

III

(Ettevalmistavad aktid)

KONTROLLIKODA

ARVAMUS nr 2/2012

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule, artiklile 311 ja artikli 322 lõikele 2 kooskõlas Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingu artikliga 106a)

muudetud ettepaneku kohta, mis käsitleb nõukogu otsust liidu omavahendite süsteemi kohta (KOM(2011) 739),

muudetud ettepaneku kohta, mis käsitleb nõukogu määrust, millega kehtestatakse Euroopa Liidu omavahendite süsteemi rakendusmeetmed (KOM(2011) 740),

muudetud ettepaneku kohta, mis käsitleb nõukogu määrust meetodite ja menetluse kohta, millega tehakse kättesaadavaks traditsioonilised ja kogurahvatulul põhinevad omavahendid, ning muude sularahavajaduste rahuldamiseks vajalike meetmete kohta (KOM(2011) 742),

ettepaneku kohta, mis käsitleb nõukogu määrust meetodite ja menetluse kohta, millega tehakse kättesaadavaks käibemaksupõhised omavahendid (KOM(2011) 737),

ettepaneku kohta, mis käsitleb nõukogu määrust meetodite ja menetluse kohta, millega tehakse kättesaadavaks finantstehingute maksul põhinevad omavahendid (KOM(2011) 738)

(2012/C 112/01)

SISUKORD

	Punkt	Lk
SISSEJUHATUS	1–4	3
I OSA	5–54	3
Kokkuvõte	5–11	3
Konkreetsed tähelepanekud	12–54	4
Käibemaksupõhise omavahendi kaotamine	12–13	4
Liikmesriikide käibemaksulaekumisel põhineva omavahendi kasutuselevõtmine	14–24	4
Uus käibemaksupõhine omavahend on lihtsam, kuid arvutuste ajakohastamisega seonduvaid asjaolusid on vaja selgitada	17–18	4
Pettuse ja eeskirjade eiramise aruannete põhimõte on ebaselge	19	4
Kontrolli- ja juurdepääsunõudeid on vaja täpsustada	20–22	5
Liikmesriikide aruanded hõlbustavad komisjoni järelevalvet sisekontrolli üle	23	5
Tagasinõudmis- ja mahakandmismenetlusi tuleks ühtlustada	24	5

	<i>Punkt</i>	<i>Lk</i>
Liikmesriikide finantstehingute maksu laekumisel põhineva omavahendi kasutuselevõtmine	25–36	5
Finantstehingute maksu kehtestamine saaks kaasa aidata liikmesriikide eelarvete konsolideerimisele	30	6
Tegurid, mis võivad ohustada finantstehingute maksust saadava tulu prognoosi korrektsust	31–34	6
Liikmesriikide osamaksude koostise muutumine	35	6
Kontrolli- ja juurdepääsunõudeid tuleb täpsustada	36	6
Korrektsoonimehhanismide reform	37–47	6
Kindlasummaline korrektsoon on lihtsam, kuid siiski mitte läbipaistev	40–42	6
„Liigse eelarvekoormuse” määratlemiseks puuduvad kriteeriumid	43–44	7
Korrektsoonide kohaldatavuse kohta on vaja vahekokkuvõtet	45–47	7
Liikmesriikidele jäetava traditsiooniliste omavahendite sissenõudmiskulude protsentuaalse osa vähendamine	48–51	7
Seos kinnipidamismäära ja sissenõudmiskulude vahel jääb ebaselgeks	49–50	7
Vaatamata kinnipidamismäära vähendamisele võib traditsiooniliste omavahendite osa suurenemine osutada prognoositust madalamaks	51	7
Kogurahvatulul põhinev omavahend	52–54	8
„Kogurahvatulu olulisi muudatusi” ei ole määratletud	53–54	8
II OSA		8
Loetelu märkustest iga seadusandliku ettepaneku kohta		8

EUROOPA LIIDU KONTROLLIKODA,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 287 lõike 4 teist lõiku, artiklit 311 ja artikli 322 lõiget 2,

võttes arvesse kontrollikoja varasemaid arvamusi Euroopa ühenduste omavahendite süsteemi kohta ja eriti arvamusi nr 4/2005, ⁽¹⁾ nr 2/2006 ⁽²⁾ ja nr 2/2008 ⁽³⁾ ettepaneku kohta nõukogu otsuseks Euroopa ühenduste omavahendite süsteemi kohta,

võttes arvesse nõukogu 21. oktoobri ja 12. detsembri 2011. aasta arvamuse taotlust eespool nimetatud ettepanekute kohta,

ning arvestades, et:

Euroopa Ülemkogu 25. ja 26. juunil 1984. aastal Fontainebleaus toimunud tippkohtumisel märgiti ⁽⁴⁾ muu hulgas, et kulu- poliitika on lõppkokkuvõttes peamine vahend eelarvelisest tasakaalustamatusest tulenevate probleemide lahendamiseks, kuid igal liikmesriigil, kelle eelarvekoormus on tema suhtelise jõukusega võrreldes ülemäärane, on õigus selle korrigeerimisele selleks sobival ajal,

Euroopa Ülemkogu 24. ja 25. märtsil 1999. aastal Berliinis toimunud tippkohtumisel märgiti ⁽⁵⁾ muu hulgas, et liidu omavahendite süsteem peaks olema õiglane, läbipaistev, kulusuv ja lihtne ning see peaks põhinema kriteeriumidel, mis väljendavad iga liikmesriigi suutlikkust anda oma panus omavahendite süsteemi parimal viisil,

Euroopa Ülemkogu 15. ja 16. detsembril 2005. aastal Brüsselis toimunud tippkohtumisel jõuti muu hulgas kokkuleppele, ⁽⁶⁾ et omavahendite sissenõudmiskord peaks põhinema üldisel võrd- suse põhimõttel, nii et see tagaks, et ühegi liikmesriigi eelarve- koormus ei ole tema suhtelise jõukusega võrreldes ülemäärane ja et selle korruga tuleks võtta kasutusele teatavaid liikmesriike hõlmavad sätted,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA ARVAMUSE:

SISSEJUHATUS

1. Kontrollikoda on arvamusel, et praegune ELi eelarve rahastamise süsteem on keeruline ja läbipaistmatu. Komisjon on selle süsteemi läbi vaadanud, püüdes praeguseid puudusi parandada. Komisjoni ettepanek tugineb Euroopa Liidu toimimise lepingu ⁽⁷⁾ esitatud võimalustele, mille kohaselt luuakse uusi vahendeid ja võetakse jätkuva finantskriisiga toimetulemiseks arvesse eelarve konsolideerimise vajadust.

⁽¹⁾ ELT L 167, 7.7.2005, lk 1.

⁽²⁾ ELT C 203, 25.8.2006, lk 50.

⁽³⁾ ELT C 192, 29.7.2008, lk 1.

⁽⁴⁾ Vt bülletään EÜ 6-1984.

⁽⁵⁾ Vt bülletään EL 3-1999.

⁽⁶⁾ Vt eesistujariigi järelduste punkt 6 (nõukogu dokument 15914/1/05, REV 1, järeldus 3, 30. jaanuar 2006), milles viidatakse nõukogu dokumendile 15915/05 CADREFIN 268, 19. detsember 2005, ja eriti selle punktile 77.

⁽⁷⁾ Artikli 311 lõige 3.

2. 9. novembril 2011. aastal tegi komisjon ettepaneku nõukogu otsuse ja nelja nõukogu määruse kohta, milles käsitletakse omavahendite süsteemi ajavahemikul 2014–2020. Ettepanekus nõukogu otsuse kohta ja selle seletuskirjas esitatakse ELi eelarve rahastamise uue lähenemisviisi põhimõte ja sätestatakse omavahendite uue süsteemi peamised elemendid. Määruste ettepanekutes sätestatakse üksikasjalikumalt, kuidas tuleb otsust omavahendite kohta rakendada.

3. Komisjon teeb viis olulist muudatusettepanekut Euroopa Liidu eelarve rahastamiseks ajavahemikul 2014–2020:

— kaotada praegune käibemaksupõhine omavahend;

— võtta kasutusele liikmesriikide käibemaksulaekumisel põhinev uus omavahend;

— võtta kasutusele omavahend, mis põhineb kavandatava finantstehingute maksu laekumisel liikmesriikidest;

— kujundada ümber korrigeerimismehhanismid;

— vähendada traditsiooniliste omavahendite sissenõudmis- kulude liikmesriikidele jäetavat protsentuaalset osa.

4. Käesolev aramus hõlmab otsust ja määruseid tervikuna. I osa punktides 5–51 kirjeldatakse muudatusettepanekuid ja esitatakse nende kohta kontrollikoja tähelepanekud, toetudes vajaduse korral kontrollikoja varasematele arvamustele. Punktides 52–54 käsitletakse elemente, mis on seotud kogurahvatulul põhineva omavahendiga, mida uute määrustega oluliselt ei muudeta, kuid mille kohta on kontrollikojal mõningaid tähelepanekuid. II osas esitatakse loetelu kontrollikoja märkustest iga seadusandliku ettepaneku kohta.

I OSA**Kokkuvõte**

5. Kontrollikoda märgib, et praeguse käibemaksupõhise omavahendi kaotamise ettepanek on vastuseks parlamendi, nõukogu ja kontrollikoja varasemates arvamustes tuvastatud puudustele.

6. Kontrollikoda on arvamusel, et kavandatud käibemaksupõhine omavahend jääb endiselt keeruliseks, kuid siiski vähemal määral kui olemasolev omavahend. On tähtis, et komisjoni kontrolli- ja juurdepääsunõuded oleksid selgelt määratletud. Tuleks viidata ka Euroopa Kontrollikoja juurdepääsuõigustele vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 287.

7. Finantstehingute maksu kasutamine omavahendina sõltub selle kasutuselevõtmisest kõikides ELi liikmesriikides. Kõnealusest allikast laekuvat omavahendite summat on raske ennustada. Igasugune selline tulu vähendaks sõltuvust kogurahvatulul põhinevast omavahendist.

8. Neljale liikmesriigile kavandatud kindlasummalsed korrektsioonid on lihtsamad kui praegune süsteem, kuid neis on siiski puudusi.

9. Kontrollikoda märgib, et seos omavahendite kinnipidamis-määra ja sissenõudmiskulude vahel jääb ebaselgeks.

10. Komisjoni ettepanekutega ei muudeta kogurahvatulul põhinevat omavahendit. Kontrollikoda märgib siiski, et nii, nagu praegusel ja varasematel rahastamisperioodidel, viitab komisjon meetmetele, mida tuleb võtta seoses „oluliste muutustega kogurahvatulus”, kuid ei ole määratlenud, mida nende „oluliste muutuste” all mõistetakse.

11. Komisjoni kavandatud muudatusettepanekute elluviimine muudaks nii omavahendite koostist kui ka liikmesriikide osalust ELi eelarves.

Konkreetsed tähelepanekud

Käibemaksupõhise omavahendi kaotamine

12. Komisjon teeb ettepaneku praegune käibemaksupõhine omavahend alates 2014. aastast kaotada. Oma kavandatava otsuse seletuskirjas väidab komisjon, et sellise keerulise omavahendi kaotamine lihtsustaks oluliselt liikmesriikide osamaksud ja vähendaks nii komisjoni kui ka liikmesriikide halduskoormust. 2010. aastal moodustas käibemaksupõhine omavahend omavahenditest kuni 11,2 %.

13. Kontrollikoda on mitmel korral⁽¹⁾ kritiseerinud selle omavahendi keerulist arvutamist, millega kaasneb märgatav halduskoormus,⁽²⁾ ja otsese seose puudumist maksubaasiga. Kontrollikoda märgib, et ettepanekus neid puudusi käsitletakse.

Liikmesriikide käibemaksulaekumisel põhineva omavahendi kasutuselevõtmine

14. Komisjon teeb ettepaneku võtta kasutusele liikmesriikide käibemaksulaekumisel põhinev uus omavahend. Ettepanekus märgitakse, et käibemaksu osa, mille liikmesriigid teevad komisjonile omavahenditena kättesaadavaks, oleks 1 %⁽³⁾ selliste tarnitud kaupade ja osutatud teenuste, ühendusesiseselt soetatud kaupade ja imporditud kaupade ELi eeskirjade kohaselt määratletud netoväärtusest, mis on igas liikmesriigis maksustatavad hariliku käibemaksumääraga.

⁽¹⁾ Näiteks arvamuse nr 4/2005 punktid 9–11, ja Euroopa Kontrollikoja vastus komisjoni teatisele „Reforming the budget, Changing Europe”, 9. aprill 2008.

⁽²⁾ Näiteks läheb liikmesriigi ja komisjoni tasandil vaja märkimisväärseid haldusressursse reservatsioonide kehtestamiseks ja hilisemaks tühistamiseks. Seisuga 31. detsember 2010 oli kehtivaid reservatsioone 152, millest mõned käsitlesid koguni 1995. aastat. Vt kontrollikoja aastaaruande 2010 punkt 2.22.

⁽³⁾ Komisjoni muudetud ettepanekus nõukogu määruse kohta (KOM(2011) 739, 9.11.2011) on maksimummääraks kehtestatud 2 %.

15. Üksikasjalik arvutamise meetod on sätestatud nõukogu määruse ettepanekus meetodite ja menetluse kohta, millega tehakse kättesaadavaks käibemaksupõhine omavahend (KOM(2011) 737, 9. november 2011). Sellest lähtuvalt peab komisjon enne 2014. aastat määrama kindlaks maksustatavate tarnete⁽⁴⁾ väärtusest ühtse ELi keskmise proportsionaalse osa võrreldes kogutarnete väärtusega.

16. Käibemaksupõhine uus omavahend on plaanis kasutusele võtta alates 1. jaanuarist 2014 ja selle kättesaadavaks tegemine liikmesriikide poolt toimuks igakuiselt traditsiooniliste omavahenditega sarnasel viisil, kuid ilma, et liikmesriigid saaksid osa sissenõudmiskuludest endale jätta. Komisjoni arvamuse kohaselt moodustab selline omavahend 2020. aastal omavahenditest 18 %.

Uus käibemaksupõhine omavahend on lihtsam, kuid arvutuste ajakohastamisega seonduvaid asjaolusid on vaja selgitada

17. Kava kohaselt peab uus omavahend olema lihtsam ja põhjustama väiksemaid halduskulusid. Keskmise proportsionaalse osa (vt punkt 15) arvutamine sõltuks siiski sama liiki keerulistest statistilistest andmetest, mida kasutatakse praeguse käibemaksupõhise omavahendi arvutamiseks. Vastavalt sellele arvutatakse ühekordne keskmine proportsionaalne osa, mis kehtiks kogu ajavahemikul 2014–2020. Seetõttu on selle arvutamise täpsus oluline. Nähakse ette sellise arvutamise ajakohastamine nõuetekohaste põhjenduste alusel. Komisjoni ettepanekus ei täpsustata, millised need oleksid.

18. ELi osa arvutamine eeldab samuti sissenõutud käibemaksu korrigeerimist, kuigi vähemal määral kui praeguse käibemaksupõhise süsteemi puhul. Seega jääksid käibemaksu osal põhinevad kavandatud omavahendid ikkagi keeruliseks, kuid vähemal määral kui praegune käibemaksupõhine omavahend.

Pettuse ja eeskirjade eiramise aruannete põhimõtte on ebaselge

19. Komisjon teeb ettepaneku, et liikmesriigid annavad komisjonile uue käibemaksupõhise⁽⁵⁾ omavahendi puhul aru avastatud pettusest ja eeskirjade eiramisest, kui nõuete suurus ületab 10 000 eurot. Selline nõue põhineb praegusel traditsiooniliste omavahenditega seonduva pettuse ja eeskirjade eiramise aruandluse süsteemil. Laekunud käibemaksu osa, mis eraldatakse omavahenditeks, on väike. Kontrollikoda toetab võitlust pettuse ja eeskirjade eiramise vastu, kuid soovib komisjonil selgitada, kas aruandlusnõude võimalikud kasutegurid kaaluvad üles liikmesriikide halduskuludega seonduvad tõenäolised ebasoodsad tagajärjed.

⁽⁴⁾ „Maksustatav tarne” – tarne, mida maksustatakse kõikides liikmesriikides kohaldatava hariliku käibemaksumääraga.

⁽⁵⁾ Muudetud ettepanek nõukogu määruse kohta, millega kehtestatakse Euroopa Liidu omavahendite süsteemi rakendusmeetmed, KOM(2011) 740.

Kontrolli- ja juurdepääsunõudeid on vaja täpsustada

20. Muudetud ettepanekus nõukogu määruse kohta, millega kehtestatakse Euroopa Liidu omavahendite süsteemi rakendusmeetmed (KOM(2011) 740, 9. november 2011) on artiklites 5–8 sätestatud uue omavahendite süsteemi kontroll ja järelevalve. See vastab suurel määral nõukogu määruses (EÜ, Euratom) nr 1150/2000⁽¹⁾ sätestatud praegusele korrale.

21. Artikli 5 lõikes 4 sätestatakse, et komisjoni inspektoritel on juurdepääs tõendavatele dokumentidele, milles käsitletakse omavahendite kindlaksmääramist ja kättesaadavaks tegemist, „ning nende dokumentidega seotud muudele asjakohastele dokumentidele”. Uue käibemaksupõhise omavahendi kasutuselevõtmisega võib osutada vajalikuks ka komisjoni volitatud esindajate juurdepääs liikmesriikide maksu sissenõudmise ja sundsissenõudmisega seotud andmetele, kuna sissenõutava maksu ja omavahendi vahel on otsene seos. Sellise juurdepääsu täpsed piirangud ja ulatus tuleks sõnaselgelt sätestada. Lisaks tuleks viidata Euroopa Kontrollikoja juurdepääsuõigustele vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 287.

22. Nendes sätetes ei tehta vahet traditsiooniliste omavahendite, mille puhul kogu tulu laekub ELi eelarvesse (välja arvatud sissenõudmiskulude kinnipidamine), ja käibemaksupõhiste omavahendite vahel, kus tulu laekub liikmesriigile ja seejärel eraldatakse osa sellest ELi eelarvele⁽²⁾. Seega tuleks selgitada, kas komisjoni inspektorite võimalus võtta ühendust võlgnikega, nagu on sätestatud kavandatud määruse artikli 7 lõikes 2, hõlmaks ka liikmesriikide käibemaksuvõlglasti.

Liikmesriikide aruanded hõlbustavad komisjoni järelevalvet sisekontrolli üle

23. Dokumendi KOM(2011) 740 artikli 5 lõike 4 teine lõik on uus ja selle kohaselt peavad liikmesriigid taotluse korral komisjonile edastama teatavad dokumendid, nagu asjakohased siseauditiaruanded. See annab komisjonile sisekontrollisüsteemide toimimise kohta täiendava kindluse.

Tagasinõudmis- ja mahakandmismenetlusi tuleks ühtlustada

24. Ühenduse võlgade tagasinõudmise menetlustes käsitletakse ühise põllumajanduspoliitika raames põhjendamatult makstud summased ja tollivõlgasid erinevalt. See kehtib eelkõige ELi praeguste mahakandmismenetlusi käsitlevate õigusaktide puhul⁽³⁾. Muudetud ettepanekus seoses nõukogu määrusega meetodite ja menetluse kohta, millega tehakse kättesaadavaks

⁽¹⁾ Nõukogu 22. mai 2000. aasta määrus (EÜ, Euratom) nr 1150/2000, millega rakendatakse ühenduste omavahendite süsteemi käsitlev otsus 2007/436/EÜ, Euratom (EÜT L 130, 31.5.2000, lk 1), muudetud kujul.

⁽²⁾ Dokumendi KOM (2011) 740 põhjenduses 7 märgitakse, et need sätted peaksid võtma arvesse iga omavahendi liigi konkreetset olemust.

⁽³⁾ Nõukogu 21. juuni 2005. aasta määruse (EÜ) nr 1290/2005 (ühise põllumajanduspoliitika rahastamise kohta) artikkel 32 (ELT L 209, 11.8.2005, lk 1) ja määruse (EÜ, Euratom) nr 1150/2000 artikkel 17, muudetud kujul.

traditsioonilised ja kogurahvatulul põhinevad omavahendid, ning muude sularahavajaduste rahuldamiseks vajalike meetmete kohta (KOM(2011) 742, 9. november 2011) jääb artiklis 12 selline vastuolu püsima. Kontrollikoda on arvamisel, et kuna kõiki ühenduse võlgasid tuleks käsitleda samal viisil, siis tuleks ka menetlusi ühtlustada.

Liikmesriikide finantstehingute maksu laekumisel põhineva omavahendi kasutuselevõtmine

25. Finantstehingute maksu kehtestamise kohta tehti ettepanek 28. septembril 2011. aastal dokumendis KOM(2011) 594: ettepanek: nõukogu direktiiv, milles käsitletakse finantstehingute maksu ühist süsteemi ja millega muudetakse direktiivi 2008/7/EÜ. Kontrollikojalt ei ole selle ettepaneku kohta arvamust taotletud, kuid on taotletud arvamust selle kohta, kas kõnealune maks on omavahendiks sobilik.

26. Finantstehingute maks kehtiks kogu ELis alljärgneva puhul:

- a) finantsinstrumendi ost ja müük;
- b) finantsinstrumentide omanikuna kasutamise õiguse üleandmine gruppi kuuluvate üksuste vahel või samaväärne tehing, millega kaasneb finantsinstrumendiga seotud riski üleandmine;
- c) tuletisväärtpaberite lepingu sõlmimine või muutmine.

27. Nagu ka käibemaksu puhul, kantakse laekuv raha liikmesriikide arvele. Komisjon teeb ettepaneku, et osa sellest maksust peaks moodustama omavahendite ühe osa. Kõnealune osa moodustaks kaks kolmandikku miinimummääradest, mis on sätestatud kavandatud finantstehingute maksu direktiivi artikli 8 lõikes 2. Miinimummäär moodustab maksustatavatest summadest 0,1 % (tuletisväärtpaberite puhul 0,01 %).

28. Ettepaneku kohaselt võetakse finantstehingute maksul põhinev omavahend kasutusele alates 1. jaanuarist 2014 ja seda nõuavad sisse liikmesriigid, kes teevad selle iga kuu kättesaadavaks traditsionaalsete omavahenditega sarnasel viisil, kuid ei jäta osa sellest sissenõudmiskulude katteks endale. Komisjoni hinnangul moodustab 2020. aastal finantstehingute maksul põhinev ELi osa omavahenditest 23 %.

29. Komisjoni seletuskirja kohaselt võiks selline uus tuluallikas vähendada liikmesriikide praeguseid osamakseid ja aidata kaasa liikmesriikide eelarvete üldisele konsolideerimisele.

Finantstehingute maksu kehtestamine saaks kaasa aidata liikmesriikide eelarvete konsolideerimisele

30. Muudetud ettepaneku (mis käsitleb nõukogu otsust Euroopa Liidu omavahendite süsteemi kohta) (KOM(2011) 739, 9. november 2011) põhjenduses 8 märgitakse, et omavahendite süsteemi arendamine peaks vähendama liikmesriikide osamakseid liidu aastaelarvesse ja aitama liikmesriikide eelarveid konsolideerida. Dokumendis KOM(2011) 594 kavandatud finantstehingute maksu kasutuselevõtmine võiks anda liikmesriikide eelarvetesse rohkem vahendeid ja seega aidata liikmesriikide eelarveid konsolideerida.

Tegurid, mis võivad ohustada finantstehingute maksust saadava tulu prognoosi korrigeerimist

31. Oma seletuskirjas leiab komisjon, et sellise maksu kasutuselevõtmise algatus Euroopa Liidus on esimeseks sammuks finantstehingute maksu rakendamise suunas ülemaailmsel tasandil. Finantstehingute maksust saadavat potentsiaalset tulu liikmesriikide tasandil peetakse oluliseks,⁽¹⁾ kuna eeldatav osalus ELi eelarves 2020. aastal oleks 37 miljardit eurot.

32. Kontrollikoda on arvamusel, et globaalse finantstehingute maksu puudumisel on oht, et finantseerimisasutused muudavad oma asukohta selleks, et sooritada finantstehinguid jurisdiktsioonides väljaspool ELi, ja see mõjutaks oluliselt eelmainitud prognoosi.

33. Ettepanekuga eraldada osa finantstehingute maksust omavahendiks eeldatakse, et nõukogu kiidab heaks komisjoni ettepaneku kehtestada nimetatud maks kõigis liikmesriikides. Kontrollikoja ülesandeks ei ole hinnata, kuivõrd tõenäoline ja soovitatav selline otsus oleks.

34. Ajavahemikul 2007–2013 kasutatavad käibemaksul ja kogurahvatulul põhinevad omavahendid on suhteliselt stabiilsed ja ennustatavad maksubaasid. Finantstehingute maksul põhineva omavahendi baasiks on aga kitsalt majandustegevus, millega võib kaasned avarustatavaid ja ettearvamatuid muutusi. Selline volatiilsus võib mõjutada finantstehingute maksust saadavate omavahendite taset.

Liikmesriikide osamaksude koostise muutumine

35. Laekunud finantstehingute maksu teatud osa ülekandmine ELi eelarvesse vähendaks sama summa võrra kogurahvatulul põhinevaid osamaksusid. EL-27 tasandil oleks mõju liidu eelarvesse laekuvatele osamaksudele neutraalne. Finantstehingute maksu teatud osa eraldamine ELi omavahendi tarbeks muudaks siiski oluliselt liikmesriikide maksukoormuse jaotumist liidu aastaelarves.

⁽¹⁾ Komisjoni talituste töödokument: mõjuhinnangu kommenteeritud kokkuvõte, mis on lisatud dokumendile KOM(2011) 594 (SEK(2011) 1103), jagu 6.1.

Kontrolli- ja juurdepääsunõudeid tuleb täpsustada

36. Dokumendi KOM(2011) 740 artiklites 5–8 on sätestatud uue omavahendite süsteemi kontroll ja järelevalve. Kontrollikoja tähelepanekud uue käibemaksupõhise omavahendi kontrolli- ja järelevalvenõuete kohta on esitatud punktides 20–22. Kontrollikoja tähelepanekud kehtivad ka kavandatud finantstehingute maksu kohta.

Korrektsoonimehhanismide reform

37. Euroopa Ülemkogu 1984. aasta tippkohtumisel Fontainebleaus märgiti, „et igal liikmesriigil, kelle eelarvekoormus on tema suhtelise jõukusega võrreldes ülemäärane, on õigus selle korrigeerimisele selleks sobival ajal”. Järgnevate omavahendide käsitlevate otsustega kehtestati Ühendkuningriiki puudutav korrektsoon. Saksamaa, Madalmaade, Austria ja Rootsi puhul on kasutatud ka ajutisi korrektsoonimehhanisme.

38. Komisjon teeb ettepaneku liigse eelarvekoormuse korrigeerimise mehhanismid ümber korraldada. Kõik praegused korrektsoonid asendatakse kindlasummalise korrektsooniga nelja liikmesriigi puhul, kellele komisjoni hinnangul selline koormus langeb (Ühendkuningriik, Saksamaa, Madalmaad ja Rootsi)⁽²⁾. Kõnealused summad määratakse eelnevalt kindlaks ja neid kohaldatakse ajavahemiku 2014–2020 igal aastal.

39. Kindlasummalsed korrektsoonid vähendavad nimetatud nelja liikmesriigi iga-aastaseid kogurahvatulul põhinevaid osamaksusid brutos. Korrektsoone rahastaksid kõik liikmesriigid, sh neli asjaomast liikmesriiki. Komisjoni arvutuste kohaselt oleks 7 500 miljoni euro suuruse brutos vähendamise tulemuseks nelja liikmesriigi puhul 4 334 miljoni euro suurune vähendamine netos⁽³⁾ aastas.

Kindlasummaline korrektsoon on lihtsam, kuid siiski mitte läbipaistev

40. Kontrollikoda on eelnevalt märkinud,⁽⁴⁾ et igasuguse korrektsoonimehhanismi olemasolu seab ohtu omavahendite süsteemi lihtsuse ja läbipaistvuse ning et eelarve netobilansid ei ole headeks näitajateks liidu poliitikast saadavate üldiste eeliste hindamisel, kuna nende puhul ei võeta arvesse nimetatud poliitika mitmekordistavat mõju. Komisjoni personali töödokumendi⁽⁵⁾ kohaselt tuleb „mis tahes uut korrektsoonimehhanismi hoolikalt põhjendada, ja mitte ainult vaieldavate arvestusmõõtmistega, vaid ELi eelarvest ja poliitikast saadava üldise kasu seisukohast [...]”. Puuduvad tõendid selle kohta, et komisjon on seda teinud.

⁽²⁾ Dokumendi KOM(2011) 739 artikli 4 lõige 2.

⁽³⁾ Kogurahvatulul põhinevate osamaksude vähendamine brutos ja netos on järgmine: Saksamaa – 2 500 miljonit eurot brutos ja 990 miljonit eurot netos; Madalmaad – 1 050 miljonit eurot brutos ja 683 miljonit eurot netos; Rootsi – 350 miljonit eurot brutos ja 119 miljonit eurot netos; Ühendkuningriik – 3 600 miljonit eurot brutos ja 2 542 miljonit eurot netos. Komisjoni esitatud andmed.

⁽⁴⁾ Arvamuse nr 4/2005 punkt 19.

⁽⁵⁾ SEK(2011) 876, mis on lisatud nõukogu määruse muudetud ettepanekule, vt eelkõige lk 44 (EN).

41. Kehtiv nõukogu otsus omavahendite süsteemi kohta jõustus kaks ja pool aastat pärast käesoleva mitmeaastase finantsperspektiivi algust, ⁽¹⁾ kuna liikmesriigid ei suutnud läbirääkimiste lõpuks jõuda finantskorrektsioonide suhtes kokkuleppele. Komisjoni ettepanek finantskorrektsioonidega seonduvate eeskirjade ja eelkõige netokorrektsioonide tegemise kohta ei ole selge. Kontrollikoda on arvamusel, et finantskorrektsioonide suurem läbipaistvus võimaldaks nõukogul asjakohased õigusaktid õigel ajal vastu võtta.

42. Kavandatud kindlasummalised korrektsioonid parandaksid siiski mõnevõrra omavahendite süsteemi lihtsust ja läbipaistvust. Praegune Ühendkuningriigi korrektsioon on mehhanism, mille keerulisus ohustab korrektsiooni täpsust ja on põhjustanud arvutusvigu ⁽²⁾.

„Liigse eelarvekoormuse” määratlemiseks puuduvad kriteeriumid

43. Komisjon teatas kontrollikojale, et tugines otsuse tegemisel selle kohta, milliste liikmesriikide suhtes kindlasummalisi korrektsioone rakendatakse, netobilansi näitajale, ja analüüsis selle bilansi suhet suhtelise jõukusega, ning et korrektsioone kalibreeriti nii, et nelja liikmesriigi puhul saadi võrreldav suhtarv. Kontrollikoda ei ole siiski neid arvutusi saanud ja seega ei saa neid kommenteerida.

44. Komisjoni ettepanekust ei selgu, millised olid „liigse eelarvekoormuse” määratlemise kriteeriumid. Tuleks kaaluda suhtelist jõukust puudutavate selgete eeskirjade määratlemist, mis võimaldaks korrektsioone rakendada nende liikmesriikide puhul, kes vastavad kriteeriumidele, ning seega tagada kõikide liikmesriikide võrdne kohtlemine. Lisaks muutuks ELi eelarve rahastamisega seonduv läbirääkimiste protsess läbipaistvamaks ja hõlbustaks keskendumist ELi eelarve kulude poolele tulevikus.

Korrektsioonide kohaldatavuse kohta on vaja vahekokkuvõtet

45. Varasemates arvamustes ⁽³⁾ on kontrollikoda kritiseerinud järelevalvemenetluse puudumist kontrollimaks, kas korrektsioonid on endiselt põhjendatud või kas korrektsioonimehhanismi võiks kohaldada ka teiste liikmesriikide puhul.

46. 1984. aasta deklaratsiooni kohaselt tehakse korrektsioon „selleks sobival ajal”, mida korratakse ka dokumendi KOM(2011) 739 põhjenduses 10. Ka põhjenduses 11 märgitakse, et „korrektsioon peaks kehtima vaid nii kaua, kui on

vaja eesmärgi saavutamiseks”. Kindlasummaliste korrektsioonide määramine seitsmeks aastaks ei ole sellega aga kooskõlas.

47. Seega tuleks kaaluda vahekokkuvõtte tegemist, mille abil tagada, et neli liikmesriiki (Ühendkuningriik, Saksamaa, Madalmaad ja Rootsi) vastavad endiselt kindlasummalise korrektsiooni saamise kriteeriumidele, määratleda, kas summasid tuleks muuta ning uuesti hinnata seda, kas mõni teine riik vastab kriteeriumidele.

Liikmesriikidele jäetava traditsiooniliste omavahendite sissenõudmiskulude protsentuaalse osa vähendamine

48. Komisjon teeb ettepaneku alandada liikmesriikidele traditsiooniliste omavahendite sissenõudmiskulude katteks jäetavat osa 25 protsendilt 10 protsendile. Viimati nimetatud kinnipidamismäär kehtis kuni aastani 2000. Prognoosi kohaselt moodustavad traditsioonilised omavahendid aastal 2020 omavahenditest 19 % (13 % aastal 2010).

Seos kinnipidamismäära ja sissenõudmiskulude vahel jääb ebaselgeks

49. Komisjon on arvamusel, et kui liikmesriigid jätaavad traditsiooniliste omavahendite sissenõutud summadest 25 % sissenõudmiskulude katteks endale, on tegemist varjatud korrektsioonimehhanismiga, kuna see summa on tõenäoliselt suurem kui tegelikud kulud. Nõukogu 2005. aasta eelarve täitmisele heakskiidu andmise otsuses soovitati, et komisjon teeks omavahendite süsteemi halduskulude hindamise. Tõendid sellise hindamise kohta puuduvad. Kinnipidamismäära alandamine 10 protsendile aitab sellist varjatud korrektsiooni kõrvaldada.

50. Kontrollikoda soovib nõukogul kaaluda, kas kõrgem kinnipidamismäär stimuleeriks liikmesriike tegema järelauditeid. Impordi tollikontrolle on olnud vähe ja peamiseks kontrolliks on olnud ettevõtja juures tehtavad järelaudid. Sellised auditid peaksid olema sagedased ja piisavalt põhjalikud selleks, et kaitsta ELi finantshuve.

Vaatamata kinnipidamismäära vähendamisele võib traditsiooniliste omavahendite osa suurenemine osutada prognoositust vähesemaks

51. Komisjoni analüüsis prognoositakse traditsiooniliste omavahendite osa kasvu 14,7 protsendilt 2012. aastal 18,9 protsendile 2020. aastal. See vähendaks liikmesriikide kogurahvatulul põhinevaid osamaksusid. Kinnipidamismäära alandamine 25 protsendilt 10 protsendile aitaks mainitud kasvu saavutada. Siiski tuleks arvesse võtta, et suuresti ELi kaubanduspoliitika ja WTO kaubanduse liberaliseerimise tõttu on traditsiooniliste omavahendite osakaal pikemas perspektiivis vähenemas. Seega on oht, et vaadeldava perioodi jooksul ei saavutata traditsiooniliste omavahendite osa prognoositud suurenemist.

⁽¹⁾ Praeguses finantsraamistikus tehti esimene osamaks otsuse 2007/436/EÜ, Euratom alusel 1. juunil 2009. aastal.

⁽²⁾ Näiteks Euroopa Kontrollikoja aastaaruande 2010 punktid 2.16 ja 2.31–2.33.

⁽³⁾ Arvamuse nr 4/2005 punkt 14 ja arvamuse nr 2/2006 punkti 9 alapunktid b ja c.

Kogurahvatulul põhinev omavahend

52. Komisjoni ettepanekutega ei muudeta kogurahvatulul põhinevat omavahendit. Komisjon prognoosib, et 2020. aastal moodustab see omavahenditest kuni 40 % (76 % 2010. aastal).

„Kogurahvatulu olulisi muudatusi“ ei ole määratletud

53. Nagu praeguse ja varasemate omavahendite süsteemide puhul, viidatakse dokumendi KOM(2011) 740 artiklis 2 meetmetele, mida tuleb võtta „oluliste kogurahvatulu muudatuste“ puhul. See puudutab eelkõige omavahendite maksmisel kogurahvatulu andmete arvesse võtmist seoses muudatustega Euroopa arvepidamissüsteemi (ESA) raamistikus. Samuti

puudutab see eelarvesse tehtavate maksete ja maksekohustuste piirmäärade läbivaatamist (väljendub protsendina kõikide liikmesriikide summaarsest kogurahvatulust, KOM(2011) 739, artikkel 3). Kontrollikoda on eelnevalt soovitanud ⁽¹⁾ komisjonil määratleda mõiste „olulised muudatused“. Siiani ei ole komisjon seda teinud.

54. Eriti tähtis on „olulisuse kriteeriumi“ määratlus, kuna vastavalt artiklile 2 ei ole enam ette nähtud, et nõukogu otsustab (ühehäälselt komisjoni ettepaneku põhjal pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendiga), kas ESA muudatusi omavahendite suhtes kohaldatakse. Kavandatud uues sättes öeldakse üksnes, et komisjon teavitab ESA muudatuste kohaldamise tähtsusest nõukogu ja parlamenti.

II OSA

Loetelu märkustest iga seadusandliku ettepaneku kohta

Muudetud ettepanek: nõukogu otsus Euroopa Liidu omavahendite süsteemi kohta, KOM(2011) 739	
Viide	Märkused
KOM(2011) 510 (KOM(2011) 739 esialgne versioon) seletuskirja osa 2.2	Globaalse finantstehingute maksu puudumisel on oht, et finantseerimisasutused muudavad oma asukohta selleks, et sooritada tehinguid jurisdiktsioonides väljaspool ELi, ja see mõjutaks oluliselt komisjoni poolset ELi eelarve tulude prognoosi (vt punkt 32).
Tsitaadid	Tsitaadis tuleks viidata <u>Euroopa</u> Kontrollikojale.
Põhjendus 8	Finantstehingute maksul põhineva omavahendi kasutuselevõtmisega ei saavutataks püstitatud eesmärki vähendada liikmesriikide osamaksud EL-27 tasandil. Liikmesriikide maksukohustuse jaotumine siiski muutuks (vt punkt 35).
Põhjendused 10 ja 11 ning artikkel 2	Kindlasummaliste korrigeerimiste määramine seitsmeks aastaks ei ole kooskõlas eesmärgiga teha korrigeerimine „selleks sobival ajal“, samuti sooviga, et „korrigeerimine peaks kehtima vaid nii kaua, kui on vaja eesmärgi saavutamiseks“, kui vahetult ei tehta (vt punktid 45–47).
Artikli 2 lõike 1 punkt b	See artikkel peaks viitama pigem finantstehingute maksu käsitleva direktiivi ettepaneku (KOM(2011) 594) artikli 8 lõikele 2 kui artikli 8 lõikele 3.
Artikli 2 lõige 3	Tolli järelaudititega tagasi nõutavate summade puhul võiks kinnipeetav summa olla suurem kui 10 %, et toetada järelauditite tegemist (vt punkt 50).
Artikli 4 lõige 2	Igasuguse korrigeerimismehhanismi olemasolu seab ohtu omavahendite süsteemi lihtsuse ja läbipaistvuse ning eelarve netobilansid ei ole headeks näitajateks liidu poliitikast saadavate üldiste eeliste hindamisel, kuna nende puhul ei võeta arvesse nimetatud poliitika mitmekordistavat mõju (vt punkt 40).
Lisas toodud vastavustabel	Viide peaks olema pigem artikli 5 kui artikli 5 lõike 1 kohta.

Muudetud ettepanek: nõukogu määrus, millega kehtestatakse Euroopa Liidu omavahendite süsteemi rakendusmeetmed, KOM(2011) 740

Viide	Märkused
KOM(2011) 740	Nõukogu 15. juuli 2003. aasta määruses (EÜ, Euratom) nr 1287/2003 turuhindades kogurahvatulu ühtlustamise kohta (ELT L 181, 19.7.2003, lk 1), mida tsiteeritakse dokumendis KOM(2011) 740, viidatakse ESA 95 kohaldamisel kogurahvatulule. Pidades silmas ESA 2010 kavandatud kasutuselevõtmist, tuleks viidata <u>uuele</u> määrusele või määruse (EÜ, Euratom) nr 1287/2003 muudatusele.

⁽¹⁾ Arvamuse nr 2/2008 punkt 11.

Viide	Märkused
Tsitaadid	Tsitaadis tuleks viidata <u>Euroopa</u> Kontrollikojale.
Artikli 2 lõige 1	2014. aastal asendatakse ESA 95 ESA 2010-ga. Sellel võib olla oluline mõju kogurahvatulule. Artikli 2 lõikes 1 tuleks selgitada, et kogurahvatulu tähendab aasta kogurahvatulu turuhindades, kohaldades kõnealusel aastal kehtivat ESA-t.
Artikli 4 lõige 2	Nõue, et liikmesriigid peavad iga kuue kuu tagant esitama komisjonile aruande avastatud käibemaksupettuste ja eeskirjade eiramise kohta, kui nõuete suurus ületab 10 000 eurot, oleks liikmesriikidele arvestatav lisakoormus (vt punkt 19).
Artikli 5 lõige 4 ja artikli 7 lõige 2	Seoses käibemaksu ja finantstehingute maksuga tuleks selgesõnaliselt sätestada komisjoni inspektorite (ja Euroopa Kontrollikoja audiitorite) täpsed juurdepääsupiirangud (vt punktid 20–22 ja 36).
Artikkel 7	Muudatus ei puuduta eestikeelset versiooni.

Muudetud ettepanek: nõukogu määrus meetodite ja menetluse kohta, millega tehakse kättesaadavaks traditsioonilised ja kogurahvatulul põhinevad omavahendid, ning muude sularahavajaduste rahuldamiseks vajalike meetmete kohta, KOM(2011) 742

Viide	Märkused
KOM(2011) 742	Määruses (EÜ, Euratom) nr 1287/2003, mida tsiteeritakse dokumendis KOM(2011) 742, viidatakse ESA 95 kohaldamisel kogurahvatulule. Pidades silmas ESA 2010 kavandatud kasutuselevõtmist, tuleks viidata <u>uuele</u> määrusele või määruse (EÜ, Euratom) nr 1287/2003 muudatusele.
Artikkel 12	Erinevus liidu võlgade tagasinõudmise menetlustes ühise põllumajanduspoliitika raames põhjendamatult makstud summade ja tollivõlgade käsitlemisel jääb püsima (vt punkt 24).

Ettepanek: nõukogu määrus meetodite ja menetluse kohta, millega tehakse kättesaadavaks käibemaksupõhised omavahendid, KOM(2011) 737.

Viide	Märkused
Artikli 2 lõige 1	Kontrollikoda soovib viidata „liidusisesele” kaupade soetamisele kooskõlas Lissaboni lepingu terminoloogiaga.
Artikkel 3	Omavahendina makstava käibemaksu arvutamise üks osa sõltub keerulistest statistilistest andmetest, mida kasutatakse praeguse käibemaksupõhise omavahendi arvutamisel (vt punkt 17). Kõnealune arvutus tehakse aga ühekordselt kogu ELi kohta ja seitsmeks aastaks.

Kontrollikoda võttis käesoleva arvamuse vastu 20. märtsi 2012. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel
president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA