

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemadel „Ettepanek: nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ käibemaksumäärade osas“

[COM(2018) 20 final – 2018/0005 (CNS)]

„Ettepanek: nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi) väikeettevõtete erikorra osas“

[COM(2018) 21 final – 2018/0006 (CNS)]

„Muudetud ettepanek: nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) nr 904/2010 seoses meetmetega, millega tõhustatakse halduskoostööd käibemaksu valdkonnas“

[COM(2017) 706 final – 2017/0248 (CNS)]

ja

„Ettepanek: nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi) hariliku maksumaksumäära järgimise kohustuse osas“

[COM(2017) 783 final – 2017/0349 (CNS)]

(2018/C 283/05)

Raportöör: **Petru Sorin DANDEA**

| | |
|----------------------------|---|
| Konsulteerimistaotlus | Euroopa Liidu Nõukogu, 15.12.2017, 9.1.2018, 5.2.2018 |
| Õiguslik alus | Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 113 |
| Vastutav seksioon | majandus- ja rahaliidu, majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse seksioon |
| Vastuvõtmine seksioonis | 26.3.2018 |
| Vastuvõtmine täiskogus | 23.5.2018 |
| Täiskogu istungjärk nr | 535 |
| Hääletuse tulemus | 198/5/10 |
| (poolt/vastu/erapooletuid) | |

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee kiidab komisjoni ettepaneku heaks ning soovib liikmesriikidel see vastu võtta ja seda kiiresti rakendada, võttes arvesse, et käibemaksusüsteemi liigne osadeks jagamine siseturu tasandil tekitab väikeettevõtjate arengule põhjendamatu takistusi.

1.2. Komitee toetab komisjoni eesmärki, et kõnealuse paketi meetmetest peaks kasu saama lõpptarbija. Ta leiab aga, et direktiivi ettepaneku 2018/0005 (CNS) artikli 98 lõigete 1 ja 2 kohaseid vähendatud maksumäärasid ja maksuvabastusi tuleb kohaldada esmajoones selleks, et viia sidusal viisil ellu üldist huvi pakkuvat eesmärki. Seda laadi eesmärke täidavad teatavatel juhtudel vahendusasutused, näiteks sotsiaalabi- või haridusteenuste osutajad, kes ei ole lõpptarbijad. Komitee leiab samuti, et künniste suurendamise kaudu tuleks süsteem avada lisaks mikroettevõtjatele ka väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele.

1.3. Komitee nõustub komisjoni ettepanekuga koostada nn negatiivne loetelu toodetest ja teenustest, mille suhtes ei kohaldata direktiivi eelnõus ette nähtud vähendusi, ent märgib, et selle nimekirjaga ei tohi alusetult piirata liikmesriikide vabadust kehtestada teatavatele üldist huvi pakkuvatele toodetele vähendatud maksumäär. Samuti peab liikmesriikidel ka edaspidi olema õigus kohaldada vähendatud maksumäära toodetele, mille suhtes kehtivas direktiivis 2006/112/EÜ sätestatud praeguste erandite alusel kehtivad vähendatud maksumäärad.

1.4. Komisjon leiab, et vähendatud maksumäärade süsteemi ei tohiks kohaldada vahesisenditest kaupade ja teenuste suhtes. Komitee hinnangul tekitab see käsitusviis tõlgendamisprobleeme näiteks keerukate, eeskätt selliste teenuste haldamisel, mida pakuvad ärivõrgustikud ja -klastrid ning konsortsiumid. Seetõttu võib see põhjustada lugemisel mitmeti mõistetavust, kui ettevõtja osutab teenust kontsernis ning selle eest tasutakse emaettevõtjale, kes esitab selle eest ettevõtjale hiljem arve. Kui sellisel juhul ei kohaldata soodusmäära, siis on tulemuseks kulu suurenemine, mis mõjutab viimaks, ehkki kaudselt, lõppkasutajat.

1.5. Komitee leiab, et komisjoni paketi sätetatud ulatuslikke eesmarke on võimalik saavutada üksnes siis, kui liikmesriigid teevad vajalikke jõupingutusi, et võtta mõistliku aja jooksul vastu lõplik käibemaksusüsteem.

1.6. Komitee nõustub komisjoni ettepanekuga lubada liikmesriikidel kasutada kahte vähemalt 5-protsendilist vähendatud maksumäära ja üht kuni 5-protsendilist vähendatud määra ning leiab, et neid tuleb kohaldada teatavate toodete ja teenuste kategooriate suhtes, nagu tehakse mõnes liikmesriigis. Komitee soovib liikmesriikidel säilitada vähendused, mida kohaldatakse praegu teatavate üldist huvi pakkuvate toodete ja teenuste kategooriate suhtes. Lisaks leiab komitee, et liikmesriigid peaksid esitama nimekirja kaupadest ja teenustest, mille suhtes võib kohaldada vähendatud maksumäärasid, et aidata VKEdel siseturule pääseda. Tuleks kaaluda süvaanalüüsi teostamist võimaluse kohta kohaldada kõrgemaid käibemaksusid luksускаupade suhtes.

1.7. Komitee soovib juhtida liikmesriikide tähelepanu olulistele aspektidele käibemaksusüsteemis, mida kohaldatakse neile organisatsioonidele ja ühendustele, kes pakuvad abi ebasoodsas olukorras olevatele inimestele. Enamasti ei saa nad käibemaksutagastusel suuri summasid tagasi, mis vähendab märkimisväärselt nende suutlikkust pakkuda abi ebasoodsas olukorras olevatesse rühmadesse kuuluvatele inimestele. Seetõttu soovib komitee ELi institutsioonidel ja liikmesriikidel kohaldada käibemaksuvabastust kõnealuste organisatsioonide suhtes. Samuti leiab komitee, et tasuta õigusabi (*pro bono* või *pro Deo*) pakkuvatele juristidele ei tohiks kohaldada käibemaksu tingimust, et selline tegevus ei too neile juristidele (või toob neile vähe) tulu.

1.8. Komitee soovib kooskõlas komisjoni ettepanekuga liikmesriikidel eraldada vajalikke inim-, rahalisi ja logistilisi ressursse asutustele, mille ülesanne on võidelda käibemaksuga seotud rikkumiste vastu, tagamaks, et määruse sätteid viiakse nõuetekohaselt ellu. Ühtlasi leiab komitee, et liikmesriigid peaksid uurima võimalust kasutada paremini digitaalteenuste tehnoloogiasid, et võidelda käibemaksupettuse vastu ja innustada vabatahtlikult kohaldama suuremat läbipaistvust ELi käibemaksu valdkonna õigusaktides.

2. Euroopa Komisjoni ettepanek

2.1. 2016. aasta aprillis avaldas Euroopa Komisjon tegevuskava⁽¹⁾ Euroopa käibemaksusüsteemi ajakohastamiseks. Komisjoni ettepanek sisaldab kava elluviimiseks kolme direktiivi ettepanekut⁽²⁾ ja üht määruse ettepanekut⁽³⁾.

2.2. Kolme direktiivettepanekuga soovitakse muuta nõukogu direktiivi 2006/112/EÜ, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi. Kavandatud muudatustes käsitletakse väikeettevõtete erikorda, käibemaksu miinimummäärasid ja hariliku maksumäära järgimist.

2.3. Euroopa käibemaksueeskirjad koostati rohkem kui kakskümmend aastat tagasi ning need põhinevad päritoluriigi põhimõttel. Komisjon soovib neid ajakohastada, et kehtestada ettevõtete vahelise piiriülese kaubavahetuse jaoks lõplik käibemaksusüsteem, mis peaks põhinema maksustamisel sihtliikmesriigis.

2.4. Komisjoni ettepaneku eesmärk on saavutada liikmesriikide võrdne kohtlemine, nähes ette võimaluse kehtestada käibemaksu jaoks üks vähendatud määr, mille suhtes ei kehti miinimummäära nõuet, ja kaks muud vähemalt 5%-list määra. Lisaks teeb komisjon ettepaneku jätta kehtima harilik maksumäär vähemalt 15% tasemel.

2.5. Komisjon leiab, et vähendatud maksumäärade süsteemi ei tohiks kohaldada liidusiseses kaubavahetuses vahesisenditest kaupade ja teenuste suhtes. Lisaks väidab komisjon, et kõnealuses paketi sätetatud sätted on kasulikud lõpptarbijale.

⁽¹⁾ COM(2016) 148 final – Käibemaksu tegevuskava „Ühtse ELi käibemaksuala suunas – on aeg otsustada“.

⁽²⁾ COM(2017) 783 final – Ettepanek: nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi) hariliku maksumaksimäära järgimise kohustuse osas.

⁽³⁾ COM(2017) 706 final – muudetud ettepanek: nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) nr 904/2010 seoses meetmetega, millega tõhustatakse halduskoostööd käibemaksu valdkonnas.

2.6. Määruse ettepanekus soovitatakse muuta määrust (EL) nr 904/2010, mis sisaldab meetmeid, millega tõhustatakse halduskoostööd käibemaksu valdkonnas. Peamiste muudatuste hulgas on teabevahetus ilma eelneva taotluseta, ühisauditid, menetlused käibemaksu tagastamiseks maksukohustuslastele, kelle asukoht ei ole tagastamisliikmesriigis, Eurofisci tugevdamine ühise riskianalüüsi suutlikkuse ning võimaluse kaudu koordineerida uurimisi ja teha koostööd Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) ja Europoliga Euroopa Prokuratuurile tõsistest pettusejuhtumitest teatamiseks, teabevahetuse tingimuste ajakohastamine ja teabe jagamine maksuasutuste vahel tolliprotseduuride 42 ja 63 ning sõidukite registreerimise kohta ⁽⁴⁾.

3. Üldised ja konkreetsed märkused

3.1. Võttes arvesse käibemaksusüsteemi liigset osadeks jaotamist liikmesriikide tasandil ja selle ebatõhusust pettusevõimaluste suhtes, aga ka takistusi, mida see põhjustab väikeettevõtjatele nende kaubandus- ja investeerimistoi- mingute käigus, peab komitee komisjoni ettepanekut tervitatavaks ning soovib liikmesriikidel see kiiresti vastu võtta ja seda rakendada.

3.2. Komisjon leiab, et vähendatud maksumäärade süsteemi ei tohiks kohaldada vahesisenditest kaupade ja teenuste suhtes. Komitee hinnangul tekitab see käsitlusviisi tõlgendamisprobleeme näiteks keerukate, eeskätt selliste teenuste haldamisel, mida pakuvad ärivõrgustikud ja -klastrid ning konsortsiumid. Seetõttu võib see põhjustada lugemisel mitmeti mõistetavust, kui ettevõtja osutab teenust kontsernis ja selle eest tasutakse ematettevõtjale, kes esitab selle eest ettevõtjale hiljem arve. Kui sellisel juhul ei kohaldata soodusmäära, siis on tulemuseks kulu suurenemine, mis mõjutab viimaks, ehkki kaudselt, lõppkasutajat.

3.3. Komisjon teeb ettepaneku, et tulevikus peaks käibemaksusüsteem põhinema sihtriigi põhimõttel. Komitee leiab, et see peaks olema oluline esimene samm Euroopa lõpliku käibemaksusüsteemi suunas, ning kutsub komisjoni ja liikmesriike üles seda protsessi kiirendama ja esitama eri kaupade ja teenuste selged määratlused.

3.4. Komisjon teeb ettepaneku säilitada käibemaksu harilik miinimummäär 15 %. Komitee märgib, et enamikus ELi riikidest on käibemaks üks peamistest riigieelarve tulukaartidest. Seepärast toetab ta komisjoni ettepanekut.

3.5. Enamjaolt kohaldavad liikmesriigid vähendatud käibemaksumäära toiduainete, ravimite või raamatute, aga ka oluliste teenuste, näiteks ravi- ja sotsiaalabiteenuste suhtes. Komitee nõustub komisjoni ettepanekuga lubada liikmesriikidel kasutada kahte vähemalt 5-protsendilist vähendatud maksumäära ja üht kuni 5-protsendilist vähendatud määra ning leiab, et neid tuleb kohaldada teatavate toodete ja teenuste kategooriate suhtes, nagu tehakse mõnes liikmesriigis. Asjaomaste vähendatud määrade kasutamine suurendab vajadust teavitada VKEsid, kes tegutsevad samuti väljaspool koduturgu. Tuleks kaaluda süvaanalüüsi teostamist võimaluse kohta kohaldada kõrgemaid käibemaksumäärasid luksускаupade suhtes.

3.6. Komisjon toob välja, et uus sihtriigi põhimõttel lähtuv süsteem võib teatavate teenuste ja toodete puhul kaasa tuua konkurentsimoonusi. Selle probleemi lahendamiseks teeb ta ettepaneku koostada statistilise klassifikaatori kohaselt nn negatiivne loetelu toodetest ja teenustest, mille suhtes kohaldatakse harilikku käibemaksumäära. Ehkki komitee kiidab komisjoni ettepaneku heaks ja toonitab liikmesriikide kohustust seda loetelu järgida, tahab ta siiski rõhutada, et sellise loetelu kohta otsuse tegemine ei tohi alusetult piirata liikmesriikide tegutsemisvabadust teatavatele üldist huvi pakkuvatele toodetele vähendatud maksumäärade kehtestamisel. Samuti peab liikmesriikidel ka edaspidi olema õigus kohaldada vähendatud maksumäära toodetele, mille suhtes kehtivas direktiivis 2006/112/EÜ sätestatud praeguste erandite alusel kehtivad vähendatud maksumäärad. Komisjoni kavandatud negatiivses loetelus (IIIa lisa) tuleks seega arvestada liikmesriikides väljakujunenud eeskirjadega. Igal juhul peaks olema selge, et selle vähendatud käibemaksumäära võib säilitada iseäranis VKEde osutatavate tööjõumahukate teenuste puhul.

3.7. Arvestades, et komisjoni välja pakutud uus väikeettevõtjate suhtes kohaldatav käibemaksusüsteem aitab neid ettevõtjaid, võimaldades neil ära kasutada ühtse turu pakutavaid väljavaateid, on komitee seisukohal, et artikli 284 lõikes 1 ja artikli 284 lõike 2 punktis b kehtestatud künnised peaksid olema paremini seotud artikli 280a esimeses punktis määratletud käibemahuga. Teiste sõnadega, kui komisjoni ettepanekus kehtestatakse aastakäibeks, millest allapoole saavad mikroettevõtjad kasu direktiivi ettepanekus ette nähtud vabastustest, 85 000 eurot, siis piiritlese müügi mahu künnis on

⁽⁴⁾ Lisateabe saamiseks vt <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0069> ja http://europa.eu/rapid/press-release_ECA-11-47_et.htm.

100 000 eurot, mistõttu kohaldataks kavandatavat süsteemi pigem mikroettevõtjate suhtes. Komitee on seisukohal, et künnised tuleb kehtestada nii, et uus süsteem hõlmaks ka VKEsid. Lisaks oleks soovitatav, et VKEdele ette nähtud meetmeid saaks kasutada ka sotsiaalsete ettevõtete puhul, eeskätt siis, kui nad osutavad sotsiaal- ja haridusvaldkonnas tugiteenuseid. Lisaks leiab komitee, et on vaja ette näha täiendavad meetmed tagamaks, et ka VKEd saavad kasu halduskoormuse vähendamisest, mida komisjoni ettepanekus kavandatud süsteemi raames kohaldataks vaid mikroettevõtjate suhtes.

3.8. Komitee on seisukohal, et soodustamaks VKEde juurdepääsu ELi siseturule, peavad liikmesriigid koostama nimekirja toodetest ja teenustest, mille suhtes kohaldatakse vähendatud käibemaksumäära. See tuleb teha kättesaadavaks majandustegevuses osalejatele kogu Euroopas.

3.9. Komitee väljendab oma nõusolekut komisjoni tehtud lihtsustamissettepanekutega ettevõtjate registreerimis- ja deklareerimiskohustuste kohta ning leiab, et need aitavad ettevõtjatel kiiremini areneda ja hõlbustavad nende juurdepääsu ühtsele turule.

3.10. Seepärast, kuigi ta rõhutab oma nõusolekut komisjoni eesmärgiga, et kõnealuse paketi sätted peavad olema kasulikud lõpptarbijale, leiab komitee, et direktiivi ettepaneku 2018/0005(CNS) artikli 98 lõigete 1 ja 2 kohaseid vähendatud maksumäärasid ja maksuvabastusi tuleb kohaldada esmajoones selleks, et viia sidusal viisil ellu üldist huvi pakkuvat eesmärki. Seda laadi eesmärke täidavad teatavatel juhtudel vahendusasutused, näiteks sotsiaalabi- või haridusteenuste osutajad, kes ei ole lõpptarbijad. Lisaks ja selleks, et soodustada kõigi jaoks ligipääsu õiguskaitsele, on oluline näha ette väiksem käibemaksumäär juristide teenustele, mida pakutakse ebasoodsamas olukorras olevatele isikutele õiguskaitse vallas.

3.11. Komitee tunnustab, et teises paketis esitatud õigusaktid ei hõlma käibemaksuvaldkonda täielikult. Siiski soovib komitee juhtida liikmesriikide tähelepanu olulistele aspektidele käibemaksusüsteemis, mida kohaldatakse neile organisatsioonidele ja ühendustele, kes pakuvad abi ebasoodsas olukorras olevatele inimestele. Enamasti ei saa nad käibemaksutagastusel suuri summasid tagasi, mis vähendab märkimisväärselt nende suutlikkust pakkuda abi ebasoodsas olukorras olevatesse rühmadesse kuuluvatele inimestele.

3.12. Direktiivi ülevõtmise tähtjaks pakub komisjon 2022. aastat. Komitee soovib komisjonil ja liikmesriikidel kehtestada lühema elluviimistähtaja, arvestades, et uus süsteem hõlbustab ettevõtjate tegevust ja annab neile paremad väljavaated ühtse turu tasandil. Komitee teeb ettepaneku, et komisjon algataks koostöös liikmesriikidega meedias ulatusliku teavituskampaania uue käibemaksusüsteemi ja selle nõuete tutvustamiseks.

3.13. Arvestades, et 2015. aastal jäi liikmesriikidel käibemaksu kogumisel saamata 152 miljardit eurot, väljendab komitee oma nõusolekut komisjoni halduskoostööd käsitleva määruse ettepanekus soovitatud meetmetega. Kuna piiriüleste toimingute puhul kaasatakse käibemaksupettuste uurimisse Eurofisci kõrval ka OLAF ja Euroopa Prokuratuur, paraneb suutlikkus tuvastada pettusi liikmesriikide tasandil.

3.14. Komitee soovib kooskõlas komisjoni ettepanekuga liikmesriikidel eraldada vajalikke inim-, rahalisi ja logistilisi ressursse asutustele, mille ülesanne on võidelda käibemaksuga seotud rikkumiste vastu, tagamaks, et määruse sätted viiakse nõuetekohaselt ellu. Lisaks leiab komitee, et liikmesriigid peaksid uurima võimalust kasutada paremini digitaaltehnoloogiad, et võidelda käibemaksupettuse vastu ja parandada kehtivate sätete vabatahtlikku järgimist.

3.15. Komitee tuletab meelde, et tegi ettepaneku luua foorum⁽⁵⁾, millega tagataks heade tavade vahetamine tulude kogumisel ja tuvastataks liikmesriikide haldussuutlikkuse suurendamise võimalused, et võidelda käibemaksupettuste vastu piiriüleste tehingute valdkonnas, parandades seejuures ka siseturu toimimist. Selle foorumi peaks looma komisjon.

3.16. Komitee toob esile, et komisjoni paketis sätestatud ulatuslikke eesmärke on võimalik saavutada üksnes siis, kui liikmesriigid teevad vajalikke jõupingutusi, et võtta mõistliku aja jooksul vastu lõplik käibemaksusüsteem.

Brüssel, 23. mai 2018

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Luca JAHIER

⁽⁵⁾ Vt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus „Käibemaksureformi pakett (I)“ (ELTs veel avaldamata).