



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 22. mai 2023
(OR. en)

9625/23

Institutsioonidevaheline
dokument:
2023/0157(NLE)

UD 112
ENFOCUSTOM 59
ECOFIN 456
FISC 97
MI 435
COMER 60
TRANS 196

ETTEPANEK

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	17. mai 2023
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2023) 259 final
Teema:	Ettepanek: NÕUKOGU MÄÄRUS, millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 2658/87 kaupade kaugmüügi lihtsustatud tariifse kohtlemise kehtestamise osas ning määrust (EÜ) nr 1186/2009 tollimaksuvabastuse künnise kaotamise osas

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2023) 259 final.

Lisatud: COM(2023) 259 final



EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 17.5.2023
COM(2023) 259 final

2023/0157 (NLE)

Ettepanek:

NÕUKOGU MÄÄRUS,

**millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 2658/87 kaupade kaugmüügi lihtsustatud
tariifse kohtlemise kehtestamise osas ning määrust (EÜ) nr 1186/2009
tollimaksuvabastuse künnise kaotamise osas**

SELETUSKIRI

1. ETTEPANEKU TAUST

• Ettepaneku põhjused ja eesmärgid

Käesolev algatus koos ettepanekuga võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse liidu tolliseadustik ning luuakse Euroopa Liidu tolliandmekeskus ja Euroopa Liidu Tolliamet ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) 952/2013 (edaspidi „liidu tolliseadustiku läbivaatamine“),¹ ning ettepanekuga võtta vastu nõukogu direktiiv, millega muudetakse 28. novembri 2006. aasta direktiivi 2006/112/EÜ, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi (edaspidi „käibemaksuettepanek“),² on osa komisjoni täna vastu võetud ettepanekust tolliliidu ulatusliku ja põhjaliku reformi kohta.

Tolliliit on üks liidu esimesi saavutusi ja on ühtse turu nõuetekohaseks toimimiseks hädavajalik. Tolliliit põhineb ühisel tollitariifistikul, millega kehtestatakse väljastpoolt liitu imporditavate kaupade suhtes kohaldatavad tollimaksumäärad ja ühine kord liidu tolliterritooriumile toodava või sealt väljaviidava kauba suhtes. Tollimaksud tulenevad kaubanduspoliitikast. Koos muude maksudega, mis on seotud kaubavahetusega kolmandate riikidega, nimetatakse neid traditsioonilisteks omavahenditeks, mis moodustavad liidu 2022. aasta eelarvest 11 %. Liikmesriigid vastutavad tollimaksude kogumise eest vastavalt eeskirjadele, mis on kehtestatud nõukogu määrusega, millega rakendatakse omavahendite otsust³.

Viimastel aastatel on tolliasutuste jaoks muutunud suureks probleemiks kaubandusstruktuuri muutumine ja e-kaubanduse kasv. Praegu on e-kaubanduse tehingute arv rohkem kui kahekordne tavapäraste kaubandustehingute arv ning need tehingud moodustavad väärtuse järgi vaid 0,5 %.⁴ Väikese väärtusega tehingute suur arv raskendab nii tolliasutustel internetipõhiste kaubavoogude nõuetekohast järelevalvet kui ka ettevõtjatel mitme aruandluskohustuse täitmist iga paki kohta.

Tollimaksust vabastatakse kuni 150 euro väärtuses pakid, mis saadetakse kolmandast riigist otse ELis asuvale kaubasaajale.⁵ Väikese väärtusega kaupade tollimaksuvabastus kehtestati 1983. aastal ning seda suurendati 1991. ja 2008. aastal. Kuni 1. juulini 2021 vabastati käibemaksust ka väikese väärtusega (alla 22 euro) imporditud kaubad. Mõlemad maksuvabastused olid põhjendatud ebaproportsionaalse halduskoormusega, mis kaasnes tollideklaratsioonide menetlemisega madalate tollimaksude ja väikese väärtusega kaupade käibemaksuga maksustamisel.

2017. aastal nõustusid liikmesriigid aga e-kaubanduse käibemaksupaketi vastuvõtmisega kaotama väikese väärtusega imporditud kaupade käibemaksuvabastuse, et kaitsta liikmesriikide maksutulusi, luua asjaomastele ettevõtjatele võrdsed tingimused ja

¹ ELT C , , lk .

² ELT C , , lk .

³ Nõukogu 26. mai 2014. aasta määrus (EL, Euratom) nr 609/2014 meetodite ja menetluse kohta, millega tehakse kättesaadavaks traditsioonilised, käibemaksupõhised ja kogurahvatulul põhinevad omavahendid, ning muude sularahavajaduste rahuldamiseks vajalike meetmete kohta (uuesti sõnastatud) (ELT L 168, 7.6.2014, lk 39).

⁴ Ajavahemikul 1. jaanuarist 2022 kuni 31. detsembrini 2022 esitasid traditsioonilised ettevõtjad üle 405 miljoni impordideklaratsiooni väärtusega 2,907 miljardit eurot. Seevastu registreeriti 1,1 miljardit oluliselt vähendatud tollideklaratsiooni (tooteartiklite tasandil) kaupade kohta, mille väärtus oli kuni 150 eurot, deklareeritud koguväärtusega 12,3 miljardit eurot. Deklareeritud keskmine väärtus on seega ligikaudu 11,00 eurot.

⁵ Tollimaksuvabastuse määruse artikkel 23 (nõukogu määrus (EÜ) nr 1186/2009, ELT L 324, 10.12.2009, lk 1).

minimeerida nende koormust.⁶ Direktiiviga nähakse ette ka impordi ühe akna süsteem (IOSS) e-kaubanduse vahendajatele, kes müüvad kaupu kolmandatest riikidest Euroopa tarbijatele, võimaldades neil nõuda impordikäibemaksu sisse müügi hetkel ja mitte sel ajal, kui kaup siseneb liidu turule. Selleks et kontrollida, kas käibemaks nõuti sisse müügi hetkel või kas seda on vaja nõuda sisse piiril, tuleb kõik pakid ELi saabumisel tollile deklareerida. Seega maksustatakse alates 2021. aasta juulist kõik imporditud kaubad käibemaksuga ja need on hõlmatud digitaalse tollideklaratsiooniga, sealhulgas kuni 150 euro väärtusega kaubad, millelt ei pea tollimaksu tasuma. Käibemaksueeskirjade kohta koostatud komisjoni hinnangu⁷ kohaselt on väikese väärtusega impordi käibemaksuvabastuse kaotamine olnud edukas. Esimese kuue kuu jooksul kogusid liikmesriigid 1,9 miljardit eurot käibemaksu ning nii maksu- kui ka tolliasutustel on nüüd andmed e-kaubanduse tehingute kohta.

E-kaubanduse kaupade käibemaksu- ja tollikäitluse erinevus muudab süsteemi asjaosaliste jaoks siiski väga keeruliseks. Praegune olukord on järgmine: käibemaksu kohaldatakse kõigi kaupade suhtes, samal ajal kui tollimakse kohaldatakse kaupade suhtes, mille väärtus on suurem kui 150 eurot; käibemaksu kogutakse ja deklareeritakse müügi hetkel veebiplatvormide poolt, kuid seda kontrollitakse saabumisel, kui posti- ja kullerettevõtjad deklareerivad kauba tollile.

Hoolimata asjaolust, et alates 2021. aasta juulist on igast pakist tollile teatatud, on finantsnõuete täitmise kontrollimine tolliasutuste jaoks endiselt keeruline. Eelkõige on kuni 150 euro väärtusega kaupade tollimaksuvabastuse säilitamine jätnud ruumi selle künnise süstemaatiliseks kuritarvitamiseks kaubasaadetiste väärtuse tegelikust väiksemana näitamise ja osadeks jagamise teel. On tõendeid, et 150 euro künnist kuritarvitatakse saadetiste väärtuse tegelikust väiksemana näitamise ja osadeks jagamise teel. Konsultatsioonifirma Copenhagen Economics poolt 2016. aastal läbi viidud uuringu kohaselt on ligikaudu 65 % e-kaubanduse saadetiste puhul näidatud tollimaksude osas väärtust tegelikust väiksemana.⁸ Lisaks jõudis Euroopa Kontrollikoda oma impordiprotseduure käsitlevas eriaruandes⁹ järeldusele, et praegused IT-süsteemid ei suuda takistada tollimaksuvabastuse tingimustele mittevastavate kaupade impordi ning seda ei kompenseerita järelkontrollide ega uurimiskavadega.¹⁰

Seega on konkurents moonutatud. Tollimaksuvabastusega eelistatakse kolmandate riikide e-kaubanduse ettevõtjaid traditsioonilisele kaubandusele ja ELi jaemüüjatele, kes peavad hulgiimpordi korral maksma tollimakse, ning soodustatakse e-kaubanduse jaotuskeskuste loomist väljaspool ELi.

Käesolev ettepanek tugineb **kõrgetasemelise eksperdirühma** aruandele tolliliidu ees seisvate probleemide kohta.¹¹ Eksperdirühm soovitas muu hulgas kaotada e-kaubanduse puhul tolli

⁶ 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).

⁷ Vt komisjoni talituste töödokument, mis on lisatud ettepanekule võtta vastu nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ digiajastu käibemaksueeskirjade osas ([SWD\(2022\) 393 final](#)).

⁸ Konsultatsioonifirma Copenhagen Economics (2016), Euroopasse importimine e-kaubanduse teel: käibemaks ja tollikäitus.

⁹ [Euroopa Kontrollikoja eriaruanne nr 19/2017 „Impordiprotseduurid: puudused õigusraamistikus ja ebatõhus rakendamine mõjutavad ELi finantshuve“](#).

¹⁰ Kontrollikoja eriaruanne nr 12/2019, punktid 81–88.

¹¹ [Tolliliidu ees seisvate probleemidega tegelevasse kõrgetasemelisse eksperdirühma](#) kuulus 12 kõrgetasemelist liiget, kellel oli kogemusi nii avalikus kui ka erasektoris tolliküsimuste, e-kaubanduse, riskijuhtimise, rahvusvahelise tarneahela, infotehnoloogia ja andmeanalüüsi, siseturgu käsitlevate õigusaktide ning rahvusvahelise kaubandusõiguse valdkonnas. Rühm, mida juhtis Hispaania endine välisasjade, Euroopa Liidu ja koostöö minister Arancha González Laya, korraldas 48 [partneriga](#) kuulamisi ning [avaliku konsultatsiooni](#). [Aruanne](#) avaldati 30. märtsil 2022.

150 euro künnise, sest sundides liitu eksportijaid jagama saadetisi väiksemateks saadetisteks, tekitab selline künnis valesid stiimuleid nii kaubanduse (ebaaus konkurents) kui ka keskkonnasäästlikkuse (suurem heite jalajälg) seisukohast.

E-kaubanduse kaupadest tulenevate konkreetsete probleemide lahendamiseks täiendab käesolev ettepanek liidu tolliseadustiku läbivaatamise ettepanekut, mille komisjon täna vastu võttis: 1) tollimaksuvabastuse kaotamine kaupade impordi puhul, mille väärtus ei ületa 150 eurot; ning 2) lihtsustatud tariifse kohtlemise kehtestamine kaupadele, mis imporditakse ettevõtja ja tarbija vahelise tehingu (B2C) alusel, mis kvalifitseerub käibemaksuga maksustamisel kaugmüügiks. Liidu tolliseadustiku läbivaatamise ettepanekuga nähakse ette täiendavad lihtsustused seoses kauba tariifse klassifitseerimise, tolliväärtuse ja päritoluga, et määrata kindlaks tollimaks kaugmüügi teel imporditud kaupadele. (Eeldatav) importija kohaldab lihtsustatud tariifset kohtlemist vabatahtlikkuse alusel. Seega, kui (eeldatav) importija soovib, et tema suhtes kohaldataks soodustariife, tõendades kauba päritolustaatus või kohaldades kokkuleppelisi või kohaldatavaid madalamaid ühepoolseid tollimaksumäärasid, võib ta seda teha standardprotseduure kohaldades.

Tollimaksu arvutamise kavandatud lihtsustamine peaks korvama tollimaksuvabastuse künnise kaotamise mõju tolliasutuste ja ettevõtjate halduskoormusele ning lihtsustama ettevõtjate jaoks protsesse ja protseduure.

- **Kooskõla poliitikavaldkonnas praegu kehtivate õigusnormidega**

Käesolev algatus on kooskõlas 2022. aasta tollialase tegevuskavaga,¹² milles komisjon tegi kindlaks mitu meetet, et viia tolliliit järgmisele tasandile, ja on selle jätkuks. Meetmed keskendusid neljale peamisele sekkumisvaldkonnale: riskijuhtimine, e-kaubandus, nõuete täitmine ning tolliliidu tegutsemise ühe üksusena. Eelkõige püüdis komisjon 9. meetme raames uurida e-kaubanduse mõju tollimaksude kogumisele ja ELi ettevõtjate võrdsetele võimalustele, sealhulgas võimalikku tollimaksude kogumise korda impordi ühe akna süsteemi (IOSS) kohase käibemaksu kogumise uue lähenemisviisi eeskujul.

- **Kooskõla muude liidu tegevuspõhimõtetega**

See algatus on kooskõlas ettepanekuga „Käibemaks digiajastul“ (ViDA),¹³ mille komisjon võttis vastu 8. detsembril 2022 ja mida praegu arutatakse nõukogus. ViDA ettepaneku eesmärk on ajakohastada ELi käibemaksusüsteemi ning kujundada see digiajastu jaoks ümber. Tegemist on ulatusliku ja mitmetahulise reformipaketiga, millel on kolm peamist eesmärki, millest üks on ühtse käibemaksukohustuslasena registreerimise kontseptsiooni tõhustamine ELis. Ühtse käibemaksukohustuslasena registreerimise kontseptsiooni eesmärk on võtta meetmeid, et veelgi vähendada juhtumeid, mil maksukohustuslane peab end käibemaksukohustuslasena registreerima rohkem kui ühes liikmesriigis.

Lisaks ViDA ettepanekule on tolliliidu reformipaketi kolmas element ettepanek muuta käibemaksudirektiivi¹⁴, et kaotada 150 euro künnis kaupade kaugmüüki vahendavate maksukohustuslaste vastutuse eesmärgil ning erikorra kohaldamiseks kolmandatelt territooriumidelt või kolmandatest riikidest imporditud kaupade kaugmüügi suhtes ning impordikäibemaksu deklareerimise ja tasumise erikorra eesmärgil. Tollimaksuvabastuse

¹² Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele „Tegevuskava, et viia tolliliit järgmisele tasemele“, Brüssel, 28.9.2020 ([customs-action-plan-2020_en.pdf \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/1103/oj)).

¹³ COM(2022) 701, 703, 704.

¹⁴ Ettepanek: nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ käibemaksusätete osas, mis on seotud maksukohustuslastega, kes võimaldavad imporditud kaupade kaugmüüki, erikorra kohaldamisega kolmandatelt territooriumidelt või kolmandatest riikidest imporditud kaupade kaugmüügi suhtes ning impordikäibemaksu deklareerimise ja tasumise erikorraga

150 euro künnise kaotamine koos 150 euro künnise kaotamisega IOSS-erikorra kasutamiseks peaks aitama leevendada väärtuse tegelikust väiksemana näitamise juhtumeid, kaitstes seeläbi liikmesriikide tulusid.

Algatusega toetatakse ELi kestliku majanduskasvu strateegiat,¹⁵ milles viidatakse paremale maksude kogumisele, maksupettuste, maksustamise vältimise ja maksudest kõrvalehoidmise vähendamisele ning ettevõtjate, üksikisikute ja maksuhaldurite jaoks nõuete täitmisega seotud kulude vähendamisele. Maksusüsteemide parandamine, et soodustada kestlikumat ja õiglasemat majandustegevust, on samuti osa ELi konkurentsivõimelise kestlikkuse tegevuskavast.

2. ÕIGUSLIK ALUS, SUBSIDIAARSUS JA PROPORTSIONAALSUS

• Õiguslik alus

Käesoleva määrusega muudetakse nõukogu 16. novembri 2009. aasta määrust (EÜ) nr 1186/2009, millega kehtestatakse ühenduse tollimaksuvabastuse süsteem, ning nõukogu 23. juuli 1987. aasta määrust (EMÜ) nr 2658/87 tariifi- ja statistikanomenklatuuri ning ühise tollitariifistiku kohta.

Mõlemad muudatused põhinevad Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklil 31. Selles artiklis on sätestatud, et ühise tollitariifistiku maksumäärad kehtestab nõukogu komisjoni ettepaneku põhjal.

• Proportsionaalsus

Ettepanek on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ega ületa seda, mis on vajalik aluslepingute eesmärkide saavutamiseks, eelkõige tolliliidu ja ühtse turu sujuvaks toimimiseks.

Proportsionaalsuse tagab asjaolu, et selle algatusega kaotatakse väikese väärtusega saadetiste ELi importimisel kohaldatav tollimaksuvabastuse künnis ning edendatakse tõhusamat ja lihtsamat lähenemisviisi tollimaksude kogumiseks kaugmüügi teel imporditud kaupadelt.

• Vahendi valik

Ettepanekuga taotletakse nõukogu 16. novembri 2009. aasta määruse (EÜ) nr 1186/2009 (millega kehtestatakse ühenduse tollimaksuvabastuse süsteem) (tollimaksuvabastuse määrus), ning nõukogu 23. juuli 1987. aasta määruse (EMÜ) nr 2658/87 (tariifi- ja statistikanomenklatuuri ning ühise tollitariifistiku kohta) (ühine tollitariifistik) muutmist.

3. JÄRELHINDAMISE, SIDUSRÜHMADEGA KONSULTEERIMISE JA MÕJU HINDAMISE TULEMUSED

• Praegu kehtivate õigusaktide järelhindamine või toimivuse kontroll

Komisjon ei ole teinud nõukogu määruse (EÜ) nr 1186/2009 ja nõukogu määruse (EMÜ) nr 2658/87 järelhindamist.

E-kaubanduse käibemaksupaketi järelhindamise tulemused on käesoleva ettepaneku seisukohast siiski asjakohased, sest need annavad ülevaate ELi suunatud väikese väärtusega saadetiste impordi mahust ja väärtusest. Need andmed olid enne e-kaubanduse

¹⁵ Liikmesriikide riiklikes taaste- ja vastupidavuskavades on ette nähtud hulk reforme ettevõtluskeskkonna parandamiseks ning digitehnoloogia ja keskkonnahoidliku tehnoloogia kasutuselevõtu soodustamiseks. Lisaks nendele reformidele tehakse olulisi jõupingutusi maksuhaldurite kui avaliku halduse strateegilise sektori digitaliseerimiseks (2022. aasta kestliku majanduskasvu analüüs (COM(2021) 740 final)).

käibemaksupaketi kohaldamise algust 1. juulil 2021 ELi tasandil täiesti nähtamatud, sest enamik pakkidest lubati ELi turule ilma tolliformaalsusteta. Kuna aga e-kaubanduse käibemaksupaketiga kaotati alla 22 euroste kaupade impordi käibemaksuvabastus, oli vaja kehtestada alates sellest kuupäevast kõigi imporditud kaupade puhul ametliku tollideklaratsiooni nõue, et tagada käibemaksu tasumise kohustuste täitmine.

Komisjon tegi e-kaubanduse käibemaksupaketi esimese kuue kuu rakendamise järelhindamise. Esialgsed tulemused on väga julgustavad ja annavad tunnistust uute meetmete rakendamise edukusest. Impordi poolel näitavad esimesed tulemused, et esimese kuue kuu jooksul koguti ligikaudu 2 miljardi euro väärtuses käibemaksu konkreetset seoses väikese väärtusega saadetiste impordiga, mille tegelik väärtus ei ületa 150 eurot. Esimese kuue kuu jooksul väikese väärtusega kaupade impordilt 2 miljardi euro väärtuses kogutud käibemaksust koguti ligikaudu 1,1 miljardit eurot impordi ühe akna süsteemi kaudu.

Paketi rakendamine on samuti aidanud võidelda käibemaksupettuste vastu. Tolliandmete analüüs näitab, et impordi ühe akna süsteemi kaheksa suurimat registreeritud kauplejat olid seotud ligikaudu 91 %-ga kõigist impordi ühe akna süsteemi kaudu ELi importimiseks deklareeritud tehingutest. See on väga julgustav statistika, kuna näitab, millist mõju on avaldanud kauplemiskohtadele ette nähtud nii-öelda eeldatava importija sätteid nõuetele vastavusele, kuivõrd selle väga piiratud arvu maksukohustuslaste järelkontroll ja auditeerimine on piisav, et tagada käibemaksu kogumine seda liiki tehingutelt.

Võttes arvesse e-kaubanduse käibemaksupaketi edu, kehtestatakse tolliliidu reformi ettepanekuga e-kaubanduse vahendajatele kui eeldatavatele importijatele selged kohustused seoses kolmandatest riikidest imporditud toodetega, mida nad müüvad ELi tarbijatele. Sellised eeldatavad importijad vastutavad nendelt kaupadelt imporditollimaksude kogumise ja tasumise eest vastavalt käibemaksu impordi ühe akna süsteem põhimõtetele. Selle tulemusena keskendutakse nõuete täitmisega seotud jõupingutustes veelgi väiksemale arvule suurtele turuosalistele, kelle arvele langeb suurem osa imporditud kaupade kaugmüügist ELi.

- **Konsulteerimine sidusrühmadega**

Sidusrühmadelt küsiti teavet käesoleva algatuse sisu kohta seoses välistöövõtja koostatud uuringuga „Uuring kolmandates riikides sõlmitud e-kaubanduse tehinguid reguleerivate ELi õigusnormide integreeritud ja uuendusliku läbivaatamise kohta tolli ja maksustamise seisukohast“¹⁶. Konsultatsioon kestis 16. detsembrist 2021 kuni 10. märtsini 2021 ja selle käigus saadi kokku 69 vastust.¹⁷ Enamiku vastuseid esitasid ettevõtjad (ettevõtted ja äriorganisatsioonid koos) 33 vastusega ja tarbijad (kokku 26 vastust ja täiendav teave tarbijakaitseühingult). Lisaks vastas sihtküsimustikule 19 liikmesriiki.

Tulemused näitasid, et ligikaudu 65 % ettevõtjatest vastanutest (sealhulgas e-kaubanduse platvormid) toetaks tolli miinimumkännise kaotamist vähemalt piiratud ulatuses, samal ajal kui liikmesriikide tolliasutuste vastustes ei osutata selgele eelistusele 150 euro künnise kaotamise või suurendamise suhtes (44 % vastanutest toetas künnise kaotamist vähemalt piiratud ulatuses ja 43 % eelistas künnise suurendamist vähemalt piiratud ulatuses). Siiski ei pidanud nad künnise alandamist otstarbekaks võimaluseks (57 % vastustest märgiti, et seda ei tuleks üldse käsitleda võimalusena).

¹⁶ Lõpparuande teise versiooni hindamine on ettepaneku tegemise ajal veel pooleli.

¹⁷ Küsimustiku analüüsimisel ei võetud arvesse kokku viit vastust 69st. Ühe esitas liikmesriigi tolliasutus ja seda vastust võeti arvesse riiklike asutuste uuringu hindamisel. Ülejäänud neli vastust esitati ilma faktilise sisuta ja seetõttu ei võetud neid analüüsis arvesse.

Lisaks eespool nimetatud tagasisidele avaliku konsultatsiooni kohta korraldati tolliliidu reformi mõjuhindangu koostamise käigus mitmeid sihipäraseid konsultatsioone, et koguda ekspertidest sidusrühmade arvamusi. See hõlmas arutelusid analüüsirühmas, kuhu kuulusid liikmesriikide tolliasutuste peadirektorid ja mida juhtis komisjon, ning kaubanduskontaktide rühmas, mis on peamine foorum, kus konsulteerida ettevõtjatega liidu tasandil tolliga seotud küsimuste arendamise ja rakendamise ning tollipoliitika muutuste teemal.

- **Ekspertiarvamuste kogumine ja kasutamine**

Käesoleva algatuse ettevalmistamisel võttis komisjon arvesse eespool nimetatud välistöövõtja tehtud uuringus sisalduvat analüüsi. See on seotud tollialase tegevuskava 9. meetmega, mille raames komisjon püüdis uurida e-kaubanduse mõju tollimaksude kogumisele ja ELi ettevõtjate võrdsetele võimalustele, sealhulgas võimalikku tollimaksude kogumise korda impordi ühe akna süsteemi (IOSS) kohase uue käibemaksu kogumise lähenemisviisi eeskujul. Uuringus hinnati 150 euro maksuvabastuse künnise muutmise võimalikku mõju, uurides ja võrreldes kolme erinevat võimalust: 1) tollimaksuvabastuse künnise kaotamine; 2) selle suurendamine 1 000 euron; 3) selle vähendamine 22 euron. Uuringus jõuti järeldusele, et 150 euro künnise kaotamine tooks kaasa suurima tulude suurenemise ning tagaks välismaistele müüjatele ja siseturule võimalikult võrdsed tingimused. Samuti kõrvaldaks see pettuse või tollimaksude tasumisest kõrvalehoidmise, mis tuleneb saadetiste osadeks jagamisest, ning vähendaks väärtuse tegelikust väiksemana näitamise stiimulit. Seetõttu jõuti järeldusele, et tolli miinimumkünnise kaotamine tooks kaasa suurima kasu.

Lisaks tugines komisjon teise välise töövõtja tehtud analüüsile uuringu „Käibemaks digiajastul“ jaoks. See uuring andis teavet ka direktiivi 2006/112/EÜ muutmise ettepaneku jaoks, et laiendada eeldatava tarnija reeglit, IOSSi ja erikorda üle 150 euroste kaupade impordile, mis on osa tolliliidu reformi praegusest paketist.

Uuringu eesmärk oli esmalt hinnata praegust olukorda seoses digitaalse aruandluse nõuetega, platvormimajanduse käibemaksuga maksustamisega ning ühtse käibemaksukohustuslasena registreerimise ja impordi ühe akna süsteemiga. Teiseks oli eesmärk hinnata mitme võimaliku poliitikaalgatuse mõju nendes valdkondades. Selles uuringus uuriti konkreetselt võimalust kaotada IOSSi puhul kohaldatav 150 euro künnis. Uuringus märgiti, et üle 150 euroste imporditud kaupade kaugmüük ja aktsiisiga maksustatavate kaupade kaugmüük moodustavad ligikaudu 10–20 % ELi suunatud e-kaubanduse kaugmüügi koguväärtusest.

- **Mõjuhindang**

E-kaubandust käsitlevate tollieeskirjade reformi analüüsiti tolliliidu reformi mõju hindamise raames, mille osa käesolev ettepanek on.¹⁸ Pärast 28. oktoobril 2022 esitatud negatiivset arvamust esitas õiguskontrollikomitee 27. jaanuaril 2023 tolliliidu reformi paketti toetava mõjuhindangu kohta positiivse arvamuse. Komitee soovitas täpsustada muu hulgas seda, kuidas tehti kindlaks e-kaubanduse võimalused, eelkõige seda, millised on põhjendused 150 eurose vabastuse kaotamiseks ja elektrooniliste platvormide eeldatavaks importijaks muutmiseks, ning selgitada täpsemalt tollimaksu arvutamise nn astmelise süsteemi kasutuselevõttu, eelkõige seoses komisjoni käsutuses olevate poliitiliste valikutega. Mõjuhindangut muudeti vastavalt.

Mõjuhindangus tehti kindlaks viis peamist probleemivaldkonda, mis põhjustavad tolliliidu toimimises puudujääke ja haavatavust, ning analüüsiti mitut poliitikalavalikut nende probleemide lahendamiseks.

¹⁸ SWD(2023)140.

Üks neist on e-kaubanduse kasv ja sellega seotud muutused kaubanduse struktuuris (alates traditsiooniliselt suurtes kogustes ELi toodavatest kaupadest kuni miljonite väikeste saadetisteni, mis saadetakse otse üksiktarbijatele), mis on tekitanud tollile uusi probleeme. Toll ei ole valmis toime tulema kaupade ja deklaratsioonide mahu suurenemisega. Vaatamata e-kaubanduse käibemaksupaketiga kehtestatud ja alates 1. juulist 2021 kohaldatavatele muudatustele, mille eesmärk oli võidelda käibemaksupettuste vastu, mis on omased impordi käibemaksuvabastuse väärkasutamisele, on mõned probleemid endiselt aktuaalsed ning üks neist on väärtuse tegelikust väiksemana näitamine, eelkõige saadetiste osadeks jagamise kaudu, et vältida imporditollimaksude tasumist.

Analüüsides, mil määral tuleb e-kaubanduse protsesse muuta, jäeti seetõttu kõrvale võimalused 150 eurose tollimaksuvabastuse vähendamiseks või suurendamiseks. Põhjus oli selles, et ükski tuvastatud probleemidest (konkurentsi moonutamine, keerukus, ebakindlus, kontrolliraskus ja pettus) ei ole seotud maksuvabastuse summaga, vaid maksuvabastuse olemasoluga. Samuti jäeti kõrvale võimalus, et tarbijad deklareerivad tollile kaupu, mida nad ostavad internetis, sest seda peetakse nende jaoks koormavaks, samas kui kaupu liidu turule laskvad ettevõtjad on e-kaubanduse vahendajad, mitte tarbijad.

Mõjuhinnangu kohaselt on e-kaubanduse täiendavad tollimaksud 15 aasta jooksul hinnanguliselt ligikaudu 13 miljardit eurot. Ettevõtjatelt uute protsesside raames saadud parem teave, andmete tsentraliseerimine Euroopa tolliandmekeskusesse ja Euroopa Liidu Tolliameti operatiivroll võimaldaksid samuti märkimisväärselt ära hoida saamata jäänud tulu, mis tuleneb sellistest pettustest nagu kaupade väärtuse tegelikust väiksemana näitamine või ebaõige klassifitseerimine (nii-öelda tollilünga kaotamine).

- **Õigusnormide toimivus ja lihtsustamine**

Käesolev ettepanek on osa tolliliidu reformist, mis on õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi (REFIT) algatus, mille eesmärk on lihtsustada tolliprotsesse tolli ja ettevõtjate parema koostoime kaudu, keskendudes ettevõtjatele ja tarneahelatele, mitte üksikutele tehingutele, mis peavad vastama mitmesugustele formaalsustele nagu praegu. Ettevõtjad (sealhulgas e-kaubanduse platvormid), kes võimaldavad tollile oma tarneahelates nähtavust, saavad kasutada lihtsamaid ja kiiremaid protseduure, pakkudes tollile juurdepääsu oma äriandmetele. Eeldatakse, et ülesannete lihtsustamine ja tsentraliseerimine mitmel tasandil vähendab bürokraatiat ning lihtsustab ettevõtjate jaoks protsesse ja protseduure.

Tollimaksuvabastuse künnise kavandatava kaotamisega seotud halduskoormuse võimalikku suurenemist peaks kompenseerima lihtsustatud tariifne kohtlemine viieastmelise süsteemi kaudu. Selline kasv peaks siiski olema piiratud, sest alates 1. juulist 2021 on kõigi ELi imporditavate kaupade puhul juba nõutav elektrooniline tollideklaratsioon. Seepärast lihtsustab liidu tolliseadustiku läbivaatamise käigus kavandatud lihtsustatud tariifne kohtlemine, mida täiendavad tolliväärtuse määramise ja päritolu lihtsustamised, e-kaubanduse kaupade tollimaksu kindlaksmääramist ning vähendab nii tolliasutuste kui ka ettevõtjate halduskoormust.

4. MÕJU EELARVELE

Käesoleva ettepanekuga suurendatakse 15 aasta jooksul ELi ja liikmesriikide eelarvete tollimaksudest saadavat tulu ligikaudu 13 miljardi euro võrra, kuna sellega kaotatakse väikese väärtusega saadetiste impordi tollimaksuvabastuse künnis. Lisaks peaks see vähendama väärtuse tegelikust väiksemana näitamise stiimulit ja kaotama stiimuli saadetisi kunstlikult osadeks jagada, nii et need saaksid põhjendamatult kasu tollimaksuvabastusest. Lihtsustatud tollimaksude kogumise meetodi kasutuselevõtt vähendab tolliasutuste ja e-kaubanduse ettevõtjate halduskoormust. Tuginedes käibemaksu impordi ühe akna süsteemi põhimõtetele

ja mehhanismidele, saavad e-kaubanduse veebipoed ja platvormid koguda lisaks käibemaksule ka tollimakse. See suurendab hindade läbipaistvust, sest lõplik müügihind kaupade eest maksmisel katab kõik tarbijate lisakulud kuni sihtkohani.

ELi ühtlustatud aktsiisimaksuga maksustatavad kaubad on lihtsustatud tariifse kohtlemise kohaldamisalast välja jäetud. Välja jäetakse ka kaubad, mille suhtes kohaldatakse kaubanduspoliitilisi meetmeid, nagu dumpinguvastased, subsidiumivastased tollimaksud või kaitsemeetmed.

5. MUU TEAVE

• Rakenduskavad ning järelevalve, hindamise ja aruandluse kord

Tolliseadustiku komitee ja tolliekspertide rühm, mis on tolliküsimustes nõuandvad organid, milles osalevad kõigi liikmesriiki de esindajad ja mida juhivad komisjoni maksunduse ja tolliliidu peadirektoraadi ametnikud, arutavad uute õigusaktide võimalikke tõlgendusküsimusi liikmesriikide jaoks.

Lisaks jälgitakse ja hinnatakse uusi e-kaubandust käsitlevaid tollieeskirju laiema järelevalve- ja hindamisraamistiku raames, mis on ette nähtud komisjoni ettepanekus liidu tolliseadustiku läbivaatamise kohta.

• Ettepaneku sätete üksikasjalik selgitus

Kolmandatest riikidest pärit e-kaubanduse kaupade valdkonnas tuvastatud probleemide lahendamiseks sisaldab käesolev ettepanek kahte põhielementi. Esimene element on tollimaksuvabastuse kaotamine kaupade puhul, mille väärtus ei ületa 150 eurot. See saavutatakse nõukogu 16. novembri 2009. aasta määruse (EÜ) nr 1186/2009 V peatüki väljajätmisega.

Teine element on lihtsustatud tollimaksu arvutamise meetod, mis põhineb viiel erineval astmel (igal neist on erinev tollimaksumäär) ning mille eesmärk on vähendada halduskoormust, mis tuleneb e-kaubanduse kaupade suhtes kohaldatavate tollimaksumäärade arvutamisest nii tolli kui ka ettevõtjate jaoks.

Lihtsustatud tollimaksumäärade süsteemi (nn tollimaksu astmeline süsteem) kontseptsioon põhineb Kanada mudelil, mis kehtib alates 2012. aastast seoses kaupadega, mis on ette nähtud isiklikuks kasutamiseks (ettevõtjalt tarbijale või tarbijalt tarbijale) väärtusega kuni 500 Kanada dollarit (ligikaudu 340 eurot)¹⁹. Läheneviisi kohaselt on olemas piiratud arv tollimaksu astmeid, millest igaüks sisaldab selgelt määratletud kaubakategooriaid, mille suhtes kohaldatakse kindlat tollimaksumäära. Astmelises süsteemis võivad üksikute toodete suhtes kohaldatavad tollimaksumäärad olla veidi kõrgemad kui täielikul kaubakoodil põhinev kohaldatav tollimaksumäär.

Ettepanekuga nähakse ette viis astet, mille väärtuseline tollimaks on 0 % (nt raamatud, trükised, kunstiteosed), 5 % (nt mänguasjad, muusikariistad, metallist söögiriistad), 8 % (nt siidi- ja puuvillatooted, keraamikatooted, fotokaubad), 12 % (nt nahktooted, reisikotid) ja 17 % (nt jalatsid, klaasesemed), ning see viitab kaupadele, mis on identifitseeritud harmoneeritud süsteemi gruppide alusel. Ettevõtjad peavad siiski märkima harmoneeritud süsteemi kuuekohalise koodi, mis jääb liidu tolliseadustiku läbivaatamist käsitleva

¹⁹ [Canada's Low-Value Shipments Policy Regarding the Application of Customs Duties](#) (Kanada väikese väärtusega saadetiste poliitika seoses tollimaksude kohaldamisega), WTO mikro-, väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate töörühm, september 2021.

seadusandliku ettepaneku kohaselt lasti eelteabe nõudeks. Praegu 0 %-lise *erga omnes* tollimaksumääraga kaupade suhtes kohaldatakse jätkuvalt nullmääraga tollimaksu.

Kaubad, mille suhtes kohaldatakse ühtlustatud aktsiisi, ning kaubad, mille suhtes kohaldatakse dumpinguvastaseid, subsiidiumivastaseid või kaitsemeetmeid, jäetakse lihtsustatud tollimaksu kogumise lähenemisviisist välja.

Astmeline süsteem lähtub kehtivatest kokkuleppelistest tollimaksumääradest ning ei võta arvesse kauba päritolustaatus. Kui ettevõtja soovib siiski kasutada tariifseid soodusmäärasid, tõendades kauba päritolustaatus, võib ta seda teha, kohaldades standardprotseduure. Samamoodi, kui ettevõtja soovib kasutada kokkuleppelisi või kohaldatavaid madalamaid autonoomseid tollimaksumäärasid, võib ta seda teha, kohaldades standardprotseduure. Selliste kaupade imporditollimaksuvabastus, mille koguväärtus on kuni 150 eurot saadetise kohta, kaotatakse alates 1. märtsist 2028. Alates sellest kuupäevast võivad importijad valida imporditavate e-kaubanduse kaupade tollimaksu arvutamisel lihtsustatud tariifse kohtlemise kasutamise ning eeldatavad importijad hakkavad esitama ELi tolliandmekeskusele teavet tehingute kohta, mis on seotud ELis tarbijatele müüdavate ja kolmandalt territooriumilt või kolmandast riigist lähetatud kaupadega.

Ettepanek:

NÕUKOGU MÄÄRUS,

**millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 2658/87 kaupade kaugmüügi lihtsustatud
tariifse kohtlemise kehtestamise osas ning määrust (EÜ) nr 1186/2009
tollimaksuvabastuse künnise kaotamise osas**

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artiklit 31,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut ning arvestades järgmist:

- (1) Nõukogu määruse (EÜ) nr 1186/2009¹ V peatükis on sätestatud imporditollimaksuvabastus kauba puhul, mis saadetakse kolmandast riigist otse liidus asuvale kaubasaajale saadetistes, mille tegelik koguväärtus ei ületa 150 eurot. Kuni 1. juulini 2021 vabastati impordikäibemaksust ka kaupade import, mille väärtus ei ületa 22 eurot. Väikese väärtusega impordi mahu suurenemine pärast e-kaubanduse plahvatuslikku kasvu ja sellega seotud hõlbustusi muutis eelarvega seonduvate ja mitteseonduvate nõuete täitmise tagamise tolliasutuste jaoks keeruliseks. Seetõttu kaotati nõukogu direktiiviga (EL) 2017/2455² nende väikese väärtusega kaupade impordikäibemaksuvabastus, et kaitsta liikmesriikide maksutuluseid, luua asjaomastele ettevõtjatele võrdsed tingimused ja minimeerida nende koormust.
- (2) Samal ajal säilitati alla 150 euroste kaupade suhtes kohaldatav tollimaksuvabastus, jättes alles võimaluse selle künnise süstemaatiliseks kuritarvitamiseks kaubasaadetiste väärtuse tegelikust väiksemana näitamise ja kunstliku osadeks jagamise kaudu.
- (3) Digitaalses tollikeskkonnas, kus elektroonilised andmed on kättesaadavad kõigi imporditud kaupade kohta, olenemata nende väärtusest, ei ole enam põhjendatud tollimaksuvabastuse säilitamine, mis kehtestati selleks, et vältida tolliasutuste, ettevõtjate ja eraisikute ebaproportsionaalset halduskoormust. Samal ajal on väikese väärtusega impordi märkimisväärseid koguseid arvesse võttes muutunud vajalikuks kaitsta liidu ja selle liikmesriikide finantshuve.
- (4) Seepärast on vaja määruse (EÜ) nr 1186/2009 V peatükist välja jätta künnis, mille kohaselt vabastatakse imporditollimaksudest kaubad, mille väärtus ei ületa 150 eurot saadetise kohta.
- (5) Siiski on kohaldatava tollimaksu arvutamine keeruline ülesanne, mis põhineb kauba tariifsel klassifitseerimisel, tolliväärtusel ja päritolul. Selle meetodi kohaldamine e-kaubanduses tooks sageli kaasa ebaproportsionaalse halduskoormuse nii tollile kui ka ettevõtjatele. Selle vältimiseks on vaja anda e-kaubanduse vahendajatele võimalus

¹ Nõukogu 16. novembri 2009. aasta määrus (EÜ) nr 1186/2009, millega kehtestatakse ühenduse tollimaksuvabastuse süsteem (ELT L 324, 10.12.2009, lk 23).

² 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).

kohaldada viieastmelisel süsteemil põhinevat lihtsustatud tariifset kohtlemist, kus iga aste on seotud erineva tollimaksumääraga lõpptarbijale müüdavate kaupade osas. Kaupade suhtes, mille *erga omnes* tollimaksu määr on praegu 0 %, kohaldatakse jätkuvalt nullmääraga tollimaksu.

- (6) Astmelise süsteemi puhul tuleks lähtuda kehtivatest kokkuleppelistest tollimaksumääradest ja mitte võtta arvesse kauba päritolustaatus. Kui importijad soovivad siiski kohaldada kokkuleppelisi või madalamaid ühepoolseid tollimaksumäärasid või saada kasu soodustariifidest, tõendades kauba päritolustaatus, võivad nad seda teha standardmenetlust kohaldades, kuna lihtsustatud tariifse kohtlemise kasutamine on vabatahtlik.
 - (7) Kaubad, mille suhtes kohaldatakse ühtlustatud aktsiisimakse, ning kaubad, mille suhtes kohaldatakse dumpinguvastaseid, subsidiumivastaseid ja kaitsemeetmeid, tuleks kolmandatest riikidest imporditud kaupade kaugmüügi lihtsustatud tariifsest kohtlemisest välja jätta. Peale selle jäetakse välja ka kombineeritud nomenklatuuri gruppidesse 73, 98 ja 99 kuuluvad kaubad, sest nende kaupade (vastavalt raua- ja terasetooted, täielikud tööstuslikud sisseseeded ja eritingimustel imporditud või eksporditud kaubad) impordi suhtes ei tohiks nende olemuse tõttu kohaldada mingeid lihtsustusi.
 - (8) Euroopa Liidu lepingu (ELi leping) artiklis 5 sätestatud proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt ei lähe käesolev määrus kaugemale sellest, mis on vajalik aluslepingute eesmärkide saavutamiseks, eelkõige tolliliidu ja ühtse turu sujuvaks toimimiseks. Proportsionaalsuse tagab asjaolu, et selle algatusega kaotatakse väikese väärtusega saadetiste ELi importimisel kohaldatav tollimaksumabastuse künnis ning edendatakse tõhusamat ja lihtsamat lähenemisviisi tollimaksude kogumiseks kaugmüügi teel imporditud kaupadelt.
 - (9) Määrusi (EMÜ) nr 2658/87 ja (EÜ) nr 1186/2009 tuleks seetõttu vastavalt muuta,
- ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA MÄÄRUSE:

Artikkel 1

Nõukogu määrust (EMÜ) nr 2658/87 muudetakse järgmiselt.

1) Artiklisse 1 lisatakse lõiked 4 ja 5:

„4. Erandina lõikest 3 nõutakse importija taotlusel tollimaks sisse selliste kaupade impordilt, mille tarnimine kvalifitseerub kolmandatelt territooriumidelt või kolmandatest riikidest imporditud kaupade kaugmüügiks direktiivi 2006/112/EÜ artikli 14 lõike 4 punkti 2 tähenduses, kooskõlas I lisa esimese osa II jao punkti G tabelis esitatud kaugmüügi lihtsustatud tariifse kohtlemisega.

5. Lõikes 4 osutatud lihtsustatud tariifset kohtlemist kaugmüügi puhul ei kohaldata järgmise suhtes:

a) nõukogu direktiivi (EL) 2020/262³ artikli 1 lõikes 1 osutatud kaubad;

³ Nõukogu 19. detsembri 2019. aasta direktiiv (EL) 2020/262, millega nähakse ette aktsiisi üldine kord (ELT L 058, 27.2.2020, lk 4).

b) kaubad, mille suhtes on kehtestatud meetmed kooskõlas määrusega (EL) 2016/1036⁴, (EL) 2016/1037⁵, (EL) 2015/478⁶ või (EL) 2015/755⁷, olenemata nende päritolust; ning

c) kõik gruppidesse 73, 98 ja 99 kuuluvad kaubad.

2) I lisa muudetakse vastavalt käesoleva määruse lisale.

Artikkel 2

Nõukogu määruse (EÜ) nr 1186/2009 V peatükk jäetakse välja.

Artikkel 3

Käesolev määrus jõustub kahekümnendal päeval pärast selle avaldamist *Euroopa Liidu Teatajas*.

Seda kohaldatakse alates 1. märtsist 2028.

Käesolev määrus on tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides.

Brüssel,

*Nõukogu nimel
eesistuja*

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 8. juuni 2016. aasta määrus (EL) 2016/1036 kaitse kohta dumpinguhinnaga impordi eest riikidest, mis ei ole Euroopa Liidu liikmed (ELT L 176, 30.6.2016, lk 21–54).

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 8. juuni 2016. aasta määrus (EL) 2016/1037 kaitse kohta subsideeritud impordi eest riikidest, mis ei ole Euroopa Liidu liikmed (ELT L 176, 30.6.2016, lk 55–91).

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2015. aasta määrus (EL) 2015/478 impordi ühiste eeskirjade kohta (ELT L 83, 27.3.2015, lk 16–33).

⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2015. aasta määrus (EL) 2015/755 teatavatest kolmandatest riikidest pärit impordi ühiste eeskirjade kohta (ELT L 123, 19.5.2015, lk 33–49).