



Brüssel, 18.1.2018
COM(2018) 20 final

2018/0005 (CNS)

Ettepanek:

NÕUKOGU DIREKTIIV

millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ käibemaksumäärade osas

{SWD(2018) 7 final} - {SWD(2018) 8 final}

SELETUSKIRI

1. ETTEPANEKU TAUST

• Ettepaneku põhjused ja eesmärgid

Käesolev algatus on osa paketist „õiglane maksustamine ühtse ELi käibemaksu piirkonna rajamiseks“, millest president Juncker teatas 2017. aasta kõnele olukorra kohta Euroopa Liidus lisatud kavatsusavalduses¹. Pakett hõlmab kahte ettepanekut käibemaksudirektiivi muutmiseks²: üks ettepanek, milles käsitletakse piiriülese kaubanduse lõplikku käibemaksusüsteemi,³ ja teine ettepanek, milles käsitletakse väikeettevõtjaid ja mis võeti vastu koos käesoleva algatusega; ning ka ettepanek võtta vastu nõukogu määrus maksupettuste vastase võitluse kohta käibemaksu valdkonnas⁴.

Käibemaks on Euroopa kõige pikaajalisem tarbimismaks. 1967. aastal otsustati kasutusele võtta lõplik käibemaksusüsteem, mis toimiks kogu Euroopa Ühenduses samamoodi nagu ühes riigis⁵, ilma et oleks kokku lepitud konkreetsetes käibemaksumäärasid käsitlevates eeskirjades, v. a hariliku käibemaksumäära kohaldamine. Liikmesriigid võisid kohaldada piiramatul arvul vähendatud ja suurendatud käibemaksumäärasid ning minimaalset ega maksimaalset käibemaksumäära ei kehtestatud⁶.

Kuna liikmesriikidevahelised maksupiirid 1992. aasta lõpuks kaotati, oli vaja kaubavahetuse maksustamise viisid ühenduses uuesti läbi vaadata. Eesmärk oli kaupade maksustamine päritoluriigis, mis kajastab täielikult tõelise siseturu olemust. Kuna poliitilised ja tehnilised tingimused ei olnud sellise süsteemi kasutuselevõtuks küpsed, võeti vastu käibemaksu üleminekukord⁷.

Üleminekusüsteemi kohaselt pidid käibemaksumäärasid käsitlevad eeskirjad võimaldama hoida pärast maksupiiride kaotamist ära piiriülese ostmise ja kauplemise korral tekkida võivaid moonutusi. 1992. aasta oktoobris kiitis nõukogu heaks eeskirjad, millega piiratakse liikmesriikide otsustusõigust käibemaksumäärade kehtestamisel⁸. Liikmeriigid pidid kohaldama vähemalt 15-protsendilist harilikku käibemaksumäära ja võisid kohaldada

¹ 2017. aasta kõne olukorra kohta Euroopa Liidus. Kavatsusavaldus president Antonio Tajanile ja peaminister Jüri Ratasele, 13. september 2017, kättesaadav:https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_en.pdf. Vt komisjoni 2017. aasta tööprogrammi I lisa, COM(2016) 710 final, Strasbourg, 25.10.2016, lk 3, kättesaadav:https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_annex_i_en.pdf.

² Nõukogu 28. novembri 2006. aasta direktiiv 2006/112/EÜ, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi (ELT L 347, 11.12.2006, lk 1).

³ Ettepanek: nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ seoses käibemaksusüsteemi teatavate eeskirjade ühtlustamise ja lihtsustamisega ning võetakse kasutusele liikmesriikidevahelise kaubanduse maksustamise lõplik süsteem (COM(2017) 569 final).

⁴ Muudetud ettepanek: nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) nr 904/2010 seoses meetmetega, millega tõhustatakse halduskoostööd käibemaksu valdkonnas (COM(2017) 706 final).

⁵ Nõukogu 11. aprilli 1967. aasta esimene direktiiv 67/227/EMÜ kumuleeruvaid käibemakse käsitlevate liikmesriikide õigusnormide ühtlustamise kohta.

⁶ Nõukogu 11. aprilli 1967. aasta teine direktiiv 67/228/EMÜ käibemakse käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta – ühise käibemaksusüsteemi struktuur ja kohaldamiskord.

⁷ Nõukogu 16. detsembri 1991. aasta direktiiv 91/680/EMÜ, millega täiendatakse maksupiiride kaotamise eesmärgil ühist käibemaksusüsteemi ning muudetakse direktiivi 77/388/EMÜ (ELT L 376, 31.12.1991, lk 1).

⁸ Nõukogu 19. oktoobri 1992. aasta direktiiv 92/77/EMÜ, millega täiendatakse ühist käibemaksusüsteemi ja muudetakse direktiivi 77/388/EMÜ (käibemaksumäärade ühtlustamine)

teatavate konkreetsete kaupade ja teenuste suhtes ühte või kahte vähemalt 5-protsendilist vähendatud määra (käibemaksudirektiivi III lisa). Liikmesriikidel oli erandina lubatud jätkuvalt kohaldada madalamaid käibemaksusumäärasid, sh nullmaksusumäära, ja vähendatud käibemaksusumäärasid kõigi loetelus nimetatud kaupade ja teenuste suhtes, kui need käibemaksusumäärad olid 1. jaanuariks 1991 juba kehtestatud.

Nende erandite eesmärk oli võimaldada üleminekuajal teatava valdkonna siseriiklikke õigusakte järkjärgult ühiseeskirjadega kohandada⁹, kuna päritoluriigis maksustamisel põhineva lõpliku käibemaksusüsteemi täielikuks kehtestamiseks oli vaja ühtlustatud eeskirju. Seega pidi nende erandite kehtivusaeg lõppema siis, kui liikmesriikidevahelise kaubanduse maksustamise üleminekukord asendatakse lõpliku käibemaksusüsteemiga.

Komisjon tegi 2003. aasta juulis ettepaneku lihtsustada vähendatud käibemaksusumäärasid käsitlevaid eeskirju¹⁰, kaotades kõik III lisa kohaldamisalast välja jäävate kaupade ja teenuste suhtes kohaldatavad vähendatud maksusumäärad, kuid nõukogu ei nõustunud sellise osalise erandite kaotamisega¹¹ ja kõik erandid kehtivad siiani edasi.

Erandite kaotamine või nende aegumine oli põhjendatud seni, kuni lõplik käibemaksusüsteem oli kavandatud põhinema päritoluliikmesriigis maksustamise põhimõttel, mille rakendamine nõuab käibemaksusumäärade ühtlustamist.

Kuna maksusumäärade ühtlustamine märkimisväärselt ei edenenud, otsustas komisjon 2012. aastal nõukogu ja Euroopa Parlamendi nõusolekul loobuda päritoluliikmesriigis maksustamisel põhinevast käibemaksusüsteemist sihtriigis maksustamise põhimõtte kasuks¹².

2010. aastast oldi ka teenuste maksustamisel hakatud järk-järgult üle minema sihtliikmesriigis maksustamisele. Otsus tehti 2008. aastal, mil nõukogu võttis vastu ettepaneku, mille eesmärk oli hoida ära konkurentsimoonutusi erinevaid käibemaksusumäärasid kohaldavate liikmesriikide vahel¹³. Selle tulemusena maksustatakse praegu peaaegu kõiki teenuseid sihtliikmesriigis maksustamise põhimõttel. Teenuste sihtliikmesriigis maksustamise lõplik rakendamine toimus 2015. aastal. Sellest ajast maksustatakse kõiki ettevõtjalt tarbijale osutatavaid telekommunikatsiooni-, ringhäälingu- ja elektroonilisi teenuseid kohas, kus asub klient, mitte enam seal, kus asub teenuste osutaja.

Seetõttu tegi komisjon oma 2016. aasta käibemaksu tegevuskavas¹⁴ ettepaneku asendada olemasolev liikmesriikidevahelise kaubanduse maksustamise üleminekukord lõpliku korraga, mis põhineb sihtliikmesriigis maksustamise põhimõttel, et luua tugev ühtne Euroopa käibemaksuala. Samas teatas komisjon, et sihtliikmesriigis maksustamise põhimõte

⁹ 12. juuni 2008. aasta otsus kohtuasjas C-462/05: komisjon vs. Portugal, EU:C:2008:337

¹⁰ Ettepanek: nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 77/388/EMÜ vähendatud käibemaksusumäärad osas (KOM(2003) 397 lõplik)

¹¹ Nõukogu 14. veebruari 2006. aasta direktiiv 2006/18/EÜ, millega muudetakse direktiivi 77/388/EMÜ seoses vähendatud käibemaksusumääradega (ELT L 51, 22.2.2006, lk 12).

¹² Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele käibemaksu tuleviku kohta „Lihtsamast, töökindlamast ja ökonoomsemast ühtse turu jaoks kohandatud käibemaksusüsteemist“ (KOM(2011) 851 lõplik), punkt 4.1. Neid järeldusi kinnitati nõukogu 15. mai 2012. aasta järeldustes.

¹³ 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).

¹⁴ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele käibemaksu tegevuskava kohta: Ühtse ELi käibemaksuala suunas – On aeg otsustada (COM(2016) 148 final).

võimaldab liikmesriikidele rohkem paindlikkust käibemaksumäärade kehtestamisel ja et kõik kehtivad vähendatud käibemaksumäärad, sh erandid, mida liikmesriigid õiguspäraselt kohaldavad, tuleks kehtima jätta ja nende kehtestamist võiks lubada kõikidele liikmesriikidele, kui on tagatud võrdne kohtlemine. Komisjoni 2017. aasta tööprogrammi¹⁵ lisati käibemaksumäärasid käsitlev seadusandlik ettepanek.

Oma järeldustes¹⁶ võttis nõukogu teadmiseks komisjoni poolt käibemaksu tegevuskavas käibemaksumäärde osas võetud tegevussuuna ja komisjoni kavatsuse esitada 2017. aastal seadusandlik ettepanek viia läbi reform, et anda liikmesriikidele maksumäärade kehtestamisel suurem vabadus. Nõukogu tervitas komisjoni kavatsust esitada ettepanek, millega võimaldatakse liikmesriikidele suuremat paindlikkust, et nad saaksid ette näha vähendatud käibemaksumäärasid või nullmäära, nagu on kehtestatud teistes liikmesriikides. Samas rõhutas nõukogu, et piisav ühtlustamise tase ELis on endiselt vajalik ja et lahendust, mille kasuks otsustatakse, tuleb hoolikalt tasakaalustada, et hoida ära konkurentsimoounutusi, ettevõtluskulude kasvu ja negatiivset mõju ühtse turu toimimisele.

Komisjon võttis 4. oktoobril 2017 vastu esimese ettepaneku liikmesriikidevahelise kaubanduse maksustamise lõpliku süsteemi kasutuselevõtu kohta¹⁷ ja tõi käibemaksu tegevuskava järelemeetmetes välja selle süsteemi rakendamise järjestikused etapid ja alaetapid¹⁸. Komisjon kinnitas oma teatises, et ta teeb ettepaneku käibemaksumäärade reformi kohta, mis oleks kooskõlas sihtliikmesriigi põhimõttel põhineva lõpliku korraga, mis asendaks järk-järgult praegu kehtiva üleminekukorra. Kui kaupu ja teenuseid maksustatakse sihtliikmesriigis, ei saa tarnijad sellest tegelikult mingit märkimisväärset kasu, kui nad on registreeritud mõnes madalama maksumääraga liikmesriigis, ja seetõttu ei häiriks erinevad käibemaksumäärad enam ühtse turu toimimist, tingimusel et lisaks kohaldatakse ka kaitsemeetmeid, et vältida võimalikke ohte, näiteks tulude kaotsiminekut, konkurentsi moonutamist, asjaajamise keerukust ja õiguskindlusetust.

Kooskõlas käibemaksu tegevuskavaga ja võttes arvesse nõukogu antud volitust, tehakse ettepanek muuta käibemaksudirektiivi. Direktiivi muutmine peaks langema kokku lõpliku käibemaksusüsteemi jõustumisega, mis aitab ära hoida seda, et erandite aegumine takistaks liikmesriike jätmast jõusse ligikaudu 250 kehtivat vähendatud maksumäära ja maksuvabastust koos eelmises etapis tasutud käibemaksu mahaarvamisega.

Lõplikus käibemaksusüsteemis kehtiks kõigi liikmesriikide suhtes ühed ja samad eeskirjad ja neil oleks käibemaksumäärade kehtestamisel võrdne vabadus. Ühtlustatud ja vähem piiravad eeskirjad annaks liikmesriikidele võimaluse kohaldada lisaks kahele vähemalt 5-protsendilisele vähendatud maksumäärale ja maksuvabastusele koos eelmises etapis tasutud käibemaksu mahaarvamisega veel viie- kuni nullprotsendilist vähendatud maksumäära. Selle asemel, et täiendada juba niigi pikka loetelu kaupadest ja teenustest, mille suhtes võib

¹⁵ Komisjoni 2017. aasta tööprogramm „Luues Euroopat, mis hoiab, kaitseb ja avardab võimalusi“ (COM(2016) 710 final).

¹⁶ Vaata: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1487237841093&uri=CELEX:52016DC0710>.

¹⁷ Ettepanek: nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ seoses käibemaksusüsteemi teatavate eeskirjade ühtlustamise ja lihtsustamisega ning võetakse kasutusele liikmesriikidevahelise kaubanduse maksustamise lõplik süsteem (COM(2017) 569 final).

¹⁸ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele „Käibemaksu tegevuskava järelemeetmetest – ühtse ELi käibemaksuala suunas – aeg tegutseda“ (COM(2017) 566 final).

kohaldada vähendatud käibemaksumäära, asendataks III lisa negatiivse loeteluga kaupadest ja teenustest, mille suhtes vähendatud käibemaksumäära kohaldada ei või.

Vähem piiravamatena võimaldaks need eeskirjad rakendada laialdasemalt maksustamise neutraalsuse põhimõtet, mille kohaldamist praegu kehtivas käibemaksu üleminekukorra tingimustes takistavad III lisa sätted ja ajutised erandid, mille kohaldamisala on piiratud. Uute ühtlustatud eeskirjade alusel tuleks liikmesriikidel ka tagada, et vähendatud maksumääradest saavad kasu lõpptarbivad ja et nende määrade kehtestamine teenib üldist huvi pakkuvat eesmärki. Lisaks peaksid liikmesriigid tagama, et kaalutud keskmine käibemaksumäär, mida kohaldatakse nende tehingute suhtes, mille puhul käibemaksu maha arvata ei saa, on alati kõrgem kui 12 %.

Komisjon kohustub enne uute ühtlustatud eeskirjade kehtimahakkamist vaatama käibemaksudirektiivi artikli 100 alusel läbi III lisa, et võtta arvesse liikmesriikide konkreetseid soovet. III lisa läbivaatamine peaks toimuma käibemaksukomitees ja seejärel tuleks komisjonil esitada seadusandlik ettepanek III lisa kohandamiseks.

- **Kooskõla poliitikavaldkonnas praegu kehtivate õigusnormidega**

Käibemaksumäärasid käsitlevate eeskirjade kohandamine sihtriigipõhise süsteemiga on kooskõlas ettepanekuga kehtestada liikmesriikidevahelise kaubanduse maksustamise lõplik süsteem.

- **Kooskõla muude liidu tegevuspõhimõtetega**

Ettepanek on kooskõlas õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi eesmärkidega.

2. ÕIGUSLIK ALUS, SUBSIDIAARSUS JA PROPORTSIONAALSUS

- **Õiguslik alus**

Direktiiviga muudetakse käibemaksudirektiivi Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 113 alusel. Selles artiklis on sätestatud, et nõukogu, kes teeb otsuse ühehäälselt seadusandliku erimenetluse kohaselt ja pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendi ning majandus- ja sotsiaalkomiteega, võtab vastu sätted ühtlustamiseks liikmesriikide õigusakte kaudse maksustamise valdkonnas.

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

Euroopa Liidu lepingu artikli 5 lõikes 3 sätestatud subsidiaarsuse põhimõtte kohaselt võib ELi tasandil meetmeid võtta ainult juhul, kui liikmesriigid eraldi ei suuda kavandatud eesmarke piisavalt saavutada ning seepärast saab neid kavandatud meetme ulatuse või toime tõttu paremini saavutada liidu tasandil.

Kehtiva käibemaksudirektiivi kohaselt ei või liikmesriigid lubada vähendatud käibemaksumäärade kohaldamist muude kui käibemaksudirektiivi III lisas loetletud kaupade ja teenuste suhtes, isegi juhul, kui vähendatud käibemaksumäära kohaldamine ei moonuta konkurentsi ega siseturu toimimist.

Lisaks aeguvad praegu kehtivad erandid üldeeskirjadest (võimalus kohaldada vähendatud maksumäära nende kaupade ja teenuste suhtes, mis ei ole loetletud käibemaksudirektiivi III lisas, või kohaldada vähendatud maksumäära, mis on madalam kui 5 %) lõplikus käibemaksusüsteemis, mis piiraks liikmeriike veel enam.

ELi tasandi seadusandlik algatus käibemaksudirektiivi muutmiseks on hädavajalik, et hoida ära erandite aegumist ja tagada liikmesriikide võrdne kohtlemine.

- **Proportsionaalsus**

Ettepanek on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, st see ei lähe kaugemale, kui on vajalik, et saavutada aluslepingute eesmärgid. Käibemaksumäärade kehtestamine ja piiramine peaks kuuluma liikmesriikide vastutusalasse, tingimusel et tagatud on siseturu nõuetekohane toimimine. Algatuse tulemusel ei oleks liikmesriikidel vaja kaotada praegu ajutiselt kohaldatavaid maksumäärasid ja see võimaldaks neil lisaks rakendada täielikult eeskirju, mis on kooskõlas neutraalse maksustamise põhimõttega.

- **Vahendi valik**

Kehtivat käibemaksudirektiivi tuleb muuta direktiiviga.

3. JÄRELHINDAMISE, SIDUSRÜHMADEGA KONSULTEERIMISE JA MÕJU HINDAMISE TULEMUSED

- **Järelhindamine**

Liidu käibemaksusüsteemi erinevate osade tagasiulatuva hindamise¹⁹ teostas 2011. aastal väliskonsultant ja selle järeldused olid kehtiva käibemaksusüsteemi uurimise lähtepunktiks. Hindamisele lisaks viidi 2013. aastal läbi uuring praeguste käibemaksumäärade struktuuri majandusliku mõju kohta²⁰ ja 2017. aastal ELi käibemaksumäärade reformi kohta²¹.

- **Konsulteerimine sidusrühmadega**

Käibemaksumäärasid käsitlev avalik konsultatsioon peeti 12 nädala jooksul 21. detsembrist 2016 kuni 21. märtsini 2017 ja selle käigus saadi 327 arvamust²². 42 % vastanutest pooldasid erandite tegemist kõigile liikmesriikidele, samas kui 25 % leidis, et erandid tuleks kaotada. Neljandikul vastanutest puudus selles küsimuses arvamus ja 8 % vastanutest leidsid, et erandeid ei tohiks laiendada kõigile liikmesriikidele, vaid need tuleks muuta püsivaks nende liikmesriikide jaoks, kes praegu erandeid kohaldavad.

Liikmesriikidega konsulteeriti käibemaksu tulevikku käsitlevas töörühmas, mis on mitteametlik komisjoni eksperdirühm ja mis koosneb liikmesriikide maksuametite esindajatest ning kus komisjonil on võimalik pidada liikmesriikide käibemaksuekspertidega nõu õigusloome-eelsete algatuste üle.

- **Mõjuhindang**

Käesolevale ettepanekule lisatud mõjuhindangut analüüsis õiguskontrollikomitee. Õiguskontrollikomitee andis kõigepealt negatiivse arvamuse ning pärast muudetud mõjuhindangu esitamist reservatsioonidega positiivse arvamuse²³. Lõplikus mõjuhindangus

¹⁹ Lõpparuanne, London 2011, kättesaadav: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/report_evaluation_vat.pdf

²⁰ Lõpparuanne, Viin 2013, kättesaadav: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/vat_rates_structure_final_report.pdf

²¹ ELi käibemaksumäärade reform, lõpparuanne (avaldamata).

²² Saadud arvamused ja täielik aruanne tulemuste kohta on kättesaadav: [CIRCABC](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/vat_rates_structure_final_report.pdf).

²³ SEK(2017)

võetakse arvesse kõiki komitee soovitusi ning mõjuhinnangut käsitleva komisjoni talituste töödokumendi 1. lisa on esitatud üksikasjalik ülevaade selle kohta, mil viisil soovitusi on arvesse võetud.

Kaaluti kahte poliitikavarianti, mille raames käsitleti erandite aegumist, et lõplik käibemaksusüsteem saaks jõustuda. Esimese variandi kohaselt lubatakse kõigil liikmesriikidel kohaldada kehtivaid erandeid, integreerides siseriiklikud sätted käibemaksudirektiivi; see oleks aga tehniliselt keeruline ja võib põhjustada vastuolu neutraalse maksustamise põhimõttega. Teise, eelistatud variandi kohaselt lahendatakse erandite küsimus nii, et kaotatakse piirangud, mille tõttu need erandid oli vaja kehtestada (loetelu kaupadest ja teenustest, mille suhtes võib kohaldada vähendatud käibemaksumäära (III lisa) ja vähemalt 5-protsendilised täiendavad vähendatud maksumäärad). Sellega asendatakse kehtiv põhimõte, mille kohaselt võib vähendatud maksumäära kehtestada üksnes siis, kui see on sõnaselgelt lubatud, lähtudes põhimõttest, et kõigi kaupade ja teenuste suhtes võib ette näha piiratud arvu vähendatud maksumäärasid, kui seda ei ole sõnaselgelt keelatud.

Selleks et olukorda mitte veel keerulisemaks muuta, tuleks liikmesriikidel vähendatud maksumäärade kohaldamist nii palju kui võimalik piirata ettevõtjalt tarbijale osutatavale teenustega ja liikmesriigid oleksid kohustatud esitama teavet kohaldatud vähendatud maksumäärade kohta tegevusaladel põhineva toodete statistilise klassifikaatori (CPA) alusel, ning komisjon avaldaks selle teabe olemasolevas Euroopa maksude elektroonilises andmebaasis (veebiportaal „Taxes in Europe database“ (TEDB)).

Liikmesriikidevaheliste vaidluste ohtu ei ole võimalik praeguse olukorraga võrreldes vähendada, kuna käibemaksudirektiivi muutmisele vaatamata peavad liikmesriigid vähendatud maksumäärade kohaldamisel jätkuvalt järgima neutraalse maksustamise põhimõtet ja EL toimimise lepingu sätteid, eelkõige artiklit 107 (riigiabi), artiklit 110 (proteksionistlik maksustamine) ja artiklit 113 (konkurentsimoonutused).

4. MÕJU EELARVELE

Ettepanek ei mõjuta negatiivselt liidu eelarvet, Käibemaksupõhised omavahendid arvutatakse protsendina ühtlustatud alusel, mis saadakse käibemaksutulu jagamisel käibemaksumäära kaalutud keskmisega; selliselt kaotatakse kõik käibemaksumäärade erisused.

5. MUU TEAVE

• Rakenduskavad ning järelevalve, hindamise ja aruandluse kord

Kuni lõpliku käibemaksusüsteemi jõustumiseni jälgib komisjon, et liikmesriigid peaksid vähendatud maksumäärade kohaldamisel kinni miinimummääradest ning III lisa ja neile lubatud erandite kohaldamisalast.

Pärast lõpliku käibemaksusüsteemi jõustumist jälgib komisjon hariliku maksumäära kohaldamist negatiivses loetelus olevate toodete puhul, vähendatud maksumäära kohaldamist lõppkasutaja suhtes ja eelarvelisi tagatise; selle jaoks esitavad andmeid liikmesriigid ja neid andmeid kontrollib komisjon, kui ta määrab kindlaks käibemaksust laekuvaid omavahendid.

Pärast uute eeskirjade kehtimahakkamist koostab komisjon iga viie aasta järel hindamisaruande negatiivse loetelu ja eelarveliste tagatiste kohta ning esitab selle nõukogule.

- **Selgitavad dokumendid (direktiivide puhul)**

Ettepanek ei nõua ülevõtmist selgitavaid dokumente.

- **Ettepaneku sätete üksikasjalik selgitus**

Direktiivi 2006/112/EÜ muudatused, mis hakkavad kehtima alates liikmesriikidevahelise kaubanduse maksustamise lõplik korra jõustumisest

VIII jaotise 4. peatükis sätestatud üleminekusätted, mille kohaselt võib teha üldeeskirjadest ajutiselt erandeid ja neid kuni lõpliku korra kehtimahakkamiseni kohaldada, tunnistatakse kehtetuks.

Artikliga 98 lubatakse liikmesriikidel kohaldada kõige enam kaht vähemalt 5-protsendilist vähendatud maksumäära. Selleks et liikmesriikidel oleks võimalik kehtivate maksumäärade kohaldamist jätkata, tagades samas võrdse kohtlemise, lubatakse neil ka kohaldada ühte vähendatud maksumäära, mis ei pea olema vähemalt 5 %, ning maksuvabastust koos sisendkäibemaksu mahaarvamise õigusega.

Liikmesriikidel tuleb neist vähendatud maksumääradest kinni pidada ning maksuvabastus peab olema ette nähtud lõpptarbijale ning olema üldistes huvides. „Lõpptarbija“ on isik, kes omandab kaupu või teenuseid isiklikuks tarbeks, mitte majandustegevuseks, ja kellel lasub maksu tasumise kohustus. Järelikult ei saa neid määrasid kohaldada selliste kaupade ja teenuste suhtes, mida saab kasutada üksnes vahesisendina. Sellega ei välistata kaupu ega teenuseid, mida kasutatakse vahesisendina, kui neid kaupu ja teenuseid müüakse üldjuhul lõpptarbijatele.

Artikliga 99a tagatakse, et maksumäärade kehtestamisel kohaldavad liikmesriigid käibemaksumäära kaalutud keskmist, mis on suurem kui 12 %. Liikmesriigi käibemaksumäära kaalutud keskmise arvutamisel võetakse arvesse kõiki kehtivaid käibemaksumäärasid ja iga käibemaksumäära kaalutakse proportsionaalselt nende tehingute väärtuse suhtes, mille puhul seda määra kohaldatakse, protsendina kõigist maksustatavatest tehingutest. Kaalutud keskmine maksumäär kujutab endast eelarvetulu tagatist, kuna see tuleb arvutada, võttes arvesse üksnes neid tehinguid, mille puhul ei või käibemaksu maha arvata. See hõlmab üldjuhul tarneid lõpptarbijatele, aga ka tarneid maksust vabastatud majandussektoritele, sh avalik-õiguslikele asutustele.

Artikliga 100 nähakse komisjonile ette kohustus esitada nõukogule iga viie aasta järel aruanne, milles vaadatakse läbi hariliku maksumääraga maksustatavate kaupade ja teenuste negatiivse loetelu kohaldamisala. Läbivaatamine peaks algama konsulteerimisega käibemaksukomitees ja hõlmama artiklis 99a osutatud eelarvetulu tagatist.

Artikliga 105 lubatakse Portugalil jätkata madalamate piirkondlike maksumäärade kohaldamist Assooride ja Madeira autonoomsetes piirkondades, kuna see erand on antud püsivalt. Lõplikus käibemaksusüsteemis peab Portugal siiski tagama, et neis piirkondades kohaldatakse vähemalt 15-protsendilist harilikku maksumäära.

Uues IIIa lisas on esitatud negatiivne loetelu ja välja toodud aktsiisikaubad ning kaubad ja teenused, mille puhul võib vähendatud maksumäär või maksuvabastus koos sisendkäibemaksu mahaarvamisega kaasa tuua konkurentsimoonutusi. Loetelu on koostatud

tegevusaladel põhineva toodete statistilise klassifikaatori alusel²⁴ ja see hõlmab ka teatavate tarbekaupade tarnimist, et tasakaalustada liikmesriikidele lubatud suuremat paindlikkust.

Artiklid 101, 102, 103, 104a ja III lisa jäetakse välja, kuna uued eeskirjad muudavad neis sätestatu tarbetuks.

Artikkel 94, artikli 316 lõike 1 punkt c, artikli 378 lõike 2 punkt b ning artikkel 387 jäetakse välja, kuna kasutatud kaupade, kunstiteoste, kollektsiooni- ja antiikesemete suhtes kohaldatava erikorra alusel tehtud tärned on hõlmatud IIIa lisaga.

²⁴ Komisjoni 29. oktoobri 2014. aasta määrus (EL) nr 1209/2014, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 451/2008, millega kehtestatakse uus tegevusaladel põhinev toodete statistiline klassifikaator (CPA) ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EMÜ) nr 3696/93.

Ettepanek:

NÕUKOGU DIREKTIIV

millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ käibemaksumäärade osas

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 arvamust¹,

võttes arvesse Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamust²,

toimides seadusandliku erimenetluse kohaselt

ning arvestades järgmist:

- 1) Praegu nõukogu direktiivis 2006/112/EÜ³ kehtestatud käibemaksumäärasid käsitlevate sätete eesmärk on säilitada siseturu toimimine ja hoida ära konkurentsimoonusi. Need sätted töötati välja üle kahekümne aasta tagasi päritoluriigi põhimõttel. Käibemaksu tegevuskavas⁴ ja selle järeelmeetmetes⁵ teatas komisjon oma kavatsusest kohandada neid sätteid vastavalt liikmesriikidevahelise piiriülese ettevõtjatevahelise kaubanduse lõplikule käibemaksusüsteemile, mis põhineb sihtliikmesriigis maksustamise põhimõttel.
- 2) Lõplikus süsteemis, mille kohaselt kaupu ja teenuseid maksustatakse sihtliikmesriigis, ei saa tarnijad ja teenuste osutajad märkimisväärset kasu sellest, kui nad on registreeritud madalama maksumääraga liikmesriigis. Selles süsteemi kohaselt ei häiriks suurem käibemaksumäärade erisus ühtse turu toimimist ega põhjustaks konkurentsimoonusi. Seetõttu on asjakohane võimaldada liikmesriikidele maksumäärade kehtestamisel suuremat paindlikkust.
- 3) Piirangute kaotamine paralleelselt liikmesriikidevahelise kaubanduse maksustamise lõpliku korra jõustumisega peaks andma liikmesriikidele võimaluse jätkata selliste vähendatud maksumäärade kohaldamist, mis on praegu lubatud eranditena direktiivi 2006/112/EÜ VIII jaotise 4. peatüki ja direktiivi 2006/112/EÜ lisa X alusel ning mis muidu kaotaks selle korra jõustumisel kehtivuse.

¹ ELT C , , lk .

² ELT C , , lk .

³ ELT L 347, 11.12.2006, lk 1.

⁴ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele käibemaksu tegevuskava kohta – „Ühtse ELi käibemaksuala suunas – On aeg otsustada“ (COM(2016) 148 final, 7.4.2016).

⁵ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele „Käibemaksu tegevuskava järeelmeetmetest – ühtse ELi käibemaksuala suunas – aeg tegutseda“ (COM(2017) 566 final, 4.10.2017).

- 4) Lõpliku käibemaksukorra alusel koheldakse kõiki liikmesriike võrdselt ja nende suhtes peaksid vähendatud maksumäärade kehtestamisel kehtima samad piirangud, mis peaksid jääma erandiks harilikust maksumäärast. Niisugust võrdset kohtlemist, ilma et piirataks liikmesriikide praegust paindlikkust käibemaksumäärade kehtestamisel, on võimalik saavutada selliselt, et liikmesriikidel võimaldatakse kohaldada kahele vähemalt 5-protsendilisele vähendatud maksumäärale lisaks vähendatud maksumäära, mille suhtes ei kehti miinimummäära nõuet, ja maksuvabastust koos sisendkäibemaksu mahaarvamise õigusega.
- 5) Olukorras, kus maksustamiskord ei põhine sihtkohariigis maksustamise põhimõttel, võivad tekkida konkurentsimoonutused. Niisuguse olukorraga on tegemist eelkõige siis, kui reisivõimalusi pakutakse ühe teenusena reisibüroode erikorra alusel ja kaupu tarnitakse kasutatud kaupade, kunstiteoste, kollektsiooni- ja antiikesemete suhtes kohaldatav erikorra alusel, kuid ka teatavatel juhtudel seoses selliste kaupade või teenustega, nagu finantsteenused, mis on maksuvabad ilma mahaarvamisoigusega, kuid mille suhtes võib anda maksustamisõiguse. Selliste moonutuste vähendamiseks tuleks koostada loetelu kaupadest ja teenustest, mille suhtes kohaldatakse harilikku käibemaksumäära („negatiivne loetelu“), mis põhineb tegevusaladel põhineval toodete statistilisel klassifikaatoril. Loetelu tuleks iga viie aasta järel läbi vaadata.
- 6) Selleks et vältida põhjendamatut keerukust ja sellega kaasnevat ettevõtluskulude suurenemist, eelkõige ühendusesiseses kaubanduses, ei tuleks lõplikus käibemaksusüsteemis lubada vähendatud maksumäärade kohaldamist selliste kaupade ja teenuste suhtes, mida saab kasutada majandustegevuse vahesisendina. Selliseid maksumäärasid tuleks kohaldada üksnes lõpptarbijate huvides ja nende kehtestamine peaks tagama erinevate maksukohustuslaste poolt tarnitud sarnaste kaupade ja osutatud teenuste võrdse kohtlemise. Neid tuleks seega kohaldada üldise huvi eesmärgi järjekindlaks saavutamiseks.
- 7) Selleks et säiliks liikmesriikide rahanduse usaldusväärsus ja et hoida ära makromajanduslikku tasakaalustamatust, tuleb tagada otstarbekas tulude tase. Kuna käibemaks on oluline tuluallikas, on riigieelarvete kaitsmiseks oluline kehtestada minimaalne kaalutud keskmise käibemaksumäär, mida liikmesriigid peavad alati järgima.
- 8) Kuigi teatavates äärepoolseimates piirkondades on endiselt võimalik kohaldada erinevaid maksumäärasid, tuleb tagada, et harilik maksumäär on vähemalt 15 %.
- 9) Käesoleva direktiivi eesmärk on tagada, et liikmesriikidel on võrdsed võimalused vähendatud maksumäärasid kohaldada. Kuna käesoleva direktiivi eesmärke ei suuda liikmesriigid piisavalt saavutada, küll aga saab neid kehtivate piirangute tõttu paremini saavutada liidu tasandil, võib liit võtta meetmeid kooskõlas Euroopa Liidu lepingu artiklis 5 sätestatud subsidiaarsuse põhimõttega. Kõnealuses artiklis sätestatud proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt ei lähe käesolev direktiiv nimetatud eesmärkide saavutamiseks vajalikust kaugemale.
- 10) Vastavalt liikmesriikide ja komisjoni 28. septembri 2011. aasta ühisele poliitilisele deklaratsioonile selgitavate dokumentide kohta⁶ kohustuvad liikmesriigid põhjendatud juhtudel lisama ülevõtmismeetmeid käsitlevale teatele ühe või mitu dokumenti, milles selgitatakse seost direktiivi osade ja liikmesriikide ülevõtvate õigusaktide vastavate

⁶ ELT C 369, 17.12.2011, lk 14.

osade vahel. Käesoleva direktiivi puhul leiab seadusandja, et selliste dokumentide edastamine on põhjendatud.

- 11) Direktiivi 2006/112/EÜ VIII jaotise 4. peatüki ja direktiivi 2006/112/EÜ lisa X alusel lubatud erandid peaksid aeguma kuupäeval, kui jõustub direktiiv sihtliikmesriigis maksustamisel põhineva lõpliku käibemaksusüsteemi toimimiseks vajalike üksikasjalike tehniliste sätete kehtestamise kohta. Käesolev direktiiv ja direktiiv sihtliikmesriigis maksustamisel põhineva lõpliku käibemaksusüsteemi toimimiseks vajalike üksikasjalike tehniliste sätete kehtestamise kohta tuleks seetõttu üle võtta üheks ja samaks kuupäevaks ning nende direktiivide järgimiseks vajalikke riiklikke õigusnorme tuleks kohaldada sellest kuupäevast alates. Kuni selle kuupäevani tuleks kohaldada direktiivis 2006/112/EÜ (sh selle lisades) kehtestatud käibemaksumäärasid käsitlevaid sätteid.

- 12) Seepärast tuleks direktiivi 2006/112/EÜ vastavalt muuta,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA DIREKTIIVI:

Artikkel 1

Direktiivi 2006/112/EÜ muudetakse järgmiselt.

- 1) Artikli 94 lõige 2 jäetakse välja;
- 2) Artikkel 98 asendatakse järgmisega:

„Artikkel 98

1. Liikmesriigid võivad kohaldada kas üht või kaht vähendatud maksumäära.

Vähendatud maksumäärad määratakse kindlaks teatud protsendina maksustatavast väärtusest ning see protsent ei või olla madalam kui 5 protsenti.

2. Erandina lõikest 1 võivad liikmesriigid kahele vähendatud maksumäärale lisaks kohaldada vähendatud maksumäära, mis on madalam kui 5-protsendiline miinimummäär, ja maksuvabastust koos eelmises etapis tasutud käibemaksu mahaarvamiseega.

3. Lõigete 1 ja 2 alusel kohaldatud vähendatud maksumääradest võivad kasu saada üksnes lõpptarbijad ja nende kohaldamine peab järjepidevalt teenima üldist huvi pakkuvat eesmärki.

Lõigetes 1 ja 2 osutatud vähendatud maksumäärasid ja maksuvabastusi ei või kohaldada IIIa lisas loetletud kaupade ja teenuste kategooriate suhtes.“;

- 3) Artikkel 99 jäetakse välja;
- 4) Lisatakse artikkel 99a:

„Artikkel 99 a

Liikmesriigid tagavad artiklites 97 ja 98 osutatud maksumäärade kehtestamisel, et kaalutud keskmine käibemaksumäär, mis arvutatakse nõukogu määruse (EMÜ, Euratom) nr 1553/89 (*) artikli 4 alusel, on alati kõrgem kui 12 %.

(*) Nõukogu 29. mai 1989. aasta määrus (EMÜ, Euratom) nr 1553/89 käibemaksust laekuvate omavahendite kogumise kindla ühtse korra kohta (EÜT L 155, 7.6.1989, lk 9)“;

- 5) Artikkel 100 asendatakse järgmisega:

„Artikkel 100

Komisjon esitab 31. detsembriks 2026 ning edaspidi iga viie aasta järel nõukogule aruande IIIa lisa kohaldamisala kohta, millele lisatakse vajadusel ettepanekud kõnealuse lisa muutmiseks.“;

- 6) Artiklid 101, 102, 103 ja 104a jäetakse välja.

- 7) Artiklit 105 muudetakse järgmiselt:

- a) lõige 1 jäetakse välja;

- b) lõige 2 asendatakse järgmisega:

„2. Portugal võib Assooride ja Madeira autonoomsetes piirkondades sooritatud tehingute suhtes ja otse nendesse piirkondadesse tehtava impordi suhtes kohaldada mandri maksumääraga võrreldes madalamat maksumäära. Harilik maksumäär ei või siiski olla madalam kui 15 %.“;

- 8) VIII jaotise 4. peatükk jäetakse välja;

- 9) Artikli 316 lõike 1 punkt c jäetakse välja;

- 10) Artikli 378 lõike 2 punkt b jäetakse välja;

- 11) Artikli 387 punkt c jäetakse välja;

- 12) III lisa jäetakse välja;

- 13) Lisatakse IIIa lisa, mille tekst on esitatud käesoleva direktiivi lisas.

Artikkel 2

1. Liikmesriigid võtavad vastu ja avaldavad hiljemalt sihtliikmesriigis maksustamisel põhineva lõpliku käibemaksusüsteemi toimimiseks vajalike üksikasjalike tehniliste sätete kehtestamise direktiivi ülevõtmise kuupäevale vastaval kuupäeval käesoleva direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid. Nad edastavad kõnealuste õigus- ja haldusnormide teksti viivitamata komisjonile.

Liikmesriigid kohaldavad neid sätteid alates sihtliikmesriigis maksustamisel põhineva lõpliku käibemaksusüsteemi toimimiseks vajalike üksikasjalike tehniliste sätete kehtestamise direktiivi järgimiseks vajalike sätete kohaldamise kuupäevale vastavast kuupäevast.

Komisjon avaldab *Euroopa Liidu Teatajas* teadaande esimeses ja teises lõigus osutatud kuupäevade kohta.

Kui liikmesriigid võtavad need normid vastu, lisavad nad nendesse normidesse või nende normide ametliku avaldamise korral nende juurde viite käesolevale direktiivile. Liikmesriigid määravad sellise viitamise viisi.

2. Liikmesriigid edastavad komisjonile käesoleva direktiiviga reguleeritavas valdkonnas vastu võetavate põhiliste siseriiklike õigusnormide teksti.

Artikkel 3

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

Artikkel 4

Käesolev direktiiv on adresseeritud liikmesriikidele.

Brüssel,

*Nõukogu nimel
eesistuja*