



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

SL

Mnenje 02/2022

(v skladu s členom 322(1) PDEU)

**o predlogu Komisije za uredbo
Evropskega parlamenta in
Sveta o spremembi Uredbe
(EU, Euratom) 2018/1046 o
finančnih pravilih, ki se
uporabljajo za splošni
proračun Unije
[2022/0125(COD)]**

Vsebina

	Odstavek
Uvod	01–14
Globe, druge kazni in sankcije	01–02
Upravljanje glob in kazni v skladu s sedanjimi določbami finančne uredbe	03–07
Nedavna sodna praksa	08–10
Predlog	11–14
Splošna opažanja	15–18
Specifične pripombe	19–27
Nadomestilo	19–21
Negativni prihodki	22–25
Zamudne obresti	26
Vključitev dokončnih glob in kazni v proračun	27
Predlagane spremembe predloga	28
Priloga	
Priloga I – Spremembe predloga, ki jih predlaga Sodišče, in njegove pripombe nanj	

RAČUNSKO SODIŠČE EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), zlasti člena 322(1) Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Komisije za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, sprejetega 22. aprila 2022¹,

ob upoštevanju zaprosila Sveta za mnenje, ki ga je Evropsko računsko sodišče (v nadaljnjem besedilu: Sodišče) prejelo 6. maja 2022,

ob upoštevanju zaprosila Evropskega parlamenta za mnenje, ki ga je Sodišče prejelo 16. maja 2022,

ob upoštevanju Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, spremembi uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014 in Sklepa št. 541/2014/EU ter razveljavitvi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012² (finančna uredba),

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) s finančno uredbo so določena načela in splošna finančna pravila za upravljanje proračuna EU, vključno s prihodki in odhodki;
- (2) Komisija je to spremembo finančne uredbe predlagala na podlagi nedavne sodne prakse v zvezi z globami zaradi kršitev pravil o konkurenci, in sicer da bi se čim prej odpravil pretiran pritisk na odhodkovno stran proračuna EU. Ta predlog je ločen od predloga za prenovitev finančnih pravil, ki se uporabljajo za proračun EU³;

SPREJELO NASLEDNJE MNENJE:

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

² UL L 193, 30.7.2018, str. 1.

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

Uvod

Globe, druge kazni in sankcije

01 Komisija podjetjem, ki kršijo pravo EU, ali državam članicam, ki ga ne uporabljajo, izreče globe, druge kazni in sankcije, kot je opisano v nadaljevanju:

- Komisija podjetjem, ki so kršila pravila o konkurenci, v skladu s členom 101 ali 102 PDEU, izreče **globe**. V skladu z zadevnimi pravili EU o konkurenci⁴ sta z zneskom globe upoštevana teža in trajanje udeležbe podjetja pri kršitvi konkurence. Vendar ta znesek ne sme presegati 10 % njegovega celotnega prometa, ustvarjenega v poslovnem letu pred odločbo,
- Komisija lahko v skladu s PDEU ali Pogodbo Euratom izreče tudi **druge kazni in sankcije**. Najpogosteje izreče denarne kazni, običajno kadar pravno ukrepa proti državam članicam, ki ne izvajajo (pravilno) zakonodaje EU. Nato na podlagi člena 260 PDEU zadevo predloži Sodišču Evropske unije. Denarne kazni so lahko v obliki pavšalnega zneska in/ali dnevnega plačila. Izračunajo se glede na pomembnost kršenih pravil in učinek kršitve, obdobje, v katerem se pravo EU ni uporabljalo, in plačilno sposobnost države.

02 Globe, druge kazni in sankcije, ki jih pobere Komisija, se stekajo v proračun EU in so opredeljene kot drugi prihodki. Zadevni zneski se iz leta v leto razlikujejo, in sicer glede na določene dokončne zneske in njihovo plačilo s strani podjetij in držav članic. Leta 2021 so znašali 1,6 milijarde EUR (0,7 % proračuna EU).

⁴ Uredba Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov 81 in 82 Pogodbe (UL L 1, 4.1.2003, str. 1).

Upravljanje glob in kazni v skladu s sedanjimi določbami finančne uredbe

03 Kadar Komisija naloži globo ali kazen, vendar se ta izpodbija pred Sodiščem Evropske unije, lahko njihovi naslovniki začasno plačajo znesek globe ali kazni ali zanj zagotovijo bančno jamstvo⁵. V primeru začasnega plačila dolžnik znesek globe ali kazni nakaže na bančni račun Komisije. Od leta 2009 se te globe in kazni deponirajo v namenskem skladu za proračunske globe (sklad BUFI), katerega sredstva se vlagajo v varne obveznice. Cilj je ohraniti znesek glavnice s prihodki iz naslova natečenih obresti in hkrati zagotoviti likvidnost denarnih sredstev, če je globo treba vrniti zadevnemu podjetju.

04 Če se globa ali kazen ne plača do roka, mora Komisija terjati zamudne obresti po obrestni meri, ki jo uporablja Evropska centralna banka (ECB) v svojih operacijah glavnega refinanciranja, veljavni na prvi koledarski dan meseca, v katerem je bil rok za plačilo, povečani za tri in pol odstotne točke, dokler plačilo ni izvedeno (obrestna mera ECB za refinanciranje, povečana za 3,5 odstotne točke)⁶. Če se stranka, ki ji je naložena globa ali kazen, odloči, da bo namesto začasnega plačila zagotovila bančno jamstvo, morajo biti z jamstvom zavarovane ne le plačilo globe ali kazni, temveč tudi obresti po obrestni meri ECB za refinanciranje, povečani za 1,5 odstotne točke.

05 Ko so izčrpana vsa razpoložljiva pravna sredstva in je Sodišče Evropske unije **potrdilo globo ali kazen**, se začasno pobrani zneski in pripadajoče obresti (v nadaljnjem besedilu: donos) vnesejo v proračun EU. Kadar je bilo predloženo finančno jamstvo, se to pravilno unovči, ustrezni zneski (vključno z globo ali kaznijo ter obrestmi) pa se knjižijo v proračun EU⁷.

06 Če se globa ali kazen s sodbo Sodišča Evropske unije zviša, mora Komisija terjati dodatni dolgovan znesek in določiti rok za plačilo. Če povečana globa ali kazen ni plačana do roka, mora Komisija za zamudo pri plačilu terjati zamudne obresti, in sicer od datuma sodbe Sodišča Evropske unije do datuma plačila (glej odstavek **04**).

⁵ Člen 108(1) in (2) finančne uredbe.

⁶ Člen 99(4) finančne uredbe.

⁷ Člen 108(3) finančne uredbe.

07 Če je bila globa ali kazen zaradi sodnega postopka **preklicana ali zmanjšana**, se začasno pobrani zneski ali v primeru znižanja njihov zadevni del (vključno s povezanim donosom) vrnejo zadevni stranki. V primeru negativnega donosa se izguba odšteje od zneskov, ki jih je treba povrniti. Če je bilo predloženo finančno jamstvo, se to sprostí v celoti ali, če je to primerno, v sorazmerju z zmanjšanjem, ki ga je določilo Sodišče Evropske unije⁸.

Nedavna sodna praksa

08 Sodišče Evropske unije je v sodbi z dne 20. januarja 2021 v zvezi s pritožbo, ki se je nanašala na odškodninsko tožbo, razsodilo, da mora Komisija po znižanju ali razveljavitvi začasno plačane globe plačati obresti za pozno povračilo razveljavljene ali znižane globe od datuma, ko je podjetje začasno plačalo globo, do datuma povračila⁹. Ta sodba Sodišča Evropske unije presega člen 108(4) finančne uredbe, saj se v njem od Komisije zahteva, da povrne samo znesek globe, povečan (ali zmanjšan) za z njim povezan donos.

09 Sodišče Evropske unije je Komisiji naložilo, naj te obresti za odloženo povračilo plača kot **odškodnino** za nemožnost razpolaganja z denarnimi sredstvi, pri čemer naj se za obdobje od datuma začasnega plačila globe do datuma zapadlosti povračila globe, razveljavljene s sodbo, uporabi obrestna mera ECB za refinanciranje, povečana za 2 odstotni točki. To je bila obrestna mera, ki jo je zadevna stranka zahtevala kot odškodnino. Poleg tega je Sodišče Evropske unije priznalo **zamudne obresti za odškodnino** od datuma, ko je oglobljeno podjetje vložilo odškodninsko tožbo pri Sodišču Evropske unije, do dejanskega datuma povračila s strani Komisije po obrestni meri ECB za refinanciranje, povečani za 3,5 odstotne točke. To je obrestna mera, ki se uporablja po analogiji s členom 99(4) finančne uredbe.

10 V skladu z navedeno sodbo Sodišča Evropske unije bi bilo treba zadevnim strankam „odškodnino“ v obliki obresti za odložena povračila izplačati, če je donos nižji od odškodnine ali če se na zneske glob, začasno plačane Komisiji, niso natekle obresti, kot je določeno v sedanjih določbah finančne uredbe. Komisija je pri neki pritožbi v zvezi s podobno zadevo¹⁰ Sodišče Evropske unije pozvala, naj ponovno preuči svoje

⁸ Člen 108(4) finančne uredbe.

⁹ Zadeva C-301/19 P, pritožba zoper sodbo v zadevi T-201/17.

¹⁰ Zadeva C-221/22 P, vložena 28. marca 2022, pritožba zoper sodbo v zadevi T-610/19.

stališče o priznanju odškodnine, sestavljene iz obresti za odloženo povračilo znižanih ali razveljavljenih glob, ki so bile začasno plačane. Sodišče Evropske unije trenutno obravnava več zadev, o katerih se še ni odločalo na prvi stopnji ali zoper katere je bila vložena pritožba¹¹.

Predlog

11 Ne glede na izid zgoraj navedene sodne pritožbe in drugih zadev Komisija meni, da je nujno predlagati zakonodajne ukrepe, da bi se preprečil pretirani pritisk na proračun EU, ki izhaja iz nedavne sodne prakse.

12 Komisija je 22. aprila 2022 Evropskemu parlamentu in Svetu predložila predlog (v nadaljnjem besedilu: predlog) za spremembo finančne uredbe. Svet in Evropski parlament sta 6. oziroma 16. maja 2022 Sodišče zaprosila za mnenje o predlogu.

13 V skladu z obrazložitvenim memorandumom Komisije je cilj predloga, da se v primeru povračila začasno plačanih glob, drugih kazni ali sankcij, ki so bile preklicane ali znižane, zagotovi ustrezno nadomestilo, ki ustreza vrednosti časa, v katerem ni bilo mogoče razpolagati z denarnimi sredstvi. Poleg tega je v predlogu določeno, da se to nadomestilo v proračunu EU evidentira kot negativni prihodek, s čimer naj bi se preprečili kakršni koli neupravičeni učinki na odhodkovno stran in Uniji omogočilo, da uspešneje izpolni nastale finančne obveznosti.

14 Komisija je potrdila, da je doslej na podlagi sodb Sodišča Evropske unije v zvezi z odškodninskima tožbama v dveh zadevah plačala odškodnino v skupni višini 2 milijona EUR¹². Komisija je aprila 2022 v zvezi z izidom zaključenih zadev in tožb, ki jih trenutno obravnava Sodišče Evropske unije, ocenila, da bi morebitni odškodninski zahtevki strank, katerih začasno plačane globe in kazni bi bile preklicane ali znižane, lahko znašali celo 1,2 milijarde EUR.

¹¹ Zadeve T-236/22, T-480/21, T-420/21, T-414/21, T-413/21, T-411/21, T-410/21, T-321/21, T-313/21, T-310/21, T-292/21, T-291/21, T-80/21 in T-94/20.

¹² Zadevi T-201/17 in T-610/19.

Splošna opažanja

15 Sodišče na splošno pozdravlja predlagane spremembe finančne uredbe, saj je njihov namen podjetjem in državam članicam zagotoviti razumno nadomestilo v primeru povračila začasno plačane globe ali kazni, ki je bila preklicana ali znižana. Vendar ima v zvezi s predlogom nekatere pridržke glede pravil za vključitev finančnih stroškov nadomestila v proračun.

16 Komisija bi s predlogom, da se ti stroški evidentirajo kot negativni prihodki, sicer imela večjo fleksibilnost pri upravljanju proračuna, vendar bi to pomenilo tudi, da ji ne bi bilo treba upoštevati rednih proračunskih postopkov, ki se uporabljajo za odhodke.

17 Poleg tega ima Sodišče tudi specifične pripombe glede naslednjih zadev:

- (a) izračun nadomestila (glej odstavke [19–21](#));
- (b) učinek evidentiranja negativnih prihodkov (glej odstavke [22–25](#));
- (c) pojasnila o zamudnih obrestih (glej odstavek [26](#));
- (d) vnos dokončnih glob in kazni v proračun (glej odstavek [27](#)).

18 Sodišče ugotavlja, da je bil predlog predložen v času, ko Sodišče Evropske unije preučuje pritožbo v zvezi z neko podobno zadevo. V zvezi z nadomestilom za globe in kazni potekajo pred Sodiščem Evropske unije še druge zadeve (glej odstavek [10](#)). Sodišče predlaga, naj Komisija dejavno spremlja izid teh zadev in oceni njihov vpliv na finančno uredbo.

Specifične pripombe

Nadomestilo

19 Komisija je predlagala, naj se znesek obresti za nadomestilo izračuna po obrestni meri ECB za refinanciranje, povečani za 1,5 odstotne točke¹³. Sodišče ugotavlja, da je predlagana obrestna mera nižja od obrestne mere, ki jo je Sodišče Evropske unije določilo v svoji nedavni sodbi o pritožbi v zvezi z odškodninsko tožbo (obrestna mera ECB za refinanciranje, povečana za 2 odstotni točki) in ki je ustrezala zahtevi zadevnega podjetja.

20 Sodišče je seznanjeno s tem, da naj bi se v skladu s predlogom obrestna mera ECB za refinanciranje, povečana za 1,5 odstotne točke, uporabljala po analogiji z obrestno mero, ki jo je treba plačati, ko dolžnik za obdobje sodnega postopka zagotovi finančno jamstvo (namesto začasnega plačila) (glej odstavek 26). Vendar zaradi razlike med obrestno mero, predlagano v členu 108(4) finančne uredbe, in obrestno mero, ki izhaja iz zgoraj navedene sodne prakse, obstaja tveganje, da bi lahko podjetja ali države članice, namesto da bi uporabile predlagano obrestno mero, pri Sodišču Evropske unije vložile odškodninske tožbe, da bi pridobile višje odškodnine.

21 Sodišče ugotavlja tudi, da Komisija ni predlagala, naj se doda določba o zamudnih obrestih (izračunanih na podlagi obrestne mere ECB za refinanciranje, povečane za 3,5 odstotne točke), kadar nadomestilo ni izplačano v predpisanih rokih (glej odstavek 09). Sodišče za večjo jasnost pravnega besedila predlaga, naj Komisija tako določbo doda v predlagano spremembo člena 108(4) finančne uredbe (glej *Prilogo I*) ter pri tem uporabi pogoje za zamudne obresti iz člena 116(5) finančne uredbe.

Negativni prihodki

22 S proračunskega vidika se globa ali kazen evidentira kot prihodek, ko je dokončni znesek določen in poravnan. Med sodnim postopkom na Sodišču Evropske unije v proračunu niso predvideni zneski za globe ali kazni. Finančni stroški nadomestila za preklicane ali znižane globe ali kazni se v proračunu EU evidentirajo kot odhodki v okviru razdelka 7: Evropska javna uprava.

¹³ Člen 108(4) finančne uredbe.

23 Namen sprememb člena 48(1) finančne uredbe, ki jih predlaga Komisija, je finančne stroške nadomestila evidentirati kot negativne prihodke in jih pri tem odšteti od zneskov dokončnih glob in kazni, predvidenih v proračunu. Sodišče meni, da bi evidentiranje nadomestila kot negativnega prihodka namesto odhodka imelo nevtralen finančni učinek na proračun EU kot celoto. S tem bi se sicer lahko zmanjšal pretirani pritisk na proračun, vendar Komisiji ne bi bilo treba upoštevati rednih proračunskih postopkov, ki se uporabljajo za odhodke, tj. bodisi uporabiti postopke za proračunske prerazporeditve in/ali spremembe proračuna¹⁴, da se zagotovi razpoložljivost potrebnih odobritev, bodisi zgoraj navedene stroške vključiti v skupno odobreno porabo v skladu z zgornjimi mejami virov lastnih sredstev¹⁵ in večletnega finančnega okvira¹⁶.

24 Evidentiranje finančnih stroškov kot negativnih prihodkov ni običajna proračunska praksa. Vendar Sodišče ugotavlja, da namerava Komisija za izboljšanje finančnega poročanja uvesti ločeno proračunsko postavko, da bi opredelila negativne zneske nadomestil, odšteti od prihodkov za globe in kazni. Poleg tega namerava v zvezi s temi nadomestili v dokazilih za sprejetje proračuna in njegovih sprememb zagotoviti več informacij (npr. o zneskih, ki so bili plačani ali so zapadli v tekočem letu, in ocenjenih zneskih za naslednje leto).

25 V skladu s predlogom naj bi bili finančni stroški kriti iz prihodkov, ki izhajajo iz zneskov glob in kazni, ki so postali dokončni. Komisija meni, da je to na splošno zadostno. Vendar Sodišče ugotavlja, da obstaja tveganje, da z zneskom dokončnih glob ali kazni ne bi bilo mogoče kriti nadomestila, dolgovanega v istem letu. To pomeni, da bi bilo treba v primeru uresničitve tega tveganja nadomestilo financirati iz drugih prihodkov ali, v skrajnem primeru, iz dodatnih nacionalnih prispevkov na podlagi bruto nacionalnega dohodka (BND) držav članic (glej odstavek [27](#)).

¹⁴ Člena 30 in 44 finančne uredbe.

¹⁵ Sklep Sveta (EU, Euratom) 2020/2053 z dne 14. decembra 2020 o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije in razveljavitvi Sklepa 2014/335/EU, Euratom, (UL L 424, 15.12.2020, str. 1).

¹⁶ Uredba Sveta (EU, Euratom) 2020/2093 o določitvi večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027 (UL L 433I, 22.12.2020, str. 11).

Zamudne obresti

26 Sodišče pozdravlja predlagano spremembo člena 99(4) finančne uredbe, s katero je Komisija črtala navedbo obresti, ki jih je treba plačati, kadar se za kritje glob ali kazni zagotovi jamstvo (z obrestno mero ECB za refinanciranje, povečano za 1,5 odstotne točke), in jo vključila v predlagani člen 108(1) finančne uredbe. V predlogu je pojasnjeno, da se zamudne obresti (po obrestni meri ECB za refinanciranje, povečani za 3,5 odstotne točke) uporabljajo samo v primerih, ko zneski glob in kazni, naloženih z odločbami Komisije, niso bili ne plačani ne kriti z jamstvom.

Vključitev dokončnih glob in kazni v proračun

27 Z vključitvijo dokončnih glob in kazni v proračun (kot je predlagano v členu 107(2) finančne uredbe) do konca leta, ki sledi letu, v katerem so globe postale dokončne, bi proračun EU postal bolj fleksibilen pri odzivanju na finančne potrebe. V skladu s predlogom bi bilo namreč prihodke od glob in kazni mogoče vključiti v proračun do konca leta, ki sledi letu, v katerem so zadevni zneski postali dokončni, in z njimi po potrebi kriti zapadla nadomestila, in sicer brez uporabe drugih virov prihodkov (glej odstavek [25](#)).

Predlagane spremembe predloga

28 V *Prilogi I* so navedene spremembe predloga, ki jih predlaga Sodišče, in njegove pripombe nanj.

To mnenje je sprejel senat V, ki ga vodi Tony Murphy, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourggu 28. junija 2022.

Za Evropsko računsko sodišče



Klaus-Heiner Lehne
predsednik

Priloga

Priloga I – Spremembe predloga, ki jih predlaga Sodišče, in njegove pripombe nanj

Besedilo predloga	Predlagana sprememba	Pripombe
<p><i>Člen 1 predloga</i></p> <p>[...]</p> <p>(4)</p> <p>člen 108 se spremeni:</p> <p>(a) [...]</p> <p>(b) odstavek 4 se spremeni:</p> <p>(i) [...]</p> <p>Znesek ali zadevni del zneska iz točke (a) prvega pododstavka se poveča za obresti po obrestni meri, ki jo Evropska centralna banka uporablja v svojih operacijah glavnega refinanciranja, objavljeni v seriji C <i>Uradnega lista Evropske unije</i>, ki velja na prvi koledarski dan meseca, v katerem je bil sprejet sklep o naložitvi globe, druge kazni ali sankcije, povečani za eno odstotno točko in pol.</p> <p>(ii) [...].</p>	<p><i>Člen 1 predloga</i></p> <p>[...]</p> <p>(4)</p> <p>člen 108 se spremeni:</p> <p>(a) [...]</p> <p>(b) odstavek 4 se spremeni:</p> <p>(i) [...]</p> <p>Znesek ali zadevni del zneska iz točke (a) prvega pododstavka se poveča za obresti po obrestni meri, ki jo Evropska centralna banka uporablja v svojih operacijah glavnega refinanciranja, objavljeni v seriji C <i>Uradnega lista Evropske unije</i>, ki velja na prvi koledarski dan meseca, v katerem je bil sprejet sklep o naložitvi globe, druge kazni ali sankcije, povečani za eno odstotno točko in pol. Če obresti iz točke (i) niso plačane v roku, določenem v sodbi Sodišča Evropske unije, ali – pri neobstoju takega roka – v 30 dneh od sodbe, se uporabijo zamudne obresti v skladu s členom 116(5).</p> <p>(ii) [...].</p>	<p>Sodišče predlaga, naj se pojasni, da lahko Komisija v primeru poznega povračila zneska nadomestila plača zamudne obresti, pri čemer naj se uporabijo pogoji za zamudne obresti iz člena 116(5) finančne uredbe (glej odstavek 21).</p>