

Brüssel, 1.12.2016
COM(2016) 758 final

2016/0374 (CNS)

Ettepanek:

NÕUKOGU DIREKTIIV,

**millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ seoses raamatute, ajalehtede ja
perioodikaväljaannete suhtes kohaldatavate käibemaksumääradega**

{ SWD(2016) 392 final }

{ SWD(2016) 393 final }

SELETUSKIRI

1. ETTEPANEKU TAUST

• Ettepaneku põhjused ja eesmärgid

Nõukogu 28. novembri 2006. aasta direktiivi 2006/112/EÜ (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi) (edaspidi „käibemaksudirektiiv“) kohaselt tuleb elektrooniliselt osutatavad teenused, sh elektrooniliselt levitatavad väljaanded (edaspidi „e-väljaanded“) maksustada hariliku käibemaksumääraga (minimaalselt 15 %). Teisest küljest on liikmesriikidel võimalus maksustada füüsilisel kandjal väljaandeid vähendatud käibemaksumääraga (minimaalselt 5 %) ja mõnele liikmesriigile anti võimalus jätkuvalt kohaldada praegusest miinimumist (5 %) madalamaid käibemaksumäärasid (oluliselt vähendatud määrad), sh teatud trükiväljaannete suhtes maksuvabastusi koos eelmises etapis tasutud käibemaksu mahaarvamisega (nn nullmäärasid).

Käibemaksudirektiiv takistab liikmesriikidel kohaldada e-väljaannete suhtes samu käibemaksumäärasid, mida nad praegu kohaldavad füüsilisel kandjal väljaannete suhtes, mille tulemusel koheldakse suuremas osas liikmesriikides e-väljaandeid käibemaksu seisukohast oluliselt ebasoodsamalt. Ehkki trükiväljaanded ja e-väljaanded erinevad vormingu poolest, pakuvad nad tarbijaile lugemiseks sama sisu.

Alates 1. jaanuarist 2015, mil jõustusid tarnekohta käsitlevad uued eeskirjad, ei nõuta enam elektrooniliselt osutatavate teenuste, eelkõige e-väljaannete käibemaksumäärade ühtlustamist. Sellest ajast alates maksustatakse kaup käibemaksuga kliendi asukohas ja tarnijad ei saa enam kasu lõigata asukohtadest liikmesriikides, mille käibemaksumäärad on kõige madalamad.

Nagu on märgitud komisjoni käibemaksu tegevuskavas,¹ ei võeta kehtivates käibemaksueeskirjades täielikult arvesse tehnoloogia ja majanduse arengut e-raamatute ja -ajalehtede vallas. Digitaalmajanduse käibemaksusüsteemi ajakohastamine on ka digitaalse ühtse turu strateegia² põhieesmärk.

Oma 25. mai 2016. aasta järeldustes käibemaksu tegevuskava kohta palus nõukogu komisjonil esitada digitaalse ühtse turu algatuste kontekstis 2016. aasta lõpuks seadusandlik ettepanek, millesse on koondatud sätted e-väljaannete suhtes kohaldatavate käibemaksumäärade kohta, ning lisada sellele mõjuhindang.

Kooskõlas nõukogu järeldustega ning 2016. aasta käibemaksu tegevuskavas võetud kohustusega teeb komisjon ettepaneku anda kõigile liikmesriikidele võimalus kohaldada e-väljaannetele samasid käibemaksumäärasid, mida liikmesriigid praegu kohaldavad trükiväljaannete suhtes, sh vähendatud, oluliselt vähendatud ja nullmäärad.

• Kooskõla poliitikavaldkonnas praegu kehtivate õigusnormidega

Ettepanek on kooskõlas käibemaksu tegevuskava kavatsusega anda 2017. aastal seadusandliku ettepanekuga liikmesriikidele suurem vabadus käibemaksumäärade kehtestamisel sihtriigil põhineva lõpliku käibemaksukorra raames.

¹ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele käibemaksu tegevuskava kohta: Ühtse ELi käibemaksuala suunas – On aeg otsustada (COM(2016) 148 (final), 7.4.2016).

² Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: Euroopa digitaalse ühtse turu strateegia (COM(2015) 192 (final), 6.5.2015).

- **Kooskõla muude liidu tegevuspõhimõtetega**

Ettepanek on kooskõlas komisjoni digitaalse ühtse turu strateegiaga.

2. ÕIGUSLIK ALUS, SUBSIDIAARSUS JA PROPORTSIONAALSUS

- **Õiguslik alus**

Ettepaneku õiguslik alus on ELi toimimise lepingu artikkel 113. Kõnealuses artiklis sätestatakse, et nõukogu võtab pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendi ning majandus- ja sotsiaalkomiteega seadusandliku erimenetluse kohaselt ühehäälselt vastu sätteid liikmesriikide kaudseid makse käsitlevate õigusaktide ühtlustamiseks.

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

Liikmesriigid on kohustatud järgima käibemaksudirektiivi, mis takistab neil praegu maksustada e-väljaandeid sama käibemaksumääraga kui trükiväljaandeid. Probleemi lahendamiseks on hädavajalik ELi tasandi seadusandlik algatus direktiivi muutmiseks. Seda kinnitas Euroopa Liidu Kohus oma 5. märtsi 2015. aasta otsustes kohtuasjades C-479/13 ja C-502/13, milles kohus sedastas selgelt, et liikmesriikidel ei ole praegu kehtiva käibemaksudirektiivi alusel võimalik kohaldada e-raamatutele vähendatud käibemaksumäära.

- **Proportsionaalsus**

Ettepanek on proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas ega lähe kaugemale sellest, mis on vajalik, et saavutada aluslepingute eesmärgid, eelkõige ühtse turu sujuv toimimine. E-väljaannete käibemaksumäärade kehtestamine ja piiramine kuulub liikmesriikide pädevusse. Kõnealuse algatusega ei kohustata liikmesriike muutma kehtivaid käibemaksumäärasid, vaid kõrvaldatakse liikmesriikidelt piirangud väljaannete käibemaksumäärade kehtestamisel.

- **Vahendi valik**

Kehtivat direktiivi tuleb muuta direktiiviga.

3. JÄRELHINDAMISE, SIDUSRÜHMADEGA KONSULTEERIMISE JA MÕJU HINDAMISE TULEMUSED

- **Konsulteerimine sidusrühmadega**

Avalik konsulteerimine kestis kaheksa nädalat: 25. juulist 19. septembrini 2016. Konsulteerimisel oli kaks peamist eesmärki. Esimene oli tutvuda mitme sidusrühma seisukohaga komisjoni kohustuse suhtes võimaldada liikmesriikidel kohaldada e-väljaannetele vähendatud käibemaksumäärasid, teine eesmärk oli anda sidusrühmadele võimalus väljendada seisukohti võimalike vähendatud käibemaksumääraga e-väljaannete sobivaima(te) määratlus(t)e suhtes.

Komisjon sai ELi uuringu raames 858 sõnumit: lugejatelt (50 %), ettevõtjatelt (16 %), organisatsioonidelt (14 %), autoritelt (12 %) ning riigiasutustelt, teadlastelt ja raamatukogudelt (8 %), samuti neli teadet e-posti teel. Vastuste sisu ei erinenud oluliselt ei vastajarühmade ega ka vastanute asukohaliikmesriikide lõikes. Valdav enamus (94 %) vastanutest nõustus, et liikmesriikidel tuleks lubada kohaldada e-raamatutele vähendatud käibemaksumäära, ühtlasi leidis 88 %, et liikmesriikidel tuleks lubada kohaldada vähendatud käibemaksumäära ka e-ajalehtedele ja e-perioodikaväljaannetele. Suur osa (45 %) vastanutest leidis, et trükiväljaannete kehtivaid oluliselt vähendatud (alla 5 %) ja nullmäärasid ei tohiks kaotada ning 90 % neist vastanutest nõustus lubama kõigil liikmesriikidel kohaldada sarnaseid

oluliselt vähendatud ja nullmäärasid trükiväljaannetele ja e-väljaannetele. Hinnangus e-väljaannete käibemaksumäära vähendamise mõjule jagunesid vastanud üldjoontes pooleks: osad eeldasid võimaliku käibemaksuvähenduse täielikku edasikandmist tarbijatele, teised osalist edasikandmist. Viimasel juhul kirjastajate kasumimarginaal suureneks ja enamik sidusrühmi eeldas, et sellisel juhul investeeriksid väljaandjad raamatute puhul uude sisusse ning ajalehtede ja perioodikaväljaannete puhul samuti, sõltudes samas vähem reklaamitulust.

Konsulteerimise tulemusena leidis kinnitust, et väljaannete määratlus liidu õiguses peab olema piisavalt laiahaardeline ja sisukas, et arvesse võtta tehnoloogia edasist arengut. 59 % vastanutest ei pidanud vajalikuks määratleda ELi tasandil ühetaoliselt mõisted „raamat“, „ajaleht“ ja „perioodikaväljaanne“.

- **Mõjuhinnang**

Käesolevale ettepanekule lisatud mõjuhinnangut analüüsis õiguskontrollikomitee. Pärast negatiivset arvamust ning pärast esialgse mõjuhinnangu muutmist esitas komitee 11. novembril 2016 lõpuks positiivse arvamuse reservatsioonidega³. Lõplikus mõjuhinnangus võetakse arvesse kõiki komitee soovitusi ning mõjuhinnangut käsitleva komisjoni talituste töödokumendi I lisas esitatakse üksikasjalik ülevaade selle kohta, mil viisil on soovitusi arvesse võetud.

Mõjuhinnangus analüüsitakse lähtestsenaariumi, kaht poliitikavarianti ja nende mõju. Esimese variandiga lubatakse liikmesriikidel kohaldada vähendatud käibemaksumäära väljaannete levitamisele nii füüsilisel kui ka elektroonilisel kandjal. Lisaks esimesele variandile lubatakse teise variandiga liikmesriikidel kohaldada ka vähendatud käibemaksumäärasid, mis on madalamad praegusest miinimummäärast (5 %) või kohaldada maksuvabastusi koos eelmises etapis tasutud käibemaksu mahaarvamiseega nii füüsilisel kui ka elektroonilisel kandjal väljaannete suhtes.

Mõlemad variandid on rohkem eelistatud kui lähtestsenaarium (kehtivaid eeskirju ei muudeta), kuna nad täidavad selle suunatud algatuse eesmärgi. Esimene variant võimaldaks 19 liikmesriigil ühtlustada e-väljaannete käibemaksumäärad ja trükiväljaannetele praegu kehtivad käibemaksumäärad ning teine variant võimaldaks kõigil 28 liikmesriigil ühtlustada e-väljaannete käibemaksumäärad ja trükiväljaannetele praegu kehtivad käibemaksumäärad.

Teise variandi eeliseks on ka see, et see on täielikult kooskõlas käibemaksu tegevuskavaga, mille kohaselt tuleks lõplikus käibemaksusüsteemis tagata kõikidele liikmesriikidele praegu vaid mõnele liikmesriigile kättesaadavad erandid (oluliselt vähendatud või nullmäär). Seega on käesoleva ettepaneku aluseks teine variant. Prognoositakse, et kui kõik liikmesriigid otsustaksid kohaldada trüki- ja e-väljaannetele praegu kehtivaid käibemaksumäärasid, võiks liikmesriikide käibemaksutulu selle variandiga väheneda 2021. aastaks maksimaalselt 4,7 miljardit eurot aastas.

Ettepanekuga ei vähendataks ettevõtete halduskoormust ega liikmesriikide sissenõudmiskulusid. Üleminekuga e-väljaannete lihtsamalt standardmaksumäärade raamistikult mitme erineva maksumääraga süsteemile võivad suureneda halduskulud. Teisest küljest võiks lihtsustada selliste tehingute maksustamine, mis moodustavad trüki- ja e-väljaande komplekti.

³ SEC(2016) 493.

4. MÕJU EELARVELE

Ettepanek ei mõjuta negatiivselt Euroopa Liidu eelarvet, kuna liikmesriikides kohaldatavad käibemaksumäärad ei avalda mõju käibemaksupõhiste omavahendite arvutamisele.

5. MUU TEAVE

- **Rakenduskavad ning järelevalve, hindamise ja aruandluse kord**

Järelevalvet tuleb teostada käibemaksudirektiivi nõuetekohase kohaldamise üle. Lisaks sellele toimub ELi tasandi järelevalve vähendatud maksumäärade reguleerimisala regulaarse läbivaatamisena käibemaksudirektiivi artikli 100 alusel ja teabe kogumisena kõigis liikmesriikides kohaldatavate käibemaksumäärade kohta, mille komisjon avaldab praegu dokumendis „Euroopa Liidu liikmesriikides kehtivad käibemaksumäärad“⁴.

- **Selgitavad dokumendid (direktiivide puhul)**

Ettepanek ei nõua ülevõtmist selgitavaid dokumente.

- **Ettepaneku sätete üksikasjalik selgitus**

Selleks et võimaldada liikmesriikidel ühtlustada e-väljaannete ning trükiväljaannete ja füüsilisel kandjal väljaannete käibemaksumäär, tuleb käibemaksudirektiivis teha kolm muudatust:

1. III lisa muutmine

III lisa punktis 6 jäetakse välja viide kõigile füüsilistele kandjatele ja trükiväljaannete konkreetsetele vormingutele („väiketrükised, teabevoldikud ja muud samalaadsed trükised, lastele mõeldud pildi-, joonistus- ja värvimisraamatud, trükitud või käsikirjalised noodid, maa- ja merekaardid ja muud samalaadsed kaardid“) ning lisatakse tingimus „välja arvatud täielikult või peamiselt muusika- või videosisust koosnevate väljaannete“.

2. Artikli 98 muutmine

Kehtiva direktiivi kohaselt tuleb kõik elektrooniliselt osutatavad teenused maksustada hariliku käibemaksumääraga, millesse tehakse e-väljaandeid käsitlev erand.

3. Artikli 99 muutmine

Artiklisse 99 lisatakse lõige 3, millega võimaldatakse liikmesriikidel kohaldada kõnealuses artiklis sätestatud miinimumist madalamaid maksumäärasid või võimaldada maksuvabastusi koos eelmises etapis tasutud käibemaksu mahaarvamisega III lisa muudetud punktis 6 nimetatud kaupade ja teenuste tarnimise suhtes.

Vormingule osutavate viidete eemaldamine ning üldine viitamine raamatutele, ajalehtedele ja perioodikaväljaannetele on ka e-väljaannete hõlmamiseks vajalik nõue ning liikmesriikidel oleks jätkuvalt võimalik piirata vähendatud maksumäärade kohaldamist teatavate raamatute, ajalehtede ja perioodikaväljaannetega, välistades näiteks konkreetse vormingu või sisu.

Ainult muusika- ja videosisu ning peamiselt muusika- või videosisust koosnevate väljaannete pakkumist maksustatakse jätkuvalt hariliku käibemaksumääraga. Liikmesriikidel oleks õigus

⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/vat_rates_en.pdf

määratleda mõiste „peamiselt“ oma riiklikes käibemaksualastes õigusaktides. Samuti võimaldaks see lahendus liikmesriikidel jätkuvalt kohaldada vähendatud käibemaksumäära nägemiskaoga inimestele suunatud audioraamatutele, -ajalehtedele ja -perioodikaväljaannetele.

Käesolevas ettepanekus ei esitata ELi tasandi määratlust mõistetele „raamat“, „ajaleht“ või „perioodikaväljaanne“. E-väljaanded arenevad ning raamatu, ajalehe või perioodikaväljaande määratlus võib lühikese aja jooksul aeguda. Võttes arvesse ühehäälsuse nõuet ELi maksustamise valdkonna õigusaktide puhul, on liikmesriikidel üldiselt võimalik kohandada eeskirju tulevastele vajadustele õigeaegsemalt kui EL suudaks.

Käibemaksudirektiivi kolmanda muudatusena tunnistatakse asjaolu, et mitme liikmesriigi puhul kohaldata teatavate trükiväljaannete suhtes erandeid ja vähendatud maksumääradest madalamaid määrasid, sealhulgas nullmäärasid. Kõigile liikmesriikidele antakse võimalus kohaldada täiendavaid vähendatud käibemaksumäärasid, mis on madalamad praegusest miinimummäärast (5 %) või kohaldada maksuvabastusi koos eelmises etapis tasutud käibemaksu mahaarvamisega raamatute, ajalehtede ja perioodikaväljaannete suhtes, et võimaldada neil ühtlustada e-väljaannete ja trükiväljaannetele praegu kehtivad käibemaksumäärad.

Ettepanek:

NÕUKOGU DIREKTIIV,

millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ seoses raamatute, ajalehtede ja perioodikaväljaannete suhtes kohaldatavate käibemaksumääradega

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artiklit 113,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut,

olles edastanud seadusandliku akti eelnõu liikmesriikide parlamentidele,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi arvamust⁵,

võttes arvesse Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamust⁶,

toimides seadusandliku erimenetluse kohaselt

ning arvestades järgmist:

- (1) Nõukogu direktiivis 2006/112/EÜ⁷ on ette nähtud, et liikmesriigid võivad füüsilisel kandjal väljaannete suhtes kohaldada vähendatud käibemaksumäärasid. Vähendatud käibemaksumäära ei saa aga kohaldada e-väljaannete suhtes, mis tuleb maksustada hariliku käibemaksumääraga.
- (2) Kooskõlas komisjoni digitaalse ühtse turu strateegiaga⁸ ja et pidada sammu tehnoloogia arenguga digitaalmajanduses, peaks liikmesriikidel olema võimalik ühtlustada e-väljaannete käibemaksumäärad ja füüsilisel kandjal väljaannete madalamad käibemaksumäärad.
- (3) Käibemaksu tegevuskavas⁹ tõi komisjon välja, et e-väljaannete suhtes peaks olema võimalik kohaldada sama soodsaid käibemaksumäärasid kui füüsilisel kandjal väljaannete suhtes. Selle eesmärgi saavutamiseks peab see hõlmama kõigi liikmesriikide puhul võimalust kohaldada raamatute, ajalehtede ja perioodikaväljaannete tarnimise suhtes kas vähendatud käibemaksumäära või vähendatud käibemaksumäärasid vähendada, sealhulgas võimalust kohaldada maksuvabastusi koos eelmises etapis tasutud käibemaksu mahaarvamiseega.
- (4) Alates 1. jaanuarist 2015 maksustatakse kõik elektrooniliselt osutatavad teenused käibemaksuga kliendi asukohaliikmesriigis. Võttes arvesse sihtriigi põhimõtte rakendamist ei ole enam vaja kohaldada e-väljaannetele harilikku käibemaksumäära, et tagada siseturu väljakujundamine ja toimimine ning vältida konkurentsimoonutusi.

⁵ ELT C ..., ..., lk

⁶ ELT C ..., ..., lk

⁷ Nõukogu 28. novembri 2006. aasta direktiiv 2006/112/EÜ, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi (ELT L 347, 11.12.2006, lk 1).

⁸ COM(2015) 0192 (final).

⁹ COM(2016) 148 (final).

- (5) Selleks et vältida vähendatud käibemaksumäärade laialdast kohaldamist audiovisuaalsisu suhtes, peaks liikmesriikidel olema võimalus kohaldada vähendatud käibemaksumäära raamatute, ajalehtede ja perioodikaväljaannete suhtes ainult siis, kui kõnealused väljaanded, nii füüsilisel kandjal kui ka elektrooniliselt edastatuna, ei koosne täielikult või peamiselt muusika- või videosisust.
- (6) Liikmesriikidele peaks jääma õigus kehtestada väljaannete käibemaksumäärasid ja piirata vähendatud käibemaksumäärade kohaldamisala.
- (7) Seega tuleks direktiivi 2006/112/EÜ vastavalt muuta,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA DIREKTIIVI:

Artikkel 1

Direktiivi 2006/112/EÜ muudetakse järgmiselt.

- 1) Artikli 98 lõike 2 teine lõik asendatakse järgmisega:

„Vähendatud maksumäärasid ei kohaldata elektrooniliselt osutatavate teenuste suhtes, välja arvatud need, mis kuuluvad III lisa punkti 6 kohaldamisalasse.“

- 2) Artiklile 99 lisatakse lõige 3:

„3. Erandina lõikest 1 võivad liikmesriigid kohaldada käesolevas artiklis sätestatud miinimumist madalamaid maksumäärasid või võimaldada maksuvabastusi koos eelmises etapis tasutud käibemaksu mahaarvamisega III lisa punktis 6 osutatud kaupade ja teenuste suhtes.“

- 3) III lisa punkt 6 asendatakse järgmisega:

„6) raamatute, ajalehtede ja muude perioodikaväljaannete, välja arvatud täielikult või peamiselt reklaamiks mõeldud trükiste ning täielikult või peamiselt muusika- või videosisust koosnevate väljaannete tarne, sealhulgas raamatukogudest laenuks andmine;“

Artikkel 2

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

Artikkel 3

Käesolev direktiiv on adresseeritud liikmesriikidele.

Brüssel,

*Nõukogu nimel
eesistuja*