

Brüssel, 14.12.2015
COM(2015) 646 final

2015/0296 (CNS)

Ettepanek:

NÕUKOGU DIREKTIIV,

**millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi)
seoses minimaalse hariliku käibemaksumaksumäära kohaldamisaja järgimise kohustuse
kestusega**

SELETUSKIRI

1. ETTEPANEKU TAUST

• Ettepaneku põhjused ja eesmärgid

28. novembri 2006. aasta direktiivi 2006/112/EÜ (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi)¹ (edaspidi „käibemaksudirektiiv”) artikliga 97 on ette nähtud, et alates 1. jaanuarist 2011 kuni 31. detsembrini 2015 ei või harilik maksumäär olla madalam kui 15 %.

See säte põhines Euroopa Ühenduse asutamislepingu (edaspidi „EÜ leping”) artiklil 93. Alates 1. detsembrist 2009 asendati EÜ asutamislepingu artikkel 93 Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping”) artikliga 113. ELi toimimise lepingu artiklis 113 on sätestatud, et pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendi ning majandus- ja sotsiaalkomiteega võtab nõukogu seadusandliku erimenetluse kohaselt vastu sätteid käibemaksu käsitlevate õigusaktide ühtlustamiseks sel määral, mis on vajalik siseturu rajamise ja toimimise tagamiseks ning konkurentsi moonutamise vältimiseks.

Siseturu loomiseks 1. jaanuaril 1993. aastal esitas komisjon ettepanekud, mille eesmärk oli kehtestada maksusüsteemide ühtlustamise lõplik kord.

Kuna komisjoni ettepanekuid ei olnud siiski võimalik vastu võtta enne 1993. aasta 1. jaanuari, otsustas nõukogu kehtestada üleminekukorra. Seoses käibemaksumääradega võttis nõukogu vastu direktiivi 92/77/EMÜ².

Selle direktiiviga kehtestati miinimummäärade süsteem. Direktiivis on sätestatud, et 1. jaanuarist 1993 kuni 31. detsembrini 1996 ei või harilik maksumäär olla madalam kui 15 %. Selle sätte kehtivusaega on viis korda pikendatud ning seda kohaldatakse kuni 31. detsembrini 2015.

Lisaks soosivad hiljutised käibemaksudirektiivi³ muudatused tarbimiskohal maksustamist, kuna nii tekib vähem võimalusi teha selliseid piiriüleseid tehinguid, mille eesmärk on saada kasu madalamast käibemaksumäärast ja mis võivad seega konkurentsi moonutada. Kaudsete maksude puhul on samas tavaline kehtestada nii aktsiisi kui ka käibemaksuga seoses miinimummäärad, eeskätt seetõttu, et piiriülese müügi ja allpool künnist toimuva kaugmüügi puhul kohaldatakse tarbimiskohal käibemaksuga maksustamise asemel pigem päritolukohas maksustamist. Seega annab ühtse miinimummäära kohaldamine kõikides liikmesriikides — nagu praegu — siseturu nõuetekohaseks toimimiseks tarviliku tagatise.

Võttes arvesse seda, et kõigis liikmesriikides on miinimummäär praegu üle 15 %, annab olemasolev ühtne minimaalne 15-protsendine maksumäär liikmesriikidele ka manööverdamisruumi, võimaldades viia miinimummäära vähendamiseks läbi käibemaksureforme, suurendades käibemaksuga maksustatava summa suurust ja piirates vähendatud maksumäära kasutamist.

Komisjon võttis 6. detsembril 2011 vastu teatise käibemaksu tuleviku kohta,⁴ kus tehakse ettepanek päritolukohas maksustamise põhimõte kõrvale jätta ja kirjeldatakse mitut viisi, kuidas saavutada käibemaksuga maksustamine tarbimiskohas. 2016. aastal avaldab komisjon tegevuskava ühisturu jaoks kohandatud lihtsa, tõhusa ja pettusekindla lõpliku käibemaksusüsteemi loomiseks. Tegevuskavas esitatakse suunised edasiseks tööks, pidades

¹ ELT L 347, 11.12.2006, lk 1.

² EÜT L 316, 31.10.1992, lk 1.

³ Nõukogu 12. veebruari 2008. aasta direktiiv 2008/8/EÜ, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ seoses teenuste osutamise kohaga (ELT L 44, 20.2.2008, lk 11).

⁴ KOM (2011) 851.

silmas pärast 2011. aasta teatise avaldamisest tehtud saavutusi. Tegevuskavas tuuakse välja eelkõige selle lõpliku käibemaksusüsteemi põhijooned, mille komisjon liidusisese kaubavahetuse jaoks kehtestada soovib, ja komisjoni kavandatavad reformid olemasolevate käibemaksueeskirjade kohandamiseks lõpliku käibemaksusüsteemiga, mida iseloomustab maksustamine tarbimiskohas. Käibemaksumäära käsitlevate eeskirjade läbivaatamine puudutab kahte põhiküsimust: kas liikmesriikidele võib anda maksumäärade kehtestamisel suurema sõltumatuse („suurem paindlikkus”) ja kuidas suhtuda ajutistesse eranditesse, mis lubavad maksuvabastust, käibemaksu nullmäära ja tugevasti vähendatud määra ning mis tuleb lõpliku käibemaksusüsteemi kehtestamise korral uuesti üle vaadata.

Neil asjaoludel ja seni, kuni tehakse otsused selle kohta, milline lõplik käibemaksusüsteem oma lõplikul kujul olema saab, näib olevat asjakohane säilitada minimaalse 15-protsendise hariliku käibemaksumäära põhimõte ning teha ettepanek pikendada kehtivat korda [kahe aasta võrra, kuni 31. detsembrini 2017]. Niisugune ajakava tagab sidusrühmadele vajaliku õiguskindluse ja võimaldab läbi viia ulatuslikuma arutelu tulevase käibemaksu tegevuskava käibemaksumäärade üle.

- **Kooskõla poliitikavaldkonnas kehtivate sätetega**

Pikendades olemasoleva sätte (käibemaksudirektiivi artikkel 97) kehtivust, on ettepanek kooskõlas kehtivate õigusaktidega.

- **Kooskõla Euroopa Liidu muude poliitikavaldkondadega**

Ei kohaldata.

2. ÕIGUSLIK ALUS, SUBSIDIAARSUS JA PROPORTSIONAALSUS

- **Õiguslik alus**

Direktiiviga muudetakse käibemaksudirektiivi. Õiguslik alus on Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikkel 113.

- **Subsidiaarsus (ei kuulu liidu ainupädevusse)**

Subsidiaarsuse põhimõtet kohaldatakse ettepaneku selles osas, mis ei kuulu Euroopa Liidu ainupädevusse. Liikmesriigid ei suuda ettepaneku eesmärgi täielikult saavutada järgmistel põhjustel.

Euroopa Liit on ühtlustatud sätteid käibemaksumäärade kohaldamise kohta juba kehtestanud käibemaksudirektiivis. Neid sätteid võib muuta või laiendada ainult Euroopa Liidu aktiga ning liikmesriikide õigusaktides ei tohi ühtlustatud eeskirjadest erandeid teha.

Seega saab ainult Euroopa Liidu meetmega saavutada ettepaneku eesmärgid ja tagada kodanike võrdne kohtlemine Euroopa Liidus. Seepärast on ettepanek kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega.

- **Proportsionaalsus**

Ettepanek on proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas järgmistel põhjustel.

Ettepanekuga säilitatakse praegune olukord, kus liikmesriigid kohaldavad minimaalset 15-protsendist harilikku käibemaksumäära.

Võttes arvesse seda, et ettepanekuga üksnes pikendatakse kehtiva sätte kohaldamisperioodi, on meede taotletava eesmärgiga kooskõlas. Euroopa Liidule ei tulene ettepanekust finantskulu ning ettevõtjatele ega tarbijatele ei tulene täiendavat finantskoormust.

- **Vahendi valik**

Kavandatud õigusakt on direktiiv. Muud meetmed ei oleks piisavad, kuna käesoleva ettepanekuga muudetakse direktiivis juba kehtestatud käibemaksumäärasid reguleerivaid sätteid.

3. JÄRELHINDAMISTE TULEMUSED, SIDUSRÜHMADEGA KONSULTEERIMINE JA MÕJUHINNANGUD

- **Järelhindamised / kehtivate õigusaktide toimivuskontroll**

Praegu kehtivat minimaalset 15-protsendist harilikku käibemaksumäära on pikendatud viis korda. Kuues pikendamine säilitab praeguse rahuldava olukorra ja annab sidusrühmadele õiguskindluse, võimaldades samal ajal ELi-sisese kaubanduse jaoks ette nähtud lõpliku käibemaksusüsteemil jõustuda vastavalt uuesti läbivaadatud harilikku ja vähendatud käibemaksu käsitlevatele eeskirjadele.

- **Konsulteerimine sidusrühmadega**

Võttes arvesse, et ettepanek pikendab praegust olukorda ainult piiratud ajaks, et komisjon ei ole saanud hariliku käibemaksumäära kohaldamise eeskirjade kohta ühtegi konkreetset kaebust ega taotlust ja et käibemaksu tegevuskavaga seoses on ette nähtud maksumäärade süsteemi ulatuslikum läbivaatamine, puudus selles etapis vajadus sidusrühmadega konsulteerimiseks.

- **Eksperdiarvamuste kogumine ja kasutamine**

Võttes arvesse, et komisjonile ei ole hariliku käibemaksumäära kohaldamise eeskirjade kohta esitatud konkreetseid kaebusi ega taotlusi, ei olnud vaja koguda välisekspertide arvamusi ega neid kasutada.

- **Mõju hindamine**

Asjaomase meetme eesmärk on vaid pikendada olemasoleva minimaalse hariliku käibemaksumäära kohaldamisega käsitleva ajutise sätte kehtivusaega. Selline kehtivusaja pikendamine üksnes säilitab praeguse hariliku käibemaksumääraga seotud rahuldava olukorra.

Igal juhul ei peaks kavandatava meetmega kaasnema mingit majanduslikku, sotsiaalset, piirkondlikku või keskkonnaga seotud mõju, kuna praeguse olukorra muutmiseks puudub vajadus.

- **Õigusloome kvaliteet ja lihtsustamine**

Ettepanek ei ole seotud REFITi ja sellega ei kaasne mingit halduskoormust.

- **Põhiõigused**

Ei kohaldata.

4. MÕJU EELARVELE

Ettepanek ei mõjuta Euroopa Liidu eelarvet.

5. MUUD KÜSIMUSED

- **Rakenduskavad ning seire-, hindamis- ja aruandluskord**

Arvestades, et komisjon vaatab kõik käibemaksueeskirjad 2016. aastal uuesti läbi, ei ole vaja minimaalse hariliku käibemaksumäära kohaldamisaja pikendamist eraldi hinnata.

- **Selgitavad dokumendid (direktiivide puhul)**

Praegu järgivad kõik liikmesriigid minimaalset 15-protsendist käibemaksumäära. Puudub vajadus ülevõtmist käsitlevate selgitavate dokumentide järgi.

- **Ettepaneku teatavate sätete üksikasjalik selgitus**

Artikkel 1

Artiklis 1 tehakse ettepanek pikendada liikmesriikides praegu kehtiva minimaalse 15-protsendise hariliku käibemaksumäära kohaldamisega ajavahemikuks 1. jaanuarist 2016 kuni 31. detsembrini 2017.

Artikkel 2

Artikliga 2 nähakse ette direktiivi ülevõtmine.

Artikkel 3

Artikliga 3 nähakse ette direktiivi jõustumine.

Ettepanek:

NÕUKOGU DIREKTIIV,

millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi) seoses minimaalse hariliku käibemaksumaksumäära kohaldamisaja järgimise kohustuse kestusega

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artiklit 113,
võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut,
olles edastanud seadusandliku akti eelnõu liikmesriikide parlamentidele,
võttes arvesse Euroopa Parlamendi arvamust⁵,
võttes arvesse Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamust⁶,
toimides seadusandliku erimenetluse kohaselt
ning arvestades järgmist:

- (1) Nõukogu direktiivi 2006/112/EÜ⁷ artikliga 97 on ette nähtud, et alates 1. jaanuarist 2011 kuni 31. detsembrini 2015 ei või harilik maksumäär olla väiksem kui 15 %.
- (2) Praegu liikmesriikides kehtiv harilik käibemaksumäär koos üleminekukorra mehhanismiga on taganud selle, et süsteem toimib vastuvõetaval määral. Teenuste pakkumise kohas kohaldatavate uute eeskirjadega, millega soositakse tarbimiskohal maksustamist, on veelgi piiratud võimalusi ära kasutada erinevusi käibemaksumäärades ja viia tegevus üle muudesse piirkondadesse ning vähendatud võimalikke konkurentsimoonutusi.
- (3) Hoidmaks ära seda, et kasvavad erinevused liikmesriikides kohaldatavate harilike käibemaksumäärade vahel viivad struktuurilise tasakaalu kadumiseni liidus ning konkurentsimoonutusteni teatavates tegevussektorites, on kaudsete maksude valdkonnas tavaks määrata kindlaks miinimummäärad. Sama on endiselt vaja teha ka käibemaksu puhul.
- (4) Kuni liidusisese kaubanduse jaoks ette nähtud lõpliku käibemaksusüsteemi kehtestamiseni oleks hariliku käibemaksumäära lõplik kindlaksmääramine või miinimummäära muutmise kaalumise enneaegne.
- (5) Seega on asjakohane säilitada praegune minimaalne 15-protsendine harilik käibemaksumäär piisavalt pikaks ajaks, et tagada õiguskindlus ning võimaldada küsimuse põhjalikumalt uurimist.

⁵ELT C , , p. .

⁶ELT C , , p. .

⁷ Nõukogu direktiiv 2006/112/EÜ, 28. november 2006, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi (ELT L 347, 11.12.2006, lk 1).

(6) See ei ole takistuseks käibemaksu käsitlevate õigusaktide läbivaatamisele enne 31. detsembrist 2017, et võtta arvesse liidusisese kaubanduse jaoks ette nähtud lõplikku käibemaksusüsteemi.

(7) Seepärast tuleks direktiivi 2006/112/EÜ vastavalt muuta.

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA DIREKTIIVI:

Artikkel 1

Direktiivi 2006/112/EÜ artikkel 97 asendatakse järgmisega:

„Artikkel 97

Alates 1. jaanuarist 2016 kuni 31. detsembrini 2017 ei või harilik maksumäär olla madalam kui 15%.”

Artikkel 2

1. Liikmesriigid jõustavad käesoleva direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 1. jaanuariks 2016. Nad edastavad kõnealuste normide teksti viivitamata komisjonile.

Kui liikmesriigid need sätted vastu võtavad, lisavad nad nendesse või nende ametliku avaldamise korral nende juurde viite käesolevale direktiivile. Sellise viitamise viisi näevad ette liikmesriigid.

2. Liikmesriigid edastavad komisjonile käesoleva direktiiviga reguleeritavas valdkonnas nende poolt vastuvõetavate põhiliste siseriiklike õigusnormide teksti.

Artikkel 3

Käesolev direktiiv jõustub järgmisel päeval pärast selle avaldamist *Euroopa Liidu Teatajas*.

Artikkel 4

Käesolev direktiiv on adresseeritud liikmesriikidele.

Brüssel,

*Nõukogu nimel
eesistuja*