



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 10.5.2012
SWD(2012) 126 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJU HINDAMISE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

**Ettepanek:
NÕUKOGU DIREKTIIV,**

**millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi)
vautserite osas**

{COM(2012) 206 final}

{SWD(2012) 127 final}

1. Probleemipüstitus

Kaupade või teenuste ostmise tehingud hõlmavad üha sagedamini vautšereid. Need võivad esineda mitmel kujul, sh ettemakstud kõnekrediidina, allahindlust tagavate eemaldatavate kupongidena ning elektronkoodidena, mis annavad õiguse kaupadele või teenustele, ning traditsiooniliste kinkevautšeritena. Vautšeritele on omane, et nad ei ole iseenesest tehingu esemeks, vaid nad pigem hõlbustavad kaupade või teenuste ostmist.

Vautšerid võivad mõjutada alustehingu maksustamist. See võib hõlmata tehingu aega ja kohta ning ostja ja müüja vahelise tehingu väärtust. Kõik need tegurid võivad omakorda mõjutada tehingu maksustamist käibemaksuga ning seega liikmesriikide maksutulu. Kuna paljud äritehingud on järjest keerulisemad ja mitmekülgsemad (eriti need, mille tegemiseks kasutatakse uuenduslikku tehnoloogiat), on see järjest olulisem küsimus.

Käibemaksudirektiiv,¹ mille liikmesriikide ühine käibemaksusüsteem põhineb, ei sisalda vautšereid käsitlevaid sätteid. See tuleneb suuresti õigusakti vastuvõtmise ajast. See võeti vastu 1977. aastal, mil vautšeritel oli marginaalne tähtsus ja need ei tekitanud erilisi probleeme käibemaksu seisukohast. Esimesed ettemakstud kõnekaardid ilmusid 1980. aastate alguses ja mobiilsed telekommunikatsiooniteenused muutusid üldiselt kättesaadavaks 1990. aastatel.

Kuigi vautšereid kasutatakse äritehingutes laialdaselt, on selles valdkonnas majanduslikust seisukohast selgelt kõige olulisemad ettemakstud telekommunikatsiooniteenused. Käesoleva mõjuhinnangu koostamisel kasutatud uuringus² järeldati, et ettemakstud telekommunikatsiooniteenuste tellimused (esinevad nüüd pigem elektroonilisel kui kaartide kujul) moodustavad hinnanguliselt 36 miljardit eurot aastas. Kõigi muude vautšeriliikide aastane hinnanguline koguväärtus on sellest ligikaudu pool.

Kaasatud käibemaksusumma on märkimisväärne. Käibemaksudirektiivi ühiste eeskirjade puudumine tähendab, et aja jooksul on liikmesriigid töötanud välja oma siseriiklikud tavad alustehingu korrektseks maksustamiseks. Kahjuks on see toimunud koordineerimatult. Üks põhiline erinevus seisneb selles, et on liikmesriike, kes süstemaatiliselt üritavad maksustada väärtust vautšeri väljastamisel, ja neid, kes maksustavad seda vautšeri lunastamisel. See põhjustab erinevusi maksustamisel, millega omakorda kaasneb topeltnmaksustamine või maksustamata jätmine. Topeltnmaksustamist esineb nähtavasti üsna harva (vastasel juhul peaks olema rohkem kaebusi), kuid tegelikkuses on tulemuseks üsna tihti turu eeliste kasutamata jätmine, mida ei saa statistiliselt mõõta. Siiski on selgeid tõendeid, et see on süsteemne probleem ettevõtjatele, kes üritavad arendada vautšereid hõlmavaid üleeuroopalisi ärimudeleid. Maksustamata jätmine ei ole alati ilmne ja makrotasandi andmeid on rakse saada. Sellest hoolimata andis ettevalmistustöö siinkohal piisavalt tõendeid, et mõned telekommunikatsioonisektori ettevõtjad kasutavad maksustamata jätmist süstemaatiliselt ära, et saada põhjendamatut hinnaeelset või suurendada kasu. Sellist teavet esitasid maksuametid, kes kogevad maksutulu vähenemist, mille vastu ei ole alati lihtne võidelda,

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

² "Study of the VAT treatment and quantification of vouchers at an EU level for the provision of economic analysis in the area of taxation". Deloitte'i lõpparuanne, 14 juuli 2010 (läbivaadatud). See uuring on mõjuhinnangule lisatud.

ning ettevõtjad, kes kaebavad ebaausa konkurentsi üle. Samal ajal ettevõtjad, kelle eesmärk on maksukohustusi täita, hoiduvad selliste investeerimisvõimaluste kasutamisest, eriti seoses piiriüleste tehingutega, mille puhul maksutagajärjed ei ole selged.

2. Subsidiaarsus

Olemasolevate andmete piires põhjendatakse mõjuhinnanguga (eriti selle läbivaadatud versiooniga) vajadust võtta nende probleemide lahendamiseks meetmeid ELi tasandil. Väljakujunenud turuosaliste usaldusväärsetes aruannetes on kirjeldatud siseturu toimimise moonutusi ja väljendatud tööstusharu muret ebaausa konkurentsi pärast.

Kuna aluseks olevad probleemid tulenevad ELi õiguse puudustest (käibemaksudirektiiv), mida saab kõrvaldada üksnes ELi tasandil meetmete võtmisega, ei saa liikmesriigid iseseisvalt olukorda parandada ega saavutada eesmärki kohaldada maksu ühetaoliselt.

3. Eesmärgid

Lisaks eespool kirjeldatud erinevale maksustamisele, mida on vaja ühtlustada, esineb ebakindlust nõuetekohase maksukohtlemise osas ja see on andnud alust Euroopa Liidu Kohtu mitmeks kohtuasjaks, milles käsitletakse vautšereid ja mille puhul riikide maksuametid ja ettevõtjad on olukorra lahendamiseks otsinud abi kohtust. Kohtutee põhjuseks on olnud probleemid käibemaksu arvestamisel allahindlustelt, sisendkäibemaksu käsitlemine, vautšeritega seotud müügiendenduskingitused, ettemaksed üldiselt ning vautšereid hõlmavate tehingute maksustatava väärtuse arvutamine. Erilisi probleeme tekitab vautšerite turustamine turustamisahelate kaudu, mis on levinud äritava ja hõlmab tihti piiriüleseid kokkuleppeid. Kohtu otsused on küll kasulikud, kuid ükski neist ei ole olukorda täielikult lahendanud ning põhjanevama ja süstemaatilisema selgituse puudumisel on vältimatu, et pöörduakse uuesti Euroopa Kohtu poole küsimustes, mis on seotud vautšerite käibemaksustamisega. Ettepaneku eesmärk on seda olukorda parandada.

Vautšerite funktsioonide suurenemine, eriti mobiiltelefonide ettemakstud krediidi puhul, on hägustanud vautšerite ja uuenduslike maksesüsteemide eristamist. Korrektna maksustamise tagamiseks peab see eristamine olema selge ja tagama neutraalsuse.

4. Poliitikavalikud / mõju hindamine

Nende probleemide lahendamiseks on kindlaks tehtud kolm võimalikku poliitikavalikut.

Meetme mittevõtmine tähendaks, et probleemid jäävad ja tõenäoliselt muutuvad suuremaks, kuna neid ei ole ELi tasandil meetmeid võtmata võimalik lahendada. Sidusrühmadega konsulteerimine näitas, et sellele lähenemisviisile oli suur vastuseis. ELi tasandil meetmete mittevõtmisel oleks mitterahuldav tagajärg, kuna praegused probleemid üksnes teravneksid ning ebakindlus ja kohtusse pöördumine suureneksid. Liikmesriikidel ei ole tegelikkuses vahendeid maksustamise erinevuste ühepoolseks kõrvaldamiseks, eriti kuna käibemaksudirektiiv ei anna selle praegusel kujul suuniseid, mis tagaks järjepideva maksukohtlemise.

Pehme õiguse kasutamine, nt suunavad märkused või sarnased vahendid, on tegelikkuses kasulik üksnes siis, kui aluseks olevad õigussätted on usaldusväärsed. See ei ole praegusel juhul aga nii, kuna tuvastatud probleemid on üldiselt tingitud käibemaksudirektiivi puuduvatest selgetest eeskirjadest. Probleemi lahendamine sellise

lähenemisviisi abil, mis ei hõlma terviklikku õigusreformi (nt pehme õiguse sellised vahendid nagu suunised), tundub esmapilgul sobivat, kuid see ei sobi fundamentaalse maksuprobleemi lõplikuks lahendamiseks. Maksustamise puhul on pehme õigus alati paremuselt teine lahendus võrreldes õigussätetega ja see on üldiselt sobiv viis õigusaktidega juba ettenähtu täiendamiseks või selgitamiseks. Praegu on fundamentaalne probleem käibemaksudirektiivi lünk ja seda ei saa täita pehme õiguse lahendusega.

Tuvastatud probleemid näitavad, et käibemaksudirektiivi mitut artiklit on vaja ajakohastada. Kindlakstehtud eesmärged saab saavutada üksnes kõnealuste artiklite muutmisega ja direktiivi muude kaudsete sobivate muudatuste tegemisega.

5. Mõju hindamine

Mõju erineb tulenevalt kaasatud osaliste rollist ja probleemidest, millega nad silmitsi seisavad.

Maksuametite jaoks on läbivaatamise peamine eesmärk täita maksusüsteemi lüngad, mis võimaldavad kasutada maksustamise vältimise kavasid või hõlbustavad nende kasutamist. Selle tulemuseks peaks olema maksustamise vältimise või tahtmatu maksustamata jätmise vähenemine. Teisene kasu, mis mõjutab äritegevust positiivselt, on topeltmaksustamise ja selle negatiivsete majanduslike tagajärgede vältimine ning samuti maksukohustustega seotud ebakindluse vähendamine. Need liikmesriigid, kes on märkinud, et nende maksutulu väheneb praeguste eeskirjade kohase erineva maksustamise tõttu, saavad samuti kasu. Nagu põhitekstis on märgitud, on võimalikku kasu raske kvantitatiivselt mõõta, kuna liikmesriigid ei soovi saamata jäänud maksutulu kohta konkreetseid andmeid esitada.

Maksukohustuste täitmisega seotud kulude kokkuhoidu on raske kvantitatiivselt mõõta, kuid see ei tähenda, et see oleks tähtsusetu. Kuigi mõju harilikku käibemaksu määra hõlmavate maksukohustuste täitmisel kuludele ei ole eelduste kohaselt oluline näitaja, eeldatakse et on võimalik kokku hoida ühekordset või lühiajalist kulu, mis tuleneb mittejärjepidevatest ja keerukatest maksueeskirjadest.

Praeguste probleemidega kaasnevad kohtulahendid on kallid ja tihti sidusrühmade jaoks mitterahuldavad. Kohtusse pöördumise vajaduse vähendamine annab olulist majanduslikku kasu, kuigi seda on raske kvantitatiivselt mõõta.

Ettevõtjate jaoks üldiselt aitab kõnealuste maksueeskirjade korrastamine ja siseturul järjepidevaks muutmine kõrvaldada äriinnovatsiooni takistavad tegurid. Seda mõju on raske mõõta, kuid majanduslikku kasu on võimalik kvalitatiivsemalt esitada. Selged ja järjepidevad maksueeskirjad peaksid tagama eelkõige telekommunikatsioonitööstusele ja ka jaeturustajatele keskkonna, mis võimaldab neil saada siseturust rohkem majanduslikku kasu.

Eeldatav majanduslik mõju peamistele turuosalistele ja turustruktuurile on esitatud kvalitatiivselt, arvestades et maksustamise vältimise kohta puuduvad kvantitatiivsed andmed. Aluseks olev analüüs põhineb aga standardsetel majanduslikel põhjendustel ja uurimise käigus sektori kohta saadud teabel.

Seadusandliku ettepaneku eeldatav mõju on mõnes osas asümmeetriline. Ettevõtte asukoht on tihedamalt seotud majanduslike ja konkurentsialaste teguritega kui maksuarbitraažiga. Eeldatavalt peaks siseturu killustatus vähenema, mis muudab turu

tõhusamaks, laiendab tarbijate valikuvõimalusi ja võimaldab suuremat mastaabisäästu. Mõned väikesed ja marginaalsed ettevõtjad, kelle ärimudel põhineb täielikult maksuarbitraažil, peavad ehk kohanema, et selles keskkonnas ellu jääda.

Märkimisväärsed sotsiaalsed mõju ei eeldata. Ettevõtted, kellele võib kaasneda negatiivne mõju, on väikesed, neid on vähe ja nad ei ole olulised tööandjad. Ettemakstud telekommunikatsiooniteenuste vautšerite tarnijad, kelle esmane huvi on maksuarbitraaž, tegutsevad tihti virtuaalselt ja nende füüsiline kohalolek on vähetähtis. Samas peaks paranenud turutingimused eelkõige võimaldama vähendada rahvusvaheliste telekommunikatsiooniteenuste hinda, millest saavad kasu ettemakstud teenuseid tarvitavad kliendid.

6. Poliitikavalikute võrdlus

Järeldus on, et käibemaksudirektiivi sätete ajakohastamine on ainuke usaldusväärne pikaajaline lahendus. See peaks hõlmama eri liiki vautšerite määratlusi, turustamisahelate maksukohtlemist, maksustatava väärtuse arvutamise eeskirju, maksustamise kohta ja ka mahaarvamisõigusega seotud tagajärgi.

Vautšereid hõlmavad käibemaksuprobleemid tunduvad mõnikord olevat väga tehnilised. Seepärast konsulteeriti ettevalmistustöö käigus ulatuslikult liikmesriikide ja kaasatud ettevõtjatega. Viimasel juhul konsulteeriti avalike aruteludega ettenähtust palju ulatuslikumalt ja tegelikult toimus see kogu käesoleva projekti jooksul. Eelkõige keskenduti uuenduslike tavade mõjule ja sellele, et muuta ettepanek vähemalt teatud ulatuses tuleviku arvestavaks. Seega põhineb soovitatav lähenemisviis sidusrühmade laialdasel üksmeelel selles osas, mida on vaja teha. Siiski on tõenäoline, et mis tahes ettepanekus tunnistatakse, et mõned teenused ja eelkõige telekommunikatsiooniteenuste osutajate pakutavad teenused, mis olid algselt seotud vautšeritega, on arenenud teenusteks, mis võistlevad traditsiooniliste makseteenustega, ning neutraalsuse tagamiseks on nüüd vaja maksustamise seisukohalt luua võrdsed tingimused.

7. Järelevalve ja hindamine

On väljakujunenud tava, et komisjon jälgib õigusaktide rakendamist liikmesriikides, nagu ka siinkohal on kavandatud. Täiendavaid meetmeid ei ole ette nähtud.