



Strasbourg, 15.1.2019
COM(2019) 8 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA ÜLEMKOGULE
JA NÕUKOGULE**

Tõhusama ja demokraatlikuma otsustusprotsessi poole ELi maksupoliitikas

1. Sissejuhatus

Maksustamine on oluline meie ühiskonna toimimise jaoks ja tähtis avaliku poliitika vahend kõigil valitsemistasanditel. See on valitsuste peamine tuluallikas ning keskse tähtsusega tõhusa ja stabiilse majanduse tagamiseks õiglasel ja kaasavas ühiskonnas. Seepärast on liikmesriikide maksustamisalaste õigusaktide kooskõlastamiseks, lähendamiseks ja ühtlustamiseks võetavad meetmed oluline ELi tasandi poliitika vahend, mis jääb aluslepingutes sätestatud piiridesse ja on kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega. Seepärast nähti juba 1957. aasta Euroopa Majandusühenduse asutamislepinguga ette selliste meetmete õiguslikud alused, mis on vajalik Euroopa integratsiooniks. Algselt keskenduti ELi maksupoliitikas peamiselt takistuste kõrvaldamisele ühtsel turul¹ ja konkurentsimoontuste ärahoidmisele. Selle tulemuseks on mitu edulugu, näiteks õigusaktid, mille eesmärk oli võimalikult palju vähendada topeltmaksustamist piiriüleste ettevõtjate puhul² ja mis on olnud väga olulised siseturu rajamise vahendid.

Maksustamisalased õigusaktid on olnud paljude aastate vältel tihedalt seotud riikide suveräänsusega, kuna neil on oma roll riigi tuludes, eelarves ja poliitika kujundamises. Liikmesriigid on seisnud selle suveräänsuse eest ning pidanud ühehäälsusel põhinevat otsustusprotsessi, milles liikmesriigil on vetoõigus, selle kaitsmise vahendiks. Sellest tulenevalt säilitati aluslepingutes üldine reegel, mille kohaselt peab nõukogu otsustama ühehäälselt maksustamise valdkonna ettepanekute üle, enne kui need saab ELi tasandil vastu võtta. See nõue oli sobilik väiksemas liidus, kus integratsioon oli tagasihoidlikum, majandus traditsioonilisem ja piiriülesed probleemid harvemad kui praeguses liidus.

ELis ja kogu maailmas esile kerkinud uued katsumused on toonud ilmsiks maksupoliitikas ühehäälselt otsustamise puudused nii ELis kui ka liikmesriikides. Tänapäeva suuremas, uudses ja rohkem integreerunud ELis puhtalt riigipõhine lähenemisviis maksustamise suhtes enam ei toimi ning ühehäälsus ei ole praktiline ega tulemuslik otsuste tegemise viis. Riiklikud ja ühised huvid on omavahel läbi põimunud. Ettevõtjate ja kodanike suurem liikuvus tähendab seda, et ühe liikmesriigi maksuotsused võivad oluliselt mõjutada teiste liikmesriikide tulusid ja võimalusi teha omaenda poliitikaalaseid valikuid. Üleilmastumine ja digiüleminek on tekitanud ühiseid probleeme, mis vajavad ühiseid lahendusi. Välised konkurentsiturud, nagu hiljutine USA maksureform, teevad vajalikuks selle, et liikmesriigid tegutseksid liidu huvide kaitsmiseks üheskoos, suurendades ELi maksusüsteemi konkurentsivõimet. ELi kooskõlastatud tegevus maksustamise valdkonnas on oluline selleks, et kaitsta liikmesriikide tulusid ja tagada kõigile õiglane maksukeskkond. Selleks et pidada sammu tänapäeva kiiresti muutuva keskkonnaga, peab ELi maksupoliitika suutma kiiresti reageerida ja kohaneda. See ei ole aga võimalik, kui otsuseid tuleb teha ühehäälselt. Kui varem võis küsimusi arutada võib-olla ühtekokku mitu aastat, siis praegusel ajal võib juhtuda, et otsus tuleb langetada vaid mõne kuu jooksul. Tänapäeval liikmesriikide

¹ Eelkõige diskrimineerimiskeeluga praeguses Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artiklis 110 ning ühiste õigusnormide kehtestamise teel, näiteks käibelt arvestatavate maksude ja käibemaksu kohta.

² Näiteks ema- ja tütarettvõtjate direktiiv, intresside ja litsentsitasude direktiiv ning ühinemiste direktiiv.

ees seisvate probleemide ulatuse tõttu ei tohiks lubada, et mõni üksik liikmesriik olulisi otsuseid blokeerib.

Maksustamine on viimane ELi poliitikavaldkond, kus eranditult kõik otsused võetakse vastu ühehäälselt. Viimase 30 aasta jooksul on järjestikuste aluslepingute muudatustega otsustusprotsesse muudes valdkondades kohandatud vastusena majanduslikele, keskkonnavalastele, sotsiaalsetele ja tehnoloogilistele muutustele ning see on andnud selgeid tulemusi. Praegu langetatakse otsuseid reeglina kvalifitseeritud häälteenamusega, sealhulgas valdkondades, mis on poliitiliselt sama tundlikud kui maksustamine³. Muudes poliitikavaldkondades üleminek ühehäälselt hääletamiselt kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamisele ei olnud liikmesriikide jaoks lihtne samm. Kuid nad astusid selle sammu, kuna mõistsid, et otsuste tegemine ELis peab olema tõhus, et reageerida tulemuslikult tänapäeva probleemidele ning kasutada ära ühtse turu ning üldisemalt majandus- ja rahaliidu eeliseid. Euroopa integratsiooni mõned kõige olulisemad saavutused viimastel kümnenditel ei oleks olnud võimalikud ilma selle muudatuseta.

Kuigi otsuste tegemine kvalifitseeritud häälteenamusega oli teatavate poliitikavaldkondade puhul ette nähtud juba algsetes aluslepingutes, hakati kvalifitseeritud häälteenamusega hääletuskorda võimaluse korral kasutama tegelikult alles 1980. aastate teises pooles. Üleminek kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamisele enamiku ühtse turuga seotud otsuste puhul nähti ette 1986. aasta ühtse Euroopa aktiga ning see oli peamine tõukejõud selle märgilise tähendusega projekti lõpuleviimisel, andes ühenduses uut hoogu ja tuues kaasa seninägematud tulemused.

Praegune ainus allesjäänud erand takistab ELi poliitikaeesmärkide saavutamist ja ühtse turu väljakujundamist. On aeg viia maksualaste õigusaktidega seotud otsuste tegemise protsess kooskõlla teistes sama tähtsates poliitikavaldkondades kohaldatavaga.

Maksustamine on ka üks väheseid poliitikavaldkondi, kus otsuseid tehakse ikka veel seadusandliku erimenetluse kohaselt. Alates 1958. aastast kuni praeguseni võtab ELi maksustamisalased algatused komisjoni ettepaneku põhjal vastu nõukogu; Euroopa Parlamendiga vaid konsulteeritakse. Otse valitud Euroopa Parlamendi kõrvalejätmine otsustusprotsessist sellises olulises poliitikavaldkonnas nagu maksustamine on vastuolus liidu demokraatlike eesmärkidega. Üleminek seadusandlikule tavamenetlusele kaotaks selle demokraatia defitsiidi.

Komisjon on praeguse koosseisu algusest alates tegutsenud õiglasema ja tõhusama Euroopa maksusüsteemi nimel. Liikmesriigid on kokku leppinud hulgas uutes täiustatud õigusnormides, et kaitsta oma ressursse äriühingute maksustamise vältimise eest kogu ELis, tagades samal ajal ettevõtjatele õiglasema ja stabiilsema keskkonna.

³ 1986. aastal sõlmitud ja 1. juulil 1987 jõustunud ühtse Euroopa aktiga sätestati üldreegel, et ühtse turu normide ühtlustamisel hakatakse ühehäälsuse asemel kasutama kvalifitseeritud häälteenamusel põhinevat hääletuskorda. See samm ei jäänud viimaseks ning kvalifitseeritud häälteenamusel põhinev hääletuskord võeti kasutusele paljudes eri poliitikavaldkondades, nagu õigusala koostöö tsiviilasjades, kriminaalõiguse ühtlustamine ja politseikoostöö.

See on kontekst, milles president Juncker soovitas oma 2017. ja 2018. aasta kõnes Euroopa Liidu olukorra kohta⁴ võtta teatavates maksuküsimustes kasutusele kvalifitseeritud häälteenamusel põhinev hääletuskord:

„Soovin, et Euroopa Liit suudaks olulistes ühtse turu küsimustes otsustada nõukogus tihedamini ja lihtsamalt kvalifitseeritud häälteenamusega, kaasates võrdsetel alustel Euroopa Parlamendi. Selleks ei ole vaja muuta aluslepinguid. Praegustes aluslepingutes on niinimetatud sillaklauslid, mis võimaldavad meil teatavatel juhtudel minna ühehäälsuse nõudelt üle kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamisele, kui Euroopa Liidu Nõukogu seda üksmeelselt otsustab.

Pooldan igati üleminekut kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamisele otsuste puhul, mis käsitlevad äriühingu tulumaksu ühtset maksubaasi, käibemaksu, digitaaltööstuse õiglast maksustamist ja finantstehingute maksu.“

Sellele vastavalt ei tehta käesolevas teatises ettepanekut muuta maksustamise valdkonnas ELi pädevuste jaotust. Samuti ei ole teatise eesmärk minna ELis üle ühtlustatud üksikisiku ja äriühingu tulumaksumäärade süsteemile. Käesolevas teatises soovitatakse üksnes muuta viisi, kuidas EL teostab maksustamise valdkonnas oma pädevusi. Käesolevas teatises esitatakse selle eesmärgi saavutamiseks tegevuskava. See peaks käivitama ulatusliku poliitilise mõttevahetuse ning olema kasulikuks materjaliks ELi juhtidele enne järgmisi Euroopa valimisi. Kõnealuste arutelude tulemusi arvesse võttes ning eelolevate aastate prioriteetidest lähtuvalt otsustab komisjon, milliseid konkreetseid ettepanekuid tuleks teha.

2. Miks on muutust vaja?

2.1. Parema maksupoliitika tugevama ja konkurentsivõimelisema ühtse turu saavutamiseks

Maksustamise potentsiaali ei suudeta ühtse turu säilitamisel ja tugevdamisel ning riikides kaasava majanduskasvu toetamiseks ühehäälsuse nõude tõttu täielikult ära kasutada. Maksustamine on keskse tähtsusega sellise tugeva ja dünaamilise ühtse turu ülesehitamisel, mis toetab ettevõtjaid, meelitab ligi investoreid ja on võimeline konkureerima tugevaimate üleilmsete turgudega. See on väga oluline majanduskasvu ja tööhõive seisukohast, arvestades maksustamise mõju ettevõtjate otsustele laieneda, investeerida ja töötajaid palgata. Lisaks on maksustamine oluline vahend, mille abil tagada ELis kodanike jaoks sotsiaalne õiglus ja ettevõtjatele võrdsed võimalused. Hiljutises Eurobaromeetri uuringus⁵ nimetas kolm neljandikku vastanutest tõepoolest maksukuritarvituste vastast võitlust ELi prioriteetse tegevusvaldkonnana.

Kuid vaatamata positiivsele mõjule, mida ELi maksupoliitika võib avaldada, ei suudeta selle potentsiaali täielikult ära kasutada. Ettevõtjatele ja tarbijatele kehtivad ühtsel turul ühised reeglid ja standardid, mis ei tunne piire. Euroopa rahaliidus hõlbustab majandustegevust

⁴ https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches_et

⁵ <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20160707STO36204/tax-fraud-75-of-europeans-want-eu-to-do-more-to-fight-it>

ühisraha. Ent otsene ja – kuigi küll vähemal määral – ka kaudne maksustamine on 28 liikmesriigi õiguse vahel endiselt killustunud. Seda killustatust säilitades põhjustavad liikmesriigid ELi ettevõtjatele, eelkõige VKEdele väga suuri nõuete täitmisega seotud kulusid ning vähendavad ühtse turu investeerimisatraktiivsust maailmas.

Ühehäälsuse reegel on läbi aastate takistanud edusammude tegemist seoses oluliste maksualgatustega, mida on vaja ühtse turu tugevdamiseks ja ELi konkurentsivõime suurendamiseks.

Näiteks tehti 2011. aastal esimest korda ettepanek äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi kohta, mis oleks kogu ELi hõlmav kaasaegne, ettevõtjasõbralik ja õiglane äriühingu tulumaksu süsteem. 2016. aastal esitatud uue ettepanekuga⁶ sooviti tagada seninägematut lihtsustamist, ettevõtlusega tegelemise hõlbustamist ja õiguskindlust ettevõtjatele, tagades samas selle, et hargmaised ettevõtjad maksaksid õiglase osa maksudest seal, kus nad oma kasumi teenivad. Sellele vaatamata on äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi ettepanek endiselt nõukogu läbirääkimistelaua, sest liikmesriigid püüavad jätkuvalt äriühingute maksustamises ühehäälselt kokku leppida.

Standardne käibedeklaratsioon on teine ettepanek, mis oleks põhjalikult parandanud ühtse turu ettevõtluskeskkonda. Kõnealune ettepanek oleks lihtsa ja ühtlustatud käibedeklaratsioonide esitamise süsteemi abil vähendanud piiriüleste ettevõtjate halduskoormust 15 miljardi euro võrra aastas. Ent püüdes saavutada ühehäälselt kokkulepet, jõudsid liikmesriigid tulemuseni, mis ei täitnud üleüldse lihtsustamise eesmärki. Lõpuks pidi komisjon ettepaneku 2016. aastal tagasi võtma, mistõttu puutuvad ELi ettevõtjad endiselt kokku 28 erineva käibedeklaratsioonivormiga.

ELi maksupoliitikas meetmete võtmata jätmise kulu

Lõplik käibemaksukord võib aidata kaotada maksustamise vältimise ja maksudest kõrvalehoidumise põhjustatud 147 miljardi euro suuruse aastase käibemaksu alalaekumise⁷ ning vähendada käibemaksupettusi, mille tõttu jääb praegu riikidel saamata ligikaudu 50 miljardit eurot aastas⁸.

Äriühingu tulumaksu ühtne konsolideeritud maksubaas suurendaks pikas perspektiivis investeeringuid ELis kuni 3,4 % ja majanduskasvu kuni 1,2 % (s.o ligikaudu 180 miljardit eurot⁹).

Finantstehingute maks, mille kohta komisjon tegi ettepaneku 2011. aastal,¹⁰ looks aastas juurde 57 miljardi euro ulatuses tulu.

⁶ COM(2016) 685 final, 25.10.2016.

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_685_en.pdf

⁷ „Uuring ja aruanded käibemaksu alalaekumise kohta ELi 28 liikmesriigis: 2018. aasta lõpparuanne“ („Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States 2018 Final Report“): https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2018_vat_gap_report_en.pdf

⁸ Aastatel 2011–2016 oli käibemaksulõhe kokku üle 960 miljardi euro.

⁹ Võttes aluseks ELi majanduse mahu 2017. aastal.

2018. aastal ajutise lahendusena väljapakutud **digiteenuste maks**¹¹ suurendaks liidu tulusid ligikaudu 5 miljardi euro võrra aastas ning aitaks ära hoida ühtse turu killustumist.¹²

Ühehäälsuse nõue maksustamise valdkonnas on avaldanud kahulikku mõju ka ELi üldisematele poliitikaprioriteetidele. Maksustamine on väga oluline ka paljude ELi kõige ambitsioonikamate projektide jaoks, sealhulgas näiteks majandus- ja rahaliit, kapitaliturgude liit, digitaalne ühtne turg, 2030. aasta kliima- ja energiaraamistik ning ringmajandus. Näiteks esitas komisjon ettepaneku energia maksustamise direktiivi muutmiseks¹³, et toetada ELi keskkonna-, kliima- ja energiaeesmärkide saavutamist, nähes ette CO₂-heite arvestamise kütuste maksumäära kehtestamisel. See oleks maksimeerinud võimalusi, mida energia maksustamine pakub kliimamuutustega seotud kohustuste täitmiseks ja jätkusuutliku majanduskasvu toetamiseks. Samuti oleks see muutnud paradoksaalset olukorda, kus kõige saastavamad kütused on Euroopas mõnikord kõige vähem maksustatud. Liikmesriigid ei suutnud aga jõuda ühehäälsel kokkuleppele ning ettepanek võeti lõpuks tagasi, et tekst ei hakkaks taotletavaid eesmärke õhnestama. Selle tulemusena on ELi energia maksustamise õigusraamistik praegu endiselt vastuolus liidu keskkonna- ja kliimamuutustealaste eesmärkidega ning aluslepingute põhimõtet „saastaja maksab“ ei rakendata täielikult. ELi ühtsel turul, näiteks transpordis ja energeetikas negatiivsete sotsiaalsete ja keskkonnamõjude ühtlustatud ja sihipärane maksustamine põhimõttel „kasutaja maksab“ ja „saastaja maksab“ võimaldaks samuti ELil minna üle tõhusamale ja säästlikumale majandusele. See näitab, et ühehäälsuse nõue maksuküsimustes on ennasthävitav, ning on veel üheks tõendiks selle kohta, et vaja on muutust.

Vaatamata ühehäälsuse nõudele on viimastel aastatel ELi maksupoliitikas tehtud mõningaid olulisi edusamme, kuid suures osas avalikkuse surve tõttu. Alates 2015. aastast on kokku lepitud mitmes uues õigusaktis, mille eesmärgid on suurendada maksustamise läbipaistvust,¹⁴ võidelda maksukuritarvituste vastu,¹⁵ võidelda käibemaksupettuste vastu¹⁶ ning reformida e-kaubanduse suhtes kohaldatavaid

¹⁰ COM(2011) 594 final. Pärast seda, kui sai selgeks, et kogu ELis ühtlustatud finantstehingute maksu kehtestamise ettepanek ei saa nõukogus ühehäälselt toetust, esitas komisjon 11 liikmesriigi taotlusel ettepaneku selles valdkonnas tõhustatud koostöö lubamiseks (COM(2013) 71 final).

¹¹ COM(2018) 148 final.

¹² COM(2018) 146 final. Komisjoni teatistes „On aeg kehtestada ajakohane, õiglane ja tõhus digitaalmajanduse maksustamise kord“ on märgitud, et digitaalvaldkonnale iseloomuliku ettevõtlusmudeliga ettevõtjad maksavad maksu vähem kui pool sellest, mida maksavad traditsioonilise ettevõtlusmudeliga ettevõtjad, st esimeste keskmine maksumäär on 9,5 % ja teistel 23,2 %.

¹³ COM(2011) 169 final.

¹⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/tax-transparency-package_en

¹⁵ Nõukogu 12. juuli 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/1164, millega nähakse ette siseturu toimimist otseselt mõjutavate maksustamise vältimise viiside vastased eeskirjad (ATAD1) (ELT L 193, 19.7.2016, lk 1–14) ja nõukogu 29. mai 2017. aasta direktiiv (EL) 2017/952, millega muudetakse direktiivi (EL) 2016/1164 kolmandate riikidega seotud hübriidsete ebakõlade osas (ATAD2) (ELT L 144, 7.6.2017, lk 1–11).

¹⁶ Nõukogu 5. detsembri 2017. aasta määrus (EL) 2017/2454, millega muudetakse määrust (EL) nr 904/2010 halduskoostöö ning maksupettuste vastase võitluse kohta käibemaksu valdkonnas (ELT L 348, 29.12.2017, lk 1–6); 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); Euroopa Liidu ja Norra Kuningriigi vaheline käibemaksu

käibemaksueeskirju¹⁷. Liikmesriigid on teinud nõukogus koostööd ka selleks, et koostada maksualast koostööd mittetegevate jurisdiktsioonide ühine loetelu. See tõendab, et liikmesriigid tunnistavad ELi meetmete tähtsust maksustamise valdkonnas ning on õige poliitilise tahte korral suutelised konsensusele jõudma.

Kuid hiljutised edusammud maksustamise valdkonnas on olnud suuresti tingitud avalikkuse survest ja välismõjust. Finantskriisi ja meedias kajastust leidnud maksuskandaalide¹⁸ järel nõudsid kodanikud õiglasemat ja tulemuslikumat maksustamist ning avaldasid liikmesriikidele survet väga vajalike reformide elluviimiseks. Rahvusvahelised maksualased arengusuunad, nagu G20/OECD projekt maksubaasi kahanemise ja kasumi ümberpaigutamise vastu, innustasid samuti liikmesriike ELi meetmeid võtma. ELi maksupoliitika ei tohiks puuduste kõrvaldamisel ja ühiste eesmärkide poole liikumisel siiski sõltuda üldsuse pahameelest või välispartnerite tegevuskavast. Mõned väga olulised maksuettepanekud, mille eesmärk on suurendada ühtse turu tõhusust, ei ole ikka veel vastu võetud. ELi maksupoliitika peaks arenema vastavalt eesmärkidele, mida see toetab. Liikmesriikidel peaks olema võimalik rakendada õigeid meetmeid õigel ajal, kujundada tulevikku vaatavat maksuraamistikku ja reageerida edukalt uutele väljakutsetele. Selle hõlbustamiseks on vaja tulemuslikumat otsustusprotsessi.

2.2 Ühendatud suveräänsus riikide maksusuveräänsuse kaitsmiseks

Maksustamine on tihedalt seotud riikide suveräänsusega. Liikmesriikide jaoks on eelarve ja maksud otseselt seotud poliitiliste valikute tegemisega, mille suhtes nad kannavad oma valijaskonna ees vastutust. Liikmesriikide ametiasutused vastutavad ka täielikult maksukogumise ja -kontrolli eest oma territooriumil, et tagada eelarvevajaduste täitmine. Peale selle võivad liikmesriigid pidada maksustamist riikliku julgeoleku küsimuseks mitmes väga tähtsas valdkonnas, näiteks energiavarustus. Selles suhtes on osa liikmesriike arvamusel, et ühehäälsuse reegel kaitseb riikide maksusuveräänsust mis tahes soovimatu muudatuse eest, mille üle otsustatakse ELi tasandil. Osa liikmesriike kardab ka seda, et ilma ühehäälsuse reeglita ületaks EL oma pädevusi ning sekkuks äriühingu tulumaksu, üksikisiku tulumaksu või muude selliste maksumäärade kehtestamisse, mis ei mõjuta ühtset turgu. Need kartused ei ole põhjendatud.

Selleks et ELi maksupoliitika potentsiaali saaks täielikult ära kasutada, on aeg kohandada otsustusprotsessi nii, et nõukogul oleks võimalik õigeaegselt võtta vastu fiskaalmeetmeid, mis on asjakohased ühtse turu jaoks, kus riikide majandused on omavahel tihedalt seotud. Maailmas, millele on iseloomulikud liikuvad ettevõtted,

valdkonnaga seotud halduskoostööd, pettuste vastast võitlust ja nõuete sissenõudmist käsitlev leping (ELT L 195, 1.8.2018, lk 3–22).

¹⁷ Nõukogu 5. detsembri 2017. aasta direktiiv (EL) 2017/2455, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ ja direktiivi 2009/132/EÜ seoses teatavate käibemaksukohustustega teenuste osutamise ja kaupade kaugmüügi puhul (ELT L 348, 29.12.2017, lk 7–22).

¹⁸ *Offshore Leaks* (aprill 2013), *Lux Leaks* (november 2014), *Swiss Leaks* (veebruar 2015), *Panama dokumendid* (aprill 2015), *Bahamas Leaks* (september 2016), *Football Leaks I* (november 2016), *Paradise Papers* (november 2017), *Dubai Papers* (september 2018), *Football Leaks II* (november 2018), *CumExi* toimikud (november 2018).

digivaldkonna tegevused ja immateriaalne vara, ei saa enam maksupoliitikat hallata üksnes riigisisiselt. Tänapäevaseid ohte liikmesriikide maksubaasidele (nt kahjulik maksukonkurents ja agressiivne maksuplaneerimine) ei saa vältida ühepoolset. Koostöö tegemine on järjest enam ainus viis, kuidas liikmesriigid saavad saavutada oma poliitikaeesmärke ja kõrvaldada oma maksubaasidele avalduvaid negatiivseid mõjusid.

Maksupoliitika kooskõlastamine ELi tasandil võib tegelikult kaitsta liikmesriikide tegutsemise ja tulemuste saavutamise võimet ning seeläbi ka nende suveräänsed õigusi.

Aluslepingus sätestatud vabadustest tulenevalt on liikmesriigid ühendanud osa oma maksusuveräänsusest. Üleminek kvalifitseeritud häälteenamusega otsustamisele ei vähendaks mingil viisil liikmesriikide pädevust maksustamise valdkonnas ega muudaks ELi pädevust nendes küsimustes. See tagaks aga tõhusama otsustusprotsessi ühendatud suveräänsuste teostamiseks ELi tasandil, andes liikmesriikidele võimaluse tegeleda ühiste probleemidega, kaitsta oma tulusid, rakendada majanduskasvu soodustavat maksupoliitikat ja võidelda oma maksubaase ähvardavate välisohtude vastu. Näiteks on ELi ühine tegevus ainus viis, kuidas võidelda selliste piiriüleste probleemidega nagu käibemaksupettused, mille tõttu jääb riikidel saamata 50 miljardit eurot aastas, ning maksustamise vältimine ja maksudest kõrvalehoidumine, mille kulu on hinnanguliselt 50–70 miljardit aastas. Sel moel on liikmesriikide suveräänsus õigus võtta olulistest maksuküsimustes ELi tasandil meetmeid kõnealuses uues rahvusvahelises kontekstis sageli kasulikum kui nende individuaalne suveräänsus selles valdkonnas.

Sellele vaatamata on liikmesriigid kasutanud suveräänsust ja ühehäälsust argumentidena, et kaitsta konkreetseid riiklikke huve ühtse turu kahjuks. See võimaldab liikmesriikidel ehitada oma majandusmudelid üles maksusüsteemi ümber, mis on kavandatud selliselt, et meelitada ligi teatavaid tegevusi või tarbijaid, näiteks väga madalad tubaka ja alkoholi aktsiisimäärad või äriühingutele või jõukatele üksikisikutele atraktiivsed maksusüsteemid. Selleks et kaitsta oma huve konkreetsetes valdkondades, on liikmesriigid mõnikord takistanud edasiminekut teatavate maksueelnõudega, samas kui ühine lähenemisviis oleks nõudlikum ja kaitseks laiemaid ELi huve. Näiteks hoiuste intresside maksustamise direktiivi¹⁹ vastuvõtmiseks kulus rohkem kui neliteist aastat ning veel kaks aastat möödus enne, kui seda rakendama hakati. Direktiivi muudatusettepanekut²⁰, mis esitati 2008. aastal ja mille eesmärk oli saavutada direktiivi täies ulatuses toimimine maksudest kõrvalehoidumise vastases võitluses, blokeeriti veel kuus aastat. On õiglane küsida, kas olukord, kus ainult üks liikmesriik saab blokeerida ülejäänud 27 liikmesriigi soovitud algatusi, on kasulik kõigi ülejäänud 27 liikmesriigi suveräänsusele.

Maksukonkurents ei ole iseenesest halb. Mõnel juhul võib see siiski vähendada kõigi liikmesriikide kasutada olevaid poliitilisi valikuid. Näiteks ühe liikmesriigi maksumeed, millega soovitakse meelitada ligi liikuvaid maksubaase, nagu kapitalitulu,

¹⁹ Nõukogu 3. juuni 2003. aasta direktiiv 2003/48/EÜ hoiuste intresside maksustamise kohta (ELT L 157, 26.6.2003, lk 38–48).

²⁰ Ettepanek: nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2003/48/EÜ hoiuste intresside maksustamise kohta, 13.11.2008, COM(2008) 727 final.
https://ec.europa.eu/taxation_customs/individuals/personal-taxation_en

vähendavad sageli seda liiki tulu maksustamist kõigis liikmesriikides. Sellise maksutulu vähenemise kompenseerimiseks peavad need liikmesriigid sageli suurendama vähem liikuvate maksubaaside, näiteks tööjõu või tarbimise maksustamist. Selle tulemusena suureneb töötajate, tarbijate ja kodumaiste ettevõtjate koormus. See õõnestab liikmesriikide maksusüsteemide õiglust ja majanduskasvu toetavat poliitikat ELis tervikuna. Kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamine aitaks seetõttu leevendada maksukonkurentsi piiriülest mõju.

ELi maksupoliitika ei tohiks sõltuda ühehäälsuse reeglist, mida võidakse kuritarvitada puhtalt riiklike huvide teenimiseks ühtse turu ja teiste liikmesriikide vajaduste arvel. Üleminek kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamisele maksustamise valdkonnas võimaldaks liikmesriikidel tõhusamalt kontrollida seda osa oma suveräänsusest, mille nad on ühendanud liidu kui terviku huvides, ning saavutada paremaid ühiseid ja individuaalseid tulemusi.

2.3 Parema otsustusprotsessi paremate otsuste tegemiseks ja suurema demokraatliku legitiimsuse saavutamiseks

Üleminek kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamisele parandaks nõukogu maksuotsuste kvaliteeti. Ühehäälsuse nõue takistab tõhusat otsustusprotsessi sageli neljal viisil.

Esiteks muudab see väga raskeks igasuguse kompromissi saavutamise, sest kokkuleppe nurjamiseks on vaja ainult ühe liikmesriigi vastuseisu. Selles suhtes ei pea liikmesriigid nõukogus sageli lahenduste leidmiseks tõsiseid läbirääkimisi, kuna nad teavad, et nad saavad lihtsalt vetostada iga tulemuse, mis neile ei meeldi. Selline nn ühehäälsuse kultuur julgustab mõnikord liikmesriike, ministreid ja riikide ametiasutusi keskenduma oma riigisiseste süsteemide säilitamisele, selle asemel et jõuda vajaliku kompromissini, et kaitsta ELi üldisi huve. See selgitab, miks liikmesriikidel läheb paljudes maksustamisalastes ettepanekutes kokkuleppimiseks aastaid või miks need lihtsalt nõukogus ilma aruteluta blokeeritakse.

Teiseks, isegi kui maksustamise valdkonnas jõutakse ühehäälsuse kokkuleppele, saavutatakse see sageli vähimal võimalikul tasemel, mis piirab ettevõtjatele ja tarbijatele avalduvat positiivset mõju või muudab rakendamise tülikamaks. Näiteks käibemaksuga arvete esitamist käsitlev direktiiv²¹ võeti vastu selle hinnaga, et liikmesriikidele jäetud valikuvõimaluste tõttu säilisid erinevused arvete esitamise nõuete vahel.

Kolmandaks on maksustamise valdkonnas kehtiv ühehäälsuse nõue toonud otsustusprotsessis kaasa mõned soovimatud mõjud, kuna mõned liikmesriigid võivad kasutada olulisi maksuettepanekuid kauplemisvahendina, et saavutada muid nõudmisi, mis neil võivad olla seoses hoopis muude eelnõudega, või avaldada komisjonile survet seadusandlike ettepanekute tegemiseks. Selline olukord tekkis näiteks seoses maksustamise vältimise vastase direktiiviga, mille vastuvõtmist takistasid teatavad liikmesriigid, kes soovisid saada luba kohaldada käibemaksu puhul pöördmaksustamise mehhanismi.

²¹ Nõukogu 13. juuli 2010. aasta direktiiv 2010/45/EL, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi, arvete esitamist käsitlevate eeskirjade osas (ELT L 189, 22.7.2010, lk 1–8).

Neljandaks töötab ühehäälsuse nõue maksustamise valdkonnas sellega taotletavale eesmärgile vastu. Ühehäälselt vastu võetud otsuseid on võimalik kehtetuks tunnistada ainult ühehäälselt. See muudab liikmesriigid sageli liialt ettevaatlikuks, piirates ambitsioone ja nõrgestades lõpptulemust. Liikmesriigid kardavad olukorda, kus nad lepivad kokku direktiivis, mis takistaks neil nõuetekohaselt makse kogumast või annaks mõnele teisele liikmesriigile soovimatu eelise, kuna neil ei oleks võimalik seda õigusakti ilma asjaomase liikmesriigi nõusolekuta muuta.

Euroopa Parlamendi kaasamine parandaks samuti maksuotsuste tegemist. Viimastel aastatel, mil iga kuue kuu järel jõuavad meediasse maksuskandaalid, on Euroopa Parlamendil olnud ELi maksupoliitikale märkimisväärne mõju. Parlament on moodustanud mitmeid ajutisi komisjone, mille kaudu ta on kasutanud oma poliitilist mõjuvõimu, et edendada ambitsioonikat tegevuskava õiglase maksustamise tagamiseks. Kuid Euroopa Parlamendil ei ole praeguse seadusandliku erimenetluse kohaselt maksustamise valdkonnas hääleõigust. Seepärast on poliitiline surve ainus vahend, mida ta saab ELi maksuotsuste mõjutamiseks kasutada. Üleminek kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamisele seadusandliku tavamenetluse alusel võimaldaks Euroopa Parlamendil anda ELi maksupoliitika kujundamise täieliku panuse. Euroopa Parlament, mis ei ole riikide surve ja huvide kammitsais, saaks pakkuda maksuläbirääkimistes uut lähenemist, mis võib paremini peegeldada liidu kui terviku vajadusi. Kui Euroopa Parlamendil oleks ELi maksupoliitika alaste algatuste lõplikus kujundamises võrdne kaal, aitaks see luua keskkonna, kus liikmesriigid peavad tõsiselt läbirääkimisi. Lõpetuseks, üleminek kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamisele seadusandliku tavamenetluse alusel võib viia tulemuslikuma, asjakohasema ja ambitsioonikama ELi maksupoliitikani.

3. Milliseid võimalusi pakuvad ELi aluslepingud ühehäälsuse asendamiseks kvalifitseeritud häälteenamusega?

See ei ole esimene kord, kui ühehäälsuse nõue maksustamise valdkonnas kahtluse alla seatakse. Komisjon on Euroopa Parlamendi toetusel teinud mitu korda ettepaneku minna aluslepingu muutmise raames ELi maksupoliitikas üle kvalifitseeritud häälteenamusele. Mõned liikmesriigid tegid sellest küsimuse, milles ei saa järeleandmisi teha, ning teema jäeti sinnapaika. Nüüd on aeg arutelu uuesti alustada, võttes arvesse kasvavat vajadust tulemuslikuma otsustusprotsessi järele maksustamise valdkonnas kõigil eespool nimetatud põhjustel.

ELi aluslepingutes on sõnaselgelt sätestatud, kuidas peab maksustamise valdkonna ettepanekute üle otsustama. Üldine reegel on, et nõukogu peab maksuettepanekutes leppima kokku seadusandliku erimenetluse kohaselt ühehäälselt (**ELi toimimise lepingu artiklid 113 ja 115²²**). Aluslepingud sisaldavad siiski ka muid sätteid, mis annavad

²² ELi toimimise lepingu artikli 192 lõike 2 esimeses lõigus ja artikli 194 lõikes 3 on sätestatud samuti, et nõukogu võtab keskkonna- ja energiavaldkonnas „peamiselt maksusätteid“ vastu seadusandliku erimenetluse kohaselt ühehäälselt.

paindlikkust kasutada muid menetlusi kui ühehäälselt otsustamine, ilma et aluslepinguid peaks selleks muutma.

Alustuseks võimaldavad **tõhustatud koostööd** käsitlevad sätet²³ vähemalt üheksal liikmesriigil koos edendada kavandatud algatust, kui nõukogus ei suudeta ühehäälselt kokkulepet saavutada. 2013. aastal tehti ettepanek tõhustatud koostööks finantstehingute maksu osas, mida kõik liikmesriigid olid arutanud alates 2011. aastast. Kõnealuse ettepaneku üle peavad jätkuvalt läbirääkimisi kümme liikmesriiki, et jõuda üksmeelsele kompromissile. Tõhustatud koostöö võib olla hea võimalus edendada teatud ELi algatusi väiksema arvu riikidega, kuid see ei ole optimaalne lahendus ELi maksupoliitikas kohaldatava ühehäälsuse nõudega seotud üldisemate probleemide ületamiseks või kogu ühtse turu arengu ja järjepidevuse tagamiseks.

Aluslepingud sisaldavad ka kahte sihipärast artiklit, mis võimaldavad teatud asjaoludel kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamist. Vastavalt **ELi toimimise lepingu artiklile 116** on seadusandliku tavamenetluse kohaselt kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamine võimalik selleks, et kõrvaldada erinevatest maksunormidest tulenevad konkurentsimoonutused, juhul kui moonutusi ei suudetud pärast liikmesriikidega konsulteerimist kaotada. Seda sätet võib siiski kohaldada ainult eespool kirjeldatud rangetel tingimustel, mitte kõikides küsimustes, kus praegu üksmeel puudub. ELi toimimise lepingu artiklit 116 ei ole seni kasutatud, kuigi komisjon on valmis seda tegema, kui selleks peaks tekkima konkreetne vajadus. Kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamist võib rakendada ka liidu finantshuve kahjustavate pettuste vastaste meetmete puhul (**ELi toimimise lepingu artikkel 325**). Näiteks võivad nendeks olla teatavad meetmed, mille eesmärk on võidelda käibemaksupettuste vastu, arvestades et käibemaks on ELi omavahend, kuid asjaomase algatuse kohaldamisala peaks olema hästi määratletud.

Kõige praktilisem viis, kuidas minna maksustamise valdkonnas ühehäälselt otsustamiselt üle kvalifitseeritud häälteenamusega otsustamisele, oleks kasutada aluslepingute nn sillaklausleid. Need võimaldaksid loobuda ühehäälsuse nõudest struktureeritumalt kui eespool kirjeldatud variandid.

Sillaklauslid

Euroopa Liidu lepingu (ELi leping) artikli 48 lõikes 7 on sätestatud üldine sillaklausel. Selle sätte alusel võib nõukogu asjaomaste valdkondade meetmed, mille vastuvõtmiseks on vaja muidu ühehäälselt otsust, võtta edaspidi vastu kvalifitseeritud häälteenamusega või seadusandliku tavamenetluse korras.

Kõnealuse klausli rakendamiseks on algatusõigus Euroopa Ülemkogul, kes märgib ära otsustusprotsessi kavandatud muudatuse kohaldamisala ning teavitab kõnealusest algatusest liikmesriikide parlamente. Kui ühegi riigi parlament ei ole kuue kuu jooksul oma vastuseisust teada andnud, võib Euroopa Ülemkogu pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist selle otsuse ühehäälselt vastu võtta.

²³ ELi lepingu artikkel 20 ja ELi toimimise lepingu artiklid 326–334.

Üldine sillaklausel annab võimaluse kvalifitseeritud hääleteenamusega hääletamiseks seadusandliku erimenetluse kohaselt, milles Euroopa Parlamendiga ainult konsulteeritakse. Samuti annab see kvalifitseeritud hääleteenamusega otsustamise võimaluse seadusandliku tavamenetluse kohaselt, milles Euroopa Parlamendil on kaasotsustamisõigus.

ELi toimimise lepingu artikli 192 lõige 2 sisaldab konkreetset sillaklauslit keskkonnavaldkonna meetmete, sh „peamiselt maksusätete“ jaoks, mille vastuvõtmiseks tuleb praegu teha otsus ühehäälselt. See võimalus on oluline eelkõige kliimamuutuste vastu võitlemise ja keskkonnapoliitika eesmärkide saavutamise seisukohast.

Selleks et kõnealuses valdkonnas saaks maksumeetmeid võtta vastu seadusandliku tavamenetluse kohaselt, peab nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal ning pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendi, majandus- ja sotsiaalkomitee ning regioonide komiteega ühehäälselt selle kohta otsuse tegema.

Nagu mainitud eespool seoses suveräänsuse küsimusega, ei mõjutaks kvalifitseeritud hääleteenamusega hääletamisele üleminek liikmesriikide praegust pädevust maksustamise valdkonnas. Lissaboni lepingu juurde kuulub protokoll,²⁴ milles on tõepoolest sätestatud, et mitte miski selles lepingus ei muuda ELi pädevuse ulatust ega teostamist maksustamise valdkonnas. Järkjärguline üleminek ühehäälsuse nõudelt kvalifitseeritud hääleteenamusega hääletamisele teatavates maksustamise valdkondades oleks selle põhimõttega kooskõlas. Liikmesriikide ja liidu pädevused jäävad samaks. Muutuks lihtsalt edaspidi kohaldatav otsustamismenetlus, milles liikmesriigid on oma suveräänsuse teostamisel ühehäälselt kokku leppinud.

Üleminek kvalifitseeritud hääleteenamusega hääletamisele oleks igal juhul täielikult liikmesriikide kontrolli all olev demokraatlik otsus. See oli liikmesriikide ühehäälneline otsus lisada sillaklausel Lissaboni lepingusse. Klausli kasutuselevõtmiseks peab Euroopa Ülemkogu tegema veel ühe ühehäälse otsuse. Peale selle võib iga liikmesriigi parlament esitada kõnealuse muudatuse suhtes vastuväiteid ning Euroopa Parlament peab muudatuse kinnitama.

4. Kuidas edasi: tegevuskava järkjärguliseks ja sihipäraseks üleminekuks

Komisjoni jaoks ei ole enam küsimus selles, kas maksustamisküsimustes on vaja loobuda ühehäälsuse nõudest, vaid pigem kuidas ja millal seda teha. Euroopa Parlament, paljud liikmesriigid ja sidusrühmad on väljendanud sama seisukohta²⁵. Kvalifitseeritud hääleteenamusega hääletamine võimaldaks ära kasutada ELi maksupoliitika täielikku potentsiaali ning liikmesriikidel oleks võimalik saavutada kiiremaid, tõhusamaid ja

²⁴ Protokoll Iiri rahva murede kohta seoses Lissaboni lepinguga, ELT L 60, 2.3.2013, lk 131–139, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A0302\(01\)&rid=4](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A0302(01)&rid=4)

²⁵ Euroopa Parlamendi 13. detsembri 2017. aasta soovitus nõukogule ja komisjonile rahapesu, maksustamise vältimist ja maksudest kõrvalehoidumist käsitleva uurimise järel (2016/3044(RSP)), punkt 205. Vt ka Euroopa Parlamendi 16. veebruari 2017. aasta resolutsioon Euroopa Liidu toimimise parandamise kohta Lissaboni lepingu võimalusi kasutades (2014/2249(INI)), punkt 27.

demokraatlikumaid kompromisse. Üleminek seadusandlikule tavamenetlusele tähendaks ka seda, et Euroopa Parlament saab anda maksustamisotsustesse oma konkreetse panuse, esindades seeläbi kodanike seisukohti ja suurendades poliitilist vastutust.

Parim meetod selle eesmärgi saavutamiseks on järkjärguline ja sihipärane lähenemisviis, millel on selged vahe-eesmärgid. See võimaldaks liikmesriikidel protsessi ühiselt kohandada ja sellesse panustada ning vältida mis tahes suuri häireid ja konflikte, mida kohene muudatus võib tekitada. Seetõttu teeb komisjon ettepaneku ELi maksupoliitikas samm-sammult üleminekuks seadusandliku tavamenetluse kohaselt kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamisele.

Esimese sammuna tuleks kvalifitseeritud häälteenamust nõudev hääletuskord võtta kasutusele meetmete puhul, millel ei ole otsest mõju liikmesriikide maksustamisõigustele ning maksubaasidele ja -määradele, kuid mis on määrava tähtsusega võitluses maksupettuste, maksudest kõrvalehoidumise ja maksustamise vältimisega ning selleks, et hõlbustada ettevõtjatel täita ühtsel turul maksukohustusi. See hõlmaks meetmeid, mille eesmärk on parandada liikmesriikidevahelist halduskoostööd ja vastastikust abi võitluses maksupettuste, maksudest kõrvalehoidumise ja maksustamise vältimisega. Samuti peaks see hõlmama kõnealuses valdkonnas ELi ja kolmandate riikide vahel rahvusvaheliste lepingute sõlmimist. Sellesse kategooriasse kuuluksid ka maksukuritarvituste vastased algatused, mille liikmesriigid on juba rahvusvahelisel tasandil heaks kiitnud, näiteks need, mida arutatakse seoses OECD maksubaasi kahanemise ja kasumi ümberpaigutamise (BEPS) meetmetega²⁶. Peale selle peaks kõnealune esimene etapp hõlmama algatusi, mille põhieesmärk on hõlbustada ettevõtjatel täita ühtsel turul maksukohustusi, näiteks ühtlustatud aruandluskohustused. Need maksuküsimused tekitavad liikmesriikide seas tavaliselt vähem vaidlusi ning liikmesriigid tunnistavad selget vajadust ELi meetmete järele. Ühehäälsuse nõue on selliseid algatusi blokeerinud tavaliselt üksnes siis, kui mängu on tulnud muud huvid või eelnõud. Seepärast võimaldaks kvalifitseeritud häälteenamust nõudva hääletuskorra kohaldamine nendes valdkondades leppida kiiremini ja tõhusamalt kokku küsimustes, kus laiem konsensus on juba leitud.

Teise sammuna peaks kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamist hakkama kasutama juhtudel, kui otsustatakse peamiselt maksusätete üle, millega toetatakse muid poliitikaeesmärke. See võib hõlmata eelkõige võitlust kliimamuutuste vastu, keskkonnakaitset või rahvatervise või transpordipoliitika parandamist. Tõhusamad maksustamisega seotud otsused nendes valdkondades võimaldaksid rakendada keskkonnasõbralikku energiapoliitikat, et aidata näiteks saavutada ELi ambitsioonikaid eesmärke kliimamuutuste valdkonnas. Aluslepingutes keskkonnavaldkonna jaoks ettenähtud spetsiaalne sillaklausel,²⁷ mis hõlmab eelkõige peamiselt maksusätteid, annab ilmselge võimaluse kõnealuses valdkonnas ühehäälsuse nõudest loobumiseks. Kuigi seda sillaklauslit ei ole siiani kordagi kasutatud, on komisjon valmis seda vajaduse korral tegema. Kõigi muude poliitikavaldkondade puhul tuleks kohaldada üldist sillaklauslit.

Kolmas samm oleks keskenduda nendele maksustamisvaldkondadele, mis on juba suures osas ühtlustatud, kuid mis peavad arenema ja kohanduma uute oludega. See hõlmaks eelkõige käibemaksu ja aktsiisi käsitlevaid õigusnorme. Kiirem ELi otsustusprotsess

²⁶ <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions.htm>

²⁷ ELi toimimise lepingu artikli 192 lõige 2.

neis valdkondades võimaldaks liikmesriikide maksuhalduritel ja maksusüsteemidel pidada sammu tehnoloogia arengu ja turumuutustega. Näiteks 25 aastat pärast ühtse turu loomist kehtib ELis ikka veel käibemaksusüsteem, mis töötati välja enam kui 40 aastat tagasi ning mis on ettevõtjate ja ametiasutuste jaoks liialt koormav ning pettustele vastuvõtlik. See olukord ei muutu enne, kui liikmesriigid lepivad kokku lõplikus korras, millega luuakse tulevikus jätkusuutlik, pettusekindel ja ettevõtjasõbralik käibemaksusüsteem. Samuti on vaja kiiresti reageerida uuendustele tubaka- ja alkoholiturul, et uute toodete suhtes kehtiks maksustamise seisukohast asjakohane regulatsioon. Kvalifitseeritud hääleteenamusega hääletamine tagaks, et mõned üksikud blokeerivad liikmesriigid ei pidurda ELi ühtlustatud normide ajakohastamist. Asjaolu, et käibemaks on ELi omavahend, suurendab vajadust teha selles valdkonnas tulemuslikumalt otsuseid.

Neljas samm oleks võtta kvalifitseeritud hääleteenamusega hääletamine kasutusele muude maksustamisvaldkonna algatuste puhul, mis on vajalikud ühtse turu ning õiglase ja konkurentsivõimelise maksustamise jaoks Euroopas. Selleks et ühtne turg oleks maksustamise mõttes täielikult väljakujundatud, on vaja ellu viia mõned olulised maksualased projektid. Nagu eespool märgitud, edeneb äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi ettepaneku menetlemine ühehäälsuse nõude tõttu ikka veel väga aeglaselt, vaatamata asjaolule, et sellega loodaks tulevikukindel, konkurentsivõimeline ja õiglane äriühingu tulumaksu süsteem, mida EL vajab ülemaailmse konkurentsi tingimustes. Kvalifitseeritud hääleteenamusega hääletamine võiks aidata teha lõpu sellele ummikseisule ning tagada kogu ELi ettevõtjatele kindluse ja stabiilsuse. Vajadus tervikliku lahenduse järele digitaalmajanduse maksustamiseks on samuti pakiline küsimus. ELi õigusaktid peavad olema tõhusad, et digitaalvaldkonnas tegutsevaid ettevõtjaid oleks võimalik õiglaselt ja tulemuslikult maksustada. Liit ei saa lubada selles valdkonnas viivitusi, mida põhjustavad liikmesriikide püüdlused jõuda ühehäälselle kokkuleppele. Kvalifitseeritud hääleteenamusega hääletamine digitaalmajanduse maksustamise terviklahenduse üle otsustamisel aitaks suurendada maksusüsteemide õiglust ja jätkusuutlikkust, andes samal ajal panuse stabiilse digitaalse ühtse turu loomisse.

5. Järgmised sammud

Vajadus tõhusama õigusloome järele ELi maksupoliitikas on selge. Ühtsel turul ning majandus- ja rahaliidus on vaja rakendada maksupoliitikat, mis võimaldab igaühel saada kasu ELi kasvavast majandus- ja finantsintegratsioonist. Rahvusvahelises maksukeskkonnas, samuti ettevõtjate ja tarbijate käitumises asetleidvate kiirete muutuste tõttu on ELis vaja maksusüsteemi, mis suudaks ajaga kaasas käia ja ülemaailmses konkrentsis püsida. Selleks et saavutada üldisemaid Euroopa eesmäärke, nagu kliimamuutuste vastu võitlemine, jätkusuutliku majanduskasvu, töökohtade loomise ja investeringute edendamine, digiülemineku eeliste ärakasutamine ning õiglase ja jätkusuutliku sotsiaalse mudeli tagamine, on vaja kiireid ja tulemuslikke maksumeetmeid, millega neid eesmäärke toetada.

Seadusandlik erimenetlus koos ühehäälsuse reegluga ning Euroopa Parlamendiga üksnes konsulteerimine maksustamise valdkonnas ei vasta kõnealuse poliitikaga seotud tegelikule olukorrale. Komisjon kutsub käesoleva teatisega Euroopa Ülemkogu, Euroopa

Parlamenti, nõukogu ja kõiki sidusrühmi üles pidama avatud arutelu kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamise üle ELi maksupoliitikas, kus Euroopa Parlamendil oleks suurem roll, ning määratlema selle hääletuskorra kasutuselevõtmiseks õigeaegse ja pragmaatilise lähenemisviisi.

Komisjon kutsub ELi juhte üles:

- **kiitma heaks** käesolevas teatises esitatud **tegevuskava**;
- **leppima kiiresti kokku üldise sillaklausli** (ELi lepingu artikli 48 lõige 7) **kasutamises** 1. sammuna selliste küsimuste puhul, millel ei ole otsest mõju liikmesriikide maksustamisõigustele ning maksubaasidele ja -määradele, ning 2. sammuna olukordade puhul, kus maksustamine toetab muid poliitikaeesmärke, nii et oleks võimalik üle minna kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamisele ja seadusandlikule tavamenetlusele. Sellega seoses palutakse Euroopa Ülemkogul teavitada liikmesriikide parlamente oma algatusest ja taotleda Euroopa Parlamendi nõusolekut;
- **kaaluma üldise sillaklausli** (ELi lepingu artikli 48 lõige 7) **kasutuselevõtmist** 2025. aasta lõpuks 3. sammuna valdkondades, kus maksustamine on juba suures osas ühtlustatud, ning 4. sammuna muude ühtse turu ja õiglase maksustamise jaoks vajalike algatuste puhul, nii et nendes valdkondades saaks minna üle kvalifitseeritud häälteenamusega hääletamisele ja seadusandlikule tavamenetlusele.