

SELETUSKIRI

Eesti seisukohad Euroopa Liidu Nõukogu direktiivi ja nõukogu rakendusmääruse ettepanekute kohta, seoses elektroonilise käibemaksust vabastamise tõendiga

1. Sissejuhatus ja kokkuvõte

Komisjoni ettepaneku eesmärgiks on asendada praegune käsitsi allkirjastatav käibemaksust ja/või aktsiisist vabastamise pabertõend uue elektroonilise tõendiga, millega kinnitatakse, et tehing vastab välisesindustele, diplomaatidele, liidu institutsioonidele ja välisriigi relvajõududele kohaldatavatele maksuvabastuse tingimustele. Elektroonilise tõendi kasutuselevõtt toetab eesmärki pidada sammu digiajastu kasvavate nõudmistega ja vähendada ettevõtjate halduskoormust. Elektroonilise tõendi kasutamiseks loob komisjon ühtse elektroonse keskkonna elektroonilise tõendi täitmiseks, kinnitamiseks ning edastamiseks nii siseriiklike, kui piiriüleste tehingute korral. Lisaks on võimalik keskkonnas elektrooniliselt täita ja edastada käibemaksu ja aktsiisi tagastustaotlust.

Elektroonilisele maksuvabastustõendile üleminek on planeeritud 1. juulist 2030. Kehtiva korra kohaselt esitab maksuvabastust taotlev isik paberkandjal tõendi kinnitamiseks pädevale ametiasutusele, kas Välisministeeriumile või Kaitseministeeriumile. Kinnitatud tõend esitatakse kauba või teenuse müüjale, mis annab õiguse talle maksuvabastuse rakendamiseks. Paberkandjal tõendite menetlus on ressursimahukas. Tõendi elektroonilises keskkonnas menetlus lihtsustab ja kiirendab kogu protsessi. IT arenduste kulud Eesti jaoks on minimaalsed. Ettevõtetele käesolev ettepanek täiendavaid kulusid ei too.

Direktiivi ettepanek on seotud 12. aprillil 2021 esitatud nõukogu ettepanekuga COM(2021) 181¹, millega muudeti käibemaksudirektiivi impordi ja teatavate tarnete maksuvabastuse osas seoses avalikes huvides võetavate liidu meetmetega. Nimetatud ettepaneku üheks osaks oli ka elektroonilise maksuvabastuse tõendi kasutusele võtmine. Vabariigi Valitsus kiitis 27. mail 2021 toimunud istungil heaks ettepaneku võtta kasutusele elektrooniline maksuvabastuse tõend². Ettepaneku menetlemise käigus nõukogus otsustati nimetatud elektroonilisele maksuvabastuse tõendile üleminek ettepanekust välja jätta, seoses tehniliste küsimustega tõendi kohaldamisala, IT-lahenduste ja ülemineku ajakava kohta ning piirata arutelu üksnes kiireloomulise COVID-19 hädaolukorraga seotud direktiivi muudatuste aruteluga, et tagada selle kiire vastu võtmine.

Ettepaneku õiguslik alus on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 113³. Artikli alusel võtab nõukogu, kes teeb otsuse ühehäälselt seadusandliku erimenetluse kohaselt ja pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendi ning majandus- ja sotsiaalkomiteega, vastu sätteid, et ühtlustada liikmesriikide eeskirju kaudse maksustamise valdkonnas.

Vabariigi Valitsuse protokollilise otsuse eelnõu ja seletuskirja on koostanud Rahandusministeeriumi maksu- ja tollipoliitika osakonna peaspetsialistid Kaja Kadak (kaja.kadak@fin.ee, 5884 5549) ja Aet Külasalu (aet.kylasalu@fin.ee, 5884 1300). Seisukohad on kooskõlastanud maksu- ja tollipoliitika osakonna juhataja Erle Kõomets (erle.koomets@fin.ee, 5885 1335) ja finants- ja maksupoliitika asekanstler Evelyn Liivamägi (evelyn.liivamagi@fin.ee, 5696 1216).

¹ Direktiivi ettepanek [COM\(2021\) 181](#).

² Vabariigi Valitsus. Eelnõude infosüsteem, [Dokumendi number: 21-0645/06](#).

³ Euroopa Liidu toimimise leping [\(2016/C 202/01\)](#).

2. Muutmisettepaneku sisu ja võrdlev analüüs

Euroopa Komisjon (edaspidi *komisjon*) esitas 8. juulil 2024 Euroopa Liidu Nõukogule (edaspidi *nõukogu*) menetlemiseks järgmised algatuste eelnõud:

- nõukogu direktiivi ettepanek, millega muudetakse direktiivi (EL) 2006/112/EÜ⁴ (edaspidi *käibemaksudirektiiv*) seoses elektroonilise käibemaksust vabastamise tõendiga, COM(2024) 278⁵ (edaspidi *direktiivi ettepanek*) ning
- nõukogu rakendusmääruse ettepanek, millega muudetakse rakendusmäärust (EL) 282/2011⁶ seoses elektroonilise käibemaksust vabastamise tõendiga, COM(2024) 279⁷ (edaspidi *rakendusmääruse ettepanek*).

2.1. Direktiivi ettepanek

Käibemaksudirektiivi artikkel 151 näeb ette maksuvabastused tehingutele diplomaatiliste või konsulaarkokkulepete alusel ning tarnetele rahvusvahelistele organisatsioonidele, liidu ametitele ja välisriigi relvajõududele. Käesoleva ettepaneku kohaselt maksuvabastuse tingimusi ei muudeta.

Kehtiva korra kohaselt on kasutusel käibemaksuvabastuse tõend siseriiklike ja piiriüleste ostude korral, kui rakendub otsevabastus, ehk 0% määr. Kui kaup jääb Eestisse, siis Eestis asuv institutsioon täidab käsitsi deklaratsiooni ja edastab selle Eestis vastutavale ministeeriumile kinnitamiseks. Kui kaup liigub Eestist teise liikmesriiki (siirdeliikmesriiki), siis täidab maksuvabastust kasutav institutsioon deklaratsiooni ja esitab selle teise liikmesriigi vastutavale ministeeriumile kinnitamiseks. Peale kinnitusringi Eestis või teises liikmesriigis saadetakse tõend müüjale. Müüja peab säilitama tõendi oma raamatupidamises, et vajadusel tõendada 0% määra kohaldumist. Kui kaupu ei lähetata ega veeta väljapoole seda liikmesriiki, kus toimub kaubarne, ning teenuste puhul võib maksuvabastust rakendada käibemaksu tagastamise kaudu. Tagastustaotluse puhul esitab artikkel 151 maksuvabastus tingimustele vastav institutsioon tagastustaotluse vastutavale ministeeriumile kinnitamiseks ja allkirjastamiseks ning ministeerium edastab tõendi Maksu- ja Tolliametile käibemaksu tagastamiseks.

Ettepaneku kohaselt täiendatakse direktiivi nõudega kasutada elektroonilist tõendit, kinnitamaks tehingu vastamist maksuvabastuse tingimustele. Kehtiva korra kohaselt tuleb direktiivi rakendusmääruse (EL) 282/2011 alusel maksuvabastuse tingimustele vastamist tõendada paberil esitatud käsitsi allkirjastatud, nõuetekohaselt täidetud tõendiga. Ettepaneku kohaselt väljastab maksuvabastuse tingimustele vastav asutus või isik, kellele tehakse käibemaksuvabasid kaubarneid või osutatakse selliseid teenuseid, elektroonse tõendi ning edastab selle elektroonses keskkonnas siirdeliikmesriigile kinnitamiseks ja allkirjastamiseks. Direktiivi ettepaneku kohaselt ei tehta elektroonilise maksuvabastustõendi kohaldamisel vahet riigisisestel ja piiriülestel tehingutel. Elektroonilist maksuvabastustõendit kohaldatakse ka juhul, kui maksuvabastus antakse käibemaksu tagastamise kaudu, mis on lubatud siseriiklike tehingute korral. Kehtiva korra kohaselt on tõend nõutav üksnes piiriüleste tehingute korral. Komisjon määrab rakendusaktidega kindlaks tõendi elektroonilise vormi ja selle töötlemise tehnilised üksikasjad ja spetsifikatsioonid.

⁴Direktiiv (EL) [2006/112/EÜ](#), mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi.

⁵Direktiivi ettepanek [COM\(2024\) 278](#).

⁶Direktiivi rakendusmäärus (EL) [282/2011](#), millega sätestatakse ühist käibemaksusüsteemi käsitleva direktiivi 2006/112/EÜ rakendusmeetmed.

⁷Rakendusmääruse ettepanek [COM\(2024\) 279](#).

Lisaks sätestatakse käibemaksudirektiivis, et kui maksuvabastuse tingimused ei ole täidetud või kui nende kohaldamine lõpetatakse, siis on vabastuse saanud isik või asutus kohustatud tasuma kogu käibemaksu asjaomasele liikmesriigile. Kehtiv regulatsioon ei näe ette kinnitatud tõendi tühistamise ja sellega kaasneva vastutuse korda.

Elektrooniline maksuvabastuse tõend on plaanis välja töötada selliselt, et seda rakendatakse ka aktsiisivabastuse korral, kuna diplomaatidele, välisesindustele, rahvusvahelistele organisatsioonidele, liidu ametitele ja välisriigi relvajõududele ettenähtud aktsiisivabastuse korral rakendub ka käibemaksuvabastus. Kehtiva korra kohaselt rakendatakse aktsiisivabastuse korral nõukogu direktiivi (EL) 2020/262, millega nähakse ette aktsiisi üldine kord⁸, alusel kehtestatud samuti pabervormil esitatavat aktsiisivabastussertifikaati. Nimetatud aktsiisivabastussertifikaadi vorm on kehtestatud komisjoni rakendusmäärusega (EL) 2022/1637⁹.

Ettepaneku kohaselt jõustuvad direktiivi muudatused 1. juulist 2026.

2.2. Rakendusmääruse ettepanek

Nõukogu rakendusmääruse (EL) 282/2011 II lisas on esitatud käibemaksust ja/või aktsiisist vabastamise tõend, mis on ette nähtud käsitsi allkirjastatava paberversioonina kasutamiseks. Tõendil kinnitab maksust vabastamise tingimustele vastav institutsioon/isik esitatud andmete õigsust ning ühtlasi esitab tõendi, siirdeliikmesriigi pädevale ametiasutusele kinnitamiseks. Siirdeliikmesriik on riik, kuhu kaup toimetatakse või kus asub teenuse ostnud institutsioon/isik. Siirdeliikmesriigi pädeva ametiasutuse poolt kinnitatud tõend esitatakse müüjale, mille alusel on müüjal õigus kauba või teenuse müümisel 0% määra rakendada. Protseduuri lihtsustamiseks võib siirdeliikmesriigi pädev ametiasutus anda maksust vabastamise tingimustele vastavale institutsioonile loa ametlikuks kasutamiseks vajaliku kauba/teenuse maksuvabastuse korral esitada müüjale tõend siirdeliikmesriigi pädeva ametiasutuse poolt templiga kinnitamata. Eestis on lubatud tõendit esitada ka digiallkirjastatuna.

Ettepaneku kohaselt muudetakse rakendusmääruse artikli 51 teksti, kuhu lisatakse täiendavalt võimalus, et need riigid, kes ei kasuta käibemaksudirektiivis artiklis 151 kohast elektroonilist maksuvabastustõendit, võivad kuni 30.juunini 2030 elektroonilise maksuvabastuse tõendi asemel kasutada paberkujul rakendusmääruse II lisas esitatud tõendit.

Rakendusmääruse II lisas kehtestatud tõend hõlmab nii käibemaksu- kui ka aktsiisivabastust, kuid eelviidatud nõukogu direktiivi (EL) 2020/262, millega nähakse ette aktsiisi üldine kord, alusel rakendatakse aktsiisivabastuse korral eraldi aktsiisivabastussertifikaati. Kehtiva seaduse järgi kasutatakse ka Eestis aktsiisivabastussertifikaati ja käibemaksuvabastustõendit eraldi. Seega kehtiva seaduse kohaselt, kui kaubale laieneb aktsiisivabastus ja käibemaksuvabastus, siis täidetakse kaks erinevat sertifikaati ja tõendit.

Ettepaneku kohaselt alates 1.juulist 2030 kaotatakse rakendusmääruse II lisa ja artikkel 51 ning kehtima jääb elektrooniline maksuvabastustõendi kohustus ainult käibemaksudirektiivi.

3. Subsidiaarsus ja proportsionaalsus

Ettepanek on kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega, kuna eesmärke ei ole võimalik saavutada üksnes riiklike meetmetega. Vajalik on muuta käibemaksudirektiivi ning käibemaksudirektiivi rakendusmäärust, et võimaldada liikmesriikidel kasutada elektroonilist käibemaksust vabastamise tõendit ning luua ühtne platvorm nende koostamiseks ning väljastamiseks.

⁸ Nõukogu direktiivi (EL) [2020/262](#).

⁹ Komisjoni rakendusmäärus (EL) [2022/1637](#).

Muudatuste tegemiseks on vaja komisjoni ettepanekut käibemaksudirektiivi rakendusmääruse muutmiseks.

Nõustume komisjoni hinnanguga, et ettepanek on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, st see ei lähe kaugemale sellest, mis on vajalik taotletava eesmärgi saavutamiseks. Algatusega võetakse kasutusele elektrooniline maksuvabastustõend. Algatusega ei muudeta artikli 151 lg 1 erivabastuse tingimusi. Võttes arvesse paberdokumentidel põhineva maksuvabastusmenetlusega seotud suuremat halduskoormust ja paindlikkuse puudumist, toovad kavandatud meetmed pikas plaanis endaga kaasa märkimisväärse lihtsustamise ja kulude kokkuhoiu ning on seetõttu proportsionaalsed, pidades silmas nende mõju eelarvele.

4. Esialgne mõjuanalüüs

Komisjon ei ole sidusrühmadega konsulteerinud, kuivõrd tegemist on väga tehnilise algatusega. Eestis on peamisteks süsteemi kasutajateks Kaitseministeerium ja Välisministeerium, kes kinnitavad tehingu vastavust maksuvabastuse tingimustele.

Ettepanek mõjutab nii asutuste, kui ettevõtete halduskoormust. Kehtiva korra kohaselt, kui maksuvabastust saada sooviv isik soetab kaupa või saab teenust, tuleb müüjal talle väljastada arve 0% määraga. Peale arve saamist tuleb maksuvabastust soovival isikul käsitsi täita maksuvabastustõend või aktsiisivabastussertifikaat, millele tuleb panna asutuse tempel. Peale tõendi koostamist tuleb tõend saata kas postiga või meili vahendusel asutusele, kes dokumendi kinnitab ja lisab omaltpoolt templi või digiallkirja. Selle järel saadab asutus tõendi müüjale meili teel või paberil. Müüjal tuleb dokumendi säilitada, et tõendada 0% määra kohaldamist. Sama protseduur kehtib nii siseriiklike, kui piiriüleste tehingute korral. Tagastustaotluse korral väljastab müüja arve käibemaksuga. Maksuvabastust saada sooviv isik täidab tagastustaotluse käsitsi, allkirjastab selle ning saadab vastutavale ministeeriumile kinnitamiseks. Peale kinnitust saadetakse käsitsi kinnitatud tagastustõend ja maksekorraldus Maksu-ja Tolliametisse käibemaksu tagastamiseks.

Ettepaneku kohaselt täidetakse maksuvabastustõend või tagastustõend elektroonilises keskkonnas ning saadetakse tõend süsteemisiseselt vastutavale asutusele kinnitamiseks. Peale kinnitamist saadetakse maksuvabastustõend süsteemisiseselt müüjale või tagastustaotluse puhul Maksu-ja Tolliametisse. Seega elektroonilise süsteemi kasutuselevõtt vähendab käsitsi paberite täitmist ja allkirjastamist, ajakulu andmete vahendamisele ning vigu protsessis.

Eelarvemõju on direktiivi ettepaneku seletuskirjas lühidalt käsitletud nii ettepaneku selgitavas osas kui ka ettepaneku lõpus olevas finantssselgituses.

Komisjon märgib direktiivi ettepaneku selgitavas osas, et enamiku digilahenduste rakendamise ja toimimisega seotud kuludest, mis on hinnanguliselt 2,9 mln eurot, kannab komisjon ja seda rahastatakse täielikult programmist FISCALIS selle jaoks mitmeaastases finantsraamistikus ettenähtud rahastamispaketi raames. Käesolev meede on arvestatud FISCALIS-e eelarvesse ja ei mõjuta teisi FISCALIS meetmeid.

Komisjoni hinnangul ei ole kulud liimesriikidele suured, kuna need on peamiselt seotud keskele rakendusele juurdepääsu võimaldamisega.

Kaitseministeeriumi esialgse hinnangu kohaselt on elektroonilisele tõendile üleminekuga seotud IT kulusid ei kaasne.

Välisministeeriumi hinnangul on elektroonilisele käibemaksu- ja aktsiisivabastuse tõendile üleminekuga seotud IT kulud esialgse hinnangu kohaselt 10 000-20 000 eurot. See on seotud

Välisministeeriumi poolt loodava Diplomaadi portaali võimaliku liidestamisega komisjoni poolt loodava süsteemiga.

Maksu- ja Tolliameti esialgse hinnangu kohaselt elektroonilisele tõendile üleminekuga seotud IT kulusid ei kaasne, kuid väheneb halduskoormus, mis on seotud paberil käibemaksutagastustaotluste menetlemisega. Lisaks võimaldab elektroonne keskkond lihtsamini vajadusel teostada väljastatud tõendite ning sellega seotud arvete ristkontrolli.

Maksu- ja Tolliametil tuleb luua võimalus maksu tasumiseks maksuvabastuse tõendi väljastanud isikut käibemaksukohustuslasena registreerimata juhul, kui pärast tehingut selgub, et sellel isikul maksuvabastuse saamise õigust ei olnud. Maksu-ja Tolliameti hinnangul käesolev muudatus kulusid kaasa ei too.

Ettevõtjatele kulusid muudatus kaasa ei too, küll aga väheneb halduskoormus. Tulenevalt tõendite menetlusest elektroonilises keskkonnas on maandatud tõendite väärkasutuse risk.

Uus elektrooniline tõend ei mõjuta kehtivate käibemaksuvabastuste kohaldamist ja seega maksulaekumistega seonduv mõju eelarvele puudub.

5. Eesti seisukohad

Seisukoht 1:

Eesti toetab tehingu maksuvabastuse tingimustele vastamise kinnitamiseks elektroonilise maksuvabastuse tõendi kasutusele võtmist.

Nõustume elektroonilise maksuvabastuse tõendi kasutusele võtmisega. Ettepaneku eesmärk on lihtsustada ja kaasajastada diplomaatidele, välisesindustele, rahvusvahelistele organisatsioonidele ja välisriigi relvajõududele ettenähtud maksuvabastuse saamise protseduuri. Paberitõendi kasutamine tekitab halduskoormust ja võib põhjustada ebavajalikku ajakulu olukordades, millele reageerimine on ajatundlik.

Seisukoht 2:

Eesti toetab elektroonilise maksuvabastuse tõendi kasutusele võtmist nii piiriüleste kui siseriiklike tehingute korral. Sealjuures pooldame võimalust, et siseriiklike tehingute korral saab liikmesriik valida, kas kasutada ühtset elektroonilist maksuvabastuse tõendit või mitte.

Ettepaneku kohaselt tuleb elektroonilist maksuvabastuse tõendit kasutada nii piiriüleste kui ka siseriiklike tehingute korral. Nõukogu maksuküsimuste töögrupis toimunud aruteludel soovisid mõned liikmesriigid valikuvõimalust elektroonilise tõendi siseriiklike tehingute korral kasutamiseks, kuna siseriiklik süsteem on hästi toimiv ja ei vaja muutmist. Nõustume siseriiklike tehingute korral liikmesriikidele antava valikuvõimalusega, kuna sellel piiriülene mõju puudub. Selline valikuvõimalus võimaldab ka Eestil, kui arutelu alla tuleb siseriikliku süsteemi muudatus, kaaluda erinevaid võimalusi.

Seisukoht 3:

Eesti toetab elektroonilise maksuvabastuse tõendi rakendamist nii käibemaksu- kui ka aktsiisivabastuse korral, mis lihtsustab maksuvabastusega seotud protseduuri.

Toetame komisjoni ettepanekut, et sama tehingu kohta, kui rakendub samaaegselt nii aktsiisi- kui ka käibemaksuvabastus peaks olema võimalus esitada kahe erineva tõendi asemel üks tõend, mis lihtsustab maksuvabastustega seotud protseduuri.

Seisukoht 4:

Eesti ei pea vajalikuks kehtestada ühtse elektroonilise maksuvabastuse tõendi kasutusele võtmiseks ülemineku perioodi, sest piiriüleste tehingute korral muudaks paralleelselt paber- ja

elektrooniliste tõendite kasutamine protsessi keerulisemaks. Eelistame maksuvabastuse tõendi kasutuselevõtmist kõigis liikmesriikides üleminekuperioodita 1. juulist 2030.

Ettepaneku kohaselt rakendatakse elektroonilisele maksuvabastuse tõendi kasutuselevõtmisel üleminekuperioodi kuni 30. juunini 2030. Üleminekuperioodi jooksul on liikmesriigil õigus kasutada elektroonilise maksuvabastuse tõendi asemel hetkel kehtivat pabertõendit. Piiriüleste tehingute korral paralleelselt liikmesriikide poolt erinevate süsteemide rakendamine võib lisada lihtsustuse asemel keerukust. Seetõttu tuleks kaaluda piiriüleste tehingute korral ühtse elektroonilise maksuvabastuse tõendi kasutuselevõtmist üleminekuperioodita 1. juulist 2030.

6. Arvamuse saamine

Ettepanek saadeti arvamuse avaldamiseks Kaitseministeeriumile, Välisministeeriumile, Maksu- ja Tolliametile, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Kaupmeeste Liidule ning Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonile.

Ettepanekut toetasid Kaitseministeerium, Välisministeerium, Maksu- ja Tolliamet ning Eesti Kaubandus-Tööstuskoda. Teised ettepanekule arvamust ei esitanud.