

## III

(Pripremni akti)

## REVIZORSKI SUD

## MIŠLJENJE BR. 5/2018

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

**o (a) prijedlogu Odluke Vijeća o sustavu vlastitih sredstava Europske unije (COM(2018) 325 final); (b) prijedlogu Uredbe Vijeća o metodama i postupku za stavljanje na raspolaganje vlastitih sredstava koja se temelje na zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit, na sustavu Europske unije za trgovanje emisijama i na neregistriranom plastičnom ambalažnom otpadu te o mjerama za zadovoljavanje potreba za gotovinom (COM(2018) 326 final); i (c) prijedlogu Uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe (EEZ, Euratom) br. 1553/89 o konačnom jedinstvenom režimu ubiranja vlastitih sredstava koja proizlaze iz poreza na dodanu vrijednost (COM(2018) 328 final)**

(2018/C 431/01)

## SADRŽAJ

	Odlomak	Stranica
SAŽETAK .....		3
UVOD .....	1. – 6.	5
PRVI DIO: OPĆE NAPOMENE .....	7. – 12.	6
Stopa nacionalnoga doprinosa (tzv. stopa preuzetih obveza) za vlastita sredstva ...	9. – 10.	7
Provedbene odredbe .....	11. – 12.	8
DRUGI DIO: POSEBNE NAPOMENE .....	13. – 48.	8
Reforma određenih već postojećih vlastitih sredstava .....	14. – 23.	9
Zadržavanje carina (tradicionalna vlastita sredstva), ali uz nižu stopu troškova naplate .....	14. – 16.	9
Zadržavanje vlastitih sredstava koja se temelje na BND-u .....	17. – 19.	10
Pojednostavnjenje vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u .....	20. – 23.	10
Skup novih vlastitih sredstava .....	24. – 43.	11
Vlastita sredstva koja se temelje na zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit	26. – 33.	11
Vlastita sredstva koja se temelje na sustavu Europske unije za trgovanje emisijama	34. – 37.	12
Vlastita sredstva koja se temelje na plastičnom ambalažnom otpadu	38. – 43.	13
Postupno ukidanje ispravaka .....	44. – 47.	14
Povećanje gornje granice za vlastita sredstva .....	48.	15
TREĆI DIO: ZAKLJUČCI I PREDLOŽENE IZMJENE .....	49. – 54.	15
Preporuke za poboljšanje predložene reforme vlastitih sredstava .....	53. – 54.	15
Prilog 1. – Izmjene prijedloga koje predlaže Sud .....		17
Prilog 2. – Metodologija izračuna predloženih novih vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u .....		19

REVIZORSKI SUD EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU), a posebice njegov članak 287. stavak 4. i članak 322. stavak 2.,

uzimajući u obzir sljedeće prijedloge Komisije od 2. svibnja 2018.:

- (a) prijedlog Odluke Vijeća o sustavu vlastitih sredstava Europske unije (COM(2018) 325 final)
- (b) prijedlog Uredbe Vijeća o metodama i postupku za stavljanje na raspolaganje vlastitih sredstava koja se temelje na zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit, na sustavu Europske unije za trgovanje emisijama i na nerekiclikiranom plastičnom ambalažnom otpadu te o mjerama za zadovoljavanje potreba za gotovinom (COM(2018) 326 final)
- (c) prijedlog Uredbe Vijeća o utvrđivanju provedbenih mjera za sustav vlastitih sredstava Europske unije (COM(2018) 327 final) i
- (d) prijedlog Uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe (EEZ, Euratom) br. 1553/89 o konačnom jedinstvenom režimu ubiranja vlastitih sredstava koja proizlaze iz poreza na dodanu vrijednost (COM(2018) 328 final),

uzimajući u obzir zahtjeve Komisije za dostavu mišljenja o prijedlozima iz prethodnih točki (b) i (d) zaprimljene 15. svibnja 2018.,

uzimajući u obzir zahtjeve Vijeća za dostavu mišljenja o prijedlozima iz prethodnih točki (b) i (d) zaprimljene 28. svibnja 2018.,

uzimajući u obzir zahtjev Europskog parlamenta za dostavu mišljenja o prijedlogu iz prethodne točke (a) zaprimljen 25. lipnja 2018.,

uzimajući u obzir Odluku Vijeća 2014/335/EU, Euratom od 26. svibnja 2014. o sustavu vlastitih sredstava Europske unije <sup>(1)</sup>,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EU, Euratom) br. 608/2014 od 26. svibnja 2014. o utvrđivanju provedbenih mjera za sustav vlastitih sredstava EU-a i 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 na temelju PDV-a i BND-a te o mjerama za zadovoljavanje potreba za gotovinom <sup>(2)</sup>, zadnju navedenu kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EU, Euratom) 2016/804 od 17. svibnja 2016. <sup>(3)</sup>,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EEZ, Euratom) br. 1553/89 od 29. svibnja 1989. o konačnom jedinstvenom režimu ubiranja vlastitih sredstava koja proizlaze iz poreza na dodanu vrijednost <sup>(4)</sup>, kako je zadnje izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 807/2003 od 14. travnja 2003. <sup>(5)</sup>,

uzimajući u obzir prethodna mišljenja Europskog revizorskog suda o sustavu vlastitih sredstava EU-a <sup>(6)</sup>.

uzimajući u obzir informativni dokument Europskog revizorskog suda o budućnosti financija EU-a <sup>(7)</sup>,

<sup>(1)</sup> SL L 168, 7.6.2014., str. 105.

<sup>(2)</sup> SL L 168, 7.6.2014., str. 29. i str. 39.

<sup>(3)</sup> SL L 132, 21.5.2016., str. 85.

<sup>(4)</sup> SL L 155, 7.6.1989., str. 9.

<sup>(5)</sup> SL L 122, 16.5.2003., str. 36.

<sup>(6)</sup> Mišljenja 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.).

<sup>(7)</sup> „Future of EU finances: reforming how the EU budget operates” (Budućnost financija EU-a: reforma načina na koji funkcionira proračun EU-a), informativni dokument, 15. veljače 2018.

uzimajući u obzir informativni dokument Europskog revizorskog suda o višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje 2021. – 2027. <sup>(8)</sup>,

uzimajući u obzir završno izvješće i preporuke Skupine na visokoj razini za vlastita sredstva o budućem financiranju EU-a, objavljeno u prosincu 2016. <sup>(9)</sup>

Budući da vrijede sljedeće tvrdnje:

- (1) Europsko vijeće zaključilo je 24. i 25. ožujka 1999. godine <sup>(10)</sup>, među ostalim, da bi sustav vlastitih sredstava EU-a trebao biti pravedan, transparentan, isplativ i jednostavan te da se mora temeljiti na kriterijima koji najbolje izražavaju sposobnost doprinošenja svake države članice
- (2) Europsko vijeće postiglo je 15. i 16. prosinca 2005. dogovor <sup>(11)</sup> da bi, među ostalim, mehanizmi za vlastita sredstva trebali biti vođeni općim ciljem jednakosti i da bi se takvim mehanizmima stoga trebalo zajamčiti da nijedna država članica ne snosi proračunski teret koji je prekomjeran u usporedbi s njezinim relativnim prosperitetom te bi u skladu s tim s pomoću tih mehanizama trebalo uvesti odredbe koje se odnose na konkretne države članice
- (3) Na sastanku Europskog vijeća održanom 7. i 8. veljače 2013. godine upućen je poziv na nastavak rada na prijedlogu Komisije o novim vlastitim sredstvima na temelju PDV-a kako bi se taj element učinilo što jednostavnijim i transparentnijim, kako bi se ojačala veza s politikom EU-a o PDV-u i stvarnim primitcima od PDV-a te zajamčilo jednako postupanje prema poreznim obveznicima u svim državama članicama <sup>(12)</sup>
- (4) Vijeće, Europski parlament i Komisija u prosincu 2013. godine donijeli su „Zajedničku izjavu” u kojoj se navodi se da je pitanje vlastitih sredstava potrebno dodatno razraditi i da će se sazvati međuinstitucijska skupina na visokoj razini koja će provesti opće preispitivanje sustava <sup>(13)</sup>
- (5) U Bijeloj knjizi Komisije o budućnosti Europe <sup>(14)</sup> navodi se, u „Scenarij(u) 5.: Zajedno činimo mnogo više”, da bi proračun EU-a trebao biti znatno moderniziran i povećan, na temelju vlastitih sredstava
- (6) U Dokumentu Komisije za razmatranje o budućnosti financija EU-a <sup>(15)</sup> istaknuto je da je postojeći pristup financiranju previše složen, netransparentan i prepun složenih korektivnih mehanizama te bi u budućnosti sustav trebao biti jednostavan, pravedan i transparentan
- (7) U Rezoluciji o reformi sustava vlastitih sredstava EU-a koju je donio Europski parlament u ožujku 2018. upozoreno je na nedostatke u načinu na koji se proračun EU-a trenutačno financira i poziva se na dalekosežne reforme. Također je posebice upućen poziv na uvođenje novih, različitih kategorija vlastitih sredstava i ukidanje svih korekcija <sup>(16)</sup>.

DONIO JE SLJEDEĆE MIŠLJENJE:

#### SAŽETAK

- I. Sustav financiranja proračuna EU-a nije znatno reformiran od 1988. Tri glavne kategorije prihoda (tradicionalna vlastita sredstva, vlastita sredstva koja se temelje na porezu na dodanu vrijednost (PDV) i vlastita sredstva koja se temelje na bruto nacionalnom dohotku (BND)) posljednjih 30 godina jamčile su opću stabilnost i dostatnost prikupljenih sredstava. Komisija je predložila izmjenu tog financijskog sustava za budući proračun u okviru višegodišnjeg financijskog okvira (VFO-a) za razdoblje 2021. – 2027.:

— reformom postojećih vlastitih sredstava koja će činiti 87 % prihoda EU-a: zadržavanjem tradicionalnih vlastitih sredstava, ali uz nižu stopu troškova naplate, zadržavanjem vlastitih sredstava koja se temelje na BND-u i pojednostavnjivanjem vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u

<sup>(8)</sup> „The Commission’s proposal for the 2021. – 2027. Multiannual Financial Framework” (Prijedlog Komisije za višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027.), informativni dokument, 10. srpnja 2018.

<sup>(9)</sup> Buduće financiranje EU-a – Završno izvješće i preporuke Skupine na visokoj razini za vlastita sredstva o budućem financiranju EU-a, objavljeno u prosincu 2016. godine.

<sup>(10)</sup> Vidjeti Bilten EU-a 3. – 199.9.

<sup>(11)</sup> Vidjeti stavak 6. Zaključaka Predsjedništva (dokument Vijeća 15 914/1/05, REV 1, CONC L 3od 30. siječnja 2006.) u kojem se upućuje na dokument Vijeća 15 914/05 CADREFIN 268 od 19. prosinca 2005., a posebice njegov stavak 77.

<sup>(12)</sup> Zaključci Europskog vijeća od 7. i 8. veljače 2013. (višegodišnji financijski okvir) EUCO 37/13.

<sup>(13)</sup> Zajednička izjava o sustavu vlastitih sredstava Europske unije: međuinstitucijski predmet: 2011/0177 (APP).

<sup>(14)</sup> COM(2017) 2025 final od 1. ožujka 2017.

<sup>(15)</sup> COM(2017) 358 final od 28. lipnja 2017.

<sup>(16)</sup> Rezolucija Europskog parlamenta od 14. ožujka 2018. o reformi sustava vlastitih sredstava Europske unije (2017/2053(INI)).

- uvođenjem skupa od triju novih skupina vlastitih sredstava, koje će zajedno činiti 12 % prihoda EU-a: jedne koja se temelji na zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit, druge koja se temelji na sustavu Europske unije (EU) za trgovanje emisijama i treće koja se temelji na plastičnom ambalažnom otpadu koji se ne reciklira
  - postupnim ukidanjem ispravaka koji postoje u trenutačnom sustavu i
  - povećanjem gornje granice za vlastita sredstva kako bi se prevladali učinci Brexita i uključivanja Europskog razvojnog fonda u proračun EU-a te radi pokrićem financijskih obveza povezanih sa zajmovima ili financijskim instrumentima zajamčenima iz proračuna EU-a.
- II. U predloženom novom sustavu financiranja EU-a primijenjen je niz ključnih načela reforme, ali nisu sva. Osim toga, njime se rješavaju neki od nedostataka koje je Sud utvrdio tijekom prijašnjeg rada u vezi s postojećim sustavom vlastitih sredstava. Prema mišljenju Suda predloženi sustav EU-a za financiranje i dalje je složen.
- III. Sud je procijenio prijedlog Komisije i utvrdio sljedeće glavne probleme:
- predloženo smanjenje stope troškova naplate za tradicionalna vlastita sredstva nije opravdano s pomoću studije koja bi pružila pouzdane procjene troškova koje carinska tijela snose pri naplati carina
  - predložena pojednostavnjena vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u temelje se na pretpostavkama o transakcijama koje se oporezuju po standardnoj stopi koje nisu u skladu s određenim koracima izračuna koji je opisala Komisija
  - primjena vlastitih sredstava koja se temelje na zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit ovisi o tome da Vijeće donese Direktivu o tom porezu i da se ona prenese u zakonodavstvo država članica. Ta sredstva postupno će se početi uvoditi najranije nekoliko godina nakon početka novog VFO-
  - sustav EU-a za trgovanje emisijama važan je alat za provedbu politika EU-a o klimi i okolišu. Međutim, predloženim vlastitim sredstvima koja se temelje na sustavu EU-a za trgovanje emisijama ne stvara se dodatni poticaj za države članice da smanje emisije stakleničkih plinova. Osim toga, nije riječ o stabilnom izvoru sredstava jer su dražbovne cijene emisijskih jedinica izrazito promjenjive
  - vlastitim sredstvima koja se temelje na plastičnom ambalažnom otpadu daje se poticaj državama članicama da povećaju recikliranje plastike. Međutim, Sud je primijetio da postoji potreba za poboljšanjem kvalitete podataka koji se upotrebljavaju za izračun tih vlastitih sredstava
  - postupno ukidanje ispravaka pomak je u pravom smjeru k primjeni transparentnijeg i manje složenog sustava. Komisija predlaže da se ispravci prestanu primjenjivati 2026. i
  - u pogledu predloženih novih vlastitih sredstava moguća su ograničenja revizijskih ovlasti Suda u vezi s onima koja se temelje na zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit i plastičnom ambalažnom otpadu. Postoji opasnost da će to možda utjecati na mogućnost provedbe revizije, a time i na snošenje odgovornosti.
- IV. Sud preporučuje zakonodavnim tijelima da zatraže od Komisije da što prije poduzme sljedeće korake:
- (a) da preispita zakonodavne prijedloge – u pogledu novih vlastitih sredstava, Komisija bi trebala:
- pažljivo procijeniti izglednost uvođenja vlastitih sredstava koja se temelje zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit tijekom sljedećeg VFO-a
  - pojasniti u svojem prijedlogu da se vlastitim sredstvima koja se temelje na sustavu EU-a za trgovanje emisijama ne stvaraju dodatni poticaji za države članice da smanje emisije stakleničkih plinova te provesti analizu učinka promjenjive vrijednosti tih sredstava
  - pažljivo razmotriti kako se očekivani iznos vlastitih sredstava koja se temelje na plastičnom ambalažnom otpadu može smanjiti zbog promjena u ponašanju kućanstava i gospodarskih subjekata
- (b) ponovno razmotriti prijedlog o pojednostavnjenim vlastitim sredstvima koja se temelje na PDV-u te, ako se odluči zadržati taj izvor prihoda, izmijeniti prijedlog.

**UVOD**

1. Sustav financiranja proračuna EU-a nije znatno reformiran od 1988. Tri glavne kategorije prihoda (tradicionalna vlastita sredstva, vlastita sredstva koja se temelje na porezu na dodanu vrijednost (PDV) i vlastita sredstva koja se temelje na bruto nacionalnom dohotku (BND)) posljednjih 30 godina jamčile su opću stabilnost i dostatnost prikupljenih sredstava. Međutim, ona su isto tako stvorila dojam da su nacionalni doprinosi proračunu EU-a puki čimbenik troškova za države članice. To je nekima od njih omogućilo da pregovorima dogovore ispravke i popuste kako bi smanjili svoje proračunske neuravnoteženosti.

2. Komisija je 2011. godine predložila pojednostavnjenje vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u i uvođenje novih vlastitih sredstava koja se temelje na porezu na financijske transakcije. Europski parlament podržao je taj prijedlog. Iako je postojala široka suglasnost o potrebi reforme, države članice nisu mogle postići jednoglasan dogovor kako bi prihvatile prijedlog.

3. U okviru konačnog sporazuma o višegodišnjem financijskom okviru (VFO) za razdoblje 2014. – 2020. uspostavljena je Skupina na visokoj razini za vlastita sredstva. U njezinom završnom izvješću iz 2016. godine preporučuje se uvođenje novih kategorija vlastitih sredstava koje su čvršće povezane s politikama EU-a i ukidanje korektivnih mehanizama. U Dokumentu Komisije za razmatranje o budućnosti financija EU-a navedena su ključna načela za reformirana vlastita sredstva, uzimajući u obzir preporuke Skupine na visokoj razini za vlastita sredstva:

- (a) transparentnost
- (b) jednostavnost
- (c) stabilnost
- (d) usklađenost s ciljevima politika EU-a
- (e) učinak na konkurentnost i održivi rast i
- (f) pravedna raspodjela među državama članicama.

4. U sklopu prijedloga Komisije za VFO za razdoblje 2021. – 2027. <sup>(17)</sup> pruža se prilika za modernizaciju financijskog okvira EU-a, iz nekoliko razloga. EU se suočava s potrebom financiranja novih politika EU-a koje se ne mogu djelotvorno ili učinkovito provoditi javnim sredstvima država članica. Nadalje, zbog proračunskih posljedica povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz EU-a bit će potrebna reforma prihodovne strane proračuna.

5. Prema mišljenju Komisije rashodima EU-a stvaraju se europska javna dobra koja donose koristi svim državama članicama. Koristi koje proizlaze iz stabilnosti, mira, zajedničkih vrijednosti i jedinstvenog tržišta nisu prikazane u izračunima neto salda. Budući VFO trebao bi biti oblikovan prema načelu dodane vrijednosti EU-a. Nadalje, u dobro osmišljenom i suvremenom proračunu EU-a, sve bi države članice trebale biti tzv. neto primatelji, tj. povlačiti iz proračuna više sredstava negoli u njega uplaćuju <sup>(18)</sup>.

6. Kao što je navedeno u obrazloženju prijedloga Odluke Vijeća o sustavu vlastitih sredstava, Komisija je za razdoblje 2021. – 2027. godine predložila:

- (a) reformu određenih već postojećih vlastitih sredstava:

- i zadržavanje carina (tradicionalna vlastita sredstva), ali uz nižu stopu troškova naplate
- ii zadržavanje vlastitih sredstava koja se temelje na BND-u
- iii pojednostavnjenje vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u.

- (b) uvođenje skupa triju novih skupina vlastitih sredstava:

- i vlastita sredstva koja se temelje na zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit

<sup>(17)</sup> Prijedlog Uredbe Vijeća o utvrđivanju višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021. – 2027. (COM(2018) 322 final od 2. svibnja 2018.).

<sup>(18)</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću – „Nov, moderan višegodišnji financijski okvir za Europsku uniju koja učinkovito ostvaruje svoje prioritete nakon 2020.” (COM(2018) 98 final od 14. veljače 2018.).

ii vlastita sredstva koja se temelje na sustavu Europske unije za trgovanje emisijama

iii vlastita sredstva koja se temelje na plastičnom ambalažnom otpadu

(c) postupno ukidanje ispravaka

(d) povećanje gornje granice za vlastita sredstva.

#### PRVI DIO: OPĆE NAPOMENE

7. Prijedlog Komisije za reformu financiranja EU-a upućuje na konačno izvješće Skupine na visokoj razini za vlastita sredstva i na ključna načela u Dokumentu za razmatranje o budućnosti financija EU-a (vidjeti odlomak 3.). Međutim, priprema ovog prijedloga nije uključivala sveobuhvatnu, dokumentiranu i objavljenu procjenu učinka <sup>(19)</sup>.

8. Komisija procjenjuje da će predložene promjene budućeg proračuna EU-a imati sljedeći učinak u usporedbi sa sadašnjim sustavom (vidjeti **sliku 1.**):

- vlastita sredstva koja se temelje na BND-u smanjit će se za 13 postotnih bodova,
- uspostaviti će tri nove skupine vlastitih sredstava (koja se temelje na zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit, na sustavu EU-a za trgovanje emisijama i na plastičnom ambalažnom otpadu) koja će činiti 12 % ukupnih prihoda,
- (pojednostavnjena) vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u blago će se povećati i
- ostala će sredstva (tradicionalna vlastita sredstva i ostali prihodi), sveukupno uzevši, ostati nepromijenjena.

Nacionalni doprinosi <sup>(20)</sup> činit će otprilike 84 % prihoda (prema procjenama Komisije), kao što je to slučaj i u sadašnjem sustavu financiranja EU-a (83 % u proračunu za 2018.).

Slika 1.

#### Procjena Komisije o predloženim promjenama budućeg proračuna EU-a u usporedbi sa sadašnjim sustavom

Vlastita sredstva	Proračun za 2018.			Procijenjeni godišnji prosjek 2021. – 2027.		
	u milijardama EUR	% ukupnih prihoda		u milijardama EUR	% ukupnih prihoda	
Tradicionalna vlastita sredstva	23	16		26	15	
(Pojednostavnjena) vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u	17	12	Nacionalni doprinosi: 120 milijardi EUR (83 % ukupnih prihoda)	25	14	Nacionalni doprinosi: 150 milijardi EUR (84 % ukupnih prihoda)
Vlastita sredstva koja se temelje na BND-u	103	71		103	58	
Vlastita sredstva koja se temelje na zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit	—	—		12	6	
Vlastita sredstva koja se temelje na sustavu EU-a za trgovanje emisijama	—	—		3	2	
Vlastita sredstva koja se temelje na plastičnom ambalažnom otpadu	—	—		7	4	
<b>Ukupna vlastita sredstva</b>	<b>143</b>	<b>99</b>		<b>176</b>	<b>99</b>	

<sup>(19)</sup> U skladu sa Smjernicama za bolju regulativu (SWD(2017) 350 final od 7. svibnja 2017.) procjena učinka određene mjere EU-a potrebna je ako je vjerojatno da će njezini očekivani učinci na gospodarstvo, okoliš ili društvo biti znatni (str. 15).

<sup>(20)</sup> Nacionalni doprinosi uplate su koje se vrše izravno iz proračuna država članica. Obuhvaćaju sva vlastita sredstva osim tradicionalnih vlastitih sredstava.

Vlastita sredstva	Proračun za 2018.			Procijenjeni godišnji prosjek 2021. – 2027.		
	u milijardama EUR	% ukupnih prihoda		u milijardama EUR	% ukupnih prihoda	
Prihodi koji nisu vlastita sredstva	2	1		2	1	
<b>Ukupni prihodi</b>	145	100		178	100	

Izvor: Europski revizorski sud, na temelju obrazloženja prijedloga Komisije za Odluku Vijeća o sustavu vlastitih sredstava Europske unije.

### Stopa nacionalnoga doprinosa (tzv. stopa preuzetih obveza) za vlastita sredstva

9. U sadašnjem je sustavu u Odluci Vijeća navedena stopa nacionalnoga doprinosa <sup>(21)</sup> koja se primjenjuje na vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u. Ne postoji stopa nacionalnoga doprinosa za tradicionalna vlastita sredstva, a stvarna stopa nacionalnoga doprinosa za vlastita sredstva koja se temelje na BND-u određuje se svake godine kako bi se zajamčilo da je proračun EU-a uravnotežen.

10. Kako bi se omogućila promjena kombinacije vlastitih sredstava tijekom razdoblja VFO-a bez potrebe za izmjenom Odluke Vijeća o sustavu vlastitih sredstava, Komisija predviđa dva skupa stopa nacionalnoga doprinosa za svaku od kategorija vlastitih sredstava osim za BND (vidjeti **sliku 2.**): maksimalnu razinu, koju je iznijela u svojem prijedlogu Odluke Vijeća, i stopu nacionalnoga doprinosa koja će se primjenjivati (na nižoj razini) koju je iznijela u svojem prijedlogu Uredbe Vijeća o provedbi prethodno navedene Odluke (vidjeti odlomke 21., 27., 35. i 39.). Taj pristup pruža dodatnu fleksibilnost u načinu na koji se financira proračun EU-a.

Slika 2.

### Maksimalne stope nacionalnoga doprinosa i stope nacionalnoga doprinosa koje će se primjenjivati

Vlastita sredstva	Maksimalna stopa nacionalnoga doprinosa: kako je predviđeno u prijedlogu Odluke Vijeća o sustavu vlastitih sredstava Europske unije	Stope nacionalnoga doprinosa koje će se primjenjivati: kako je predviđeno u prijedlogu Uredbe Vijeća o utvrđivanju provedbenih mjera za sustav vlastitih sredstava Europske unije
<b>(Pojednostavnjena) vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u:</b>  % koji se primjenjuje na osnovicu PDV-a koja se oporezuje po standardnoj stopi	2	1
<b>Vlastita sredstva koja se temelje na zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit:</b>  % koji se primjenjuje na udio oporezive dobiti pripisane svakoj državi članici.	6	3
<b>Vlastita sredstva koja se temelje na sustavu EU-a za trgovanje emisijama:</b>  % prihoda od emisijskih jedinica namijenjenih dražbi i tržišne vrijednosti prijelaznih besplatnih emisijskih jedinica za modernizaciju energetskog sektora.	30	20

<sup>(21)</sup> Stopa nacionalnoga doprinosa jedinična je stopa (izražena u postotku ili u vrijednosti) koja se primjenjuje na agregate na kojima se zasniva izračun vlastitih sredstava.



Vlastita sredstva	Maksimalna stopa nacionalnoga doprinosa: kako je predviđeno u prijedlogu Odluke Vijeća o sustavu vlastitih sredstava Europske unije	Stope nacionalnoga doprinosa koje će se primjenjivati: kako je predviđeno u prijedlogu Uredbe Vijeća o utvrđivanju provedbenih mjera za sustav vlastitih sredstava Europske unije
<b>Vlastita sredstva koja se temelje na plastičnom ambalažnom otpadu:</b>  Iznos koji se primjenjuje na težinu plastič- nog ambalažnog otpada koji se ne reciklira.	1,00 EUR po kilogramu	0,80 EUR po kilogramu

Izvor: Europski revizorski sud, na temelju prijedloga Komisije.

### Provedbene odredbe

11. Prijedlog Komisije o Uredbi Vijeća o metodama i postupku za stavljanje na raspolaganje vlastitih sredstava koja se temelje na zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit, na sustavu Europske unije za trgovanje emisijama i na nerekicliранom plastičnom ambalažnom otpadu te o mjerama za zadovoljavanje potreba za gotovinom dodatak je Uredbi Vijeća (EU, Euratom) br. 609/2014 <sup>(22)</sup> koja će se i dalje primjenjivati na postojeća vlastita sredstva.

12. U tom se prijedlogu na nekoliko mjesta upućuje na prethodno navedenu Uredbu (EU, Euratom) br. 609/2014 te će ažurirani zahtjevi značiti postojanje dviju različitih uredbi o vlastitim sredstvima. Prema mišljenju Suda, jedna uredba sa sveobuhvatnim skupom odredbi o vlastitim sredstvima učinila bi sustav jednostavnijim i transparentnijim (vidjeti **prilog I.**).

### DRUGI DIO: POSEBNE NAPOMENE

13. U nastavku su iznesene posebne napomene Suda o reformiranom sustavu financiranja EU-a. Sud je posebice procijenio:

- stupanj složenosti sustava za upravljanje kojima se služi Komisija,
- kvalitetu podataka i modela koji se upotrebljavaju kao osnova za prijedloge,
- stabilnost sredstava koja se prikupljaju,
- transparentnost u godišnjem obračunu doprinosa država članica, i
- mogućnost da Sud pruži jamstvo na temelju dostatnih revizijskih aktivnosti (mogućnost provedbe revizije).

Sažetak procjene Suda prema prethodno navedenim kriterijima prikazan je na **slici 3.**

Slika 3.

#### Procjena koju je Sud obavio o prikladnosti pojedinih vlastitih sredstava obuhvaćenih predloženom reformom Komisije

Kriteriji:	Razina složenosti	Kvaliteta podataka i modela	Stabilnost sredstava	Transparentnost	Mogućnost provedbe revizije
Element na kojem se temelje vlastita sredstva:					
Pojednostavnjeni PDV	niska	niska (vidjeti odlomak 22.)	visoka	visoka	srednja

<sup>(22)</sup> 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.).



Kriteriji: Element na kojem se temelje vlastita sredstva:	Razina složenosti	Kvaliteta podataka i modela	Stabilnost sredstava	Transparentnost	Mogućnost provedbe revizije
Sustav EU-a za trgovanje emisijama	niska	visoka	niska (vidjeti odlomak 37.)	srednja	visoka
Zajednička konsolidirana osnovica poreza na dobit	srednja	niska (vidjeti odlomak 33.)	visoka	srednja	srednja (vidjeti odlomak 30.)
Plastični ambalažni otpad	srednja	niska (vidjeti odlomak 40.)	srednja	visoka	srednja (vidjeti odlomak 41.)
Tradicionalna vlastita sredstva	niska	srednja (vidjeti fusnotu 24.)	visoka	visoka	srednja
BND	srednja (vidjeti odlomak 18.)	srednja (vidjeti odlomak 18.)	visoka	srednja	srednja (vidjeti fusnotu 49.)

Izvor: Europski revizorski sud, uzimajući u obzir posao koji je obavila Skupina na visokoj razini za vlastita sredstva (vidjeti odlomke 3. i 7.).

### **Reforma određenih već postojećih vlastitih sredstava**

#### **Zadržavanje carina (tradicionalna vlastita sredstva), ali uz nižu stopu troškova naplate**

14. Tradicionalna vlastita sredstva carinske su pristojbe koje se naplaćuju na uvoz proizvoda iz zemalja izvan EU-a. Iznose 16 % proračuna EU-a u 2018. (23 milijarde eura). Prema procjenama Komisije, očekuje se da će njihov doprinos proračunu EU-a ostati nepromijenjen: prosječno 15 % godišnjeg proračuna EU-a (26 milijardi eura) za razdoblje 2021. – 2027. Države članice naplaćuju te carine u ime EU-a i stavljaju ih na raspolaganje u proračun EU-a nakon odbitka 20 % za troškove naplate. Ta se stopa kretala između 10 % i 25 % u prethodnim verzijama sustava vlastitih sredstava.

15. Komisija procjenjuje da su troškovi naplate trenutačno viši od stvarne potrošnje država članica za temeljitu naplatu carina. Također ističe da se prikupljeni iznosi i intenzitet kontrola znatno razlikuju među državama članicama te da se sredstva zadržana za troškove naplate ne upotrebljavaju uvijek za podupiranje carinskih aktivnosti<sup>(23)</sup>. Slijedom toga, Komisija je predložila smanjenje stope na početnu razinu od 10 %.

16. Tradicionalna vlastita sredstva prava su vlastita sredstva i čine pouzdan izvor prihoda EU-a<sup>(24)</sup>. Međutim, Sud napominje da Komisija nije opravdala stopu od 10 % s pomoću studije koja bi pružila pouzdane procjene troškova koje carinska tijela država članica snose pri naplati carina<sup>(25)</sup>.

<sup>(23)</sup> Visoka stopa troškova naplate smatrala se skrivenim popustom za neke države članice, što je naznačeno i u završnom izvješću Skupine na visokoj razini za vlastita sredstva, str. 40.

<sup>(24)</sup> Izbjegavanje carinskih pristojbi utječe na naplatu tradicionalnih vlastitih sredstava. Sud je ispitao problem manjka sredstava prikupljenih od carina (odnosno, razlike između očekivanih carinskih prihoda i onih koji su stvarno prikupljeni) u tematskom izvješću 19/2017 „Uvozni postupci: nedostaci u pravnom okviru i nedjelotvorna provedba utječu na financijske interese EU-a”. Također vidjeti godišnje izvješće Suda za 2017.

<sup>(25)</sup> U mišljenju br. 2/2012 Sud je već istaknuo da na razini EU-a nije bilo studije koja bi pružila pouzdane procjene o stvarnim troškovima koje carinska tijela snose pri naplati carina i stavljanju tradicionalnih vlastitih sredstava na raspolaganje.

### Zadržavanje vlastitih sredstava koja se temelje na BND-u

17. Vlastita sredstva koja se temelje na BND-u trenutačno su glavni izvor prihoda EU-a (103 milijarde eura, odnosno 71 % proračuna EU-a za 2018.). Prema procjenama Komisije, očekuje se da će doprinos tih sredstava proračunu EU-a za razdoblje 2021. – 2027. biti smanjen na prosječno 58 % godišnjeg proračuna EU-a (103 milijarde eura). Računa se primjenom jedinstvene stope na BND-ove država članica. Ta se stopa određuje kao postotak predviđanja godišnjeg BND-a tako da u potpunosti obuhvaća onaj dio proračuna koji se ne financira iz tradicionalnih vlastitih sredstava, vlastitih sredstava na temelju PDV-a i drugih prihoda. Stoga su vlastita sredstva koja se temelje na BND-u stavka uravnoteženja proračuna EU-a.

18. U prethodnim je mišljenjima <sup>(26)</sup> Sud istaknuo visoke rizike povezane sa složenošću sastavljanja statističkog agregata BND-a i povezanih sustava upravljanja te nedostatak transparentnosti u izračunu tih vlastitih sredstava. Zbog višegodišnjeg ciklusa provjere koju obavlja Komisije i upravljanja zadržkama, potrebno je veoma dugo razdoblje da se izmijene podatci o BND-u koji se upotrebljavaju za izračun vlastitih sredstava. Slijedom toga, na nacionalne doprinose i dalje se mogu primjenjivati ispravci i više od deset godina nakon predmetnog ispravka, a države članice suočene su s proračunskom nesigurnošću <sup>(27)</sup>.

19. Sud prihvaća da se vlastitim sredstvima koja se temelje na BND-u jamči opća stabilnost sustava financiranja EU-a. Međutim, u godišnjim izvješćima Suda za 2016. i 2017. istaknuto je se da su potrebni dodatni koraci kako bi se zajamčilo da su određene pojave povezane s globalizacijom (kao što je preseljenje multinacionalnih poduzeća) pravilno zabilježene u nacionalnim računima. Komisija je vodila računa o tome u svojim prijedlozima i istaknula da nedavna gospodarska kretanja predstavljaju izazove za nacionalna tijela u pravilnom mjerenju BND-a. Slijedom toga, doprinosi država članica na temelju BND-a računaju se s pomoću podataka koji u tom pogledu možda nisu posve pouzdani.

### Pojednostavnjenje vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u

20. Proces usklađivanja osnovica PDV-a država članica u sadašnjem sustavu dovodi do brojnih ispravaka i naknada. Izračun ponderirane prosječne stope isto je tako složen. Ta vlastita sredstva u ukupnom proračunu EU-a za 2018. čine 12 % (17 milijardi eura), a u skladu s procjenama Komisije očekuje se da će se njihov doprinos u prosjeku povećati na 14 % godišnjeg proračuna EU-a (25 milijardi eura) za razdoblje 2021. – 2027. godine.

21. Predloženo pojednostavnjenje temelji se na trima koracima:

- (a) usredotočenost na isporuke koje se oporezuju po standardnoj stopi PDV-a
- (b) usavršavanje postupka za izračun osnovica PDV-a primjenom pojednostavnjenih pretpostavki koje se temelje na primitcima koji se oporezuju po standardnoj stopi i
- (c) primjena jedinstvene stope nacionalnoga doprinosa na osnovice koje se oporezuju po standardnoj stopi <sup>(28)</sup> radi stjecanja vlastitih sredstava.

22. Provjera predložene metodologije koju je proveo Sud otkriva da pretpostavke koje Komisija primjenjuje za izračun pojednostavnjenih doprinosa za PDV nisu u skladu s prethodno navedenim koracima (a) i (b). U **prilogu II.** detaljan je pregled trenutačnog i predloženog novog sustava za izračun vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u <sup>(29)</sup>.

23. Kao što je izneseno u Mišljenju Suda br. 2/2012, u više su navrata kritizirana vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u zbog složenosti njihova izračuna <sup>(30)</sup> i nepostojanja izravne veze s poreznom osnovicom. Novim prijedlogom Komisije o vlastitim sredstvima koja se temelje na PDV-u pojednostavnjuje se izračun, ali i dalje se ne uspostavlja izravna veza s poreznom osnovicom. Međutim, takva se veza može postići primjenom stope nacionalnoga doprinosa izravno na primitke od PDV-a <sup>(31)</sup>.

<sup>(26)</sup> Vidjeti fusnotu 6.

<sup>(27)</sup> Vidjeti tematsko izvješće br. 11/2013 „Dobivanje točnih podataka o bruto nacionalnom dohotku (BND): strukturiraniji i usmjereniji pristup poboljšao bi djelotvornost Komisijine provjere” i godišnje izvješće Suda za 2014.

<sup>(28)</sup> Stopa od jedan posto jedinstvena je stopa utvrđena u prijedlogu Uredbe Vijeća o utvrđivanju provedbenih mjera za sustav vlastitih sredstava Europske unije. U prijedlogu Odluke Vijeća o sustavu vlastitih sredstava Europske unije naznačeno je da stvarna stopa nacionalnoga doprinosa ne bi smjela prelaziti 2 %.

<sup>(29)</sup> U skladu s navodima Komisije, ta metodologija za izračun novih vlastitih sredstava morala se upotrebljavati zbog nedostatka raspoloživih podataka o različitim kategorijama primitaka ovisno o primijenjenoj stopi PDV-a.

<sup>(30)</sup> U godišnjem izvješću Suda za 2017. Sud je upozorio na nedostatke u provjeri vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u koju provodi Komisija, posebice u vezi s izračunom ponderirane prosječne stope.

<sup>(31)</sup> Izbjegavanje plaćanja PDV-a utječe na izračun i trenutačnih i predloženih vlastitih sredstava koja se temelje na tom poreznom agregatu. Sud je ispitao taj manjak sredstava u prikupljanju PDV-a u tematskom izvješću 24/2015 „Borba protiv prijevара unutar Zajednice u području PDV-a: potrebno je odlučnije djelovati”.

**Skup novih vlastitih sredstava**

24. Komisija je predložila uvođenje skupa triju novih izvora prihoda. Skupni pristup usmjeren je prema omogućivanju pravih vlastitih sredstava koja su povezana s ključnim politikama EU-a, kao što su klimatske promjene, politika o okolišu, strategija za plastiku, kružno gospodarstvo i jedinstveno tržište. Međutim, predloženi novi izvori prihoda u biti su nacionalni doprinosi, a samo dva (vlastita sredstva koja se temelje na zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit i plastičnom ambalažnom otpadu) od njih triju mogu imati učinak na provedbu politika EU-a (vidjeti odlomke 22. i 42.).

25. Komisija navodi da primjena reformiranog sustava neće dovesti do dodatnih proračunskih sredstava ili zapošljavanja dodatnog osoblja, posebice u pogledu novih vlastitih sredstava. Međutim, ta procjena nije potkrijepljena nijednom detaljnom studijom.

**Vlastita sredstva koja se temelje na zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit**

26. Globalizacija i sve veća uloga digitalnih poduzeća predstavljaju izazove za nacionalna porezna tijela. Porast nematerijalne imovine posljednjih godina omogućio je jednostavniju mobilnost kapitala, a fokus rasprave premjestio se na nacionalne okvire oporezivanja koji nisu primjereni za odgovarajuću reakciju na takva kretanja. Rasprave u Vijeću o projektu uvođenja zajedničke konsolidirane osnovice poreza na dobit započele su 2011. godine, a Komisija je u svojem akcijskom planu iz lipnja 2015. godine<sup>(32)</sup> predložila postupan pristup u cilju uspostave sustava oporezivanja dobiti na razini cijelog EU-a. Komisija je u listopadu 2016. istodobno donijela dva zakonodavna prijedloga:

- (a) za prvi korak, prijedlog Direktive Vijeća o zajedničkoj osnovici poreza na dobit<sup>(33)</sup>, kako bi se osigurao pravilan izračun porezne osnovice trgovačkih društava i stalnih poslovnih jedinica u EU-u i
- (b) za drugi korak, prijedlog Direktive Vijeća o zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit<sup>(34)</sup>, kako bi se proces konsolidacije i druga povezana pitanja provodili na propisan način<sup>(35)</sup>.

27. Ako Vijeće donese prethodno navedene zakonodavne prijedloge i ratificira ih u državama članicama, oporezivanje na temelju zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit bit će obvezno za velika poduzeća koja ispunjavaju određene uvjete u pogledu pravnog oblika, oporezivanja, konsolidacije subjekata i grupnog praga (prihod od 750 milijuna eura tijekom godine koja prethodi relevantnoj financijskoj godini). Predložena nova vlastita sredstva koja se temelje na tom porezu računaju se primjenom stope nacionalnoga doprinosa od 3 %<sup>(36)</sup> na oporezivu dobit multinacionalnih poduzeća ili skupina poduzeća.

28. Poduzeća koja ne ispunjavaju sve te kriterije mogu, na dobrovoljnoj osnovi, odlučiti plaćati taj porez umjesto ostalih nacionalnih poreza na dobit na razini država članica. Međutim, vrijednost njihova prihoda neće biti u osnovici koja se upotrebljava za izračun vlastitih sredstava.

29. U prijedlogu Direktive Vijeća o zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit navodi se da bi konsolidacijska porezna osnovica trebala biti podijeljena između subjekata grupacije poduzeća u različitim državama članicama na kraju financijske godine, na temelju formule koja daje jednaki ponder (odnosno, jednu trećinu) trima čimbenicima: prodaji, radu (plaća i broj zaposlenika) i imovini.

30. Međutim, Sud napominje da sposobnost pojedinih država članica da provjeravaju pravilnu raspodjelu prihoda unutar grupe ovisi o suradnji drugih država članica u pogledu prijenosa podataka o različitim društvima kćerima i matičnim društvima. Pristup Suda i Komisije detaljnim informacijama o upravljanju o privatnim poduzećima može biti podložan ograničenjima.

<sup>(32)</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću od 17. lipnja 2015. o pravednom i učinkovitom sustavu oporezivanja dobiti poduzeća u Europskoj uniji: pet ključnih područja djelovanja (COM(2015) 302 final).

<sup>(33)</sup> Prijedlog Direktive Vijeća o zajedničkoj osnovici poreza na dobit (COM(2016) 685 final od 25. listopada 2016.).

<sup>(34)</sup> Prijedlog Direktive Vijeća o zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit (COM(2016) 683 final od 25. listopada 2016.).

<sup>(35)</sup> Na primjer, reorganizacije skupina, postupanje s gubitcima i neostvarenim kapitalnim dobitcima te metoda raspodjele porezne osnovice među državama članicama.

<sup>(36)</sup> To je jedinstvena stopa utvrđena u prijedlogu Uredbe Vijeća o utvrđivanju provedbenih mjera za sustav vlastitih sredstava Europske unije. U prijedlogu Odluke Vijeća o sustavu vlastitih sredstava Europske unije naznačeno je da stvarna stopa nacionalnoga doprinosa ne bi smjela prelaziti 6 %.

31. Komisija je i za zajedničku konsolidiranu osnovicu poreza na dobit i za plastični ambalažni otpad predložila da nakon 31. srpnja šeste godine nakon određene financijske godine ne bi više trebalo uzimati u obzir nikakve promjene u izračunu tih vlastitih sredstava<sup>(37)</sup>. To razdoblje tijekom kojeg se doprinosi država članica za određenu godinu mogu mijenjati naziva se „razdoblje do nastupa zastare”.

32. Sud napominje da je to razdoblje dulje od onog koje se primjenjuje za vlastita sredstva koja se temelje PDV-u i BND-u, koje traje samo četiri godine. Jednako vrijedi i za razdoblje čuvanja popratnih dokumenata<sup>(38)</sup>. Budući da i Komisija i države članice mogu izraziti zadržke te time produžiti razdoblje do nastupa zastare, ne postoje financijski rizici za proračun EU-a povezani s novim vlastitim sredstvima koja se temelje na zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit i plastičnom ambalažnom otpadu (vidjeti **prilog I.**).

33. S obzirom na to da ni dvije godine nakon objave prijedloga još nisu donesene direktive o zajedničkoj osnovici poreza na dobit i zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit, ta sredstva postupno će se početi uvoditi najranije nekoliko godina nakon početka novoga VFO-a. Očekuje se da će se vlastitim sredstvima koja se temelje na zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit prosječno financirati 6 % godišnjeg proračuna EU-a (12 milijardi eura) za razdoblje 2021. – 2027. godine<sup>(39)</sup>.

### Vlastita sredstva koja se temelje na sustavu Europske unije za trgovanje emisijama

34. U kontekstu Pariškog sporazuma donesenog u prosincu 2015. EU se obvezao smanjiti emisije stakleničkih plinova za barem 40 % do 2030. (u usporedbi s razinama iz 1990.). Sustav EU-a za trgovanje emisijama jedan je od glavnih instrumenata<sup>(40)</sup> za postizanje tih ciljnih vrijednosti za smanjenje emisija. Sustavom EU-a za trgovanje emisijama EU je ograničio ukupne emisije prouzročene određenim sektorima opskrbe energijom, energetske intenzivnim industrijama i letovima unutar Europskoga gospodarskog prostora (EGP-a) te stvorio tržište emisijskih kvota, čime je „odredio cijenu” ugljika. Time se omogućuje ograničenje (kvote) emisija. Poduzeća primaju ili kupuju emisijske jedinice, kojima mogu trgovati. U **okviru 1.** prikazan je pregled sustava EU-a za trgovanje emisijama<sup>(41)</sup>.

#### Okvir 1. – Pregled sustava EU-A za trgovanje emisijama

Sustav EU-a za trgovanje emisijama temelji se na načelu „trgovanja u okviru kvota”. Ukupna količina stakleničkih plinova koje tijekom višegodišnjeg razdoblja emitiraju elektrane, tvornice i druga poduzeća obuhvaćena sustavom podliježe kvoti utvrđenoj na razini EU-a. U okviru te kvote poduzeća primaju ili kupuju emisijske jedinice, kojima mogu trgovati ako to žele.

U razdoblju 2013. – 2020. kvota za emisije iz elektrana i drugih fiksnih postrojenja svake se godine smanjuje za 1,74 %. Od 2021. godine nadalje godišnja stopa smanjenja iznositi će 2,2 %.

Prodaja emisijskih jedinica na dražbi osigurava prihode za države članice, koje su prikupile 21,3 milijarde eura tijekom razdoblja 2013. – 2017. Na temelju Direktive o sustavu EU-a za trgovanje emisijama, barem 50 % tog prihoda trebalo bi se primjenjivati za potrebe povezane s klimom. U skladu s navodima Komisije, udio prihoda na temelju sustava trgovanja emisijama koji se primjenjuje u te svrhe iznosi otprilike 80 %.

35. Ta predložena nova vlastita sredstva računaju se primjenom stope nacionalnoga doprinosa od 20 %<sup>(42)</sup> na prihode od dražbe emisijskih jedinica, koje se vrednuju po konačnoj dražbovnoj cijeni i raspoložive su za raspodjelu svim državama članicama na temelju emisija u razdoblju 2005. – 2007.<sup>(43)</sup> Relevantne platforme svakodnevno objavljuju dražbovne cijene i količine.

<sup>(37)</sup> Članak 13. stavak 4. prijedloga Uredbe Vijeća (COM(2018) 326 final).

<sup>(38)</sup> Dokumenti u vezi s vlastitim sredstvima koja se temelje na sustavu EU-a za trgovanje emisijama i tradicionalnim vlastitim sredstvima čuvaju se najmanje tri godine.

<sup>(39)</sup> Zbog ograničenja podataka taj se izračun temelji na podatcima za 2012. i obuhvaća sve multinacionalne grupacije (uključujući one koji ne prelaze prag prihoda, kako je navedeno u odlomku 28.).

<sup>(40)</sup> Na emisije iz sektora koji nisu obuhvaćeni sustavom EU-a za trgovanje emisijama primjenjuju se obvezujuće godišnje ciljne vrijednosti za stakleničke plinove na razini država članica.

<sup>(41)</sup> Sud je ranije objavio izvješće o sustavu EU-a za trgovanje emisijama (tematsko izvješće 6/2015, „Cjelovitost i primjena sustava EU-a za trgovanje emisijama”). Uskoro će biti objavljene nove publikacije u tom području.

<sup>(42)</sup> To je jedinstvena stopa predviđena u prijedlogu Uredbe Vijeća o utvrđivanju provedbenih mjera za sustav vlastitih sredstava Europske unije. U prijedlogu Odluke Vijeća o sustavu vlastitih sredstava Europske unije naznačeno je da stvarna stopa nacionalnoga doprinosa ne bi smjela prelaziti 30 %.

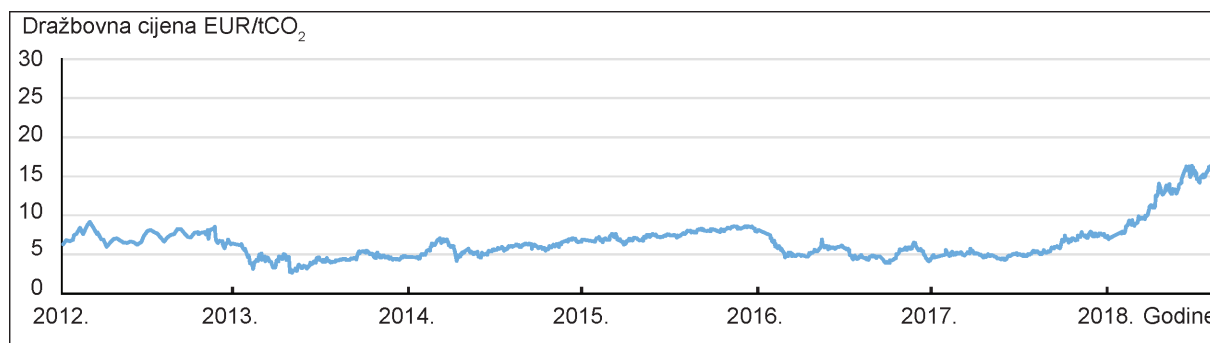
<sup>(43)</sup> Vidjeti članak 10. stavak 2. točku (a) Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Unije i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL L 275, 25.10.2003., str. 32.), kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2018/410 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. ožujka 2018. (SL L 76, 19.3.2018., str. 3.) (dalje u tekstu „Direktiva o sustavu-a za trgovanje emisijama”).

36. Sustav EU -a za trgovanje emisijama važan je alat za provedbu politika EU-a o klimi i okolišu. Međutim, predloženim vlastitim sredstvima koja se temelje na sustavu EU-a za trgovanje emisijama ne stvara se dodatan poticaj za države članice da smanje emisije stakleničkih plinova.

37. Komisija naznačuje da očekuje da će vlastitim sredstvima koja se temelje na sustavu EU-a za trgovanje emisijama financirati prosječno 2 % godišnjeg proračuna EU-a (3 milijarde eura) za razdoblje 2021. – 2027. godine. Kao što je prikazano na **sllici 4.**, konačna dražbovna cijena <sup>(44)</sup> emisijskih jedinica je promjenjiva. Međutim, to neće ugroziti stabilnost proračuna jer vlastita sredstva koja se temelje na sustavu trgovanja emisijama čine samo mali dio prihoda EU-a.

Slika 4.

#### Dražbovne cijene emisijskih jedinica za razdoblje siječanj 2012. – rujan 2018.



Izvor: Europski revizorski sud, na temelju javno dostupnih informacija na internetskoj stranici dražbovne platforme ([www.eex.com](http://www.eex.com)).

#### Vlastita sredstva koja se temelje na plastičnom ambalažnom otpadu

38. Plastična ambalaža čini otprilike 60 % plastičnog otpada u EU-u nakon potrošnje. Komisija je predložila da ciljna vrijednost za recikliranje bude barem 50 % sve plastične ambalaže EU-u do 2025. te više od polovine do 2030. Također je postavila cilj da bi do 2030. sva plastična ambalaža stavljena na tržište EU-a trebala biti ponovno upotrebljiva ili lako reciklirana <sup>(45)</sup>.

39. Doprinos svake države članice u smislu tih predloženih vlastitih sredstava u proračun EU-a bit će izravno proporcionalan količini plastičnog ambalažnog otpada koji generira, a koji se ne reciklira. To će se izračunati primjenom stope nacionalnoga doprinosa od 0,80 eura po kilogramu <sup>(46)</sup> na tu količinu.

40. U **okviru 2.** prikazani su izvor i kvaliteta podataka kojima se Komisija koristi za izračun vlastitih sredstava koja se temelje na plastičnom ambalažnom otpadu.

<sup>(44)</sup> Izmjenama Direktive o sustavu za trgovanje emisijama uvedeni su mehanizmi kako bi dražbovne cijene bile stabilnije. Međutim, te su cijene ovisne o rezultatima dražbe.

<sup>(45)</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru te Europskom odboru regija, „Europska strategija za plastiku u kružnom gospodarstvu” (COM(2018) 28 final od 16. siječnja 2018.) i Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru te Europskom odboru regija o okviru za praćenje kružnog gospodarstva (COM(2018) 29 final od 16. siječnja 2018.).

<sup>(46)</sup> To je jedinstvena stopa utvrđena prijedlogom Uredbe Vijeća o utvrđivanju provedbenih mjera za sustav vlastitih sredstava Europske unije. U prijedlogu Odluke Vijeća o sustavu vlastitih sredstava Europske unije naznačeno je da stvarna stopa nacionalnoga doprinosa ne bi smjela prelaziti 1,00 euro po kilogramu.



**Okvir 2. – Izvor i kvaliteta podataka o plastičnom ambalažnom otpadu**

Podatci o proizvodnji i recikliranju ambalaže već se prijavljuju Komisiji (Eurostat) na temelju članka 12. Direktive Europskog parlamenta i Vijeća 94/62/EZ od 20. prosinca 1994. o ambalaži i ambalažnom otpadu<sup>(47)</sup>.

Komisija predlaže da bi za neke države članice trebalo dodatno poboljšati podatke o recikliranoj plastičnoj ambalaži. Očekuje se da će se to postići donošenjem novog zakonodavstva o otpadu kojim se uvode stroga i usklađena pravila izračuna. To je zakonodavstvo doneseno u svibnju 2018.<sup>(48)</sup> i izmijenjeno prethodno navedenom Direktivom. Te izmjene Direktive, kojima se uvode strogi i usklađeni izračuni, moraju biti prenesene u nacionalno zakonodavstvo do srpnja 2020.

41. Sud napominje da iz razloga statističke povjerljivosti<sup>(49)</sup> nije moguće uspostaviti potpun revizijski trag kojim se dokumentira sastavljanje statističkih podataka koji su upotrijebljeni kao osnova za izračun tih vlastitih sredstava. Očekuje se da će provjera toga izvora prihoda koju provodi Komisija biti obuhvaćena višegodišnjim procesom provjere, kao što je onaj koji se primjenjuje za vlastita sredstva koja se temelje na BND-u (vidjeti odlomak 18.).

42. Vlastitim sredstvima koja se temelje na plastičnom ambalažnom otpadu želi se dati poticaj državama članicama da smanje količinu plastičnog ambalažnog otpada. Takva promjena ponašanja može dugoročno smanjiti osnovicu za izračun. Sud napominje da, kao što je to bio slučaj i s vlastitim sredstvima koja se temelje na zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit, razdoblje do nastupa zastare nije usklađeno s razdobljima vlastitih sredstava na temelju PDV-a i BND-a (vidjeti odlomke 31. i 32. te **prilog I.**).

43. Komisija procjenjuje da će se vlastitim sredstvima koja se temelje na plastičnom ambalažnom otpadu financirati prosječno 4 % godišnjeg proračuna EU-a (7 milijardi eura) za razdoblje 2021. – 2027. godine. Tim se procjenama pretpostavlja da će sve države članice ispuniti ciljne vrijednosti za recikliranje utvrđene u Direktivama. Međutim, ne uzima se u obzir moguća promjena u prethodno navedenom ponašanju.

**Postupno ukidanje ispravaka**

44. Na sastanku na vrhu u Fontainebleauu u lipnju 1984. godine zaključeno je da se državama članicama koje snose proračunski teret koji je pretjeran u odnosu na njihov relativni prosperitet može odobriti ispravak. Od tada, sustavom vlastitih sredstava obuhvaćeni su određeni korektivni mehanizmi u korist niza država članica. Time je sustav financiranja proračuna EU-a postao pretjerano složen i manje transparentan, što je kritika koju je Sud iznio u prijašnjim mišljenjima<sup>(50)</sup>.

45. Postojeći korektivni mehanizmi uključuju popust za Ujedinjenu Kraljevinu<sup>(51)</sup>, „popust na popust za Ujedinjenu Kraljevinu” za Njemačku, Nizozemsku, Austriju i Švedsku, paušalna smanjenja vlastitih sredstava koja se temelje na BND-u za Dansku, Nizozemsku, Austriju i Švedsku te smanjene stope nacionalnoga doprinosa u vezi s PDV-om za Njemačku, Nizozemsku i Švedsku.

46. Jedna od promjena koju je Komisija predložila u svojoj reformi sustava financiranja EU-a bila je postupno ukidanje tih ispravaka (ne uključujući popust za Ujedinjenu Kraljevinu, ali uključujući „popuste na popust za Ujedinjenu Kraljevinu”) između 2021. i 2025. godine. Referentni iznosi svih ispravaka za pet predmetnih država članica<sup>(52)</sup> temeljit će se na njihovu izračunu za 2020. godinu na temelju trenutnog sustava (procjenjuju se na ukupno 5,8 milijardi eura). Svi ispravci bit će pretvoreni u paušalne iznose i postupno se smanjivati u jednakim koracima (17 % godišnje).

<sup>(47)</sup> SL L 365, 31.12.1994., str. 10.

<sup>(48)</sup> Direktiva (EU) 2018/852 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu (SL L 150, 14.6.2018., str. 141.).

<sup>(49)</sup> Statistička povjerljivost znači „zaštitu povjerljivih podataka koji se odnose na individualnu statističku jedinicu, koji su prikupljeni izravno za statističke svrhe ili neizravno iz administrativnih ili drugih izvora i uključuje zabranu korištenja prikupljenih statističkih podataka u nestatističke svrhe i njihovo nezakonito otkrivanje”. Vidjeti članak 2. stavak 1. točku (e) Uredbe (EZ) br. 223/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2009. o europskoj statistici i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ, Euratom) br. 1101/2008 Europskog parlamenta i Vijeća o dostavi povjerljivih statističkih podataka Statističkom uredu Europskih zajednica, Uredbe Vijeća (EZ) br. 322/97 o statistici Zajednice i Odluke Vijeća 89/382/EEZ, Euratom o osnivanju Odbora za statistički program Europskih zajednica (SL L 87, 31.3.2009., str. 164.).

<sup>(50)</sup> U mišljenjima br. 2/2012 i 2/2006 Sud je izrazio zabrinutost zbog složenosti i nedostatka transparentnosti postojećih (i prijašnjih) sustava vlastitih sredstava za financiranje proračuna EU-a.

<sup>(51)</sup> U skladu s prijedlogom popust za Ujedinjenu Kraljevinu postojat će do završetka doprinosa Ujedinjene Kraljevine proračunu EU-a (odnosno do 2020.).

<sup>(52)</sup> Danska, Njemačka, Nizozemska, Austrija i Švedska.

47. U skladu s navodima Komisije, ukidanje svih ispravaka odjednom s učinkom od 2021. godine može dovesti do iznenadnog povećanja doprinosa onih država članica koje su prethodno imale koristi od tih ispravaka. Sud smatra da je postupno ukidanje ispravaka pomak u pravom smjeru k transparentnijem i manje složenom sustavu od postojećeg (vidjeti odlomke 44. i 45.). Komisija predlaže da se ispravci prestanu primjenjivati 2026.

### ***Povećanje gornje granice za vlastita sredstva***

48. Sadašnja gornja granica vlastitih sredstava za pokrivanje godišnjih izdvajanja za plaćanja utvrđena je na 1,20 % zbroja BND-a svih država članica, a za odobrena sredstva za preuzete obveze iznosi 1,26 %. Uzimajući u obzir učinak izlaska Ujedinjene Kraljevine iz EU-a i uključivanja Europskog razvojnog fonda u proračun EU-a te potrebu za pokrićem financijskih obveza povezanih sa zajmovima ili financijskim instrumentima zajamčenima iz proračuna EU-a, Komisija je predložila povećanje tih gornjih granica redom na 1,29 % i 1,35 % BND-a 27 država članica.

### **TREĆI DIO: ZAKLJUČCI I PREDLOŽENE IZMJENE**

49. Komisija je predložila sljedeće promjene budućeg financiranja EU-a u usporedbi sa sadašnjim sustavom: smanjenje vlastitih sredstava koja se temelje na BND-u za 13 postotnih bodova, uvođenje skupa novih vlastitih sredstava (koja se temelje na zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit, sustavu EU-a za trgovanje emisijama i plastičnom ambalažnom otpadu) koja će činiti 12 % prihoda EU-a, blago povećanje pojednostavnjenih vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u i zadržavanje ostalih izvora (tradicionalnih vlastitih sredstava i ostalih prihoda) na, sveukupno uzevši, jednakim razinama. Komisija je predložila i postupno ukidanje postojećih ispravaka za određene države članice i povećanje gornje granice za vlastita sredstva.

50. U Dokumentu za razmatranje o budućnosti financija EU-a navedena su ključna načela za tu reformu, uzimajući u obzir preporuke Skupine na visokoj razini za vlastita sredstva. U prijedlogu je primijenjen niz tih načela, ali nisu sva. Osim toga, tom se reformom rješavaju samo neki od nedostataka koje je Sud utvrdio tijekom prijašnjeg rada u vezi s postojećim vlastitim sredstvima. Prema mišljenju Suda predloženi sustav EU-a za financiranje i dalje je složen.

51. Sud je istaknuo da priprema ovog prijedloga nije uključivala sveobuhvatnu, dokumentiranu i objavljenu procjenu učinka (vidjeti odlomak 7.).

52. Pregledom reformiranog sustava Sud je utvrdio sljedeće glavne probleme:

- predložena pojednostavnjena vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u temelje se na pretpostavkama o transakcijama koje se oporezuju po standardnoj stopi koje nisu u skladu s određenim koracima izračuna koji je opisala Komisija (vidjeti odlomak 22.)
- budući da primjena vlastitih sredstava koja se temelje na zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit ovisi o tome da Vijeće donese Direktivu o tom porezu i da se ona prenese u nacionalno zakonodavstvo država članica, ta sredstva postupno će se početi uvoditi najranije nekoliko godina nakon početka novog VFO-a (vidjeti odlomke 26., 27. i 33.)
- sustav EU-a za trgovanje emisijama važan je alat za provedbu politika EU-a o klimi i okolišu. Međutim, predloženim vlastitim sredstvima koja se temelje na sustavu za trgovanje emisijama ne stvara se dodatan poticaj za države članice da smanje emisije stakleničkih plinova. Osim toga, nije riječ o stabilnom izvoru sredstava zbog promjenjivosti dražbovnih cijena emisijskih jedinica (vidjeti odlomke 36. i 37.)
- vlastitim sredstvima koja se temelje na plastičnom ambalažnom otpadu daje se poticaj državama članicama da recikliraju više plastike. Međutim, potrebno je poboljšati kvalitetu podataka koji se upotrebljavaju za izračun tih vlastitih sredstava (vidjeti odlomke 40. i 42.)
- postupno ukidanje ispravaka pomak je u pravom smjeru k transparentnijem i manje složenom sustavu. Komisija predlaže da se ispravci prestanu primjenjivati 2026. (vidjeti odlomak 47.) i
- u pogledu predloženih novih vlastitih sredstava moguća su ograničenja revizijskih ovlasti Suda u vezi s onima koja se temelje na zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit i plastičnom ambalažnom otpadu. Postoji opasnost da će to možda utjecati na mogućnost provedbe revizije, a time i na snošenje odgovornosti (vidjeti odlomke 30. i 41.).



**Preporuke za poboljšanje predložene reforme vlastitih sredstava**

53. Sud preporučuje zakonodavnim tijelima da zatraže od Komisije da što prije poduzme sljedeće korake:

**1. preporuka: preispitivanje vlastitih zakonodavnih prijedloga**

Komisija bi trebala preispitati svoje prijedloge u pogledu novih vlastitih sredstava:

- (a) vlastita sredstva koja se temelje na zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit – Komisija bi trebala pažljivo procijeniti vjerojatnost uvođenja tih sredstava tijekom sljedećeg VFO-a i posljedice mogućih kašnjenja
- (b) Vlastita sredstva koja se temelje na sustavu EU-a za trgovanje emisijama – Komisija bi u svojem prijedlogu trebala pojasniti da se tim sredstvima ne stvaraju dodatni poticaji za države članice da smanje emisije stakleničkih plinova. Također je potrebno analizirati učinak promjenjivosti povezane s tim izvorom prihoda
- (c) vlastita sredstva koja se temelje na plastičnom ambalažnom otpadu – Komisija bi trebala analizirati kako se očekivani iznos tih sredstava može smanjiti zbog promjena u ponašanju kućanstava i gospodarskih subjekata.

**2. preporuka: ponovno razmatranje vlastitog prijedloga o pojednostavnjenim vlastitim sredstvima koja se temelje na PDV-u**

Komisija bi trebala ponovno razmotriti svoj prijedlog o pojednostavnjenim vlastitim sredstvima koja se temelje na PDV-u. Ako se odluči zadržati taj izvor prihoda, mogla bi:

- ili pojasniti da predložena pojednostavnjenja ne dovode do izračuna doprinosa od PDV-a na temelju osnovica koje se oporezuju po standardnoj stopi
- ili uvesti novi izvor prihoda koji bi se temeljio samo na primitcima od PDV-a.

54. U **prilogu I.** prikazane su izmjene i primjedbe o prijedlozima Komisije o kojima je riječ u prvom i drugom dijelu.

Revizorski sud donio je ovo mišljenje na sastanku održanom u Luxembourg 9. listopada 2018.

Za Revizorski sud  
Klaus-Heiner LEHNE  
Predsjednik

## PRILOG I.

## IZMJENE PRIJEDLOGA KOJE PREDLAŽE SUD

## Prijedlog Odluke Vijeća o sustavu vlastitih sredstava Europske unije (COM(2018) 325 final)

Dio teksta na koji se upućuje	Prijedlog/promjena koju predlaže Sud	Primjedbe
Uvod	uzimajući u obzir mišljenje Europskog revizorskog suda,	budući da je Parlament zatražio mišljenje Europskog revizorskog suda, potrebno je uputiti na to mišljenje.
Članak 2. stavak 1. točka (b)	Obrisati „prikupljenog od isporuka oporezovanih po standardnoj stopi” i ponovno razmotriti prijedlog kako je opisano u <b>2. preporuci</b> .	Metodom koju predlaže Komisija ne izdvajaju se isporuke koje se oporezuju po standardnoj stopi (vidjeti odlomak 22.).

**Prijedlog Uredbe Vijeća o metodama i postupku za stavljanje na raspolaganje vlastitih sredstava koja se temelje na zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit, na sustavu Europske unije za trgovanje emisijama i na neregiclikiranom plastičnom ambalažnom otpadu te o mjerama za zadovoljavanje potreba za gotovinom (COM (2018) 326 final)**

Dio teksta na koji se upućuje	Prijedlog/promjena koju predlaže Sud	Primjedbe
Članak 2. stavak 1. i članak 13. stavak 4.	Zamijeniti „šeste godine” s „četvrte godine”.	Postoji mogućnost da je šest godina predugo razdoblje u kojem bi podatci ostali otvoreni za promjene. To dovodi do proračunske neizvjesnosti za Komisiju i države članice (vidjeti odlomke 31., 32. i 42.). Sud predlaže ovu izmjenu radi usklađivanja dviju novih skupina vlastitih sredstava (koja se temelje na zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit i plastičnom ambalažnom otpadu) s vlastitim sredstvima koja se temelje na BND-u i PDV-u.
Članak 4.	—	Radi jasnoće ta bi odredba treba biti sastavni dio izmjene Uredbe (EU, Euratom) br. 609/2014 (vidjeti odlomke 11. i 12.).

**Prijedlog Uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe (EEZ, Euratom) br. 1553/89 o konačnom jedinstvenom režimu ubiranja vlastitih sredstava koja proizlaze iz poreza na dodanu vrijednost (COM(2018) 328 final)**

Dio teksta na koji se upućuje	Prijedlog/promjena koju predlaže Sud	Primjedbe
Uvodne izjave 1., 2. i 3. Članak 1. stavci 2., 4., 6. i 7.	Obrisati „po standardnoj stopi” i ponovno razmotriti prijedlog kako je opisano u <b>2. preporuci</b> .	Metodom koju predlaže Komisija ne izdvajaju se isporuke koje se oporezuju po standardnoj stopi (vidjeti odlomak 22.).

## PRILOG II.

## METODOLOGIJA IZRAČUNA PREDLOŽENIH NOVIH VLASTITIH SREDSTAVA KOJA SE TEMELJE NA PDV-u

## Postojeći sustav:

Metoda izračuna vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u država članica zasniva se na teorijski usklađenoj osnovici PDV-a. To je učinjeno kako bi se izbjegao utjecaj kombinacija stopa PDV-a koje su odabrale države članice (u okviru ograničenja utvrđenih u Direktivi o PDV-u) na doprinose koje trebaju uplatiti. Početna točka te složene metode jest iznos PDV-a koji je prikupila svaka država članica (njezini primitci), a potom se, nakon primjene svih potrebnih ispravaka i naknada, taj iznos dijeli s ponderiranom prosječnom stopom. Ponderirana prosječna stopa rezultat je složene statističke analize kombinacije isporuka robe i usluga te primijenjenih stopa PDV-a u svim državama članicama. Tako dobivena teorijski usklađena osnovica PDV-a potom se množi s fiksnom stopom nacionalnoga doprinosa kako bi se dobio doprinos svake države članice.

Taj je izračun prikazan sljedećom formulom koja se primjenjuje za svaku državu članicu:

$$\text{Vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u} = \frac{\text{Ukupni primitci od PDV-a (usklađeni)}}{\text{Ponderirana prosječna stopa}} \times \text{Stopa nacionalnoga doprinosa}$$

## Predloženi novi sustav:

Budući da je izračun ponderirane prosječne stope složen, Komisija predlaže ukidanje ovih koraka u korist pojednostavnjenog pristupa. Predloženi novi sustav Komisije temelji se na transakcijama koje se oporezuju po standardnoj stopi, što znači da nisu obuhvaćeni proizvodi i usluge koji se oporezuju po drugim poreznim stopama.

Komisija je analizirala podatke za razdoblje 2011. – 2015. godine i utvrdila da isporuke robe i usluga koje se oporezuju po standardnoj stopi čine otprilike 74 % transakcija. Taj se postotak kretao u rasponu od 46 % do 99 %, ovisno o državi članici. Komisija je zaključila da je 45 % zajednički udio EU-a u isporukama koje se oporezuju po standardnoj stopi.

Prvi korak u predloženom izračunu Komisije jest primjena te stope od 45 % na ukupne primitke od PDV-a svake države članice zbog nedostupnosti podataka o različitim kategorijama isporuka ovisno o primijenjenoj stopi oporezivanja. Komisija pretpostavlja da će se množenjem tih vrijednosti dobiti iznos **primitaka države članice koji se oporezuju po standardnoj stopi**. Prema mišljenju Suda ta metodologija nije utemeljena. Iz umnoška dobivenog primjenom stope od 45 % nisu isključeni primitci koji se oporezuju po drugim stopama PDV-a. Rezultat nam daje samo 45 % od ukupnih primitaka (45 % isporuka koje se oporezuju po standardnoj stopi plus 45 % isporuka koje se ne oporezuju po standardnoj stopi). To nije jednako primitcima koji se oporezuju po standardnoj stopi.

Drugi je korak dijeljenje „primitaka koji se oporezuju po standardnoj stopi” svake države članice sa standardnom stopom PDV-a u toj zemlji. Komisija navodi da se time dobiva **osnovica koja se oporezuje po standardnoj stopi**. Stoga, dobivena „osnovica koja se oporezuje po standardnoj stopi” predstavlja kombinaciju primitaka koji se oporezuju po različitim stopama, ali koja je, međutim, podijeljena s jednom jedinstvenom standardnom stopom, pa ona nema previše praktičnog značenja.

Naposljetku, Komisija predlaže primjenu stope nacionalnoga doprinosa (od 1 % do najviše 2 %) na osnovicu koja se oporezuje po standardnoj stopi.

Ti se koraci mogu sažeti u sljedećoj formuli:

$$\text{Vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u} = \frac{45 \% \times \text{ukupni primitci od PDV-a}}{\text{Standardna stopa PDV-a}} \times \text{Stopa nacionalnoga doprinosa}$$

S potpuno matematičkog stajališta to se može zapisati i na sljedeći način:

$$\text{Vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u} = \frac{\text{Ukupni primitci od PDV-a}}{\text{Standardna stopa PDV-a}} \times 45 \% \times \text{stopa nacionalnoga doprinosa}$$

Stoga, do potpuno istih rezultata može se doći ako se primitci od PDV-a jednostavno podijele sa standardnom stopom i potom taj rezultat pomnoži sa stopom nacionalnoga doprinosa od 0,45 % (1 % od 45 %).

Stoga Sud zaključuje da je Komisija u procesu izračuna složenu ponderiranu prosječnu stopu zamijenila jednostavnom standardnom stopom. Međutim, pretpostavke koje Komisija primjenjuje za izračun pojednostavnjenih doprinosa od PDV-a nisu usklađene s nekima od koraka izračuna opisanim u prijedlogu.

---