

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele „Topeltnmaksustamine ühtsel turul””

COM(2011) 712 final

(2012/C 181/08)

Raportöör: **Vincent FARRUGIA**

11. novembril 2011 otsustas Euroopa Komisjon vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 304 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

„Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele „Topeltnmaksustamine ühtsel turul””

COM(2011) 712 final.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav majandus- ja rahaliidu ning majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse sektsioon võttis arvamuse vastu 7. märtsil 2012.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 479. istungjärgul 28.-29. märtsil 2012 (28. märtsi istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 135, vastu hääletas 1, erapooletuks jäi 10.

1. Järeldused ja soovitused

1.1 Topeltnmaksustamine on tõsine takistus piiriülesele tegevusele, mis segab ühtse turu tõhusat toimimist, avaldades negatiivset majanduslikku mõju investeeringutele ja tööhõivele. Topeltnmaksustamine heidutab investeeringute tegemist ning ohustab konkurentsivõimet, avaldades seeläbi negatiivset mõju majanduskasvule ning strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamisele.

1.2 Komitee on mitmetes arvamusedokumentides rõhutanud topeltnmaksustamise kõrvaldamise olulisust. Komitee on toetanud ettepanekuid, mille eesmärk on kiirendada meetmeid topeltnmaksustamise vältimiseks ning tõhustada haldusmenetluste lihtsustamist piiriülestes olukordades. Komitee on ka teinud jõupingutusi edendamaks siseturgu, kus valitseb aus konkurents.

1.3 Seda silmas pidades toetab komitee Euroopa Komisjoni teatise⁽¹⁾ esitatud algatusi topeltnmaksustamise kõrvaldamiseks, edendades erinevate maksusüsteemide tõhusat ühendamist.

1.4 Komitee on samuti seisukohal, et topeltnmaksustamise kõrvaldamine peaks toimuma viisil, mis on vastavuses taotletavat eesmärkidega ning mis austab liikmesriikide maksualast sõltumatust.

1.5 Samuti on komitee arvamusel, et topeltnmaksustamisest tekkivatel küsimustel on ebaproportsionaalselt suurem mõju

eraisikutele ning väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele (VKEed), kellel tavapärast puuduvad vahendid selliste probleemidega toimetulekuks. Eelöeldu tulemusel komitee küll toetab teatist, ent rõhutab, et topeltnmaksustamise käsitlemise ettepanekud peavad olema sidusad meetmetega, mis on suunatud kodanike topeltnmaksustamise kõrvaldamisele, samuti peavad need ettepanekud hõlmama lahendusi eraisikute ja VKEde jaoks.

1.6 Komitee nõustub, et ELi topeltnmaksustamise foorumi loomine tugineb samadele põhimõtetele nagu tõhus ühine siirdehindade foorum. Ent komitee teeb ettepaneku, et topeltnmaksustamise foorumit käsitataks esimese sammuna ELi komisjoni vaatluskeskuse loomisel, mida komitee on juba soovitanud kui vahendit, et kõrvaldada kodanike ees seisvad piiriülesed takistused⁽²⁾. Seoses sellega võiks vaatluskeskuse ülesandeid veelgi laiendada, nii et keskus uuriks ka kodanike, VKEde ja suurettevõtete topeltnmaksustamise kõrvaldamiseks tehtavate jõupingutuste jätkuvat tõhusust.

1.7 Komitee soovib, et ELi topeltnmaksustamise foorumis oleks esindatud ka organiseeritud kodanikuühiskond.

1.8 Komitee toetab ka tegevusjuhendi koostamist, mis võimaldaks maksukäsituste ühtset mõistmist ja kohaldamist eri liikmesriikides, et vältida topeltnmaksustamist ning vähendada juhtumite arvu, kus topeltnmaksustamise leping ei ole tõhus. See aitaks omakorda ära hoida ka vahekohtu poole pöördumist.

⁽¹⁾ COM(2011) 712 final.

⁽²⁾ Vt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Piiriüleste maksutõkete kõrvaldamine ELi kodanike hüvanguks”, ELT C 318, 29.10.2011, lk 95.

1.9 Samal ajal kui komitee toetab vaidluste tõhusa lahendamise teostatavuse uurimist, rõhutab ta, et oluline on teha jõupingutusi vahekohtu poole pöördumise vajaduse minimeerimiseks.

1.10 Komitee toetab topeltmittemaksustamise ning selle majanduslike ja sotsiaalsete mõjude täieliku ulatuse uurimist, samuti nende mõjude analüüsi, mis võivad tekkida selle kõrvaldamisele suunatud meetmete rakendamisel.

1.11 Lõpetuseks rõhutab komitee, et kõigi ettepanekute sotsiaalseid ja majanduslikke tagajärgi tuleb põhjalikult hinnata ning et sellises hinnangus tuleks välja tuua igale üksikule liikmesriigile avalduvad mõjud.

2. Ettepaneku sisu ja taust

2.1 Topeltmaksustamine toob kaasa õigusliku ebakindluse, mis takistab kodanike ja ettevõtete majandustegevust. Selle tulemuseks on üldise maksukoormuse suurenemine, korvamatu heaolu kadu ja tarbetult suur halduskoormus, samuti avaldab see negatiivset mõju investeeingutele ning ühtse turu toimimisele, mis omakorda kahjustab konkurentsivõimet ja tööhõivet. Komisjoni korraldatud konsultatsioon toob esile topeltmaksustamise probleemi olulisuse, kuivõrd ettevõtjatest maksumaksjate puhul hõlmas üle 20 % juhtumitest üle 1 miljoni euro suurust summat ja erasikutest maksumaksjate puhul hõlmas enam kui 35 % juhtumitest üle 100 000 euro suurust summat.

2.2 Komisjoni esitatud teatistes⁽³⁾ rõhutatakse topeltmaksustamise kõrvaldamise olulisust⁽⁴⁾ kui vahendit, mille abil tagada ühtse turu tõhusus ning strateegia „Euroopa 2020” eesmärkide saavutamise.

2.3 Teatistes kutsutakse üles maksupoliitikat ulatuslikumalt kooskõlastama, et tagada euroalal tugevam majanduspoliitiline raamistik. See on välja toodud ühte turu aktis⁽⁵⁾, milles rõhutatakse, et oluline on kõrvaldada ELi kodanike ees seisvad piiriüleised tõkked ning ettevõtete maksustamisega seotud halduskoormus. Viimatinimetatud väljakutset käsitati hiljuti komisjoni ettepanekus ettevõtte tulumaksu ühtse konsolideeritud maksustamisbaasi (CCCTB) kohta⁽⁶⁾. Teatistes viidatakse ka vajadusele luua liikmesriikide vahel topeltmaksustamise vältimise lepingute tõhus võrgustik ning sellele, kui oluline on käsitleda pärandi topeltmaksustamisega seotud küsimusi.

2.4 Teatistes keskendutakse topeltmaksustamisega seotud takistuste kõrvaldamisele, märkides, et kõnealune probleem on

veelgi olulisem majanduskriisi ajal. Teatistes märgitakse, et topeltmaksustamise kõrvaldamine ning topeltmittemaksustamise poole püüdlemine võivad dünaamilisest vaatenurgast olla valitustele maksutulude allikas.

2.5 Teatistes tunnistatakse, et samal ajal kui mitmed liikmesriigid juba käsitlevad topeltmaksustamise küsimust ühe-, kahe- või mitmepoolsete kokkulepete abil, ei kohusta Euroopa Liidu leping liikmesriike topeltmaksustamist kõrvaldama.

2.6 Teatistes on loetletud rida valdkondi, mida komisjon on juba uurinud kui võimalusi topeltmaksustamise käsitlemiseks, sh emaettevõtjate ja tütarettevõtjate direktiiv, intresside ja litsentsitasude direktiiv, vahekohtu konventsioon, ühine siirdehindade foorum, soovitusel kinnipeetava maksu vähendamise korra kohta ning ettepanek ettevõtte tulumaksu ühtse konsolideeritud maksustamisbaasi (CCCTB) kohta.

2.7 Teatistes märgitakse samuti, et kuigi kõnealused jõupingutused on olnud asjakohased, ei toimi need alati piisavalt tõhusalt. Seetõttu viidatakse teatistes järgmistele võimalikele lahendustele, süvenemata seejuures ühegi nimetatud ettepaneku puhul üksikasjadesse:

— olemasolevate vahendite tugevdamine eelkõige intresside ja litsentsitasude direktiivi tähenduses. Komisjon on teinud ettepaneku kõnealune direktiiv uuesti sõnastada samaaegselt teatistega COM(2011) 712 final, tehes ettepaneku kasutada kinnipeetavat maksu selliste maksete topeltmaksustamise vähendamiseks. Komitee võttis vastu arvamuse direktiivi uuestisõnastamise kohta⁽⁷⁾;

— topeltmaksustamise vältimise lepingu reguleerimisala laiendamine, et lahendada kolmepoolseid olukordi ning käsitleda ELis topeltmaksustamise vältimise lepinguga mittehõlmatud üksuseid ja makse, tehes ettepaneku tõhustada vaidluste korral liikmesriikidevahelist dialoogi;

— kavandatud meetmed topeltmaksustamise vältimise lepingu sätete ühetaolisema tõlgendamise ja kohaldamise tagamiseks ELi liikmesriikides. Siin viidatakse ELi topeltmaksustamise foorumi võimalikule loomisele, mille raames täiustatakse topeltmaksustamist käsitlevat tegevusjuhendit, et käsitleda liikmesriikide vahel rakendatavates topeltmaksustamise vältimise lepingutes sisalduvate mõistete tõlgendamise seotud lahkheliseid;

⁽³⁾ COM(2011) 712 final.

⁽⁴⁾ Topeltmaksustamist määratletakse kui olukorda, kus kaks (või rohkem) maksujurisdiktiooni kehtestavad võrreldavad maksud sama maksustatava tulu või kapitali suhtes.

⁽⁵⁾ COM(2011) 206 final.

⁽⁶⁾ COM(2011) 121 final.

⁽⁷⁾ Vt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus teemal „Ettepanek: nõukogu direktiiv eri liikmesriikide sidusühingute vaheliste intressimaksete ja litsentsitasude suhtes kohaldatava ühise maksustamissüsteemi kohta” (uuesti sõnastatud), COM(2011) 714 final (ELT C 143, 22.05.2012, lk 46).

— vastusena üldise siduva vaidluste lahendamise korra puudumisele pakub komisjon välja lahenduse, mis sisaldub OECD maksustamisalase näidislepingu uusima versiooni (2008) artiklis 25, millega on lahendamata topeltmaksustamise juhtude puhul ette nähtud vastastikuse kokkuleppe menetlus siduva vaidluste lahendamise korraga.

2.8 Lõpetuseks esitatakse teatise edasised sammud, sealhulgas:

— arendada käesolevas teatise esitatud võimalusi eelkõige seoses foorumi loomise, tegevusjuhendi täiustamise ning vaidluste tõhusa lahendamise mehhanismi teostatavuse uurimisega;

— esitada võimalikud lahendused, et kõrvaldada piiriüleised pärandimaksutõkkes ELis, mille kohta koostas hiljuti dokumendi Euroopa Komisjon ⁽⁸⁾;

— kasutada jätkuvalt hiljuti uuendatud ühist siirdehindade foorumit, et lahendada siirdehindadega seotud topeltmaksustamise probleemid;

— esitada selle aasta vältel lahendused portfelliinvestoritele makstud dividendide piiriülese topeltmaksustamise valdkonnas;

— algatada topeltmittemaksustamisega seoses konsultatsioon, et teha kindlaks selle täielik ulatus.

3. Üldised märkused

3.1 Komitee toetab topeltmaksustamise kõrvaldamist, kuivõrd topeltmaksustamist peetakse investeringuid ja seega ka töökohtade loomist ja majandustegevust kahjustavaks teguriks. Komitee on mitmetes arvamusedokumentides rõhutanud topeltmaksustamise kõrvaldamise olulisust. Komitee on toetanud ettepanekuid, mille eesmärk on kiirendada meetmeid topeltmaksustamise ennetamiseks ning tõhustada haldusmenetluste lihtsustamist piiriülestes olukordades ⁽⁹⁾. Komitee on ka teinud jõupingutusi edendamaks siseturgu, kus valitseb aus konkurents ⁽¹⁰⁾.

3.2 Samuti on komitee toetanud komisjoni jõupingutusi, mille eesmärk on kõrvaldada või vähemalt vähendada tütarettevõtjate jaotatud kasumi õiguslikku ja majanduslikku topelt- või

mitmekordset maksustamist emaettevõtja asukohariigis ⁽¹¹⁾. Komitee on seda veelgi kinnitanud oma toetusega ettevõtte tulumaksu ühtset konsolideeritud maksustamisbaasi (CCCTB) käsitlevale ettepanekule kui vahendile ettevõtete maksude ühtlustamiseks. Samas märgib komitee, et direktiivi eelnõu vajab oma üksikasjades täiendavaid selgitusi ⁽¹²⁾.

3.3 Komitee rõhutab ka tuluneutraalse lähenemisviisi olulisust ettevõtte tulumaksu ühtse konsolideeritud maksustamisbaasi kohaldamisel igas üksikus liikmesriigis, samuti toonitab ta, et nimetatud maksustamisbaasi vastuvõtmine ei tohiks vähendada Euroopa paindlikkust ega konkurentsivõimet välismaiste otseinvesteeringute ligimeelitamisel. Kõnealuseid küsimusi peab nõuetekohasel viisil toetama mõjuhinnaang.

3.4 Komitee soovib, et need eesmärgid tuleb saavutada eelkõige tõhustatud kooskõlastamisega ning erinevate riiklike maksujurisdiiktsioonide tõhusama ühendamise, sealhulgas maksuasutuste vahelise ning maksuasutuste ja maksuamtsjate vahelise teabevahetusega parandamisega. Edusamme neis valdkondades peetakse proportsionaalseks saavutatavate eesmärkidega ning nendega ei ohustata erinevate riiklike maksujurisdiiktsioonide sõltumatust. Kõnealused kaalutlused on kooskõlas Euroopa Liidu teatise teemal „Liikmesriikide otsese maksustamise süsteemide koordineerimine siseturul” ⁽¹³⁾.

3.5 Seega toetab komitee püüdlusi tugevdada olemasolevaid vahendeid ja teha täiendavaid jõupingutusi topeltmaksustamise kõrvaldamiseks, nagu need on esitatud teatise, et tagada erinevate maksusüsteemide tõhus ühendamine ning kinnitada, et maksukoormus puudutab ettevõtjaid vaid üks kord ja vastavalt ettevõtjate ootustele.

3.6 Komitee toonitab samuti, et kui topeltmaksustamise kõrvaldamine on oluline eeltingimus ühtse turu tõhususe tagamisel, peavad mis tahes ettepanekud keskenduma maksutõkete tõhusale kõrvaldamisele ning topeltmaksustamise vältimise lepingu tõhususe tagamisele ELi toimimise lepingus sätestatud õigusliku aluse raames. Topeltmaksustamise kõrvaldamine peaks toimuma viisil, mis austab liikmesriikide maksualast sõltumatust.

4. Konkreetsete märkused

4.1 Komitee toonitab, et topeltmaksustamisest tekkivatel küsimustel on suur mõju eraisikutele ning väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele. Suured ettevõtted omavad tavaliselt rahalisi ja inimressursse topeltmaksustamise ja sellega seotud vahekohtumenetlusega toimetulekuks, ent eraisikutel ja VKEdel napib

⁽⁸⁾ Komisjoni 15. detsembri 2011. aasta soovitus pärandi topeltmaksustamise vähendamise kohta (2011/856/EL).

⁽⁹⁾ Vt joonealune märkus 2.

⁽¹⁰⁾ Vt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettevõtete otsemaksustamine”, ELT C 241, 7.10.2002, lk 75.

⁽¹¹⁾ Vt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 90/435/EMÜ eri liikmesriikide emaettevõtjate ja tütarettevõtjate suhtes kohaldatava ühise maksustamissüsteemi kohta”, ELT C 32, 5.2.2004, lk 118.

⁽¹²⁾ Vt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Ettepanek: nõukogu direktiiv ettevõtte tulumaksu ühtse konsolideeritud maksustamisbaasi (CCCTB) kohta”, ELT C 24, 28.1.2012, lk 63.

⁽¹³⁾ COM(2006) 823 final.

sellised ressursse – sageli on puudu just teabest ja teadmistest õigus- ja haldustavade valdkonnas⁽¹⁴⁾. Pärandi topeltmaksustamine põhjustab kodanikele eriprobleeme. Komisjoni esitatud teatistes keskendutakse – eelkõige suurte – ettevõtete topeltmaksustamise kõrvaldamisele, ent selles võiks minna kaugemale, et käsitleda küsimusi, millega seisavad silmitsi kodanikud ja VKEd.

4.2 Komitee tunnustab ühise siirdehindade foorumi tõhusust siirdehindade topeltmaksustamise probleemile lahenduste otsimisel ning eeldab, et ELi topeltmaksustamise foorum töötab sarnasel viisil. OECD siirdehindade suuniste kohaselt tegutsev ühine siirdehindade foorum töötab konsensuse alusel ning pakub komisjonile välja mitteseadusandlikke lahendusi praktilistele probleemidele, mis on tekkinud seoses siirdehindade tavadega Euroopa Liidus. Foorum on mitmel puhul jõudnud tulemusteni, sealhulgas tegevusjuhend seotud ettevõtjate siirdehindade dokumentatsiooni kohta Euroopa Liidus, siirdehindade eelkõigetele suunised Euroopa Liidus ning suunised kontsernisest madala lisaväärtusega teenuste kohta. Kõnealuse foorumi tõhusus põhineb osaliselt liikmesriikide ja ettevõtete ulatuslikul esindatusel antud foorumis.

4.3 Seega eeldab komitee, et ka ELi topeltmaksustamise foorumi loomine tugineb samale põhimõttele, millega tagatakse kõigi asjaomaste sidusrühmade, sh organiseeritud kodanikuühiskonna tõhus osalus.

4.4 Komitee toetab ELi topeltmaksustamise foorumi loomist, ent märgib, et teatistes on esitatud vähe üksikasju foorumi ülesannete kohta. Komitee teeb ettepaneku, et ELi topeltmaksustamise foorumit käsitletakse esimese sammuna vaatluskeskuse loomisel ja selle eelkäijana. Foorumi muutmise vaatluskeskuseks on kooskõlas komitee esitatud soovustega piiriüleste takistuste kõrvaldamise kohta. Soovitud tegi komitee ettepaneku arendada välja ELi vaatluskeskus, mille eesmärgiks oleks jätkuvalt hankida üksikasjalikku ja praktilist teavet kehtivate maksutõkete, sh topeltmaksustamine, ja nende arengute kohta⁽¹⁵⁾.

4.5 Euroopa Liidu Komisjoni egiidi all tegutseva vaatluskeskuse ülesandeid võiks veelgi laiendada, nii et keskus uuriks nii VKEde kui ka suurettevõtete ees seisvaid maksutõkkeid ning topeltmaksustamise kõrvaldamise jõupingutuste jätkuvat tõhusust. Seoses sellega võiks vaatluskesksusel olla oluline roll

⁽¹⁴⁾ Euroopa Komisjoni koostatud topeltmaksustamise vältimise lepinguid ja siseturgu puudutava konsultatsiooni koondaruande kohaselt on 69 % eraisikutest, kes puutuvad kokku topeltmaksustamise probleemidega, üritanud leida võimalusi topeltmaksustamise kõrvaldamiseks, samas kui ettevõtete puhul on sama näitaja 85 %.

⁽¹⁵⁾ Vt joonealune märkus 2.

topeltmaksustamise vältimise lepingu reguleerimisala ja ulatuse laiendamisel, samuti võimaluste uurimisel, kuidas lahendada kolmepoolseid olukordi, ning valitsuste julgustamisel arendama topeltmaksustamise vältimise võimalusi ilma maksusõltumatust kaotamata.

4.6 Samuti toetab komitee sellise tegevusjuhendi koostamist, milles on esitatud põhimõtted, milles valitsused võivad eelnevalt kokku leppida. Tegevusjuhend võimaldab ühtmoodi aru saada liikmesriikide vahel rakendatavates topeltmaksustamise vältimise lepingutes kasutatud mõistetest, mis põhjustavad sageli väärtõlgendamist ja vaidlust.

4.7 Ent komitee on arvamusel, et tegevusjuhendit võib praktikas pidada tõhusaks, kui see toimib vastastikusel surveel, nii et liikmesriigid on teadlikud nimelise häbistamise võimalusest.

4.8 Samuti toetab komitee tõhusa vaidluste lahendamise mehhanismi teostatavuse uurimist, et leida kõige sobivamad viisid topeltmaksustamise kõrvaldamiseks. Komitee tunnustab, et vastastikuse abi menetlused, mille puhul riigid kohtuvad probleemide lahendamiseks, kestavad märkimisväärselt kaua ning et vahekohtu konventsioonis on arenguruumi, kuna vahekohtu on samuti aeganõudev protsess. See omakorda tekitab ettevõtetele ülemääraseid kulusid ja ebakindlust.

4.9 Siiski rõhutab komitee, et jõupingutuste eesmärk peaks olema tagada minimaalne vajadus vahekohtumenetluse järele ning et vastavalt teatisele tuleb rõhk asetada tegevusjuhendi väljatöötamisele, samuti selgete ja läbipaistvate suuniste koostamisele, millest saaks vaidluste lahendamise esmane ja tõhus vahend.

4.10 ELi topeltmaksustamise foorumil on selles osas oluline roll selliste maksulepingute koostamise edendamisel, mis tagavad vastastikuse kokkuleppe menetluse koos siduva vaidluste lahendamise menetlusega kõigi lahendamata topeltmaksustamise juhtude tarvis.

4.11 Komitee toetab komisjoni ettepanekut uurida topeltmaksustamise täielikku ulatust. Lisaks soovib komitee uurida selle majanduslikke ja sotsiaalseid tagajärgi, samuti mõjusid, mis võivad tekkida selle kõrvaldamisele suunatud meetmete rakendamisel.

4.12 Komitee kordab sotsiaalse ja majandusliku mõju põhjaliku hindamise olulisust, et määratleda ebasoodsate majanduslike ja sotsiaalsete tagajärgede ulatus, mille teatistes esitatud mis tahes

ettepaneku vastuvõtmine võib kaasa tuua ⁽¹⁶⁾. Selline hindamine peaks olema laiaulatuslik ning hõlmama kõiki liikmesriike, keda ettepanekud puudutavad.

4.13 Kokkuvõttes ootab komitee, et komisjon uuriks topeltmaksustamist käsitlevaid täiendavaid ettepanekuid ja esitaks need, sealhulgas:

— komisjon hiljuti avaldatud soovitused piiriüleste pärandimaksude kohta;

— lahendused portfelliinvestoritele makstud dividendide piiriülese topeltmaksustamise valdkonnas;

— täiendav teave foorumi loomise, tegevusjuhendi koostamise ning siduva vaidluste lahendamise mehhanismi teostatavuse kohta;

— hinnang topeltmittmaksustamise ulatuse ja mõjude kohta.

Brüssel, 28. märts 2012

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Staffan NILSSON

⁽¹⁶⁾ Vt joonealune märkus 12.