



Brüssel, 23.1.2019
COM(2019) 10 final

2019/0007 (NLE)

Ettepanek:

NÕUKOGU RAKENDUSOTSUS,

**millega antakse Poolale luba kehtestada erimeede, millega tehakse erand direktiivi
2006/112/EÜ (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi) artiklist 226**

SELETUSKIRI

Vastavalt 28. novembri 2006. aasta direktiivi 2006/112/EÜ (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi) (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 kogumist või hoida ära teatavat liiki maksudest kõrvalehoidumist või maksustamise vältimist.

Kirjas, mille komisjon registreeris 15. mail 2018, taotles Poola luba kohaldada erandit käibemaksudirektiivi artiklist 226 käibemaksu arvete esitamise nõuete kohta ning kehtestada kohustuslik jagatud maksmise mehhanism pettusealdislike kaupade tarne ja teenuste osutamise puhul, mille suhtes kohaldatakse Poolas enamasti pöördmaksustamist ja solidaarset vastutust. Käibemaksudirektiivi artikli 395 lõike 2 kohaselt teatas komisjon 3. septembri 2018. aasta kirjaga Poola taotlusest teistele liikmesriikidele. Komisjon teatas 4. septembri 2018. aasta kirjaga Poolale, et komisjonil on taotluse hindamiseks kogu vajalik teave.

1. ETTEPANEKU TAUST

• Ettepaneku põhjused ja eesmärgid

Käibemaksupettuse vastu võitlemiseks kavatseb Poola kehtestada kohustusliku jagatud maksmise mehhanismi käibemaksu tasumiseks teatavate pettusealdislike kaupade tarne ja teenuste osutamise puhul.

Jagatud maksmise mehhanism on alternatiivne käibemaksu kogumise süsteem. Tavamenetluse kohaselt võtab käibemaksukohustuslane konkreetse tehingu eest oma kliendilt (või kolmandalt isikult) maksustatava väärtuse ja käibemaksu (kui see on kohaldatav). Seejärel kajastab käibemaksukohustuslane seda tehingut oma perioodilises käibedeklaratsioonis. Käibedeklaratsioonist tulenevalt peab maksukohustuslane tasuma maksuhaldurile käibemaksu või saab maksuhaldurilt käibemaksutagastuse. Kui käibemaks kuulub tasumisele, maksab maksukohustuslane käibemaksu liikmesriigile kindlaks määratud korrapärasusega (kord kuus, kord kvartalis jne). Jagatud maksmine muudab seda (regulaarset) tehinguahelat, kuna tasumisele kuuluv käibemaks ja tasumisele kuuluv maksustatav väärtus tuleb maksta eraldi. Kui tarnijale kohalduvad jagatud maksmise sätted, peab tal lisaks tavalisele pangakontole olema ka eraldi kinnine käibemaksukonto. Kinnist käibemaksukontot võib kasutada üksnes selleks, et saada klientidelt käibemaksu ja maksta käibemaksu tarnijatele. Sellisel juhul maksab ostja maksustatava väärtuse üldjuhul tarnija harilikule pangakontole ja tarnetelt tasutava käibemaksu tarnija kinnisele käibemaksukontole.

Poola väidab, et ehkki pettustega võitlemiseks on võetud mitmesuguseid meetmeid (nt pöördmaksustamise ja kliendi solidaarse vastutuse kehtestamine, auditeerimise standardfaili kasutuselevõtt, rangemad reeglid käibemaksukohustuslasena registreerimiseks ja maksukohustuslaste registrist kustutamiseks, auditite hulga suurendamine jne), ei suuda senised lahendused välistada käibemaksupettuseid ega suurendada käibemaksutulu. Hiljutise uuringu alusel, mis käsitles käibemaksulõhet EL 28 liikmesriikides,¹ on käibemaksulõhe Poolas 25 %. Poola on seisukohal, et kohustusliku jagatud maksmise mehhanismi rakendamine kõrvaldab käibemaksupettused juba eos. Jagatud maksmise mudeli tulemusel võib maksukohustuslane kasutada talle kuuluvale eraldi käibemaksukontole hoiustatud käibemaksusummat üksnes piiratud eesmärkidel, täpsemalt kohustusliku käibemaksu maksmiseks maksuhaldurile või käibemaksu maksmiseks tarnijatelt saadud arvete pealt. See

¹ Uuring ja aruanded käibemaksulõhe kohta EL 28 liikmesriikides: 2018. aasta lõpparuanne.

aitab paremini tagada, et maksuhaldurini jõuaks kogu käibemaks, mille maksukohustuslane peaks riigikassasse kandma.

Seega kehtestas Poola 1. juulil 2018 vabatahtliku jagatud maksmise mehhanismi. Seejuures leiab Poola, et nendes valdkondades, mis on käibemaksupettuste eest kaitsetumad ning kus taolisi pettuseid on juba aastaid tuvastatud, tasub minna veelgi kaugemale ja kehtestada kohustuslik jagatud maksmise mehhanism. Nende valdkondade hulka kuuluvad sellised majandusharud nagu terase-, vanametalli-, elektroonikaseadmete, kulla-, mitteraudmetallide, kütuse- ja plastitööstus, mille suhtes kohaldatakse Poolas üldjuhul pöördmaksustamist ja solidaarset vastutust (jagatud maksmise mehhanismiga hõlmatavate sektorite loetelu on esitatud otsuse lisas).

Kohustuslikku jagatud maksmise mudelit kohaldatakse maksukohustuslaste omavaheliste konkreetsete tarnete suhtes (ettevõtjatevahelised kaubatarned) ning see hõlmab üksnes elektroonilisi pangaülekandeid. Pank toimib jagajana ning tegutseb selle nimel, et kanda kliendi tasutud summa üle tarnija vastavatele kontodele, st kanda maksusumma kaupleja tavalisele pangakontole ja käibemaks kaupleja kinnisele käibemaksukontole. Kinnisel käibemaksukontol olevad vahendid kuuluvad maksukohustuslasele, aga maksukohustuslase võimalused neid vahendeid käsutada piirduvad põhimõtteliselt maksuhaldurile tasumisele kuuluva või tarnijatelt saadud arvetest tuleneva käibemaksu maksmisega.

Kui maksukohustuslane esitab väljundkäibemaksu ületava sisendkäibemaksu ülejäägi käibedeklaratsioonis tagastamisele kuuluva käibemaksusummana, tuleb see summa Poolas kehtivate üldiste eeskirjade kohaselt maksta maksukohustuslase tavalisele pangakontole 60 päeva jooksul. Selleks, et vähendada jagatud maksmise mudeli mõju kauplejate rahavoole, näeb Poola ette kiirema menetluse liigse sisendkäibemaksu tagasimaksmiseks. Maksukohustuslase taotlusel makstakse raha tagasi 25 päeva jooksul. Ühtlasi rõhutas Poola taotluses, et esmatähtsaks küsimuseks saab käibemaksutagastuste tõhususe ja õigeaegsuse tagamine.

Poola sõnul ei tohiks jagatud maksmise süsteemiga kaasneda olulisi kulusid, sest need kulud on enamasti seotud süsteemi rakendamise ja hooldamisega ning pangakonto haldamisega. Käibemaksukonto avamise ja käigus hoidmisega seotud kulud ei jää maksukohustuslaste kanda, sest pank ei küsi käibemaksukonto eest vahendus- ega muid tasusid.

Kohustuslikku jagatud maksmise mehhanismi kohaldatakse ka nendele kauplejatele, kelle püsiv tegevuskoht ei ole Poolas. Sellistel kauplejatel peab olema Poola pangandusseadusele vastav pangakonto. Seoses sellega kinnitas Poola komisjonile, et kohustusega avada Poolas pangakonto ei kaasne mingeid lisakulusid kauplejatele, kelle püsiv tegevuskoht ei ole Poolas, sest Poolas pangakonto avamine ja hoidmine on maksukohustuslastele tasuta.

Jagatud maksmise mehhanismi sujuvaks toimimiseks tuleb tarnijate väljastatavatele arvetele kanda teave kohustusliku jagatud maksmise mehhanismi kasutamise kohta. Artikkel 226 sisaldab loetelu andmetest, mis tuleb arvetel esitada. Liikmesriikidel pole kaalutusõigust arvetele andmete lisamiseks. Arvestades tõsiasja, et jagatud maksmise mehhanismi rakendamiseks tuleb see arvel eraldi ära mainida, taotles Poola erandit käibemaksudirektiivi artiklist 226.

Poola kavandatav kohustuslik jagatud maksmise mehhanism toob maksukohustuslaste jaoks kaasa olulised muudatused. Kuna see süsteem on vabatahtlikkuse alusel toiminud juba alates 1. juulist 2018, on maksukohustuslased saanud sellega tutvuda.

Arvestades eespool kirjeldatud, on komisjon seisukohal, et lisas loetletud pettusealdisde kaupade tarne ja teenuste osutamise puhul võib kohustuslik jagatud maksmise mehhanism anda häid tulemusi võitlemaks maksupettuste vastu. Seega tehakse ettepanek lubada erand alates 1. märtsist 2019 kuni 28. veebruarini 2022.

Arvestades erandi uudsust ja laiaulatuslikkust, tuleb selle erandi raames siiski tagada vajalik järelkontroll, esmajoones seoses mõjuga, mida meede avaldab käibemaksupettuste tasemele ja maksukohustuslastele (käibemaksutagastused, administratiivne koormus, maksukohustuslaste kulud jne). Seetõttu palutakse Poolal esitada aruanne meetme mõju kohta, kui selle jõustumisest on möödunud kaheksateist kuud.

- **Kooskõla poliitikavaldkonnas praegu kehtivate õigusnormidega**

Erandit võib lubada käibemaksudirektiivi artikli 395 alusel selleks, et lihtsustada käibemaksu kogumise menetlust ning ära hoida teatavat maksudest kõrvalehoidumist ja maksustamise vältimist. Poola taotles erandit, et võidelda maksudest kõrvalehoidumisega sektorites, kus on juba aastaid tuvastatud käibemaksupettuseid. Erand on kooskõlas poliitikavaldkonnas praegu kehtivate õigusnormidega.

Nõukogu rakendusotsusega (EL) 2017/784² anti Itaaliale samalaadne erand jagatud maksmise mehhanismi kohaldamiseks. Itaalia jagatud maksmise süsteemi kohaselt makstakse tasumisele kuuluv käibemaks maksuhalduri juures kinnisele käibemaksukontole. Itaalia erandi ulatus on piiratud tarnetega riigiasutustele, riigi kontrollitavatele majandusüksustele ja mitmele börsil noteeritud äriühingule.

Rumeenia taotles samuti erandit, et kohaldada teatavate maksukohustuslaste tarnetele jagatud maksmise mehhanismi. Rumeenia jagatud maksmise mehhanismi puhul tekitab suuri küsimusi selle proportsionaalsus ja ühilduvus aluslepinguga. Seetõttu esitas komisjon vastuväiteid Rumeenia taotlusele erandi saamiseks³.

2. ÕIGUSLIK ALUS, SUBSIDIAARSUS JA PROPORTSIONAALSUS

- **Õiguslik alus**

Käibemaksudirektiivi artikkel 395.

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

Pidades silmas ettepaneku aluseks olevat käibemaksudirektiivi sätet, ei kohaldata subsidiaarsuse põhimõtet.

- **Proportsionaalsus**

Ettepanek on proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas järgmistel põhjustel.

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

² Nõukogu 25. aprilli 2017. aasta rakendusotsus (EL) 2017/784, millega antakse Itaalia Vabariigile luba kohaldada erimeedet, millega tehakse erand direktiivi 2006/112/EÜ (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi) artiklitest 206 ja 226, ja tunnistatakse kehtetuks rakendusotsus (EL) 2015/1401 (ELT L 118, 6.5.2017, lk 17).

³ Komisjoni teatis nõukogule vastavalt nõukogu direktiivi 2006/112/EÜ artiklile 395, COM/2018/666 final.

Ajaliselt piiratud ja konkreetsete tarnete kohta kehtiv erand on ette nähtud kohaldamiseks sektorites, kus on probleeme maksupettustega. Seega on erimeede kooskõlas taotletava eesmärgiga, st see aitab võidelda maksupettustega.

Arvestades erandi uudsust ja laiaulatuslikkust, peab Poola esitama aruande meetme mõju kohta käibemaksupettuste tasemele ja maksukohustuslastele (käibemaksutagastused, halduskoormus, maksukohustuslaste kulud jne), kui meetme jõustumisest Poolas on möödunud kaheksateist kuud.

- **Vahendi valik**

Kavandatav vahend: 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, sest selle saab adresseerida konkreetsele liikmesriigile.

3. JÄRELHINDAMISE, SIDUSRÜHMADEGA KONSULTEERIMISE JA MÕJU HINDAMISE TULEMUSED

- **Konsulteerimine sidusrühmadega**

Käesolev ettepanek põhineb Poola esitatud taotlusel ja käsitleb ainult seda liikmesriiki.

- **Eksperdiarvamuste kogumine ja kasutamine**

Välisekspertide arvamusi ei olnud vaja kasutada.

- **Mõjuhindang**

Nõukogu rakendusotsuse ettepanekuga lubatakse Poolal teha erand käibemaksudirektiivi artiklist 226 ja kehtestada kohustuslik jagatud maksmise mehhanism käibemaksu tasumiseks teatavate kaubatarnete ja teenuste osutamise pealt.

Nõudes tasumisele kuuluva käibemaksu kandmist tarnija kinnisele käibemaksukontole, püütakse nõukogu rakendusotsusega võidelda maksupettustega, milleks on käibemaksu tasumata jätmine pettusealdiste kaupade tarnijate ja teenuste osutajate poolt. Maksukohustuslasele kuuluvale eraldi käibemaksukontole hoiustatud käibemaksusummat võib kasutada üksnes piiratud eesmärkidel, täpsemalt kohustusliku käibemaksu maksmiseks maksuhaldurile või käibemaksu maksmiseks tarnijatelt saadud arvete pealt. See aitab paremini tagada, et maksuhaldurini jõuaks kogu käibemaks, mille maksukohustuslane peaks riigikassasse kandma.

Maksukohustuslane ei saa kinnisel käibemaksukontol olevaid vahendeid käsutada muuks kui maksuhaldurile tasumisele kuuluva või tarnijatelt saadud arvetest tuleneva käibemaksu maksmiseks ja see mõjutab kaupleja rahavoogu. Kui maksuhaldur tunnistab, et sisendkäibemaksu ülejääk ületab väljundkäibemaksu, näeb Poola sellega kaasneva ebasoodsa mõju vähendamiseks ette kiirema menetluse sisendkäibemaksu ülejäägi tagasimaksmiseks. Maksukohustuslase taotlusel makstakse raha tagasi 25 päeva jooksul, mitte 60 päeva jooksul, nagu nähakse ette tavamenetlusega. Ühtlasi rõhutas Poola taotluses, et esmatähtsaks küsimuseks saab käibemaksutagastuste tõhususe ja õigeaegsuse tagamine.

Kohustuslik jagatud maksmise mehhanism kehtib ka nende kauplejate kohta, kelle püsiv tegevuskoht ei ole Poolas, kui nad tegelevad sellise kaubatarne või selliste teenuste osutamisega, millele kohaldatakse Poolas kohustuslikku jagatud maksmist. Sellistel

kauplejatel peab olema Poola pangandusseadusele vastav pangakonto. Seoses sellega kinnitas Poola komisjonile, et kohustusega avada Poolas pangakonto ei kaasne mingeid lisakulusid kauplejatele, kelle püsiv tegevuskoht ei ole Poolas, sest Poolas pangakonto avamine ja hoidmine on maksukohustuslastele tasuta.

4. MÕJU EELARVELE

Meede ei mõjuta ebasoodsalt käibemaksupõhiselt laekuvaid liidu omavahendeid.

5. MUU TEAVE

Ettepanek sisaldab aegumisklauslit; erandi kehtivus lõppeb automaatselt.

Ettepanek:

NÕUKOGU RAKENDUSOTSUS,

millega antakse Poolale luba kehtestada erimeede, millega tehakse erand direktiivi 2006/112/EÜ (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi) artiklist 226

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut,

võttes arvesse nõukogu 28. novembri 2006. aasta direktiivi 2006/112/EÜ, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi,⁴ eriti selle artikli 395 lõiget 1,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut

ning arvestades järgmist:

- (1) Kirjas, mille komisjon registreeris 15. mail 2018, taotles Poola luba kohaldada erandit direktiivi 2006/112/EÜ artiklist 226 ning nõuda, et arvetele, mis on väljastatud pettusealdiste kaupade tarne ja teenuste osutamise kohta, mille suhtes kohaldatakse Poolas enamasti pöördmaksustamist ja solidaarset vastutust, lisataks spetsiaalne avaldus, millega nõutakse käibemaksu tasumist tarnija kinnisele käibemaksukontole. Poola taotles erandit kolmeks aastaks alates 1. jaanuarist 2019 kuni 31. detsembrini 2021.
- (2) Direktiivi 2006/112/EÜ artikli 395 lõike 2 teise lõigu kohaselt edastas komisjon 3. septembri 2018. aasta kirjaga Poola taotluse teistele liikmesriikidele. Komisjon teatas 4. septembri 2018. aasta kirjaga Poolale, et komisjonil on taotluse hindamiseks kogu vajalik teave.
- (3) Ehkki Poola on võtnud pettustega võitlemiseks mitmesuguseid meetmeid (nt pöördmaksustamise ja kliendi solidaarse vastutuse kehtestamine, auditeerimise standardfaili kasutuselevõtt, rangemad reeglid käibemaksukohustuslasena registreerimiseks ja maksukohustuslaste registrist kustutamiseks, auditite hulga suurendamine jne), ei suuda need Poola hinnangul siiski välistada käibemaksupettuseid.
- (4) Poola on seisukohal, et jagatud maksmise mehhanismi rakendamine kõrvaldab käibemaksupettused. Jagatud maksmise mudeli alusel võib maksukohustuslasele kuuluvale eraldi käibemaksukontole hoiustatud käibemaksusummat kasutada üksnes piiratud eesmärkidel, täpsemalt kohustusliku käibemaksu maksmiseks maksuhaldurile või käibemaksu maksmiseks tarnijatelt saadud arvete pealt. See aitab paremini tagada, et maksuhaldurini jõuaks kogu käibemaks, mille maksukohustuslane peaks kandma Poola riigikassasse.
- (5) 1. juulil 2018 kehtestas Poola vabatahtliku jagatud maksmise mehhanismi. Poola leiab, et käibemaksupettuste eest kaitsetumates valdkondades tuleks kehtestada kohustuslik jagatud maksmise mehhanism. Selliste valdkondade alla kuuluvad elektroonikaseadmete, mitteraudmetallide, terase-, vanametalli-, kulla-, kütuse- ja

⁴ ELT L 347, 11.12.2006, lk 1.

plastitööstus, mille suhtes kohaldatakse Poolas üldjuhul pöördmaksustamist ja solidaarset vastutust.

- (6) Kohustuslikku jagatud maksmise mudelit kohaldatakse maksukohustuslaste omavaheliste tarnete (ettevõtjatevaheliste kaubatarnete) suhtes seoses lisas loetletud kaupade ja teenustega ning see hõlmab üksnes elektroonilisi pangaülekandeid.
- (7) Kui maksukohustuslane esitab väljundkäibemaksu ületava sisendkäibemaksu ülejäägi käibedeklaratsioonis tagastamisele kuuluva summana, tagastatakse see summa maksukohustuslase tavalisele pangakontole üldjuhul 60 päeva jooksul. Seejuures on Poola teatanud, et tagasimakse toimub 25 päeva jooksul, kui tehingule kohaldatakse kohustuslikku jagatud maksmise mudelit ja käibemaksukontot käsutav maksukohustuslane esitab vastava taotluse.
- (8) Käibemaksukonto avamise ja käigus hoidmisega seotud kulud ei jää maksukohustuslaste kanda, sest pank ei kohalda käibemaksukontole mingeid vahendus- ega muid tasusid.
- (9) Kohustuslikku jagatud maksmise mehhanismi kohaldatakse kõikidele kauplejatele, sh nendele, kelle püsiv tegevuskoht ei ole Poolas. Kauplejatel peab olema Poola pangandusseadusele vastav pangakonto. Seoses sellega kinnitas Poola, et kohustusega avada Poolas pangakonto ei kaasne kauplejatele mingeid lisakulusid, sest käibemaksu maksete jaoks pangakonto avamine ja hoidmine on maksukohustuslastele Poolas tasuta.
- (10) Poola kavandatav kohustuslik jagatud maksmise mehhanism toob maksukohustuslaste jaoks kaasa olulised muudatused. Kuna see süsteem on vabatahtlikkuse alusel toiminud juba alates 1. juulist 2018, on maksukohustuslased saanud sellega tutvuda.
- (11) Komisjon on seisukohal, et pettusealdiste kaupade tarne ja teenuste osutamise puhul võib kohustuslik jagatud maksmise mehhanism anda häid tulemusi võitlemaks maksupettuste vastu. Tavaliselt lubatakse erandeid piiratud ajaks. Seega tuleks Poola taotletud erandit lubada alates 1. märtsist 2019 kuni 28. veebruarini 2022.
- (12) Arvestades erandi uudsust ja laiaulatuslikkust, tuleb selle erandi raames tagada vajalik järelkontroll, esmajoones seoses mõjuga, mida meede avaldab käibemaksupettuste tasemele ja maksukohustuslastele (käibemaksutagastused, administratiivne koormus, maksukohustuslaste kulud jne). Seetõttu peaks Poola esitama aruande meetme mõju kohta, kui riigisisese meetme jõustumisest on möödunud kaheksateist kuud.
- (13) Erandi kohaldamine ei mõjuta lõpptarbimise etapis kogutava maksutulu kogusummat ega mõjuta ebasoodsalt käibemaksupõhiselt laekuvaid liidu omavahendeid,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA OTSUSE:

Artikkel 1

Erandina direktiivi 2006/112/EÜ artiklist 226 lubatakse Poolal nõuda, et arvetele, mis väljastatakse maksukohustuslaste omavaheliste tarnete kohta seoses otsuse lisas loetletud kaupade ja teenustega, mille puhul tarnete eest tasutakse elektrooniliste pangaülekannetega, lisataks spetsiaalne nõue käibemaksu maksmiseks tarnija Poolas avatud eraldiseisvale ja kinnisele käibemaksukontole.

Artikkel 2

Poola peab komisjonile teatama riigisisese meetmest, millele viidatakse artiklis 1.

Poola peab komisjonile esitama aruande artiklis 1 viidatud meetme üldisest mõjust käibemaksupettuste tasemele ja asjaomastele maksukohustuslastele 18 kuu jooksul pärast meetme jõustumist Poolas.

Artikkel 3

Käesolev otsus kehtib alates 1. märtsist 2019 kuni 28. veebruarini 2022.

Artikkel 4

Käesolev otsus on adresseeritud Poola Vabariigile.

Brüssel,

*Nõukogu nimel
eesistuja*