EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 8.12.2022
SWD(2022) 394 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: NÕUKOGU DIREKTIIV, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ digiajastu käibemaksueeskirjade osas

Ettepanek: NÕUKOGU MÄÄRUS, millega muudetakse määrust (EL) nr 904/2010 digiajastuks vajaliku käibemaksualase halduskoostöö korra osas

Ettepanek: NÕUKOGU RAKENDUSMÄÄRUS, millega muudetakse rakendusmäärust (EL) nr 282/2011 teatavate käibemaksukordadega seoses nõutava teabe osas

{COM(2022) 701 final} - {COM(2022) 703 final} - {COM(2022) 704 final} -
{SEC(2022) 433 final} - {SWD(2022) 393 final}

Kokkuvõte

Mõjuhinnang järgmise ettepaneku kohta: algatus „Käibemaks digiajastul“

A. Vajadus meetmete järele

Mis on probleem ja miks on tegemist ELi tasandi probleemiga?

Lahknevus 30 aastat tagasi vastu võetud käibemaksueeskirjade ja praeguse digitaalse tegelikkuse vahel on põhjustanud kahetahulise probleemi:

1. **käibemaksu ebatõhus kogumine ja kontroll** – ELi käibemaksu õigusraamistikku ei ole täiel määral kohandatud, et see tuleks toime uue digitaalse olukorraga, ning selles on võimalusi pettusteks;
2. **ülemäärane koormus ja nõuete täitmisega seotud kulud** – digimajandus ja uued ärimudelid tekitavad maksuhalduritele ja ettevõtjatele uusi probleeme ja kulusid.

Digitaliseerimisega kaasnevaid probleeme ja sellest saadavat võimalikku kasu seoses kontrollide / pettusevastase võitluse ja koormuse vähendamisega ei ole praegu täielikult käsitletud. Probleemid on eriti nähtavad kolmes valdkonnas: 1) käibemaksu aruandlus (digitaalse aruandluse nõuded), kui puudub digitaalne aruandluskohustus ja liikmesriigid võtavad kooskõlastamatult kasutusele erinevaid digitaalse aruandluse nõudeid; 2) platvormimajanduse käibemaksuga maksustamine, mille puhul traditsioonilisi ettevõtjaid ja digiettevõtjaid ei kohelda võrdselt ning 3) käibemaksukohustuslasena registreerimine, mille puhul on endiselt võimalik vähendada selliste juhtumite arvu, kus ettevõtjad peavad end registreerima enam kui ühes liikmesriigis. ELi piiriülese kaubanduse käibemaksueeskirjad hõlmavad oma olemuselt enam kui ühte liikmesriiki ja käibemaks on maks, mis on ELi tasandil ühtlustatud.

Mida tahetakse saavutada?

Algatuse „Käibemaks digiajastul“ üldeesmärgid on seotud käibemaksusüsteemi ajakohastamisega, 1) parandades käibemaksu kogumist ja kontrolli ning 2) parandades, ajakohastades ja täpsustades teatavaid käibemaksueeskirju.

Algatuse erieesmärgid on järgmised: i) täiustada aruandlusnõudeid, kasutades ära digitaliseerimisest tulenevaid võimalusi, ii) edendada IT-süsteemide lähenemist ja koostalitlusvõimet, iii) luua ettevõtjatele võrdsed tingimused, olenemata nende ärimudelist, iv) vähendada koormust, killustatust ja sellega seotud kulusid ning v) vähendada käibemaksukohustuslasena registreerimise vajadust mitmes ELi liikmesriigis.

Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus (subsidiaarsus)?

Käibemaksupettuste liidusisene mõõde nõuab ELi sekkumist. Käibemaksulõhe suurus[1] (ja selle püsivus ajas) näitab, et riiklikud vahendid ei ole piiriüleste ja e-kaubandusega seotud pettuste vastu võitlemiseks piisavad – nende vastu saab tõhusalt ja tulemuslikult võidelda üksnes koordineerivate meetmete ja ühtse kohaldamisega ELi tasandil.

[1] Käibemaksulõhe on käibemaksualastel õigusaktidel ja lisaeeskirjadel põhineva eeldatava käibemaksutulu ja tegelikult kogutud maksusumma vahe, vt https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/vat-gap_en.

Ühtse turu nõuetekohase toimimise tagamiseks on vaja ühtlustatud käibemaksueeskirju. Selleks et ühtsest turust täit kasu saada, vajavad ettevõtjad käibemaksueeskirju, mida kohaldatakse ühetaoliselt kogu ELis, selle asemel et järgida riiklikul tasandil erinevaid eeskirju. Seda saab tagada üksnes ELi tasandil rakendatavate meetmetega.

B. Lahendused

Millised on poliitikavariandid eesmärkide saavutamiseks? Kas on olemas eelistatud variant? Kui ei, siis miks?

Eesmärke on võimalik saavutada mitme poliitikavariandi kombineerimise teel kolmes valdkonnas.

- **Käibemaksu aruandluse** puhul on variandid järgmised: 1) soovitada ELi digitaalse aruandluse nõudeid, 2) paluda ettevõtjatel registreerida tehinguandmed eelnevalt kindlaks määratud vormingus (vormingutes), 3) kehtestada digitaalse aruandluse nõuded ELi tasandil ning 4) kehtestada digitaalse aruandluse nõuded nii ELi kui ka siseriiklikul tasandil.
- **Platvormimajanduse käibemaksuga maksustamise** puhul on variandid järgmised: 1) osutatavate teenuste olemuse ja teenuse osutaja käibemaksukohustuslase staatuse õiguslik reguleerimine ning andmete säilitamise kohustuse lihtsustamine, 2) nn väidetava teenuse osutaja sätte kasutuselevõtmine, mille kohaselt platvorm kogub käibemaksu i) teatavate majutus- ja transporditeenuste osutamiselt, ii) kõikide majutus- ja transporditeenuste osutamiselt või iii) kõikidelt platvormi kaudu osutatavatelt teenustelt.
- **Käibemaksukohustuslasena registreerimise** puhul on variandid seotud liidusisese kaubanduse (käibemaksu ühe akna süsteem) ja väikese väärtusega saadetiste impordiga (impordi ühe akna süsteem).
    - Käibemaksu ühe akna süsteemi variandid on järgmised: 1) käibemaksu ühe akna süsteemi piiratud laiendamine, mis hõlmab kõiki ettevõtjalt tarbijale[2] suunatud riigisiseseid kaupade tarneid, 2) käibemaksu ühe akna süsteemi ulatuslikum laiendamine, mis hõlmab kõiki ettevõtjalt tarbijale suunatud riigisiseseid kaupade tarneid ja (oma) kaupade piiriülest üleandmist ja 3) pöördmaksustamise kehtestamine ettevõtetevahelise[3] teenuste osutamise või kaupade tarnete suhtes, mida osutavad isikud, kelle asukoht ei ole asjaomases riigis.
    - Impordi ühe akna süsteemi variandid on järgmised: 1) impordi ühe akna süsteemi kohustuslikuks muutmine: a) väidetavatele teenuse osutajatele, b) maksukohustuslastele, kes tegelevad kaugmüügiga ELi, mis ületab konkreetse piirväärtuse, või c) maksukohustuslastele, kes tegelevad kaugmüügiga ELi, mille puhul puudub konkreetne piirväärtus, ning 2) impordi ühe akna süsteemi rakendamisel 150-eurose künnise kaotamine.

Kuna kolme probleemse valdkonnaga seotud variante saab rakendada sadades võimalikes kombinatsioonides, kaaluti viit järjestikust lähenemisviisi (praegusel olukorral põhinev, minimaalne, mõõdukas, tõhustatud ja maksimaalne lähenemisviis), mille puhul ELi sekkumise

[2] *Business-to-consumer* (ettevõtjalt tarbijale).
[3] *Business-to-business* (ettevõtetevaheline, ettevõtjalt ettevõtjale).

intensiivsus järk-järgult suureneb.

Tõhustatud lähenemisviis (milles on ühendatud digitaalse aruandluse nõuete kehtestamine ELi tasandil, väidetava teenuse osutaja säte kõikide majutus- ja transpordisektorite tarbeks ning käibemaksu ühe akna süsteemi ulatuslikuma laiendamise, pöördmaksustamise ja kohustusliku impordi ühe akna süsteemi kombinatsioon) on tõhususe, proportsionaalsuse ja subsidiaarsuse seisukohast paremini tasakaalustatud, samas kui maksimaalne lähenemisviis (mis hõlmab lisaks riigisiseseid digitaalse aruandluse nõudeid, kõiki platvormide kaudu osutatavaid teenuseid ja impordi ühe akna süsteemi 150-eurose künnise kaotamist) on kõige tõhusam.

Millised on eri sidusrühmade seisukohad? Kes millist varianti toetab?

Sidusrühmad nõustusid, et seni kehtinud käibemaksueeskirjad on vastuolus tänapäeva digiajastuga. Seoses **käibemaksu aruandlusega** nõustusid nad, et digitaalse aruandluse nõuded võivad kasu tuua, ning tõid selgelt välja, et nad eelistavad e-arveldamise lahendust, mida saab kasutada ka nende sisemise automatiseerimise tarbeks. Liikmesriigid nõudsid suuremat autonoomiat riigisiseste digitaalse aruandluse nõuete üle otsustamisel. Sidusrühmad tunnistasid üldiselt **platvormimajanduse** valdkonnas esinevaid probleeme. Ettevõtjad esitasid olenevalt oma ärimudelist põhjalikumaid seisukohti. Need, keda see mõjutaks, lükkasid tagasi väidetava teenuse osutaja variandi ja väljendasid oma eelistust praeguse olukorra säilitamisele. Seoses **käibemaksukohustuslasena registreerimisega** nõustusid sidusrühmad ühehäälselt, et käibemaksu ühe akna süsteemi ja impordi ühe akna süsteemi kohaldamisala tuleb laiendada. Ettevõtjad soovisid ka mahaarvamismehhanismi lisamist käibemaksu ühe akna süsteemi või vähemalt pöördmaksustamist ettevõtetevahelise teenuse osutamise või kaupade tarnete puhul, mida pakuvad maksukohustuslased, kelle asukoht ei ole asjaomases riigis. Samuti toetati impordi ühe akna süsteemi kohustuslikuks muutmist, kuid vähem toetati 150-eurose künnise kaotamist.

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised?

Tõhustatud lähenemisviis on tasakaalustatum ning tagab proportsionaalsuse ja subsidiaarsuse seisukohast paremad tulemused. Ajavahemikul 2023–2032 peaks selle netomõju lähtestsenaariumiga võrreldes jääma vahemikku 172–214 miljardit eurot. Maksimaalne lähenemisviis tagab tõhususe vallas parema tulemuse, kusjuures netomõju jääb vahemikku 303–386 miljardit eurot.

Tõhustatud lähenemisviisiga hoitakse aastatel 2023–2032 kokku 50,6 miljardit eurot:

- 41,4 miljardit eurot käibemaksu aruandlusest (11 miljardit eurot aruandluskohustuste kaotamisest, 24,2 miljardit eurot killustatusega kaasnenud kulude vähendamisest, 4,3 miljardit eurot eeltäidetud käibedeklaratsioonide kasutamisest ja 1,9 miljardit eurot e-arveldamisest saadavast kasust);
- 0,5 miljardit eurot platvormimajanduse ühtlustamisest ja reguleerimisest;
- 8,7 miljardit eurot käibemaksukohustuslasena registreerimise kohustuse kaotamisest.

Ajavahemikul 2023–2032 on maksimaalse lähenemisviisiga saavutatav kokkuhoid suurem ja ulatub 65,9 miljardi euroni: 56,7 miljardit eurot käibemaksu aruandlusest (11 miljardit eurot aruandluskohustuste kaotamisest, 24,2 miljardit eurot killustatusega kaasnenud kulude

vähendamisest, 7 miljardit eurot eeltäidetud käibedeklaratsioonide kasutamisest ja 14,5 miljardit eurot e-arveldamisest saadavast kasust), 0,5 miljardit eurot platvormimajanduse ühtlustamisest ja reguleerimisest ning 8,7 miljardit eurot käibemaksukohustuslasena registreerimise kohustuse kaotamisest.

Mõlema lähenemisviisi puhul on ka keskkonna-, sotsiaal- ja ettevõtlusvaldkonna automatiseerimisest saadav kvalitatiivne kasu ning kasu, mis on seotud ühtse turu toimimise (võrdsemad tingimused) ja maksukontrolli tõhususega.

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?

Ettevõtjad kannavad digitaalse aruandluse nõuete kehtestamisest tuleneva täiendava halduskoormusega seotud kulud. Aastatel 2023–2032 on need kulud tõhustatud lähenemisviisi puhul eeldatavasti 11,3 miljardit eurot ja maksimaalse lähenemisviisi puhul 43,5 miljardit eurot. Maksuhaldurid kannavad digitaalse aruandluse nõuete kehtestamisega seotud rakendamiskulud, mis on tõhustatud lähenemisviisi puhul eeldatavasti 2,2 miljardit eurot ja maksimaalse lähenemisviisi puhul 3,4 miljardit eurot.

Andmete konfidentsiaalsusega on seotud ka kvaliteedi tagamisega seotud kulud. Eeldatakse, et need on suuremad maksimaalse lähenemisviisi puhul, mis toob kaasa rohkem andmevahetust kui tõhustatud lähenemisviis. Platvormimajanduse valdkonnas on lisakoormus seotud väidetava teenuse osutaja korra haldamisega (maksimaalse lähenemisviisi puhul on mõjutatud rohkem sektoreid). Ettevõtjatele ei kaasne käibemaksukohustuslasena registreerimise kohaldamisala laiendamisega kulusid ja nad saavad juba olemasolevatest süsteemidest rohkem kasu.

Milline on mõju VKEdele ja konkurentsivõimele?

ELi digitaalse aruandluse nõuete kehtestamisega kaasnevad ettevõtjatele kulud. See kulukoormus on suurem mikro- ja väikeettevõtjate jaoks, kuna nende jaoks toob ettevõtlusvaldkonna automatiseerimine tõenäoliselt vähem kasu ja on väiksem tõenäosus, et nad piiriüleselt tegutsevad. **Väidetava teenuse osutaja korra** variandi puhul arvestaks platvorm väikeste teenuseosutajate asemel käibemaksu. See tähendab seda, et teenuseosutajatelt ei nõuta käibemaksukohustuslasena registreerimist ja käibemaksu arvestamist ning neil ei tule kanda lisakoormust. **Käibemaksukohustuslasena registreerimise** puhul saab käibemaksu ühe akna süsteemi ja impordi ühe akna süsteemi kohaldamisala laiendamisest kasu 280 000 VKEd, millega hoitakse kokku kuni 0,34 miljardit eurot ühekordseid kulusid ja keskmiselt 0,67 miljardit eurot aastaseid jooksevkulusid, mis teeb 2023.–2032. aastal kokku 7 miljardit eurot.

Kas on ette näha märkimisväärset mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?

Tõhustatud lähenemisviisi puhul on eeldatav täiendav käibemaksutulu 135–177 miljardit eurot (ajavahemikul 2023–2032 keskmiselt 0,1 % SKPst aastas) ning maksimaalse lähenemisviisi puhul on see 284–367 miljardit eurot (ajavahemikul 2023–2032 keskmiselt 0,2 % SKPst aastas). Aastatel 2023–2032 on liikmesriikide ametiasutuste rakenduskulud eeldatavasti vahemikus 2,2 miljardit eurot (tõhustatud lähenemisviis) kuni 3,4 miljardit eurot (maksimaalne lähenemisviis).

Kas on oodata muud olulist mõju?

Muu oluline mõju puudub.

Proportsionaalsus

Nii tõhustatud kui ka maksimaalne lähenemisviis vastavad algatuse eesmärkidele proportsionaalsuse vallas, kuid tõhustatud lähenemisviis näib olevat rohkem proportsionaalne.
D. Järelmeetmed
Millal poliitika läbi vaadatakse?
Komisjon hindab uue õigusakti toimimist 5 aastat pärast selle jõustumist.