

III

(Ettevalmistavad aktid)

KONTROLLIKODA

ARVAMUS nr 11/2020

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõikele 4 ja artikli 322 lõikele 2),

mis käsitleb nõukogu määruse (EL, Euratom) eelnõu, millega muudetakse määrust (EMÜ, Euratom) nr 1553/89 käibemaksust laekuvate omavahendite kogumise kindla ühtse korra kohta (dokument 12771/20, institutsioonidevaheline toimik 2018/0133 (NLE))

(2021/C 26/01)

SISUKORD

	<i>Punkt</i>	<i>Lehekülg</i>
Kokkuvõte	I-V	3
Sissejuhatus	1-5	3
Tähelepanekud	6-39	4
Käibemaksulaekumiste netosummade ja käibemaksubaaside kogusumma arvutamine	15-19	6
Kindla mitmeaastase kaalutud keskmise käibemaksumäära arvutamine	20-27	7
Käibemaksudeklaratsioonide esitamine ja läbivaatamismenetlus	28-34	8
Aruandlus käibemaksupõhiste omavahendite süsteemi toimimise kohta	35-39	8
Järeldus	40-43	9
LISA		10

EUROOPA KONTROLLIKODA,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 287 lõiget 4 ja artikli 322 lõiget 2,

võttes arvesse nõukogu määruse (EL, Euratom) eelnõu, millega muudetakse 29. mai 1989. aasta määrust (EMÜ, Euratom) nr 1553/89 käibemaksust laekuvate omavahendite kogumise kindla ühtse korra kohta (dokument 12771/20, institutsioonidevaheline toimik 2018/0133 (NLE)),

võttes arvesse ettepanekut nõukogu määruse kohta, millega muudetakse 29. mai 1989. aasta määrust (EMÜ, Euratom) nr 1553/89 käibemaksust laekuvate omavahendite kogumise kindla ühtse korra kohta (COM(2018) 328 final),

võttes arvesse 11. novembril 2020 laekunud nõukogu taotlust arvamuse avaldamiseks,

võttes arvesse nõukogu 26. mai 2014. aasta otsust 2014/335/EL, Euratom Euroopa Liidu omavahendite süsteemi kohta ⁽¹⁾,

võttes arvesse nõukogu 29. mai 1989. aasta määrust (EMÜ, Euratom) nr 1553/89 käibemaksust laekuvate omavahendite kogumise kindla ühtse korra kohta ⁽²⁾, mida on viimati muudetud nõukogu 14. aprilli 2003. aasta määrusega (EÜ) nr 807/2003 ⁽³⁾,

võttes arvesse Euroopa Kontrollikoja varasemaid arvamusi ELi omavahendite süsteemi kohta, eelkõige arvamust nr 5/2018 ⁽⁴⁾,

võttes arvesse kõrgetasemelise omavahendite töörühma lõpparuannet ja soovitusi ELi tulevase rahastamise kohta, mis anti välja detsembris 2016 ⁽⁵⁾,

ning arvestades järgmist:

- (1) Euroopa Ülemkogu 24. ja 25. märtsil 1999. aastal toimunud kohtumisel märgiti muu hulgas ⁽⁶⁾, et ELi omavahendite süsteem peaks olema õiglane, läbipaistev, kulutasuv ja lihtne ning see peaks põhinema kriteeriumidel, mis väljendavad iga liikmesriigi suutlikkust anda oma panus omavahendite süsteemi parimal viisil;
- (2) Euroopa Ülemkogu 2013. aasta veebruaris toimunud kohtumisel kutsuti üles jätkama tööd komisjoni ettepanekuga uue käibemaksupõhise omavahendi kohta, et teha see võimalikult lihtsaks ja läbipaistvaks, tugevdada seost ELi käibemaksupoliitikaga ja tegeliku käibemaksulaekumistega ning tagada maksumaksjate võrdne kohtlemine kõigis liikmesriikides ⁽⁷⁾;
- (3) komisjoni aruteludokumendis ELi rahanduse tuleviku kohta ⁽⁸⁾ rõhutati, et praegune rahastamisviis on liiga keeruline, läbipaistmatu ja täis keerukaid korrigeerimismehhanisme; ning et süsteem peaks olema lihtne, õiglane ja läbipaistev;
- (4) Euroopa Parlamendi märtsis 2018 vastu võetud ELi omavahendite süsteemi reformi käsitlevas resolutsioonis toodi välja puudujäägid ELi eelarve rahastamise viisis ja nõuti kaugeleulatuvaid reforme ⁽⁹⁾;
- (5) resolutsioonis 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku kohta, mille Euroopa Parlament võttis vastu 2019. aasta oktoobris, seati mitmeaastase finantsraamistiku heakskiitmise tingimuseks ELi omavahendite süsteemi reformimine, sealhulgas käibemaksupõhiste omavahendite lihtsustamine ⁽¹⁰⁾;

⁽¹⁾ ELT L 168, 7.6.2014, lk 105.

⁽²⁾ EÜT L 155, 7.6.1989, lk 9.

⁽³⁾ ELT L 122, 16.5.2003, lk 36.

⁽⁴⁾ Arvamused nr 5/2018 (ELT C 431, 29.11.2018, lk 1), nr 7/2015 (ELT C 5, 8.1.2016, lk 1), nr 7/2014 (ELT C 459, 19.12.2014, lk 1), nr 2/2012 (ELT C 112, 18.4.2012, lk 1), nr 2/2008 (ELT C 192, 29.7.2008, lk 1), nr 2/2006 (ELT C 203, 25.8.2006, lk 50), nr 4/2005 (ELT C 167, 7.7.2005, lk 1) ja nr 7/2003 (ELT C 318, 30.12.2003, lk 1).

⁽⁵⁾ „Future Financing of the EU“ (ELi rahastamine tulevikus), kõrgetasemelise omavahendite töörühma lõpparuanne ja soovitus, detsember 2016.

⁽⁶⁾ Vt bülletään EL 3–1999.

⁽⁷⁾ Euroopa Ülemkogu 7. ja 8. veebruari 2013. aasta järeldused (mitmeaastase finantsraamistiku kohta) EUCO 37/13.

⁽⁸⁾ COM(2017) 358 final, 28. juuni 2017.

⁽⁹⁾ Euroopa Parlamendi 14. märtsi 2018. aasta resolutsioon Euroopa Liidu omavahendite süsteemi reformimise kohta (2017/2053(INI)).

⁽¹⁰⁾ Euroopa Parlamendi 10. oktoobri 2019. aasta resolutsioon 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku ja omavahendite kohta: aeg täita kodanike ootused, 2019/2833(RSP).

- (6) komisjoni 2020. aasta mai teatise (1¹¹) Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „ELi eelarve, mis toetab Euroopa majanduse taastekava“ esitati ülevaade uuest omavahendite süsteemist (sealhulgas lihtsustatud käibemaksupõhised liikmesriikide osamaksud);
- (7) Euroopa Ülemkogu 2020. aasta juuli kohtumisel (1¹²) jõuti järeldusele, et praegused käibemaksupõhised omavahendid asendatakse komisjoni lihtsustatud ja täiustatud alternatiivmeetodiga. Sel eesmärgil arvesse võetav käibemaksubaas ei ületa 50% ühegi liikmesriigi kogurahvatulust,

ON VASTU VÕTNUD JÄRGMISE ARVAMUSE:

KOKKUVÕTE

I. 2. mail 2018 tegi komisjon ettepaneku reformida ELi tulevase eelarve rahastamissüsteemi 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku jaoks, sealhulgas lihtsustada käibemaksupõhiseid omavahendeid. Oma arvamuses nr 5/2018 kritiseerisime eeldusi, mida komisjon oli kasutanud oma ettepanekus kirjeldatud meetodikas. Nõukogu valmistas 2020. aasta novembris ette käibemaksupõhiste omavahendite arvutamist käsitleva määruse eelnõu muudetud teksti ning palus meil esitada oma arvamus. Käesolevas arvamuses keskendutakse käibemaksupõhiste omavahendite arvutamiseks kavandatud uuele meetodile.

II. Käibemaksupõhised omavahendid moodustasid 2019. aastal 11% ELi eelarvest (17,8 miljardit eurot). Nende arvutamiseks kasutatakse liikmesriikide vahel võrreldavat ja ühtlustatud käibemaksubaasi, mis saadakse, jagades käibemaksulaekumiste netosumma vastava kaalutud keskmise käibemaksumääraga.

III. Nõukogu ettepaneku eesmärk on lihtsustada arvutamist võrreldes praeguse meetodiga, kõrvaldades enamiku korreerimistest ja hüvitistest ning kehtestades kindla mitmeaastase kaalutud keskmise käibemaksumäära (mis on külmutatud 2016. võrdlusaasta väärtuses). See sisaldab ka muudetud sätteid käibemaksudeklaratsioonide esitamise ja läbivaatamise korra kohta ning sellega kehtestatakse käibemaksupõhiste omavahendite toimimisest aruandmise kord.

IV. Me toetame nõukogu ettepanekut. Meie arvates lihtsustab see märkimisväärselt liikmesriikide käibemaksupõhiste omavahendite arvutamist võrreldes praeguse süsteemiga. Meie hinnangul valitseb aga oht, et kindel mitmeaastane kaalutud keskmine käibemaksumäär ei pruugi olla kõigi liikmesriikide suhtes representatiivne.

V. Ettepaneku parandamiseks soovime kehtestada kindla kaalutud keskmise käibemaksumäära läbivaatamise mehhanismi. See peaks võimaldama ümberarvutusi nende liikmesriikide puhul, kelle käibemaksupõhiseid osamakseid mõjutaks oluliselt kindla kaalutud keskmise käibemaksumäära kasutamine tegeliku kaalutud keskmise käibemaksumäära asemel. Sellist mehhanismi tuleks kohaldada, kasutades teatavaid käivitavaid näitajaid, ning see hoiaks mitmeaastase finantsraamistiku perioodil ära käibemaksupõhiste osamaksete moonutused, mis tulenevad liikmesriikide käibemaksupoliitika märkimisväärselt muutmisest.

SISSEJUHATUS

1. ELi eelarve rahastamise süsteemi ei ole alates 1988. aastast oluliselt reformitud. Praeguse süsteemi kolm peamist tululiiki on traditsioonilised omavahendid, käibemaksupõhised omavahendid ja kogurahvatulupõhised omavahendid.

2. 2. mail 2018 tegi komisjon ettepaneku reformida ELi tulevase eelarve rahastamissüsteemi 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku jaoks. See hõlmas mõne olemasoleva omavahendi läbivaatamist (sealhulgas lihtsustatud käibemaksupõhised omavahendid); kolmest uuest omavahendist koosneva kogumi loomist, mis põhineks ettevõtte tulumaksu ühtsel konsolideeritud maksubaasil, Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemil ja ringlusse võtmata plastpakendijäätmetel; korrigeerimiste järkjärgulist lõpetamist ning omavahendite ülemäärade suurendamist (1¹³).

(1¹¹) COM(2020) 442 final, 27. mai 2020.

(1¹²) Euroopa Ülemkogu erakorralise kohtumise (17.–21. juuli 2020) järeldused, EUCO 10/20.

(1¹³) Ettepanek võtta vastu nõukogu otsus Euroopa Liidu omavahendite süsteemi kohta (COM(2018) 325 final), ettepanek võtta vastu nõukogu määrus meetodite ja menetluse kohta, millega tehakse kättesaadavaks omavahendid, mis põhinevad äriühingu tulumaksu ühtsel konsolideeritud maksubaasil, Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemil ja ringlusse võtmata plastpakendijäätmetel, ning rahavajaduste rahuldamise meetmete kohta (COM(2018) 326 final); ettepanek võtta vastu nõukogu määrus, millega kehtestatakse Euroopa Liidu omavahendite süsteemi rakendusmeetmed (COM(2018) 327 final) ning ettepanek võtta vastu nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EMÜ, Euratom) nr 1553/89 käibemaksust laekuvate omavahendite kogumise kindla ühtse korra kohta (COM(2018) 328 final).

3. Oma arvamuses nr 5/2018 hindasime me ELI uut rahastamissüsteemi käsitlevat ettepanekut, sealhulgas kolme eespool nimetatud uut omavahendit, ning leidsime, et selles käsitleti mõningaid puudusi, mille me olime kindlaks teinud oma varasemas omavahenditega seotud töös. Jõudsime siiski järeldusele, et kavandatud reformitud süsteem on endiselt keeruline.

4. Pärast komisjoni 2018. aasta mai ettepanekut omavahendite reformimise kohta toimusid Euroopa Parlamendi ja nõukogu tasandil mitmed läbirääkimised nii 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku kui ka sellega seotud ELI rahastamise süsteemi üle. Eespool nimetatud läbirääkimiste põhjal muudetakse komisjoni ettepanekut. Läbirääkimised alles käivad ja ettepanekut muudetakse mitmes aspektis.

5. Käibemaksupõhiste omavahendite osas valmistas nõukogu 2020. aasta novembris ette oma määruse eelnõu muudetud teksti nimetatud omavahendite arvutamise kohta (sealhulgas „lihtsustatud ja täiustatud alternatiivmeetodi“) ning palus meil esitada oma arvamus. Käesolevas arvamuses keskendutakse väljapakutud alternatiivsele meetodile käibemaksupõhiste omavahendite arvutamiseks ⁽¹⁴⁾.

TÄHELEPANEKUD

6. Käibemaksupõhised omavahendid moodustasid 2019. aastal 11% ELI eelarvest (17,8 miljardit eurot). Need saadakse, kohaldades ühtlustatud käibemaksubaasi suhtes ühtset sissenõudmismäära. Sissenõudmismäär on 0,3% kõikide liikmesriikide puhul, välja arvatud Saksamaa, Madalmaad ja Rootsi, kelle suhtes kohaldatakse vähendatud määra 0,15%.

7. Praegune käibemaksupõhiste omavahendite süsteem põhineb liikmesriikide vahel võrreldaval ja põhimõtteliselt ühtlustatud maksubaasil ning see saadakse, jagades nende korrigeeritud käibemaksulaekumised vastava kaalutud keskmise käibemaksumääraga. **1. selgituses** kirjeldatakse, kuidas käibemaksupõhiseid omavahendeid arvutatakse praeguse süsteemi alusel ja kuidas neid arvutataks kavandatava uue süsteemi alusel.

1. selgitus

Käibemaksupõhiste omavahendite arvutamine

Praegune süsteem

Liikmesriikide käibemaksupõhiste omavahendite arvutamise meetod põhineb võrreldaval ja mõtteliselt ühtlustatud käibemaksubaasil. Seda tehakse selleks, et liikmesriikide valitud käibemaksumäärade kombinatsioonid (käibemaksudirektiivis sätestatud piirides) ei mõjutaks nende makstavaid osamakseid. Selle keerulise meetodiga võetakse lähtepunktiks iga liikmesriigi kogutud käibemaks (laekumised) ning pärast kõiki vajalikke korrigeerimisi jagatakse see summa kaalutud keskmise käibemaksumääraga (vt **2. selgitus**). Pärast täiendavate hüvitiste kehtestamist korrutatakse sellest tulenev ühtlustatud käibemaksubaas fikseeritud sissenõudmismääraga, et saada iga liikmesriigi osamakse.

Seda käibemaksupõhiste omavahendite arvutamist illustreerib järgmine valem, mida kohaldatakse iga liikmesriigi ja iga aasta (n) suhtes:

$$\text{Käibemaksupõhised omavahendid (n)} = \frac{\text{Käibemaksulaekumised kokku (n) (kohandatud)}}{\text{Kaalutud keskmine käibemaksumäär (n)}} * \text{Sissenõudmismäär}$$

Kavandatud uus süsteem

Nõukogu teeb ettepaneku külmutada kaalutud keskmine käibemaksumäär 2016. aasta väärtuses ja kasutada seda kindla mitmeaastase kaalutud keskmise käibemaksumäärana järgmise mitmeaastase finantsraamistiku ajal. Nagu ette nähtud komisjoni 2018. aasta mai ettepanekus, tehakse ettepanek kaotada kõik korrigeerimised ja hüvitised, välja arvatud kahte liiki: need, mis on seotud käibemaksudirektiivi artiklites 6 ja 7 osutatud territoriaalse kohaldamisalaga ning kõnealuse direktiivi rikkumistega.

Seda uut arvutusviisi illustreerib järgmine valem, mida kohaldatakse iga liikmesriigi ja iga aasta (n) suhtes:

$$\text{Käibemaksupõhised omavahendid (n)} = \frac{\text{Käibemaksulaekumised kokku (n) (kohandatud)}}{\text{2016.aasta kaalutud keskmine käibemaksumäär}} * \text{Sissenõudmismäär}$$

⁽¹⁴⁾ Nõukogu määruse (EL, Euratom) eelnõu, millega muudetakse määrust (EMÜ, Euratom) nr 1553/89 käibemaksust laekuvate omavahendite kogumise kindla ühtse korra kohta, dokument 12771/20, institutsioonidevaheline toimik 2018/0133 (NLE).

kus

käibemaksupõhised omavahendid (n) = liikmesriigi poolt aastal n tasumisele kuuluv osamakse.

käibemaksulaekumised kokku (n) (korrigeeritud) = kõnealuse liikmesriigi poolt aastal n kogutud käibemaksu netosumma kokku.

sissenõudmismäär = omavahendite otsuses märgitud protsent (praegu 0,3%).

8. Kaalutud keskmine käibemaksumäär arvutamine on keeruline. Määr saamiseks seostatakse kõik maksustatavad tehingud asjakohase käibemaksumääraga, kasutades rahvamajanduse arvepidamisest saadud statistilisi andmeid, mis on koostatud vastavalt Euroopa arvepidamise süsteemile (ESA) ⁽¹⁵⁾. **2. selgituses** kirjeldatakse kaalutud keskmise käibemaksumäär arvutamist, rõhutades erinevust praeguse süsteemi ja kavandatava uue süsteemi vahel.

2. selgitus

Kaalutud keskmise käibemaksumäär arvutamine

Kaalutud keskmine käibemaksumäär põhineb kaupade ja teenuste jaotuse statistilisel analüüsil, võttes arvesse kõikides liikmesriikides kohaldatud käibemaksumäärasid. Kaalud, mida kohaldatakse kõikide maksustatavate tehingute suhtes, et arvutada iga liikmesriigi keskmine käibemaksumäär, arvutatakse rahvamajanduse arvepidamise andmete põhjal.

Kaalutud keskmise käibemaksumäär (WAR) arvutamise valem on järgmine:

$$War(n) = T(i) * R(i) \text{ summa,}$$

kus

T(i) = nende tehingute väärtus, mille suhtes kohaldatakse käibemaksumäär i, jagatud kõigi maksustatavate tehingute koguväärtusega, ja

R(i) = käibemaksumäär i. Kasutatakse aastal n kohaldatud käibemaksumäärasid. Aasta n kaalud arvutatakse üle-eelmise aasta (n-2) rahvamajanduse arvepidamise andmete põhjal.

Kavandatud uue süsteemi kohaselt arvutatakse kaalutud keskmine käibemaksumäär 2016. aasta kohta ja külmatakse. Seejärel kohaldatakse seda käibemaksupõhiste omavahendite arvutamiseks igal aastal alates 2021. aastast. Kava kohaselt ei arvutata ega kontrollita ega kasutata aasta n kohta enam igal aastal uut kaalutud keskmist käibemaksumäär, nagu seda tehakse praeguse süsteemi kohaselt.

9. Kuigi arvutamise lähtepunkt on liikmesriikide maksuhaldurite kogutud käibemaksulaekumised, kasutatakse liikmesriikide maksustatavate tehingute ühtlustamiseks arvukalt korrigeerimisi ja hüvitisi. Seetõttu kaasneb selle omavahendi haldamisega märkimisväärne halduskoormus nii komisjonile kui ka liikmesriikidele.

10. Nagu märgitud meie arvamuses nr 2/2012, oleme me mitmel korral juhtinud tähelepanu käibemaksupõhiste omavahendite arvutamise keerukusele ⁽¹⁶⁾ ning ressursi ja selle maksubaasi vahelise otsese seose puudumisele. Nende puuduste kõrvaldamiseks tegi komisjon 2018. aasta mais ettepaneku käibemaksupõhiste omavahendite arvutamise lihtsustatud meetodi kohta. See meetod iga liikmesriigi käibemaksupõhiste omavahendite lihtsustamiseks hõlmas käibemaksubaasi arvutamist, kasutades ainult seda osa käibest, mille suhtes kohaldati kõikides liikmesriikides harilikku käibemaksumäär.

11. Oma arvamuses nr 5/2018 märkisime, et keeruka kaalutud keskmise käibemaksumäär asemel kasutati arvutusprotsessis lihtsat harilikku käibemaksumäär. Leidsime aga, et komisjoni poolt lihtsustatud käibemaksupõhiste osamaksete arvutamisel kasutatud eeldustes ei järgitud ettepanekus ⁽¹⁷⁾ kirjeldatud meetodi teatud arvutusetape.

⁽¹⁵⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2013. aasta määrus (EL) nr 549/2013 Euroopa Liidus kasutatava Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteemi kohta (ELT L 174, 26.6.2013, lk 1).

⁽¹⁶⁾ Meie 2017. aasta aastaaruandes kirjeldati puudusi käibemaksupõhiste omavahendite komisjonipoolsel kontrollimisel, eelkõige seoses kaalutud keskmise käibemaksumäär arvutamisega.

⁽¹⁷⁾ Vt arvamus nr 5/2018, II lisa.

12. Nõukogu 2020. aasta novembri määruse eelnõu muudetud tekstis pakuti välja käibemaksupõhiste omavahendite lihtsustatud ja täiustatud alternatiivne meetod. Selles võetakse arvesse meie eespool esitatud kriitikat, säilitades samas lihtsama arvutuse kui praeguse süsteemi puhul.

13. Kavandatud uus käibemaksupõhiste omavahendite arvutamine järgib käibemaksubaaside saamiseks samu protsesse nagu praegune (vt punktid 7 ja 8). Neid protsesse on lihtsustatud, eelkõige käibemaksubaaside ja kindla mitmeaastase kaalutud keskmise käibemaksumäära arvutamisel (vt 1. selgitus). Liikmesriikide osamaksete leidmiseks korrutatakse need käibemaksubaasid käibemaksupõhiste omavahendite sissenõudmismääraga (0,3% kõigi liikmesriikide puhul, nagu on märgitud Euroopa Ülemkogu 2020. aasta juuli järeldustes)⁽¹⁸⁾.

14. Kavandatud uue lihtsustatud ja täiustatud alternatiivse meetodi hindamiseks keskendusime järgmistele põhiaspektidele:

- 1) käibemaksulaekumiste netosumma ja käibemaksubaaside (sh korrigeerimised ja hüvitised) kogusumma arvutamine,
- 2) kindla mitmeaastase kaalutud keskmise käibemaksumäära arvutamine,
- 3) käibemaksudeklaratsioonide esitamine ja läbivaatamismenetlus ning
- 4) aruandlus käibemaksupõhiste omavahendite toimimise kohta.

Iga teema puhul esitame kavandatud sätteid ja oma seisukoha nende kohta.

Käibemaksulaekumiste netosummade ja käibemaksubaaside kogusumma arvutamine

15. Komisjoni sõnul on korrigeerimistel ja hüvitistel olnud käibemaksupõhiste omavahendite summale varasemalt tühine mõju (2011.–2015. aastal keskmiselt 0,5% käibemaksulaekumisest korrigeerimiste puhul ja 0,09% käibemaksubaasist hüvitiste puhul). Nende haldamine hõlmas aga keerukaid arvutusi ja nõudis nii komisjonilt kui ka liikmesriikidelt ebaproportsionaalselt palju ressursse.

16. Nõukogu määruse eelnõu artikli 3 kohaselt kaotatakse kõik hüvitised ja korrigeerimised, välja arvatud kahte liiki: need, mis on seotud käibemaksudirektiivi artiklites 6 ja 7⁽¹⁹⁾ osutatud territoriaalse kohaldamisalaga ning kõnealuse direktiivi rikkumistega. See oli juba kavandatud komisjoni 2018. aasta mai ettepanekus.

17. Territoriaalse kohaldamisalaga seotud korrigeerimised ja hüvitised on säilitatud mõne liikmesriigi ELiga ühinemise lepingute sätete tõttu⁽²⁰⁾, mis käsitlevad käibemaksupõhiste omavahendite arvutamist. Need korrigeerimised ja hüvitised rakendatakse peamiselt seetõttu, et käibemaksudirektiivi ei kohaldata teatud ELi territooriumidel (nt Kanaari saared, Ceuta ja Melilla ning Ahvenamaa) täielikult. Seetõttu ei kajastu nendel territooriumidel tehtavad tehingud liikmesriikide käibemaksulaekumistes. Omavahendite eesmärgil tuleks sellised tehingud lisada käibemaksubaasi korrigeerimiste kaudu.

18. Lisaks säilitati nõukogu ettepanekus rikkumismenetlustest tulenevad hüvitised. Need arvutatakse näiteks juhul, kui konkreetne toode või teenus on liikmesriigis käibemaksust vabastatud ja komisjon leiab, et selline maksuvabastus on vastuolus käibemaksudirektiiviga. 2019. aasta lõpus kohaldati selliseid hüvitisi üheksa liikmesriigi suhtes⁽²¹⁾. Nõukogu ettepaneku kohaselt tuleks selliseid kohandusi jätkuvalt arvesse võtta, et liikmesriigid, kes ei kohalda ELi õigust, ei saaks kasu tasumisele kuuluvate käibemaksupõhiste omavahendite summa vähendamisest. Asjaomase liikmesriigi omavahenditega seotud käibemaksuaruannet tuleks vastavalt korrigeerida kuni kõnealuse rikkumismenetluse lõpetamiseni.

⁽¹⁸⁾ Vt 12. joonealune märkus.

⁽¹⁹⁾ Nõukogu 28. novembri 2006. aasta direktiiv 2006/112/EÜ, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi (muudetud kujul), ELT L 347, 11.12.2006, lk 1.

⁽²⁰⁾ Näiteks Hispaania Kuningriigi ja Portugali Vabariigi ühinemistingimusi ja asutamislepingute muudatusi käsitleva akti (EÜT L 302, 15.11.1985, lk 23) artiklis 187 on sätestatud: „Käibemaksust laekuvate omavahenditena kajastatud maksusummad kuuluvad tasumisele täies ulatuses alates 1. jaanuarist 1986. Kõnealune summa arvutatakse ja seda kontrollitakse nii, nagu kuuluksid Kanaari saared ning Ceuta ja Melilla nõukogu 17. mai 1977. aasta kuuenda direktiivi 77/388/EMÜ (kumuleeruvate käibemaksudega seotud liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta – ühine käibemaksusüsteem) territoriaalsesse kohaldamisalasse.“

⁽²¹⁾ Saksamaa, Kreeka, Prantsusmaa, Itaalia, Küpros, Ungari, Malta, Austria ja Poola.

Meie hinnang käibemaksulaekumiste netosumma ja käibemaksubaaside kogusumma kavandatud arvutamise kohta

19. Me toetame käibemaksulaekumiste netosumma ja käibemaksubaaside kogusumma korrigeerimiste ja hüvitiste kavandatud lihtsustamist ning leiame, et see aitab vähendada nii komisjoni kui ka liikmesriikide halduskoormust, ilma et see mõjutaks oluliselt käibemaksupõhiste osamaksete täpsust.

Kindla mitmeaastase kaalutud keskmise käibemaksumäära arvutamine

20. Nõukogu määruse eelnõu artiklis 4 sätestatakse kindla mitmeaastase kaalutud keskmise käibemaksumäära arvutamiseks järgmine meetod:

- a) kaalutud keskmist käibemaksumäära tuleks vastavalt kehtivatele sätetele väljendada liikmesriigi poolt 2016. eelarveaasta kohta arvutatud protsendina;
- b) see tuleks arvutada neljanda kümnendkoha täpsusega;
- c) seda peaksid kontrollima komisjoni talitused ning see ei tohiks sisaldada teateid korrigeerimiste või hüvitistega seotud lahendamata küsimuste kohta;
- d) kui on veel lahendamata küsimusi, tuleks vahepealsel ajal kasutada kaalutud keskmist määra, mille kohta on mõnest küsimusest teatatud, ja seda tuleks käsitada ajutise mitmeaastase kaalutud keskmise määrana;
- e) kui teatatud küsimused on lahendatud, peaks saadav määr asendada ajutist mitmeaastast kaalutud keskmist käibemaksumäära ning alates 2021. eelarveaastast peaks sellest saama kindel mitmeaastane kaalutud keskmine käibemaksumäär;
- f) ajutise ja kindla kaalutud keskmise käibemaksumäära erinevuse mõju eelarvele tuleks käsitleda iga-aastase käibemaksupõhiste omavahendite saldode ja korrigeerimiste kirjendamise menetluse raames.

21. Kuigi kaalutud keskmise käibemaksumäära arvutamiseks kavandatud meetod on sama mis praegu, märgime, et saadud määra kasutatakse mitmeaastastes arvutustes ja see külmutatakse kogu mitmeaastase finantsraamistiku kestuse ajaks (vt **I. selgitus**). Kindla mitmeaastase kaalutud keskmise käibemaksumäära arvutamiseks valiti võrdlusaasta 2016, kuna selle aasta kohta on kõigis liikmesriikides olemas kõige värskemad andmed, mida komisjon on juba kontrollinud. Meie eelmiste aastate kaalutud keskmiste käibemaksumäärade ülevaade näitab, et kuigi üldine aastane suundumus oli üldiselt stabiilne, esines mõnes liikmesriigis aastate lõikes märkimisväärsed erinevusi. See võib mõjutada nende käibemaksupõhiste osamaksete täpsust, mida ei olnud võimalik parandada enne mitmeaastase finantsraamistiku perioodi lõppu.

Meie hinnang kindla mitmeaastase kaalutud keskmise käibemaksumäära kavandatud arvutamise kohta

22. Leiame, et käibemaksupõhiste omavahendite praegust arvutamist tuleks lihtsustada. Selline lihtsustamine peaks siiski olema tasakaalus vajadusega säilitada liikmesriikide osamaksete piisav täpsus.

23. Toetame nõukogu ettepanekut, sealhulgas iga liikmesriigi kohta kindla mitmeaastase kaalutud keskmise käibemaksumäära arvutamist, ning selle kasutamist kogu mitmeaastase finantsraamistiku perioodil. Märgime, et võrdlusaastaks valiti 2016. Kuigi me mõistame põhjuseid, miks kindla mitmeaastase kaalutud keskmise käibemaksumäära kindlaksmääramiseks kasutati ühtainsat aastat, on oht, et valitud aasta ei pruugi olla mõne liikmesriigi jaoks representatiivne.

24. Leiame, et kavandatud lihtsustatud meetodi puhul on vaja piisavalt täpset kaalutud keskmist käibemaksumäära tagamiseks, et iga liikmesriigi osamakse vastab asjakohaselt tema käibemaksubaasile. Kavandatud meetodi kohaselt, kui liikmesriik muudab oluliselt oma käibemaksumäärasid, ei võetaks kaalutud keskmise käibemaksumäära puhul (mida kasutatakse käibemaksupõhiste omavahendite summa kindlaksmääramiseks) neid muudetud käibemaksumäärasid arvesse. Selle tulemusena ei kajastaks käibemaksubaas täpselt kõigi maksustatavate tehingute koguväärtust ning liikmesriigi osamakse arvutatud summa ei kajastaks liikmesriigi uut käibemaksupoliitikat.

25. Selle ohu leevendamiseks peaks nõukogu kaaluma võimalust võtta oma ettepanekus kasutusele mehhanism kindla mitmeaastase kaalutud keskmise käibemaksumäära läbivaatamiseks ja võimalikuks ümberarvutamiseks nende liikmesriikide puhul, kelle käibemaksupõhiseid osamakseid mõjutaks oluliselt kindla keskmise käibemaksumäära kasutamine tegeliku kaalutud keskmise käibemaksumäära asemel.

26. Selline mehhanism tuleks käivitada teatavate oluliste muudatuste korral (mida võiks tuvastada selliste näitajate abil nagu käibemaksumäärade ja/või maksustatavate tehingute ja/või käibemaksulaekumise olulised muutused). Kui ümberarvutatud tegelik kaalutud keskmine käibemaksumäär erineb kindlast mitmeaastastest kaalutud keskmisest käibemaksumäärast rohkem kui teatava eelnevalt kindlaksmääratud olulise piirmäära võrra, peaks esimene viimase asendama.

27. Selline mehhanism hoiaks ära liikmesriikide käibemaksupoliitika muutmisest tulenevad käibemaksupõhiste osamaksete moonutusel mitmeaastase finantsraamistiku perioodil. Komisjon peaks võtma vastu rakendusaktid, milles kirjeldatakse üksikasjalikumalt kõnealuse mehhanismi kohaldamise korda.

Käibemaksudeklaratsioonide esitamine ja läbivaatamismenetlus

28. Nõukogu määruse eelnõu artiklis 7 on liikmesriikidele käibemaksudeklaratsioonide (sealhulgas eelmise aasta käibemaksubaas ja eelmiste aastate muudetud käibemaksubaas) esitamiseks jäetud sama tähtaeg (iga aasta 31. juuli), mis on ette nähtud kehtiva süsteemiga. Samuti nähakse ette võimalus seda tähtaega pikendada, kui liikmesriigid ei suuda sellest kinni pidada neist mitteolenevate erandlike asjaolude tõttu.

29. Kavandatava artikliga 9 kehtestatakse kord juhtudeks, kui komisjon ei nõustu liikmesriikide käibemaksudeklaratsioonides esitatud korrigeerimistega (vt punktid **15–18**). Mittenõustumine esitatakse ametlikus kirjas.

30. Selle menetluse kohaselt võib asjaomane liikmesriik paluda komisjonil kõnealune korrigeerimine läbi vaadata kahe kuu jooksul alates eespool nimetatud kirja kuupäevast. Läbivaatamine peaks lõppema komisjoni otsusega, mis võetakse vastu kolme kuu jooksul alates liikmesriigi taotlusest. Sellest menetlusest tulenevaid korrigeerimisi tuleks arvesse võtta tulevastes käibemaksuaruannetes.

31. Läbivaatamismenetlus ega liikmesriigi poolt komisjoni otsuse tühistamiseks võetud õiguslikud meetmed ei mõjuta selle riigi kohustust teha õigusaktis ette nähtud tähtjaks kättesaadavaks korrigeerimistele vastav käibemaksupõhiste omavahendite summa.

Meie hinnang käibemaksudeklaratsioonide esitamist ja läbivaatamise korda käsitleva ettepaneku kohta

32. Võtame teadmiseks, et lisatud on säte, millega pikendatakse käibemaksudeklaratsioonide esitamise tähtaega juhtudel, kui liikmesriigid ei suuda sellest kinni pidada neist mitteolenevate erandlike asjaolude tõttu.

33. Võtame teadmiseks, et kasutusele on võetud läbivaatamismenetlus selliste juhtumite käsitlemiseks, mille puhul komisjon ei nõustu liikmesriikide käibemaksudeklaratsioonides esitatud korrigeerimistega. See menetlus tähendab, et komisjon vaatab korrigeerimised läbi ja võtab otsuse vastu kolme kuu jooksul alates liikmesriigi taotlusest. Liikmesriik võib esitada selle otsuse peale tühistamishagi.

34. See uus läbivaatamismenetlus võib anda liikmesriikidele täiendava võimalus vaidlustada Euroopa Liidu Kohtus komisjoni otsus, millega läbivaatamismenetlus lõpetatakse. Samas võib see oluliselt koormata ka käibemaksupõhiste omavahendite haldamist komisjoni poolt.

Aruandlus käibemaksupõhiste omavahendite süsteemi toimimise kohta

35. Nõukogu määruse eelnõu uues artiklis 13a kohustatakse komisjoni koostama hiljemalt 1. jaanuariks 2025 aruanne käibemaksupõhiste omavahendite süsteemi toimimise kohta.

36. Selles aruandes tuleks märkida nende liikmesriikide arv, kes veel kohaldavad kaalutud keskmist käibemaksumäära, mille kohta tuleb esitada teated lahendamata küsimuste kohta (vt punkti **20** alapunktid **d** ja **e**), ning mis tahes muudatused liikmesriikide käibemaksumäärades. Lisaks peaks see sisaldama hinnangut käibemaksupõhiste omavahendite süsteemi ja eelkõige kindla mitmeaastase kaalutud keskmise käibemaksumäära tõhususe ja asjakohasuse kohta. Aruandega peaks komisjon uuematele andmetele tuginedes tegema ka ettepaneku kindla mitmeaastase kaalutud keskmise käibemaksumäära muutmiseks.

Meie hinnang käibemaksupõhiste omavahendite süsteemi toimimist käsitleva aruandluse ettepaneku kohta

37. Toetame seda, et komisjonile on kehtestatud kohustus esitada enne mitmeaastase finantsraamistiku lõppu aruanne käibemaksupõhiste omavahendite süsteemi tõhususe ja piisavuse kohta ning kaalutud keskmise käibemaksumäära läbivaatamise võimaluse kohta.

38. Aruande hindamisel võiks komisjon kasutada ka meie välja pakutud menetlust, et teha kindlaks, kas läbivaatamismehhanism tuleb aktiveerida (vt punktid **22–27**). See hõlmaks selliste näitajate hindamist, mida kasutatakse käivitavate sündmuste jälgimiseks, tegeliku kaalutud keskmise käibemaksumäära ümberarvutamist ja vajaduse korral kindla mitmeaastase kaalutud keskmise käibemaksumäära muutmist nende liikmesriikide puhul, kelle käibemaksupõhiste osamakset mõjutaks oluliselt selle kasutamine tegeliku kaalutud keskmise käibemaksumäära asemel.

39. **Lisas** on esitatud nõukogu määruse eelnõu teatavate sätete kohta esitatud muudatusettepanekud. Need puudutavad eespool kirjeldatud küsimusi ja mõningaid väiksemaid täiendavaid redaktsioonilisi soovitusi.

JÄRELDUS

40. Oleme mitmel korral kirjutanud käibemaksupõhiste omavahendite arvutamise keerukusest. Oma arvamuses nr 5/2018 märkisime, et komisjoni 2018. aasta mai ettepanek sisaldas lihtsat arvutusmeetodit, kuid leidsime, et lihtsustatud käibemaksupõhiste osamaksete arvutamisel kasutatud eeldustes ei järgita ettepanekus kirjeldatud meetodi teatud arvutusetappe.

41. 2020. aasta novembris tegi nõukogu ettepaneku käibemaksupõhiste omavahendite arvutamise lihtsustatud ja täiustatud alternatiivse meetodi kohta. Ettepanekuga kaotatakse enamik korrigeerimisi ja hüvitisi, nagu oli juba kavandatud komisjoni 2018. aasta mai ettepanekus, ning võetakse kasutusele kindel mitmeaastane kaalutud keskmine käibemaksusumäär.

42. Me toetame nõukogu ettepanekut, mis lihtsustab märkimisväärselt liikmesriikide käibemaksupõhiste osamaksete praegust arvutamismeetodit. Oleme siiski tuvastanud ohu, et kindel mitmeaastane kaalutud keskmine käibemaksusumäär (külmutatud 2016. aasta väärtuses) ei pruugi olla teatud liikmesriikide puhul mõnel (tulevasel) aastal representatiivne. Seega ei pruugi see tagada, et liikmesriikide käibemaksubaasid ja nendega seotud osamaksed on piisavalt täpsed.

43. Meie arvates tuleks käesoleva ettepaneku parandamiseks kaaluda mehhanismi kindla mitmeaastase kaalutud keskmise käibemaksusumäära läbivaatamiseks, et käibemaksusumäär ümber arvutada nende liikmesriikide puhul, kelle käibemaksupõhiseid osamakseid mõjutaks oluliselt kindla keskmise käibemaksusumäära kasutamine tegeliku kaalutud keskmise käibemaksusumäära asemel. Selline mehhanism hoiaks ära liikmesriikide käibemaksupoliitika muutmisest tulenevad käibemaksupõhiste osamaksete moonutused mitmeaastase finantsraamistiku perioodil.

Kontrollikoda võttis käesoleva arvamuse vastu 8. detsembril 2020 Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel
president
Klaus-Heiner LEHNE

LISA

Meie muudatusettepanekud käibemaksupõhiseid omavahendeid käsitleva nõukogu määruse eelnõu kohta

Ettepanek nõukogu määruse (EL, Euratom) kohta, millega muudetakse 29. mai 1989. aasta määrust (EMÜ, Euratom) nr 1553/89 käibemaksust laekuvate omavahendite kogumise kindla ühtse korra kohta (dokument 12771/20, institutsioonidevaheline toimik 2018/0133 (NLE))		
Viide kavandatavatele sätetele	Kontrollikoja ettepanek/kavandatud muudatus	Kommentaariid
Artikkel 4	Tuleks kaaluda mehhanismi kindla mitmeaastase kaalutud keskmise käibemaksumäära läbivaatamiseks, et vältida liikmesriikide käibemaksupoliitika muutmisest tulenevaid käibemaksupõhiste osamaksete moonutusi mitmeaastase finantsraamistiku perioodil.	Vt üksikasju punktides 22–27 .
Artikli 9 lõige 1	Enne teise lõigu viimast lauset tuleks lisada järgmine lause: „Komisjoni kirjas nimetatud parandus tuleks lisada järgmisse käibemaksuaruandesse.“	Täpsustame, et kui komisjon ja liikmesriik ei jõua kokkuleppele, tuleks käibemaksupõhiste omavahendite arvutamisel arvesse võtta korrigeerimise summat, mille komisjon on liikmesriigile edastanud. See tuleks viivitamata lisada liikmesriigi järgmisesse käibemaksuaruandesse ja säilitada sellisena seni, kuni erimeelsus on lahendatud.
Artikli 10 lõige 1	Tuleks lisada viide artikli 3 lõike 2 punktile c.	Täielikkuse huvides teeme ettepaneku viidata ka rikkumistega seotud korrigeerimistele ja hüvitistele (vt punktid 16 ja 18).
Artikli 11 lõige 2	Viide artikli 4 lõikele 3 tuleks välja jätta.	Kuna kavandatav artikkel 4 sisaldab ainult kahte lõiget ja kaalutud keskmise käibemaksumäära arvutamist on üksikasjalikult kirjeldatud artikli 4 lõikes 2, ei ole viide artikli 4 lõikele 3 vajalik.
Artikkel 13a	See säte tuleks läbi vaadata, et lisada märkus, et aruanne sisaldab hinnangut läbivaatamisprotsessi tõhususe kohta ning meetmeid selle tulevase kohaldamise parandamiseks.	Vt üksikasju punktis 38 .