

# Seletuskiri Eesti seisukohtade juurde direktiivi eelnõule, millega muudetakse direktiivi 2011/16/EL maksustamisalase halduskoostöö kohta

## 1. SISSEJUHATUS JA KOKKUVÕTE

20. oktoobril 2024 esitas Euroopa Komisjon (edaspidi *komisjon*) direktiivi ettepaneku, millega muudetakse direktiivi 2011/16/EL maksustamisalase halduskoostöö kohta (edaspidi *DAC9 direktiiv*).<sup>1</sup> DAC9 direktiiviga võetakse OECD/G20 kaasavas raamistikus<sup>2</sup> (edaspidi *OECD*) kokkulepitud üleilmse miinimummaksu deklaratsioon ELi õigusesse üle. Lisaks luuakse raamistik, et hõlbustada miinimummaksu deklaratsioonide vahetamist liikmesriikide vahel, mis võimaldab hargmaistel kontsernidel minna kohalikult aruandluselt üle kesksele aruandlusele.

Nõukogu direktiiviga (EL) 2022/2523<sup>3</sup> (edaspidi *miinimummaksu direktiiv*) võeti Euroopa Liidu õigusesse üle OECD-s kokkulepitud üleilmse miinimummaksu mudelreeglid. Üleilmne miinimummaks kohaldub hargmaistele kontsernidele, mille kogutulu on vähemalt 750 miljonit eurot aastas. Üleilmne miinimummaks tagab kontsernide kasumi maksustamise vähemalt 15% tulumaksumääraga. Kui kontserni efektiivne maksumäär ükskõik millises riigis on alla 15%, siis emaühingu riik, või kui see ei rakenda miinimummaksu, siis tütarühingute riigid maksustavad alamaksustatud kasumit määraga, mis tõstab efektiivse maksumäära 15%-ni.

Miinimummaksu direktiivi põhireegli kohaselt peab hargmaine kontsern esitama miinimummaksu deklaratsiooni igas riigis, kus ta tegutseb. Samas, kui riikide vahel toimib maksualane teabevahetus, siis on lubatud keskne deklaratsiooni esitamine. See võimaldab deklaratsiooni esitamist ainult ühes riigis ja vähendab oluliselt hargmaise kontserni halduskoormust. DAC9 direktiivi eesmärk ongi võtta EL õigusesse üle miinimummaksu deklaratsioon ja luua raamistik deklaratsioonide vahetamiseks liikmesriikide vahel.

DAC9 direktiivis sätestatud reeglite riigisisene ülevõtmine on eelnõus ette nähtud 2025. aasta 31. detsembriks ja sätete rakendamine peaks algama 2026. aasta 1. jaanuaril. Riigid, kes ei ole miinimummaksu üle võtnud kasutades miinimummaksu direktiivi artiklist 50 tulenevat erandit, sh Eesti, ei pea DAC9 direktiivi üle võtma niikaua, kuni nad ei kohalda miinimummaksu. See võimalus on neil 2029. aasta 31. detsembrini. Seega peab Eesti rakendama DAC9 direktiivi alates 1. jaanuarist 2030, kuid tegelik teabevahetus leiab aset 2032. aastal. Eestis tuleb esitada esimene miinimummaksu deklaratsioon 2030. aasta kohta 2032. aastal.

Eesti toetab ettepaneku eesmärki võtta OECD-s kokkulepitud miinimummaksu deklaratsioon üle ELi õigusesse ja kehtestada raamistik miinimummaksu deklaratsioonide vahetamiseks liikmesriikide vahel, mis võimaldab hargmaistel kontsernidel esitada ainult üks deklaratsioon. Ka teised liikmesriigid toetavad direktiivi eesmärki ja peavad oluliseks, et EL miinimummaksu deklaratsioon oleks kooskõlas OECD deklaratsiooniga.

<sup>1</sup> [eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52024PC0497#footnote9](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52024PC0497#footnote9)

<sup>2</sup> Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni ning Kahekümne Rahandusministri ja Keskpangajahi Grupi maksubaasi kahanemise ja kasumi ümberpaigutamise kaasav raamistik

<sup>3</sup> Nõukogu 14. detsembri 2022. aasta direktiiv (EL) 2022/2523 hargmaiste ettevõtete kontsernide ja suurte riigisiseste kontsernide ülemaailmse madalaima maksustamistaseme tagamise kohta liidus (ELT L 328, 22.12.2022, lk 1–58, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2523/oj>).

Arvestades seniseid OECD arenguid, on tõenäoline, et OECD-s kokkulepitud miinimummaksu deklaratsioon võib tulevikus muutuda. Et tagada EL deklaratsiooni kooskõla OECD deklaratsiooniga, võib tekkida vajadus EL deklaratsiooni kiiresti muuta. Selleks on DAC9 direktiivi ettepanekus sätestatud komisjoni õigus võtta vastu delegeeritud õigusakte.

Eesti jaoks on oluline, et maksustamise valdkonnas ei kasutataks delegeeritud akte, kuivõrd sellega kaldutakse kõrvale maksuvaldkonnas kehtivast ühehäälsuse nõudest. Seetõttu eelistame tulevaste muudatuste puhul kasutada delegeeritud aktide asemel nõukogu rakendusakte, kuna maksuvaldkonnas saab neid vastu võtta ainult ühehäälselt. Saame kaaluda delegeeritud aktide kasutamist maksustamist puudutavate õigusaktide muutmisel üksnes väga erandlikel ja põhjendatud juhtudel. Kui läbirääkimiste käigus selgub, et DAC9 direktiivi puhul on põhjendatud delegeeritud aktide kasutamine, saame seda kaaluda juhul, kui õigusaktis tehakse selge viide selle kohta, et tegemist on erandliku juhuga, mis ei loo tulevikuks pretsedenti ning selline delegeeritud aktide kasutamine on ajaliselt piiratud üksnes sellise ajaperioodiga, mis on põhjendatud ja vajalik.

Eesistuja planeerib direktiivi osas saavutada kokkuleppe 2025. aasta märtsi majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu kohtumisel.

Direktiivi ettepaneku õiguslikud alused on Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 113 ja 115, mille kohaselt on direktiivi vastuvõtmiseks vajalik liikmesriikide ühehäälneline otsus.

Direktiiviga rakendatakse miinimummaksu direktiivist tulenev kontsernide aruandlust puudutav teabevahetus EL maksuhaldurite vahel. Miinimummaksu direktiiv võetakse üle miinimummaksu seadusega ning DAC9 teabevahetust puudutav regulatsioon maksualase teabevahetuse seadusega, mis sätestab EL liikmesriikidega toimuva automaatse teabevahetuse õiguslikud alused.

Vabariigi Valitsuse seisukohtade eelnõu on koostanud rahandusministeeriumi maksu- ja tollipoliitika osakonna nõunik Inga Klauson (tel 5885 1357, e-post [inga.klauson@fin.ee](mailto:inga.klauson@fin.ee)). Seisukohad on kooskõlastanud finants- ja maksupoliitika asekancler Evelyn Liivamägi (tel 5696 1216, e-post [evelyn.liivamagi@fin.ee](mailto:evelyn.liivamagi@fin.ee)).

## 2. DIREKTIIVI SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS

DAC9 direktiivi sisu on järgmine:

- Miinimummaksu direktiivi artiklis 44 on kehtestatud nõuded miinimummaksu deklaratsioonide esitamiseks ning loetletud teave, mida maksukohustuslastest kontsernid peavad esitama.
- DAC9 direktiiviga kehtestatakse uued automaatset teabevahetust käsitlevad normid, et hõlbustada miinimummaksu deklaratsioonide jagamist liikmesriikide vahel ja luua raamistik miinimummaksu direktiivi artikli 44 rakendamiseks. Need reeglid on kooskõlas OECD kokkuleppega ja miinimummaksu mudelreeglitega.
- Teabevahetus võimaldab hargmaistel kontsernidel esitada miinimummaksu deklaratsiooni keskselt, mitte eraldi igas riigis, kus kontsern tegutseb. Iga asjaomase riigi maksuhaldurid peaksid saama vajalikku teavet standardse deklaratsiooni alusel.
- Liikmesriigid peavad kehtestama hargmaistele kontsernidele kohustuse esitada miinimummaksu deklaratsioon miinimummaksu direktiivis sätestatud tähtajaks.

Miinimummaksu rakendamise esimesel aastal hiljemalt 18 kuud pärast majandusaasta lõppu, st 30. juuniks 2026 ja edaspidi hiljemalt 15 kuud pärast majandusaasta lõppu.

- Kui liikmesriik saab aruandvalt üksuselt miinimummaksu deklaratsiooni, peab ta edastama selle asjakohased osad hiljemalt kolme kuu jooksul liikmesriikidele, kus hargmaine kontsern tegutseb. Üleilmse aruandluse esimesel aastal on deklaratsioonide vahetamise tähtaeg pikendatud kuue kuuni alates deklaratsiooni esitamise tähtajast, et võtta arvesse võimalikke viivitusi uues teabevahetussüsteemis.
- Hargmaise kontserni lõpliku emaüksuse liikmesriik peaks saama täieliku miinimummaksu deklaratsiooni, välja arvatud juhul, kui tegemist on liikmesriigiga, kes rakendab miinimummaksu direktiivi artiklist 50 tulenevat erandit ja kohaldab miinimummaksu hiljem, sh Eesti. Erandi rakendamise perioodil ei pea Eesti teavet edastama ega vastu võtma. Teistele liikmesriikidele, kus kontsern tegutseb, edastab deklaratsiooni saanud liikmesriik neid puudutavad deklaratsiooni osad.
- Teabe edastamiseks teiste liikmesriikide pädevatele asutustele tuleb kasutada elektroonilist standardvormi, mille komisjon kehtestab rakendusaktiga. Standardvormi töötab komisjon välja koostöös OECD-ga, et vältida topeltaruandlust.
- Pädevad asutused peaksid üksteist teavitama, kui on põhjust arvata, et miinimummaksu deklaratsioonis sisalduvat teavet on vaja parandada. Sellised parandused tuleks põhjendamatu viivitusega edastada kõigile pädevatele asutustele, kellega kõnealust teavet vahetada tuleb.
- Miinimummaksu direktiivi artikliga 50 lubatakse liikmesriikidel, kus asub vähem kui 12 hargmaise kontserni emaüksust, mitte kohaldada miinimummaksu esimese kuue aasta jooksul, st 2030. aastani. Need liikmesriigid, sh Eesti peaksid alustama miinimummaksu deklaratsioonide vahetamist, kui nad on miinimummaksu üle võtnud, st hiljemalt 1. jaanuarist 2030.
- Miinimummaksu direktiivi artikli 44 lõikega 5 on ette nähtud, et miinimummaksu deklaratsioon esitatakse standardvormil. OECD/G20 kaasavas raamistikus töötati välja standardvorm, kus on teave, mida maksuhaldur vajab maksuriskide analüüsiks ja kontserni kuuluva üksuse miinimummaksukohustuse õigsuse hindamiseks. Lisaks töötati välja ka juhised standardvormi esitamiseks, mida hargmaised kontsernid saavad miinimummaksu deklaratsiooni esitamisel tõlgendusallikana kasutada. DAC9 direktiivi lisas kehtestatakse standardvorm miinimummaksu deklareerimiseks kooskõlas OECD-s välja töötatud vormiga.
- Et tagada miinimummaksu deklaratsiooni standardvormi kooskõla OECD arengutega, on direktiivi ettepanekus sätestatud komisjoni õigus võtta kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 290 vastu delegeeritud õigusakte, et vajaduse korral muuta nõukogu direktiivi 2011/16/EL VII lisa III jagu. Nõukogu võib volituste delegeerimise igal ajal tagasi võtta. Enne delegeeritud õigusakti vastuvõtmist peaks komisjon konsulteerima liikmesriikidega vastavalt 13. aprilli 2016. aasta institutsioonidevahelisele parema õigusloome kokkuleppele.
- Esimene aruandav majandusaasta, mille kohta teave tuleb esitada, on kalendriaasta või mis tahes muu aruandlusperiood, mis algab alates 31. detsembrist 2024.
- Miinimummaksu direktiivi artikliga 50 lubatakse liikmesriikidel, kus asub vähem kui 12 hargmaise kontserni emaüksust, mitte kohaldada miinimummaksu esimese kuue aasta jooksul, st 2030. aastani. Need liikmesriigid, sh Eesti, peaksid alustama miinimummaksu deklaratsioonide vahetamist, kui nad on miinimummaksu üle võtnud, st hiljemalt 1. jaanuarist

2030, kuid tegelik teabevahetus leiab aset 2032. aastal. Eestis tuleb esitada esimene miinimummaksu deklaratsioon 2030. aasta kohta 2032. aastal.

### **3. ETTEPANEKU VASTAVUS SUBSIDIAARSUSE JA PROPORTSIONAALSUSE PÕHIMÕTETELE**

Subsidiaarsuse põhimõtte kohaselt ei peaks Euroopa Liit sekkuma liikmesriikide otsuste tegemisse, kui liikmesriigid on võimelised vastavat valdkonda ise reguleerima. Euroopa Liidul on õigus kasutada oma pädevust üksnes juhul, kui liikmesriigid ei suuda kavandatud meetme eesmärgi piisavalt saavutada ja kui liidu tasandil meetme võtmine võib anda lisaväärtust. Kuna miinimummaksu direktiiv on ELis juba vastu võetud, on mõistlik tagada, et selle rakendamiseks vajalik aruandlus toimub ühtse keskse deklaratsiooni alusel, mitte 27 erineva reeglistiku põhjal.

ELi algatus annab lisaväärtust võrreldes sellega, mida oleks võimalik saavutada erinevate riiklike rakendusmeetoditega. EL-üleisel lähenemisviisil on kolm peamist eelist. Esiteks ühtlustatakse sellega täielikult kõigis liikmesriikides maksuhaldurite vahelise teabe esitamise ja vahetamise õigusraamistik, mis lihtsustaks hargmaiste kontsernide jaoks aruandlusnõuete täitmist. Teiseks toetaks teabevahetust ühine IT-taristu. Kolmandaks annaks ühtne kohaldamine ELi tasandil maksumaksjatele õiguskindluse osas, mis puudutab nende aruandluskohustusi ja pädevate asutuste vahelise teabevahetuse eeskirju.

Ettepanek on vastavuses proportsionaalsuse põhimõttega, kuna selles toodud meetmed on eesmärkide saavutamiseks sobivad, tõhusad ning vajalikud.

### **4. ESIALGSE MÕJUDE ANALÜÜSI KOKKUVÕTE**

#### **Mõju haldus- ja maksukoormusele**

Komisjon ei ole koostanud mõjuhinnangut DAC9 ettepaneku kohta. Ettepanekuga rakendatakse miinimummaksu direktiivi artiklit 44 viisil, mis on täielikult kooskõlas OECD tasandil välja töötatud põhimõtetega ja kordab neid. Muid poliitikavalikuid ei ole. Lisaks on poliitiliselt vajalik ettepanekuga edasi minna, kuna riikidel, kes on miinimummaksu üle võtnud, peab esimene aruandlus toimuma 30. juuniks 2026. See tähendab, et algatuse kiire rakendamine on ELi liikmesriikide jaoks, kes on miinimummaksu üle võtnud, väga oluline.

Ettepanekul ei ole mõju maksukoormusele, kuna direktiiviga võetakse EL õigusesse üle OECD miinimummaksu deklaratsioon ja luuakse raamistik miinimummaksu deklaratsioonide vahetuseks. DAC9 direktiiviga ei kehtestata uusi makse.

DAC9 direktiivi ettepanekul on positiivne mõju hargmaiste kontsernide halduskoormusele, kuna teabevahetuse olemasolul saavad kontsernid esitada miinimummaksu deklaratsiooni vaid ühes riigis selle asemel, et esitada see igas riigis, kus kontsern tegutseb.

Maksu- ja Tolliameti (edaspidi ka *MTA*) praegusel hinnangul on miinimummaksu ja DAC9 direktiivide ülevõtmise IT-arenduste kulu aastatel 2029–2032 kokku kuni 8 250 000 eurot, sh 4 800 000 eurot on miinimummaksu deklaratsiooni vormi kehtestamise kulu ja 3 450 000 eurot on teabevahetusega seotud kulu. Sellele lisanduvad RMIT-i ja MTA personali- ja majanduskulud

kokku 2029. aastal 903 316 eurot, 2030. aastal 944 408 eurot, 2031. aastal 1 340 254 eurot, 2032. aastal 1 828 198 eurot ja 2033. aastal 2 320 507 eurot.

Kehtivas riigi eelarvestrateegias, mis on aastateks 2025–2028, ei ole eelnõuga kaasnevate kuludega arvestatud. Eelnõu heaks kiitmisega kaasnevad kulud tekivad aastast 2029. Nende kulude täpsema sisu, vajaduse ja rahastamisvõimaluste üle arutatakse järgmises riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia protsessis Rahandusministeeriumi poolt valitsusele koondatava info alusel. Juhul kui lisavahendeid ei eraldata, tuleb kulud katta valitsemisala eelarvest.

## 5. VALITSUSE SEISUKOHA SELGITUS

**1. Eesti seisukoht:** Toetame direktiivi ettepaneku üldist eesmärki võtta OECD/G20 kaasavas raamistikus kokkulepitud üleilmse miinimummaksu deklaratsioon üle ELi õigusesse ja kehtestada raamistik miinimummaksu deklaratsioonide vahetamiseks liikmesriikide vahel, mis võimaldab hargmaistel kontsernidel minna kohalikult aruandluselt üle kesksele aruandlusele.

Direktiiv tagab miinimummaksu deklaratsioonide vahetuse kogu Euroopa Liidus, mis vähendab hargmaiste kontsernide halduskoormust, kuna nad saavad esitada miinimummaksu deklaratsiooni vaid ühes liikmesriigis. Kui teabevahetust ei toimuks, tuleks hargmaistel kontsernidel esitada miinimummaksu deklaratsiooni igas liikmesriigis, kus nad tegutsevad.

**2. Eesti seisukoht:** Peame oluliseks, et otseste maksude valdkonnas ei kasutata delegeeritud akte, kui võrd sellega kaldutakse kõrvale maksuvaldkonnas kehtivast ühehäälsuse nõudest. Selleks, et täielikult säiliks ühehäälsuse nõue, eelistame tulevaste muudatuste puhul, mis on vajalikud DAC9 direktiivi lisas oleva deklaratsiooni OECD reeglitega kooskõlla viimiseks, kasutada delegeeritud aktide asemel nõukogu rakendusakte. Saame nõustuda delegeeritud aktide kasutamisega DAC9 direktiivi muutmisel üksnes tingimusel, et õigusaktis tehakse selge viide selle kohta, et tegemist on erandliku juhuga, mis ei loo tulevikuks pretsedenti, ning et selline delegeeritud aktide kasutamine on ajaliselt piiratud.

DAC9 direktiivi eelnõu sätestab komisjoni õiguse võtta vastu delegeeritud õigusakte, et saaks kiiresti muuta DAC9 direktiivi lisas oleva EL miinimummaksu deklaratsiooni, et viia see kooskõlla OECD miinimummaksu deklaratsiooniga. Komisjoni põhjenduste kohaselt on komisjoni delegeeritud akt kõige kiirem viis direktiivi lisa muutmiseks. Lisaks komisjoni delegeeritud aktile on olemas veel kaks võimalust EL miinimummaksu deklaratsiooni muutmiseks:

- 1) Tavapärane direktiivi muutmine, mis on väga aja- ja töömahukas ning eeldab Euroopa Parlamendi kaasamist;
- 2) Nõukogu rakendusaktid, mis eeldavad aga seda, et EL miinimummaksu deklaratsioon ei saa enam olla direktiivi lisa. Alguses tuleb vastu võtta direktiiv ilma lisata ja alles siis, kui direktiiv on avaldatud Euroopa Liidu Teatajas ja jõustunud, saab vastu võtta rakendusakti (EL miinimummaksu deklaratsiooni), st mitte varem kui 2025. aasta suvel.

Eeltoodud alternatiividest on kõige mõistlikum nõukogu rakendusakt, kuna see võimaldab säilitada maksuvaldkonnas kehtivat ühehäälsuse nõuet, kuid samas võimaldab kiiremat menetlust kui direktiivi muutmine. Kui läbirääkimiste käigus peaks ilmnema, et antud juhul on siiski põhjendatud komisjoni delegeeritud aktide kasutamine, oleme valmis kaaluma seda tingimusel, et DAC9 direktiivi teksti lisatakse selgitus, et tegemist on erandliku juhuga, mis ei loo tulevikuks pretsedenti ja on mõeldud OECD tasandil kokkulepitud väga tehniliste muudatuste sisseviimiseks.

Lisaks peame oluliseks, et erinevalt DAC9 direktiivi ettepanekust, kus komisjonile antakse piiramatu õigus vastu võtta delegeeritud õigusakte, peaks see õigus olema piiratud sellise ajaperioodiga, mis on põhjendatud ja vajalik. OECD deklaratsiooni muudetakse, kui praktikas ilmnevad probleemid. Need probleemid peaksid ilmnema miinimummaksu kohaldamise esimestel aastatel, seega ei pea komisjoni õigus vastu võtta delegeeritud õigusakte olema tähtajatu.

### **Arvamuse saamine ja kooskõlastamine**

Direktiivi eelnõu esitati arvamuse avaldamiseks FinanceEstoniale, Maksumaksjate Liidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Tööandjate Keskkliidule, PWC-le, KPMG-le, Ernst & Young-le ning Grant Thorntonile-le. Rahandusministeeriumile saatis oma arvamuse Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, mille seisukohad on järgmised:

1. Kaubanduskoja hinnangul on kõige tähtsam, et plaanitava DAC9 direktiivi raames kogutud andmeid kasutatakse ja edastatakse ainult direktiivi ettepanekus ettenähtud viisil ning et ettevõtete andmeid mitte mingil juhul ei kasutata muudel eesmärkidel. Oluline on tagada andmete kasutamine vastavalt direktiivile, et vältida võimalust teistel ettevõtetel saada tundliku informatsiooni ettevõtete kohta.

*Rahandusministeerium: EL miinimummaksu deklaratsioonis esitatud andmete kasutamisele laienevad halduskoostöö direktiivi üldised nõuded. Eesti ettevõtjate esitatud andmete kasutamisel kohaldub maksukorralduse seadus, mis seab maksusaladuse hoidmise kohustuse ning erireeglid.*

2. Direktiivi ettepaneku lk-l 4 on mõjuhinnangu osas kirjas, et ettepaneku kohta ei koostatud mõjuhinnangut. Samas ütleb direktiivi ettepanek, et ettepaneku vähendab halduskoormust 25% võrra. Kaubanduskoja hinnangul oleks oluline ka teostada algatuse kohta mõjuanalüüs, et hinnata, kas ka tegelikult vähendab ettepanek halduskoormust 25%.

*Rahandusministeerium: Euroopa Komisjon otsustas, et DAC9 direktiivile ei tehta mõjuhinnangut, kuna tegemist on pigem tehnilise muudatusega, millega võetakse EL õigusesse üle OECD-s kokkulepitud deklaratsiooni vorm.*

3. Plaanitava algatuse kohaselt on direktiivi eesmärk luua raamistik nõukogu direktiivi (EL) 2022/2523 operatiivseks rakendamiseks OECD näidiseeskirjades sisalduva ühise lähenemisviisi alusel. Kuna OECD töö ei ole veel lõpule viidud, siis on oluline jälgida kõiki nendel läbirääkimistel toimuvaid muudatusi, et kohandada vastavalt ka ELi raamistikku, et see oleks kooskõlas OECD eeskirjadega.

*Rahandusministeerium: oleme nõus, et on oluline jälgida kõiki OECD läbirääkimistel toimuvaid muudatusi, et kohandada vastavalt ka ELi raamistikku, et see oleks kooskõlas OECD eeskirjadega.*