



EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 4.8.2021
COM(2021) 445 final

2021/0253 (NLE)

Ettepanek:

NÕUKOGU RAKENDUSOTSUS,

**millega lubatakse Saksamaal kehtestada erimeede, millega tehakse erand
direktiivi 2006/112/EÜ (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi) artiklist 193**

SELETUSKIRI

Vastavalt 28. novembri 2006. aasta direktiivi 2006/112/EÜ (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi)¹ (edaspidi „käibemaksudirektiiv“) artikli 395 lõikele 1 võib nõukogu ühehäälselt komisjoni ettepaneku põhjal anda igale liikmesriigile loa võtta erimeetmeid kõnealuse direktiivi sätetest erandite tegemiseks, et lihtsustada käibemaksu kogumise korda või hoida ära teatavat liiki maksudest kõrvalehoidumist või maksustamise vältimist.

Komisjonis 15. märtsil 2021. aastal registreeritud kirjaga taotles Saksamaa luba teha erand käibemaksudirektiivi artiklist 193 seoses käibemaksu tasumise eest vastutava isikuga juhul, kui tegemist on selliste saatekvootide ülekandmisega, millega kaubeldakse 12. detsembri 2019. aasta kütuse heitekvootidega kauplemise seaduse (BEHG) alusel. Kooskõlas käibemaksudirektiivi artikli 395 lõikega 2 teavitas komisjon 7. aprilli 2021. aasta kirjadega teisi liikmesriike Saksamaa taotlusest. Komisjon teatas 8. aprilli 2021. aasta kirjaga Saksamaale, et tal on taotluse hindamiseks kogu vajalik teave.

1. ETTEPANEKU TAUST

• Ettepaneku põhjused ja eesmärgid

Käibemaksudirektiivi artikli 193 kohaselt peab reeglina käibemaksu tasuma kaupu tarniv või teenuseid osutav maksukohustuslane.

Vastavalt käibemaksudirektiivi artiklile 395 võivad liikmesriigid kohaldada meetmeid, millega tehakse erand käibemaksudirektiivi sätetest, et lihtsustada käibemaksu kogumise menetlust või hoida ära teatavat maksudest kõrvalehoidumist või maksustamise vältimist, kui nõukogu on neile andnud loa.

Saksamaa taotles erandit käibemaksudirektiivi artiklist 193, et määrata käibemaksu tasumise eest vastutavaks maksukohustuslased, kellele antakse üle saatekvootide 12. detsembri 2019. aasta kütuse heitekvootidega kauplemise seaduse (edaspidi „BEHG“) alusel (pöördmaksustamine).

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiiv 2003/87/EÜ,² millega luuakse ühenduses kasvuhoonegaaside saatekvootidega kauplemise süsteem, hõlmab kasvuhoonegaaside saatekvootidega kauplemise süsteemi ELis (ELi HKS). Direktiiv võimaldab liikmesriikidel säilitada paralleelselt oma riiklikud kauplemissüsteemid.

Saksamaa on BEHG alusel loonud riikliku saatekvootidega kauplemise süsteemi jaoks õigusraamistiku, et hinnastada selliseid fossiilkütustest pärit kasvuhoonegaaside heitkoguseid, mis ei kuulu ELi heitkogustega kauplemise süsteemi. Kõnealune õigusakt aitab saavutada riiklikke kliimaeesmärke, sealhulgas pikaajalist eesmärki saavutada 2050. aastaks kasvuhoonegaaside netonullheide, ning ELi kliimamääruse kohaseid heitkoguste vähendamise ja energiatõhususe suurendamise eesmäärke.

Saatekvootidega kauplemise kogemus on üldiselt näidanud, et see sektor on väga haavatav käibemaksupettuste suhtes. Sel põhjusel on käibemaksudirektiivi artikli 199a lõikes 1 liikmesriikidele ette nähtud võimalus kohaldada pöördmaksustamist teatavate saatekvootide ja sertifikaatide ülekandmise suhtes. Saksamaa kasutab käibemaksudirektiivi artikli 199a lõike 1 punktides a ja f sätestatud võimalusi ning kohaldab pöördmaksustamist

¹ ELT L 347, 11.12.2006, lk 1.

² ELT L 275, 25.10.2003, lk 32–46.

kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemisele ELi heitkogustega kauplemise süsteemi raames ning gaasi- ja elektrisertifikaatidega kauplemisele. See on aidanud vähendada selliste kvootide ja sertifikaatide ülekandmisega seotud maksukahjumit.

Selle kogemuse põhjal tuleb eeldada, et BEHG alusel saastekvootidega kauplemist võidakse kasutada ka pettuse eesmärgil ning et seetõttu võib selles valdkonnas oodata käibemaksu vähenemist. Saastekvootidega kauplemise üks eripära on see, et kvote saab vahetada kiiresti, korduvalt ja lihtsalt, ilma näiteks kaubaveoks vajalike kuludeta. Vastavaid tarneahelaid hägustavad sagedased ja kiired omanikuvahetused, mis muudab ametiasutuste jaoks väga raskeks kindlaks määrata õiget maksusummat ja seega tagada selle kogumist.

Samuti on võimalik, et tarneahelas võivad olla varifirmad, kes on avastamise korral juba kadunud või kellel ei ole enam varasid, nii et ametiasutused ei saa maksudest kõrvalehoidmise tõttu saamata jäänud makse enam sisse nõuda. Sellisel juhul deklareerib tarneahelas saastekvootide saaja tarnija arvele märgitud käibemaksu mahaarvatava sisendkäibemaksuna vastavalt käibemaksudirektiivi artiklitele 167 ja 168, kuid tarnija ei maksa maksu maksuhaldurile esitatud arvete alusel. Kuna sisendkäibemaksu mahaarvamine ei vasta käibemaksust saadavale tulule, on sisendkäibemaksu näol tegemist Saksamaa maksuhalduri maksutulu saamatajäämisega.

Pöördmaksustamise mehhanismi kohaldamine kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise suhtes vastavalt käibemaksudirektiivi artikli 199a lõike 1 punktidele a ja b piirdub saastekvootidega, millega kaubeldakse ELi heitkogustega kauplemise süsteemi alusel. Seetõttu ei anna käibemaksudirektiivi artikli 199a lõike 1 punktid a ja b õiguslikku alust pöördmaksustamise kohaldamiseks saastekvootidega kauplemise suhtes selliste riiklike kauplemissüsteemide alusel nagu BEHG.

Võttes arvesse pettuseohtu saastekvootidega kauplemise sektoris ja seda, et käibemaksudirektiivi artikli 199a lõike 1 punkte a ja b ei ole võimalik kohaldada BEHG alusel tehtavate saastekvootide ülekannete suhtes, tehakse ettepanek kehtestada erimeede, mis võimaldaks Saksamaal kohaldada pöördmaksustamist eespool nimetatud ülekannete suhtes kuni 31. detsembrini 2024. Võttes arvesse, et kuna kõnealune erand, mis on seotud fossiilkütustest tulenevate kasvuhoonegaaside heitkogustega kauplemisega (mis on pettustealdis sektor), on ulatuslik ja uudne, siis on oluline hinnata selle mõju. Seega, kui Saksamaa peaks kaaluma erimeetme pikendamist pärast 2024. aastat, peaks ta esitama komisjonile pikendamise taotluse koos aruandega erimeetme kohaldamise kohta hiljemalt 31. märtsiks 2024. Aruanne peab sisaldama hinnangut meetme mõju kohta käibemaksupettuste vastasele võitlusele ning meetmest mõjutatud kauplejate ja tehingute arvu.

- **Kooskõla poliitikavaldkonnas praegu kehtivate õigusnormidega**

Käibemaksudirektiivi artikli 199a lõike 1 punktidega a ja b on liikmesriikidel lubatud kohaldada pöördmaksustamist direktiivi 2003/87/EÜ artiklis 3 määratletud kasvuhoonegaaside saastekvootide ülekandmise ja muude ühikute ülekandmise suhtes, mida käitajad saavad kasutada kõnealuse direktiivi nõuete täitmiseks.

Erandi tegemine, mis võimaldab kohaldada pöördmaksustamist selliste saastekvootide ülekandmise suhtes, mis ei ole hõlmatud direktiiviga 2003/87/EÜ reguleeritud ELi heitkogustega kauplemise süsteemiga, on kooskõlas käibemaksudirektiivi eespool nimetatud sätetega taotletavate eesmärkidega.

2. ÕIGUSLIK ALUS, SUBSIDIAARSUS JA PROPORTSIONAALSUS

- **Õiguslik alus**

Käibemaksudirektiivi artikkel 395.

- **Subsidiaarsus (ainupädevusse mittekuuluva valdkonna puhul)**

Võttes arvesse käibemaksudirektiivi sätet, millel ettepanek põhineb, kuulub ettepanek Euroopa Liidu ainupädevusse. Seepärast subsidiaarsuse põhimõtet ei kohaldata.

- **Proportsionaalsus**

Otsus käsitleb liikmesriigile tema enda taotlusel antud luba ja sellega ei määrata kohustusi.

Erandi piiratud ulatust arvestades on erimeede kooskõlas taotletava eesmärgiga, st sellega aidatakse hõlbustada maksukogumist ja vältida maksudest kõrvalehoidumist. Erand ei lähe kaugemale sellest, mis on vajalik kõnealuste eesmärkide saavutamiseks.

- **Vahendi valik**

Kavandatud õigusakt: nõukogu rakendusotsus.

Käibemaksudirektiivi artikli 395 kohaselt on erandi tegemine ühistest käibemaksueeskirjadest võimalik vaid komisjoni ettepaneku põhjal nõukogus ühehäälselt antud loa alusel. Nõukogu rakendusotsus on kõige sobivam õigusakt, kuna selle saab adresseerida ühele liikmesriigile.

3. JÄRELHINDAMISE, SIDUSRÜHMADEGA KONSULTEERIMISE JA MÕJU HINDAMISE TULEMUSED

- **Konsulteerimine sidusrühmadega**

Sidusrühmadega ei konsulteeritud. Käesolev ettepanek põhineb Saksamaa esitatud taotlusel ja käsitleb ainult kõnealust konkreetset liikmesriiki.

- **Ekspertarvamuste kogumine ja kasutamine**

Välisekspertide arvamusi ei olnud vaja kasutada.

- **Mõju hindamine**

Nõukogu rakendusotsuse ettepaneku eesmärk on hoida ära teatavat liiki maksudest kõrvalehoidumist või maksustamise vältimist käibemaksupettuste suhtes eriti haavatavas saastekvootidega kauplemise sektoris. Pöördmaksustamine peaks aitama Saksamaal piirata käibemaksupettusi selles sektoris. Seega on erandit tegeval meetmel positiivne mõju.

Erandi kitsa kohaldamisala ning piiratud kohaldamisaja tõttu on selle mõju igal juhul piiratud.

- **Põhiõigused**

Ettepanek ei mõjuta põhiõiguste kaitset.

4. MÕJU EELARVELE

Ettepanek ei mõjuta negatiivselt ELi eelarvet.

5. MUU TEAVE

Ettepanek sisaldab aegumisklauslit, mille tähtpäevaks on 31. detsember 2024.

Ettepanek:

NÕUKOGU RAKENDUSOTSUS,

**millega lubatakse Saksamaal kehtestada erimeede, millega tehakse erand
direktiivi 2006/112/EÜ (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi) artiklist 193**

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut,

võttes arvesse nõukogu 28. novembri 2006. aasta direktiivi 2006/112/EÜ, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi,¹ eriti selle artikli 395 lõike 1 esimest lõiku,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut

ning arvestades järgmist:

- (1) Direktiivi 2006/112/EÜ artikli 193 kohaselt vastutab maksuhalduritele käibemaksu tasumise eest üldiselt maksustatavaid kaubatarneid tegev või teenuseid osutav maksukohustuslane.
- (2) Saksamaa esitas 15. märtsi 2021. aasta kirjaga komisjonile taotluse, et talle antaks luba kohaldada erimeedet, millega tehakse erand direktiivi 2006/112/EÜ artiklist 193 seoses isikutega, kes on kohustatud käibemaksu tasuma selliste saastekvootide ülekandmise korral, millega kaubeldakse riiklikus kauplemissüsteemis vastavalt 12. detsembri 2019. aasta kütuse heitekvootidega kauplemise seadusele² (BEHG) (edaspidi „taotlus“).
- (3) Kooskõlas direktiivi 2006/112/EÜ artikli 395 lõike 2 teise lõiguga edastas komisjon 7. aprilli 2021. aasta kirjadega taotluse teistele liikmesriikidele ning andis 8. aprilli 2021. aasta kirjaga Saksamaale teada, et tal on olemas kogu vajalik teave taotluse hindamiseks.
- (4) Direktiivi 2006/112/EÜ artikli 199a lõike 1 punktidega a ja b võimaldatakse liikmesriikidel määrata käibemaksu tasumise eest vastutavaks maksukohustuslased, kellele kantakse üle nõukogu direktiivi 2003/87/EÜ³ artiklis 3 määratletud kasvuhoonegaaside saastekvoot ja muid ühikuid, mida käitajad võivad kasutada kõnealuse direktiivi täitmiseks (edaspidi „pöördmaksustamine“). Need sätted lisati direktiivi 2006/112/EÜ nõukogu direktiiviga 2010/23/EL⁴, et aidata võidelda käibemaksupettuste vastu. Pöördmaksustamise mehhanismi kohaldamine kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise suhtes vastavalt direktiivi

¹ ELT L 347, 11.12.2006, lk 1.

² Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (BGBI. I S. 2728).

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiiv 2003/87/EÜ, millega luuakse liidus kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse ühikutega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ (ELT L 275, 25.10.2003, lk 32).

⁴ Nõukogu 16. märtsi 2010. aasta direktiiv 2010/23/EL, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi) seoses pöördmaksustamise valikulise ja ajutise kohaldamisega teatavate pettusealdisde kaupade ja teenuste tarnete suhtes (ELT L 72, 20.3.2010, lk 1).

2006/112/EÜ artikli 199a lõike 1 punktidele a ja b piirdub saastekvootidega, millega kaubeldakse ELi heitkogustega kauplemise süsteemi alusel.

- (5) Saksamaa on BEHG raames loonud õigusraamistiku riikliku heitkogustega kauplemise süsteemi jaoks, mis hõlmab heitkoguseid, mis ei kuulu ELi heitkogustega kauplemise süsteemi. Seetõttu ei anna direktiivi 2006/112/EÜ artikli 199a lõike 1 punktid a ja b õiguslikku alust pöördmaksustamise kohaldamiseks saastekvootidega kauplemise suhtes selliste riiklike kauplemissüsteemide alusel nagu BEHG.
 - (6) Saksamaa sõnul on saastekvootidega kauplemise sektor väga haavatav käibemaksupettuste suhtes. BEHG alusel kütuse saastekvootidega kauplemist võidakse kasutada ka pettuse eesmärgil samuti nagu ELi heitkogustega kauplemise süsteemis. Saastekvoote saab vahetada kiiresti, korduvalt ja lihtsalt. Saastekvootide sagedased ja kiired omanikuvahetused muudavad ametiasutuste jaoks väga raskeks kindlaks määrata õiget maksusummat ja seega tagada selle kogumist. Saastekvootide ostja, kes on mahaarvamisoõigusega maksukohustuslane, saab tasutud käibemaksu maha arvata, ilma et tarnija oleks maksnud maksuhaldurile arvele märgitud käibemaksu. Eelkõige takistab maksudest kõrvalehoidmise tõttu saamata jäänud maksude sissenõudmist see, et tarneahelas osalevad varifirmad, kes kiiresti kaovad või kellel ei ole varasid; samuti mõjutab see negatiivselt eelarvet. Selleks et korvata riigi maksutuludele tekitatud kahju, taotleb Saksamaa erandit direktiivi 2006/112/EÜ artiklist 193, et saada luba kehtestada saastekvootide ülekandmise suhtes pöördmaksustamine.
 - (7) Maksukohustuslasest tarne saaja määramine käibemaksu tasumise eest vastutavaks isikuks eespool nimetatud konkreetsetel juhtudel lihtsustaks käibemaksu kogumist ning hoiaks ära maksudest kõrvalehoidumist ja maksustamise vältimist. Seepärast tuleks Saksamaale anda luba kohaldada pöördmaksustamist selliste saastekvootide ülekandmise suhtes, millega kaubeldakse riigisisises kauplemissüsteemis BEHG alusel.
 - (8) Erimeede peaks olema ajaliselt piiratud. Seepärast tuleks Saksamaale anda luba kohaldada kõnealust meetet kuni 31. detsembrini 2024.
 - (9) Erimeetme kohaldamisala ja uudsust arvesse võttes on oluline hinnata selle mõju. Seega juhul, kui Saksamaa soovib pikendada meetme kehtivusaega pärast 2024. aastat, peaks ta esitama komisjonile hiljemalt 31. märtsiks 2024 aruande koos erimeetme kohaldamise ülevaate ning pikendamistaotlusega. Aruanne peaks sisaldama hinnangut meetme mõju kohta käibemaksupettuste vastasele võitlusele ning meetmest mõjutatud kauplejate ja tehingute arvu.
 - (10) Erandil ei ole negatiivset mõju käibemaksust tulenevatele liidu omavahenditele,
- ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA OTSUSE:

Artikkel 1

Erandina direktiivi 2006/112/EÜ artiklist 193 lubatakse Saksamaal sätestada, et käibemaksu tasumise eest vastutab maksukohustuslane, kellele kantakse üle saastekvoodid, millega kaubeldakse riiklikus kauplemissüsteemis vastavalt 12. detsembri 2019. aasta kütuse heitkvootidega kauplemise seadusele (Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen).

Artikkel 2

Käesolev otsus kaotab kehtivuse 31. detsembril 2024.

Käesolevas otsuses sätestatud erimeetme pikendamise taotlus esitatakse komisjonile 31. märtsiks 2024 ja sellele lisatakse kõnealuse meetme kohaldamise aruanne, mis sisaldab hinnangut meetme mõju kohta käibemaksupettuste vastasele võitlusele ning meetmest mõjutatud kauplejate ja tehingute arvu.

Artikkel 3

Käesolev otsus on adresseeritud Saksamaa Liitvabariigile.

Brüssel,

*Nõukogu nimel
eesistuja*