

III

(Ettevalmistavad aktid)

KONTROLLIKODA

ARVAMUS NR 5/2018

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

seoses a) ettepanekuga Euroopa Liidu omavahendite süsteemi käsitleva nõukogu otsuse kohta (COM (2018) 325 final); b) ettepanekuga nõukogu määruse kohta, mis käsitleb meetodeid ja menetlusi, millega tehakse kättesaadavaks omavahendid, mis põhinevad äriühingu tulumaksu ühtsel konsolideeritud maksubaasil, Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemil ja ringlusse võtmata plastpakendijäätmetel, ning rahavajaduste rahuldamise meetmeid (COM(2018) 326 final) ja c) nõukogu määruse ettepanekuga, millega muudetakse määrust (EMÜ, Euratom) nr 1553/89 käibemaksust laekuvate omavahendite kogumise kindla ühtse korra kohta (COM(2018) 328 final)

(2018/C 431/01)

SISUKORD

	Punkt	Lehekülg
Kokkuvõte		3
Sissejuhatus	1–6	5
ESIMENE OSA. ÜLDISED TÄHELEPANEKUD	7–12	6
Omavahendite sissenõudmismäärad	9–10	7
Rakendussätted	11–12	8
TEINE OSA. KONKREETSED MÄRKUSED	13–48	8
Mõningate olemasolevate omavahendite reformimine	14–23	9
Tollimaksude (traditsioonilised omavahendid) säilitamine, kuid väiksemate sissenõudmiskuludega	14–16	9
Kogurahvatulul põhinevate omavahendite säilitamine	17–19	10
Käibemaksupõhiste omavahendite lihtsustamine	20–23	10
Uute omavahendite kogum	24–43	11
Äriühingu tulumaksu ühtsel konsolideeritud maksubaasil põhinevad omavahendid	26–33	11
Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemil põhinevad omavahendid	34–37	12
Plastpakendijäätmetel põhinevad omavahendid	38–43	13
Korrektsoonide järkjärguline kaotamine	44–47	14
Omavahendite ülemmäärade suurendamine	48	15
KOLMAS OSA. JÄRELDUSED JA MUUDATUSETTEPANEKUD	49–54	15
Soovitused kavandatud omavahendite reformi parandamiseks	53–54	15
I lisa. Euroopa Kontrollikoja soovitatud muudatused ettepanekutes		17
II lisa. Kavandatud uute käibemaksupõhiste omavahendite arvutamise meetodika		19

EUROOPA LIIDU KONTROLLIKODA,

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

võttes arvesse järgmiseid komisjoni 2. mai 2018. aasta ettepanekuid:

- a) ettepanek Euroopa Liidu omavahendite süsteemi käsitleva nõukogu otsuse kohta (COM(2018) 325 final);
- b) ettepanek, mis käsitleb nõukogu määrust 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);
- c) ettepanek nõukogu määruse kohta, millega kehtestatakse Euroopa Liidu omavahendite süsteemi rakendusmeetmed (COM(2018) 327 final); ja
- d) ettepanek nõukogu määruse kohta, millega muudetakse määrust (EMÜ, Euratom) nr 1553/89 käibemaksust laekuvate omavahendite kogumise kindla ühtse korra kohta (COM(2018) 328 final);

võttes arvesse komisjoni taotlust arvamuse avaldamiseks eespool punktides b ja d osutatud ettepanekute kohta, mille kontrollikoda sai 15. mail 2018,

võttes arvesse nõukogu taotlust arvamuse avaldamiseks eespool punktides b ja d osutatud ettepanekute kohta, mille kontrollikoda sai 28. mail 2018,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi taotlust arvamuse avaldamiseks eespool punktis a osutatud ettepaneku kohta, mille kontrollikoda sai 25. juunil 2018;

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

võttes arvesse nõukogu 26. mai 2014. aasta määrust (EL, Euratom) nr 608/2014, millega kehtestatakse ELi omavahendite süsteemi rakendusmeetmed; ning nõukogu 26. mai 2014. aasta määrust (EL, Euratom) nr 609/2014 meetodite ja menetluse kohta, millega tehakse kättesaadavaks traditsioonilised, käibemaksupõhised ja kogurahvatulul põhinevad omavahendid, ning sularahavajaduste rahuldamiseks vajalike meetmete kohta, ⁽²⁾ mida on viimati muudetud nõukogu 17. mai 2016. aasta määrusega (EL, Euratom) 2016/804 ⁽³⁾,

võttes arvesse nõukogu 29. mai 1989. aasta määrust (EMÜ, Euratom) nr 1553/89 käibemaksust laekuvate omavahendite kogumise kindla ühtse korra kohta, ⁽⁴⁾ mida on viimati muudetud nõukogu 14. aprilli 2003. aasta määrusega (EÜ) nr 807/2003 ⁽⁵⁾,

võttes arvesse Euroopa Kontrollikoja varasemaid arvamusi ELi omavahendite süsteemi kohta ⁽⁶⁾,

võttes arvesse Euroopa Kontrollikoja infodokumenti ELi rahanduse tuleviku kohta ⁽⁷⁾,

⁽¹⁾ ELT L 168, 7.6.2014, lk 105.

⁽²⁾ ELT L 168, 7.6.2014, lk 29 ja 39.

⁽³⁾ ELT L 132, 21.5.2016, lk 85.

⁽⁴⁾ EÜT L 155, 7.6.1989, lk 9.

⁽⁵⁾ ELT L 122, 16.5.2003, lk 36.

⁽⁶⁾ Arvamused 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).

⁽⁷⁾ „ELi rahanduse tulevik: ELi eelarve toimimise reformimine“, infodokument, 15. veebruar 2018.

võttes arvesse Euroopa Kontrollikoja infodokumenti perioodi 2021–2027 mitmeaastase finantsraamistiku kohta ⁽⁸⁾,

võttes arvesse kõrgetasemelise omavahendite töörühma lõpparuannet ja soovitusi ELi tulevase rahastamise kohta, mis anti välja detsembris 2016 ⁽⁹⁾,

ning arvestades järgmist:

- (1) Euroopa Ülemkogu 24. ja 25. märtsil 1999. aastal toimunud kohtumisel märgiti muu hulgas, ⁽¹⁰⁾ 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 15. ja 16. detsembril 2005. aastal toimunud kohtumisel jõuti muu hulgas kokkuleppele, ⁽¹¹⁾ et omavahendeid reguleeriv kord peab lähtuma üldise võrdsuse eesmärgist ning et see kord peaks seetõttu tagama, et ühegi liikmesriigi eelarvekoormus ei oleks tema suhtelise jõukusega võrreldes ülemäärane ja et selle korraga tuleks võtta kasutusele teatavaid liikmesriike hõlmavad sätted;
- (3) Euroopa Ülemkogu 7.–8. veebruari 2013. aasta kohtumisel kutsuti üles jätkama tööd komisjoni ettepanekuga uue käibemaksupõhise omavahendi kohta, et teha see võimalikult lihtsaks ja läbipaistvaks, tugevdada seost ELi käibemaksupoliitikaga ja tegelikult sissenõutud käibemaksuga ning tagada maksumaksjate võrdne kohtlemine kõigis liikmesriikides ⁽¹²⁾;
- (4) detsembris 2013 võtsid nõukogu, Euroopa Parlament ja Euroopa Komisjon vastu ühisdeklaratsiooni, milles märgiti, et omavahendite küsimus vajab põhjalikumat käsitlemist ja selleks tuleks kokku kutsuda institutsioonidevaheline kõrgetasemeline töörühm, et süsteem üldiselt läbi vaadata ⁽¹³⁾;
- (5) komisjoni valges raamatus Euroopa tuleviku kohta ⁽¹⁴⁾ märgiti „5. stsenaariumis: Teeme palju rohkem koos“, et ELi eelarvet tuleks märkimisväärselt ajakohastada ja suurendada, tuginedes omavahenditele;
- (6) komisjoni aruteludokumendis ELi rahanduse tuleviku kohta ⁽¹⁵⁾ rõhutati, et praegune rahastamisviis on liiga keeruline, läbipaistmatu ja täis keerukaid korrektsioonimehhanisme; ning et tulevikus peaks süsteem olema lihtne, õiglane ja läbipaistev;
- (7) Euroopa Parlamendi märtsis 2018 vastu võetud ELi omavahendite süsteemi reformi käsitlevas resolutsioonis toodi välja puudujäägid ELi eelarve rahastamise viisid ja nõuti kaugeleulatuvaid reforme. Eelkõige kutsuti üles võtma kasutusele erinevaid uut liiki omavahendeid ja kaotama kõik korrektsioonid ⁽¹⁶⁾.

ON VASTU VÕTNUD JÄRGMISE ARVAMUSE:

KOKKUVÕTE

I. ELi eelarve rahastamise süsteemi ei ole alates 1988. aastast oluliselt reformatud. Kolme peamise tululiigi (traditsioonilised omavahendid, käibemaksupõhised omavahendid ja kogurahvatulu põhised omavahendid) puhul on viimase 30 aasta jooksul tagatud kogutud vahendite üldine stabiilsus ja piisavus. Euroopa Komisjon on teinud ettepaneku muuta süsteemi uue mitmeaastase finantsraamistiku (2021–2027) jaoks järgmiselt:

— reformida olemasolevad omavahendid, mis moodustavad 87 % ELi tuludest: säilitada traditsioonilised omavahendid, kuid väiksemate sissenõudmiskuludega, säilitada kogurahvatulul põhinevad omavahendid ning lihtsustada käibemaksupõhiseid omavahendeid;

⁽⁸⁾ „Komisjoni ettepanek perioodi 2021–2027 mitmeaastase finantsraamistiku kohta“, infodokument, 10. juuli 2018.

⁽⁹⁾ „Future Financing of the EU“ (ELi rahastamine tulevikus), kõrgetasemelise omavahendite töörühma lõpparuanne ja soovitusel, detsember 2016.

⁽¹⁰⁾ Vt bülletàän EL 3–1999.

⁽¹¹⁾ Vt eesistujariigi järelduste punkt 6 (nõukogu dokument 15914/1/05, REV 1, järeldus 3, 30. jaanuar 2006), milles viidatakse nõukogu dokumendile 15914/05 CADREFIN 268, 19. detsember 2005, ja eriti selle punktile 77.

⁽¹²⁾ Euroopa Ülemkogu 7. ja 8. veebruari 2013. aasta järeldused (mitmeaastase finantsraamistiku kohta) EUCO 37/13.

⁽¹³⁾ Joint Declaration on Own Resources Council of the European Union: Interinstitutional File: 2011/0177 (APP).

⁽¹⁴⁾ COM(2017) 2025 final, 1. märts 2017.

⁽¹⁵⁾ COM(2017) 358 final, 28. juuni 2017.

⁽¹⁶⁾ Euroopa Parlamendi 14. märtsi 2018. aasta resolutsioon Euroopa Liidu omavahendite süsteemi reformimise kohta (2017/2053 (INI)).

- luua kolm uut omavahendite liiki, mis koos moodustavad 12 % ELi tuludest: esimene põhineb äriühingu tulumaksu ühtsel konsolideeritud maksubaasil, teine Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemil (HKS) ja kolmas ringlusse võtmata plastpakendijäätmetel;
- kaotada järk-järgult praegune korrektsioonide süsteem;
- suurendada omavahendite ülemmäära, et saada üle Brexiti mõjust ja Euroopa Arengufondi (EAF) integreerimise mõjust ELi eelarvesse, ning täita ELi eelarvest tagatud laenudega või finantsvõimalustega seotud finantskohustused.

II. Kavandatud uue ELi rahastamissüsteemi puhul võeti arvesse mitmeid reformi peamisi põhimõtteid, kuid mitte kõiki. Lisaks käsitletakse selles teatavaid puudusi, mille kontrollikoda tegi kindlaks oma varasema omavahendite süsteemi käsitleva töö käigus. Kontrollikoja hinnangul on kavandatud ELi rahastamissüsteem endiselt keeruline.

III. Kontrollikoda hindas komisjoni ettepanekuid ja leidis järgmised peamised probleemid:

- kavandatud traditsiooniliste omavahendite sissenõudmismäära vähendamine ei ole põhjendatud uuringuga, milles esitatakse usaldusväärsed hinnangud tollimaksude kogumisega seotud kulude kohta;
- kavandatud lihtsustatud käibemaksupõhised omavahendid sisaldavad eeldusi hariliku maksumääraga tehingute kohta, mille puhul ei järgita mõnda komisjoni kirjeldatud arvutusetappi;
- äriühingu tulumaksu ühtsel konsolideeritud maksubaasil põhinevate omavahendite rakendamise tingimuseks on seda käsitlev direktiiv, mille peab vastu võtma nõukogu ja mis tuleb üle võtta liikmesriikide õigusaktidesse. See toimub kõige varem mitu aastat pärast uue mitmeaastase finantsraamistiku algust;
- ELi heitkogustega kauplemise süsteem on oluline vahend ELi kliima- ja keskkonnapoliitika rakendamiseks. ELi heitkogustega kauplemise süsteemil põhinev kavandatud omavahend ei loo aga liikmesriikidele täiendavaid stiimuleid kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamiseks. Peale selle ei ole see stabiilne vahend, sest saastekvootide enampakkumishinnad on väga kõikumavad;
- plastpakendijäätmetel põhinevad omavahendid annavad liikmesriikidele stiimuli plasti ringlussevõtu suurendamiseks. Kontrollikoda täheldas siiski, et nende omavahendite arvutamiseks kasutatud andmete kvaliteeti tuleb parandada;
- korrektsioonide järkjärguline kaotamine on samm edasi läbipaistvama ja lihtsama süsteemi rakendamise suunas. Komisjoni ettepaneku kohaselt lõpevad korrektsioonid 2026. aastal ning
- kavandatud uute omavahenditega seoses võivad kontrollikoja auditeerimisvolutused olla piiratud äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi ja plastpakendijäätmete põhiste omavahendite puhul. On oht, et see võib mõjutada auditeeritavust ja seega ka aruandekohustust.

IV. Kontrollikoda soovib seadusandjatel paluda komisjonil võimalikult kiiresti

a) läbi vaadata õigusaktide ettepanekud; seoses uute omavahenditega peaks komisjon

- põhjalikult hindama äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi põhiste omavahendite rakendamise tõenäosust järgmise mitmeaastase finantsraamistiku kestel;
- selgitama oma ettepanekus, et ELi HKS-i põhised omavahendid ei loo liikmesriikidele täiendavaid stiimuleid kasvuhoonegaaside vähendamiseks, ja analüüsima selle vahendi volatiilsuse mõju;
- hoolikalt kaaluma, kuidas võivad plastpakendijäätmetel põhineva omavahendiga eeldatavalt kogutavad summad väheneda kodumajapidamiste ja ettevõtjate käitumise muutumise tõttu;

b) uuesti läbi vaadata ettepanek, mis käsitleb lihtsustatud käibemaksupõhiseid omavahendeid, ja kui ta peaks otsustama selle vastu võtta, seda muuta.

SISSEJUHATUS

1. ELi eelarve rahastamise süsteemi ei ole alates 1988. aastast oluliselt reformitud. Kolme peamise tululiigi (traditsioonilised omavahendid, käibemaksupõhised omavahendid ja kogurahvatulu põhised omavahendid) puhul on viimase 30 aasta jooksul tagatud kogutud vahendite üldine stabiilsus ja piisavus. Need on siiski kinnistanud ka arusaama, et liikmesriikide panus ELi eelarvesse on liikmesriikide jaoks üksnes kulutegur. See on mõnel neist võimaldanud läbirääkimisi pidada korrektsioonide ja tagasimaksete üle, et vähendada nende eelarvelist tasakaalustamatust.

2. 2011. aastal tegi komisjon ettepaneku lihtsustada käibemaksupõhiseid omavahendeid ja luua uus omavahend, mis põhineb finantstehingute maksul. Ettepanekut toetas Euroopa Parlament. Kuigi reformi vajalikkuse osas valitses üksmeel, ei suutnud liikmesriigid jõuda ettepaneku vastuvõtmiseks ühehäälele kokkuleppele.

3. Kõrgetasemeline omavahendite töörühm (HLGOR) loodi perioodi 2014–2020 mitmeaastase finantsraamistiku lõpliku kokkuleppe osana. Töörühma 2016. aasta lõpparuandes soovitati selliste uut liiki omavahendite kasutuselevõtmist, millel on tihedam seos ELi poliitikaga, ja korrektsioonimehhanismide kaotamist. Komisjoni aruteludokumendis ELi rahanduse tuleviku kohta on esitatud reformitud omavahendite peamised põhimõtted, võttes arvesse kõrgetasemelise omavahendite töörühma soovitusi:

- a) läbipaistvus,
- b) lihtsus,
- c) stabiilsus,
- d) kooskõla ELi poliitikaeesmärkidega,
- e) mõju konkurentsivõimele ja jätkusuutlikule majanduskasvule ja
- f) õiglane jaotus liikmesriikide vahel.

4. Komisjoni ettepanek perioodi 2021–2027 mitmeaastase finantsraamistiku kohta⁽¹⁷⁾ võimaldab ajakohastada ELi finantsraamistikku mitmel põhjusel. EL seisab silmitsi vajadusega rahastada uusi Euroopa poliitikavaldkondi, mida ei suudeta riiklikest vahenditest tõhusalt ja tulemuslikult rahastada. Lisaks toob Ühendkuningriigi EList väljaastumise eelarvele avalduv mõju kaasa vajaduse reformida eelarve tulude osa.

5. Komisjon on seisukohal, et ELi kulutused loovad Euroopa avalikke hüvesid, millest saavad kasu kõik liikmesriigid. Stabiilsusest, rahust, ühistest väärtustest ja ühtsest turust saadav kasu ei kajastu netosaldo arvutustes. Tulevane mitmeaastane finantsraamistik tuleks koostada Euroopa lisaväärtuse põhimõttele tuginedes. Lisaks peaksid ELi hästi kavandatud ja ajakohasest eelarvest saama netokasu kõik liikmesriigid⁽¹⁸⁾.

6. Nagu on ette nähtud Euroopa Liidu omavahendite süsteemi käsitleva nõukogu otsuse ettepaneku seletuskirjas, tegi komisjon perioodiks 2021–2027 ettepaneku

- a) reformida mõningaid olemasolevaid omavahendeid:

- i säilitada tollimaksud (traditsioonilised omavahendid), kuid väiksemate sissenõudmiskuludega;
- ii säilitada kogurahvatulupõhised omavahendid;
- iii lihtsustada käibemaksupõhiseid omavahendeid;

- b) võtta kasutusele kolm uut omavahendite liiki:

- i äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi põhised omavahendid;

⁽¹⁷⁾ Ettepanek nõukogu määruse kohta, millega määratakse kindlaks mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2021–2027, (COM(2018) 322 final, 2. mai 2018).

⁽¹⁸⁾ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Uus tänapäevane mitmeaastane finantsraamistik Euroopa Liidu jaoks, mis võimaldab tõhusalt saavutada tema prioriteete ka pärast 2020. aastat“ (COM(2018) 98 final, 14. veebruar 2018).

- ii Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemi (ELi HKS) põhised omavahendid;
- iii plastpakendijäätmetel põhinevad omavahendid;
- c) korrektsioonid järk-järgult kaotada;
- d) omavahendite ülemmääri suurendada.

ESIMENE OSA. ÜLDISED TÄHELEPANEKUD

7. Komisjoni ettepanekus ELi rahastamise reformi kohta viidatakse kõrgetasemelise omavahendite tööühma lõpparuandele ja peamistele põhimõtetele, mis on sätestatud aruteludokumendis ELi rahanduse tuleviku kohta (vt punkt 3). Kõnealuse ettepaneku koostamine ei hõlmanud siiski põhjalikku, dokumenteeritud ja avaldatud mõjuhindangut⁽¹⁹⁾.

8. Komisjoni hinnangul on ELi tulevase eelarve kavandataval muutmisel praeguse süsteemiga võrreldes järgmine mõju (vt **joonis 1**):

- see vähendab kogurahvatulul põhinevaid omavahendeid 13 protsendipunkti võrra,
- see loob kolm uut omavahendite liiki (äriühingu tulumaksu ühtsel konsolideeritud maksubaasil, Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemil ja ringlusse võtmata plastpakendijäätmetel põhinevad omavahendid), mis moodustavad 12 % tuludest,
- see suurendab mõnevõrra (lihtsustatud) käibemaksupõhiseid omavahendeid ja
- muud allikad (traditsioonilised omavahendid ja muud tulud) jäävad üldiselt stabiilseks.

Liikmesriikide osamaksud⁽²⁰⁾ moodustavad edaspidi tuludest ligikaudu 84 % (vastavalt komisjoni prognoosidele), nii on see ka ELi praeguses rahastamissüsteemis (2018. aasta eelarves 83 %).

Joonis 1

Komisjoni hinnang tulevase ELi eelarve muudatuste kohta võrreldes praeguse eelarvega

Omavahendid	2018. aasta eelarve			Aasta hinnanguline keskmine 2021–2027		
	Miljardites eurodes	% kogutulust		Miljardites eurodes	% kogutulust	
Traditsioonilised omavahendid	23	16		26	15	
(Lihtsustatud) käibemaksupõhised omavahendid	17	12	Liikmesriikide osamaksud: 120 miljardit eurot (83 % kogutulust)	25	14	Liikmesriikide osamaksud: 150 miljardit eurot (84 % kogutulust)
Kogurahvatulul põhinevad omavahendid	103	71		103	58	
Äriühingu tulumaksu ühtsel konsolideeritud maksubaasil põhinevad omavahendid	—	—		12	6	
ELi HKSil põhinevad omavahendid	—	—		3	2	
Plastpakendijäätmetel põhinevad omavahendid	—	—		7	4	
Omavahendid kokku	143	99		176	99	

⁽¹⁹⁾ Vastavalt parema õigusloome suunistele (SWD (2017) 350 final, 7. mai 2017) on mõju hindamine vajalik, kui ELi tegevuse eeldatav majanduslik, keskkonnavalne või sotsiaalne mõju on tõenäoliselt märkimisväärne (lk 15).

⁽²⁰⁾ Liikmesriikide osamaksud on maksed, mis tehakse otse liikmesriikide eelarvetest. Need hõlmavad kõiki omavahendeid, välja arvatud traditsioonilised omavahendid.

Omavahendid	2018. aasta eelarve			Aasta hinnanguline keskmine 2021–2027		
	Miljardites eurodes	% kogutulust		Miljardites eurodes	% kogutulust	
Muud tulud peale omavahendite	2	1		2	1	
Tulud kokku	145	100		178	100	

Allikas: Euroopa Kontrollikoda seletuskirja alusel komisjoni ettepaneku kohta, mis käsitleb nõukogu otsust Euroopa Liidu omavahendite süsteemi kohta.

Omavahendite sissenõudmismäärad

9. Praeguses süsteemis on käibemaksupõhiste omavahendite suhtes kohaldatav sissenõudmismäär⁽²¹⁾ sätestatud nõukogu otsuses. Traditsiooniliste omavahendite puhul sissenõudmismäär ei ole ning kogurahvatulul põhinevate omavahendite tegelik sissenõudmismäär määratakse kindlaks iga aastal, et tagada ELi eelarve tasakaal.

10. Selleks et teha võimalikuks omavahendite kogumi muutmine mitmeaastase finantsraamistiku kehtivusajal, ilma et oleks vaja muuta omavahendite süsteemi käsitlevat nõukogu otsust, näeb komisjon ette iga omavahendite kategooria jaoks kaks sissenõudmismäärade kogumit, välja arvatud rahvamajanduse kogutulu (vt **joonis 2**): nõukogu otsust käsitlevas ettepanekus sätestatud ülemmäär ning eespool nimetatud otsust rakendava nõukogu määruse ettepanekus kasutatav (madalama taseme) sissenõudmismäär (vt punktid 21, 27, 35 ja 39). See lähenemisviis võimaldab täiendavat paindlikkust ELi eelarve rahastamise viisis.

Joonis 2

Maksimaalsed sissenõudmismäärad ja kohaldatavad sissenõudmismäärad

Omavahendid	Maksimaalne sissenõudmismäär Nagu sätestatud ettepanekus Euroopa Liidu omavahendite süsteemi käsitleva nõukogu otsuse kohta	Kohaldatavad sissenõudmismäärad Nagu sätestatud ettepanekus nõukogu määruse kohta, millega kehtestatakse Euroopa Liidu omavahendite süsteemi rakendusmeetmed
(Lihtsustatud) käibemaksupõhised omavahendid %, mida kohaldatakse hariliku maksumääraga käibemaksubaasile	2	1
Äriühingu tulumaksu ühtsel konsolideeritud maksubaasil põhinevad omavahendid %, mida kohaldatakse igale liikmesriigile määratud maksustatava kasumi osa suhtes	6	3
ELi HKSil põhinevad omavahendid Enampakkumisel müüdavate saastekvootide tulu osakaal ning energiaspektori moderniseerimiseks tasuta eraldatavate tasuta saastekvootide turuväärtus	30	20

⁽²¹⁾ Sissenõudmismäär on ühikumäär (väljendatuna protsentides või väärtuses), mida kohaldatakse nende andmekogumite suhtes, mida kasutatakse omavahendite arvutamise alusena.

Omavahendid	Maksimaalne sissenõudmismäär Nagu sätestatud ettepanekus Euroopa Liidu omavahendite süsteemi käsitleva nõukogu otsuse kohta	Kohaldatavad sissenõudmismäärad Nagu sätestatud ettepanekus nõukogu määruse kohta, millega kehtestatakse Euroopa Liidu omavahendite süsteemi rakendusmeetmed
Plastpakendijäätmel põhinevad omavahendid Kohaldatakse ringlusse võtmata plastpakendijäätmete kaalu suhtes	1,00 eurot kilogrammi kohta	0,80 eurot kilogrammi kohta

Allikas: Euroopa Kontrollikoda komisjoni ettepanekute põhjal.

Rakendussätted

11. Komisjoni ettepanek nõukogu määruse kohta, mis käsitleb meetodeid ja menetlusi, millega tehakse kättesaadavaks omavahendid, mis põhinevad äriühingu tulumaksu ühtsel konsolideeritud maksubaasil, Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemil ja ringlusse võtmata plastpakendijäätmel, ning rahavajaduste rahuldamise meetmeid, täiendab olemasolevate omavahendite suhtes endiselt kehtivat nõukogu määrust (EL, Euratom) nr 609/2014 ⁽²²⁾.

12. Ettepanek sisaldab mitmeid viiteid eespool nimetatud määrusele (EL, Euratom) nr 609/2014 ja ajakohastatud nõuded tähendavad kahte eri määrust, mis käsitlevad omavahendeid. Kontrollikoja hinnangul muudaks ühtne määrus koos omavahendeid käsitlevate sätete tervikliku kogumiga süsteemi lihtsamaks ja läbipaistvamaks (vt **I lisa**).

TEINE OSA. KONKREETSED MÄRKUSED

13. Allpool on toodud konkreetsed märkused ELi reformitud rahastamissüsteemi kohta. Kontrollikoda hindas eelkõige

- komisjoni juhtimissüsteemide keerukusastet,
- ettepanekute alusena kasutatavate andmete ja mudelite kvaliteeti,
- kogutavate rahaliste vahendite stabiilsust,
- liikmesriikide osamaksete iga-aastase arvutamise läbipaistvust, ja
- kontrollikoja võimalust anda kindlus piisav audititöö alusel (auditeeritavus).

Kokkuvõtte kontrollikoja hinnangust eespool nimetatud kriteeriumide alusel on esitatud **joonisel 3**.

Joonis 3

Kontrollikoja hinnang komisjoni kavandatud reformis sisalduvate individuaalsete omavahendite asjakohasuse kohta

Kriteeriumid:	Keerukuse aste	Andmete ja mudelite kvaliteet	Vahendite stabiilsus	Läbipaistvus	Auditeeritavus
Omavahendid, mis põhinevad järgmisel:					
Lihtsustatud käibemaks	Madal	Madal (vt punkt 22)	Kõrge	Kõrge	Keskmine

⁽²²⁾ Nõukogu määrus (EL, Euratom) nr 609/2014, 26. mai 2014, meetodite ja menetluse kohta, millega tehakse kättesaadavaks traditsioonilised, käibemaksupõhised ja kogurahvatulul põhinevad omavahendid, ning muude sularahavajaduste rahuldamiseks vajalike meetmete kohta (ELT L 168, 7.6.2014, lk 39).

Kriteeriumid:	Keerukuse aste	Andmete ja mudelite kvaliteet	Vahendite stabiilsus	Läbipaistvus	Auditeeritavus
Omavahendid, mis põhinevad järgmisel:					
ELi HKS	Madal	Kõrge	Madal (vt punkt 37)	Keskmine	Kõrge
Äriühingu tulumaksu ühtne konsolideeritud maksubaas	Keskmine	Madal (vt punkt 33)	Kõrge	Keskmine	Keskmine (vt punkt 30)
Plastpakendijäätmed	Keskmine	Madal (vt punkt 40)	Keskmine	Kõrge	Keskmine (vt punkt 41)
Traditsioonilised omavahendid	Madal	Keskmine (vt 24. joonealune märkus)	Kõrge	Kõrge	Keskmine
Kogurahvatulu	Keskmine (vt punkt 18)	Keskmine (vt punkt 18)	Kõrge	Keskmine	Keskmine (vt 49. joonealune märkus)

Allikas: Euroopa Kontrollikoda, võttes arvesse kõrgetasemelise omavahendite töörühma tehtud tööd (vt punktid 3 ja 7).

Mõningate olemasolevate omavahendite reformimine

Tollimaksude (traditsioonilised omavahendid) säilitamine, kuid väiksemate sissenõudmiskuludega

14. Traditsioonilised omavahendid on kolmandatest riikidest imporditud toodete tollimaksud. 2018. aastal moodustavad need 16 % ELi eelarvest (23 miljardit eurot). Komisjoni hinnangute kohaselt on nende omavahendite panus ELi eelarvesse aastatel 2021–2027 eeldatavasti stabiilne: keskmiselt 15 % ELi aasta eelarvest (26 miljardit eurot). Liikmesriigid koguvad neid makse ELi nimel ja teevad need ELi eelarvesse kättesaadavaks pärast 20 % sissenõudmiskulude mahaarvamist. Omavahendite süsteemi eelmistes versioonides oli see määr vahemikus 10–25 %.

15. Komisjoni hinnangul ületavad sissenõudmiskulud praegu liikmesriikide tegelikke kulusid tollimaksude hoolikal sissenõudmisel. Komisjon juhib tähelepanu ka sellele, et kontrollide käigus kogutud summad ja kontrollide intensiivsus on liikmesriigiti väga erinevad ning et alati ei toetata liikmesriikide poolt sissenõudmiskulude katteks kinnipeetud summadega otseselt tollitegevust⁽²³⁾. Seetõttu tegi komisjon ettepaneku vähendada määrat algele 10 % tasemele.

16. Traditsioonilised omavahendid on tõeline omavahend ja kujutavad endast usaldusväärset ELi tuluallikat⁽²⁴⁾. Kontrollikoda märgib siiski, et komisjon ei ole põhjendanud 10-protsendilist määrat uuringuga, milles esitatakse usaldusväärset hinnangut liikmesriikide tolliasutuste kantud kulude kohta tollimaksude kogumisel⁽²⁵⁾.

⁽²³⁾ Sissenõudmiskulude kõrget määrat peeti varjatud soodustuseks mõne liikmesriigi puhul, nagu on märgitud ka kõrgetasemelise omavahendite töörühma lõpparuandes, lk 40.

⁽²⁴⁾ Tollimaksudest kõrvalehoidmine mõjutab traditsiooniliste omavahendite kogumist. Kontrollikoda uuris tollimaksu alalaekumist (teoreetiliselt kogutava imporditud määra ja tegelikult kogutava imporditud määra vahe) oma eriaruandes nr 19/2017 („Impordiprotseduurid: puudused õigusraamistikus ja ebatõhus rakendamine mõjutavad ELi finantshuve“). Vt ka kontrollikoja 2017. aasta aastaaruanne.

⁽²⁵⁾ Kontrollikoja arvamus nr 2/2012 oli juba märgitud, et ELi tasandil puudus uuring tolliasutuste tollimaksude kogumise ja traditsiooniliste omavahendite kättesaadavaks tegemise tegelike kulude kohta.

Kogurahvatulul põhinevate omavahendite säilitamine

17. Kogurahvatulul põhinevad omavahendid on praegu ELi peamine tuluallikas (103 miljardit eurot ehk 71 % ELi 2018. aasta eelarvest). Komisjoni hinnangute kohaselt väheneb selle omavahendi panus ELi eelarvesse aastatel 2021–2027 eeldatavasti keskmiselt 58 %-ni ELi aastaelarvest (103 miljardit eurot). Selle arvutamisel kohaldatakse liikmesriikide kogurahvatulule ühtset määra. See määratakse kindlaks protsendimäärana prognoositavast aasta kogurahvatulust nii, et see katab täielikult selle osa eelarvest, mida ei rahastata traditsioonilistest omavahenditest, käibemaksul põhinevatest omavahenditest ja muust tulust. Kogurahvatulul põhinevad omavahendid on seega ELi eelarve tasakaalustav kirje.

18. Kontrollikoda on varasemates arvamustes⁽²⁶⁾ esile toonud suured riskid, mis on seotud kogurahvatulu statistiliste andmete koondamise ja sellega seotud juhtimissüsteemide keerukusega, samuti läbipaistvuse puudumisega selle omavahendi arvutamisel. Komisjoni mitmeaastase kontrollitsükli ja reservatsioonide haldamise tõttu võtab omavahendite arvutamiseks kasutatavate kogurahvatulu andmete läbivaatamine väga kaua aega. Seetõttu võidakse liikmesriigi osamaksude suhtes kohaldada korrektsioone, mis on tehtud rohkem kui 10 aasta jooksul ning see toob liikmesriikide jaoks kaasa eelarvealase ebakindluse⁽²⁷⁾.

19. Kontrollikoda tunnistab, et kogurahvatulul põhinevad omavahendid tagavad ELi rahastamissüsteemi üldise stabiilsuse. Kontrollikoja 2016. ja 2017. aasta aastaaruannetes märgiti siiski, et vaja on täiendavat tööd, et tagada teatavate globaliseerumisega seotud nähtuste (nt rahvusvaheliste ettevõtete ümberpaigutamine) õige kajastamine rahvamajanduse arvepidamises. Komisjon on seda rõhutanud oma ettepanekutes ja tunnistanud, et hiljutised majanduse arengusuunad tekitavad liikmesriikide ametiasutustele probleeme rahvamajanduse kogutulu korrektsel mõõtmisel. Seetõttu arvutatakse liikmesriikide kogurahvatulul põhinevad osamaksud andmete alusel, mis ei pruugi olla selle koha pealt täiesti usaldusväärsed.

Käibemaksupõhiste omavahendite lihtsustamine

20. Praeguses süsteemis põhjustab liikmesriikide käibemaksubaaside ühtlustamine arvukaid korrektsioone ja hüvitisi. Kaalutud keskmise käibemaksu määra arvutamine on samuti keeruline. Need omavahendid moodustavad 2018. aastal 12 % ELi eelarvest (17 miljardit eurot) ning komisjoni prognooside kohaselt peaks see perioodil 2021–2027 suurenema keskmiselt 14 %-ni ELi aastast eelarvest (25 miljardit eurot).

21. Kavandatud lihtsustamine koosneb kolmest etapist:

- a) keskendumine toodetele, mille suhtes kohaldatakse harilikku käibemaksu määra,
- b) käibemaksubaaside arvutamise korra ühtlustamine, kasutades hariliku maksumääraga laekumistel põhinevaid lihtsustatud eeldusi, ja
- c) omavahendite kogumisel ühtse sissenõudmismäära kohaldamine hariliku maksumääraga käibemaksubaasile⁽²⁸⁾.

22. Kavandatud meetodika kontrollikojapoolse läbivaatamise käigus selgus, et eeldused, mida komisjon kasutab lihtsustatud käibemaksu osamaksude arvutamisel, ei vasta eespool toodud etappidele a ja b. **II lisas** on esitatud praeguse ja kavandatud uue käibemaksupõhiste omavahendite arvutamise süsteemi⁽²⁹⁾ üksikasjalik ülevaade.

23. Nagu märgitud kontrollikoja arvamuses nr 2/2012, on kontrollikoda mitmel korral kritiseerinud käibemaksupõhiseid omavahendeid nende arvutamise keerukuse⁽³⁰⁾ ja otsese seose puudumise tõttu maksubaasiga. Komisjoni uus ettepanek käibemaksupõhiste omavahendite kohta lihtsustab arvutamist, kuid ei loo siiski otsest seost maksubaasiga. Selline seos oleks aga võimalik luua, kohaldades sissenõudmismäära otse käibemaksulaekumistele⁽³¹⁾.

⁽²⁶⁾ Vt 6. joonealune märkus.

⁽²⁷⁾ Vt eriaruanne nr 11/2013: „Õigete kogurahvatulu andmete saamine: struktureeritum ja sihipärasem lähenemisviis muudaks komisjoni kontrolli mõjusamaks“ ja kontrollikoja 2014. aasta aastaaruanne.

⁽²⁸⁾ Üks protsent on ühtlustatud määr, nagu sätestatud ettepanekus nõukogu määruse kohta, millega kehtestatakse Euroopa Liidu omavahendite süsteemi rakendusmeetmed. Euroopa Liidu omavahendite süsteemi käsitleva nõukogu otsuse ettepaneku kohaselt ei tohiks tegelik sissenõudmismäär ületada 2 %.

⁽²⁹⁾ Komisjoni arvates tuli uue omavahendi arvutamiseks kasutada seda meetodit, kuna puudusid andmed laekumiste jagunemise kohta käibemaksu määra alusel.

⁽³⁰⁾ Kontrollikoja 2017. aasta aastaaruandes kirjeldati puudusi käibemaksupõhiste omavahendite komisjonipoolsel kontrollimisel, eelkõige seoses kaalutud keskmise käibemaksu määra arvutamisega.

⁽³¹⁾ Käibemaksust kõrvalehoidumine mõjutab nii kõnealusel maksuliidesel põhineva kehtiva kui ka kavandatud omavahendi arvutamist. Kontrollikoda uuris käibemaksu alalaekumist oma eriaruandes nr 24/2015: „Võitlus ühendusesise käibemaksupettusega: vajatakse täiendavaid jõupingutusi“.

Uute omavahendite kogum

24. Komisjon on teinud ettepaneku võtta kasutusele kolm uut omavahendite liiki. Uute omavahendite liikide eesmärk on võtta kasutusele tõelised omavahendid, mis on seotud ELi peamiste poliitikavaldkondadega, nagu kliimamuutused, keskkonnapoliitika, plastistrateegia, ringmajandus ja ühtne turg. Samas on kavandatud uued tuluallikad sisuliselt liikmesriikide osamaksud ning kolmest ainult kaks (äriühingu tulumaksu ühtsel konsolideeritud maksubaasil ja plastpakendijäätmetel põhinevad omavahendid) võivad mõjutada ELi poliitika rakendamist (vt punktid 26 ja 42).

25. Komisjoni arvates ei too reformitud süsteemi rakendamine kaasa täiendavaid eelarveassigneeringuid ega töötajate arvu suurenemist, eriti seoses uute omavahenditega. Seda hinnangut ei toeta aga ükski üksikasjalik uuring.

Äriühingu tulumaksu ühtsel konsolideeritud maksubaasil põhinevad omavahendid

26. Globaliseerumine ja digitaalettevõtete suurenev roll on riikide maksuametitele proovikiviks. Viimastel aastatel on immateriaalsete varade suurenemine muutnud kapitali liikumise lihtsamaks ja arutelu on liikunud selleni, et riiklikud maksustamisraamistikud ei ole piisavad nende arengusuundade asjakohaseks käsitlemiseks. Nõukogus alustati arutelusid äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi loomise projekti üle 2011. aastal ning komisjon esitas oma juunis 2015 koostatud tegevuskavas⁽³²⁾ järkjärgulise lähenemisviisi kogu ELi hõlmava äriühingu tulumaksu süsteemi loomiseks. Oktoobris 2016 tegi komisjon samaaegselt kaks seadusandlikku ettepanekut:

a) esimese etapina ettepanek võtta vastu nõukogu direktiiv äriühingu tulumaksu ühtse maksubaasi kohta,⁽³³⁾ et tagada ELi äriühingute ja püsivate tegevuskohtade maksubaasi nõuetekohane arvutamine, ning

b) teise etapina ettepanek võtta vastu nõukogu direktiiv äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi kohta,⁽³⁴⁾ et nõuetekohaselt käsitleda konsolideerimisprotsessi ja muid seonduvaid küsimusi⁽³⁵⁾.

27. Kui nõukogu võtab eespool nimetatud seadusandlikud ettepanekud vastu ja need ratifitseeritakse, on äriühingu tulumaksu ühtsel konsolideeritud maksubaasil põhinev maksustamine kohustuslik suurtele ettevõtetele, kes vastavad teatavatele nõuetele seoses õigusliku vormiga, maksustamisega, ettevõtjate konsolideerimisega ja konsolideerimisgrupi künnisega (750 miljoni euro suurune tulu asjaomasele majandusaastale eelneva aasta jooksul). Sellel maksul põhinev kavandatud uus omavahend arvutatakse, kohaldades rahvusvaheliste äriühingute või kontsernide maksustatava kasumi suhtes 3 % sissenõudmismäära⁽³⁶⁾.

28. Ettevõtted, mis ei vasta kõigile nendele kriteeriumidele, võivad vabatahtlikult otsustada, et nende suhtes kohaldatakse kõnealust maksu, mitte teiste liikmesriikide äriühingu tulumaksu. Nende tulude väärtus jäetakse siiski omavahendite arvutamiseks kasutatavast baasist välja.

29. Äriühingu tulumaksu ühtset konsolideeritud maksubaasi käsitleva nõukogu direktiivi ettepaneku kohaselt tuleks konsolideeritud maksubaas majandusaasta lõpus jagada grupi eri liikmesriikides asuvate üksuste vahel. Seda tuleks teha valemi alusel, mis annab võrdse kaalu (st üks kolmandik) kolmele tegurile: käive, tööjõud (töötajate palgaarvestus ja töötajate arv) ja varad.

30. Samas juhib kontrollikoda tähelepanu asjaolule, et üksikute liikmesriikide suutlikkus kontrollida kontsernisiseselt tulu jaotust sõltub sellest, kas liikmesriigid teevad koostööd andmete edastamisel tütarettevõtjate ja emasettevõtjate kohta. Kontrollikoja ja komisjoni juurdepääs üksikasjalikule haldusteabele eraettevõtjate kohta võib olla piiratud.

⁽³²⁾ Komisjoni 17. juuni 2015. aasta teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule „Euroopa Liidu õiglane ja tõhus äriühingute maksustamise süsteem: viis tähtsaimat meetmevaldkonda“ (COM(2015) 302 final).

⁽³³⁾ Ettepanek: nõukogu direktiiv äriühingu tulumaksu ühtse maksubaasi kohta (COM(2016) 685 final, 25. oktoober 2016).

⁽³⁴⁾ Ettepanek: nõukogu direktiiv äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi kohta, COM(2016) 683 final, 25. oktoober 2016).

⁽³⁵⁾ Näiteks kontsernide ümberkorraldamine, kahjumi ja realiseerimata kasumi käsitlemine ning maksubaasi jaotamise meetod liikmesriikide vahel.

⁽³⁶⁾ See on ühtne määr, mis on sätestatud nõukogu määruse ettepanekus, millega kehtestatakse Euroopa Liidu omavahendite süsteemi rakendusmeetmed. Euroopa Liidu omavahendite süsteemi käsitleva nõukogu otsuse ettepaneku kohaselt ei tohiks tegelik sissenõudmismäär ületada 6 %.

31. Komisjon on nii äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi kui ka plastpakendijäätmetega seoses teinud ettepaneku, et pärast asjaomasele eelarveaastale järgneva kuuenda aasta 31. juulit ei tuleks enam arvesse võtta ühtegi kõnealuste omavahendite arvutamisel tehtud muudatust⁽³⁷⁾. Seda ajavahemikku, mille jooksul liikmesriikide konkreetse aasta osamakse saab korrigeerida, nimetatakse aegumisperioodiks.

32. Kontrollikoda märgib, et see ajavahemik on pikem kui käibemaksupõhiste ja kogurahvatulul põhinevate omavahendite puhul, mis on ainult neli aastat. Sama kehtib ka tõendavate dokumentide säilitamise aja kohta⁽³⁸⁾. Kuna nii komisjon kui ka liikmesriigid võivad reservatsioonide esitamisega aegumisperioodi pikendada, siis äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi ja plastpakendijäätmete põhiste uute omavahendite puhul ei ole ELi eelarvele mingeid finantsriske (vt **I lisa**).

33. Võttes arvesse, et kaks aastat pärast ettepanekute esitamist ei ole äriühingu tulumaksu ühtse maksubaasi ja äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi direktiive veel vastu võetud, hakatakse seda järk-järgult kohaldama kõige varem mitu aastat pärast uue mitmeaastase finantsraamistiku jõustumist. Äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi põhised omavahendid rahastavad ajavahemikul 2021–2027 eeldatavasti keskmiselt 6 % ELi iga-aastasest eelarvest (12 miljardit eurot)⁽³⁹⁾.

Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemil põhinevad omavahendid

34. Detsembris 2015 sõlmitud Pariisi kokkuleppe alusel kohustus EL vähendada oma kasvuhoonegaaside heitkoguseid 2030. aastaks vähemalt 40 % võrra (võrreldes 1990. aasta tasemega). ELi heitkogustega kauplemise süsteem (HKS) on üks peamine vahend⁽⁴⁰⁾ heitkoguste vähendamise eesmärkide saavutamiseks. ELi heitkogustega kauplemise süsteemiga on EL seadnud ülempiiri teatavatest energiaravustuse sektoritest, energiamahukatest tööstusharudest ja Euroopa Majanduspiirkonna sisestest lendudest tulenevatele heitkogustele ning loonud saastekvootide turu, pannes seega süsinikule külge n-ö hinnasildi. Sellega nähakse ette heite piirnorm (ülempiir). Ettevõtted saavad või ostavad saastekvooti, millega nad võivad kaubelda. **1. selgituses** antakse ülevaade ELi heitkogustega kauplemise süsteemist⁽⁴¹⁾.

1. selgitus. ELi HKS-i ülevaade

ELi HKS lähtub piiramise ja kauplemise põhimõttest. Selliste kasvuhoonegaaside üldkoguse suhtes, mida elektrijaamade, vabrikute ja muude süsteemiga hõlmatud ettevõtjad mitmeaastase ajavahemiku jooksul võivad eraldada, kohaldatakse ELi tasandil kehtestatud piirmäära. Selle ülemmäära piires saavad või ostavad ettevõtjad saastekvooti, millega nad võivad soovi korral kaubelda.

Aastatel 2013–2020 vähendatakse elektrijaamade ja muude püsirajatiste heitkoguste ülempiiri 1,74 % aastas. Alates 2021. aastast on iga-aastane vähendamismäär 2,2 %.

Saastekvootide enampakkumisel müümine annab liikmesriikidele tulu, mille suuruseks perioodil 2013–2017 oli 21,3 miljardit eurot. ELi HKS-i direktiivi kohaselt tuleks vähemalt 50 % kõnealusest tulust kasutada kliimaga seotud eesmärkidel. Komisjoni andmetel on selleks otstarbeks kasutatud HKSiga seotud tulude osakaal ligikaudu 80 %.

35. Kavandatud uue omavahendi arvutamisel kohaldatakse saastekvootide enampakkumisest saadud tulule 20 %-list sissenõudmismäära,⁽⁴²⁾ mida hinnatakse enampakkumishinnaga ja mis on kõikidele liikmesriikidele jaotamiseks kättesaadav perioodi 2005–2007 heitkoguste alusel⁽⁴³⁾. Enampakkumishinnad ja mahud avaldatakse iga päev asjaomaste platvormide kaudu.

⁽³⁷⁾ Nõukogu määruse ettepaneku (COM (2018) 326 final) artikli 13 lõige 4.

⁽³⁸⁾ ELi heitkogustega kauplemise süsteemi põhiste omavahendite ja traditsiooniliste omavahendite puhul on dokumentide säilitamise aeg vähemalt kolm aastat.

⁽³⁹⁾ Piiratud andmete tõttu põhineb see arvutus 2012. aasta andmetel ja hõlmab kõiki riikidevahelisi kontserne (sealhulgas neid, mis ei ületa tulude piirmäära, nagu kirjeldatud punktis 28).

⁽⁴⁰⁾ Heitkogustega kauplemise süsteemi väliste sektorite heitkoguste suhtes on liikmesriikide tasandil kehtestatud siduvad aastased eesmärgid kasvuhoonegaaside heite vähendamiseks.

⁽⁴¹⁾ Kontrollikoda on eelnevalt avaldanud aruande ELi HKS-i kohta (eriaruanne nr 6/2015: „Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemi terviklikkus ja rakendamine“. Sel teemal avaldatakse peatselt täiendavaid väljaandeid.

⁽⁴²⁾ See on ühtne määr, mis on sätestatud nõukogu määruse ettepanekus, millega kehtestatakse Euroopa Liidu omavahendite süsteemi rakendusmeetmed. Euroopa Liidu omavahendite süsteemi käsitleva nõukogu otsuse ettepaneku kohaselt ei tohiks tegelik sissenõudmismäär ületada 30 %.

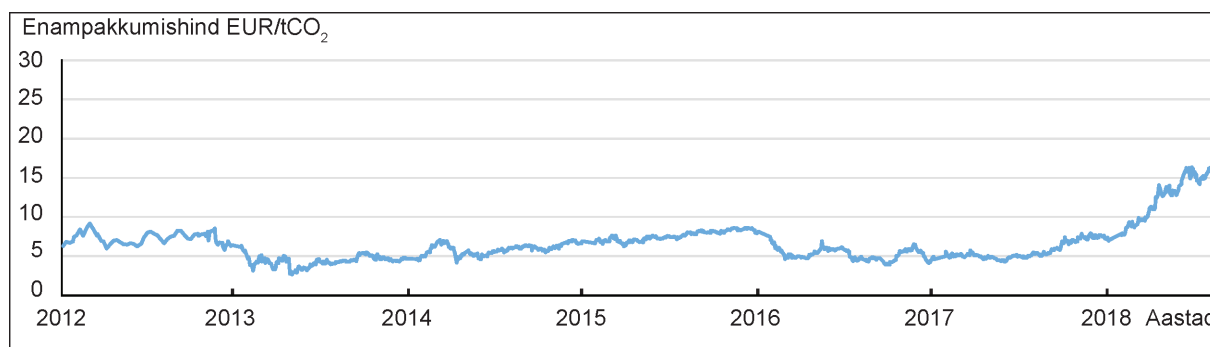
⁽⁴³⁾ Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. oktoobri 2003. aasta direktiivi 2003/87/EÜ, millega luuakse liidus kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem ja muudetakse nõukogu direktiivi 96/61/EÜ (ELT L 275, 25.10.2003, lk 32), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. märtsi 2018. aasta direktiiviga (EL) 2018/410 (ELT L 76, 19.3.2018, lk 3, HKS-i direktiiv), artikli 10 lõike 2 punkt a.

36. ELi heitkogustega kauplemise süsteem on oluline vahend ELi kliima- ja keskkonnapoliitika rakendamiseks. ELi heitkogustega kauplemise süsteemil põhinev kavandatud omavahend ei loo aga liikmesriikidele täiendavaid stiimuleid kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamiseks.

37. Komisjoni prognoosi kohaselt on ELi HKSi põhiste omavahendite panus ELi eelarvesse aastatel 2021–2027 keskmiselt 2 % ELi aastaelarvest (3 miljardit eurot). Nagu näidatud **joonisel 4**, on aastekvootide enampakkumishinnad ⁽⁴⁴⁾ kõikuvad. See ei sea siiski ohtu eelarve stabiilsust, sest ELi heitkogustega kauplemise süsteemi põhine omavahend moodustab vaid väikese osa ELi tulust.

Joonis 4

Saastekvootide enampakkumishinnad jaanuarist 2012 kuni septembrini 2018



Allikas: Euroopa Kontrollikoda avalikkusele kättesaadava teabe alusel enampakkumisplatvormi veebisaidil (www.eex.com).

Plastpakendijäätmetel põhinevad omavahendid

38. Plastpakendid moodustavad ligikaudu 60 % tarbimisjärgsetest plastijäätmetest ELis. Komisjon on teinud ettepaneku võtta 2025. aastaks ringlusse vähemalt 50 % kõikidest plastpakenditest ELis ja 2030. aastaks üle poole. Eesmärk on ka tagada, et 2030. aastaks on kõik ELi turule lastavad plastpakendid korduskasutatavad või hõlpsasti ringlusse võetavad ⁽⁴⁵⁾.

39. Iga liikmesriigi panus ELi eelarve kavandatavasse omavahendisse on otseselt proportsionaalne tema tekitatud plastpakendijäätmete kogusega, mida ei võeta ringlusse. Selle arvutamiseks kasutatakse kõnealuse koguse puhul sissenõudmismäär 0,80 eurot kilogrammi kohta ⁽⁴⁶⁾.

40. **2. selgituses** kirjeldatakse plastpakendijäätmetel põhinevate omavahendite arvutamiseks komisjoni poolt kasutatud andmete allikaid ja kvaliteeti.

⁽⁴⁴⁾ HKSi direktiivi muudatustega kehtestati mehhanismid, et muuta enampakkumishinnad stabiilsemaks. Need hinnad sõltuvad siiski enampakkumise tulemustest.

⁽⁴⁵⁾ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele, „Euroopa strateegia plasti kohta ringmajanduses“ (COM(2018) 28 final, 16. jaanuar 2018), ning komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele ringmajanduse seireraamistiku kohta (COM(2018) 29 final, 16. jaanuar 2018).

⁽⁴⁶⁾ See on ühtne määr, mis on sätestatud nõukogu määruse ettepanekus, millega kehtestatakse Euroopa Liidu omavahendite süsteemi rakendusmeetmed. Euroopa Liidu omavahendite süsteemi käsitleva nõukogu otsuse ettepaneku kohaselt ei tohiks tegelik sissenõudmismäär ületada 1,00 eurot kilogrammi kohta.

2. selgitus. Plastipakendijäätmeid käsitlevate andmete allikas ja kvaliteet

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 1994. aasta direktiivi 94/62/EÜ (pakendite ja pakendijäätmete kohta) ⁽⁴⁷⁾ artiklile 12 vastavad pakendite tootmist ja ringlussevõttu käsitlevad andmed on komisjonile (Eurostatile) juba esitatud.

Komisjon teeb ettepaneku, et mõne liikmesriigi puhul tuleks täiendavalt parandada andmeid ringlussevõetud plastpakendite kohta. Komisjon loodab seda saavutada uute jäätmealaste õigusaktidega, millega kehtestatakse ranged ja ühtlustatud arvutuseeskirjad. Kõnealused õigusaktid võeti vastu mais 2018 ⁽⁴⁸⁾ ja nendega muudeti eespool nimetatud direktiivi. Nimetatud direktiivi muudatused, millega kehtestatakse ranged ja ühtlustatud arvutuseeskirjad, tuleb liikmesriikide õigusaktidesse üle võtta juuliks 2020.

41. Kontrollikoda märgib, et statistilise konfidentsiaalsuse ⁽⁴⁹⁾ tõttu ei ole võimalik teha kindlaks kogu auditijälge selle omavahendi arvutamiseks kasutatud statistiliste andmete kogumise kohta. Selle tuluallika komisjonipoolse kontrollimine hõlmab eeldatavasti mitmeaastast kontrolliprotsessi, kuna nii on see ka kogurahvatulu põhiste omavahendite puhul (vt punkt 18).

42. Plastpakendijäätmetel põhinevad omavahendid on kavandatud motiveerima liikmesriike vähendama plastpakendijäätmeid. Selline käitumise muutumine võib pikas perspektiivis vähendada arvutusbaasi. Kontrollikoda märgib, et nagu ka äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi põhiste omavahendite puhul, ei ole aegumisperiood viidud kooskõlla käibemaksupõhiste ja kogurahvatulul põhinevate omavahendite omaga (vt punktid 31 ja 32 ning **I lisa**).

43. Komisjoni hinnangul on plastpakendijäätmetel põhinevate omavahendite panus ELi eelarvesse aastatel 2021–2027 keskmiselt 4 % ELi aasta eelarvest (7 miljardit eurot). Prognoosides eeldatakse, et kõik liikmesriigid täidavad direktiivides sätestatud ringlussevõtu eesmärgid. Samas ei võeta nendes arvesse eespool nimetatud käitumise võimalikku muutumist.

Korrektsoonide järkjärguline kaotamine

44. Euroopa Ülemkogu 1984. aasta juuni Fontainebleau tippkohtumisel lepidi kokku, et liikmesriikidel, kelle jaoks eelarve rahastamine tähendab ülemääraste kohustusi liikmesriigi suhtelise jõukusega võrreldes, on õigus nende korrigeerimisele. Sellest ajast alates on omavahendite süsteem hõlmanud teatavaid korrektsoonimehhanisme, mis seavad mitu liikmesriiki eelisolukorda. See on muutnud ELi eelarve rahastamise liiga keeruliseks ja läbipaistmatuks, mida kontrollikoda on kritiseerinud oma varasemates arvamustes ⁽⁵⁰⁾.

45. Olemasolevad korrektsoonimehhanismid on järgmised: Ühendkuningriigi tagasimakse; ⁽⁵¹⁾ Ühendkuningriigi tagasimakse pealt tehtavad tagasimaksed Saksamaale, Madalmaadele, Austriale ja Rootsile; Taani, Madalmaade, Austria ja Rootsi kogurahvatulul põhinevate omavahendite ühekordne vähendamine ning Saksamaa, Madalmaade ja Rootsi vähendatud käibemaksu sissenõudmismäärad.

46. Üks komisjoni ELi rahastamissüsteemi reformiga kavandatud muudatus oli need korrektsoonid ajavahemikul 2021–2025 järk-järgult kaotada (jättes välja Ühendkuningriigi tagasimakse, kuid mitte Ühendkuningriigi tagasimakse pealt tehtavaid tagasimakseid). Kõigi viie asjaomase liikmesriigi ⁽⁵²⁾ puhul tehtavate korrektsoonide võrdlussummad (kokku hinnanguliselt 5,8 miljardit eurot) põhinevad nende kalkulatsioonil 2020. aastaks praeguse süsteemi alusel. Kõik korrektsoonid muudetakse kindlasummalisteks makseteks ja vähendatakse järk-järgult võrdsete osade kaupa (17 % aastas).

⁽⁴⁷⁾ EÜT L 365, 31.12.1994, lk 10.

⁽⁴⁸⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/852, millega muudetakse direktiivi 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta (ELT L 150, 14.6.2018, lk 141).

⁽⁴⁹⁾ Statistiline konfidentsiaalsus tähendab „otseselt statistilistel eesmärkidel saadud või kaudselt administratiiv- või muudest allikatest pärinevate üksikute statistiliste üksustega seotud andmete kaitse ning saadud andmete muudeks kui statistilisteks eesmärkideks kasutamise ja ebaseadusliku avalikustamise keeldu“. Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2009. aasta määruse (EÜ) nr 223/2009 Euroopa statistika kohta ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ, Euratom) nr 1101/2008 (konfidentsiaalsete statistiliste andmete Euroopa Ühenduste Statistikaametile edastamise kohta), nõukogu määruse (EÜ) nr 322/97 (ühenduse statistika kohta) ja nõukogu otsuse 89/382/EMÜ, Euratom (millega luuakse Euroopa ühenduste statistikaprogrammi komitee) kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 87, 31.3.2009, lk 164), artikli 2 lõike 1 punkt e.

⁽⁵⁰⁾ Kontrollikoda väljendas arvamustes nr 2/2012 ja nr 2/2006 muret selle üle, et ELi eelarve rahastamise nii praegune kui ka varasem omavahendite süsteem on keerukas ning ei ole piisavalt läbipaistev.

⁽⁵¹⁾ Ettepaneku kohaselt eksisteerib Ühendkuningriigi tagasimakse kuni Ühendkuningriigi ELi eelarvesse panustamise lõppemiseni (st 2020).

⁽⁵²⁾ Taani, Saksamaa, Madalmaad, Austria ja Rootsi.

47. Komisjoni arvates võib korrektsioonide viivitamatu kaotamine alates 2021. aastast kaasa tuua varem korrektsioonidest kasu saanud liikmesriikide osamaksude ootamatu suurenemise. Kontrollikoda leiab, et korrektsioonide järkjärguline kaotamine on samm läbipaistvama ja lihtsama süsteemi suunas võrreldes praegusega (vt punktid 44 ja 45). Komisjoni ettepaneku kohaselt lõpevad korrektsioonid 2026. aastal.

Omavahendite ülemmäärade suurendamine

48. Iga-aastaste maksete assigneeringute katmiseks vajalike omavahendite praegune ülemmäär on 1,20 % kõigi liikmesriikide summaarsest kogurahvatulust ja kulukohustuste assigneeringute puhul on see 1,26 %. Võttes arvesse Ühendkuningriigi ELi lahkumise ja Euroopa Arengufondi ELi eelarvesse lisamise mõju ning vajadust katta laenudega või ELi eelarvest tagatud finantsvahenditega seotud finantskohustused, tegi komisjon ettepaneku suurendada nimetatud ülemmäärasid vastavalt 1,29 % ja 1,35 %-ni 27 liikmesriigi summaarsest kogurahvatulust.

KOLMAS OSA. JÄRELDUSED JA MUUDATUSETTEPANEKUD

49. Komisjon on teinud ettepaneku muuta ELi tulevast rahastamissüsteemi praeguse süsteemiga võrreldes järgmiselt: vähendada kogurahvatulul põhinevaid omavahendeid 13 protsendipunkti võrra; luua kolm uut omavahendite liiki (äriühingu tulumaksu ühtsel konsolideeritud maksubaasil, Euroopa Liidu heitkogustega kauplemise süsteemil ja ringlusse võtmata plastpakendijäätmetel põhinevad omavahendid), mis moodustavad 12 % ELi tuludest; suurendada mõnevõrra (lihtsustatud) käibemaksupõhiseid omavahendeid ja jätta muud allikad (traditsioonilised omavahendid ja muud tulud) samale üldtasemele. Komisjon tegi ka ettepaneku teatavate liikmesriikide suhtes praegu kohaldatavate korrektsioonide järkjärgulise kaotamise ja omavahendite ülemmäärade suurendamise kohta.

50. Komisjoni aruteludokumendis ELi rahanduse tuleviku kohta on esitatud reformi peamised põhimõtted, võttes arvesse kõrgetasemelise omavahendite tööühma soovitusi. Ettepanekus võeti arvesse mitmeid neist, aga mitte kõiki. Lisaks käsitleb reform ainult mõningaid puudustest, mille kontrollikoda tuvastas oma varasema omavahendite süsteemi puudutava töö käigus. Kontrollikoja hinnangul on ELi rahastamissüsteem endiselt keeruline.

51. Kontrollikoda täheldas, et käesoleva ettepaneku koostamine ei hõlmanud põhjalikku, dokumenteeritud ja avaldatud mõjuhindamist (vt punkt 7).

52. Kontrollikoda tegi reformitud süsteemi läbivaatamise käigus kindlaks järgmised peamised probleemid:

- kavandatud lihtsustatud käibemaksupõhised omavahendid sisaldavad eeldusi hariliku käibemaksumääraga tehingute kohta, mille puhul ei järgita mõnda komisjoni kirjeldatud arvutusetappi (vt punkt 22);
- kuna äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi põhiste omavahendite kohaldamise tingimuseks on äriühingu tulumaksu direktiivi vastuvõtmine nõukogu poolt ja selle ülevõtmine liikmesriikide õigusesse, hakatakse seda kohaldama kõige varem alles mitu aastat pärast uue mitmeaastase finantsraamistiku jõustumist (vt punktid 26, 27 ja 33);
- ELi heitkogustega kauplemise süsteem on oluline vahend ELi kliima- ja keskkonnapoliitika rakendamiseks. Kavandatav omavahend, mis põhineb ELi heitkogustega kauplemise süsteemil, ei loo aga liikmesriikidele täiendavaid stiimuleid kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamiseks. Lisaks ei ole see omavahend stabiilne, sest saastekvootide enampakkumishinnad on kõikuvad (vt punktid 36 ja 37);
- plastpakendijäätmetel põhinevad omavahendid annavad liikmesriikidele stiimuli plasti ringlussevõtu suurendamiseks. Nende omavahendite arvutamiseks kasutatavate andmete kvaliteeti tuleb siiski parandada (vt punktid 40 ja 42);
- korrektsioonide järkjärguline kaotamine on samm edasi läbipaistvama ja lihtsama süsteemi rakendamise suunas. Komisjoni ettepaneku kohaselt lõpevad korrektsioonid 2026. aastal (vt punkt 47);
- kavandatud uute omavahenditega seoses võivad kontrollikoja auditeerimisvolitused olla piiratud äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi ja plastpakendijäätmete põhiste omavahendite puhul. On oht, et see võib mõjutada auditeeritavust ja seega ka aruandekohustust (vt punktid 30 ja 41).

Soovitused kavandatud omavahendite reformi parandamiseks

53. Kontrollikoda soovib seadusandjatel paluda komisjonil võimalikult kiiresti

1. soovitus: läbi vaadata oma seadusandlikud ettepanekud

Komisjon peaks läbi vaatama oma õigusaktide ettepanekud seoses uute omavahenditega:

- a) äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi põhised omavahendid: komisjon peaks hoolikalt hindama, kui tõenäoline on selle omavahendi kasutuselevõtt järgmise mitmeaastase finantsraamistiku ajal, ja millised on mis tahes viivituse tagajärjed;
- b) ELi heitkogustega kauplemise süsteemi põhised omavahendid: komisjon peaks oma ettepanekus selgitama, et see omavahend ei tekita liikmesriikidele lisastiimulit kasvuhoonegaaside heitkoguste vähendamiseks. Samuti tuleks analüüsida selle tuluallikaga seotud volatiilsuse mõju;
- c) plastpakendijäätmetel põhinevad omavahendid: komisjon peaks analüüsima, kuidas sellest allikast eeldatavasti kogutavad summad võivad väheneda muutuste tõttu kodumajapidamiste ja ettevõtjate käitumises.

2. soovitus: läbi vaadata oma ettepanek lihtsustatud käibemaksupõhiste omavahendite kohta

Komisjon peaks läbi vaatama oma ettepaneku lihtsustatud käibemaksupõhiste omavahendite kohta. Kui komisjon otsustab selle tuluallika säilitada, võib ta:

- selgitada, et kavandatud lihtsustamine ei too kaasa käibemaksu osamaksete arvutamist hariliku maksumääraga maksubaaside põhjal,
- või kasutusele võtta uue tuluallika, mis põhineb ainult käibemaksulaekumistel.

54. **I lisas** on toodud muudatused ja märkused komisjoni ettepanekute suhtes, mida on käsitletud esimeses ja teises osas.

Kontrollikoda võttis käesoleva arvamuse vastu 9. oktoobri 2018. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president

Klaus-Heiner LEHNE

I LISA

EUROOPA KONTROLLIKOJA SOOVITATUD MUUDATUSED ETTEPANEKUTES

Ettepanek Euroopa Liidu omavahendite süsteemi käsitleva nõukogu otsuse kohta (COM(2018) 325 final)

Viide	Kontrollikoja ettepanek/kavandatud muudatus	Kommentaariid
Sissejuhatus	Võttes arvesse Euroopa Kontrollikoja arvamust;	Kuna Euroopa Parlament on taotlenud Euroopa Kontrollikoja arvamust, tuleks sellele viidata.
Artikli 2 lõike 1 punkt b	Kustutada „kogutud hariliku maksumääraga maksustatud tarnetelt“ ja läbi vaadata oma ettepanek, nagu on kirjeldatud 2. soovitus .	Komisjoni pakutud meetodi puhul ei eristata hariliku maksumääraga maksustatavaid tarneid (vt punkt 22).

Ettepanek, mis käsitleb nõukogu määrust 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)

Viide	Kontrollikoja ettepanek/kavandatud muudatus	Kommentaariid
Artikli 2 lõige 1 ja artikli 13 lõige 4	Asendada „kuues aasta“ sõnadega „neljas aasta“.	Kuue aasta pikkune ajavahemik võib olla liiga pikk aeg andmeid kättesaadavana hoida. See tekitab komisjonile ja liikmesriikidele eelarvealast ebakindlust (vt punktid 31, 32 ja 42). Kontrollikoda teeb selle ettepaneku selleks, et viia kaks uut (äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi ja plastpakendijäätmete põhise) omavahendit vastavusse kogurahvatulul ja käibemaksul põhinevate omavahenditega.
Artikkel 4	—	Selguse huvides peaks see säte moodustama osa määruse (EL, Euratom) nr 609/2014 muudatusest (vt punktid 11 ja 12).

Ettepanek nõukogu määruse kohta, millega muudetakse määrust (EMÜ, Euratom) nr 1553/89 käibemaksust laekuvate omavahendite kogumise kindla ühtse korra kohta (COM(2018) 328 final)

Viide	Kontrollikoja ettepanek/kavandatud muudatus	Kommentaariid
1., 2. ja 3. põhjendus; artikli 1 lõiked 2, 4, 6 ja 7	Välja jätta „hariliku maksumääraga“ ja läbi vaadata oma ettepanek, nagu on kirjeldatud 2. soovitus es.	Komisjoni pakutud meetodi puhul ei eristata hariliku maksumääraga maksustatavaid tarneid (vt punkt 22).

II LISA

KAVANDATUD UUTE KÄIBEMAKSUPÕHISTE OMAVAHENDITE ARVUTAMISE METOODIKA

Praegune süsteem

Liikmesriikide käibemaksupõhiste omavahendite arvutamise meetod põhineb mõtteliselt ühtlustatud käibemaksubaasil. Seda tehakse selleks, et liikmesriikide valitud käibemaksumäärade kombinatsioonid (käibemaksudirektiivis sätestatud piirides) ei mõjutaks nende makstavaid osamakse. Selle keerulise meetodiga võetakse lähtepunktiks iga liikmesriigi kogutud käibemaksu summa (selle laekumised) ning pärast kõiki vajalikke korrektsioone ja kompensatsioone jagatakse see summa kaalutud keskmise käibemaksumääraga. Kaalutud keskmine käibemaksumäär on seotud kaupade ja teenuste pakkumise kombinatsiooni keerulise statistilise analüüsi ja kohaldatud käibemaksumääradega kõikides liikmesriikides. Sellest tulenev ühtlustatud käibemaksubaas korrutatakse seejärel kindlaksmääratud sissenõudmismääraga, et saada iga liikmesriigi osamaks.

Seda arvutust illustreerib järgmine valem, mida kohaldatakse kõikide liikmesriikide suhtes:

$$\text{Käibemaksupõhised omavahendid} = \frac{\text{Käibemaksulaekumised kokku (korrigeeritud)}}{\text{Kaalutud keskmine käibemaksumäär}} \times \text{Sissenõudmismäär}$$

Kavandatud uus süsteem

Kuna kaalutud keskmise käibemaksumäära arvutus on keeruline, teeb komisjon ettepaneku kaotada need etapid lihtsustatud lähenemisviisi kasuks. Komisjoni kavandatav uus süsteem põhineb hariliku maksumääraga tehingutel, mis tähendab, et välja on jäetud kaubad ja teenused, mille suhtes kohaldatakse muid maksumäärasid.

Komisjon analüüsis perioodi 2011–2015 andmeid ja leidis, et keskmiselt moodustasid kaupade ja teenuste hariliku maksumääraga tarded ligikaudu 74 % tehingutest. Sõltuvalt liikmesriigist oli osakaal umbes 46–99 %. Komisjon jõudis järeldusele, et ELi ühine osa moodustab hariliku maksumääraga tartetest 45 %.

Komisjoni kavandatud arvutuste esimene etapp on kohaldada seda 45 % suurust määra iga liikmesriigi käibemaksu kogulaekumiste suhtes, kuna andmeid tarnete jaotuse kohta ei ole võimalik esitada maksumäärade kaupa. Komisjon eeldab, et see korrutus annab tulemuseks liikmesriigi **hariliku maksumääraga laekumised**. Kontrollikoja hinnangul ei ole see meetodika usaldusväärne. Korrutamise tulemus, kasutades 45 % määra, ei välista muudest käibemaksumääradest saadud laekumisi. Tulemus annab meile ainult 45 % kogulaekumistest (45 % hariliku maksumääraga tartetelt pluss 45 % muu maksumääraga tartetelt). See ei ole sama mis hariliku maksumääraga laekumised.

Teine samm on jagada liikmesriikide „hariliku maksumääraga laekumised“ hariliku käibemaksumääraga. Komisjoni järgi annab see hariliku maksumääraga maksubaasi. Seega kujutab saadud „hariliku maksumääraga maksubaas“ mitmesuguste laekumiste hulka, mis tuleneb erinevatest maksumääradest, kuid mis on jagatud ühtse hariliku maksumääraga, nii et selle praktiline tähendus on väike.

Lõpuks teeb komisjon ettepaneku kohaldada hariliku maksumääraga maksubaasile sissenõudmismäära (1 % kuni maksimaalselt 2 %).

Need sammud on kokkuvõtlikult esitatud järgmises valemis:

$$\text{Käibemaksupõhised omavahendid} = \frac{45 \% \times \text{käibemaksulaekumised kokku}}{\text{Harilik käibemaksumäär}} \times \text{Sissenõudmismäär}$$

Selle võib ümber kirjutada puhtalt matemaatilisest seisukohast järgmiselt:

$$\text{Käibemaksupõhised omavahendid} = \frac{\text{Käibemaksulaekumised kokku}}{\text{Harilik käibemaksumäär}} \times 45 \% \times \text{sissenõudmismäär}$$

Seega saame täpselt sama tulemuse, kui käibemaksulaekumised lihtsalt hariliku maksumääraga jagada ning kohaldada 0,45-protsendilist sissenõudmismäära (1 % 45-st).

Seetõttu järeltab kontrollikoda, et komisjon on arvutusprotsessis asendanud keerulise kaalutud keskmise käibemaksumäära lihtsa hariliku maksumääraga. Komisjoni poolt lihtsustatud käibemaksu osamaksete arvutamisel kasutatud eeldused ei järgi siiski mõnda ettepanekus kirjeldatud arvutusetappi.
