



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Mišljenje br. 7/2015

(u skladu s člankom 287. stavkom 4., drugim podstavkom i člankom 322. stavkom 2. UFEU-a)

o prijedlogu Uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) br. 609/2014 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 gotovinom

SADRŽAJ

	Odlomak
Uvod	1. – 4.
Opće primjedbe	5.
Posebne primjedbe	6. – 23.
Knjiženje mjesečnih dvanaestina vlastitih sredstava od PDV-a i BND-a unaprijed	6. – 8.
Poboljšanje godišnjih usklađivanja vlastitih sredstava od PDV-a i BND-a	9. – 11.
Odgoda roka za uzimanje u obzir podataka o BND-u u četvrtoj godini nakon određene financijske godine	12. – 14.
Izmjene kamata na iznose koji su stavljani na raspolaganje sa zakašnjenjem	15. – 17.
Mogućnost oslobađanja država članica od financijske odgovornosti u slučajevima odgođenih knjiženja u računovodstvenu dokumentaciju ili odgođenog obavješćivanja o carinskom dugu kako se ne bi dovele u pitanje kaznene istrage	18. – 20.
Podizanje praga za nenaplative iznose na koje se primjenjuje obveza izvješćivanja	21. – 23.
Zaključak	24.

REVIZORSKI SUD EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU), a posebno njegov članak 287. stavak 4. drugi podstavak te članak 322. stavak 2.,

uzimajući u obzir prijedlog Komisije¹,

uzimajući u obzir zahtjev Vijeća za dostavu mišljenja o gore navedenom prijedlogu koji je Sud zaprimio 22. rujna 2015.,

uzimajući u obzir prijašnja mišljenja Revizorskog suda o sustavu vlastitih sredstava Europskih zajednica²,

DONIO JE SLJEDEĆE MIŠLJENJE:

UVOD

1. Komisija je 14. rujna 2015. usvojila prijedlog Uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) br. 609/2014³ 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 gotovinom.

¹ COM (2015) 447 final od 14. rujna 2015.

² Mišljenja 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.).

³ Uredba 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 gotovinom (SL L 168, 7.6.2014., str. 39.).

2. Uredba (EU, Euratom) br. 609/2014 zamijenit će Uredbu (EZ, Euratom) br. 1150/2000⁴ te će stupiti na snagu istoga dana kao i Odluka 2014/335/EU, Euratom⁵ nakon što navedenu Odluku odobre sve države članice u skladu sa svojim ustavnim odredbama⁶. Stoga se predložene izmjene ne odnose i ne utječu na pravila koja su trenutačno na snazi.

3. Uredbom (EU, Euratom) br. 609/2014 utvrđuju se pravila za stavljanje na raspolaganje vlastitih sredstava (uključujući rok za stavljanje na raspolaganje, usklađivanja, kamate na iznose koji su stavljeni na raspolaganje sa zakašnjenjem i nenaplative iznose) kao i mjere za zadovoljavanje potreba Komisije za gotovinom. Njome se utvrđuju i druga praktična rješenja u vezi s pohranom popratne dokumentacije koju obavljaju države članice, administrativnom suradnjom u pogledu informacija koje dostavljaju države članice i pravilima o računovodstvenoj dokumentaciji koju države članice moraju voditi za vlastite resurse.

4. Najvažnije promjene koje Komisija predlaže su:

- knjiženje mjesečnih dvanaestina vlastitih sredstava od PDV-a i BND-a unaprijed
- poboljšanje godišnjih usklađivanja vlastitih sredstava od PDV-a i BND-a
- odgoda roka za uzimanje u obzir podataka o BND-u u četvrtoj godini nakon određene financijske godine
- izmjene kamata na iznose koji su stavljeni na raspolaganje sa zakašnjenjem
- mogućnost oslobađanja država članica od financijske odgovornosti u slučajevima odgođenih knjiženja u računovodstvenu dokumentaciju ili odgođenog obavješćivanja o carinskom dugu kako se ne bi dovele u pitanje kaznene istrage

⁴ Uredba Vijeća (EZ, Euratom) br. 1150/2000 od 22. svibnja 2000. o provedbi Odluke br. 2007/436/EZ, Euratom o sustavu vlastitih sredstava Europskih zajednica (SL L 130, 31.5.2000., str. 1.), kako je zadnje izmijenjena Uredbom (EU, Euratom) br. 1377/2014 (SL L 367, 23.12.2014., str. 14.).

⁵ Odluka Vijeća 2014/335/EZ, Euratom od 26. svibnja 2014. o sustavu vlastitih sredstava Europske unije (SL L 168, 7.6.2014., str. 105.).

⁶ Odluka 2014/335/EU, Euratom i Uredba (EU, Euratom) br. 609/2014 primjenjivat će se retroaktivno od 1. siječnja 2014.

- podizanje praga za nenaplative iznose na koje se primjenjuje obveza izvješćivanja.

OPĆE PRIMJEDBE

5. U svojim mišljenjima br. 7/2014, br. 2/2012, br. 2/2008 i br. 2/2006 Sud je izrazio zabrinutost u vezi sa složenošću i nedovoljnom transparentnošću sustava vlastitih sredstava kojima se financira proračun EU-a. Predloženim izmjenama ne bi se znatno promijenio trenutni sustav; one se uglavnom odnose na određene elemente postupka stavljanja na raspolaganje zatraženih iznosa. Neke od predloženih izmjena mogu se odnositi i na zadovoljavanje potreba Komisije u pogledu likvidnosti i upravljanja gotovinom. Sud također naglašava da se neke od predloženih promjena odnose na pitanja koja je Sud istaknuo u svojim prethodnim mišljenjima, godišnjim izvješćima i tematskim izvješćima.

POSEBNE PRIMJEDBE

Knjiženje mjesečnih dvanaestina vlastitih sredstava od PDV-a i BND-a unaprijed

6. U skladu s Uredbom (EU, Euratom) br. 609/2014 Komisija može pozvati države članice da jednu dvanaestinu iznosa predviđenih u proračunu za vlastita sredstva od PDV-a i vlastita sredstva od BND-a u prvom tromjesečju financijske godine knjiže jedan ili dva mjeseca unaprijed. To u praksi znači da Komisija tijekom prvog tromjesečja može knjižiti dvije dvanaestine. Komisija će o tome unaprijed obavijestiti države članice, i to najkasnije dva tjedna prije traženog knjiženja.

7. Komisija predlaže da se iznos koji se može knjižiti unaprijed poveća s dvije na tri dvanaestine, kao i da se razdoblje u kojem je takvo knjiženje moguće produži s prvog tromjesečja na prvih šest mjeseci financijske godine. Rok za obavješćivanje država članica od dva tjedna ostao bi nepromijenjen. U praksi će Komisija moći knjižiti unaprijed do tri dvanaestine u bilo kojem trenutku tijekom prvih šest mjeseci financijske godine, uz najkraći mogući rok za obavješćivanje država članica od dva tjedna.

8. Sud je mišljenja da bi Komisija trebala moći pravodobno zatražiti potrebnu gotovinu za financiranje zahtjeva za plaćanje. Međutim, s obzirom na to da takvi zahtjevi u državama članicama mogu dovesti do poteškoća u pogledu likvidnosti, Komisija bi trebala osmisliti

sustav za bolje planiranje svojih potreba za gotovinom te bi trebala produžiti najkraći mogući rok za obavješćivanje država članica o zahtjevu za dodatnim dvanaestinama.

Poboljšanje godišnjih usklađivanja vlastitih sredstava od PDV-a i BND-a

9. U skladu s člankom 10. Uredbe (EZ, Euratom) br. 1150/2000, usklađenje⁷ vlastitih sredstava od PDV-a i BND-a provodi se svake godine prvog radnog dana u prosincu. Takva se usklađenja razlikuju od godine do godine i mogu biti pozitivna (dodatna sredstva koja traže države članice) ili negativna (iznosi koje je potrebno nadoknaditi državama članicama). Iznosi koji nastaju takvim usklađenjima mogu biti izrazito visoki. Stoga je Vijeće usvojilo Uredbu (EU, Euratom) br. 1377/2014 o izmjeni Uredbe (EZ, Euratom) br. 1150/2000, kojom se državama članicama (retroaktivno od dana 30. studenoga 2014.) u iznimnim slučajevima daje mogućnost stavljanja na raspolaganje usklađenja do prvog radnog dana mjeseca rujna sljedeće godine. U svojem mišljenju br. 7/2014 Sud je istaknuo da takvo usklađenje može povećati složenost sustava vlastitih sredstava.

10. U skladu s trenutanim prijedlogom, Komisija će računati usklađenja PDV-a i BND-a⁸ te službeno obavješćivati države članice o konačnim iznosima u siječnju godine n+1. Isto tako, Komisija će dostaviti izračun kojim se ukupan iznos usklađenja dijeli među državama članicama ovisno o njihovom pojedinom udjelu u BND-u svih država članica za proračunsku godinu n+1.

⁷ Države članice svake su godine obvezne dostaviti ažurirane podatke o BND-u i PDV-u za godine za koje je još moguće izvršiti izmjene (četiri godine) ili ukloniti nedostatke u područjima za koje su izražene zadržke. Komisija upotrebljava te podatke za ponovni izračun doprinosa od BND-a i PDV-a za prethodne godine.

⁸ Na temelju podataka o PDV-u i BND-u za godinu n-1 i prethodne godine koje su države članice dostavile Komisiji u godini n u skladu s člankom 7. stavkom 1. Uredbe Vijeća (EEZ, Euratom) br. 1553/89 od 29. svibnja 1989. o konačnom jedinstvenom režimu ubiranja vlastitih sredstava koja proizlaze iz poreza na dodanu vrijednost (SL L 155, 7.6.1989., str. 9.) i člankom 2. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1287/2003 od 15. srpnja 2003. o usklađivanju bruto nacionalnog dohotka po tržišnim cijenama (Uredba o BND-u) (SL L 181, 19.7.2003., str. 1.).

11. Prema ovom prijedlogu nije potrebna izmjena proračuna te Komisija ublažuje učinak na potrebe država članica za gotovinom za plaćanje iznosa povezanih s usklađenjima⁹. Isto tako, njime se produžuje razdoblje od datuma primanja obavijesti (prije 1. veljače) do trenutka kada države članice moraju iznose staviti na raspolaganje (1. lipnja), čime se smanjuje neizvjesnost u pogledu proračuna i likvidnosti u državama članicama. Sud je mišljenja da ovaj prijedlog predstavlja korak naprijed prema pojednostavnjivanju sustava vlastitih sredstava.

Odgoda roka za uzimanje u obzir podataka o BND-u u četvrtoj godini nakon određene financijske godine

12. U skladu s Uredbom (EU, Euratom) br. 609/2014 promjene u podacima o BND-u mogu se uzeti u obzir do 30. rujna četvrte godine nakon određene financijske godine.

13. Komisija predlaže da se taj rok produži na 30. studenoga četvrte godine nakon određene financijske godine.

14. S obzirom na to da države članice podatke o BND-u dostavljaju 22. rujna¹⁰, Komisija možda neće imati dovoljno vremena procijeniti ih prije isteka roka za njihovo uzimanje u obzir. Sud stoga pozdravlja predloženo produženje roka.

Izmjene kamata na iznose koji su stavljeni na raspolaganje sa zakašnjenjem

15. Uredbom (EU, Euratom) br. 609/2014 propisana je osnovna stopa (stopa glavnih operacija refinanciranja Europske središnje banke ili središnje banke države članice koja ne pripada Ekonomskoj i monetarnoj uniji), uvećana za 2 postotna boda s dodatnim uvećanjem od 0,25 postotnih bodova za svaki mjesec kašnjenja. Stopa je primjenjiva na cijelo razdoblje kašnjenja (od datuma dospjeća do datuma kada se iznos konačno knjiži u računovodstvenu dokumentaciju Komisije).

⁹ Neće biti učinka na proračun i računovodstvenu dokumentaciju Komisije. Države članice morat će plaćati (ili primati) samo iznose izračunane uzevši u obzir pojedini udio BND-a.

¹⁰ Vidjeti članak 2. stavak 2. Uredbe (EZ, Euratom) br. 1287/2003.

16. Komisija predlaže povećanje s 2 na 3,5 postotna boda, no mjesečno povećanje od 0,25 postotna boda ostalo bi nepromijenjeno. Nadalje, Komisija predlaže da se najveće moguće povećanje ograniči na 20 postotnih bodova.

17. Sud je mišljenja da je potrebno pronaći ravnotežu između poticanja država članica da ispunjavaju svoje platne obveze i poštovanja načela proporcionalnosti u primjeni kamata na iznose stavljene na raspolaganje sa zakašnjenjem. Sud stoga pozdravlja prijedlog da se ograniči najveće moguće povećanje kamatne stope.

Mogućnost oslobađanja država članica od financijske odgovornosti u slučajevima odgođenih knjiženja u računovodstvenu dokumentaciju ili odgođenog obavješćivanja o carinskom dugu kako se ne bi dovele u pitanje kaznene istrage

18. U skladu s člankom 13. stavkom 2. Uredbe (EU, Euratom) br. 609/2014 države članice oslobađaju se obveze stavljanja na raspolaganje Komisiji iznosa koji su jednaki utvrđenim pravima u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima, a koji se pokazu nenaplativim zbog (i) više sile ili (ii) zbog drugih razloga koji se ne mogu pripisati državama članicama.

19. Komisija predlaže da se uvede dodatni stavak u kojem bi stajalo da se država članice oslobađaju obveze stavljanja iznosa na raspolaganje Komisiji u situacijama u kojima je potrebna odgoda knjiženja u računovodstvenu dokumentaciju ili obavijesti o dugovanju kako se ne bi dovele u pitanje kaznene istrage. Takvo je oslobađanje od obveza moguće samo ako se ispune tri uvjeta¹¹.

20. Sud je mišljenja da je ova promjena u skladu sa sličnim stavcima Carinskog zakonika Unije¹² te da bi mogla omogućiti državama članicama da bolje zaštite financijske interese EU-a. Međutim, u državama članicama ne postoji usklađena definicija kaznenog djela (a

¹¹ Riječ je o sljedećim uvjetima:
 (a) kaznene istrage opravdane su za zaštitu financijskih interesa Europske unije
 (b) kaznene istrage provedene su na primjeren način
 (c) nacionalna davanja i porezi nemaju povlašteniji tretman od nenaplativih prava.

¹² Vidjeti članak 102. stavak 3. i članak 105. stavak 6. Uredbe (EU) br. 952/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. listopada 2013. o Carinskom zakoniku Unije (SL L 269, 10.10.2013., str. 1.).

samim time ni kaznene istrage). Nadalje, Sud smatra da su predloženi uvjeti previše podložni različitim tumačenjima.

Podizanje praga za nenaplative iznose na koje se primjenjuje obveza izvješćivanja

21. U skladu s Uredbom (EU, Euratom) br. 609/2014 države članice Komisiji podnose izvješće u kojem su sadržane informacije o slučajevima u kojima su tradicionalna vlastita sredstva smatraju nenaplativima za utvrđena prava koja prekoračuju 50 000 eura¹³.

22. Kako bi se smanjilo administrativno opterećenje službi Komisije, ali i država članica, Komisija predlaže da se prag podigne na 100 000 eura.

23. Sud pozdravlja takvu promjenu i ističe da je prag nepromijenjen još od 2004. godine¹⁴. Komisija je izračunala novi prag na temelju povijesnih podataka, s ciljem smanjenja administrativnog opterećenje, a da se pritom nepotrebno ne ugroze predmetni iznosi. Sud ističe da Komisija takve slučajeve još uvijek može procjenjivati u okviru godišnjih inspekcijskih nadzora u državama članicama.

ZAKLJUČAK

24. Predloženim izmjenama Uredbe (EU, Euratom) br. 609/2014 trebalo bi se poboljšati trenutačno stanje u pogledu postupaka za stavljanje na raspolaganje vlastitih sredstava.

¹³ To se odnosi na ona knjiženja koja su otpisana iz računovodstvene dokumentacije za tradicionalna vlastita sredstva kao nenaplativa. Komisija analizira takve slučajeve i procjenjuje primjenjuju li se uvjeti iz članka 13. stavka 2. Uredbe (EU, Euratom) br. 609/2014 kako bi se omogućilo da se države članice oslobode obveze stavljanja predmetnih iznosa na raspolaganje Komisiji.

¹⁴ Vidjeti članak 1. stavak 13. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 2028/2004 od 16. studenoga 2004. o izmjeni Uredbe (EZ, Euratom) br. 1150/2000 o provedbi Odluke 94/728/EZ, Euratom o sustavu vlastitih sredstava Zajednica (SL L 352, 27.11.2004., str. 1.).

Ovo je mišljenje usvojilo IV. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda
g. Milan Martin CVIKL, na sastanku održanom u Luxembourg 11. studenoga 2015.

Za Revizorski sud

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Predsjednik