



Brüssel, 22.12.2021
COM(2021) 566 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

ELi eelarve uued omavahendid

1. ETTEVALMISTUSED COVID-19-JÄRGSEKS AJAKS EUROOPAS

Kohe seninägematu ulatusega COVID-19 kriisi alguses õnnestus ELil alustada sihipeerast ühistegevust. 27. mail 2020 esitas komisjon ulatusliku, uuendusliku ja erakorralise taastekava, millega avati tee kestliku ja vastupidava taastumise suunas. Euroopa Liidu taasterahastuga (NextGenerationEU), mille nõukogu 14. detsembril 2020¹ Euroopa Parlamendi toel ametlikult heaks kiitis, kaasatakse pandeemia põhjustatud majandusliku ja sotsiaalse kahju leevendamiseks kuni 750 miljardit eurot². Koos mitmeaastases finantsraamistikus ette nähtud ELi pikaajalise eelarve vahenditega ulatub summa, mille abil Euroopat COVID-19 järel üles ehitada, kokku 1,8 triljoni euronit.

Taasterahastu „NextGenerationEU“ peab aitama väljuda kriisist tugevama ja vastupidavamana, suunates ELi majanduse kestliku kasvu teele. Selleks tuleb kõnealuse taasterahastuga käsile võtta kõige pakilisemad probleemid, millega liit silmitsi seisab ja aidata muu hulgas viia läbi digi- ja rohepööret. Taasterahastust „NextGenerationEU“ väljamakstavate vahendite katmiseks saab kasutada uusi omavahendeid.

Euroopa Ülemkogu 21. juuli 2020. aasta järeldustes on öeldud, et „liit teeb lähiaastatel tööd omavahendite süsteemi reformimiseks ja uute omavahendite kasutuselevõtuks“³. Pärast ülemkogu kohtumist leppisid Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon 16. detsembri 2020. aastal institutsioonidevahelises kokkuleppes⁴ kokku, et „Euroopa Liidu taasterahastu alla kuuluvate kulude katteks kasutatud vahendite põhisumma tagasimaksed ja maksmisele kuuluvad intressid tuleb katta liidu üldeelarvest, sealhulgas pärast 2021. aastat kasutusele võetud uutest omavahenditest saadavast piisavast tulust“⁵. Kolm institutsiooni tunnistavad, et uutel omavahenditel on tähtis seos Euroopa Liidu taasterahastuga, ning on seda meelt, et Euroopa Liidu taasterahastu tagasimaksmisega seotud kulud liidu eelarvest ei tohiks põhjendamatult vähendada mitmeaastase finantsraamistiku kohaste programmide kulusid ega investeerimisvahendite summat. Samuti on kolm institutsiooni seisukohal, et on soovitatav leevendada liikmesriikide jaoks kogurahvatulul põhinevate omavahendite suurenemise mõju⁶. Komisjon lubas esitada 2021. aastal ettepaneku uute omavahendite kohta, et võtta need kasutusele hiljemalt 1. jaanuariks 2023⁷.

¹ Nõukogu 14. detsembri 2020. aasta määrus (EL) 2020/2094, millega luuakse Euroopa Liidu taasterahastu COVID-19 kriisi järgse taastumise toetuseks (ELT L 433I, 22.12.2020, lk 23).

² Kõik käesolevas dokumendis esitatud summad on 2018. aasta hindades, kui ei ole märgitud teisiti.

³ Euroopa Ülemkogu 17.–21. juuli 2020. aasta järelduste punkt 145.

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

⁵ Institutsioonidevahelise kokkuleppe preambuli punktis D on sätestatud, et „Euroopa Liidu taasterahastu alla kuuluvate kulude katteks kasutatud vahendite põhisumma tagasimaksed ja maksmisele kuuluvad intressid tuleb katta liidu üldeelarvest, sealhulgas pärast 2021. aastat kasutusele võetud uutest omavahenditest saadavast piisavast tulust. Kõik sellega seotud kohustused makstakse täielikult tagasi 31. detsembriks 2058.“

⁶ Institutsioonidevahelise kokkuleppe preambuli punkt E.

⁷ Komisjoni 2021. aasta tööprogramm (COM(2020) 690 final).

2. KOMISJONI ETTEPANEK

2.1. Uute omavahendite kogum

Komisjon teeb ettepaneku siduda ELi poliitilised prioriteedid tihedamalt ELi eelarve tulude poolega. Heitkogustega kauplemine ja piiril kohaldatav süsinikdioksiidi kohandusmehhanism on kogu ELi hõlmavad meetmed, mis täidavad ühist eesmärki vähendada võimalikult odavalt kasvuhoonegaaside heitkoguseid, piirates heite hulka ja andes selge CO₂ hinnasignaali. OECD/G20 maksubaasi kahanemise ja kasumi ümberpaigutamise kaasava raamistiku (BEPS) 8. oktoobri 2021. aasta ajalooline kokkulepe majanduse digitaliseerimisest tulenevate maksuprobleemide kahesambalise lahenduse kohta⁸ hõlmab 137 riiki ja jurisdiktsiooni, mis esindavad rohkem kui 90 % maailma SKPst. Kõnealuse kokkuleppe esimese sambaga jaotatakse osa maailma suurimate ja kasumlikemate hargmaiste ettevõtete kasumist kogu maailma osalisriikide vahel ümber, tagades, et sellised ettevõtted maksavad kõikjal, kus nad tegutsevad ja kasumit teenivad, õiglase osa maksudest. Need algatused nõuavad ELi meetmeid ja moodustavad seega ELi omavahendite asjakohase baasi.

Komisjon teeb ettepaneku muuta omavahendite otsust⁹ nii, et osa tulust, mis laekub 14. juulil 2021 esitatud seadusandlike ettepanekute tulemusel, mis käsitlevad piiril kohaldatavat süsinikdioksiidi kohandusmehhanismi¹⁰ ja heitkogustega kauplemist,¹¹ kantaks ELi eelarvesse. Tuginedes varasemale OECD/G20 maksubaasi kahanemise ja kasumi ümberpaigutamise kaasava raamistiku poolt sõlmitud kokkuleppele, teeb komisjon ettepaneku luua uus omavahendite liik, mis põhineb suurimate ja kõige kasumlikumate hargmaiste ettevõtete jääkkasumi osal, mis jaotatakse maksustamiseks ümber ELi liikmesriikidele. Need omavahendid võetaks kasutusele siis, kui maksubaasi kahanemise ja kasumi ümberpaigutamise kaasava raamistiku poolt kokku lepitud mitmepoolne konventsioon ja sellega seotud ELi direktiiv on mõlemad jõustunud ja neid on hakatud tegelikult kohaldama. Iga uue omavahendite liigi kasutuselevõtuks on vaja vastu võtta vastavad valdkondlikud ettepanekud.

Komisjon teeb ettepaneku, et 25 % ELi heitkogustega kauplemisest saadavast tulust muudetakse ELi eelarve omavahenditeks. Komisjon on teinud ettepaneku võtta vastu ulatuslik õigusaktide pakett, millega veelgi vähendada kasvuhoonegaaside heidet 2030. aastaks, et saavutada 2050. aastaks kliimanetraalsus. Eelkõige hõlmab see olemasoleva ELi heitkogustega kauplemise süsteemi¹² tugevdamist ja selle laiendamist merendussektorile, lennunduse lubatud heitkoguste ühikute enampakkumise suurendamist ning uue heitkogustega kauplemise süsteemi loomist hoonete ja maanteetranspordi jaoks. Kui praeguse ELi heitkogustega kauplemise süsteemi raames laekub lubatud heitkoguste ühikute enampakkumisel müümisest saadav tulu suures osas

⁸ „Avaldus kahesambalise lahenduse kohta majanduse digitaliseerimisest tulenevate maksuprobleemide käsitlemiseks“, OECD/G20 maksubaasi kahanemise ja kasumi ümberpaigutamise projekt, 8. oktoober 2021.

⁹ Nõukogu 14. detsembri 2020. aasta otsus (EL, Euratom) 2020/2053, mis käsitleb Euroopa Liidu omavahendite süsteemi (ELT L 424, lk 1, 15.12.2020).

¹⁰ Ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse piiril kohaldatav süsinikdioksiidi kohandusmehhanism (COM(2021) 564 final).

¹¹ Ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ, millega luuakse liidus kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguste ühikutega kauplemise süsteem, otsust (EL) 2015/1814, mis käsitleb ELi kasvuhoonegaaside heitkogustega kauplemise süsteemi turustabiilsusreservi loomist ja toimimist, ning määrust (EL) 2015/757 (COM(2021) 551 final).

¹² Direktiiv 2003/87/EÜ, millega luuakse ELis kasvuhoonegaaside saastekvootidega kauplemise süsteem.

liikmesriikide eelarvesse, teeb komisjon ettepaneku, et tulevikus suunataks osa ELi heitkogustega kauplemisest saadavast tulust ELi eelarvesse. See peaks hõlmama ka tulusid, mis saadakse enampakkumiseks olemasolevate lubatud heitkoguse ühikute arvelt, mida liikmesriigid on otsustanud ELi heitkogustega kauplemise süsteemi paindlikkust¹³ kasutades mitte enampakkumisele panna. Euroopa Investeeringispanga poolt innovatsioonifondi rahastamiseks ja moderniseerimisfondi esialgseks rahastamiseks enampakkumisel müüdavad lubatud heitkoguste ühikud jäetakse omavahendeid reguleerivate normide kohaldamisalast välja. ELi eelarvesse laekuvad tulud on ajavahemikul 2023–2030 hinnanguliselt ligikaudu 9 miljardit eurot aastas, millest osa saab kasutada kliimameetmete sotsiaalfondi rahastamiseks.

Lisaks teeb komisjon ettepaneku ajutise solidaarse kohandusmehhanismi kohta, millega näha ette kõigile liikmesriikidele õiglane lubatud heitkogustega kauplemisel põhinev omavahendite osamakse. Eelkõige tuleks kuni 2030. aastani kohaldada ELi lubatud heitkogustega kauplemise omavahendite osamakse suhtes kogurahvatulust lähtuva arvestusalusega seotud ülem- ja alampiiri. Sel viisil välditaks seda, et mõned liikmesriigid panustavad kestlikumale majandusele ja ühiskonnale ülemineku perioodil ELi eelarvesse oma majanduse suurusega võrreldes ebaproportsionaalselt palju, ning tagataks kõigi õiglane panus.

Komisjon teeb ettepaneku, et 75 % ELi piiril kohaldatavast süsinikdioksiidi kohandusmehhanismist saadavast tulust muudetakse ELi eelarve omavahenditeks. Piiril kohaldatava süsinikdioksiidi kohandusmehhanismi peamine eesmärk on toetada ülemaailmse CO₂ heite vähendamist, hoides ära heite ülekandumise ohtu. Selle mehhanismi raames peavad deklarandid hankima piisava hulga sertifikaate, millega katta imporditud kaubaga seotud heitkogus. Piiril kohaldatava süsinikdioksiidi kohandusmehhanismi määrase ettepaneku kohaselt vastutaksid piiril kohaldatava süsinikdioksiidi kohandusmehhanismi sertifikaatide müügist saadava tulu kogumise eest liikmesriigid. ELi eelarvesse laekuva tulu suuruseks prognoositakse ajavahemikul 2023–2030 ligikaudu 0,5 miljardit eurot aastas¹⁴.

Komisjon teeb ettepaneku võtta omavahenditena kasutusele 15 % suurimate ja kasumlikemate hargmaiste ettevõtete jääkkasumi osast, mis jaotatakse rahvusvahelise maksuraamistiku reformi kokkuleppe alusel maksustamiseks ümber ELi liikmesriikidele. 8. oktoobril 2021 leppisid 137 riiki, kes on OECD/G20 maksubaasi kahanemise ja kasumi ümberpaigutamise kaasava raamistiku liikmed, kokku kahesambalises lahenduses hargmaiste ettevõtete kasumi ümberpaigutamise ja tegeliku ülemaailmse minimaalse maksumäära kohta. Kokkuleppe esimese sambaga nähakse ette suurimate ja kasumlikemate hargmaiste ettevõtete osa jääkkasumi ümberjaotamine maksustamiseks lõppturu jurisdiktsioonides, kus kaupu või teenuseid kasutatakse või tarbitakse. Kokkuleppe praktilise rakendamise üksikasjad on veel viimistlemisel. Oma 2022. aasta tööprogrammis on komisjon lubanud esitada direktiivi ettepaneku, et jõustada kõnealune kokkulepe kooskõlas ELi õiguse ja ühtse turu nõuetega. Komisjoni omavahendite ettepaneku kohaselt maksab iga liikmesriik ELi eelarvesse riikliku osamakse, mis põhineb hargmaiste ettevõtete maksustatava kasumi osal, mis on esimese samba raames

¹³ Erand, mille kohaselt antakse elektritootmissektorile lubatud heitkoguste ühikuid tasuta, lubatud heitkoguste ühikute kehtetuks tunnistamine jõupingutuste jagamise määrase alusel, täiendavad kaalutusõiguse alusel tehtavad ülekanded moderniseerimisfondi.

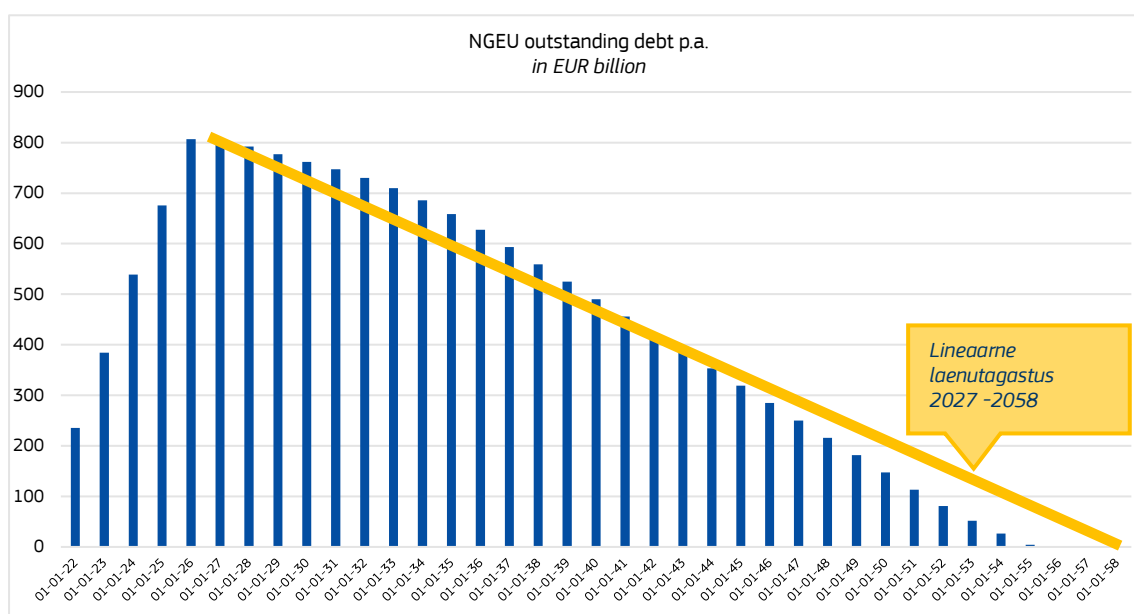
¹⁴ Kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrasega (EL) [XXX], millega kehtestatakse piiril kohaldatav süsinikdioksiidi kohandusmehhanism, ei ole üleminekuperioodil 2023–2025 piiril kohaldatavast süsinikdioksiidi kohandusmehhanismist tulu oodata.

talle maksustamiseks ümber jaotatud. Kuni kokkuleppe üksikasjad ei ole selgunud, võib eeldada, et ELi asjaomased eelarvetulud ulatuvad kuni 2,5–4 miljardi euron aastast¹⁵.

2.2. Vajadus muuta määrust, millega määratakse kindlaks mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2021–2027

Taasterahastu „NextGenerationEU“ tagasimaksmise juures järgitakse stabiilset ja prognoositavat kohustuste vähendamise ajakava, lähtudes mitmeaastase finantsraamistiku asjakohastest sätetest. Pidev tuluvoog uutest omavahenditest tagaks tagasimaksete prognoositavuse ja stabiilsuse. Et võtta arvesse vajadust uutest omavahenditest saadud tulust „NextGenerationEU“ laenusid tagasi maksta,¹⁶ teeb komisjon ettepaneku luua mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärade kohandamise automaatne mehhanism,¹⁷ mis kajastaks kogutud uute omavahendite summasid¹⁸.

Joonis.1 NGEU kohustuste kavandatud vähenemine



Allikas: Euroopa Komisjon. Summad jooksevhindades.

¹⁵ Täpsemat summat ei ole praegu võimalik esitada, kuna arutelud OECD/G20 kokkuleppe esimese samba rakendamise teatavate tehniliste üksikasjade üle on veel pooleli. Esitatud vahemik põhineb mitmel üldisel eeldusel ja seda on raske täpsustada ka seetõttu, et puuduvad piisavad andmed selle kohta, milliste äriühingute suhtes kokkuleppega ette nähtud maksustamisõiguste ümberjaotamise mehhanismi lõpuks kohaldatakse.

¹⁶ Kooskõlas Euroopa Ülemkogu 17.–21. juuli 2020 järeltunde punktiga 150, milles on sätestatud, et „(p)ärast 2021. aastat kasutusele võetud uutest omavahenditest saadavat tulu kasutatakse taasterahastu „NextGenerationEU“ laenude ennetähtaegseks tagasimaksmiseks. Komisjoni kutsutakse üles esitama sel eesmärgil sobival ajal ettepanek mitmeaastase finantsraamistiku muutmiseks.“

¹⁷ Nagu on sätestatud nõukogu 17. detsembri 2020. aasta määruses (EL, Euratom) 2020/2093, millega määratakse kindlaks mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2021–2027 (ELT L 433I, 22.12.2020, lk 11).

¹⁸ Automaatse kohandamise mehhanismi ülempiir on 2018. aasta hindades 15 miljardit eurot, mis vastab ajavahemikul 2024–2027 jooksevhindades keskmiselt 17,4 miljardile eurole aastas. Summad, mis on vajalikud taasterahastu „NextGenerationEU“ tagasimaksmiseks pärast 2027. aastat, sõltuvad tagastamatu toetuse rahastamiseks võetavate laenude tegelikust summast ning kõnealuste laenude tagasimaksetest praeguse mitmeaastase finantsraamistiku jooksul.

Komisjon on esitanud ettepaneku luua kliimameetmete sotsiaalfond,¹⁹ et kaitsta vähekaitstud leibkondi selle eest, et uue heitkogustega kauplemise süsteemi kehtestamisest hoonete ja maanteetranspordi jaoks ei tuleneks neile täiendavat finantskoormust. Fondi on kavas rahastada mahus, mis vastab põhimõtteliselt ligikaudu 25 %-le eeldatavast tulust, mis tuleneb hoonete ja maanteetranspordi lisamisest ELi heitkogustega kauplemise süsteemi. Seda lisakulu ei ole komisjoni esialgses ettepanekus uue mitmeaastase finantsraamistiku kohta ette nähtud. Selleks teeb komisjon ettepaneku lisada mitmeaastase finantsraamistiku määruse osalise muutmise raames rubriigi 3 assigneeringute ja vastavalt ka maksete ülemmäära suurendamine, et võtta arvesse aastatel 2025–2027 fondi raames tehtavaid täiendavaid kulutusi.

Peamine eelis, mille ELi eelarve kasutamine uue heitkogustega kauplemise süsteemi sotsiaalsete tagajärgede leevendamisel annab, on see, et nii saab kliimameetmete sotsiaalfondi puhul tugineda üldeelarve suhtes juba kehtivatele kontrollisätetele. Sel juhul teostab fondi üle järelevalvet kontrollikoda ja komisjoni tegevusele fondi haldamisel peab pärast nõukogu soovitusi andma heakskiidu Euroopa Parlament. Sel viisil tagatakse kulude aruandlus ja kindlustatakse fondi kulutuste kvaliteet.

3. EDASISED SAMMUD

16. detsembri 2020. aasta institutsioonidevahelises kokkuleppes on sätestatud, et institutsioonid võtavad vajalikud meetmed, et hõlbustada uute omavahendite raamistiku kiiret heakskiitmist. Nõukogu lubas uute omavahendite esimese kogumi läbi arutada 1. juuliks 2022, et võtta need kasutusele 1. jaanuariks 2023. Võttes arvesse institutsioonidevahelise kokkuleppe sätteid ja vajadust tagada Euroopa Liidu taasterahastu tagasimaksmiseks uute omavahendite piisav summa, **esitab komisjon 2023. aasta lõpuks ettepaneku uute omavahendite teise kogumi kohta.**

Sellega seoses, nagu on korduvalt mainitud 2021. aasta mai teatises „Äriühingute maksustamine 21. sajandil“,²⁰ teeb komisjon ettepaneku täiendavate uute omavahendite kohta, mis võivad hõlmata finantstehingute maksu ja ettevõtlussektoriga seotud omavahendeid. Teine pakett hakkab tuginema ettepanekul „Äritegevus Euroopas: tulumaksuga maksustamise raamistik“(BEFIT), mis on kavas esitada 2023. aastal.

Kiire kokkulepe ettepanekute üle, millega muudetakse omavahendite otsust ja määrust, millega määratakse kindlaks mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2021–2027, ning muudetud omavahendite otsuse kiire heakskiitmine liikmesriikide poolt kooskõlas nende põhiseadusest tulenevate nõuetega annaks liidule vahendid oma eesmärkide saavutamiseks – luua kliimanetraalne digitaalne, õiglane, kaasav ja vastupidav ühiskond kõigile eurooplastele.

Et tagada Euroopa Liidu taasterahastu tagasimakseteks piisavad summad, on komisjonil kavas ettepanekute vastuvõtmise protsessi pidevalt hinnata.

¹⁹ Ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse kliimameetmete sotsiaalfond (COM(2021) 568 final).

²⁰ COM(2021) 251 final.