: vähendatud määraga kaupade ja teenuste loetelu laiendamine ja korrapärase läbivaatamine**

Madalaimat käibemaksu standardmäära (15 %) kohaldataks edasi. Vähendatud määraga kaupade ja teenuste loetelu vaadataks läbi üleminekul lõplikule süsteemile ja seejärel korrapärase ajavahemike järel, võttes eelkõige arvesse poliitilisi prioriteete. Liikmesriikidel oleks võimalik esitada komisjonile oma seisukohti kohandamisvajaduse kohta.

Komisjon analüüsiks liikmesriikide toel, kas sellised muudatused kujutaks endast ohtu ühtse turu toimimisele või moonutaks konkurentsi ning annaks enne muudatuste tegemist oma järeldustest aru.

Selle variandi korral jääksid alles kõik praegu kehtivad vähendatud määrad, sealhulgas erandid, mida liikmesriigid õiguspäraselt kohaldavad, ning need võiks lisada kõigile liikmesriikidele kättesaadavate vabatahtlike vähendatud määrade nimekirja, tagades võrdse kohtlemise.

## 5.2 Teine variant: lootelust loobumine

Kõige ambitsioonikam lähenemisviis liikmesriikidele suuremate määra kehtestamise õiguse andmisele oleks nimekirjast loobumine ning suurem vabadus vähendatud maksumäärade arvu ja määra osas.

Ehkki liikmesriigid oleksid jätkuvalt piiratud ELi õigusaktidega, näiteks ühtse turu ja konkurentsieeskirjadega, ning ELi majandusjuhtimise raamistikuga, nõuaks kõnealune variant kaitsemeetmete rakendamist, et vältida ühtsel turul ebaõiglast maksukonkurentsi, tagades samas õiguskindluse ja vähendades täitmiskulusid. Käibemaksumäärade määramise vabadusega peaks seega kaasnema mitu põhieeskirja, millega reguleeritaks juhud, mil vähendatud käibemaksumäära võib kohaldada.

Eelkõige võiks liikmesriikidel paluda teavitada komisjoni ja teisi liikmesriike kõigist uutest meetmetest ja hinnata nende võimalikku mõju ühtsele turule. Selleks et vältida ebaõiglast maksukonkurentsi piiriüleste ostude puhul, võiks ühe võimaliku lahendusena vältida vähendatud maksumäärade kohaldamist vääriskaupade ja –teenuste, eelkõige hõlpsalt transporditavate kaupade puhul. Selleks et tagada määradesüsteemi üldine kooskõla ja lihtsus, võiks liikmesriikide poolt lubatud vähendatud määrade koguarv olla piiratud. Sellised elemendid piiraksid võimalust läheneda sektoritele kitsalt, saamaks ebaõiglasi maksusoodustusi.

Samuti jääksid selle variandi raames alles kõik praegu kehtivad vähendatud määrad, sealhulgas erandid, mida liikmesriigid õiguspäraselt kohaldavad, ning kõigile liikmesriikidele võiks anda võimaluse neid kohaldada. Madalaim käibemaksu standardmäär kaotataks.

## 6 KOKKUVÕTE

Tegevuskavas on esitatud tee, kuidas jõuda ühtse ELi käibemaksualani. Käesolevas teatises käsitletud algatusi aredatakse edasi kooskõlas komisjoni parema õigusloome suunistega<sup>41</sup>.

Komisjon kutsub Euroopa Parlamenti ja nõukogu, keda toetab Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee, üles esitama nii kiiresti kui võimalik konkreetseid poliitilisi suuniseid, mis kinnitaksid nende valmisolekut toetada käesolevas teatises esitatud meetmeid.

Selleks et tagada 2011. aastal algatatud ELi käibemaksusüsteemi läbivaatamise jätkuv suunamine, annab komisjon ka edaspidi korrapäraselt aru kõnealuse läbivaatamise käigust ja esitab uute meetmete ettepanekuid.

---

<sup>41</sup> SWD(2015) 111, 19.5.2015.

## 7 AJAKAVA

### Käibemaksusüsteemi kohandamine digitaalsele majandusele ja VKEde vajadustele

2016	Piiriülese e-kaubanduse käibemaksutõkete kaotamise ettepanek (digitaalne ühtne turg - õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programm) - e-väljaanded
2017	VKEde käibemaksupakett

### Tugeva ühtse Euroopa käibemaksuala suunas

2016	Maksuametite vahelise ning tolli- ja õiguskaitseasutustega tehtava koostöö parandamise ning maksuametite suutlikkuse suurendamise meetmed
2016	Vastastikust abi (maksuvõlgade sissenõudmisel) käsitleva direktiivi hindamisaruanne
2017	Käibemaksualase halduskoostöö ja Eurofisci tõhustamise ettepanek
2017	Piiriülese kaubanduse lõpliku käibemaksusüsteemi ettepanek (ühtne Euroopa käibemaksuala – esimene samm - õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programm)

### Ajakohastatud maksumäärade poliitika suunas

2017	Käibemaksumäärade reform (õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programm)
------	---