



EUROOPA
KONTROLLIKODA

ET

Arvamus 2/2021

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 322)

**ettepaneku kohta võtta vastu
Euroopa Parlamendi ja
nõukogu määrus, millega
luuakse Brexitiga kohanemise
reserv [COM(2020) 854 final]**

Sisukord

| | Punkt |
|--|-------|
| Sissejuhatus | 01–06 |
| Märkused | 07–38 |
| Rahavoogude juhtimine | 08–09 |
| Omavahendite kättesaadavaks tegemise eeskirjad | 10–13 |
| Viiviseid käsitlevad normid | 14–18 |
| Traditsiooniliste omavahendite nende summade haldamine, mida ei ole võimalik sisse nõuda | 19–24 |
| Vaidluste lahendamise kord | 25–35 |
| Eri omavahendite haldamise eeskirjade kooskõla | 36–38 |
| Järeldus | 39–42 |
| Lisa. Ettepanekusse tehtud muudatusettepanekud | |

EUROOPA KONTROLLIKODA,

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

võttes arvesse komisjoni ettepanekut võtta vastu nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL, Euratom) nr 609/2014, et suurendada prognoositavust liikmesriikide jaoks ja selgitada vaidluste lahendamise menetlusi traditsiooniliste, käibemaksupõhiste ja kogurahvatulul põhinevate omavahendite kättesaadavaks tegemisel (COM(2021) 327 final, 25.6.2021, 2021/0161 (NLE)),

võttes arvesse 6. juulil 2021 laekunud nõukogu taotlust arvamuse esitamiseks,

võttes arvesse nõukogu 14. detsembri 2020. aasta otsust (EL, Euratom) 2020/2053 (mis käsitleb Euroopa Liidu omavahendite süsteemi ning millega tunnistatakse kehtetuks otsus 2014/335/EL, Euratom)¹,

võttes arvesse nõukogu määrust (EL, Euratom) nr 609/2014 meetodite ja menetluse kohta, millega tehakse kättesaadavaks traditsioonilised, käibemaksupõhised ja kogurahvatulul põhinevad omavahendid, ning muude sularahavajaduste rahuldamiseks vajalike meetmete kohta², mida on viimati muudetud 17. mai 2016. aasta määrusega (EL, Euratom) nr 2016/804³,

võttes arvesse nõukogu määrust (EMÜ, Euratom) nr 1553/89 käibemaksust laekuvate omavahendite kogumise kindla ühtse korra kohta⁴, mida on viimati muudetud nõukogu 30. aprilli 2021. aasta määrusega (EL, Euratom) nr 2021/769⁵,

võttes arvesse nõukogu 30. aprilli 2021. aasta määrust (EL, Euratom) 2021/768, millega kehtestatakse Euroopa Liidu omavahendite süsteemi rakendusmeetmed ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL, Euratom) nr 608/2014⁶;

võttes arvesse nõukogu 30. aprilli 2021. aasta määrust (EL, Euratom) nr 2021/770, mis käsitleb ringlusse võtmata plastpakendijäätmetel põhinevate omavahendite arvutamist, nimetatud omavahendite kättesaadavaks tegemise meetodeid ja

¹ ELT L 424, 15.12.2020, lk 1.

² ELT L 168, 7.6.2014, lk 39.

³ ELT L 132, 21.5.2016, lk 85.

⁴ EÜT L 155, 7.6.1989, lk 9.

⁵ ELT L 165, 11.5.2021, lk 9.

⁶ ELT L 165, 11.5.2021, lk 1.

menetlusi, rahavajaduste rahuldamise meetmeid ning kogurahvatulul põhinevate omavahendite teatavaid aspekte⁷, ning

võttes arvesse Euroopa Kontrollikoja varasemaid arvamusi⁸ ELi omavahendite süsteemi kohta, eelkõige arvamusi nr 7/2015 ja 5/2018.

ON VASTU VÕTNUD JÄRGMISE ARVAMUSE:

⁷ ELT L 165, 11.5.2021, lk 15.

⁸ Arvamused nr 11/2020 (ELT C 26, 22.1.2021, lk 1), 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 19.12.2014, lk 1), nr 2/2012 (ELT C 112, 18.4.2012, lk 1), nr 2/2008 (EÜT C 192, 29.7.2008, lk 1), nr 2/2006 (EÜT C 203, 25.8.2006, lk 50), nr 4/2005 (EÜT C 167, 7.7.2005, lk 1) ja nr 7/2003 (EÜT C 318, 30.12.2003, lk 1).

Sissejuhatus

01 Euroopa Liidu (EL) eelarve rahastamise süsteemi ei ole alates 1988. aastast oluliselt reformitud. Viimase 33 aasta jooksul on peamised tulukategooriad olnud traditsioonilised omavahendid ning käibemaksupõhised ja kogurahvatulul põhinevad omavahendid.

02 Mitmeaastase finantsraamistiku (2021–2027) kontekstis jõustus 1. juunil 2021 uus omavahendeid käsitlev otsus⁹ ja seda on kohaldatud tagasiulatuvalt alates 1. jaanuarist 2021 pärast seda, kui ratifitseerimisprotsess liikmesriikides oli lõpule viidud. ELi rahastamise reformitud süsteemis säilitati kolm olemasolevat tuluallikat, kuid neist kahe puhul (traditsioonilised omavahendid ja käibemaksupõhised omavahendid) tehti mõningaid muudatusi. Samuti võeti kasutusele uus omavahend, mis põhineb ringlusse võtmata plastpakendijäätmete koguse põhjal arvutatud riiklikul osamaksel.

03 Kehtivas õigusraamistikus, millega rakendatakse omavahendeid käsitlevat otsust, on kaks määrust omavahendite kättesaadavaks tegemise kohta: üks traditsiooniliste omavahendite, käibemaksupõhiste omavahendite ja kogurahvatulul põhinevate omavahendite jaoks (omavahendite kättesaadavaks tegemise määrus)¹⁰ ning teine ringlusse võtmata plastpakendijäätmetel põhinevate uute omavahendite jaoks.¹¹ Samuti on olemas eraldi määrus, mis hõlmab mõningaid käibemaksupõhiste omavahendite kogumise korra aspekte¹².

04 Omavahendite kättesaadavaks tegemise määrus on ELi rahastamissüsteemi alustala ja sellega kehtestatakse menetlused eespool nimetatud kolme omavahendi ELi eelarve jaoks kättesaadavaks tegemiseks. Omavahendite kättesaadavaks tegemise määruse eesmärk on tagada omavahendite õigeaegne kogumine, tagades samal ajal liikmesriikidele võrdsed tingimused. Omavahendite kättesaadavaks tegemise määruse praegune versioon jõustus 1. oktoobril 2016 ja seda kohaldati tagasiulatuvalt alates 1. jaanuarist 2014.

⁹ Nõukogu otsus (EL, Euratom) 2020/2053 (vt **1** joonealune märkus).

¹⁰ Nõukogu määrus (EL, Euratom) nr 609/2014 (vt **2** ja **3** joonealune märkus).

¹¹ Nõukogu määrus (EL, Euratom) nr 2021/770 (vt **7** joonealune märkus).

¹² Nõukogu määrus (EMÜ, Euratom) nr 1553/89 (vt **5** joonealune märkus).

05 Komisjon esitas 25. juunil 2021 ettepaneku¹³ võtta vastu nõukogu määrus, millega muudetakse omavahendite kättesaadavaks tegemise määrust, et suurendada liikmesriikide jaoks prognoositavust ja selgitada vaidluste lahendamise menetlusi omavahendite kättesaadavaks tegemisel (edaspidi „ettepanek“). See on vastus nõukogu 2020. aasta juuli¹⁴ järeldustele, milles kutsuti komisjoni üles hindama ettepanekut eespool nimetatud määruse läbivaatamiseks, et lahendada mõned omavahendite kättesaadavaks tegemisega seotud probleemid. 6. juulil 2021 palus nõukogu meil esitada ettepaneku kohta arvamuse.

06 Käesolevas arvamuses hinnatakse, kas kavandatud omavahendite kättesaadavaks tegemise määruse uued sätted on kooskõlas eesmärgiga parandada omavahendite kättesaadavaks tegemise korda, nagu komisjon on oma ettepanekus ette näinud. Meie hindamises võetakse arvesse ettepaneku võimalikku mõju ELi eelarvele, üldiseid sisekontrollipõhimõtteid ning meie varasemate aastaaruannete ja arvamuste omavahendite valdkonda puudutavaid tulemusi. Oma arvamuses esitame komisjonile ja seadusandjatele kaalumiseks soovitusi.

¹³ COM(2021) 327 final, 25.6.2021.

¹⁴ EUCO 10/20, Euroopa Ülemkogu erakorralise kohtumise (17., 18., 19., 20. ja 21. juuli 2020) järeldused, punkt 142.

Märkused

07 Meie märkused ettepaneku kohta on rühmitatud järgmistesse valdkondadesse, mis hõlmavad komisjoni kavandatud muudatusi, mida peame kõige olulisemateks (viidates asjakohastele sätetele):

- a) rahavoogude juhtimine (artikli 9 lõige 1);
- b) omavahendite kättesaadavaks tegemise eeskirjad (artikli 10a lõige 2 ja 10b lõige 5);
- c) viiviste kord (artikli 12 lõige 3 ja artikli 12 lõige 5);
- d) traditsiooniliste omavahendite nende summade haldamine, mida ei ole võimalik sisse nõuda (artikli 13 lõige 2);
- e) vaidluste lahendamise kord (artikli 10b lõige 7, artikli 13 lõige 5 ja artikkel 13b);
- f) eri omavahendite haldamise eeskirjade järjepidevus.

Rahavoogude juhtimine

08 Ettepanekus nähakse ette võimalus, et komisjon avab enda valitud finantseerimisasutuses **keskse omavahendite konto**, et koguda makseid liikmesriikidelt¹⁵. See täiendaks või asendaks praegust kahetasandilist süsteemi, mis hõlmab liikmesriikide riigikassades või keskpankades komisjoni nimel avatud kontode haldamist ning kommertspankades komisjoni nimel avatud kontode haldamist. Süsteem hõlmab suurt hulka liikmesriikidelt komisjonile tehtavaid erineva suurusega pangaülekandeid, mis tehakse komisjoni taotlusel. Kavandatav komisjoni tsentraliseeritud rahavoogude juhtimine hakkab tulevikus toimima vabatahtlikkuse alusel ja vastavalt liikmesriikide esitatud taotlustele.

Meie hinnang rahavoogude juhtimise kavandatud muudatustele

09 Keskne omavahendite konto lihtsustaks rahavoogude juhtimise süsteemi ja võimaldaks kasutada rahahalduses ühendatud käsitusviisi. See võib vähendada liikmesriikidelt komisjonile tehtavate pangaülekannete arvu ja sagedust. Kuigi see uus mudel võib vähendada halduskoormust, mis kaasneb mitme pangakonto

¹⁵ Omavahendite kättesaadavaks tegemise määruse muutmise ettepaneku artikli 9 lõige 1.

kasutamise, märgime, et ettepanekut ei toeta üksikasjalik kulude-tulude analüüs, mis käsitleks tsentraliseeritud rahavoogude juhtimise mõju nii komisjoni kui ka liikmesriikide jaoks. Lisaks ei ole veel koostatud üksikasju selle kohta, kuidas kõnealune tsentraliseeritud rahavoogude juhtimise süsteem praktikas toimiks. Seetõttu ei saa me täielikult hinnata, kas kavandatud omavahendite kättesaadavaks tegemise määruse muudatusega oleks võimalik parandada omavahendite kättesaadavaks tegemist.

Omavahendite kättesaadavaks tegemise eeskirjad

10 Ettepanekuga nähakse liikmesriikidele ette võimalus teha **käibemaksupõhiste ja kogurahvatulul põhinevate omavahendite ettemakseid**, eelkõige juhul, kui ELi eelarvet muudetakse aasta lõpus¹⁶. Tegemist on olemasoleval haldustaval põhineva erandmenetlusega, mille komisjon peab heaks kiitma liikmesriikide nõuetekohaselt põhjendatud taotluse alusel, millest on eelnevalt vähemalt kolm nädalat ette teatatud. Liikmesriigid taotlevad ettemakseid peamiselt oma riigisisestest eelarvemenetlustest tulenevalt. Mõned liikmesriigid eelistavad osamaksete tegemist samal ELi eelarveaastal, mille jaoks osamakset taotletakse, isegi kui rahastamisnõudes on ette nähtud, et omavahendid tehakse kättesaadavaks järgmise aasta jaanuaris.

11 Samuti teeb komisjon ettepaneku **lükata eelmiste eelarveaastate käibemaksupõhiste ja kogurahvatulul põhinevate omavahendite korrigeerimise (edaspidi „saldod”) kättesaadavaks tegemise tähtaeg edasi** selle aasta juunist, mil komisjon teavitas liikmesriike kõnealustest summadest (aasta N+1), järgmise aasta märtsini (aasta N+2)¹⁷. Need saldod hõlmavad kogusumma ümberjaotamist liikmesriikide vahel, sõltuvalt nende osakaalust kogurahvatulul põhinevates omavahendites.

Meie hinnang omavahendite kättesaadavaks tegemise kavandatavate eeskirjade kohta

12 Leiame, et ettemaksete kohta esitatud sätted on positiivne samm, kuna nendega muudetakse olemasolevad tavad ametlikuks ja tagatakse liikmesriikidele suurem õiguskindlus. Samuti on need ELi eelarve suhtes neutraalsed, sest kõik ettemaksetega seotud lisakulud (nt negatiivse intressi) kannavad liikmesriigid.

¹⁶ Omavahendite kättesaadavaks tegemise määruse muutmise ettepaneku artikli 10a lõige 2.

¹⁷ Omavahendite kättesaadavaks tegemise määruse muutmise ettepaneku artikli 10b lõige 5.

13 Toetame käibemaksupõhiste ja kogurahvatulul põhinevate omavahendite saldode kättesaadavaks tegemise tähtaja pikendamist, kuna sellega tagatakse, et liikmesriikide tehtavad maksed on prognoositavamad ja võivad hõlbustada riigisiseseid eelarvemenetlusi. Oleme varem toetanud kavandatud menetlust, et jätta rohkem aega teatamise kuupäeva ja selle kuupäeva vahele, mil liikmesriigid peavad summad kättesaadavaks tegema¹⁸. Kuigi ettepanek on ELi eelarve suhtes neutraalne, vähendab see veelgi liikmesriikide eelarve- ja likviidsusalast ebakindlust ning parandab seega omavahendite süsteemi toimimist.

Viiviseid käsitlevad normid

14 Ettepanekuga suurendatakse omavahendite hilinevad maksetelt viivisesummade sissenõudmisest loobumise piirmäär 500 eurolt 1000 eurole¹⁹, et muuta sissenõudemenetlused kulutõhusamaks. Samuti laiendatakse sellega omavahenditega seotud maksete puhul viiviste ülemmäärade kehtivat piirangut – praegu kuni 16 protsendipunkti – vanadele juhtumitele, mille puhul kehtivate eeskirjade kohaselt ülempiiri ei kohaldata²⁰. Varem kogusid mõned liikmesriigid hilinevad maksetelt väga suuri intressisummasid, mis põhinesid omavahendite kättesaadavaks tegemise määruises sätestatud eeskirjadel (iga viivitatud kuu eest kogunenud intressimäär oli 0,25 protsendipunkti).

15 Et vältida ebaproportsionaalsete intressisummade kuhjumist, kehtestati juba omavahendite kättesaadavaks tegemise määruise eelmise muudatusega²¹ intressimäärade tõstmisele piirang (kuni 16 protsendipunkti) omavahendite kättesaadavaks tegemise tähtaja ületamise korral. See kehtis omavahendite hilinevad maksete suhtes, mis tuli tasuta alates 1. oktoobrist 2016. Oleme varasemalt juba pidanud positiivseks ettepanekut piirata maksimaalset intressimäärade tõusu²².

16 Ettepanekuga laiendatakse intressitõusu ülempiiri juhtudele, mille suhtes kehtivat ülemmäärade ei kohaldata, st juhtudele, mis hõlmavad selliste omavahendite hilinevad maksmist, mille maksetähtaeg oli enne 1. oktoobrit 2016. Komisjoni hinnangul tooks see ettepanek kaasa ELi eelarvesse laekuva intressitulu võimaliku

¹⁸ Meie arvamuse nr 7/2015 punkt 11.

¹⁹ Omavahendite kättesaadavaks tegemise määruise muutmise ettepaneku artikli 12 lõige 3.

²⁰ Omavahendite kättesaadavaks tegemise määruise muutmise ettepaneku artikli 12 lõige 5.

²¹ Nõukogu määrus (EL, Euratom) nr 2016/804 (vt 3 joonealune märkus).

²² Meie arvamuse nr 7/2015 punkt 17.

vähendamise 27,5 miljoni euro võrra aastas. Aastatel 2015–2019 moodustasid vaid viis liikmesriiki enam kui 70% maksmata viivistest.

Meie hinnang kavandatud viiviseid käsitlevatele normidele

17 Meie hinnangul on viivise arvestamisest loobumise piirmäära kahekordistamine positiivne samm, mis tõenäoliselt muudab sissenõudemenetluse kulutõhusamaks. Leidsime, et selline suurenemine tooks kasu ainult seitsmele juhtumile 94-st aastast²³ ja avaldaks seega vaid piiratud mõju. Sellegipoolest mõistame, et viiviste süsteem peaks pakkuma liikmesriikidele ka tugevaid stiimuleid õigeaegseks maksmiseks.

18 Me oleme nõus, et viiviste ülemmäära piirangu kavandatud laiendamine lihtsustab praegust süsteemi tervikuna, kuid soovime toonitada asjaolu, et see võib tuua kasu ka liikmesriikidele, kes ei ole täitnud oma kohustust teha maksed õigel ajal.

Traditsiooniliste omavahendite nende summade haldamine, mida ei ole võimalik sisse nõuda

19 Liikmesriigid koguvad tollimakse, registreerivad need eriotstarbelistel kontodel, ja teevad need igakuiselt ELile kättesaadavaks. Importija poolt kindlaksmääratud, kuid veel tasumata tollimakse kajastatakse liikmesriikide eraldi raamatupidamisarvestuses. Selleks võib olla mitu põhjust, näiteks importija kaebus otsuse peale, millega määratakse kindlaks tollivõlg, tegemata makse või importija maksejõuetus.

20 Eraldi raamatupidamisarvestusse kantud summad tuleks tunnistada sissenõutamatuks, kui riigi ametiasutused leiavad, et neid ei ole võimalik sisse nõuda, ning need tuleks lugeda sissenõutamatuks mitte hiljem kui viis aastat pärast summa kindlaksmääramise kuupäeva. Kõigil juhtudel, kui sissenõutamata jätmise põhjused on seostatavad liikmesriikidega, nõudes seega, et liikmesriigid teeksid need summad ELi eelarve jaoks kättesaadavaks. Kohtuotsuse edasikaebamise või osalise tasumise korral algab viieaastane tähtaeg kas lõpliku kohtuotsuse tegemise või viimase makse tegemise kuupäevast²⁴.

²³ Keskmise näitaja põhineb tabelil, mille komisjon esitas viiviste kohta 2018., 2019. ja 2020. aastal.

²⁴ Nõukogu määruse (EL, Euratom) nr 609/2014 artikli 13 lõige 2.

21 Oma eelmistes aastaaruannetes²⁵ teatasime püsivatest puudustest teatavate liikmesriikide eraldi raamatupidamisarvestuse haldamisel, nt võlgade mahakandmine või hilinevad kajastamine raamatupidamissüsteemis ja viivitused võlgade sissenõudmisel. ELi 2020. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandes oli eraldi raamatupidamisarvestuses kajastatud nõuete kogumaht 1,4 miljardit eurot ja selle suhtes kohaldati 892 miljoni euro suurust väärtuse vähendamist, mis hõlmas ka neid tollimaksude summasid, mida ei ole võimalik sisse nõuda (2019. aastal olid samad koondnäitajad vastavalt 1,6 miljardit eurot ja 931 miljonit eurot)²⁶.

22 Et parandada juhtimist ja vältida viiviste kuhjumist vanade juhtumite puhul (vt punktid **13–17**), teeb komisjon ettepaneku kehtestada **üldine tähtaeg (10 aastat) sissenõutamatute võlasummade kustutamiseks eraldi raamatupidamisarvestusest**, eesmärgiga tagada, et juhtumeid hinnatakse ja need korrigeeritakse mõistliku aja jooksul, olenemata pooleliolevatest kohtuasjadest või osalistest maksetest²⁷. Seda ettepanekut ei toeta ükski hinnang, mis näitaks, et selline muudatus parandaks traditsiooniliste omavahendite haldamist.

Meie hinnang kavandatud muudatustele traditsiooniliste omavahendite selliste summade haldamises, mida ei ole võimalik sisse nõuda

23 Kuigi kavandatud muudatuse tulemuseks on traditsiooniliste omavahendite eraldi raamatupidamisarvestusse kirjendatud tollivõlgade märkimisväärne vähenemine, ei muuda see tõenäoliselt liikmesriikide omavahendite haldamist lihtsamaks. Kavandatud muudatusega kaasneb komisjonile täiendav koormus, kuna komisjon peaks hindama, kas liikmesriigid on rahaliselt vastutavad juhtumite puhul, mida puudutavad kohtuasjad ei ole veel lõppenud. Sellistel juhtudel võidakse võlg lõpliku kohtuotsusega tühistada.

24 Meie arvates ei ole näidatud, mil määral muudavad kavandatud muudatused ka tegelikkuses traditsiooniliste omavahendite kättesaadavaks tegemise süsteemid

²⁵ Vt meie aastaaruanded alates 2012. aastast, nt meie 2019. aasta aruande punkt 3.9, 2018. aasta aruande punkt 4.10, 2017. aasta aruande punkt 4.15 ja 2016. aasta aruande punkt 4.15.

²⁶ COM(2021) 381 final, 30.6.2021.

²⁷ Omavahendite kättesaadavaks tegemise määruse muutmise ettepaneku artikli 13 lõige 2 (viies lõik).

tõhusamaks. Nagu me oma eelmistes aastaaruannetes²⁸ oleme märkinud, peaks komisjon ennekõike parandama nende kontode haldamist, võttes pidevaid meetmeid mitte ainult selleks, et selgitada sissenõudmata jäänud kindlaksmääratud tollimaksude kirjendamise eeskirju, vaid ka selleks, et pakkuda liikmesriikidele asjakohast tuge nende kohaldamisel. Lisaks peaks komisjon tõhustama liikmesriikide tolliasutuste koostatud eraldi raamatupidamisarvestuse järelevalvet.

1. soovitus. Kaaluda üldise tähtaja kehtestamist sissenõutamatute võlgade kustutamiseks traditsiooniliste omavahendite eraldi raamatupidamisarvestusest

Kuna ei ole tõendatud, et kõnealune omavahendite kättesaadavaks tegemise määruse muutmise ettepanek muudaks omavahendite haldamise ELi ja liikmesriikide tasandil tõhusamaks, teeme ettepaneku kaaluda uuesti üldise tähtaja kehtestamist sissenõutamatute võlgade eemaldamiseks traditsiooniliste omavahendite eraldi raamatupidamisarvestusest.

Vaidluste lahendamise kord

25 Praeguse omavahendite kättesaadavaks tegemise määrusega ei nähta liikmesriikidele ette ühtegi läbivaatamismenetlust, et lahendada lahkarvamusi komisjoniga omavahendite kättesaadavaks tegemise küsimuses. Liikmesriigid võivad siiski esitada alusetu rikastumise hagi Euroopa Liidu Kohtule, et vaidlustada maksed. Sellisel juhul peavad liikmesriigid tõendama komisjonipoolset rikastumist ja iseenda vaesumist, mida on raske tõendada liikmesriikide kohustuste tõttu, mis tulenevad omavahendeid reguleerivast ELi õigusest²⁹.

26 Ettepanekuga kehtestatakse uus **läbivaatamismenetlus traditsioonilisi ja käibemaksupõhiseid omavahendeid käsitlevate vaidluste lahendamiseks** liikmesriikide ja komisjoni vahel³⁰. Uue menetlusega nähakse ette struktureeritud dialoog vaidlustatud summade üle, et hõlbustada kokkuleppe saavutamist.

²⁸ Vt näiteks 2018. aasta aastaaruande soovitus 4.2, 2015. aasta aastaaruande 2. soovitus ja 2014. aasta aastaaruande 4. soovitus.

²⁹ Euroopa Liidu Kohtu otsus kohtuasjas C-575/18 (Tšehhi Vabariik vs. Euroopa Komisjon), punktid 82–85.

³⁰ Omavahendite kättesaadavaks tegemise määruse muutmise ettepaneku artikli 10b lõige 7, artikli 13 lõige 5 ja artikkel 13b.

Läbivaatamismenetlus ei mõjuta liikmesriikide kohustust maksta oma osamaksud seadusest tulenevateks tähtaegadeks.

27 Kui liikmesriik ja komisjon ei jõua traditsiooniliste omavahendite või käibemaksupõhiste osamaksete summade osas kokkuleppele, nähakse ettepanekus ka ette, et liikmesriigid võivad omavahendite kättesaadavaks tegemisel **väljendada komisjoni seisukoha suhtes reservatsioone**. Selle tulemusena katkeb periood, mille eest arvestatakse viiviseid³¹. Neid reservatsioonidega hõlmatud makseid kasutatakse juba praeguses süsteemis, mis põhineb kehtival taval.

28 Ettepanekus on sätestatud teistsugune läbivaatamismenetluse kord (sealhulgas tähtajad, mille jooksul liikmesriigid peavad esitama taotlusi ja komisjon esitama märkusi), sõltuvalt asjaomase omavahendi liigist (vt [tabel 1](#)).

Tabel 1. Menetluslikud erinevused käibemaksupõhiste ja traditsiooniliste omavahendite läbivaatamismenetluses, nagu on ettepanekus ette nähtud

| Omavahendite liik | Liikmesriikide taotluse esitamise tähtaeg | Taotluse põhjendus | Komisjoni märkuste esitamise tähtaeg |
|-------------------------------|---|---------------------------------|--------------------------------------|
| Käibemaksupõhised omavahendid | 2 kuud | Põhjendused VÕIB esitada | 3 kuud |
| Traditsioonilised omavahendid | 3 kuud | Põhjendused PEAB esitama | 6 kuud |

Allikas: Euroopa Kontrollikoda ettepaneku alusel.

29 Nõukogu määrusega (EMÜ, Euratom) nr 1553/89³² oli juba kehtestatud käibemaksupõhiseid omavahendeid hõlmav läbivaatamismenetlus. Läbivaatamisel järgitakse samu nõudeid kui omavahendite kättesaadavaks tegemise määruses kavandatud menetluse puhul seoses tähtaegadega, mis kehtivad nii liikmesriigi taotlusele kui ka komisjoni teavitamisele menetluse tulemusest, ning seoses taotluse

³¹ Omavahendite kättesaadavaks tegemise määruse muutmise ettepaneku artikkel 13a.

³² Artikli 9 lõike 1 punkt a; vt 5 joonealune märkus.

sisuga. Sellegipoolest lõpeb see menetlus komisjoni otsuse vastu võtmisel, mille peale võib liikmesriik esitada Euroopa Liidu Kohtule tühistamishagi. Sama menetlus on kehtestatud ka ringlusse võtmata plastpakendijäätmetel põhinevate uute omavahendite suhtes, nagu on ette nähtud nõukogu määruses (EL, Euratom) 2021/770³³. Nagu eespool märgitud³⁴, annab viimati nimetatud õigusakt liikmesriikidele täiendava võimaluse kohtusse pöördumiseks, kui nad ei ole nõus komisjoni otsusega omavahendite kättesaadavaks tegemise kohta.

30 Lisaks viidatakse ettepanekus eespool nimetatud käibemaksupõhiste omavahenditega seotud juba olemasolevale menetlusele. Nähakse ette, et omavahendite kättesaadavaks tegemise määruse muutmise ettepaneku kohane läbivaatamismenetlus peatatakse, kui liikmesriik esitab Euroopa Liidu Kohtule tühistamishagi otsuse peale, mille komisjon on sama juhtumi kohta vastu võtnud vastavalt nõukogu määrusele (EMÜ, Euratom) nr 1553/89³⁵.

31 *Tabelis 2* antakse ülevaade omavahendite läbivaatamismenetlustest, mis on sätestatud muudes juba kehtivates õigusaktides, ja nende erinevustest võrreldes ettepanekus esitatutega.

³³ Artikli 9 lõige 4; vt 7 joonealune märkus.

³⁴ Meie arvamuse nr 11/2020 punkt 34.

³⁵ Omavahendite kättesaadavaks tegemise määruse muutmise ettepaneku artikli 13b lõige 4.

Tabel 2. Olemasolevate õigusaktide kohaste omavahendite läbivaatamismenetluste ja ettepaneku kohaste menetluste võrdlus

| Omavahendite liik | Õiguslik alus | Menetlus lõpetatakse komisjoni otsusega | Liikmesriigi võimalus esitada tühistamishagi Euroopa Liidu Kohtule | Liikmesriigi võimalus esitada alusetu rikastumise hagi Euroopa Liidu Kohtule |
|---|-----------------|---|--|--|
| Ringlusse võtmata plastpakendijäätmetel põhinevad omavahendid | Määrus 2021/770 | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Käibemaksupõhised omavahendid | Määrus 1553/89 | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| | Ettepanek | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Traditsioonilised omavahendid | Ettepanek | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |

Allikas: Euroopa Kontrollikoda nõukogu määruse (EL, Euratom) nr 2021/770, nõukogu määruse (EMÜ, Euratom) nr 1553/89 ja ettepaneku alusel.

Meie hinnang vaidluste lahendamiseks väljapakutud menetlustele

32 Leiame, et maksele lisatavat reservatsiooni käsitlev säte on positiivne samm, millega formaliseeritakse praegune tava, mida omavahendite kättesaadavaks tegemise määrus veel ei hõlma. Selle sätte tõhususe tagamiseks peaks komisjon koostama asutusesisesed menetlused, milles selgitatakse eelkõige seda, kus selliseid makseid kasutatakse, kuidas neid jälgitakse ning millistel juhtudel lõpeb liikmesriikide reservatsioonidest tulenev tingimuslikkus ja maksed muutuvad lõplikuks.

33 Võtame teadmiseks, et komisjon on teinud ettepaneku kehtestada omavahendite kättesaadavaks tegemise määruse raames läbivaatamismenetlus juhuks, kui komisjoni ja liikmesriikide vahel tekib traditsiooniliste ja käibemaksupõhiste omavahendite kättesaadavaks tegemise küsimuses lahkarvamus. Kuigi menetlus loob raamistiku struktureeritud dialoogiks, mis võimaldab liikmesriikidel paluda komisjonil uuesti läbi vaadata oma seisukoht omavahendite arvutamise, kindlaksmääramise ja kogumise kohta, ei taga see tingimata vaidluste tõhusat lahendamist. Kuna menetlust ei lõpetata komisjoni otsusega, ei saa liikmesriigid selle tühistamiseks kohtusse pöörduda.

Liikmesriigid võivad siiski esitada Euroopa Liidu Kohtule alusetu rikastumise hagi, kui koos makse sooritamise on esitatud reservatsioon.

34 Lisaks sellele on ettepaneku tulemuseks käibemaksupõhiste omavahendite läbivaatamismenetluste paralleelsed ja osaliselt erinevad eeskirjad. See muudab ELi rahastamise süsteemi keerukamaks, mõjutab õiguskindlust ja liikmesriikide maksete prognoositavust ning võib tekitada komisjonile märkimisväärset halduskoormust.

35 Lisaks märgime, et komisjon ei ole teinud ettepanekut sellise menetluse kehtestamiseks kogurahvatulul põhinevate omavahendite puhul, mis arvutatakse statistiliste andmete alusel, nagu ka ringlusse võtmata plastpakendijäätmetel põhinevate uute omavahendite puhul. Kogurahvatulul põhinevad vahendid on ELi eelarve suurim tuluallikas (2020. aastal 70%).

2. soovitus. Teha ettepanek kehtestada ühtne läbivaatamismenetlus omavahendite kättesaadavaks tegemisel tekkivate vaidluste lahendamiseks

Et ühtlustada vaidluste lahendamise protsessi ning pakkuda tõhusat vahendit liikmesriikide ja komisjoni vaheliste erimeelsuste lahendamiseks, teeme ettepaneku kehtestada omavahendite kättesaadavaks tegemisega seotud ühtne läbivaatamismenetlus. Selline menetlus peaks tagama tasakaalu liikmesriikide kaitseõiguse ja võimaliku halduskoormuse vahel, mida see võib komisjoni jaoks kaasa tuua. Arvesse tuleks võtta ka konkreetsete tuluallikate eripära ja nende vastavaid õigusraamistikke. Et vältida traditsiooniliste omavahendite haldamise põhjendamatut koormamist, mis tuleneb suurest hulgast väikestest alustehingutest, võiks komisjon kehtestada piirmäära, mille alusel algatatakse läbivaatamismenetlus üksnes märkimisväärse finantsmõjuga juhtudel.

Eri omavahendite haldamise eeskirjade kooskõla

36 Toonitame, et ettepanekus omavahendite haldamiseks kehtestatud eeskirjad ei ole alati kooskõlas eeskirjadega, mis on sätestatud nõukogu määruses (EL, Euratom) nr 2021/770 (mida kohaldatakse ringlusse võtmata plastpakendijäätmetel põhinevate omavahendite suhtes) ja nõukogu määruses (EMÜ, Euratom) nr 1553/89 (mida kohaldatakse käibemaksupõhiste omavahendite suhtes). Need puudutavad sätet, millega lubatakse liikmesriikidel teha ettemakseid (vt punkt **10**), kuupäeva

korrigeerimise edasilükkamise võimaldamist (vt punkt **11**), viivise arvestamisest loobumise künnist (vt punkt **13**) ja vaidluste lahendamise menetlusi (vt punktid **24–30**).

37 Komisjon on ettepanekus seisukohal, et kõik omavahendite kättesaadavaks tegemist käsitlevad sätted tuleks tulevikus ühendada, kui võetakse kasutusele uued tuluallikad, nagu lepiti kokku mitmeaastase finantsraamistiku 2021–2027 institutsioonidevahelises kokkuleppes³⁶. Kuigi me võtame selle eesmärgi teadmiseks, peame kahetsusväärseks, et praeguses ettepanekus ei nähta ette kõigi omavahendite kättesaadavaks tegemist käsitlevate sätete ühendamist. Kordame, et ühtne määrus, mis sisaldab põhjalikke sätteid omavahendite kohta, muudaks süsteemi lihtsamaks ja läbipaistvamaks³⁷.

38 *Lisa* sisaldab ettepaneku teatavate sätete kohta esitatud muudatusettepanekuid. Meie soovitused puudutavad mõningaid eespool kirjeldatud küsimusi ja veel ühte väiksemat redaktsioonilist punkti.

³⁶ Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni 16. detsembri 2020. aasta institutsioonidevaheline kokkulepe, mis käsitleb eelarvedistsipliini, eelarvealast koostööd ning usaldusväärset finantsjuhtimist, samuti uusi omavahendeid, sealhulgas uute omavahendite kasutuselevõtmise suunas liikumise tegevuskava (ELT L 433I, 22.12.2020, lk 28).

³⁷ Meie arvamuse nr 5/2018 punkt 12.

Järeldus

39 Meie hinnangul on komisjoni ettepanek muuta omavahendite kättesaadavaks tegemise määrust positiivne samm praeguse õigusraamistiku parandamise suunas. Sellega muudetakse ametlikuks mitmed olemasolevad tavad, näiteks ettemaksete tegemise võimalus (vt punkt **12**), ning suurendatakse teataval määral sularahahalduse prognoositavust, eelkõige pikendades eelmistel eelarveaastatel kättesaadavaks tehtud vahendite kohandamise tähtaega (vt punkt **13**). See võib aidata vähendada halduskoormust. Ettepanekuga kehtestatakse ka vaidluste lahendamise menetlus, mida varem ei olnud, st menetlus, millega nähakse ette struktureeritud dialoog vaidlustatud summade üle, et hõlbustada kokkuleppe saavutamist (vt punkt **33**).

40 Samas avastasime mitmeid puudusi. Viiviste ülemmäära piirangu laiendamine vanadele juhtumitele võib anda mõnele liikmesriigile rahalist kasu, kuna sellega võivad kaasneda märkimisväärsed summad (vt punkt **18**). Kavandatud menetlused omavahendite kättesaadavaks tegemisega seotud vaidluste lahendamiseks erinevad eeskirjadest, mis on sätestatud muudes kehtivates määrustes, millega reguleeritakse käibemaksupõhiseid omavahendeid ja ringlusse võtmata plastpakendijäätmetel põhinevaid uusi omavahendeid (vt punkt **34**).

41 Lisaks ei ole mõned omavahendite kättesaadavaks tegemise määruse praegustesse sätetesse kavandatud muudatuste põhjendused piisavalt tõendatud, mis tähendab, et nende mõju omavahendite kättesaadavaks tegemise tõhususele ei ole võimalik tõendada. See puudutab kesksete sularahahalduse kontode loomist (vt punkt **09**) ja traditsiooniliste omavahendite sissenõutamatute summade haldamise eeskirjade muutmist (vt punkt **23**). Samuti peame kahetsusväärseks, et käesolevas ettepanekus ei nähta ette kõigi omavahendite kättesaadavaks tegemist käsitlevate sätete ühendamist (vt punkt **37**).

42 Seetõttu usume, et seadusandlikku ettepanekut saaks parandada järgmiselt:

- vaadata läbi ettepanek kehtestada üldine tähtaeg sissenõutamatute võlgade kustutamiseks traditsiooniliste omavahendite eraldi raamatupidamisarvestusest;
- vaadata täiendavalt läbi vaidluste lahendamise menetlused, tehes ettepaneku omavahendite ühtse läbivaatamismenetluse kohta.

V auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Tony Murphy, võttis käesoleva arvamuse vastu Luxembourgis 22. septembril 2021.

Euroopa Kontrollikoja nimel

Handwritten signature of Klaus-Heiner Lehne in black ink, consisting of the initials 'K-H' followed by a stylized 'Le'.

president

Klaus-Heiner Lehne

Lisa. Ettepanekusse tehtud muudatusettepanekud

Komisjoni ettepanek võtta vastu nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL, Euratom) nr 609/2014, et suurendada prognoositavust liikmesriikide jaoks ja selgitada vaidluste lahendamise menetlusi traditsiooniliste, käibemaksupõhiste ja kogurahvatulul põhinevate omavahendite kättesaadavaks tegemisel (COM(2021) 327 final, 25.6.2021, 2021/0161 (NLE))

| Viide kavandatavatele sätetele | Meie soovitatud muudatused | Märkused |
|--------------------------------|---|---|
| Artikli 13 lõige 2 | Sätte praegune tekst tuleks säilitada. | Soovitame uuesti läbi vaadata üldise 10-aastase tähtaja kehtestamine sissenõutamatute võlgade kustutamiseks traditsiooniliste omavahendite eraldi raamatupidamisarvestusest (vt punktid 19–24 ja 1. soovitus). |
| Artikkel 13b | Kavandatud säte tuleks ümber sõnastada, et kehtestada ühtne läbivaatamismenetlus omavahendite kättesaadavaks tegemisega seotud vaidluste lahendamiseks. | Omavahendite kättesaadavaks tegemiseks tuleks luua ühtne läbivaatamismenetlus. Sellise menetluse puhul tuleks arvesse võtta konkreetsete tuluallikate eripära ja nende vastavaid õigusraamistikke (vt punktid 25–35 ja 2. soovitus). |

Komisjoni ettepanek võtta vastu nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL, Euratom) nr 609/2014, et suurendada prognoositavust liikmesriikide jaoks ja selgitada vaidluste lahendamise menetlusi traditsiooniliste, käibemaksupõhiste ja kogurahvatulul põhinevate omavahendite kättesaadavaks tegemisel (COM(2021) 327 final, 25.6.2021, 2021/0161 (NLE))

| Viide kavandatavatele sätetele | Meie soovitatud muudatused | Märkused |
|---------------------------------------|--|--|
| Artikli 13b lõige 2 | „Kuu kuu jooksul pärast lõikes 1 ettenähtud taotluse saamist edastab komisjon... [---]“. | Kavandatav läbivaatamismenetlus on seotud traditsiooniliste omavahenditega. Ebaselguse vältimiseks soovime täpsustada, et see viitab omavahendite kättesaadavaks tegemise määruse muutmise ettepaneku artikli 13 lõikele 5. Samamoodi viitas komisjon artikli 13b lõike 2 viimases lauses käibemaksupõhiste omavahendite menetluse sätestamisel artikli 10b lõikele 7: „Kui liikmesriik ja komisjon on eriarvamusel, nagu on osutatud artikli 10b lõikes 7, teatab komisjon sellest...[---]“. Seda ettepanekut tuleks lugeda koos eespool esitatud märkustega artikli 13b kohta. |