



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

BG

Становище 02/2022

(съгласно член 322, параграф 1 от ДФЕС)

относно предложението на
Комисията за Регламент на
Европейския парламент и
на Съвета за изменение на
Регламент (ЕС, Евратом) №
2018/1046 за финансовите
правила, приложими за
общия бюджет на Съюза
[2022/0125(COD)]

Съдържание

	Точки
Въведение	01—14
Глоби и други санкции	01—02
Управление на глобите и санкциите съгласно настоящите разпоредби на Финансовия регламент	03—07
Актуална съдебна практика	08—10
Предложението	11—14
Общи констатации	15—18
Конкретни бележки	19—27
Обезщетение	19—21
Отрицателни приходи	22—25
Лихва за забава при неизпълнение на парично задължение	26
Записване на окончателните глоби и санкции в бюджета	27
Предложения на ЕСП за промени на предложението	28
Приложение	
Приложение I — Предложения на ЕСП за промени на предложението	

СМЕТНАТА ПАЛАТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС),
и по-специално член 322, параграф 1 от него,

като взе предвид предложението на Комисията за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 2018/1046 за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, прието на 22 април 2022 г.¹,

като взе предвид полученото на 6 май 2022 г. искане на Съвета за становище,

като взе предвид полученото на 16 май 2022 г. искане на Европейския парламент за становище,

като взе предвид Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 г. за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012² („Финансовия регламент“),

като има предвид, че:

- 1) Във Финансовия регламент са определени принципите и общите финансови правила за управление на бюджета на ЕС, включително на приходите и разходите.
- 2) В съответствие с актуалната съдебна практика по отношение на глобите в областта на конкуренцията, Комисията предложи това изменение на Финансовия регламент с цел да се облекчи прекомерният натиск върху разходите на бюджета на ЕС във възможно най-кратък срок. Настоящото предложение е подготвено отделно от предложението за преработване на финансовите правила, приложими за общия бюджет на ЕС³.

ПРИЕ СЛЕДНОТО СТАНОВИЩЕ:

¹ COM(2022) 184 final, 2022/0125(COD).

² ОВ L 193, 30.7.2018 г., стр. 1.

³ COM(2022) 223 final, 2022/0162(COD).

Въведение

Глоби и други санкции

01 Комисията налага глоби и други санкции на предприятия, които нарушават законодателството на ЕС, или на държави членки, които не го прилагат, при описаните по-долу условия:

- Комисията налага **глоби** на предприятия, които са нарушили правилата в областта на конкуренцията, в съответствие с член 101 или 102 от ДФЕС. Съгласно приложимите правила на ЕС в областта на конкуренцията⁴ Комисията определя размера на глобата, която следва да се наложи, като взема предвид тежестта и продължителността на участието на предприятието в нарушението на конкуренцията. Стойността на глобата обаче не следва да надвишава 10 % от общия размер на оборота на дружеството за финансовата година, предхождаща решението.
- Комисията може да налага също така и **други санкции** съгласно ДФЕС или Договора за Евратом. Най-често се налагат финансови санкции — обикновено в случаите, в които Комисията предприема правни действия срещу държави членки, които не прилагат (правилно) законодателството на ЕС. След това тя отнася въпроса към Съда на Европейския съюз (Съда на ЕС) в съответствие с член 260 от ДФЕС. Финансовите санкции могат да бъдат с фиксирана ставка и/или да се състоят от дневни плащания. Те се изчисляват, като се вземат предвид значимостта на нарушените правила и последиците от нарушението, както и периодът, през който правото на ЕС не е било прилагано, и платежоспособността на държавата.

02 Събраните от Комисията суми във връзка с наложени глоби и други санкции се записват в бюджета на ЕС и се категоризират като други приходи. Тези суми се различават всяка година в зависимост от размера на окончателно установените и платени от предприятията и държавите членки глоби. За 2021 г. тяхната стойност възлиза на 1,6 млрд. евро (0,7 % от бюджета на ЕС).

⁴ Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 година относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора (ОВ L 1, 4.1.2003 г., стр. 1).

Управление на глобите и санкциите съгласно настоящите разпоредби на Финансовия регламент

03 Когато наложена от Комисията глоба или санкция се обжалва пред Съда на ЕС, санкционираната страна може или условно да заплати сумата ѝ, или да предостави банкова гаранция, покриваща стойността ѝ⁵. В случай на условно плащане длъжникът превежда сумата на глобата или санкцията по банкова сметка на Комисията. От 2009 г. насам тези глоби и санкции се държат в специален фонд „BUI“ (Budgetary Fines), чрез който се инвестират в облигации с високо ниво на сигурност с цел да се запази сумата на главницата, като се реализират приходи от лихви, и същевременно се осигурява достатъчна ликвидност на средствата, в случай че глобата следва да бъде върната на съответното предприятие.

04 Ако глобата или санкцията не бъде заплатена до изтичането на крайния срок, Комисията следва да изисква лихва за забава до извършване на плащането в съответствие с процента, прилаган от Европейската централна банка (ЕЦБ) за нейните основни операции по рефинансиране, в сила на първия календарен ден на месеца, през който изтича крайният срок, увеличен с три процентни пункта и половина (лихвения процент за рефинансиране на ЕЦБ, увеличен с 3,5 процентни пункта)⁶. Ако подлежащата на санкциониране страна избере да предостави банкова гаранция, вместо условно да заплати наложената ѝ глоба или санкция, гаранцията следва да обезпечава плащането не само на размера на глобата, но и на лихвите, изчислени по лихвения процент за рефинансиране на ЕЦБ, увеличен с 1,5 процентни пункта.

05 След изчерпването на всички правни средства за защита и **в случай, че глобата или санкцията бъде потвърдена** от Съда на ЕС, условно събраните суми и свързаните с тях приходи от лихви („възвръщаемост“) се записват в бюджета на ЕС. Когато е предоставена финансова гаранция, тя надлежно се изпълнява, а съответните суми (т.е. глобата или санкцията и начислените лихви) се записват в бюджета на ЕС⁷.

06 Ако в своето решение Съдът на ЕС постанови размерът на глобата да се увеличи, Комисията следва да изиска допълнителната сума и да определи срок за

⁵ Член 108, параграфи 1 и 2 от Финансовия регламент.

⁶ Член 99, параграф 4 от Финансовия регламент.

⁷ Член 108, параграф 3 от Финансовия регламент.

нейното плащане. Ако увеличената глоба или санкция не бъде платена до изтичането на крайния срок, Комисията следва да изиска лихва за забава за периода от датата на решението на Съда на ЕС до датата на заплащането на глобата (вж. точка 04).

07 Когато глобата или санкцията бъде отменена или намалена в резултат на съдебния процес, условно събраните суми или, в случай на намаляване на размера на глобата — съответната част от тях (включително генерираните приходи), се връщат на засегнатата страна. При отрицателна доходност загубата се приспада от сумите, подлежащи на възстановяване. Когато е предоставена финансова гаранция, тя се освобождава изцяло или в зависимост от случая — пропорционално на намалението, постановено от Съда на ЕС⁸.

Актуална съдебна практика

08 В своето решение от 20 януари 2021 г. относно жалба, свързана с иск за обезщетение за причинени вреди, Съдът на ЕС постановява, че след намаляване или отмяна на условно платена глоба, Комисията е длъжна да плати лихви във връзка със забавеното възстановяване на отменената или намалена глоба, считано от датата, на която предприятието е заплатило условно глобата, до датата на възстановяването⁹. Решението на Съда на ЕС надхвърля обхвата на член 108, параграф 4 от Финансовия регламент, тъй като съгласно този член Комисията следва да възстанови само сумата на глобата, увеличена (или намалена) с генерираната по нея възвръщаемост.

09 Съдът на ЕС постановява Комисията да плати лихвите във връзка със забавеното възстановяване като **обезщетение** за загубата от неползване на парични средства. Тези лихви се изчисляват по лихвения процент за рефинансиране на ЕЦБ, увеличен с 2 процентни пункта, за периода от датата на условното плащане на глобата до датата, на която отменената с решението глоба следва да бъде възстановена. Това е размерът на обезщетението, за което засегнатата страна е предявила иск. Съдът на ЕС признава също така **лихва за забава върху обезщетението** за периода от датата, на която глобеното предприятие е внесло иска за обезщетение за причинени вреди в Съда на ЕС, до датата на действителното възстановяване на глобата от Комисията, изчислена по лихвения процент за рефинансиране на ЕЦБ, увеличен с 3,5 процентни пункта.

⁸ Член 108, параграф 4 от Финансовия регламент.

⁹ Дело C-301/19 P — обжалване на съдебното решение по дело T-201/17

Този процент се прилага по аналогия с член 99, параграф 4 от Финансовия регламент.

10 Съгласно горепосоченото решение на Съда на ЕС „обезщетение“ на засегнатите страни под формата на лихви във връзка със забавеното възстановяване следва да се плаща в случаите, в които възвръщаемостта е по-малка от обезщетението или когато не са реализирани приходи от лихви по сумите на условно платените на Комисията глоби, както е посочено в настоящите разпоредби на Финансовия регламент. Като част от жалба във връзка с подобен случай¹⁰ Комисията е отправила искане към Съда на ЕС да преразгледа позицията си относно признаването на обезщетение, състоящо се от лихви във връзка със забавено възстановяване на намалени или отменени глоби, за които е направено условно плащане. Понастоящем Съдът на ЕС разглежда няколко дела, по които все още не е взето решение на първа инстанция, или които подлежат на обжалване¹¹.

Предложението

11 Независимо от изхода на горепосочените съдебни обжалвания и на други дела, Комисията счита за необходимо да предложи спешни законодателни мерки, за да се избегне прекомерен натиск върху бюджета на ЕС в резултат на актуалната съдебна практика.

12 На 22 април 2022 г. Комисията представи пред Европейския парламент и Съвета предложение за изменение на Финансовия регламент („предложението“). Съответно на 6-ти и 16 май 2022 г. Съветът и Европейският парламент поискаха от Европейската сметна палата да предостави становище относно предложението.

¹⁰ Дело С-221/22 Р, заведено на 28 март 2022 г. — обжалване на съдебното решение по дело Т-610/19.

¹¹ Дела Т-236/22, Т-480/21, Т-420/21, Т-414/21, Т-413/21, Т-411/21, Т-410/21, Т-321/21, Т-313/21, Т-310/21, Т-292/21, Т-291/21, Т-80/21 и Т-94/20.

13 Съгласно обяснителния меморандум на Комисията предложението има за цел да осигури подходящо обезщетение, отговарящо на времевата стойност на загубата на ползване на парични средства, в случай на възстановяване на условно платени глоби и други отменени или намалени санкции. В предложението също така се предвижда тези обезщетения да се записват в бюджета на ЕС като отрицателни приходи, за да се избегне ненужното отражение върху разходната част на бюджета, както и за да се подпомогне Съюза да изпълнява по-ефективно произтичащите от това финансови задължения.

14 Комисията потвърди, че до настоящия момент е платила обезщетения с общ размер от 2 млн. евро в резултат на решения на Съда на ЕС относно иски за обезщетение за причинени вреди във връзка с две дела¹². Въз основа на своята оценка от април 2022 г., свързана с резултата от приключени дела и иски в процес на разглеждане от Съда на ЕС, Комисията е изчислила, че евентуалните иски за обезщетение от страни, чиито глоби и санкции са отменени или намалени, и за които е получено условно плащане, могат да достигнат размер от 1,2 млрд. евро.

¹² Дела T-201/17 и T-610/19.

Общи констатации

15 Като цяло ЕСП приветства предложените изменения на Финансовия регламент, тъй като те целят да осигурят разумна компенсация на предприятията и държавите членки в случай на възстановяване на условно заплатени глоби, които са отменени или чиито размер е намален. ЕСП обаче изразява известни резерви относно предложението по отношение на правилата за вписване в бюджета на финансовите разходи, свързани с обезщетенията.

16 Въпреки че осигурява по-голяма гъвкавост на Комисията за управление на бюджета, предложението за вписване на тези разходи като отрицателни приходи предполага, че от Комисията няма да се изисква да следва стандартните бюджетни процедури, приложими за разходите.

17 ЕСП представя също така конкретни бележки относно следните въпроси:

- а) изчисляване на обезщетението (вж. точки **19—21**);
- б) следствия от записването на отрицателни приходи (вж. точки **22—25**);
- в) пояснение относно лихвата за забава (вж. точка **26**);
- г) записване на окончателните глоби и санкции в бюджета (вж. точка **27**).

18 ЕСП отбелязва, че по времето на представянето на настоящото предложение, Съдът на ЕС все още е в процес на разглеждане на жалба във връзка с подобен случай. Също така понастоящем са в ход и други дела, свързани с обезщетения за глоби и санкции (вж. точка **10**). ЕСП отправя предложение към Комисията активно да наблюдава изхода от тези дела, както и да направи оценка на тяхното отражение върху Финансовия регламент.

Конкретни бележки

Обезщетение

19 Според предложението на Комисията размерът на компенсаторните лихви следва да се изчислява по лихвения процент за рефинансиране на ЕЦБ, увеличен с 1,5 процентни пункта¹³. ЕСП отбелязва, че предложеният лихвен процент е по-нисък от този, който Съдът на ЕС е постановил в неотдавнашното си решение относно жалба, свързана с иск за обезщетение за причинени вреди (лихвения процент за рефинансиране на ЕЦБ, увеличен с 2 процентни пункта), и който е в съответствие с искането на засегнатото предприятие.

20 ЕСП отбелязва, че в предложението се предвижда лихвеният процент за рефинансиране на ЕЦБ, увеличен с 1,5 процентни пункта, да се прилага по аналогия с този, по който се изчислява дължимата лихва в случаите, в които длъжникът предоставя финансова гаранция (вместо да извърши условно плащане) за периода на съдебния спор (вж. точка **26**). Разликата обаче между процента, предложен в член 108, параграф 4 от Финансовия регламент, и този, произтичащ от горепосочената съдебна практика, създава риск предприятията или държавите членки да предявяват иски пред Съда на ЕС с цел да получат по-голямо по размер обезщетение от това, което би им се полагало при прилагане на предложението от Комисията процент.

21 ЕСП отбелязва също така, че в предложението на Комисията не се предвижда да се добави разпоредба относно лихва за забава (изчислена въз основа на лихвения процент за рефинансиране на ЕЦБ, увеличен с 3,5 процентни пункта) в случаите, в които обезщетението не бъде изплатено преди указания краен срок (вж. точка **09**). С цел правният текст да се стане по-ясен ЕСП отправя предложение към Комисията да добави такава разпоредба към своето предложение за изменение на член 108, параграф 4 от Финансовия регламент (вж. [приложение I](#)), като приложи условията за начисляване на лихва за забава, както е посочено в член 116, параграф 5 от Финансовия регламент.

¹³ Предложеният член 108, параграф 4 от Финансовия регламент.

Отрицателни приходи

22 От бюджетна гледна точка глобата или санкцията се записва като приход, когато се установи и плати окончателната ѝ сума. Докато съдебният процес в Съда на ЕС е в ход, сумите на глобите или санкциите не се записват в бюджета. Финансовите разходи във връзка с обезщетения за отменени или намалени глоби понастоящем се отнасят към бюджета на ЕС под функция 7 „Европейска публична администрация“.

23 В предложените от Комисията изменения на член 48, параграф 1 от Финансовия регламент се предвижда финансовите разходи във връзка с обезщетения да се записват като отрицателни приходи, като се приспадат от вписаните в бюджета суми на окончателните глоби и санкции. ЕСП счита, че записването на обезщетенията като отрицателни приходи, вместо като разходи, ще има неутрално финансово отражение върху бюджета на ЕС като цяло. Въпреки че това би могло да облекчи прекомерния натиск върху бюджета на ЕС, от Комисията няма да се изисква да следва стандартните бюджетни процедури, приложими за разходите. Това означава, че Комисията няма да бъде задължена нито да прилага процедурите относно бюджетните трансфери и/или коригиращите бюджети¹⁴, чрез които се осигурява наличие на необходимите бюджетни кредити, нито да включва тези разходи като част от общия размер на разрешените разходи в съответствие с тавана на собствени ресурси¹⁵ и на МФР¹⁶.

24 Записването на финансови разходи като отрицателни приходи не е стандартна бюджетна практика. ЕСП отбелязва обаче, че с цел да подобри финансовото отчитане Комисията възнамерява да въведе специален бюджетен ред, с помощта на който да води отчетност за отрицателните суми на обезщетенията, приспаднати от приходите от глоби и санкции. Комисията предвижда също така да предоставя допълнителна информация относно тези обезщетения (например относно платените или дължими суми за текущата година и прогнозните суми за следващата година) като част от оправдателните документи във връзка с приемането на бюджета и неговите изменения.

¹⁴ Членове 30 и 44 от Финансовия регламент.

¹⁵ Решение (ЕС, Евратом) 2020/2053 на Съвета от 14 декември 2020 г. относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз и за отмяна на Решение 2014/335/ЕС, Евратом (ОВ L 424, 15.12.2020 г., стр. 1).

¹⁶ Регламент (ЕС, Евратом) № 2020/2093 на Съвета за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2021—2027 (ОВ L 433I, 22.12.2020 г., стр. 11).

25 Съгласно предложението финансовите разходи ще се покриват от приходите, генерирани от окончателно установените глоби и санкции. Комисията счита, че това принципно е достатъчно. ЕСП обаче изтъква, че съществува риск нивото на окончателните глоби и санкции да не може да покрие размера на дължимите обезщетения в рамките на дадена година. Това означава, че ако този риск се реализира, обезщетенията ще трябва да се финансират от други приходи или, в краен случай — от допълнителни национални вноски въз основа на brutния национален доход (БНД) на държавите членки (вж. точка [27](#)).

Лихва за забава при неизпълнение на парично задължение

26 ЕСП приветства предложеното изменение на член 99, параграф 4 от Финансовия регламент, с което изискването за плащане на лихва в случаите, в които е предоставена гаранция за размера на глобата или санкцията (по лихвения процент за рефинансиране на ЕЦБ, увеличен с 1,5 процентни пункта), се заличава от този член и се премества в предложениия член 108, параграф 1 от Финансовия регламент. В предложението се пояснява, че лихва за забава (по лихвения процент за рефинансиране на ЕЦБ, увеличен с 3,5 процентни пункта) се дължи само в случаите, в които сумите на глобите и санкциите, наложени посредством решения на Комисията, не са нито платени, нито покрити от гаранция.

Записване на окончателните глоби и санкции в бюджета

27 Записването на окончателните глоби и санкции в бюджета (съгласно предложението в член 107, параграф 2 от Финансовия регламент) до края на годината, следваща тази, през която глобата е станала окончателна, ще предостави по-голяма гъвкавост за посрещане на финансовите нужди на бюджета на ЕС. Това е причината в предложението да се предвижда приходите от глоби и санкции, които са станали окончателни, да могат да се вписват в бюджета до края на следващата година, в случай че е необходимо да се покрият дължими обезщетения, без да се използват други източници на приходи (вж. точка [25](#)).

Предложения на ЕСП за промени на предложението

28 В *приложение I* са включени предложените от ЕСП изменения и бележки във връзка с предложението.

Настоящото становище беше прието от Одитен състав V с ръководител Топу Мигрфу — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на 28 юни 2022 г.

За Европейската сметна палата



Klaus-Heiner Lehne
Председател

Приложение

Приложение I — Предложения на ЕСП за промени на предложението

Текст на предложението	Предложение на ЕСП за промени	Бележки
<p>Член 1 от предложението</p> <p>(...)</p> <p>(4)</p> <p>Член 108 се изменя, както следва:</p> <p>а) (...)</p> <p>б) параграф 4 се изменя, както следва:</p> <p>і) (...)</p> <p>Сумата или съответната част от нея, посочена в първа алинея, буква а), се увеличава с лихва, равна на лихвения процент, прилаган от Европейската централна банка за нейните основни операции по рефинансиране, публикуван в серия С на <i>Официален вестник на Европейския съюз</i>, в сила на първия календарен ден от месеца, в който е прието решението за налагане на глоба или друга санкция, увеличен с един и половина процентни пункта.</p> <p>ii) (...)</p>	<p>Член 1 от предложението</p> <p>(...)</p> <p>(4)</p> <p>Член 108 се изменя, както следва:</p> <p>а) (...)</p> <p>б) параграф 4 се изменя, както следва:</p> <p>і) (...)</p> <p>Сумата или съответната част от нея, посочена в първа алинея, буква а), се увеличава с лихва, равна на лихвения процент, прилаган от Европейската централна банка за нейните основни операции по рефинансиране, публикуван в серия С на <i>Официален вестник на Европейския съюз</i>, в сила на първия календарен ден от месеца, в който е прието решението за налагане на глоба или друга санкция, увеличен с един и половина процентни пункта. Ако лихвата, посочена в подточка і), не бъде платена преди крайния срок, определен</p>	<p>ЕСП предлага да се прецизира, че Комисията може да плати лихва за забава в случай на забавено изплащане на сумата на обезщетението, при което се прилагат условията за начисляване на лихва за забава, както е посочено в член 116, параграф 5 от Финансовия регламент (вж. точка 21).</p>

Текст на предложението	Предложение на ЕСП за промени	Бележки
	<p>в решението на Съда на Европейския съюз, или при липса на такъв краен срок — в срок от 30 дни от това решение, се начислява лихва за забава в съответствие с член 116, параграф 5.</p> <p>ii) (...)</p>	