Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi) teatavat künnist ületavate kaupade ja teenuste tarnete suhtes ajutiselt kohaldatava üldise pöördmaksustamise mehhanismi osas“

[COM(2016) 811 final – 2016/0406(CNS)]

(2017/C 288/06)

Raportöör: **Giuseppe GUERINI**

Konsulteerimistaotlus	Euroopa Ülemkogu, 25.1.2017
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 113
Täiskogu otsus	13.12.2016
Vastutav sektsioon	majandus- ja rahaliidu, majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	6.4.2017
Vastuvõtmine täiskogus	31.5.2017
Täiskogu istungjärk nr	526
Hääletuse tulemus	142/1/1
(poolt/vastu/erapooletuid)	

1. **Järeldused ja soovitused**

1.1 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee kiidab heaks meetmed, mida Euroopa Liit on võtnud, et võidelda igat liiki maksupettuse vastu, ning leiab, et käibemaksu kogumine pöördmaksustamise mehhanismi alusel võib olla karusellpettuste ja käibemaksust kõrvalehoidumise vastase võitluse kasulik vahend.

1.2 Sellegipoolest ei tohi käibemaksu valdkonnas väljakujunenud põhimõtete suhtes erandiks oleva pöördmaksustamise mehhanismi kasutamine kahjustada siseturgu ning see peab olema ajutine ja komisjon peab seda nõuetekohaselt hindama seoses võimaliku negatiivse mõjuga siseturule. Komitee on mures ohu pärast, et kavandatud meetmete tõttu võib käibemaksusüsteem killustuda, arvestades ka komisjoni käibemaksu tegevuskava esimeses etapis kavandatud samme, kusjuures tegevuskava peaks praegu kohaldatama üksnes teatavate kaupade tarnete, ent mitte teenuste suhtes ([1]).

1.3 Eelkõige tuleb hinnata, kas pettustevastasest võitlusest saadav kasu ei kao võimaliku kahjuliku mõju tõttu ühtse turu sidususele. Seetõttu tuleks komisjonil pidevalt jälgida üldise pöördmaksustamise mehhanismi toimimist, säilitades volituse sekkuda ebasoodsate arengusuundumuste korral.

1.4 Komitee soovitab pöörata suurimat tähelepanu proportsionaalsuse põhimõttele, kuna pöördmaksustamise mehhanismi kasutuselevõtuga seonduvad nõuete järgimise kulud võivad väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate jaoks olla märkimisväärsed ning neil võib olla mõju rahavoogudele, millega kaasneb oht, et üldine pöördmaksustamise mehhanism põhjustab iseäranis VKE-dele likviidsusprobleeme.

1.5 Komitee juhib tähelepanu uuringutele, ([2]) mis on näidanud, et pöördmaksustamise ja osadena maksmise mehhanismid on seal, kus neid on seni rakendatud, tihti tekitanud maksukuulekatele ettevõtetele rahavoogude probleeme. Teisisõnu, väikese arvu ebaausate ettevõtjate sooritatavate maksupettuste vastane võitlus tekitab olulisi tegevuslikke probleeme maksueeskirju täitvatele ettevõtjatele, kes loovad töökohti ja väärtust siseturul.

([1]) ELT C 389, 21.10.2016, lk 43, punkt 1.3.
([2]) Vt Itaalia Käsitööettevõtjate Keskliidu (CNA) uuring: „Reverse Charge e Split Payment: in Fumo la Liquidità delle Imprese“, 2015.

1.6 Komitee rõhutab, et käibemaksupettuste vastu võitlemiseks võetud lahendused ei tohiks põhjustada ülemäärast ja ebaproportsionaalset koormust maksukuulekatele ettevõtetele, sh VKE-dele. Nagu komitee on seoses komisjoni käibemaksu tegevuskavaga varem märkinud, tuleb heas usus tegutsevaid ettevõtjaid kaitsta ja nende suhtes ei tohi rakendada uusi ülemääraseid meetmeid ([3]).

1.7 Komitee märgib, et maksupettuste vastase võitluse riiklik mõõde eeldab, et iga liikmesriik vastutab oma maksusüsteemi toimimise eest täielikult ise ning et tal lasub kohustus luua käibemaksupettuste vastased vahendid, mis ei kahjusta ega mõjuta teiste liikmesriikide maksusüsteemide toimimist.

1.8 Kokkuvõttes leiab komitee, et kavandatud meetmed ei tohiks negatiivselt mõjutada käibemaksusüsteemi tegevuskavas seatud eesmärke ega takistada või aeglustada selle täielikku ja õigeaegset elluviimist. Komitee arvates on praegu õige aeg teha kõnealuses vallas oluline kvalitatiivne hüpe (*quantum leap*), et toetada ühtset turgu ning anda panus tööhõive, majanduskasvu, investeeringute ja konkurentsivõime edendamisse. Lisaks on komitee jaoks oluline viia tegevuskava kõik osad ellu ühe jagamatu tervikuna ([4]).

1.9 Selleks et tagada ettepaneku nõuetekohane toimimine ja vähendada tulevikus vajadust täiendavate erandite järele ELi käibemaksusüsteemi toimimise konsolideeritud põhimõtete ja eeskirjade suhtes, peaksid liikmesriigid, kes taotlevad üldise pöördmaksustamise mehhanismi kohaldamist, kehtestama konkreetsed ja spetsiifilised elektrooniliste arvete koostamise nõuded, et tagada maksete täielik jälgitavus.

2. **Komisjoni ettepanek**

2.1 Euroopa Komisjon esitas oma käibemaksu käsitleva tegevuskava 7. aprilli 2016. aasta teatises. Teatisele järgneb 2017. aasta jooksul seadusandlik ettepanek, et reformida ja ajakohastada praegu kehtivaid Euroopa käibemaksu eeskirju.

2.2 Nii komisjoni tegevuskava kui ka 2017. aastaks kavandatud tulevase seadusandliku ettepaneku eesmärk on vähendada nn käibemaksulõhet ehk erinevust oodatava käibemaksutulu ja tegelikult laekunud käibemaksutulu vahel, minimeerides pettusi käibemaksuga maksustamise vallas.

2.3 Arvestades, et Euroopa käibemaksusüsteemi reform on veel lõpule viimata, ja mõne liikmesriigi valitsuste taotlusel on komisjon tunnistanud pakilist vajadust lubada mõnes liikmesriigis kohaldada ajutiselt üldisi pöördmaksustamise mehhanisme.

2.4 Üldise pöördmaksustamise mehhanismi töötas Euroopa Komisjon välja käesolevas arvamuses käsitletavas direktiivi ettepanekus (2016/0406–CNS), millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ.

2.5 Arvestades, et üldine pöördmaksustamise mehhanism on erand Euroopa käibemaksualase õigusloome ühest nurgakivist – osadena maksmise põhimõttest –, on komisjon otsustanud lubada liikmesriikidel kohaldada kõnealust mehhanismi vaid teatavatel tingimustel.

2.6 Kohaldamise eelduseks on, et a) liikmesriigi käibemaksulõhe ületab Euroopa mediaani viie protsendipunkti võrra, b) liikmesriigi käibemaksulõhe on enam kui 25 % ulatuses põhjustatud karussellpettustest ning c) on kindlaks tehtud, et muud kontrollimismeetmed ei ole piisavad pettuste vastaseks võitluseks asjaomase liikmesriigi territooriumil.

2.7 Vältimaks, et pöördmaksustamise mehhanismi kohaldamine viib siseturu killustatuseni, mille võimalikkust mõned liikmesriigid on juba rõhutanud, on komisjon näinud ette võimaluse vaadata mehhanismide kohaldamine läbi juhul, kui selgub, et see avaldab kahjulikku mõju siseturule, mis on vastuolus Euroopa Liidu üldeesmärkidega.

3. **Üldised märkused**

3.1 Käibemaksust kõrvalehoidumine on kogu Euroopas laialt levinud pahe, millega tuleb võidelda. Käibemaksupettuse kõige murettekitavam vorm on nn karussellpettus, mida püütakse takistada üldise pöördmaksustamise mehhanismi kasutamisega käibemaksu haldamisel.

([3]) ELT C 389, 21.10.2016, lk 43, punkt 1.9.
([4]) ELT C 389, 21.10.2016, lk 43, punktid 1.1 ja 1.2.

3.2 Seetõttu kiidab komitee heaks asjakohaste mehhanismide kasutuselevõtu maksupettustega võitlemiseks, kuid märgib siiski, et iga erand ühtsest Euroopa käibemaksusüsteemist peaks olema ajutine ja proportsionaalne ning seda tuleks asjakohaselt hinnata seoses võimaliku negatiivse mõjuga siseturule. See on eriti asjakohane, arvestades et aluslepingu artiklis 113, mis on komisjoni seadusandliku ettepaneku aluseks, on sätestatud võimalus sekkuda maksuküsimustesse ühtlustamise meetmetega, mille eesmärk on tagada siseturu nõuetekohane toimimine ja konkurentsi moonutamise vältimine.

3.3 Kokkuvõttes ei tohi kavandatud meetmed negatiivselt mõjutada käibemaksusüsteemi tegevuskavas seatud eesmärke ega takistada või aeglustada tegevuskava täielikku ja õigeaegset elluviimist. Praegu on õige aeg teha oluline kvalitatiivne hüpe (*quantum leap*), et toetada ühtset turgu ning anda panus tööhõive, majanduskasvu, investeeringute ja konkurentsivõime edendamisse.

3.4 Lisaks on oluline püüelda selle poole, et tegevuskava kõik osad viidaks ellu ühe jagamatu tervikuna, kuna see võimaldaks ka tegeleda käibemaksupettuste lõviosaga kõikehõlmaval viisil.

3.5 Seega tuleks kinni pidada komisjoni seadusandlikus ettepanekus osutatud proportsionaalsuse põhimõttest, võttes asjakohaselt arvesse erinevaid avalikke huve, mille vahel tuleb leida tasakaal, sealhulgas avalikku huvi mitte seada ohtu riiklike käibemaksusüsteemide ühtlustamist siseturu täieliku konsolideerimise huvides.

3.6 Eespool öeldust tulenevalt tuleks tunnistada, et maksudest kõrvalehoidumisega võitlemise meetmed, muu hulgas ühtlustatud maksud, jäävad peamiselt liikmesriikide pädevusse ning maksuhaldurid on tugeva siseriikliku suunitlusega. Samamoodi on statistilised teadmised selle nähtuste kohta ning maksudest kõrvalehoidumise ja selle vastase võitluse tavad olemuselt väga riigipõhised.

3.7 Sellest seisukohast on maksudest kõrvalehoidumise vastu võitlemise mehhanism, mida liikmesriik kasutab ELi eeskirjadest tehtud erandina, kooskõlas riikide valitsustele maksupettuste vastases võitluses antud rolli ja ülesannetega. Sellest aspektist on komisjoni ettepanek kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega, mis võimaldab liikmesriikidel võtta siseriiklikul tasandil meetmeid, et võidelda ebaseaduslike maksualaste nähtuste vastu.

3.8 Komitee märgib siiski, et maksupettuste vastase võitluse riiklik mõõde eeldab, et iga liikmesriik vastutab oma maksusüsteemi toimimise eest täielikult ise ning loob käibemaksupettuste vastu võitlemise vahendid, mis ei kahjusta ega mõjuta teiste liikmesriikide maksusüsteemide toimimist.

3.9 Komisjoni ettepanekuga sätestatud erand – üldine pöördmaksustamise mehhanism – ei ole mitte üldrakendatav meede, vaid seda kasutatakse teatavatel tingimustel. Liikmesriigid võivad teatud tingimustel taotleda selle erandi kohaldamist, ent see on täiesti vabatahtlik.

3.10 Liikmesriigis, kes taotleb erandi tegemist pöördmaksustamise mehhanismi näol, peab käibemaksulõhe tase ületama Euroopa mediaani viie protsendipunkti võrra. Arvestades, et Euroopa mediaan on 14 %, näib viie protsendipunkti ületamine olevat piisav ja oluline põhjus erakorraliste käibemaksulõhe vähendamise meetmete võtmiseks ([5]).

3.11 Samuti näib, et komisjoni kavandatud sätet, mille kohaselt peab liikmesriigi käibemaksulõhe olema põhjustatud karussellpettustest enam kui 25 % ulatuses, toetavad esialgsed uurimistõendid, kui võrrelda kõnealuseid andmeid Euroopa keskmisega (24 %) ([6]).

3.12 Samuti toetab komitee üldist klauslit, mille kohaselt peab liikmesriigil olema käibemaksupettuste vastase võitlusega seotud haldusraskusi, kuna see tingimus näitab, et üldise pöördmaksustamise mehhanismi kohaldamine on kõige tõhusam ja proportsionaalsem meede käibemaksulõhe vähendamiseks kooskõlas nii ELi kui ka liikmesriikide avaliku huviga.

3.13 Komisjoni ettepaneku kohaselt kohaldatakse pöördmaksustamise mehhanismi tehingute puhul, mille väärtus ületab 10 000 eurot. Komitee peab kõnealust miinimumreeglit vastuvõetavaks, arvestades erinevaid ja sageli täiesti vastandlikke huve, mida tuleb samaaegselt arvesse võtta maksudest kõrvalehoidumise vastases võitluses, maksusüsteemide ühtlustamisel ja maksukohustustega seotud halduskoormuse lihtsustamisel.

([5]) SWD(2016) 457 final, lk18.
([6]) SWD(2016) 457 final, lk 15.

4. **Konkreetsed märkused**

4.1 Komisjoni teostatud õigusliku mõju hindamine näitab, et üldise pöördmaksustamise mehhanismi kasutuselevõtmine ei pruugi olla tõhus mis tahes maksupettuse puhul. Vastupidi, pettus võivad esineda uuel kujul või teistes liikmesriikides kui neis, keda see praegu kõige rohkem mõjutab. Seetõttu tuleks komisjonil asjakohaselt jälgida üldise pöördmaksustamise mehhanismi toimimist, säilitades volituse sekkuda ebasoodsate arengusuundumuste korral ühtse Euroopa turu toimimise huvides.

4.2 Selleks et käesolevas arvamuses käsitletav seadusandlik ettepanek nõuetekohaselt toimiks ning et vähendada tulevikus vajadust täiendavate erandite järele ELi käibemaksusüsteemi toimimise väljakujunenud põhimõtete ja eeskirjade suhtes, peaksid üldise pöördmaksustamise mehhanismi kohaldamist taotlevad liikmesriigid kehtestama maksukohustuslastele spetsiifilised elektrooniliste arvete koostamise nõuded, et tagada maksete täielik jälgitavus.

4.3 Selles osas soovib komitee juhtida tähelepanu eelkõige pöördmaksustamise ja osadena maksmise mehhanismide kohaldamise vähendamise või lõpetamise võimalusele elektrooniliste arvete nõuetekohase ja laialdase kasutamise korral müügist saadava tulu tõendamiseks. Kasutades sellist liiki arveldamist asjakohaselt, on võimalik kontrollida reaalajas käibemaksu nõuetekohast tasumist, vältides negatiivset finantsmõju paljudele maksukuulekatele ettevõtjatele.

4.4 Käibemaksupettuste vastane võitlus on kahtlemata eesmärk, mille poole tuleb aktiivselt püüelda liikmesriikide asjakohaste seadusandlike meetmete väljatöötamise kaudu. Siiski tuleb märkida, et pöördmaksustamise mehhanismide kehtestamine erasektori vahelistes B2B (ettevõtetevahelistes) suhetes ning osadena maksmise mehhanismide kehtestamine ettevõtete ja haldusasutuste vahelistes suhetes võib avaldada olulist negatiivset mõju maksukuulekatele ettevõtjatele.

4.5 Esiteks, nagu see ilmneb komisjoni esitatud õigusliku mõju hindamisest, on pöördmaksustamise mehhanismi kohaldamise nõuete järgimisega seotud kulud väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate jaoks siseriiklike tehingute puhul väga suured ning piiriüleste tehingute puhul veelgi suuremad. Komisjoni mõjuhinnangu kohaselt kaasneb pöördmaksustamise mehhanismiga ettevõtjate jaoks nõuete järgmise kulude suurenemine 43 % võrra ([7]). Kuigi üldine pöördmaksustamine tooks eeldatavasti kaasa väiksemad nõuete järgimise kulud kui teatavale sektorile piiratud pöördmaksustamine, näitab see siiski, et nõuete järgimise kulud suurenevad märkimisväärselt.

4.6 Teiseks on uuringud ([8]) näidanud, et pöördmaksustamise ja osadena maksmise mehhanismid on seal, kus neid on seni rakendatud, tihti tekitanud paljudele maksukuulekatele ettevõtjatele rahavoogude probleeme.

4.7 Teisisõnu, väikese arvu ebaausate ettevõtjate sooritatud maksupettuste vastane võitlus tekitab olulisi probleeme ettevõtjatele, kes täidavad maksueeskirju, loovad töökohti ja väärtust siseturul.

4.8 Seetõttu juhib komitee komisjoni ja liikmesriikide tähelepanu vajadusele järgida proportsionaalsuse põhimõtet komisjoni ettepanekus ja individuaalsete riikide õigussüsteemides, tagades et võetud meetmed oleksid proportsionaalsed käibemaksupettuste vastu võitlemise huvidega ilma siseturgu kahjustamata. Samal ajal ja kooskõlas sellesama põhimõttega tuleks võetud lahenduste abil tegeleda ebaseaduslike nähtustega, põhjustamata ülemäärast ja ebaproportsionaalset koormust ausatele ettevõtjatele, eriti VKEdele.

4.9 Eeltoodud kaalutlused põhjendavad veel enam üldise pöördmaksustamise mehhanismi ajutist iseloomu. Vastasel juhul tooks see kaasa halduskoormuse suurenemise, mis on talumatu eriti VKEdele ning mis samas moonutaks ühtse Euroopa turu dünaamikat, sest eri liikmesriikides asuvate ettevõtjate jaoks valitseb tõsine oht, et rahavood hakkavad liikuma erinevalt.

Brüssel, 31. mai 2017

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS

([7]) COM(2016) 811 final, lk 43.
([8]) ELT C 389, 21.10.2016, lk 43, punkt 1.9.