



Brüssel, 15.7.2020
COM(2020) 312 final

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

**ÕIGLASE JA LIHTSA MAKSUSTAMISE TEGEVUSKAVA,
MILLEGA TOETATAKSE MAJANDUSE TAASTAMISE STRATEEGIAT**

1. Üldine taust – ELi maksupoliitika üleminekuaegadel

Enneolematu COVID-19 kriis on tõsiselt häirinud majandust nii ELis kui ka mujal maailmas. EL, selle institutsioonid, liikmesriigid, ettevõtjad ja kodanikud seisavad silmitsi tohutu kriisiga sellel murrangulisel ajal, mida kujundavad kliima- ja keskkonnaprobleemid, digipööre, kasvav ebavõrdsus ja geopoliitilised muutused.

Komisjoni eesmärk on juhtida üleminekut keskkonnahoidlikumale ja digitaalsemale maailmale, mis on kooskõlas meie sotsiaalse turumajanduse põhimõtetega. Nende eesmärkide saavutamisel on kesksel kohal õiglane, tõhus ja jätkusuutlik maksustamine: ELi maksupoliitika peab tagama, et kõik – alates üksikisikutest ja lõpetades ettevõtetega – maksavad oma õiglase osa. Samas tuleb ELi maksupoliitika kujundada nii, et nii ettevõtted kui ka kodanikud saaksid maksimaalset kasu ühtsest turust, töötaksid ja investeeriksid piiriüleselt, tegeleksid innovatsiooniga ja looksid töökohti. Samal ajal tuleb luua ka õiged stiimulid kestlikuks ja kliimasõbralikuks käitumiseks, sealhulgas kestlikeks investeeringuteks, ning tagada, et järgitakse „saastaja maksab“ põhimõtet.

Õiglane ja tõhus maksustamine muutub järgnevatel kuudel ja aastatel veelgi olulisemaks, kuna EL ja rahvusvaheline kogukond püüavad taastuda COVID-19 kriisi tagajärgedest. Nagu rõhutati komisjoni teatises „Euroopa võimetus: parandame vead ja teeme ettevalmistusi järgmise põlvkonna jaoks“¹, tõhustab komisjon võitlust maksupettuste ja muude ebaausate tavade vastu, tagamaks, et majanduse taastamise keskmes on solidaarsus ja õiglus. See aitab liikmesriikidel saada maksutulu, mida on vaja praegusest kriisist tingitud suurte probleemide lahendamiseks. Käesoleva teatisega täidetakse see kohustus ning esitatakse „Õiglase ja lihtsa maksustamise tegevuskava, millega toetatakse majanduse taastamise strateegiat“, mis sisaldab 25 meetet. Selle eesmärk on tegeleda kahe praegusest kriisist tuleneva probleemiga: toetada majanduse kiiret ja kestlikku taastamist ning tagada piisav riigitulu ELis. Tegevuskavas

- kirjeldatakse meetmeid, mille eesmärk on vähendada ühtsel turul ettevõtjate ees seisvaid maksutõkkeid. Maksude lihtsustamine parandab ettevõtluskeskkonda, suurendab ettevõtjate konkurentsivõimet ja aitab kaasa majanduskasvule;
- tehakse teatavaks mitu algatust, mis aitavad liikmesriikidel tagada kehtivate maksueeskirjade täitmist ja parandada maksukuulekust. Peame tagama, et liikmesriigid kindlustavad omale maksutulu, mida on vaja selleks, et rahastada reageerimist praegusest kriisist tulenevatele peamistele probleemidele, ilma et see tekitaks liigset koormust neile, keda kriis on juba niigi halvasti mõjutanud. Võitlus maksupettuse, maksustamise vältimise ja maksudest kõrvalehoidmise vastu on selles osas jätkuvalt väga oluline. Samuti peaks see aitama liikmesriikidel koguda õiglasemalt, paremini kohandatult, tulemuslikult ja tõhusalt tulu nii liikmesriikide kui ka ELi eelarve jaoks.

See tegevuskava on üks peamisi elemente järgmisteks aastateks ettenähtud ELi terviklikus ja kaugeleulatavas maksualases tegevuskavas, mis hõlmab ka järgmisi olulisi algatusi.

¹ COM(2020) 456 final.

- Hästi kavandatud maksusüsteemil on rohepöörde toetamisel oluline roll. Maksustamine kui poliitikavahend aitab saavutada kliimaneutraalsuse eesmärki 2050. aastaks ja teisi Euroopa roheline kokkuleppe keskkonnanäesmärke.² Samuti toob see avaliku sektori eelarvetesse täiendavaid maksutuluseid, et toetada rohepöörde jaoks vajalikke arukaid investeeringuid. Keskkonnamaksud aitavad anda tootjatele, kasutajatele ja tarbijatele õigeid hinnasignaale ja stiimuleid, et soodustada vähem saastavat tarbimist ja aidata saavutada kestlik majanduskasv. Samuti võivad need pakkuda võimalusi maksude vähendamiseks teistes valdkondades, näiteks tööjõu puhul, ning kui on tagatud tulu säilimine asjakohase sotsiaalkaitse pakkumiseks, võib neist olla kasu nii keskkonna- kui ka tööhõiveküsimuste käsitlemisel.
- **Äriühingu tulumaksu süsteemi põhjalik reform, et sobitada see süsteem tänapäevase ja üha digiteerituma majandusega,** on nüüd veelgi olulisem, et toetada majanduskasvu ja teenida vajalikku tulu õiglasel viisil, **viies maksustamisõigused vastavusse majandusliku väärtuse loomisega ja kehtestades ettevõtete kasumi tegeliku minimaalse maksumäära.** Komisjon toetab aktiivselt OECD ja G20 juhitud üleilmseid arutelusid ja on valmis tegutsema, kui rahvusvahelist kokkulepet ei saavutata. Enne aasta lõppu visandab komisjon üleilmsete arutelude järelmeetmena **21. sajandi äriühingute maksustamise tegevuskavas** järgmised sammud.
- **Üleilmne võitlus maksudest kõrvalehoidmise ja maksustamise vältimise vastu nõuab otsustavaid meetmeid.** Covid-19 puhangu tõttu on liikmesriikide ja liidu tasandil võetud enneolematuid meetmeid, et toetada liikmesriikide majandust ja hõlbustada selle taastamist. See hõlmab riigi sekkumist, et tagada likviidsus ja rahastamisvõimalused ettevõtjatele, kellest märkimisväärse osa suhtes on kohaldatud liidu riigiabi eeskirju. Maksualast koostööd mittetegevate jurisdiktsioonide ELi loetelu on koostatud selleks, et käsitleda ohte ELi liikmesriikide maksubaasidele. Seda arvesse võttes esitab komisjon soovitus, et liikmesriigid seaksid oma rahalise toetuse andmise liidu ettevõtjatele sõltuvusse sellest, et ELi loetellu kantud ettevõtjate ja jurisdiktsioonide vahel puuduksid seosed.
- ELi õiglase maksustamise tegevuskava täielikuks elluviimiseks tuleb kasutada kõiki olemasolevaid poliitilisi hoobasid. Sellega seoses uurib komisjon, kuidas täielikult ära kasutada Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) sätteid (sh artiklit 116), mis võimaldavad **võtta maksustamist käsitlevaid ettepanekuid vastu seadusandliku tavamenetluse teel.**

Lisaks nendele maksualastele juhtalgatustele **annab ELi maksupoliitika jätkuvalt panuse komisjoni laiemasse tegevuskavva.** Näiteks algatatakse tubakamaksu direktiivi³ ja alkoholiaktsiisi

² Sellised algatused nagu energiamaksu direktiivi läbivaatamine ja süsinikdioksiidi piirimaksu mehhanismi loomine on osa Euroopa rohelisest kokkulepest, mille eesmärk on luua riikide tasandil taust laiapõhjalisteks maksureformideks, kaotades toetused fossiilkütustele, nihutades maksukoormuse tööjõult saastamisele ja võttes arvesse sotsiaalseid kaalutlusi. Selle eesmärgi saavutamiseks tehtava töö osana korraldab komisjon 2020. aastal konverentsi „Keskkonnanahidlikum maksustamine“.

³ Nõukogu 21. juuni 2011. aasta direktiiv 2011/64/EL tubakatoodetele kohaldatava aktsiisi struktuuri ja määrade kohta (ELT L 176, 5.7.2011, lk 24–36).

direktiivide ⁴ ning horisontaalses aktsiidirektiivis ⁵ sisalduva üksikisikute piiriülese kauba soetamise sätte läbivaatamine, et aidata paremini kaasa rahvatervise eesmärkide saavutamisele ja vältida maksupettusi. Samuti jätkab komisjon oma õiglase, lihtsa ja jätkusuutliku maksustamise tegevuskava elluviimist Euroopa poolaasta raames, kaasates maksustamise kui vahendi, mille abil kujundada terviklik tegevuskava sotsiaalselt õiglaseks rohepöördeks, sealhulgas roheline eelarvestamise edendamise abil. Lisaks toetab komisjon jätkuvalt õiglase ja lihtsa maksustamise tegevuskava rakendamist, kasutades selleks oma tehnilise toe programme.

Õiglase ja lihtsa maksustamise maksupakett, millega toetatakse majanduse taastamise strateegiat – juuli 2020

Kõnealune maksupakett koosneb kolmest osast.

1. Käesolev teatis, milles visandatakse õiglase ja lihtsa maksustamise tegevuskava, millega toetatakse majanduse taastamise strateegiat, ning esitatakse mitmed tulevased algatused otsese ja kaudse maksustamise valdkonnas.
2. Seadusandlik **ettepanek⁶ halduskoostöö direktiivi⁷ läbivaatamiseks**, millega:
 - võetakse kasutusele **automaatne teabevahetus liikmesriikide maksuhaldurite vahel seoses müüjate poolt digiplatvormidel loodud sissetuleku/tuluga**; teave aitab maksuhalduritel kontrollida, kas digiplatvormide kaudu raha teenivad isikud maksavad asjakohase osa maksudest, ning
 - tugevdatakse halduskoostööd olemasolevate eeskirjade selgitamise abil.
3. Teatistes „Hea maksuhaldustava ELis ja mujal“⁸ antakse ülevaade hea maksuhaldustava tõhustamisel tehtud edusammudest ELis, aga ka väljaspool ELi, ning tehakse ettepanekuid parandamist vajavate valdkondade kohta. Peame tegutsema nii ELis kui ka kogu maailmas. Peamised tegevusvaldkonnad on järgmised:
 - äriühingute maksustamise **käitumisjuhendi** reform,
 - maksualast koostööd mittetegevate jurisdiktsioonide **ELi loetelu** läbivaatamine,
 - **hea maksuhaldustava** tugevdamiseks tehtavad parendused seoses ELi fondidega ja ELi liikmesriikide kaitsemeetmete parem kooskõlastatus ning
 - **arenguriikidest partnerite** toetamine hea maksuhaldustava edendamisel.

⁴ Nõukogu 19. oktoobri 1992. aasta direktiiv 92/83/EMÜ alkoholi ja alkoholsete jookide aktsiisimaksude struktuuri ühtlustamise kohta (EÜT L 316, 31.10.1992, lk 21–27) ja nõukogu 19. oktoobri 1992. aasta direktiiv 92/84/EMÜ alkoholi ja alkoholsete jookide aktsiisimäära ühtlustamise kohta (EÜT L 316, 31.10.1992, lk 29–31).

⁵ Nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiiv 2008/118/EÜ, mis käsitleb aktsiisi üldist korda ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 92/12/EMÜ (ELT L 9, 14.1.2009, lk 12).

⁶ COM(2020) 314 final.

⁷ Nõukogu 15. veebruari 2011. aasta direktiiv 2011/16/EL maksustamisalase halduskoostöö kohta (ELT L 64, 11.3.2011, lk 1).

⁸ COM(2020) 313 final.

2. Oleme juba palju saavutanud, kuid teha on veel küllalt

2.1 Maksupettuse, maksudest kõrvalehoidmise ja maksustamise vältimise vastane võitlus

Viimastel aastatel on EL suunanud oma jõupingutused maksudest kõrvalehoidmise vastu võitlemisele ja läbipaistvuse suurendamisele. Mitmed seadusandlikud algatused, sealhulgas murrangulise tähtsusega läbipaistvus ja liikmesriikide koostööprojektid, on muutnud maksumaksjate jaoks maksustamise vältimise ja maksudest kõrvalehoidmise keerulisemaks kui kunagi varem. Konkreetseks näiteks on maksustamise vältimise vastane direktiiv,⁹ komisjoni soovitus maksulepingute kuritarvitamise vastaste meetmete rakendamise kohta,¹⁰ eelotsuste läbipaistvuse eeskirjad¹¹ ja maksuhalduritevahelise riigipõhise aruandluse kehtestamine¹².

Maksuhalduritel on seetõttu tänapäeval rohkem vahendeid, mille abil avastada ja käsitleda kuritarvitusi ning teha koostööd teiste õiguskaitseasutustega. Nagu näitavad ELi halduskoostöö raamistiku hindamised, on automaatne teabevahetus ja ühismeetmed muutunud ELis liikmesriikide vahel tavaliseks.¹³ Maksuhaldurid on saanud juurdepääsu ka rahapesuvastasele teabele.¹⁴ Tänu ELi uutele eeskirjadele võimaliku agressiivse maksuplaneerimise skeemide kohta tuleb nüüd teatada ka maksustamise vältimise skeemidest.¹⁵

Alates 2021. aastast kohaldatava **e-kaubanduse käibemaksupaketiga**¹⁶ kaotati käibemaksuvabastus sellise kauba impordi puhul, mille väärtus ei ületa 22 eurot, kohustades tasuma käibemaksu kõigilt ELi imporditavatelt kaupadelt, mis vähendab pettuse võimalust. Tugevdatud on ka halduskoostöö vahendeid käibemaksu valdkonnas: Eurofisc¹⁷ saab nüüd omal algatusel teha koostööd ja vahetada teavet Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) ja Europoliga¹⁸; maksuhaldurid

⁹ Nõukogu 12. juuli 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/1164, millega nähakse ette siseturu toimimist otseselt mõjutavate maksustamise vältimise viiside vastased eeskirjad (ELT L 193, 19.7.2016, lk 1–14).

¹⁰ Komisjoni 28. jaanuari 2016. aasta soovitus (EL) 2016/136 maksulepingute kuritarvitamise vastaste meetmete rakendamise kohta (ELT L 25, 2.2.2016, lk 67–68).

¹¹ Nõukogu 8. detsembri 2015. aasta direktiiv (EL) 2015/2376, millega muudetakse direktiivi 2011/16/EL seoses kohustusliku automaatse teabevahetusega maksustamise valdkonnas (ELT L 332, 18.12.2015, lk 1–10).

¹² Nõukogu 25. mai 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/881, millega muudetakse direktiivi 2011/16/EL seoses kohustusliku automaatse teabevahetusega maksustamise valdkonnas (ELT L 146, 3.6.2016, lk 8–21).

¹³ Euroopa Komisjon. (2017). Määruse (EL) 904/2010 hindamine. Komisjoni talituste töödokument SWD(2017) 428 final (käibemaks). Euroopa Komisjon. (2019). Komisjoni talituste töödokument, milles käsitletakse nõukogu direktiivi (EL) 2011/16/EL (maksustamisalase halduskoostöö kohta ja direktiivi 77/799/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta) hindamist (SWD(2019) 328 final).

¹⁴ Nõukogu 6. detsembri 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/2258, millega muudetakse direktiivi 2011/16/EL seoses maksuhaldurite juurdepääsuga rahapesuvastasele teabele (ELT L 342, 16.12.2016, lk 1–3).

¹⁵ Nõukogu 25. mai 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/822, millega muudetakse direktiivi 2011/16/EL seoses kohustusliku automaatse teabevahetusega maksustamise valdkonnas aruantavate piiriüleste skeemide puhul (ELT L 139, 5.6.2018, lk 1).

¹⁶ Nõukogu direktiiv (EL) 2017/2455, nõukogu määrus (EL) 2017/2454, nõukogu rakendusmäärus (EL) 2017/2459, nõukogu direktiiv (EL) 2019/1995, nõukogu rakendusmäärus (EL) 2019/2026, rakendusmäärus (EL) 2020/194; https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/modernising-vat-cross-border-ecommerce_en#heading_1

¹⁷ Eurofisc on võrgustik, mille abil liikmesriigid vahetavad, töötlevad ja analüüsivad kiiresti piiriüleseid pettusi käsitlevat sihipärast teavet ning kooskõlastavad järeelmeetmeid.

¹⁸ Lisaks käivitas Europol uue Euroopa finants- ja majanduskuritegude keskuse (EFECC). Keskus tõhustab ELi liikmesriikidele ja ELi organitele finants- ja majanduskuritegude valdkonnas antavat operatiivabi ning edendab finantsuurimiste süstemaatilist kasutamist; <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-financial-and-economic-crime-centre>

võivad vahetada tolliga teavet impordi kohta, mille puhul toimub käibemaksu- ja tollipettusi¹⁹, ning korraldada ühisauditeid, mille puhul osalevad välisriikide maksuametnikud aktiivselt haldusuurimistes.

Siiski ohustavad maksupettused ja maksudest kõrvalehoidmine jätkuvalt riikide rahanduse usaldusväärsust. Kuna üksikisikud hoiavad kõrvale rahvusvahelistest maksudest, mis hõlmavad üksikisiku tulumaksu, kapitali tulumakse ning omandi- ja pärandimakse, jäi ELis 2016. aastal saamata maksutulu hinnanguliselt 46 miljardit eurot.²⁰ Käibemaksu alalaekumine (st erinevus eeldatava käibemaksutulu ja tegelikult kogutud käibemaksusummade vahel) oli 2017. aastal hinnanguliselt 137 miljardit eurot, sealhulgas piiriülesed käibemaksupettused summas 50 miljardit eurot.²¹ Komisjon esitles 2018. aastal ELi-sisese kaubavahetuse käibemaksusüsteemi põhjalikku reformi.²² Lõpliku käibemaksukorra ettepaneku vastuvõtmine aitaks ühendusesiseste tarnete maksuvabastuse kaotamisega seda alalaekumist vähendada ja nõuete täitmist lihtsustada. Samuti ulatub äriühingu tulumaksu vältimine ELis mitme hinnangu kohaselt rohkem kui 35 miljardi euronii aastast.²³ See märkimisväärne saamata jäänud maksutulu on veelgi probleemsem, kuna COVID-19 majanduslikud tagajärjed toovad vältimatult kaasa oluliselt väiksema maksutulu. Lisaks on käibemaksupettus mõnel juhul seotud ka tollimaksupettusega. Maksutulu saamata jäämine kahjustab koormuse õiglast jagamist maksumaksjate vahel ja liikmesriikide õiglast panust ELi eelarvesse. Peaaegu 75 % eurooplastest nõuab rohkem ELi tasandil tegutsemist, et võidelda maksudest kõrvalehoidmise vastu.²⁴

2.2 Maksuhaldus digiajastul

ELi tasandil on vaja võtta täiendavaid meetmeid, et tugevdada võitlust maksudest kõrvalehoidmise vastu ja aidata maksuhalduritel pidada sammu pidevalt areneva majandusega. Digimajandus ja uute ärimudelite väljatöötamine tekitavad maksuhalduritele uusi probleeme. Lisaks on maksuhalduritel riigi tasandil piiratud ressursid, et kasutada viimastel aastatel võetud meetmete rakendamisel kogutud suurt hulka andmeid.

Digiüleminekut majanduses ja riikide ametiasutustes tuleks samuti käsitada kui võimalust. Digilahenduste kasutamine hõlbustab maksuhaldurite ülesannete täitmist ja aitab vähendada maksukuulekuskulusid nii maksuhaldurite kui ka ettevõtjate jaoks. Lisaks on andmeanalüüs väga oluline üha suurema hulga kogutud andmete kasutamiseks. E-kaubanduse valdkonnas, kus tolliasutuste ja maksuhaldurite käsutuses on tohutul hulgal andmeid ja infosüsteemid, muutub

¹⁹ Nõukogu 2. oktoobri 2018. aasta määrus (EL) 2018/1541, millega muudetakse määruseid (EL) nr 904/2010 ja (EL) 2017/2454 seoses meetmetega, millega tõhustatakse halduskoostööd käibemaksu valdkonnas (ELT L 259, 16.10.2018, lk 1–11).

²⁰ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2019-taxation-papers-76.pdf

²¹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2019_en.pdf

²² Ettepanek: nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ seoses üksikasjalike tehniliste meetmete kehtestamisega liikmesriikidevahelise kaubanduse maksustamisel kohaldatava lõpliku käibemaksusüsteemi toimimiseks (COM(2018) 329, 25. mai 2018).

²³ Kuigi paljude uuringutega on tõendatud maksustamise vältimise tavade olemasolu, on raske mõõta saamata jäänud tulu, arvestades selle nähtuse keerukust ja andmete piiratust. Dover jt (2015) leiavad, et ELis kasumi ümberpaigutamisest tulenev maksukahju on ligikaudu 50–70 miljardit eurot, mis vastab vähemalt 17 %-le 2013. aastal äriühingu tulumaksust saadud tulust. Üldise tasakaalu mudeli põhjal leiavad Álvarez-Martínez jt (2018), et maksustamise vältimine ELi 28 liikmesriigis toob igal aastal kaasa 36 miljardi euro suuruse äriühingu tulumaksu kahju. Zucmani jt (2018) hinnangul kaotavad ELi 28 liikmesriiki umbes 37 miljardit eurot.

²⁴ Euroopa Parlament. (2016). Maksupettus: 75 % eurooplastest soovib, et EL teeks selle vastu võitlemiseks rohkem, Euroopa Parlamendi uudised, 29.7.2016.

maksu- ja tolliasutuste vaheline sünergia eriti oluliseks. Digiüleminek on ka peamine tegur, mis leevendab ettevõtjate, eelkõige VKEd aruandluskoormust, muu hulgas tänu teabe taaskasutamisele statistikaasutuste poolt.

Komisjoni poolt 2019. aasta detsembris korraldatud konverentsil „**Käibemaks digiajastul**“ rõhutati vajadust süvendada arutelu selles valdkonnas. Arutelus tuleks keskenduda sellele, kuidas maksuhaldurid saavad tehnoloogiat kasutada maksupettuste vastu võitlemiseks ja ettevõtjate hüvanguks ning kas kehtivad käibemaksueeskirjad on kohandatud digiajastul ettevõtlusega tegelemiseks.

2.3 Lihtne ELi maksupoliitika konkurentsivõimelise ühtse turu nimel

EL on teinud edusamme ka maksustamise lihtsustamisel. On kehtestatud uued eeskirjad, et tagada liikmesriikide vahel sõlmitud topeltmaksustamise kõrvaldamist käsitlevate lepingute ja konventsioonide tõlgendamisest või kohaldamisest tulenevate maksuvaidluste kiirem ja tõhusam lahendamine otsese maksustamise valdkonnas.²⁵ Vastuvõetud e-kaubanduse käibemaksupakett on kõrvaldanud piiriüleselt kauplevatelt väikeettevõtjatelt ühe suurima takistuse. Ettevõtjad, kes müüvad tarbijatele kaupu internetis, saavad täita käibemaksukohustusi ELis oma emakeeles veebiportaali kaudu, mida on lihtne kasutada.

Samuti on ELi tasandil tehtud algatusi, et aidata liikmesriikidel kasutada maksustamist kestliku majanduskasvu vahendina, sealhulgas Euroopa poolaasta raames. Eelkõige rõhutas komisjon, et majanduskasvu soodustavad maksusüsteemid võivad toetada erasektori investeeringuid ja parandada ettevõtluskeskkonda, soodustada tööhõivet, vähendada ebavõrdsust ja aidata kaasa keskkonnasäästliku majanduse arengule. Peale selle võib maksusüsteemi lihtsustamine aidata piirata majanduslikke moonutusi ja vähendada ettevõtjate halduskoormust. Kui võetakse vastu käibemaksumäärasid käsitlev ettepanek,²⁶ mida praegu arutatakse nõukogus, annab see liikmesriikidele paindlikkuse kehtestada rangete kriteeriumide alusel oma maksumäärad, mis on vajalikud praegusest kriisist taastumiseks, kuid see võimaldab liikmesriikidel ka viia käibemaksupoliitika paremini kooskõlla keskkonna- ja tervishoiueesmärkidega.

Maksukuulekuskulud on ELis siiski endiselt suured. Eelkõige peame toetama noori ja innovaatilisi ettevõtteid, kellel on halduskeerukusega rohkem probleeme kui suurtel rahvusvahelistel ettevõtetel. Maksukuulekuskulud on väikeste ettevõtete puhul tavaliselt oluliselt suuremad kui suurte ettevõtete puhul.²⁷ Maksukuulekuskulud on suurte ettevõtete jaoks hinnanguliselt ligikaudu 2 % tasutud maksudest, samas kui VKEd puhul moodustavad need hinnanguliselt umbes 30 % tasutud maksudest.²⁸ Lisaks ei tekita 27 erineva maksusüsteemi killustatusest tulenev keerukus mitte ainult lünki maksupettuste toimepanekuks, vaid ka ebakindlust ausatele maksumaksjatele, kes on lihtsalt üle koormatud ja seega tahtmatult ei järgi eeskirju.

Seepärast on vaja võtta meetmeid ka ELi tasandil, et luua lihtsam ja ajakohasem maksukeskkond. See aitaks nõudeid täitvatel ettevõtjatel saada kasu ühtsest turust ja säilitada ELis majanduskasvu. Nagu on märgitud komisjoni hiljutises teatises ühtse turu tõkete kohta, rõhutavad

²⁵ Nõukogu 10. oktoobri 2017. aasta direktiiv (EL) 2017/1852 maksuvaidluste lahendamise mehhanismide kohta Euroopa Liidus (ELT L 265, 14.10.2017, lk 1–14).

²⁶ COM(2018) 20, 18. jaanuar 2018.

²⁷ Euroopa Komisjon. (2018). Uuring VKEd maksukuulekuskulude kohta, lõpparuanne – uuring (avaldatud 12.12.2018).

²⁸ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/tax_survey.pdf

ettevõtjad maksuvaldkonna siseriiklikke eeskirju ja menetlusi järjepidevalt kui üht suurimat takistust, millega nad silmitsi seisavad.²⁹ Need takistused mõjutavad eelkõige ettevõtjaid, kes tegutsevad piiriüleselt, kuna nad peavad kohanema erinevate riiklike süsteemide ja haldusasutustega. Ettevõtjate osutatud takistuste hulka kuuluvad mitmesugused küsimused, mis hõlmavad registrisse kandmist ning nii käibemaksu kui ka ettevõtte tulumaksuga seotud aruandekohustusi.

3. Uus õiglase ja lihtsa maksustamise tegevuskava, millega toetatakse majanduse taastamise strateegiat

Käesolevas teatises esitatakse uus tasakaalustatud lähenemisviis, mis ühendab maksupettuste ja maksudest kõrvalehoidmise vastased meetmed meetmetega, mis lihtsustavad ausate maksumaksjate elu. Selle teatise keskmes on maksumaksja. Seetõttu on tegevuskavas ettenähtud erinevad meetmed struktureeritud vastavalt maksumaksja teekonnale maksusüsteemis. Maksumaksja teekonna eri punktides kirjeldatakse sellega seotud meetmeid, mille abil saaks EL täita kahte eesmärki: võidelda maksudest kõrvalehoidmise vastu ja lihtsustada maksustamist.

Kava sisaldab 25 meetet (vt lisa), mille kohta komisjon teeb ettepanekud ja mida ta rakendab kuni 2024. aastani. Võimalikud seadusandlikud muudatused sõltuvad mõjuhinnangust, sealhulgas põhiõiguste ja eelkõige isikuandmete kaitse õiguse kohta, mis koostatakse vajaduse korral selleks, et hinnata erinevaid poliitikavariante kooskõlas parema õigusloome põhimõtetega.³⁰

3.1 Registrisse kandmine

Tulemuslik ja tõhus registrisse kandmine on esimene samm tagamaks, et maksumaksjad maksavad oma õiglase osa.³¹ ELis identifitseeritakse maksumaksjaid maksukohustuslasena registreerimise numbril abil.³² Käibemaksukohustuslasi identifitseeritakse käibemaksukohustuslasena registreerimise numbril abil. Maksumaksjate andmeid sisaldavad andmebaasid peavad olema ajakohased: maksumaksjad peavad maksuhalduritele edastama kõik vajalikud andmed. Muutuste korral (näiteks kui maksumaksja kolib alaliselt teise liikmesriiki) tuleks registreerimisandmeid kohandada.

Et registrisse kandmine oleks tõhus, peaks see olema võimalikult lihtne. Maksukohustuslasena registreerimise numbril ja/või käibemaksukohustuslasena registreerimise numbril saamine ei tohiks olla koormav. Kui maksumaksjad kolivad teise liikmesriiki, et seal töötada või ettevõtte asutada, peab maksumaksjate registrite ajakohastamine olema sujuv, et maksumaksjate halduskoormus oleks võimalikult väike. Kui maksumaksjad peavad tõendama oma maksuresidentsust (st seda, kus nad on

²⁹ COM(2020) 93 final ja sellele lisatud dokument SWD(2020) 54 final.

³⁰ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_et.

³¹ Selles peatükis keskendutakse maksumaksjatele ja püütakse neid käsitada maksuhaldurite klientidena. Maksumaksjate teekond maksusüsteemis koosneb viiest maksumaksjate ja maksuhaldurite vahelise suhtluse põhietapist: registrisse kandmine, aruandlus, kontroll, maksmine ja vaidlused. Nende viie etapi allikaks on OECD (2017), Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies, https://doi.org/10.1787/tax_admin-2017-en. Etapid sõltuvad vaatenurgast: näiteks „kogumine“ maksuhalduri seisukohast muutub maksumaksja seisukohast makseks. Kliendi teekonna kohta üldisemalt vt Lemon, K. N., & Verhoef, P. C. (2016). Understanding customer experience throughout the customer journey. Journal of marketing, 80(6), 69-96.

³² Või samaväärsel tunnusel abil. Komisjoni asjakohasel Europa veebisaidil antakse ülevaade maksukohustuslastena registreerimise numbrist ELis: https://ec.europa.eu/taxation_customs/tin/tinByCountry.html

registreeritud maksumaksjana) muule maksuhaldurile kui oma riigi maksuhaldurile, peab menetlus olema lihtne.

Et lihtsustada maksumaksjate jaoks maksukohustuslasena registreerimist, võtab komisjon järgmised meetmed.

2022–2023

1. Isegi pärast e-kaubanduse käibemaksupaketi rakendamist nõutakse oma asukohaliikmesriigis registreeritud maksumaksjatelt, et nad registreeriks ennast käibemaksukohustuslasena ka liikmesriikides, kus nad ei ole asutatud, kuid kus nad teevad teatavaid maksustatavaid tehinguid. Komisjon teeb ettepaneku muuta käibemaksudirektiivi³³, et minna üle **ühtsele ELi käibemaksukohustuslasena registreerimisele**, mille abil oleks võimalik osutada teenuseid ja/või müüa kaupu kõikjal liidus.
2. Digiajastule vastav Euroopa on üks komisjoni kuuest peamisest prioriteedist. Konkreetsemalt on avaliku halduse ajakohastamine üks komisjoni e-valitsuse tegevuskava eesmärkidest.³⁴ Selle eesmärgi saavutamisele kaasaaitamiseks on oluline tagada **maksumaksjate andmete tõhus kasutamine** täielikus kooskõlas ELi andmekaitse-eeskirjadega. Nagu näitas komisjoni hiljutine hinnang halduskoostööle otsese maksustamise valdkonnas, on võimalik parandada maksuandmete kvaliteeti ja kasutamist.³⁵ Komisjon korraldab katseprojekti, et hinnata, millis(t)e digilahendus(t)e abil ja kuidas saab tagada andmete paremat kasutamist, luua maksumaksjatele uusi digiteenuseid ja toetada paremini maksuhaldurite tööd liidu tasandil. Komisjon avaldab komisjoni talituste töödokumendi, milles antakse ülevaade katseprojekti järeldustest ja soovitudest.

3.2 Aruandlus

Maksumaksjad teavitavad maksuhaldureid korrapäraselt oma maksukohustusest, täites seega mitmeid teabe esitamise nõudeid. Tagamaks, et maksumaksjate aruandlus oleks võimalikult tõhus, peavad maksudeklaratsioonid olema lihtsad, nõutavad andmed peavad olema minimaalsed ning menetlused ja süsteemid, mille abil maksumaksjad saavad esitada maksudeklaratsioone maksuhalduritele, peaksid olema lihtsad. Maksudeklaratsioonid peaksid olema võimalikult suures ulatuses eeltäidetud. E-valitsuse põhimõtteid tuleks kohaldada ka maksuteabe suhtes, eriti seoses aruandlusega. Tervikliku lähenemisviisi kohaselt tuleks maksumaksjatelt nõuda teabe esitamist ainult üks kord digitaalsete, turvaliste ja kaasavate ühtsete e-teenuste kaudu. Kui sellist teavet taaskasutatakse, näiteks statistikaasutuste poolt, tuleks järgida asjakohast konfidentsiaalsuskorda.

Tõhusa aruandluse aluseks on maksumaksjate vabatahtlik maksukuulekus. Maksuhaldurid toetuvad sellele, et maksumaksjad annavad neile oma maksustatava tulu ja maksustatavate sündmuste kohta õiget teavet. Meetmed, mille eesmärk on edendada ja toetada vabatahtlikku maksukuulekust ning

³³ Nõukogu 28. novembri 2006. aasta direktiiv 2006/112/EÜ, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi (ELT L 347, 11.12.2006, lk 1).

³⁴ Euroopa Komisjon. (2016). ELi e-valitsuse tegevuskava 2016–2020. Valitsussektori digitaalse arengu kiirendamine. COM(2016) 179 final.

³⁵ Euroopa Komisjon. (2019). Komisjoni talituste töödokument, milles käsitletakse nõukogu direktiivi (EL) 2011/16/EL (maksustamisalase halduskoostöö kohta ja direktiivi 77/799/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta) hindamist (SWD(2019) 328 final).

suurendada usaldust maksuhaldurite ja maksumaksjate vahel, võivad suurendada aruandluse tõhusust.

Maksumaksjate aruandlust toetavad ja täiendavad aruanded kolmandatelt isikutelt, näiteks tööandjatelt, finantsasutustelt ja üha enam teistelt maksuhalduritelt.

Ettevõtjate aruandluse lihtsustamiseks ja esitatud teabe täpsuse tagamiseks võtab komisjon järgmised meetmed.

2020–2021

3. Komisjon kavandab koos liikmesriikidega ettevõtjate maksukuulekuse lihtsustamiseks ja edendamiseks algatuse – **ELi maksukuulekusalase koostöö raamistiku**, mis põhineb maksuhalduritevahelisel suuremal koostööl, usaldusel ja läbipaistvusel. Algatus peaks looma selge raamistiku ennetavaks dialoogiks maksuhaldurite vahel, et lahendada ühiselt piiriüleseid maksuküsimusi äriühingu tulumaksu valdkonnas. Algatus hõlmaks nii VKEsid kui ka suuremaid ettevõtteid, kuid et see sobiks paremini nende konkreetse olukorraga, peaks suunitlus olema erinev. Programm täiendaks olemasolevaid riiklikke ja rahvusvahelisi programme, mis käsitlevad maksukuulekusalast koostööd. Komisjon teeb koostööd liikmesriikide ekspertidega, et valmistada ette VKEde ja suuremate ettevõtete jaoks mõeldud muude kui seadusandlike katseprojektide käivitamine 2021. aastal.

2022–2023

4. Liikmesriigid juba kasutavad uusi tehnoloogialahendusi, et saada kiiremat ja/või üksikasjalikumat teavet riigisiseste tehingute kohta. Võetud meetmed on liikmesriigiti siiski erinevad, mis suurendab märkimisväärselt piiriüleselt tegutsevate ettevõtjate koormust. Komisjon esitab seadusandliku ettepaneku **käibemaksuaruandluse kohustuste ajakohastamiseks**. See peaks tagama kiirema, võimaluse korral reaalsajas toimuva ja üksikasjalikuma teabevahetuse ELi-siseste käibemaksutehingute kohta ning samal ajal ühtlustama mehhanisme, mida saab kasutada riigisiseste tehingute puhul. Sellega seoses uuritakse **vajadust laiendada veelgi e-arveldamist**.
5. Komisjon teeb ettepaneku käibemaksudirektiivi muutmiseks, et **veelgi laiendada käibemaksu ühe akna süsteemi kohaldamisala**, mis kehtib alates 2015. aastast TBE³⁶ teenuste käibemaksu deklareerimiseks ja tasumiseks ning mida 2021. aastal laiendatakse e-kaubanduse käibemaksupaketiga kaupade ja teenuste (v.a TBE teenused) kaugmüügile. Selle meetme eesmärk on hõlmata kõik ülejäänud ettevõtja ja tarbija vahelised tehingud, mis ei ole veel hõlmatud. Seejärel peaks maksumaksjatel olema võimalik teatada kõigist ettevõtja ja tarbija vahelistest tehingutest ELis üheainsa käibedeklaratsiooniga, mis tuleb esitada nende asukohaliikmesriigis. Sellega seoses vaadatakse ka läbi võimalus näha ette impordi ühtse liidese kohustuslik kasutamine ja kasutamiseks kehtestatud piirmäär.

3.3 Maksmine

Maksustamisprotsessi oluline etapp on tasumisele kuuluvate maksude maksmine. Eeldatakse, et maksumaksjad maksavad maksud õigel ajal ja täies ulatuses. Enamik maksumaksjaid seda teebki ja maksab vabatahtlikult tasumisele kuuluvad summad. Selleks et maksmine toimuks võimalikult

³⁶ Telekommunikatsiooni-, ringhäälingu- ja elektroonilised teenused.

tõhusalt, peaksid maksuhaldurid suurendama maksumaksjatele kättesaadavate elektrooniliste makseviiside valikut. Näiteks on mõnes liikmesriigis võimalik maksta mitut maksu ka nutitelefonirakenduse abil.

Ettevõtjad, kes on kohustatud käibemaksu tasuma, ning tööandjad või muud agendid ja vahendajad, kes maksavad makse maksumaksjate nimel, peaksid samuti saama kasu e-teenustest ja lihtsustustest. Lihtsad makseviisid on eriti olulised väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele, kelle jaoks on maksukuulekuskulud ebaproportsionaalselt suured.³⁷

Et saavutada maksude maksmisel parem kuulekus, peaksid maksuhaldurid kasutama maksumaksjatega suhtlemisel uusi viise, mis võivad põhineda näiteks käitumuslikul lähenemisviisil või maksukuulekusalasel koostööl.

Tasumisele kuuluv maksusumma peaks olema õige algusest peale, et vältida olukorda, kus maksumaksjad peavad küsima ja ootama tagasimakset. Tagasimaksed võtavad aega ja neid võidakse pettuse eesmärgil ära kasutada. Kui eeldatavalt tuleb teha tagasimakse, peaksid maksuhaldurid seda käsitlema võimalikult kiiresti, et vältida olukorda, kus maksumaksjad peavad kaua ootama ja kogema rahavooprobleeme.

Selleks et muuta ELis maksude maksmine tõhusamaks, võtab komisjon järgmised meetmed.

2020–2021

6. Komisjon esitab **soovitused maksmata maksude sissenõudmiseks antava abi parandamiseks**. Nendes soovitustes pööratakse tähelepanu ka vajadusele austada maksumaksjate õigusi. Komisjoni aruandes, milles käsitletakse maksude, maksete ja teiste meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel vastastikuse abi andmise korra toimimist,³⁸ jõuti järeldusele, et vastastikuse sissenõudmisabi tõhususe ja tulemuslikkuse tagamiseks peaksid liikmesriigid tugevdama oma maksude sissenõudmise süsteeme ja rakendama sissenõudmisabi taotlustega tegelemiseks piisavaid ressursse. Samuti järeldati, et endiselt võib kaaluda direktiivi 2010/24/EL³⁹ kohase maksude sissenõudmise abisüsteemi toimimise eri aspektide parandamist. Komisjoni uues aruandes⁴⁰ esitatakse eespool nimetatud järelduste põhjal võetavad järelmeetmed.

2022–2023

7. Maksumaksjad peaksid täpselt ja varakult teadma, kus nad peaksid makse maksma. Komisjon esitab õigusakti ettepaneku, et selgitada, kus tuleb ELis piiriüleselt tegutsevaid maksumaksjaid käsitada maksuresidentidena. Praegu kasutavad liikmesriigid maksuresidentsuse kindlaksmääramiseks endiselt eri kriteeriume, millega kaasneb topeltmaksustamise (või topelt maksustamata jätmise) oht. Algatusega püütakse tagada **maksuresidentsuse järjekindlam kindlaksmääramine** ühtsel turul.

³⁷ Euroopa Komisjon. (2018). Uuring VKEdes maksukuulekuskulude kohta, lõpparuanne – uuring (avaldatud 12.12.2018).

³⁸ COM(2017) 778.

³⁹ Nõukogu 16. märtsi 2010. aasta direktiiv 2010/24/EL vastastikuse abi kohta maksude, maksete ja teiste meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel (ELT L 84, 31.3.2010, lk 1).

⁴⁰ Komisjon peab iga viie aasta järel esitama Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande (direktiivi 2010/24/EL artikli 27 lõige 3).

8. Ettevõtluse maksustamise keskkonna parandamine on komisjoni prioriteet. Hoolimata aastatel 2016–2019 võetud meetmetest⁴¹ püsivad maksutõkked piiriüleste investeeringute puhul.⁴² Komisjon teeb ettepaneku seadusandliku algatuse kohta, et võtta kasutusele ühine, standarditud, kogu ELi hõlmav tulu tekkimise kohas kinnipeetava maksu vähendamise süsteem, millega kaasneb maksuhalduritevahelise teabevahetuse ja koostöö mehhanism. Lisaks hindab komisjon vajadust maksuhaldurite ja finantsturgude järelevalveasutuste vahelise teabevahetuse ja koostöö järele.⁴³ Kaalutavate variantide hulka kuuluvad nii seadusandlikud kui ka muud kui seadusandlikud sekkumised ning nende puhul võetakse arvesse lepingukohaste maksusoodustuste ja maksukuulekuse edendamise OECD algatust (TRACE).⁴⁴ Eesmärk on ühelt poolt vähendada märkimisväärselt maksukuulekuskulusid piiriüleste investorite jaoks ja teiselt poolt ennetada maksudest kõrvalehoidmist.⁴⁵

3.4 Kontroll, järelevalve ja halduskoostöö

Õiglane maksustamine on Euroopa sotsiaalse mudeli nurgakivi, millest saavad kasu ettevõtjad ja kodanikud. Selle toetamiseks eeldatakse, et maksumaksjad esitavad maksudeklaratsioonid ja maksavad maksu õigel ajal. Enamik neist teeb seda ning maksuhaldurid peaksid lähtuma eeldusest, et maksumaksjad on ausad ja maksukuulekad. Mõned maksumaksjad ei käitu siiski reeglite järgi. Maksuhaldurid on kohustatud kontrollima maksumaksjate maksuasju, tegema kontrole ja mõnel juhul maksuauditeid.

Kontrollidega säilitatakse usaldus maksusüsteemi õigluse vastu, tagatakse võrdsed võimalused maksustamisel ja välditakse seda, et ausad maksumaksjad maksavad lõpuks rohkem, sest teised maksumaksjad ei järgi eeskirju ega maksa oma õiglast osa. Lisaks võib tõhus maksukontroll tulevikus nõuete täitmata jätmist ära hoida.

Tõhusa ja tulemusliku maksukontrolli tegemiseks peaksid maksuhaldurid kasutama riskijuhtimismeetodeid, et maksukontrolli tehtaks õigetes maksumaksjate rühmades. Kontroll peaks põhinema mitmesugustel teabeallikatel, eelkõige – piiriüleselt tegutsevate maksumaksjate puhul – teabel, mis on tänu teabevahetusele saadud teistelt liikmesriikidelt ja kolmandatelt riikidelt.

Selleks et kontrollimenetlust ühtlustada ja kontrolli paremini suunata, võtab komisjon Eurofisci võrgustiku edasiarendamiseks mitmeid meetmeid.

9. Eurofisc 2.0: 2022–2023

⁴¹ Euroopa Komisjon. (2017). Kinnipeetavat maksu käsitlev tegevusjuhend.

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/code_of_conduct_on_withholding_tax.pdf

⁴² Hiljutised tõendid probleemi püsimise kohta on esitanud EKP väärtpaberite ja tagatiste turuinfrastruktuuride nõuanderühm (2020), „10th T2S Harmonisation Progress Report – Harmonisation of European securities settlement and collateral management arrangement“.

⁴³ Selle all peetakse silmas finantsturgude järelevalve eest vastutavaid ELi ja liikmesriikide asutusi. Lisateavet saab Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA) veebisaidilt <https://www.esma.europa.eu/>.

⁴⁴ <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/treatyreliefandcomplianceenhancementtrace.htm>

⁴⁵ Investorite kulud on hinnanguliselt üle 8 miljardi euro aastas: Euroopa Komisjon. (2017). Kapitaliturgude loomise kiirendamine: kapitalivoogude siseriiklike tõkete kõrvaldamine. COM(2017) 147 final. Teisalt on piiriülestelt dividendidelt kinnipeetava maksuga seotud maksupettused hinnanguliselt üle 55 miljardi euro, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20181120IPR19552/cum-ex-tax-fraud-meps-call-for-inquiry-justice-and-stronger-tax-authorities>

- ✓ Komisjon teeb ettepaneku **arendada Eurofiscis välja piiriülestes tehingutes toimepandavate käibemaksupettuste vastu võitlemise ELi suutlikkus** ning on võimalik, et ta esitab selleks seadusandliku algatuse, millega muudetakse nõukogu määrust (EL) nr 904/2010⁴⁶. See käibemaksupettuste vastase võitlusega tegelevate maksuekspertide võrgustik sai 2018. aastal⁴⁷ uued õiguslikud volitused andmete ühiseks töötlemiseks ELi tasandil. Tänu sellele saab maksujurisdiktsioonide lõikes killustatud kontrolliprotsessi nüüd Eurofiscis ühtlustada. Komisjon võtab meetmeid selleks, et Eurofisci saaks ümber kujundada ELi tasandi suutlikkusega Eurofisciks, mille käsituses on rohkem andmeid ja töövahendeid.
- ✓ Lisaks Eurofisci tegevuse tõhustamisele tuleks tugevdada ka selle sidemeid muude asjakohaste ELi organite ja liikmesriikide ametiasutustega. **Eurofiscist peaks saama ELi maksuteabekeskus, millest peale käibemaksu valdkonna on kasu ka näiteks finantsturgude järelevalveasutustele,**⁴⁸ tollile, OLAFile ja Europolile. Mõningane teabevahetus toimub juba praegu, kuid seda tuleb ühtlustada ja tugevdada, struktureerida ja võimalik, et ka aktiivselt liidu tasandil toetada. Ümberkujundamisprotsessis võetakse samuti arvesse **Eurofisci tegevusulatuse suurendamist**. Sellega seoses peaks Eurofisci olemasolevat suutlikkust ära kasutama **otsese maksustamise** valdkonnas.
- ✓ **Maksuhaldurid saaksid kasu ressursside jagamisest ELi tasandi suutlikkusega Eurofiscis, mis teenindaks kõiki liikmesriike automatiseeritult.** ELi tasandi suutlikkusega Eurofiscis võiks ühiselt välja arendada vajalikud eksperditeadmised, et oleks võimalik reageerida muutuvatest ärimudelitest tulenevatele uutele petuskeemidele. Sel viisil oleks ühine investeering ELi tasandil otseselt kasulik kõigile liikmesriikidele, olenemata nende ressurssidest ja suutlikkusest.

Selleks et suurendada liikmesriikide maksuhaldurite suutlikkust kehtivate maksueeskirjade täitmise tagamisel, võtab komisjon ka järgmised meetmed.

2020–2021

10. Alternatiivsete makse- ja investeerimisvahendite – nagu krüptovara ja e-raha – teke ähvardab kahjustada viimastel aastatel maksustamise läbipaistvuse valdkonnas saavutatud edu ja toob kaasa märkimisväärse maksudest kõrvalehoidmise ohu. 2021. aastal ajakohastab komisjon **halduskoostöö direktiivi**, et selle kohaldamisala hõlmaks ka arenevat majandust ja et tugevdada halduskoostöö raamistikku.
11. Euroopa Parlament algatas pärast õiglast maksustamist käsitlevat ELi katseprojekti ettevalmistava meetmena **ELi maksuvaatluskeskuse** loomise.⁴⁹ Euroopa Parlamendi rahastatav ettevalmistav meede võib kesta kuni kolm aastat järjest. Komisjon avaldas hiljuti

⁴⁶ Nõukogu 7. oktoobri 2010. aasta määrus (EL) nr 904/2010 halduskoostöö ning maksupettuste vastase võitluse kohta käibemaksu valdkonnas (ELT L 268, 12.10.2010, lk 1).

⁴⁷ Nõukogu 2. oktoobri 2018. aasta määrus (EL) 2018/1541, millega muudetakse määruseid (EL) nr 904/2010 ja (EL) 2017/2454 seoses meetmetega, millega tõhustatakse halduskoostööd käibemaksu valdkonnas (ELT L 259, 16.10.2018, lk 1).

⁴⁸ Selle all peetakse silmas finantsturgude järelevalve eest vastutavaid ELi ja liikmesriikide asutusi. Lisateavet saab Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA) veebisaidilt <https://www.esma.europa.eu/>

⁴⁹ Katseprojektide ja ettevalmistavate meetmete abil tehakse uusi ajutisi algatusi, millest võivad kujuneda alalised ELi rahastamisprogrammid.

konkursikutse⁵⁰. ELi maksuvaatluskeskuse ülesandeks saab jälgida ja kvantifitseerida maksukuritarvituste suuruse ja ulatuse muutusi ning aidata seeläbi kujundada tõenditel põhinevat poliitikat ja innustada üleeuroopalise arutelu pidamist rahvusvaheliste maksuküsimuste üle.

2022–2023

12. Käibemaksu laekumise tagamiseks **tuleb tugevdada piiriüleste tehingute kontrollimist**. Üksnes teabe või hoiatuste vahetamine liikmesriikide vahel, nagu praegu valdavalt tehakse, ei täida tehingute arvu ja koguväärtuse tõttu eesmärki, eriti kui pidada silmas e-kaubanduse käibemaksueeskirjade muutumist 2021. aastal. Komisjon uurib võimalusi, kuidas minna käsitsi andmete vahetamiselt üle automaatsele andmete jagamisele elektrooniliste süsteemide kaudu, nagu toimub juba praegu kolmandatest riikidest pärit impordi tolliandmete jagamise puhul, ning teeb vajaduse korral ettepaneku nõukogu määruse (EL) nr 904/2010 muutmiseks.
13. Lisaks lihtsustaksid uued tehnoloogialahendused, mida liikmesriigid kasutada saavad, **piiriüleseid tehinguid ausate ettevõtjate jaoks, kes soovivad käibemaksueeskirju täita**. Maksuhaldurid keskenduksid kontrollimisel eelkõige nõudeid mittetäitvatele maksumaksjatele, rakendades riskipõhist lähenemisviisi, ning ausate maksumaksjate tegevust häiritaks vähem. Tänapäevane maksuhaldus, mille raames kooskõlastatakse kontrolle ELi tasandil, lihtsustaks samuti ausate ettevõtjate elu. Komisjon analüüsib ka selliste piiriüleste uurimiste edendamise võimalusi ja teeb vajaduse korral ettepaneku nõukogu määruse (EL) nr 904/2010 muutmiseks.
14. **Tihedam dialoog rahvusvaheliste partneritega**. Koostöö kolmandate riikidega on sageli vajalik selleks, et ELi maksupoliitika toimiks – üleilmses majanduses on peale liikmesriikide maksuhaldurite omavahelise koostöö vaja koostööd teha ka kolmandate riikidega. Konkreetsemalt teeb komisjon ettepaneku alustada läbirääkimisi käibemaksu valdkonna halduskoostööd käsitlevate lepingute sõlmimiseks asjakohaste kolmandate riikidega (sarnased lepingud, nagu on sõlmitud praegu ELi ja Norra vahel), alustades mõnest ELi peamisest kaubanduspartnerist. Eesmärk on tagada õiglane ja tulemuslik maksuhaldus.

3.5 Vaidlused

Maksustamine sõltub vabatahtlikust maksukuulekusest ning peaks võimalikult palju põhinema maksumaksjate ja -haldurite koostööl ning positiivsel ja tasakaalus oleval suhtel. Tegelikkus ei ole siiski alati ideaalne ning mõnikord ei ole maksumaksjad ja -haldurid ühel meelel.

Põhieesmärk on hoida ära võimalikud vaidlused ja tagada maksumaksjatele õiguskindlus.

Kui aga vaidlus peaks tekkima, peaks maksumaksjatel olema võimalus arusaamatustesse selgust tuua või need ära klaarida, et vältida vaidluse pingelisemaks muutumist.

Vaidlused, eriti kohtuvaidlused, on kulukad ja aeganõudvad. Ideaaljuhul tuleks selliseid vaidlusi vältida, kuid kui see ei ole võimalik, aitab nende kiire lahendamine hoida maksumaksjate ja -

⁵⁰ Konkursikutse kohta rohkema teabe saamiseks vt https://ec.europa.eu/taxation_customs/calls-tenders-grants-calls-expression-interest/TAXUD/2020/CFP-01-eu-tax-observatory_en

haldurite kulud minimaalsena. Sellega seoses on osa sidusrühmi juba andnud teada, et nad eelistavad rohkem sekkumist ELi tasandil, eelkõige vaidluste ennetamises ja lahendamises⁵¹.

Selleks et vältida vaidluste tekkimist või tagada nende võimalikult tõhus lahendamine, võtab komisjon järgmised meetmed.

2020–2021

15. Vaidluste lahendamise mehhanisme käsitleva direktiivi toimimise seire. Komisjon jälgib vaidluste lahendamise mehhanisme käsitleva direktiivi rakendamist ja tulemuslikkust seoses vaidlustega, mis tekivad liikmesriikide vahel sõlmitud topeltmaksustamise kõrvaldamist käsitlevate lepingute ja konventsioonide tõlgendamisest või kohaldamisest. Komisjon jätkab liikmesriikidega koostööd selle nimel, et luua ja rakendada tööle alaline vaidluste lahendamise organ, nn alaline komitee, mille õiguslik alus on juba sätestatud direktiivis (EL) 2017/1852⁵². Alaline komitee peaks aitama kaasa sellele, et liikmesriikide vaidluste lahendamine oleks tulemuslik.

2022–2023

16. Käibemaksuvaidluste ennetamine ja lahendamine. Käibemaksudirektiivi rakendamisega seotud vaidluste ennetamise ja lahendamise mehhanismid on vajalikud käibemaksuga maksustatava tehingu ahela igas etapis, et tagada käibemaksu valdkonna põhimõtete – õiguskindluse, neutraalsuse ja õigluse – järgimine. Komisjon analüüsib kõiki võimalikke valikuid ja esitab vajaduse korral seadusandliku ettepaneku vaidluste ennetamise ja lahendamise mehhanismi kohta käibemaksu valdkonnas.

3.6 ELi maksueeskirjade lihtsustamine eesmärgiga suurendada konkurentsivõimet ühtsel turul

Eespool esitatud meetmed keskenduvad maksuhaldusele ja maksueeskirjade igapäevasele rakendamisele. Sellel, mida on võimalik saavutada üksnes maksuhalduse ühtlustamisega, on siiski omad piirid. Maksumaksjatele kasu toomiseks on oluline lihtsustada eeskirju.

Olenemata mis tahes lihtsustusmeetmest, mida maksuhaldurid võivad võtta, on maksupoliitika haldamine ja selle nõuete täitmine endiselt sageli väga keeruline. Enamik maksumaksjaid soovib maksta maksudest oma õiglase osa. On kahetsusväärne, et mõnikord võib maksueeskirjade keerukus võtta neilt stiimuli seda teha.

Selleks et lihtsustada maksustamist ja hõlbustada maksude tasumist, toetades samas maksukuulekust, on vaja ajakohastada ja lihtsustada teatavates valdkondades kehtivaid õigusakte. Suur kasu tekib sellest, kui taastada võrdsed võimalused ELi ettevõtjatele ja väljaspool ELi asuvatele konkurentidele. Lisaks tuleb tagada sidusus peamiste poliitikaeesmärkidega, näiteks Euroopa rohelise kokkuleppega. Samuti on oluline, et maksumaksjad teaksid oma õigusi.

⁵¹ Maksustamise valdkonna halduskoostööd käsitleva direktiivi hindamiseks korraldatud avaliku konsultatsiooni vastused on kokkuvõtlikult esitatud komisjoni talituste töödokumendi (milles käsitletakse nõukogu direktiivi (EL) nr 2011/16/EL (maksustamisalase halduskoostöö kohta ja direktiivi 77/799/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta) hindamist (SWD(2019) 328 final)) 2. lisas.

⁵² Nõukogu 10. oktoobri 2017. aasta direktiiv (EL) 2017/1852 maksuvaidluste lahendamise mehhanismide kohta Euroopa Liidus (ELT L 265, 14.10.2017, lk 1).

Ühtsel turul tegutsevate maksumaksjate elu lihtsustamiseks võtab komisjon järgmised meetmed.

2020–2021

17. **Maksumaksja õiguste harta.** Komisjon avaldab teatise, milles antakse ülevaade ELi õigusest tulenevatest maksumaksjate õigustest, ning esitab liikmesriikidele soovitusi hõlbustada maksumaksjate õiguste rakendamist ja lihtsustada maksukohustusi.
18. **Finantsteenuste suhtes kohaldatavate käibemaksueeskirjade ajakohastamine.** Käibemaksudirektiiviga finantsteenustele ette nähtud maksuvabastus pärineb 1977. aastast, mil käibemaksuõigus esimest korda kehtestati. Komisjon esitab seadusandliku akti ettepaneku nende aegunud sätete muutmiseks. Ajakohastamisel võetakse arvesse digimajanduse (finantstehnoloogia) tähtsuse suurenemist ning sisendteenuste sagedamat sisseostmist finants- ja kindlustusettevõtjate poolt ning seda, milline on kõnealuse sektori struktuur. Ettepanek peaks tagama võrdsed võimalused liidus ja võtma arvesse ELi ettevõtjate rahvusvahelise konkurentsivõime aspekti.
19. **Käibemaksukomitee staatuse muutmine.** Käibemaksukomitee on praegu nõuandekomitee, mis koosneb liikmesriikide ja komisjoni esindajatest ning millel ei ole rakendusmeetmete vastuvõtmise menetluses mingit pädevust. Komisjon teeb ettepaneku käibemaksudirektiivi muutmiseks, et muuta käibemaksukomitee komiteemenetluse komiteeks, mis teeks kvalifitseeritud häälteenamuse alusel järelevalvet komisjoni poolt rakendusaktide vastuvõtmise üle. Teatavate rakendusvolituste andmine komisjonile, kelle tegevust kontrollib kõnealune komitee, peaks suurendama käibemaksu valdkonnas otsuste tegemise protsessi tõhusust. See peaks aitama ELi käibemaksualaseid õigusakte ühetaolisemalt kohaldada, millest tõuseb kasu mitmes liikmesriigis majandustegevusega tegelevatele maksukohustuslastele. Kaudse maksustamise valdkonnas rakendatakse komiteemenetlust juba halduskoostöö ja aktsiisi küsimustes. Kõnealuste rakendusvolituste täpne ulatus tuleb kindlaks määrata.
20. Komisjon korraldab 2021. aastal **andmeanalüüsi ja digilahenduste konverentsi**. See üritus on nn maksualaste suurandmete teemaline tippkohtumine, kus tehakse kokkuvõtte maksuekspertide, ettevõtjate, akadeemiliste ringkondade, statistikute ja riikide ametiasutuste kõige huvitavamatest ja uuenduslikumatest ideedest, kuidas kasutada tehnoloogiat selleks, et maksustada arukamalt ja vältida ettevõtjatele tarbetu aruandluskoormuse tekitamist. Sellel konverentsil saavad kõik sidusrühmad anda teada oma vajadustest ja ootustest seoses andmeanalüüsi ja muude digilahenduste kasutamisega maksustamise valdkonnas. Samuti annab see võimaluse jagada parimaid tavaid.
21. Komisjon loob **siirdehindade eksperdirühma**, et töötada välja ELi jaoks olulised pragmaatilised, mitteseadusandlikud lahendused tegelikele ELi puudutavatele probleemidele, mida siirdehinnameetodite kasutamine põhjustab. Rühm moodustatakse selliselt, et arvesse võetakse nii liikmesriikide kui ka ettevõtjate ja kodanikuühiskonna hulka kuuluvate sidusrühmade panust. Sellise eksperdirühma loomine suurendab maksukindlust ja vähendab samal ajal topeltmaksustamise ohtu.

2022–2023

22. **Reisibüroode käibemaksu erikorra muutmine.** Käibemaksudirektiiv sisaldab reisibüroode ja reisikorraldajate suhtes kehtivat erikorda, mida ei kohaldata liidus ühetaoliselt. Praegused õigusnormid põhjustavad ka teatava konkurentsimoontonuse ELis asuvate reisibüroode ja nende reisibüroode vahel, kelle asukoht on väljaspool ELi, kuid kes korraldavad reise ELis. Digipööre süvendab probleemi veelgi. Käimasoleva hindamise⁵³ tulemuste põhjal teeb komisjon ettepaneku muuta käibemaksudirektiivi, et lihtsustada kõnealust erikorda ja tagada ELis võrdsed tingimused, pidades silmas ELi reisisektori konkurentsivõimet.
23. **Käibemaksuraamistiku kohandamine platvormimajandusele.** Platvormimajanduse kiire arenguga kaasneb küsimus, kuidas maksustada käibemaksuga platvormide kaudu kasutajate vahel tehtavaid tehinguid (kas platvormidel teenuseid või kaupu pakuvad isikud on käibemaksukohustuslased või mitte) ja kuidas maksustada platvormide osutatavaid teenuseid (mis laadi need teenused on). Komisjon esitab käibemaksudirektiivi muutmiseks seadusandliku ettepaneku, mis peaks tagama asjaosalistele selguse ja õiguskindluse. Samuti analüüsitakse platvormide võimalikku rolli maksu kogumise tagamisel.
24. **Reisijateveo sektori rohelisem maksustamine.** Käibemaksudirektiiv sisaldab praegu mitut maksuvabastust reisijateveo sektorile. Mõni neist maksuvabastustest on seotud ainult teatavat liiki reisijateveoga, mis toob näiteks kaasa olukorra, kus rahvusvaheline lennu- ja meretranspordi teel toimuv reisijatevedu ei kuulu tegelikult käibemaksuga maksustamisele. Komisjon esitab nende maksuvabastuste läbivaatamiseks seadusandliku ettepaneku, et tagada nende kooskõla Euroopa rohelise kokkuleppe eesmärkidega. Läbivaatamine hõlmab käibemaksueeskirjade lihtsustamist seoses reisijateveo teenuste maksustamise kohaga.
25. **Aktiisikaupade e-kaubanduse pakett.** Praegused eeskirjad muudavad aktiisikauba kaugmüügi ettevõtjatele kaasneva suure regulatiivse koormuse ja tekkivate kulude tõttu praktiliselt võimatuks. Komisjon otsib võimalusi nende eeskirjade lihtsustamiseks, et vähendada võimalikult palju pettusi ja konkurentsimoontonusi internetis tegutsevate ettevõtjate ja füüsilisi kauplusi omavate ettevõtjate vahel. Vajaduse korral esitatakse seadusandlik ettepanek aktiisi üldist korda käsitleva nõukogu direktiivi⁵⁴ muutmiseks.

4. Kokkuvõte

Komisjon esitab selle õiglast ja lihtsat maksustamist käsitleva ulatusliku tegevuskava, millega toetatakse majanduse taastamise strateegiat, ajal, mil seisame silmitsi enneolematute probleemidega. Komisjon on võtnud kasutusele kõik olemasolevad poliitilised hoovad ja teeb ka seda edaspidi, et toetada majanduse kiiret taastamist, kujundades samal ajal ELi üleminekut rohelisele, digitaalsele ja õiglasemale sotsiaalsele turumajandusele. ELi maksustamise tegevuskava on praegu ja ka tulevikus selle ülemineku keskmes.

Komisjon kutsub Euroopa Parlamenti, nõukogu, aga ka teisi sidusrühmi, nagu valitsusvälised organisatsioonid, ametiühingud ja ettevõtjad, üles tegema aktiivselt konstruktiivsel ja kaasaval viisil

⁵³ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/11883-Evaluation-of-the-special-VAT-scheme-for-travel-agents>.

⁵⁴ Nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiiv 2008/118/EÜ, mis käsitleb aktiisi üldist korda ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 92/12/EMÜ (ELT L 9, 14.1.2009, lk 12).

koostööd, nii et käesoleva tegevuskava tulemusel võetaks nii ELi kodanike, ettevõtjate kui ka liikmesriikide hüvanguks vastu konkreetsed algatused.