



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

HR

Mišljenje 2/2021

(u skladu s člankom 322. stavkom 2. UFEU-a)

**o Komisijinu Prijedlogu uredbe
Vijeća o izmjeni Uredbe (EU,
Euratom) br. 609/2014 radi
povećanja predvidljivosti za države
članice i razjašnjenja postupaka za
rješavanje sporova pri stavljanju na
raspolaganje tradicionalnih vlastitih
sredstava te sredstava koja se
temelje na PDV-u i BND-u
(COM(2021) 327 final od 25.6.2021.,
2021/0161 (NLE))**

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	01. – 06.
Primjedbe	07. – 38.
Upravljanje riznicom	08. – 09.
Pravila za stavljanje vlastitih sredstava na raspolaganje	10. – 13.
Režim zateznih kamata	14. – 18.
Upravljanje nenaplativim iznosima tradicionalnih vlastitih sredstava	19. – 24.
Postupci za rješavanje sporova	25. – 35.
Usklađenost pravila za upravljanje različitim vlastitim sredstvima	36. – 38.
Zaključak	39. – 42.
Prilog – Promjene koje Sud predlaže za Prijedlog	

REVIZORSKI SUD EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 322. stavak 2.,

uzimajući u obzir Komisijin Prijedlog uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) br. 609/2014 radi povećanja predvidljivosti za države članice i razjašnjenja postupaka za rješavanje sporova pri stavljanju na raspolaganje tradicionalnih vlastitih sredstava te sredstava koja se temelje na PDV-u i BND-u (COM(2021) 327 final od 25.6.2021., 2021/0161 (NLE)),

uzimajući u obzir zahtjev Vijeća za mišljenje, zaprimljen 6. srpnja 2021.,

uzimajući u obzir Odluku Vijeća (EU, Euratom) 2020/2053 od 14. prosinca 2020. o sustavu vlastitih sredstava Europske unije te o stavljanju izvan snage Odluke 2014/335/EU, Euratom¹,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EU, Euratom) br. 609/2014 od 26. svibnja 2014. o metodama i postupku za stavljanje na raspolaganje tradicionalnih vlastitih sredstava i vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u i BND-u te o mjerama za zadovoljavanje potreba za gotovinom², kako je zadnje izmijenjena Uredbom Vijeća (EU, Euratom) 2016/804 od 17. svibnja 2016.³,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EEZ, Euratom) br. 1553/89 o konačnom jedinstvenom režimu ubiranja vlastitih sredstava koja proizlaze iz poreza na dodanu vrijednost⁴, kako je zadnje izmijenjena Uredbom Vijeća (EU, Euratom) 2021/769 od 30. travnja 2021.⁵,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EU, Euratom) 2021/768 od 30. travnja 2021. o utvrđivanju provedbenih mjera za sustav vlastitih sredstava Europske unije te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 608/2014⁶,

¹ SL L 424, 15.12.2020., str. 1.

² SL L 168, 7.6.2014., str. 39.

³ SL L 132, 21.5.2016., str. 85.

⁴ SL L 155, 7.6.1989., str. 9.

⁵ SL L 165, 11.5.2021., str. 9.

⁶ SL L 165, 11.5.2021., str. 1.

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EU, Euratom) 2021/770 od 30. travnja 2021. o izračunu vlastitih sredstava koja se temelje na nerekicliiranom plastičnom ambalažnom otpadu, o metodama i postupku za stavljanje na raspolaganje tih vlastitih sredstava, o mjerama za zadovoljavanje potreba za gotovinom i o određenim aspektima vlastitih sredstava koja se temelje na bruto nacionalnom dohotku⁷, i

uzimajući u obzir prethodna mišljenja Europskog revizorskog suda⁸ o sustavu vlastitih sredstava EU-a, posebno mišljenja br. 7/2015 i br. 5/2018,

DONIO JE SLJEDEĆE MIŠLJENJE:

⁷ SL L 165, 11.5.2021., str. 15.

⁸ Mišljenja br. 11/2020 (SL C 26, 22.1.2021., str. 1.), br. 5/2018 (SL C 431, 29.11.2018., str. 1.), br. 7/2015 (SL C 5, 8.1.2016., str. 1.), br. 7/2014 (SL C 459, 19.12.2014., str. 1.), br. 2/2012 (SL C 112, 18.4.2012, str. 1.), br. 2/2008 (SL C 192, 29.7.2008., str. 1.), br. 2/2006 (SL C 203, 25.8.2006., str. 50.), br. 4/2005 (SL C 167, 7.7.2005., str. 1.) i br. 7/2003 (SL C 318, 30.12.2003., str. 1.).

Uvod

01. Sustav financiranja proračuna Europske unije nije znatno reformiran od 1988. Tijekom posljednje 33 godine tri glavne kategorije prihoda bile su tradicionalna vlastita sredstva (TVS) te vlastita sredstva koja se temelje na porezu na dodanu vrijednost (PDV) i bruto nacionalnom dohotku (BND).

02. U kontekstu višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje 2021. – 2027. nova Odluka o vlastitim sredstvima⁹ stupila je na snagu 1. lipnja 2021. i retroaktivno se primjenjuje od 1. siječnja 2021. nakon dovršetka postupka ratifikacije u državama članicama. Reformiranim sustavom financiranja EU-a zadržana su tri postojeća izvora prihoda, ali uz neke promjene dvaju izvora (tradicionalna vlastita sredstva i vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u). Sustavom je uvedena i nova kategorija vlastitih sredstava koja se sastoje od nacionalnih doprinosa izračunatih na temelju težine nerekicliiranog plastičnog ambalažnog otpada.

03. Postojeći pravni okvir za provedbu Odluke o vlastitim sredstvima uključuje dvije uredbe o stavljanju na raspolaganje vlastitih sredstava: jednu koja se odnosi na tradicionalna vlastita sredstva i vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u i BND-u („Uredba o stavljanju na raspolaganje sredstava”)¹⁰ i drugu koja se odnosi na nova vlastita sredstva koja se temelje na nerekicliiranom plastičnom ambalažnom otpadu¹¹. Postoji i zasebna uredba kojom su obuhvaćeni neki režimi ubiranja vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u¹².

04. Uredba o stavljanju na raspolaganje sredstava jedan je od ključnih stupova sustava financiranja EU-a i njome se utvrđuju postupci za stavljanje navedenih triju kategorija vlastitih sredstava na raspolaganje proračunu EU-a. Uredbom o stavljanju na raspolaganje sredstava želi se zajamčiti pravodobno ubiranje vlastitih sredstava, istodobno pružajući ravnopravne uvjete za sve države članice. Aktualna inačica predmetne uredbe stupila je na snagu 1. listopada 2016., a primjenjuje se retroaktivno od 1. siječnja 2014.

⁹ Odluka Vijeća (EU, Euratom) 2020/2053 (vidjeti fusnotu 1.).

¹⁰ Uredba Vijeća (EU, Euratom) br. 609/2014 (vidjeti fusnote 2. i 3.).

¹¹ Uredba Vijeća (EU, Euratom) 2021/770 (vidjeti fusnotu 7.).

¹² Uredba Vijeća (EEZ, Euratom) br. 1553/89 (vidjeti fusnotu 5.).

05. Komisija je 25. lipnja 2021. predstavila svoj Prijedlog¹³ uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe o stavljanju na raspolaganje sredstava radi povećanja predvidljivosti za države članice i razjašnjenja postupaka za rješavanje sporova pri stavljanju na raspolaganje vlastitih sredstava („Prijedlog”). Taj Prijedlog odgovor je na zaključke Vijeća iz srpnja 2020.¹⁴, u kojima je Komisija pozvana „da razmotri podnošenje prijedloga revizije Uredbe o stavljanju na raspolaganje vlastitih sredstava kako bi se savladali određeni izazovi u pogledu stavljanja na raspolaganje vlastitih sredstava”. Vijeće je 6. srpnja 2021. od Suda zatražilo da iznese mišljenje o Prijedlogu.

06. U ovom se mišljenju procjenjuje jesu li predložene izmijenjene odredbe Uredbe o stavljanju na raspolaganje sredstava u skladu s ciljem poboljšanja režima stavljanja na raspolaganje vlastitih sredstava, kako je Komisija postavila u svojem Prijedlogu. Sud u svojoj procjeni uzima u obzir mogući učinak Prijedloga na proračun EU-a, opća načela unutarnje kontrole, rezultate vlastitih prethodnih godišnjih izvješća i mišljenja u području vlastitih sredstava. U cijelom tekstu mišljenja Sud iznosi prijedloge koje Komisija i zakonodavci trebaju razmotriti.

¹³ COM(2021) 327 final od 25.6.2021.

¹⁴ EUCO 10/20, izvanredni sastanak Europskog vijeća (17., 18., 19., 20. i 21. srpnja 2020.), zaključci, točka 142.

Primjedbe

07. Primjedbe Suda o Prijedlogu podijeljene su po sljedećim područjima te se odnose na promjene koje je predložila Komisija i koje Sud smatra najvažnijima (uz upućivanje na relevantne odredbe):

- (a) upravljanje riznicom (članak 9. stavak 1.);
- (b) pravila o stavljanju na raspolaganje vlastitih sredstava (članak 10.a stavak 2. i članak 10.b stavak 5.);
- (c) režim zateznih kamata (članci 12. stavak 3. i članak 12. stavak 5.);
- (d) upravljanje nenaplativim iznosima tradicionalnih vlastitih sredstava (članak 13. stavak 2.);
- (e) postupci za rješavanje sporova (članak 10.b, stavak 7., članak 13. stavak 5. i članak 13.b); i,
- (f) dosljednost pravila za upravljanje različitim vlastitim sredstvima.

Upravljanje riznicom

08. Prijedlogom se predviđa mogućnost da Komisija u financijskoj instituciji po vlastitom izboru otvori **centralizirani račun za vlastita sredstva** za prikupljanje plaćanja od država članica¹⁵. Time bi se upotpunio ili zamijenio postojeći dvojni sustav koji uključuje upravljanje računima koji su u ime Komisije otvoreni u riznicama država članica ili nacionalnim središnjim bankama te upravljanje računima koji su u njezino ime otvoreni u komercijalnim bankama. Sustav je povezan s velikim brojem bankovnih prijenosa različitih iznosa sredstava koje države članice uplaćuju Komisiji na njezin zahtjev. Uvođenje predložene centralizirane riznice Komisije u budućnosti bi se provodilo na dobrovoljnoj osnovi na zahtjev država članica.

Procjena koju je Sud obavio za predložene promjene u pogledu upravljanja riznicom

09. Centraliziranim računom za vlastita sredstva pojednostavnio bi se sustav riznice i omogućio zajednički pristup upravljanju gotovinskim sredstvima. Time bi se mogli smanjiti broj i učestalost bankovnih prijenosa iz država članica u Komisiju. Iako bi se

¹⁵ Članak 9. stavak 1. predložene izmjene Uredbe o stavljanju na raspolaganje sredstava.

tim novim modelom moglo smanjiti administrativno opterećenje koje proizlazi iz uporabe više bankovnih računa, Sud napominje da taj prijedlog nije potkrijepljen detaljnom analizom troškova i koristi za Komisiju i države članice u vezi s centraliziranim upravljanjem riznicom. Povrh toga, operativne pojedinosti o načinu na koji bi sustav centraliziranog upravljanja riznicom funkcionirao u praksi još nisu utvrđene. Stoga Sud ne može u potpunosti procijeniti ima li ova predložena izmjena Uredbe o stavljanju na raspolaganje sredstava potencijal poboljšati način na koji se vlastita sredstva stavljaju na raspolaganje.

Pravila za stavljanje vlastitih sredstava na raspolaganje

10. Prijedlogom se predviđa mogućnost da države članice **plaćaju predujmove vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u i BND-u**, posebno kada se na kraju godine donose izmjene proračuna EU-a¹⁶. Riječ je o izvanrednom postupku koji se temelji na postojećoj administrativnoj praksi i podliježe odobrenju Komisije na temelju propisno obrazloženog zahtjeva država članica koji se šalje najkasnije tri tjedna unaprijed. Države članice uglavnom traže mogućnost plaćanja tih predujmova zbog svojih nacionalnih proračunskih postupaka. Neke države članice radije odabiru uplatiti doprinos u istoj godini za koju je i proračun EU-a za koji se taj doprinos traži, čak i ako se u pozivu za uplatu sredstava predviđa da će vlastita sredstva biti stavljena na raspolaganje u siječnju naredne godine.

11. Komisija predlaže i **odgodu roka za stavljanje na raspolaganje usklađenja vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u i BND-u iz prethodnih financijskih godina („salda”)** s lipnja godine u kojoj je Komisija obavijestila države članice o predmetnim iznosima (godina N + 1) na ožujak naredne godine (N + 2)¹⁷. U ta salda bit će uključena preraspodjela ukupnog iznosa među državama članicama prema njihovim pripadajućim udjelima u vlastitim sredstvima koja se temelje na BND-u.

Procjena koju je Sud proveo u pogledu predloženih pravila za stavljanje na raspolaganje vlastitih sredstava

12. Sud pozdravlja predložene odredbe o plaćanju predujmova jer se njima formaliziraju postojeće prakse i pruža veća pravna sigurnost državama članicama. Odredbe su ujedno neutralne za proračun EU-a jer će sve dodatne troškove povezane s plaćanjem predujmova, primjerice negativne kamate, snositi države članice.

¹⁶ Članak 10.a stavak 2. predložene izmjene Uredbe o stavljanju na raspolaganje sredstava.

¹⁷ Članak 10.b stavak 5. predložene izmjene Uredbe o stavljanju na raspolaganje sredstava.

13. Sud podržava odgodu roka za stavljanje na raspolaganje salda vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u i BND-u jer se time osigurava veća predvidljivost plaćanja koja države članice trebaju izvršiti te se mogu olakšati nacionalni proračunski postupci. Sud je prethodno podržao predloženi postupak produljenja razdoblja od datuma primanja obavijesti do datuma na koji države članice moraju iznose staviti na raspolaganje¹⁸. Iako je Prijedlog neutralan za proračun EU-a, njime će se dodatno smanjiti neizvjesnost u pogledu proračuna i likvidnosti za države članice i time poboljšati sustav vlastitih sredstava.

Režim zateznih kamata

14. Prijedlogom se **prag za nenaplaćivanje kamata na zakašnjela plaćanja vlastitih sredstava povećava** s 500 eura na 1 000 eura¹⁹ kako bi postupci naplaćivanja bili isplativiji. Osim toga, **ograničenje povećanja kamata na zakašnjela plaćanja vlastitih sredstava, koje trenutačno ne smije biti veće od 16 postotnih bodova**, Prijedlogom se proširuje **na stare slučajeve** na koja se u skladu s postojećim pravilima ne primjenjuje gornja granica²⁰. U prošlosti su neke države članice nakupile vrlo velike iznose zateznih kamata na temelju pravila utvrđenih u Uredbi o stavljanju na raspolaganje sredstava (kamatna stopa od 0,25 postotnih bodova obračunata za svaki mjesec kašnjenja).

15. Kako bi se spriječilo akumuliranje nerazmjernih iznosa kamata, prethodnom izmjenom Uredbe o stavljanju na raspolaganje sredstava²¹ već je uvedena gornja granica za povećanje kamatne stope od 16 postotnih bodova za prekoračenje roka za stavljanje na raspolaganje vlastitih sredstava; to se odnosilo na zakašnjela plaćanja vlastitih sredstava s datumom dospijeca od 1. listopada 2016. nadalje. Sud je prethodno pozdravio prijedlog da se maksimalno povećanje kamatne stope ograniči²².

16. Prijedlogom se ograničenje povećanja kamata proširuje na slučajeve na koje se postojeća gornja granica ne primjenjuje, tj. na one koji se odnose na zakašnjelo plaćanje vlastitih sredstava dospjelo prije 1. listopada 2016. Komisija procjenjuje da bi taj prijedlog doveo do mogućeg godišnjeg smanjenja od 27,5 milijuna eura prihoda od

¹⁸ Odlomak 11. mišljenja Suda br. 7/2015.

¹⁹ Članak 12. stavak 3. predložene izmjene Uredbe o stavljanju na raspolaganje sredstava.

²⁰ Članak 12. stavak 5. predložene izmjene Uredbe o stavljanju na raspolaganje sredstava.

²¹ Uredba Vijeća (EU, Euratom) 2016/804 (vidjeti fusnotu 3).

²² Odlomak 17. mišljenja Suda br. 7/2015.

kamata naplaćenih u korist proračuna EU-a. U razdoblju od 2015. do 2019. više od 70 % zatezних kamata dugovalo je samo pet država članica.

Procjena koju je Sud proveo u pogledu predloženog režima zatezних kamata

17. Sud pozdravlja udvostručenje praga za nenaplaćivanja kamata, zbog kojeg će postupak naplaćivanja vjerojatno postati isplativiji. Međutim, Sud je utvrdio da bi takvo povećanje koristilo u samo sedam slučajeva od 94 slučaja godišnje²³ te bi stoga imalo ograničen učinak. Međutim, Sud uviđa da bi se režimom zatezних kamata također trebao pružiti snažan poticaj državama članicama da platne obveze podmiruju na vrijeme.

18. Iako se Sud slaže da se predloženim proširenjem ograničenja povećanja zatezних kamata pojednostavnjuje postojeći sustav u cjelini, Sud ističe da proširenje može donijeti koristi i državama članicama koje nisu ispunile svoju obvezu plaćanja na vrijeme.

Upravljanje nenaplativim iznosima tradicionalnih vlastitih sredstava

19. Države članice naplaćuju carinske pristojbe, knjiže ih na točno određenim računima i stavljaju na raspolaganje EU-u na mjesečnoj osnovi. Pristojbe koje su utvrđene, ali ih uvoznik još nije platio, knjiže se na zasebnim računima država članica. Za to bi moglo postojati nekoliko razloga, npr. žalba uvoznika na odluku o utvrđivanju carinskih dugova, izostanak plaćanja ili nesolventnost uvoznika.

20. Iznosi koji se knjiže na tim zasebnim računima trebali bi se proglašiti nenaplativima u slučajevima u kojima relevantna nacionalna tijela smatraju da ih ne mogu naplatiti te bi se trebali smatrati nenaplativima najkasnije pet godina od datuma utvrđivanja iznosa. Za sve slučajeve u kojima nenaplativi iznosi prekoračuju 100 000 eura Komisija bi trebala procijeniti mogu li se razlozi za nenaplaćivanje pripisati relevantnim državama članicama te bi ih time obvezala da takve iznose stave na raspolaganje proračunu EU-a. U slučaju sudske žalbe ili djelomičnog plaćanja rok od pet godina počinje teći od datuma donošenja pravomoćne sudske odluke ili od datuma zadnjeg plaćanja²⁴.

²³ Prosječna brojka na temelju informacija koje je Komisija dostavila za slučajeve plaćanja zatezних kamata za 2018., 2019. i 2020.

²⁴ Uredba (EU, Euratom) br. 609/2014, članak 13. stavak 2.

21. Sud je u prijašnjim godišnjim izvješćima²⁵ upozoravao na postojane nedostatke u upravljanju zasebnim računima određenih država članica, kao što su otpis ili kasno evidentiranje dugova u računovodstvenom sustavu ili kašnjenja u prisilnoj naplati dugova. U konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji EU-a za 2020. potraživanja na zasebnim računima iznosila su sveukupno 1,4 milijarde eura i umanjena su za 892 milijuna eura, uključujući iznose nenaplativih pristojbi (2019. iznosila su sveukupno 1,6 milijardi eura, odnosno umanjena su za 931 milijun eura)²⁶.

22. Kako bi se poboljšalo upravljanje i izbjeglo akumuliranje zatezних kamata u starim slučajevima (vidjeti odlomke **14.** – **18.**), Komisija predlaže uvođenje **općeg roka (od 10 godina) unutar kojeg se iznosi nenaplativih dugova trebaju ukloniti s tih zasebnih računa** kako bi se zajamčilo da se slučajevi, neovisno o sudskim žalbama koje su u tijeku ili djelomičnim plaćanjima²⁷, procjenjuju i reguliraju u razumnom roku. Prijedlog nije potkrijepljen procjenom kojom bi se pokazalo da bi se takvom promjenom poboljšalo upravljanje tradicionalnim vlastitim sredstvima.

Procjena Suda u pogledu predloženih promjena načina na koji se upravlja nenaplativim iznosima tradicionalnih vlastitih sredstava

23. Iako će predložena izmjena dovesti do znatnog smanjenja carinskih dugova evidentiranih na zasebnim računima tradicionalnih vlastitih sredstava, malo je vjerojatno da će upravljanje vlastitim sredstvima postati jednostavnije za države članice. Predložena promjena podrazumijeva dodatno opterećenje za Komisiju jer bi ona morala procijeniti jesu li države članice financijski odgovorne u predmetima za koje je sudski žalbeni postupak još u tijeku. U tim predmetima pravomoćna odluka može poništiti dug.

²⁵ Vidjeti godišnja izvješća Suda u razdoblju od 2012. nadalje, npr. odlomak 3.9. godišnjeg izvješća Suda za financijsku godinu 2019., odlomak 4.10. godišnjeg izvješća Suda za financijsku godinu 2018., odlomak 4.15. godišnjeg izvješća Suda za financijsku godinu 2017. i odlomak 4.15. godišnjeg izvješća Suda za financijsku godinu 2016.

²⁶ COM(2021) 381 final od 30.6.2021.

²⁷ Članak 13. stavak 2. predložene izmjene Uredbe o stavljanju na raspolaganje sredstava (peti podstavak).

24. Prema mišljenju Suda nije dokazano u kojoj se mjeri predloženim promjenama zapravo povećava učinkovitost sustava za stavljanje na raspolaganje tradicionalnih vlastitih sredstava. Kao što je Sud istaknuo u prijašnjim godišnjim izvješćima²⁸, Komisija bi po mogućnosti trebala poboljšati upravljanje tim računima poduzimanjem kontinuiranih mjera, ne samo kako bi se pojasnila pravila za evidentiranje nenaplaćenih utvrđenih carinskih pristojbi već i kako bi se državama članicama pružila odgovarajuća potpora u njihovoj primjeni. Osim toga, Komisija bi trebala i poboljšati praćenje zasebnih računa koje sastavljaju nacionalna carinska tijela.

1. prijedlog – Potrebno je dobro odvagati pitanje uvođenja općeg roka za uklanjanje nenaplativih dugova sa zasebnih računa tradicionalnih vlastitih sredstava

Budući da nije dokazano da će zbog predložene izmjene Uredbe o stavljanju na raspolaganje sredstava upravljanje vlastitim sredstvima na razini EU-a i nacionalnoj razini postati učinkovitije, Sud predlaže da se dobro odvagati pitanje uvođenja općeg roka za uklanjanje nenaplativih dugova sa zasebnih računa tradicionalnih vlastitih sredstava.

Postupci za rješavanje sporova

25. Prema postojećoj Uredbi o stavljanju na raspolaganje sredstava državama članicama nije omogućen postupak preispitivanja za rješavanje razilaženja u stajalištima s Komisijom kad je riječ o stavljanju na raspolaganje vlastitih sredstava. Međutim, države članice mogu pred Sudom Europske unije (Sud EU-a) pokrenuti postupak zbog nepravednog bogaćenja kako bi osporile plaćanja. Tim se postupkom od država članica zahtijeva da dokažu bogaćenje Komisije i njihovo osiromašenje, što je teško dokazati zbog nacionalnih obveza koje proizlaze iz prava EU-a kojim se uređuje sustav vlastitih sredstava²⁹.

²⁸ Vidjeti preporuku 4.2. godišnjeg izvješća Suda za financijsku godinu 2018., preporuku 2. godišnjeg izvješća Suda za financijsku godinu 2015. i preporuku 4. godišnjeg izvješća Suda za financijsku godinu 2014.

²⁹ Odlomci 82. – 85. presude Suda EU-a u predmetu C-575/18 (Češka Republika protiv Europske komisije).

26. Prijedlogom se uvodi novi **postupak preispitivanja za rješavanje sporova** između država članica i Komisije³⁰ o tradicionalnim vlastitim sredstvima i vlastitim sredstvima koja se temelje na PDV-u. Novim se postupkom predviđa strukturirani dijalog o spornim iznosima kako bi se olakšalo postizanje dogovora. Postupak preispitivanja ne utječe na obvezu država članica da svoje doprinose uplaćuju u zakonskim rokovima.

27. U slučaju neslaganja između države članice i Komisije u pogledu iznosa tradicionalnih vlastitih sredstava ili doprinosa koji se temelje na PDV-u, Prijedlogom se također predviđa da države članice pri stavljanju na raspolaganje vlastitih sredstava izraze zadržku u pogledu stajališta Komisije. Kao rezultat toga prekida se razdoblje tijekom kojeg se obračunavaju kamate³¹. Ta „plaćanja za koja je izražena zadržka” već se upotrebljavaju u aktualnom sustavu na temelju postojeće prakse.

28. U Prijedlogu se utvrđuju različiti režimi za postupak preispitivanja (uključujući rokove država članica za podnošenje zahtjeva i Komisije za dostavljanje primjedaba), ovisno o predmetnoj vrsti vlastitih sredstava (vidjeti [tablicu 1](#)).

³⁰ Članak 10.b stavak 7., članak 13. stavak 5. i članak 13.b predložene izmjene Uredbe o stavljanju na raspolaganje sredstava.

³¹ Članak 13.a predložene izmjene Uredbe o stavljanju na raspolaganje sredstava.

Tablica 1. – Proceduralne razlike u postupku preispitivanja za vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u i tradicionalna vlastita sredstva, kako je predviđeno Prijedlogom

Vrsta vlastitih sredstava	Rok za podnošenje zahtjeva država članica	Obrazloženje zahtjeva	Rok za Komisijine primjedbe
Vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u	2 mjeseca	MOGU se navesti razlozi	3 mjeseca
Tradicionalna vlastita sredstva	3 mjeseca	MORAJU se navesti razlozi	6 mjeseci

Izvor: Sud, na temelju Prijedloga

29. Uredbom Vijeća (EEZ, Euratom) br. 1553/89³² već je uveden postupak preispitivanja za vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u. To preispitivanje slijedi iste zahtjeve kao i postupak predložen u Uredbi o stavljanju na raspolaganje sredstava ne samo u pogledu rokova za podnošenje zahtjeva države članice i Komisijino obavješćivanje o ishodu postupka nego i u pogledu sadržaja zahtjeva. Međutim, preispitivanje završava Komisijinim donošenjem odluke koja može biti predmet tužbe za poništenje koju država članica ulaže pred Sudom EU-a. Isti je postupak uveden i za nova vlastita sredstva koja se temelje na nerecikliranom plastičnom ambalažnom otpadu, kako je predviđeno Uredbom Vijeća (EU, Euratom) 2021/770³³. Kao što je Sud već istaknuo³⁴, potonji instrument pruža državama članicama dodatnu mogućnost pokretanja sudskog postupka ako se one ne slažu s odlukom Komisije o stavljanju na raspolaganje vlastitih sredstava.

³² Članak 9. stavak 1.a; vidjeti fusnotu 5.

³³ Članak 9. stavak 4.; vidjeti fusnotu 7.

³⁴ Odlomak 34. mišljenja Suda br. 11/2020.

30. Osim toga, u Prijedlogu se upućuje na prethodno spomenuti postojeći postupak za sredstva koja se temelje na PDV-u. Predloženom izmjenom Uredbe o stavljanju na raspolaganje sredstava predviđena je obustava preispitivanja ako određena država članica pred Sudom EU-a pokrene postupak za poništenje protiv odluke koju je Komisija donijela u istom predmetu, u skladu s Uredbom Vijeća (EEZ, Euratom) br. 1553/89³⁵.

31. U **tablici 2.** pružen je prikaz postupaka preispitivanja za vlastita sredstva koji su utvrđeni u drugim pravnim aktima koji su već na snazi, kao i razlike između njih i postupaka iz Prijedloga.

Tablica 2. – Usporedba postupaka preispitivanja za vlastita sredstva na temelju postojećih pravnih akata i postupaka preispitivanja na temelju Prijedloga

Vrsta vlastitih sredstava	Pravna osnova	Postupak se dovršava odlukom Komisije	Mogućnost država članica za pokretanje postupka za poništenje odluke pred Sudom EU-a	Mogućnost država članica za podnošenje tužbe zbog nepravdnog bogaćenja pred Sudom EU-a
Vlastita sredstva koja se temelje na nerekicliранom plastičnom ambalažnom otpadu	Uredba 2021/770	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u	Uredba br. 1553/89	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Prijedlog	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Tradicionalna vlastita sredstva	Prijedlog	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Izvor: Sud, na temelju Uredbe Vijeća (EU, Euratom) 2021/770, Uredbe Vijeća (EEZ, Euratom) br. 1553/89 i Prijedloga.

³⁵ Članak 13.b stavak 4. predložene izmjene Uredbe o stavljanju na raspolaganje sredstava.

Procjena koju je Sud proveo u pogledu predloženih postupaka za rješavanje sporova

32. Sud pozdravlja predloženu odredbu o plaćanjima za koja je izražena zadržka, kojom se formalizira postojeća praksa koja još nije uključena u Uredbu o stavljanju na raspolaganje sredstava. Kako bi ona bila djelotvorna, Komisija će morati izraditi interne postupke kojima će se posebice pojasniti u kojim se slučajevima takva plaćanja primjenjuju, na koji ih se način prati te u kojim se slučajevima uvjetovanost koja proizlazi iz zadržki država članica okončava konačnim izvršenjem plaćanja.

33. Sud prima na znanje da je Komisija predložila da se u okvir Uredbe o stavljanju na raspolaganje sredstava uvede postupak preispitivanja u slučaju neslaganja između Komisije i država članica u pogledu stavljanja na raspolaganje tradicionalnih vlastitih sredstava i vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u. Iako predmetni postupak pruža okvir za strukturirani dijalog kojim se državama članicama omogućuje da od Komisije zatraže da preispita svoje stajalište o izračunu, utvrđivanju i ubiranju vlastitih sredstava, njime se nužno ne osigurava djelotvorno rješavanje sporova. Budući da se postupak ne okončava odlukom Komisije, države članice ne mogu pokrenuti sudski postupak za njezino poništenje. Međutim, države članice mogu Sudu EU-a podnijeti tužbu zbog nepravednog bogaćenja ako je izvršeno plaćanje za koje je izražena zadržka.

34. Nadalje, Prijedlog dovodi do stvaranja paralelnih i djelomično različitih pravila za postupke preispitivanja vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u. To sustav financiranja EU-a čini složenijim, utječe na pravnu sigurnost i predvidljivost plaćanja država članica te bi moglo stvoriti znatno administrativno opterećenje za Komisiju.

35. Osim toga, Sud napominje da Komisija nije predložila uvođenje takvog postupka za vlastita sredstva koja se temelje na BND-u, koja se izračunavaju na temelju statističkih podataka, kao ni za nova vlastita sredstva koja se temelje na nerecikliranom plastičnom ambalažnom otpadu. Sredstva temeljena na BND-u najveći su izvor prihoda za proračun EU-a (2020.: 70 %).

2. prijedlog – Potrebno je predložiti jedinstveni postupak preispitivanja za rješavanje sporova o stavljanju na raspolaganje vlastitih sredstava

Kako bi se usavršio postupak za rješavanje sporova i osigurao djelotvoran instrument za rješavanje neslaganja između država članica i Komisije, Sud iznosi prijedlog da se predloži jedinstveni postupak preispitivanja za stavljanje na raspolaganje vlastitih sredstava. Takvim bi se postupkom trebala osigurati ravnoteža između prava država članica na obranu i mogućeg administrativnog opterećenja koje bi to moglo predstavljati za Komisiju. Trebalo bi uzeti u obzir i posebne značajke pojedinačnih izvora prihoda te njihovih pripadajućih pravnih okvira. Kako bi se izbjeglo nepotrebno opterećenje za upravljanje tradicionalnim vlastitim sredstvima zbog velikog broja malih pojedinačnih povezanih transakcija, Komisija bi mogla odrediti prag za pokretanje postupka preispitivanja samo za slučajeve sa znatnim financijskim učinkom.

Usklađenost pravila za upravljanje različitim vlastitim sredstvima

36. Sud je utvrdio da pravila koja se uvode u Prijedlogu, a odnose se na upravljanje vlastitim sredstvima nisu uvijek u skladu s pravilima utvrđenima u Uredbi Vijeća (EU, Euratom) 2021/770 (koja je primjenjiva na vlastita sredstva koja se temelje na nericikliranom plastičnom ambalažnom otpadu) i Uredbi Vijeća (EEZ, Euratom) br. 1553/89 (koja je primjenjiva na vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u). Ta se pravila odnose na odredbu kojom se državama članicama omogućuje plaćanje predujmova (vidjeti odlomak **10.**), na odgodu roka za stavljanje usklađenih iznosa na raspolaganje (vidjeti odlomak **11.**), na prag za nenaplaćivanje zatezних kamata (vidjeti odlomak **14.**) i postupke za rješavanje sporova (vidjeti odlomke **25.** – **31.**).

37. Komisija je u Prijedlogu zauzela stajalište da bi se sve odredbe o stavljanju na raspolaganje vlastitih sredstava trebale u budućnosti objediniti kada se uvedu novi izvori prihoda, kako je dogovoreno u međuinstitucijskom sporazumu za VFO za razdoblje 2021. – 2027.³⁶ Iako prima na znanje taj cilj, Sud žali zbog činjenice da se postojećim Prijedlogom ne predviđa objedinjenje svih odredbi o stavljanju na raspolaganje vlastitih sredstava. Sud ponovno ističe da bi se jedinstvenom uredbom sa sveobuhvatnim skupom odredbi o vlastitim sredstvima sustav učinio jednostavnijim i transparentnijim³⁷.

38. Predložene promjene određenih odredbi Prijedloga navedene su u *Prilogu*. Prijedlozi Suda odnose se na neka od prethodno opisanih pitanja i jednu manju tehničku napomenu.

³⁶ Međuinstitucijski sporazum od 16. prosinca 2020. između Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o proračunskoj disciplini, suradnji u proračunskim pitanjima i dobrom financijskom upravljanju te novim vlastitim sredstvima, uključujući plan za uvođenje novih vlastitih sredstava, (SL L 433I, 22.12.2020., str. 28.).

³⁷ Odlomak 12. mišljenja Suda br. 5/2018.

Zaključak

39. Sud smatra da je Prijedlog Komisije o izmjeni Uredbe o stavljanju na raspolaganje sredstava pozitivan korak prema poboljšanju postojećeg pravnog okvira. Njime se formalizira niz postojećih praksi, kao što je mogućnost plaćanja predujmova (vidjeti odlomak **12.**) i u određenoj mjeri poboljšava predvidljivost upravljanja gotovinskim sredstvima, posebno odgađanjem roka za usklađenja sredstava stavljenih na raspolaganje u prethodnim financijskim godinama (vidjeti odlomak **13.**). Na taj bi se način moglo doprinijelo smanjenju administrativnog opterećenja. Prijedlogom se uvodi i postupak za rješavanje sporova koji prethodno nije postojao, tj. postupak kojim se predviđa strukturirani dijalog o spornim iznosima kako bi se olakšalo postizanje dogovora (vidjeti odlomak **33.**).

40. Međutim, Sud je utvrdio niz nedostataka. Proširi li se ograničenje povećanja zatezних kamata na stare slučajeve, to može dovesti do financijskih pogodnosti za nekoliko država članica zbog znatnih iznosa koji bi mogli biti uključeni (vidjeti odlomak **18.**). Predloženi postupci za rješavanje sporova o stavljanju na raspolaganje vlastitih sredstava razlikuju se od pravila utvrđenih u drugim postojećim uredbama o vlastitim sredstvima koja se temelje na PDV-u i novim vlastitim sredstvima koja se temelje na nericikliranom plastičnom ambalažnom otpadu (vidjeti odlomak **34.**).

41. Osim toga, neke od predloženih izmjena postojećih odredbi Uredbe o stavljanju na raspolaganje sredstava nisu potkrijepljene dostatnim dokazima, što znači da se njihov učinak na učinkovitost stavljanja na raspolaganje vlastitih sredstava ne može dokazati. To se odnosi na uspostavu centraliziranih računa riznice (vidjeti odlomak **09.**) i promjenu pravila za upravljanje nenaplativim iznosima tradicionalnih vlastitih sredstava (vidjeti odlomak **23.**). Sud također žali što se Prijedlogom ne predviđa objedinjenje svih odredbi o stavljanju na raspolaganje vlastitih sredstava (vidjeti odlomak **37.**).

42. Sud stoga smatra da bi se zakonodavni prijedlog mogao poboljšati sljedećim koracima:

- odvagivanjem pitanja predloženog uvođenja općeg roka za uklanjanje nenaplativih dugova sa zasebnih računa tradicionalnih vlastitih sredstava; i
- daljnjom izmjenom postupaka za rješavanje sporova u vidu iznošenja prijedloga za jedinstveni postupak preispitivanja za vlastita sredstva.

Ovo mišljenje usvojilo je V. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Tony Murphy, u Luxembourggu 22. rujna 2021.

Za Revizorski sud

Handwritten signature of Klaus-Heiner Lehne in black ink, appearing as 'k-H se'.

Klaus-Heiner Lehne
predsjednik

Prilog – Promjene koje Sud predlaže za Prijedlog

Komisijin Prijedlog uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) br. 609/2014 radi povećanja predvidljivosti za države članice i razjašnjenja postupaka za rješavanje sporova pri stavljanju na raspolaganje tradicionalnih vlastitih sredstava te sredstava koja se temelje na PDV-u i BND-u (COM(2021) 327 final od 25.6.2021., 2021/0161 (NLE))

Predložene odredbe na koje se upućuje	Promjene koje Sud predlaže	Primjedbe
Članak 13. stavak 2.	Trebalo bi zadržati tekst odredbe koja je trenutačno na snazi.	Sud predlaže da se dobro odvagne pitanje uvođenja općeg roka od 10 godina za uklanjanje nenaplativih dugova sa zasebnih računa tradicionalnih vlastitih sredstava (vidjeti odlomke 19. – 24. i 1. prijedlog).
Članak 13.b	Predloženu odredbu trebalo bi preoblikovati kako bi se njome uveo jedinstveni postupak preispitivanja za rješavanje sporova o stavljanju na raspolaganje vlastitih sredstava.	Potrebno je predložiti jedinstveni postupak preispitivanja za stavljanje na raspolaganje vlastitih sredstava. Takvim bi se postupkom trebale uzeti u obzir posebne značajke pojedinačnih izvora prihoda i njihovih pripadajućih pravnih okvira (vidjeti odlomke 25. – 35. i 2. prijedlog).

Komisijin Prijedlog uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) br. 609/2014 radi povećanja predvidljivosti za države članice i razjašnjenja postupaka za rješavanje sporova pri stavljanju na raspolaganje tradicionalnih vlastitih sredstava te sredstava koja se temelje na PDV-u i BND-u (COM(2021) 327 final od 25.6.2021., 2021/0161 (NLE))

Predložene odredbe na koje se upućuje	Promjene koje Sud predlaže	Primjedbe
Članak 13.b stavak 2.	„Komisija [...] dostavlja [...] u roku od šest mjeseci od primitka zahtjeva iz stavka 1.“.	Predloženi postupak preispitivanja odnosi se na tradicionalna vlastita sredstva. Kako bi se izbjegle bilo kakve nejasnoće, Sud predlaže da se jasno uputi na članak 13. stavak 5. predložene izmjene Uredbe o stavljanju na raspolaganje sredstava. Isto tako, Komisija je pri utvrđivanju postupka za vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u u zadnjoj rečenici članka 13.b stavka 2. uputila na članak 10.b stavak 7.: „U slučaju neslaganja između države članice i Komisije iz članka 10.b stavka 7., Komisija [...] dostavlja...“. Taj prijedlog trebalo bi tumačiti zajedno s gore navedenim primjedbama u vezi s člankom 13.b.