

III

(Pripravljalni akti)

RAČUNSKO SODIŠČE

MNENJE ŠT. 5/2018

(v skladu s členoma 284(4) in 322(2) PDEU)

o (a) predlogu Sklepa Sveta o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije (COM(2018) 325 final); (b) predlogu Uredbe Sveta o načinih in postopkih za dajanje lastnih sredstev iz naslovov skupne konsolidirane osnove za davek od dohodkov pravnih oseb, sistema Evropske unije za trgovanje z emisijami in odpadne plastične embalaže, ki se ne reciklira, na razpolago ter ukrepov za zagotavljanje denarnih sredstev (COM(2018) 326 final) ter (c) predlogu Uredbe Sveta o spremembi Uredbe (EGS, Euratom) št. 1553/89 o dokončni enotni ureditvi zbiranja lastnih sredstev, pridobljenih iz davka na dodano vrednost (COM(2018) 328 final)

(2018/C 431/01)

KAZALO

	Odstavek	Stran
POVZETEK		3
UVOD	1– 6	5
PRVI DEL: SPLOŠNE PRIPOMBE	7–12	6
Vpoklicne stopnje lastnih sredstev	9–10	7
Izvedbene določbe	11–12	8
DRUGI DEL: SPECIFIČNE PRIPOMBE	13–48	8
Reformiranje nekaterih obstoječih virov lastnih sredstev	14–23	9
Ohranitev carin (tradicionalnih lastnih sredstev), vendar z nižjo stopnjo stroškov pobiranja	14–16	9
Ohranitev vira lastnih sredstev iz naslova BND	17–19	10
Poenostavitev vira lastnih sredstev iz naslova DDV	20–23	10
Košarica novih virov lastnih sredstev	24–43	11
Lastna sredstva iz naslova CCCTB	26–33	11
Lastna sredstva iz naslova sistema EU za trgovanje z emisijami	34–37	12
Vir lastnih sredstev iz naslova odpadne plastične embalaže	38–43	13
Postopna odprava popravkov	44–47	14
Povečanje zgornjih meja lastnih sredstev	48	15
TRETJI DEL: ZAKLJUČKI IN PREDLAGANE SPREMEMBE	49–54	15
Priporočila za izboljšanje predlagane reforme virov lastnih sredstev	53–54	15
Priloga I – Spremembe predlogov, ki jih predlaga Sodišče		17
Priloga II – Metodologija za izračun predlaganega novega vira lastnih sredstev iz naslova DDV		19

RAČUNSKO SODIŠČE EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) in zlasti člena 287(4) in člena 322(2) Pogodbe,

ob upoštevanju naslednjih predlogov Komisije z dne 2. maja 2018:

- (a) predloga Sklepa Sveta o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije (COM(2018) 325 final);
- (b) predloga Uredbe Sveta o načinih in postopkih za dajanje lastnih sredstev iz naslovov skupne konsolidirane osnove za davek od dohodkov pravnih oseb, sistema Evropske unije za trgovanje z emisijami in odpadne plastične embalaže, ki se ne reciklira, na razpolago ter ukrepov za zagotavljanje denarnih sredstev (COM(2018) 326 final);
- (c) predloga Uredbe Sveta o določitvi izvedbenih ukrepov za sistem virov lastnih sredstev Evropske unije (COM(2018) 327 final) ter
- (d) predloga Uredbe Sveta o spremembi Uredbe (EGS, Euratom) št. 1553/89 o dokončni enotni ureditvi zbiranja lastnih sredstev, pridobljenih iz davka na dodano vrednost (COM(2018) 328 final),

ob upoštevanju zaprosila Komisije za mnenje o predlogih, navedenih v točkah (b) in (d) zgoraj, ki ga je Sodišče prejelo 15. maja 2018,

ob upoštevanju zaprosila Sveta za mnenje o predlogih, navedenih v točkah (b) in (d) zgoraj, ki ga je Sodišče prejelo 28. maja 2018,

ob upoštevanju zaprosila Evropskega parlamenta za mnenje o predlogu, navedenem v točki (a) zgoraj, ki ga je Sodišče prejelo 25. junija 2018,

ob upoštevanju Sklepa Sveta 2014/335/EU, Euratom z dne 26. maja 2014 o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije ⁽¹⁾,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (EU, Euratom) št. 608/2014 z dne 26. maja 2014 o določitvi izvedbenih ukrepov za sistem virov lastnih sredstev Evropske unije in Uredbe Sveta (EU, Euratom) št. 609/2014 z dne 26. maja 2014 o načinih in postopkih za dajanje tradicionalnih lastnih sredstev ter lastnih sredstev iz naslovov DDV in BND na razpolago ter ukrepov za zagotavljanje denarnih sredstev ⁽²⁾, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (EU, Euratom) 2016/804 z dne 17. maja 2016 ⁽³⁾,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (EGS, Euratom) št. 1553/89 z dne 29. maja 1989 o dokončni enotni ureditvi zbiranja lastnih sredstev, pridobljenih iz davka na dodano vrednost ⁽⁴⁾, kakor je bila nazadnje spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 807 (2003) z dne 14. aprila 2003 ⁽⁵⁾,

ob upoštevanju prejšnjih mnenj Evropskega računskega sodišča o sistemu virov lastnih sredstev EU ⁽⁶⁾,

ob upoštevanju informativnega dokumenta Evropskega računskega Sodišča o prihodnosti financ EU ⁽⁷⁾,

⁽¹⁾ UL L 168, 7.6.2014, str. 105.

⁽²⁾ UL L 168, 7.6.2014, str. 29 in 39.

⁽³⁾ UL L 132, 21.5.2016, str. 85.

⁽⁴⁾ UL L 155, 7.6.1989, str. 9.

⁽⁵⁾ UL L 122, 16.5.2003, str. 36.

⁽⁶⁾ Mnenja št. 7/2015 (UL C 5, 8.1.2016, str. 1), št. 7/2014 (UL C 459, 19.12.2014, str. 1), št. 2/2012 (UL C 112, 18.4.2012, str. 1), št. 2/2008 (UL C 192, 29.7.2008, str. 1), št. 2/2006 (UL C 203, 25.8.2006, str. 50), št. 4/2005 (UL C 167, 7.7.2005, str. 1) in št. 7/2003 (UL C 318, 30.12.2003, str. 1).

⁽⁷⁾ Informativni dokument z naslovom *Future of EU finances: reforming how the EU budget operates*, 15. februar 2018.

ob upoštevanju informativnega dokumenta Evropskega računskega sodišča o večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027 ⁽⁸⁾,

ob upoštevanju končnega poročila in priporočil skupine na visoki ravni za lastna sredstva o prihodnjem financiranju EU, ki so bila objavljena decembra 2016 ⁽⁹⁾,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Evropski svet je na zasedanju dne 24. in 25. marca 1999 med drugim sprejel sklep ⁽¹⁰⁾, da mora biti sistem virov lastnih sredstev EU pravičen, pregleden, stroškovno učinkovit in preprost ter mora temeljiti na merilih, ki najbolje izražajo sposobnost prispevanja vsake posamezne države članice.
- (2) Evropski svet je na zasedanju dne 15. in 16. decembra 2005 med drugim dosegel dogovor ⁽¹¹⁾, naj ureditev virov lastnih sredstev temelji na splošnem cilju pravičnosti, naj ta ureditev zagotovi, da se nobeni državi članici ne naloži preveliko proračunsko breme glede na njeno sorazmerno blaginjo, ter naj se v okviru teh ureditev uvedejo ustrezne določbe, ki bodo obravnavale posamezne države članice.
- (3) Evropski svet je na zasedanju 7. in 8. februarja 2013 pozval, naj se nadaljuje delo v zvezi s predlogom Komisije o novem viru lastnih sredstev iz naslova DDV, da bi bil čim bolj enostaven in pregleden, da bi se okrepila povezava s politiko EU na področju DDV in dejanskimi prejemki iz naslova DDV ter zagotovila enaka obravnava davkoplačevalcev v vseh državah članicah ⁽¹²⁾.
- (4) Decembra 2013 so Svet, Evropski parlament in Komisija sprejeli skupno izjavo, v kateri so navedli, da je pri vprašanju lastnih sredstev potrebno dodatno delo in da bo sklicana medinstitucionalna skupina na visoki ravni, ki bo izvedla splošni pregled sistema ⁽¹³⁾.
- (5) V „scenariju 5: Storiti veliko več skupaj“ iz Bele knjige o prihodnosti Evrope ⁽¹⁴⁾, ki jo je objavila Komisija, je navedeno, da bi bilo treba proračun EU bistveno posodobiti in povečati ter ga podpreti z lastnimi sredstvi.
- (6) V dokumentu Razmislek Komisije o prihodnosti financ EU ⁽¹⁵⁾ je poudarjeno, da je trenutni pristop financiranja prezapleten, nepregleden in poln kompleksnih popravnih mehanizmov in da bi v prihodnosti moral biti sistem enostaven, pošten in pregleden.
- (7) Resolucija o reformi sistema virov lastnih sredstev, ki jo je Evropski parlament sprejel marca 2018, je opozorila na pomanjkljivosti pri tem, kako se proračun EU trenutno financira, in pozvala k daljnosežnim reformam. Prav tako je pozvala zlasti k uvedbi novih, različnih kategorij virov lastnih sredstev in ukinitvi vseh popravkov ⁽¹⁶⁾ –

SPREJELO NASLEDNJE MNENJE:

POVZETEK

I. Sistem financiranja proračuna EU ni bil temeljito reformiran vse od leta 1988. Tri glavne kategorije prihodkov (tradicionalna lastna sredstva, lastna sredstva iz naslova davka na dodano vrednost (DDV) in lastna sredstva iz naslova bruto nacionalnega dohodka (BND)) so v zadnjih 30 letih zagotavljale splošno stabilnost in zadostnost zbranih sredstev. Evropska komisija je za novi večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027 predlagala spremembo tega sistema financiranja z:

— reformiranjem obstoječih virov lastnih sredstev, ki bodo predstavljala 87 % prihodkov EU: ohranitvijo tradicionalnih lastnih sredstev, vendar z nižjo stopnjo stroškov pobiranja, ohranitvijo vira lastnih sredstev iz naslova BND ter poenostavitvijo vira lastnih sredstev iz naslova DDV,

⁽⁸⁾ Predlog Komisije za večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027, informativni dokument, 10. julij 2018.

⁽⁹⁾ Dokument z naslovom *Future Financing of the EU – Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources (HLGOR) on the future financing of the EU*, objavljen decembra 2016.

⁽¹⁰⁾ Glej Bilten EU 3-1999.

⁽¹¹⁾ Glej odstavek 6 sklepov predsedstva (dokument Sveta 15914/1/05, REV 1, CONCL 3 z dne 30. januarja 2006), ki se sklicuje na dokument Sveta 15914/05 CADREFIN 268 z dne 19. decembra 2005, zlasti na odstavek 77 dokumenta.

⁽¹²⁾ Sklepi Evropskega sveta z zasedanja dne 7./8. februarja 2013 (večletni finančni okvir), EUCO 37/13.

⁽¹³⁾ Skupna izjava o virih lastnih sredstev, Svet Evropske unije, medinstitucionalna zadeva: 2011/0177 (APP).

⁽¹⁴⁾ COM(2017) 2025 final z dne 1. marca 2017.

⁽¹⁵⁾ COM(2017) 358 final z dne 28. junija 2017.

⁽¹⁶⁾ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 14. marca 2018 o reformi sistema virov lastnih sredstev Evropske unije (2017/2053(INI)).

- uvedbo „košarice“ treh novih virov lastnih sredstev, ki bodo skupaj predstavljali 12 % prihodkov EU: prvega iz naslova deleža skupne konsolidirane osnove za davek od dohodkov pravnih oseb (CCCTB), drugega iz naslova deleža prihodkov od dražb v sistemu Evropske unije za trgovanje z emisijami in tretjega iz naslova nacionalnega prispevka za odpadno plastično embalažo, ki se ne reciklira,
 - postopno odpravo popravkov, ki veljajo v sedanjem sistemu, in
 - povečanjem zgornjih meja lastnih sredstev zaradi odprave posledic brexita in vključitve Evropskega razvojnega sklada (ERS) v proračun EU ter kritja finančnih obveznosti, povezanih s posojili ali finančnimi instrumenti, za katere jamči proračun EU.
- II. V predlaganem novem sistemu financiranja EU so bila upoštevana številna ključna načela reforme, vendar ne vsa. Poleg tega novi sistem odpravlja nekatere od slabosti, ki jih je Sodišče ugotovilo pri svojem preteklem delu o obstoječem sistemu virov lastnih sredstev. Sodišče meni, da je predlagani sistem financiranja EU še vedno zapleten.
- III. Sodišče je ocenilo predlog Komisije in ugotovilo naslednje glavne probleme:
- predlagano znižanje stroškov pobiranja tradicionalnih lastnih sredstev ni bilo utemeljeno s študijo, ki bi zagotovila zanesljive ocene stroškov, ki jih imajo carinski organi pri pobiranju carin,
 - predlagan poenostavljen vir lastnih sredstev iz naslova DDV vključuje predpostavke o transakcijah, obdavčenih po splošni stopnji, ki se ne skladajo z nekaterimi koraki izračuna, kot ga je opisala Komisija,
 - uporaba vira lastnih sredstev iz naslova CCCTB bo odvisna od tega, kdaj bo Svet sprejel direktivo o tem davku in kdaj jo bodo države članice prenesle v svojo zakonodajo. V najboljšem primeru ga bo mogoče postopoma uvesti šele več let po začetku novega večletnega finančnega okvira,
 - sistem EU za trgovanje z emisijami je pomembno orodje za izvajanje politik EU na področju podnebja in okolja. Vendar pa predlagani vir lastnih sredstev, ki temelji na sistemu EU za trgovanje z emisijami, ne ustvarja dodatne spodbude za države članice, da bi zmanjšale emisije toplogrednih plinov. Poleg tega to ni stabilen vir sredstev, saj so dražbene cene pravic do emisij toplogrednih plinov zelo spremenljive,
 - vir lastnih sredstev iz naslova odpadne plastične embalaže države članice spodbuja k povečanju recikliranja plastike. Sodišče pa je kljub temu ugotovilo, da bi bilo treba izboljšati kakovost podatkov za izračun tega vira lastnih sredstev,
 - postopno opuščanje popravkov je korak v smeri izvajanja bolj preglednega in manj zapletenega sistema. V skladu s predlogom Komisije bodo popravki ukinjeni leta 2026,
 - pri predlaganih novih virih lastnih sredstev bi se lahko pojavile omejitve glede revizijskih pooblastil Sodišča v zvezi z viroma iz naslova CCCTB in odpadne plastične embalaže. Obstaja tveganje, da bi to lahko vplivalo na možnosti revizije in tako tudi na zagotavljanje odgovornosti.
- IV. Sodišče priporoča, naj zakonodajna organa zaprosita Komisijo, naj čim prej opravi naslednje:
- (a) ponovno pregleda zakonodajne predloge. V zvezi z novimi viri lastnih sredstev naj Komisija:
- skrbno oceni verjetnost, da se bo vir lastnih sredstev iz naslova CCCTB uporabljal v naslednjem večletnem finančnem okviru;
 - v svojem predlogu pojasni, da vir lastnih sredstev, ki temelji na sistemu EU za trgovanje z emisijami, državam članicam ne daje dodatnih spodbud za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, in analizira učinek nestabilnosti tega vira lastnih sredstev,
 - pozorno preuči, koliko bi se lahko zaradi vedenjskih sprememb gospodinjstev in gospodarskih subjektov zmanjšali zneski, zbrani v okviru lastnih sredstev iz naslova odpadne plastične embalaže;
- (b) ponovno preuči predlog o poenostavljenem viru lastnih sredstev iz naslova DDV in ga spremeni, če se ga odloči obdržati.

UVOD

1. Sistem financiranja proračuna EU ni bil temeljito reformiran vse od leta 1988. Tri glavne kategorije prihodkov (tradicionalna lastna sredstva, lastna sredstva iz naslova davka na dodano vrednost (DDV) in lastna sredstva iz naslova bruto nacionalnega dohodka (BND)) so v zadnjih 30 letih zagotavljale splošno stabilnost in zadostnost zbranih sredstev. Vendar prav tako ohranjajo vtis, da so nacionalni prispevki v proračun EU za države članice zgolj stroškovni dejavnik. Zato so se lahko nekatere države članice pogodile za poprave in znižanja, da bi zmanjšale svoja proračunska neravnovesja.

2. Leta 2011 je Komisija predlagala poenostavitev vira lastnih sredstev iz naslova DDV in oblikovanje novega vira lastnih sredstev iz naslova davka na finančne transakcije. S tem predlogom se je strinjal tudi Evropski parlament. Doseženo je bilo sicer široko soglasje o nujnosti reforme, vendar države članice niso mogle doseči soglasja za sprejetje predloga.

3. Skupina na visoki ravni za lastna sredstva je bila ustanovljena kot del končnega dogovora o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020. V svojem končnem poročilu, izdanem leta 2016, je priporočila uvedbo novih kategorij lastnih sredstev, ki bodo tesneje povezane s politikami EU, in ukinitve popravilnih mehanizmov. V dokumentu Razmislek Komisije o prihodnosti financ EU so bila določena ključna načela za reformo lastnih sredstev, pri čemer so bila upoštevana priporočila skupine na visoki ravni za lastna sredstva glede:

- (a) preglednosti;
- (b) enostavnosti;
- (c) stabilnosti;
- (d) skladnosti s cilji politik EU;
- (e) vpliva na konkurenčnost in trajnostno rast ter
- (f) pravične porazdelitve med državami članicami.

4. Predlog Komisije za večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027 ⁽¹⁷⁾ ponuja priložnost za posodobitev finančnega okvira EU, in sicer iz več razlogov. EU se sooča s potrebo po financiranju novih evropskih politik, ki jih ni mogoče učinkovito ali uspešno uresničiti z nacionalno porabo. Tudi zaradi proračunskih posledic izstopa Združenega kraljestva iz EU bo potrebna reforma prihodkovne strani proračuna.

5. Po mnenju Komisije se s porabo EU ustvarjajo evropske javne dobrine, od katerih imajo koristi vse države članice. Koristi zaradi stabilnosti, miru, skupnih vrednot in enotnega trga niso vidne v izračunu neto bilanc stanja. Prihodnji večletni finančni okvir bi bilo treba oblikovati po načelu evropske dodane vrednosti. Poleg tega bi morale biti v dobro zasnovanem in sodobnem proračunu EU vse države članice neto prejemnice ⁽¹⁸⁾.

6. Kot je navedeno v obrazložitvenem memorandumu predloga Sklepa Sveta o sistemu virov lastnih sredstev je Komisija za obdobje 2021–2027 predlagala:

- (a) reformiranje nekaterih obstoječih virov lastnih sredstev:
 - (i) ohranitev tradicionalnih lastnih sredstev iz naslova carin, vendar z nižjo stopnjo stroškov pobiranja;
 - (ii) ohranitev vira lastnih sredstev iz naslova BND;
 - (iii) poenostavitev vira lastnih sredstev iz naslova DDV;
- (b) uvedbo košarice treh novih virov lastnih sredstev:
 - (i) vir lastnih sredstev iz naslova CCCTB;

⁽¹⁷⁾ Predlog uredbe Sveta o večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027 (COM(2018) 322 final z dne 2. maja 2018).

⁽¹⁸⁾ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z naslovom Nov in sodoben večletni finančni okvir, s katerim bo lahko EU učinkovito uresničevala svoje prioritete po letu 2020 (COM(2018) 98 final z dne 14. februarja 2018).

- (ii) vir lastnih sredstev na podlagi sistema Evropske unije za trgovanje z emisijami;
- (iii) vir lastnih sredstev iz naslova odpadne plastične embalaže;
- (c) postopno odpravo popravkov;
- (d) povečanje zgornjih meja lastnih sredstev.

PRVI DEL: SPLOŠNE PRIPOMBE

7. Predlog Komisije za reformo financiranja EU se sklicuje na končno poročilo skupine na visoki ravni za lastna sredstva in ključna načela, določena v dokumentu Razmislek o prihodnosti financ EU (glej odstavek 3). Vendar pri pripravi tega predloga ni bila opravljena celovita in dokumentirana ocena učinka, ki bi bila tudi objavljena ⁽¹⁹⁾.

8. Komisija ocenjuje, da bodo ime predlagane spremembe prihodnjega proračuna EU v primerjavi z obstoječim sistemom naslednji učinek (glej **slika 1**):

- lastna sredstva iz naslova BND se bodo zmanjšala za 13 odstotnih točk,
- uvedeni bodo trije novi viri lastnih sredstev (na podlagi CCCTB, sistema EU za trgovanje z emisijami in odpadne plastične embalaže), ki bodo predstavljali 12 %,
- nekoliko se bo povečal (poenostavljeni) vir lastnih sredstev iz naslova DDV,
- drugi viri (tradicionalna lastna sredstva in drugi prihodki) bodo na splošno ostali stabilni.

Nacionalni prispevki ⁽²⁰⁾ bodo (po ocenah Komisije) predstavljali približno 84 % prihodkov, kar je enako kot v sedanjem sistemu financiranja EU (83 % v proračunu za leto 2018).

Slika 1

Ocena Komisije v zvezi s predlaganimi spremembami prihodnjega proračuna EU v primerjavi s sedanjim

Lastna sredstva	Proračun za leto 2018			Ocenjeno letno povprečje 2021–2027		
	v milijardah EUR	% skupnih prihodkov		v milijardah EUR	% skupnih prihodkov	
Tradicionalna lastna sredstva	23	16		26	15	
(Poenostavljena) lastna sredstva iz naslova DDV	17	12	Prispevki držav članic: 120 milijard EUR (83 % skupnih prihodkov)	25	14	Prispevki držav članic: 150 milijard EUR (84 % skupnih prihodkov)
Lastna sredstva iz naslova BND	103	71		103	58	
Lastna sredstva iz naslova CCCTB	—	—		12	6	
Lastna sredstva iz naslova sistema EU za trgovanje z emisijami	—	—		3	2	
Lastna sredstva iz naslova odpadne plastične embalaže	—	—		7	4	
Lastna sredstva skupaj	143	99		176	99	

⁽¹⁹⁾ V skladu s smernicami za boljše pravno urejanje (SWD (2017) 350 final z dne 7. maja 2017) je treba v primeru znatnih gospodarskih, okoljskih ali socialnih učinkov opraviti oceno učinka (str. 15).

⁽²⁰⁾ Nacionalni prispevki so neposredna plačila iz proračunov držav članic. Vključujejo vse vire lastnih sredstev razen tradicionalnih lastnih sredstev.

Lastna sredstva	Proračun za leto 2018			Ocenjeno letno povprečje 2021–2027		
	v milijardah EUR	% skupnih prihodkov		v milijardah EUR	% skupnih prihodkov	
Prihodki, ki niso lastna sredstva	2	1		2	1	
Prihodki skupaj	145	100		178	100	

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi obrazložitvenega memoranduma predloga Sklepa Sveta o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije.

Vpoklicne stopnje lastnih sredstev

9. V sedanjem sistemu je vpoklicna stopnja⁽²¹⁾, ki se uporablja za lastna sredstva iz naslova DDV, določena v Sklepu Sveta. Za tradicionalna lastna sredstva ni vpoklicne stopnje, dejanska vpoklicna stopnja za lastna sredstva iz naslova BND pa se določi vsako leto zaradi zagotavljanja uravnoteženosti proračuna.

10. Da bi se lahko v obdobju večletnega finančnega okvira spremenila kombinacija lastnih sredstev, ne da bi bila zato potrebna sprememba Sklepa Sveta o sistemu virov lastnih sredstev, Komisija predvideva dva sklopa vpoklicnih stopenj za vsako od kategorij lastnih sredstev, razen za BND (glej **sliko 2**): najvišjo stopnjo v svojem predlogu Sklepa Sveta in vpoklicno stopnjo, ki naj bi se uporabljala (na nižji ravni), v svojem predlogu Uredbe Sveta o izvajanju navedenega sklepa (glej odstavke 21, 27, 35 in 39). Ta pristop zagotavlja dodatno fleksibilnost pri načinu financiranja proračuna EU.

Slika 2

Najvišje vpoklicne stopnje in vpoklicne stopnje, ki naj bi se uporabljale

Lastna sredstva	Najvišja vpoklicna stopnja, kot je določena v predlogu Sklepa Sveta o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije	Vpoklicna stopnja, ki naj bi se uporabljala, kot je določena v predlogu Uredbe Sveta o določitvi izvedbenih ukrepov za sistem virov lastnih sredstev Evropske unije
(Poenostavljen) vir lastnih sredstev iz naslova DDV % od osnove za DDV, obdavčene po splošni stopnji	2	1
Vir lastnih sredstev iz naslova CCCTB % od deleža obdavčljivega dobička, pripisa- nega vsaki državi članici	6	3
Vir lastnih sredstev iz naslova sistema EU za trgovanje z emisijami % prihodkov, ustvarjenih s prodajo pravic do emisij na dražbi, in tržne vrednosti pre- hodnih brezplačnih pravic za modernizacijo energetskega sektorja	30	20

⁽²¹⁾ Vpoklicna stopnja je stopnja na enoto (izražena kot odstotek ali vrednost), ki velja za agregate, ki se uporabljajo kot podlaga za izračun lastnih sredstev.

Lastna sredstva	Najvišja vpoklicna stopnja, kot je določena v predlogu Sklepa Sveta o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije	Vpoklicna stopnja, ki naj bi se uporabljala, kot je določena v predlogu Uredbe Sveta o določitvi izvedbenih ukrepov za sistem virov lastnih sredstev Evropske unije
Vir lastnih sredstev iz naslova odpadne plastične embalaže Osnova za izračun bi bila teža nereciklirane odpadne plastične embalaže	1,00 EUR na kilogram	0,80 EUR na kilogram

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij Komisije.

Izvedbene določbe

11. Predlog Komisije za Uredbo Sveta o načinih in postopkih za dajanje lastnih sredstev iz naslovov skupne konsolidirane osnove za davek od dohodkov pravnih oseb, sistema Evropske unije za trgovanje z emisijami in odpadne plastične embalaže, ki se ne reciklira, na razpolago ter ukrepov za zagotavljanje denarnih sredstev je pripravljen dodatno k Uredbi Sveta (EU, Euratom) št. 609/2014 ⁽²²⁾, ki se bo še naprej uporabljala za obstoječe vire lastnih sredstev.

12. Ta predlog vključuje več sklicev na navedeno Uredbo (EU, Euratom) št. 609/2014, posodobljene zahteve pa bodo pomenile dve različni uredbi o virih lastnih sredstev. Sodišče meni, da bi bil sistem z eno samo uredbo z izčrpnim sklopom določb o lastnih sredstvih preprostejši in preglednejši (glej **Prilogo I**).

DRUGI DEL: SPECIFIČNE PRIPOMBE

13. V nadaljevanju Sodišče navaja svoje specifične pripombe o reformiranem sistemu financiranja EU. Ocenilo je zlasti:

- stopnjo kompleksnosti sistemov Komisije za upravljanje,
- kakovost podatkov in modelov, ki so bili uporabljeni kot osnova za predloge,
- stabilnost sredstev, ki naj bi se pobirala,
- preglednost pri letnem izračunu prispevkov držav članic in
- možnost, da bi Sodišče dajalo zagotovilo na podlagi zadostnega revizijskega dela (možnost revizije).

Povzetek ocene Sodišča glede na zgoraj našeta merila je prikazan na **sliki 3**.

Slika 3

Ocena Sodišča glede primernosti posameznih virov lastnih sredstev, zajetih v reformo, ki jo predlaga Komisija

Merila:	Stopnja zapletenosti	Kakovost podatkov in modelov	Stabilnost sredstev	Preglednost	Možnost revizije
Lastna sredstva iz naslova:					
poenostavljenega DDV	majhna	majhna (glej odstavek 22)	velika	velika	srednja

⁽²²⁾ Uredba Sveta (EU, Euratom) št. 609/2014 z dne 26. maja 2014 o načinih in postopkih za dajanje tradicionalnih lastnih sredstev ter lastnih sredstev iz naslovov DDV in BND na razpolago ter ukrepov za zagotavljanje denarnih sredstev (UL L 168, 7.6.2014, str. 39).

Merila:	Stopnja zapletenosti	Kakovost podatkov in modelov	Stabilnost sredstev	Preglednost	Možnost revizije
Lastna sredstva iz naslova:					
EU ETS	majhna	velika	majhna (glej odstavek 37)	srednja	velika
CCCTB	srednja	majhna (glej odstavek 33)	velika	srednja	srednja (glej odstavek 30)
odpadne plastične embalaže	srednja	majhna (glej odstavek 40)	srednja	velika	srednja (glej odstavek 41)
Tradicionalna lastna sredstva	majhna	srednja (glej opombo 24)	velika	velika	srednja
BND	srednja (glej odstavek 18)	srednja (glej odstavek 18)	velika	srednja	srednja (glej opombo 49)

Vir: Evropsko računsko sodišče ob upoštevanju dela, ki ga je opravila skupina na visoki ravni za lastna sredstva (glej odstavka 3 in 7).

Reformiranje nekaterih obstoječih virov lastnih sredstev

Ohranitev carin (tradicionalnih lastnih sredstev), vendar z nižjo stopnjo stroškov pobiranja

14. Tradicionalna lastna sredstva so carinske dajatve, ki se obračunajo na uvoz izdelkov iz držav zunaj EU. V letu 2018 predstavljajo 16 % proračuna EU (23 milijard EUR). Po ocenah Komisije bo njihov prispevek k proračunu EU ostal na enaki ravni: povprečno 15 % letnega proračuna EU (26 milijard EUR) v obdobju 2021–2027. Države članice te dajatve pobirajo v imenu EU in jih dajo na razpolago v proračun EU po odbitku stroškov pobiranja v višini 20 %. Ta stopnja se je v prejšnjih različicah sistema virov lastnih sredstev gibala med 10 % in 25 %.

15. Komisija ocenjuje, da so zadržani stroški pobiranja trenutno višji kot dejanska poraba držav članic za skrbno izterjavo carinskih dajatev. Poudarja tudi, da se pobrani zneski in intenzivnost nadzora med državami članicami precej razlikujejo in da se zneski, ki se zadržijo kot stroški pobiranja, ne porabijo vedno za carinske dejavnosti⁽²³⁾. Zato je Komisija predlagala zmanjšanje stopnje na prvotno raven 10 %.

16. Tradicionalna lastna sredstva so pristna lastna sredstva in zanesljiv vir prihodkov EU⁽²⁴⁾. Kljub temu Sodišče ugotavlja, da Komisija predlagane stopnje 10 % ni utemeljila s študijo, ki bi zagotovila zanesljive ocene stroškov, ki jih imajo carinski organi držav članic pri pobiranju carin⁽²⁵⁾.

⁽²³⁾ Visoka stopnja stroškov pobiranja se je dojemala kot prikrit popust za nekatere države članice, kot je navedeno tudi v končnem poročilu skupine na visoki ravni za lastna sredstva, str. 40.

⁽²⁴⁾ Utaja carinskih dajatev vpliva na pobiranje tradicionalnih lastnih sredstev. Sodišče je vprašanje izpada carin (tj. razlike med pričakovanimi carinskimi prihodki in dejansko pobranimi zneski) preučilo v Posebnem poročilu št. 19/2017 – Uvozni postopki: pomanjkljivosti v zakonodajnem okviru in neuspešno izvajanje negativno vplivajo na finančne interese EU. Glej tudi letno poročilo Sodišča za leto 2017.

⁽²⁵⁾ Sodišče je v mnenju št. 2/2012 že poudarilo, da ni bilo študije na ravni EU, ki bi zagotovila zanesljive ocene o dejanskih stroških, ki jih imajo carinski organi pri pobiranju carin in dajanju tradicionalnih lastnih sredstev na razpolago.

Ohranitev vira lastnih sredstev iz naslova BND

17. Lastna sredstva iz naslova BND so trenutno glavni vir prihodkov EU (103 milijarde EUR ali 71 % proračuna EU za leto 2018). Po ocenah Komisije se bo njihov prispevek k proračunu EU v obdobju 2021–2027 zmanjšal na povprečno 58 % letnega proračuna EU (103 milijarde EUR). Sredstva se izračunajo tako, da se od BND držav članic odmerijo zneski po enotni stopnji. Ta stopnja se določi kot odstotek letnih napovedi BND, tako da se v celoti pokrije tisti del proračuna, ki se ne financira iz tradicionalnih lastnih sredstev, lastnih sredstev iz naslova DDV in drugih prihodkov. Lastna sredstva iz naslova BND so zato izravnalni element proračuna EU.

18. Sodišče je v svojih prejšnjih mnenjih⁽²⁶⁾ že poudarilo velika tveganja, povezana z zapletenostjo pri zbiranju statističnih agregatov BND in s tem povezanimi sistemi upravljanja, pa tudi pomanjkanje preglednosti pri izračunu teh lastnih sredstev. Zaradi večletnega cikla preverjanja, ki ga opravlja Komisija, in upravljanja pridržkov revizija podatkov o BND, uporabljenih za izračun lastnih sredstev, traja zelo dolgo. Posledično so še več kot 10 let po izračunu nacionalnih prispevkov možni njihovi popravki, države članice pa se soočajo s proračunsko negotovostjo⁽²⁷⁾.

19. Sodišče se strinja, da lastna sredstva iz naslova BND zagotavljajo splošno stabilnost sistema financiranja EU. Vendar je v svojih letnih poročilih za leti 2016 in 2017 opozorilo, da je potrebno dodatno delo za zagotovitev, da se bodo določeni pojavi, povezani z globalizacijo (kot je preselitev večnacionalnih podjetij), pravilno evidentirali v nacionalnih računih. Komisija je to v svojih predlogih upoštevala in se zaveda, da nedavne ekonomske spremembe prinašajo izzive za nacionalne organe pri ustreznem merjenju BND. Zaradi tega se prispevki držav članic iz naslova BND izračunajo z uporabo podatkov, ki morda v tem pogledu niso povsem zanesljivi.

Poenostavitev vira lastnih sredstev iz naslova DDV

20. V sedanjem sistemu prihaja zaradi procesa harmonizacije osnov za DDV držav članic do številnih popravkov in nadomestil. Tudi izračun ponderirane povprečne stopnje je zapleten. Ta lastna sredstva predstavljajo 12 % proračuna EU v letu 2018 (17 milijard EUR), njihov prispevek pa naj bi se po ocenah Komisije v obdobju 2021–2027 povečal na povprečno 14 % letnega proračuna EU (25 milijard EUR).

21. Predlagana poenostavitev temelji na treh korakih:

- (a) osredotočanju na dobave, obdavčene po splošni stopnji DDV,
- (b) poenostavitvi postopka za izračun osnov za DDV z uporabo poenostavljenih predpostavk, ki temeljijo na prejemkih, obdavčenih po splošni stopnji, in
- (c) uporabi enotne vpoklicne stopnje za osnove, obdavčene po splošni stopnji⁽²⁸⁾, zaradi pridobitve lastnih sredstev.

22. Preučitev predlagane metodologije, ki jo je opravilo Sodišče, je pokazala, da se predpostavke, ki jih je Komisija uporabila za izračun poenostavljenih prispevkov iz naslova DDV, ne skladajo z zgoraj navedenima korakoma (a) in (b). V **Prilogi II** je opisana podrobna preučitev sedanjega in predlaganega novega sistema za izračun lastnih sredstev iz naslova DDV⁽²⁹⁾.

23. Kot je bilo že poudarjeno v mnenju št. 2/2012, je Sodišče že večkrat izrazilo pripombe glede lastnih sredstev iz naslova DDV zaradi zapletenosti njihovega izračunavanja⁽³⁰⁾ ter zaradi dejstva, da ni neposredne povezave z davčno osnovo. V novem predlogu Komisije za lastna sredstva iz naslova DDV je izračun poenostavljen, še vedno pa ni nobene neposredne povezave z davčno osnovo. Tako povezavo bi se lahko dobilo tako, da bi se uporabilo vpoklicno stopnjo neposredno za prejemke iz naslova DDV⁽³¹⁾.

⁽²⁶⁾ Glej opombo 6.

⁽²⁷⁾ Glej Posebno poročilo št. 11/2013 z naslovom „Zagotavljanje pravih podatkov o bruto nacionalnem dohodku: bolj strukturiran in bolj osredotočen pristop bi izboljšal uspešnost preverjanja Komisije“ ter letno poročilo Sodišča za leto 2014.

⁽²⁸⁾ V predlogu Uredbe Sveta o določitvi izvedbenih ukrepov za sistem virov lastnih sredstev Evropske unije je določena enotna stopnja v višini 1 %. V predlogu Sklepa Sveta o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije je navedeno, da dejanska vpoklicna stopnja ne sme presegati 2 %.

⁽²⁹⁾ Po informacijah Komisije je bilo to metodologijo izračunavanja novih lastnih sredstev treba uporabiti zaradi pomanjkanja razpoložljivih podatkov o razčlenitvi prejemkov po stopnji DDV.

⁽³⁰⁾ V svojem letnem poročilu za leto 2017 je Sodišče poročalo o slabostih pri preverjanju lastnih sredstev iz naslova DDV, ki ga opravlja Komisija, zlasti v zvezi z izračunom ponderirane povprečne stopnje.

⁽³¹⁾ Utaja DDV vpliva na izračun tako sedanjih kot predlaganih lastnih sredstev na podlagi tega davčnega agregata. Sodišče je to „vrzel pri pobiranju DDV“ preučilo v Posebnem poročilu št. 24/2015 – Boj proti goljufijam na področju DDV znotraj Skupnosti: potrebnih je več ukrepov.

Košarica novih virov lastnih sredstev

24. Komisija je predlagala uvedbo „košarice“ treh novih virov prihodkov. Pristop na podlagi „košarice“ je namenjen zagotavljanju pristnih lastnih sredstev, ki bodo povezana s ključnimi politikami EU, zlasti podnebnimi spremembami, okoljsko politiko, strategijo v zvezi s plastiko, krožnim gospodarstvom in enotnim trgom. Vendar so predlagani novi viri prihodkov dejansko nacionalni prispevki, samo dva (lastna sredstva iz naslova CCCTB in odpadne plastične embalaže) od treh pa bodo morda vplivala na izvajanje politik EU (glej odstavek 26 in 42).

25. Komisija meni, da za izvajanje prenovljenega sistema ne bodo potrebne dodatne proračunske odobritve ali osebje, zlasti v zvezi z novimi viri lastnih sredstev. Vendar ta ocena ni bila utemeljena z nobeno podrobno študijo.

Lastna sredstva iz naslova CCCTB

26. Globalizacija in vse večja vloga digitalnih podjetij sta izziv za nacionalne davčne organe. V zadnjih letih je porast neopredmetenih sredstev omogočil enostavno mobilnost kapitala, razprava pa se je preusmerila na neustreznost nacionalnih okvirov obdavčitve za ustrezno obravnavo teh sprememb. Razprave v Svetu o projektu uvedbe CCCTB so se začele leta 2011, Komisija pa je v svojem akcijskem načrtu, objavljenem junija 2015⁽³²⁾, predlagala vzpostavitev postopnega pristopa k vseevropskemu sistemu obdavčitve dohodkov pravnih oseb. Komisija je oktobra 2016 sočasno predložila dva zakonodajna predloga:

- (a) v prvi fazi predlog Direktive Sveta o skupni osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb (CCCTB)⁽³³⁾, da se zagotovi ustrezen izračun davčne osnove za podjetja in stalne poslovne enote v EU, in
- (b) v drugi fazi predlog Direktive Sveta o CCCTB⁽³⁴⁾, da se zagotovi ustrezna obravnava procesa konsolidacije in drugih s tem povezanih vprašanj⁽³⁵⁾.

27. Če bo Svet sprejel zakonodajna predloga in ju bodo države članice ratificirale, bo obdavčitev na podlagi CCCTB obvezna za velike družbe, ki izpolnjujejo nekatere zahteve glede pravne oblike, obdavčenja, konsolidacije subjektov in skupinskega praga (prihodki v višini 750 milijonov EUR v letu pred zadevnim finančnim letom). Predlagana nova lastna sredstva, ki temeljijo na tem davku, se izračunajo z uporabo vpoklicne stopnje v višini 3 %⁽³⁶⁾ na obdavčljivi dobiček večnacionalnih družb ali skupin.

28. Družbe, ki ne izpolnjujejo vseh teh meril, se lahko prostovoljno odločijo, da bodo obdavčene s tem davkom namesto z nacionalnimi davki od dohodkov pravnih oseb držav članic. Vendar bo vrednost njihovih prihodkov izključena iz osnove, ki se uporabi za izračun lastnih sredstev.

29. Predlog direktive Sveta o CCCTB določa, da mora biti konsolidacijska davčna osnova ob koncu finančnega leta razdeljena med subjekte skupine v različnih državah članicah na podlagi formule, ki daje enako težo (tj. eno tretjino) trem dejavnikom: prodaji, delu (plačilo za delo in število zaposlenih) in sredstvom.

30. Vendar Sodišče opozarja, da je sposobnost posameznih držav članic za preverjanje pravilne razporeditve prihodkov znotraj skupine odvisna od sodelovanja drugih držav članic pri posredovanju podatkov o različnih hčerinskih in matičnih družbah. Dostop Sodišča in Komisije do podrobnih informacij o upravljanju v zvezi z zasebnimi podjetji bo morda omejen.

⁽³²⁾ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z dne 17. junija 2015 – Pravičen in učinkovit sistem obdavčevanja dohodkov pravnih oseb v Evropski uniji: pet ključnih področij za ukrepanje (COM(2015) 302 final).

⁽³³⁾ Predlog Direktive Sveta o skupni osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb (COM(2016) 685 final z dne 25. oktobra 2016).

⁽³⁴⁾ Predlog direktive Sveta o skupni konsolidirani osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb (COM(2016)683 final z dne 25. oktobra 2016).

⁽³⁵⁾ Na primer: reorganizacija skupin, obravnava izgub in nerealiziranega kapitalskega dobička in metoda porazdelitve za razdelitev davčne osnove med države članice.

⁽³⁶⁾ To je enotna stopnja, določena v predlogu uredbe Sveta o določitvi izvedbenih ukrepov za sistem virov lastnih sredstev Evropske unije. V predlogu sklepa Sveta o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije je navedeno, da dejanska vpoklicna stopnja ne sme presegati 6 %.

31. Komisija je v zvezi s CCCTB in odpadno plastično embalažo predlagala, da po 31. juliju šestega leta po danem proračunskem letu sprememb pri izračunu lastnih sredstev ne bi bilo več mogoče upoštevati⁽³⁷⁾. To obdobje, v katerem je prispevke držav članic za določeno leto mogoče spremeniti, se imenuje „obdobje zastaranja“.

32. Sodišče opozarja, da je to obdobje daljše od obdobja, ki se uporablja za lastna sredstva iz naslova DDV in BND, ki traja le štiri leta. Enako velja za obdobje hrambe dokazil⁽³⁸⁾. Ker lahko tako Komisija kot države članice obdobje zastaranja podaljšajo z izrekom pridržkov, v zvezi z novim virom lastnih sredstev na podlagi CCCTB in odpadne plastične embalaže ni finančnih tveganj za proračun EU (glej **Prilogo I**).

33. Ker direktivi o CCTB in CCCTB dve leti od datuma, ko sta bila predložena predlaga zanju, še nista bili sprejeti, bo ta vir v najboljšem primeru postopoma uveden šele več let po začetku novega večletnega finančnega okvira. Po ocenah Komisije se bo z lastnimi sredstvi iz naslova CCCTB v obdobju 2021–2027 financiralo povprečno 6 % letnega proračuna EU (12 milijard EUR)⁽³⁹⁾.

Lastna sredstva iz naslova sistema EU za trgovanje z emisijami

34. S Pariškim sporazumom, ki je bil sprejet decembra 2015, se je EU zavezala k zmanjšanju emisij toplogrednih plinov za vsaj 40 % do leta 2030 (v primerjavi z letom 1990). Sistem EU za trgovanje z emisijami je eden od glavnih instrumentov⁽⁴⁰⁾ za doseganje teh ciljev zmanjšanja emisij. EU je s svojim sistemom za trgovanje z emisijami določila meje skupnih emisij za nekatere sektorje oskrbe z energijo, energetsko intenzivne industrijske sektorje in polete v Evropskem gospodarskem prostoru ter ustvarila trg za kvote emisij, s čimer je določila ceno za ogljik. Sistem zagotavlja omejitve (zgornje meje) emisij. Podjetja prejmejo ali kupijo pravice do emisij, s katerimi lahko trgujejo. V **okviru 1** je predstavljen sistem EU za trgovanje z emisijami⁽⁴¹⁾.

Okvir 1 – Pregled sistema EU za trgovanje z emisijami

Sistem EU za trgovanje z emisijami deluje po načelu „zgornje meje in trgovanja“. Skupna količina toplogrednih plinov, ki jih lahko v večletnem obdobju izpustijo elektrarne, tovarne in druga podjetja, ki so zajeta v sistem, je omejena z zgornjo mejo, določeno na ravni EU. Podjetja znotraj te zgornje meje prejmejo ali kupijo pravice do emisij, s katerimi lahko trgujejo.

V obdobju 2013–2020 se zgornja meja emisij iz elektrarn in drugih fiksnih naprav zmanjšuje za 1,74 % letno. Od leta 2021 bo letna stopnja zmanjšanja znašala 2,2 %.

S prodajo pravic na dražbi nastajajo prihodki za države članice, ki so v obdobju 2013–2017 pobrale 21,3 milijarde EUR. V skladu z direktivo o EU ETS je treba vsaj 50 % teh prihodkov uporabiti za namene, povezane s podnebjem. Komisija meni, da znaša delež prihodkov iz sistema za trgovanje z emisijami, ki se uporabi za te namene, približno 80 %.

35. Predlagani novi vir lastnih sredstev se izračuna z uporabo vpoklicne stopnje v višini 20 %⁽⁴²⁾ za prihodke od prodaje pravic na dražbi, ki se vrednotijo po poravnalni ceni na dražbi in so na voljo za razdelitev vsem državam članicam na podlagi emisij iz obdobja 2005–2007⁽⁴³⁾. Količine in cene, dosežene na dražbi, se vsakodnevno objavljajo na zadevnih platformah.

⁽³⁷⁾ Člen 13(4) predloga uredbe Sveta (COM(2018) 326 final).

⁽³⁸⁾ Obdobje hrambe dokazil za lastna sredstva iz naslova sistema EU za trgovanje z emisijami in tradicionalna lastna sredstva traja najmanj tri leta.

⁽³⁹⁾ Zaradi omejenih podatkov ta izračun temelji na podatkih za leto 2012 in vključuje vse večnacionalne skupine (vključno s tistimi, ki ne presegajo prihodkovnih pragov, kot so navedeni v odstavku 28).

⁽⁴⁰⁾ Emisije iz sektorjev, ki niso vključeni v EU ETS, so zajete v zavezujočih letnih ciljih v zvezi s toplogrednimi plini na ravni držav članic.

⁽⁴¹⁾ Sodišče je že objavilo poročilo o sistemu EU za trgovanje z emisijami (Posebno poročilo št. 6/2015 – Celovitost in izvajanje sistema EU za trgovanje z emisijami). Več publikacij s tega področja bo objavilo kmalu.

⁽⁴²⁾ To je enotna stopnja, določena v predlogu uredbe Sveta o določitvi izvedbenih ukrepov za sistem virov lastnih sredstev Evropske unije. V predlogu sklepa Sveta o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije je navedeno, da dejanska vpoklicna stopnja ne sme presegati 30 %.

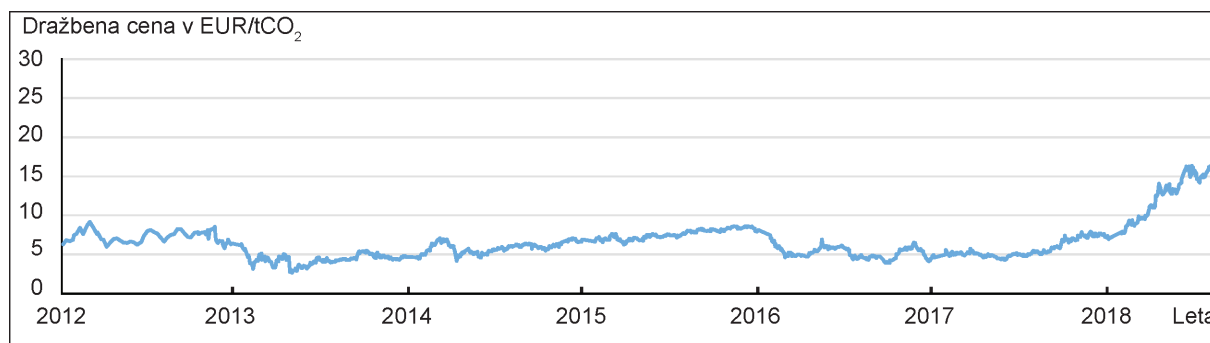
⁽⁴³⁾ Glej člen 10(2)(a) Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL L 275, 25.10.2003, str. 32), kakor je bila spremenjena z Direktivo (EU) 2018/410 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. marca 2018 (UL L 76, 19.3.2018, str. 3) (Direktiva o sistemu trgovanja z emisijami).

36. Sistem EU za trgovanje z emisijami je pomembno orodje za izvajanje politik EU na področju podnebja in okolja. Vendar pa predlagani vir lastnih sredstev, ki temelji na sistemu EU za trgovanje z emisijami, ne ustvarja dodatne spodbude za države članice, da bi zmanjšale emisije toplogrednih plinov.

37. Komisija je navedla, da se bosta po njenih pričakovanjih z lastnimi sredstvi iz naslova sistema EU za trgovanje z emisijami v obdobju 2021–2027 financirala povprečno 2 % letnega proračuna EU (3 milijarde EUR). Kot prikazuje **slika 4**, je končna cena pravic na dražbi ⁽⁴⁴⁾ nestanovitna. Vendar pa to ne bo ogrozilo stabilnosti proračuna, saj lastna sredstva iz naslova sistema EU za trgovanje z emisijami predstavljajo le majhen delež prihodkov EU.

Slika 4

Dražbene cene pravic do emisij, januar 2012–september 2018



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi javno dostopnih informacij na spletni strani dražbene platforme (www.eex.com).

Vir lastnih sredstev iz naslova odpadne plastične embalaže

38. Plastična embalaža predstavlja približno 60 % že uporabljenih plastičnih odpadkov v EU. Komisija je predlagala kot cilj, da bi se do leta 2025 recikliralo vsaj 50 % vse plastične embalaže v EU, do leta 2030 pa več kot polovica. Zastavila je tudi cilj, do mora biti do leta 2030 vsa plastična embalaža, dana na trg EU, vračljiva ali taka, ki jo je enostavno reciklirati ⁽⁴⁵⁾.

39. Prispevek vsake države članice k predlaganemu viru lastnih sredstev za proračun EU bo neposredno sorazmeren s količino odpadne plastične embalaže, ki jo država članica proizvede in ki se ne reciklira. Izračunal se bo tako, da se bo za to količino uporabila vpoklicna stopnja v višini 0,80 EUR za kilogram ⁽⁴⁶⁾.

40. V **okviru 2** sta prikazana vir in kakovost podatkov, ki jih je Komisija uporabila za izračun lastnih sredstev iz naslova odpadne plastične embalaže.

⁽⁴⁴⁾ S spremembami direktive o sistemu za trgovanje z emisijami so bili uvedeni mehanizmi za doseganje večje stabilnosti dražbenih cen. Vseeno pa so te cene odvisne od rezultatov dražbe.

⁽⁴⁵⁾ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Evropska strategija za plastiko v krožnem gospodarstvu (COM(2018) 28 final z dne 16. januarja 2018) in Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o okviru za spremljanje krožnega gospodarstva (COM(2018) 29 final z dne 16. januarja 2018).

⁽⁴⁶⁾ To je enotna stopnja, določena v predlogu Uredbe Sveta o določitvi izvedbenih ukrepov za sistem virov lastnih sredstev Evropske unije. V predlogu sklepa Sveta o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije je navedeno, da dejanska vpoklicna stopnja ne sme presegati 1,00 EUR na kilogram.

Okvir 2 – Vir in kakovost podatkov o odpadni plastični embalaži

O podatkih o proizvodnji embalaže in recikliranju se v skladu s členom 12 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 94/62/ES z dne 20. decembra 1994 o embalaži in odpadni embalaži ⁽⁴⁷⁾ že poroča Komisiji (Eurostatu).

Komisija je predlagala, da bi bilo treba podatke o reciklirani plastični embalaži za nekatere države članice še izboljšati. Pričakuje, da bo to dosegla z novo zakonodajo o odpadkih, ki uvaja stroga in usklajena pravila za izračun. Ta zakonodaja je bila sprejeta maja 2018 ⁽⁴⁸⁾, z njo pa je bila spremenjena zgoraj navedena direktiva. Te spremembe direktive, ki uvajajo stroge in usklajene izračune, je treba v nacionalne zakonodaje prenesti do julija 2020.

41. Sodišče opozarja, da iz razlogov v zvezi s statistično zaupnostjo ⁽⁴⁹⁾ ne more vzpostaviti popolne revizijske sledi, s katero bi bilo dokumentirano zbiranje statističnih podatkov, uporabljenih kot osnova za izračun tega vira lastnih sredstev. Za preverjanje tega vira prihodkov, ki ga bo opravljala Komisija, so bo uporabljal večletni proces kontroliranja, tako kot v primeru lastnih sredstev iz naslova BND (glej odstavek 18).

42. Vir lastnih sredstev iz naslova odpadne plastične embalaže je namenjen spodbujanju držav članic k povečanju recikliranja odpadne plastične embalaže. Zaradi takšne spremembe v ravnanju bi lahko dolgoročno prišlo do zmanjšanja osnove za izračun. Sodišče ugotavlja, da obdobje zastaranja, tako kot pri lastnih sredstvih iz naslova CCCTB, ni usklajeno s tistim, ki velja za lastna sredstva na podlagi DDV in BND (glej odstavka 31 in 32 ter **Prilogo I**).

43. Komisija ocenjuje, da se bodo z lastnimi sredstvi iz naslova odpadne plastične embalaže v obdobju 2021–2027 financirali povprečno 4 % letnega proračuna EU (7 milijard EUR). Te ocene temeljijo na predvidevanju, da bodo vse države članice izpolnile cilje v zvezi z recikliranjem, ki so določeni v direktivah, vendar pri njih ni bila upoštevana zgoraj omenjena morebitna sprememba ravnanja.

Postopna odprava popravkov

44. Na Evropskem vrhu v Fontainebleauju junija 1984 je bilo sklenjeno, da lahko države članice, katerih proračunsko breme je glede na njihovo sorazmerno blaginjo čezmerno, uporabi popravek. Od takrat sistem virov lastnih sredstev vključuje nekatere popravne mehanizme, od katerih ima korist več držav članic. Zaradi tega je financiranje proračuna EU preveč zapleteno in manj pregledno, na kar je Sodišče že opozorilo v svojih preteklih mnenjih ⁽⁵⁰⁾.

45. Trenutni popravni mehanizmi so: popust za Združeno kraljestvo ⁽⁵¹⁾, popusti na popust za Združeno kraljestvo za Nemčijo, Nizozemsko, Avstrijo in Švedsko, pavšalna zmanjšanja plačil lastnih sredstev iz naslova BND za Dansko, Nizozemsko, Avstrijo in Švedsko ter znižane vpoklicne stopnje za DDV za Nemčijo, Nizozemsko in Švedsko.

46. Ena od sprememb, ki jih je Komisija predlagala v okviru reforme sistema financiranja EU, je bila postopna odprava teh popravkov (razen popusta za Združeno kraljestvo, vendar vključno s popusti na popust za Združeno kraljestvo) med letoma 2021 in 2025. Referenčni zneski vseh popravkov za zadevnih pet držav članic ⁽⁵²⁾ bodo temeljili na njihovih izračunih za leto 2020 v okviru sedanjega sistema (ocenjeni so bili na 5,8 milijarde EUR). Vsi popravki se bodo pretvorili v pavšalne zneske in bodo postopno zmanjšani v enakih deležih (17 % na leto).

⁽⁴⁷⁾ UL L 365, 31.10.1994, str. 10.

⁽⁴⁸⁾ Direktiva (EU) 2018/852 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o spremembi Direktive 94/62/ES o embalaži in odpadni embalaži (UL L 150, 14.6.2018, str. 141).

⁽⁴⁹⁾ Statistična zaupnost pomeni „varstvo zaupnih podatkov o posameznih statističnih enotah, pridobljenih neposredno za statistične namene ali posredno od administrativnih ali drugih virov; odraža prepoved uporabe pridobljenih podatkov za nestatistične namene in prepoved njihovega nezakonitega razkritja“. Glej člen 2(1)(e) Uredbe (ES) št. 223/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2009 o evropski statistiki ter razveljavitvi Uredbe (ES, Euratom) št. 1101/2008 Evropskega parlamenta in Sveta o prenosu zaupnih podatkov na Statistični urad Evropskih skupnosti, Uredbe Sveta (ES) št. 322/97 o statističnih podatkih Skupnosti in Sklepa Sveta 89/382/EGS, Euratom, o ustanovitvi Odbora za statistične programe Evropskih skupnosti (UL L 87, 31.3.2009, str. 164).

⁽⁵⁰⁾ Sodišče je v svojih mnenjih št. 2/2012, št. 2/2008 in št. 2/2006 izrazilo zaskrbljenost zaradi zapletenosti in nezadostne preglednosti sedanjega (in preteklega) sistema virov lastnih sredstev, s katerimi se financira proračun EU.

⁽⁵¹⁾ V skladu s predlogom bo popust za Združeno kraljestvo veljal do konca njegovega vplačevanja prispevkov v proračun EU (tj. do leta 2020).

⁽⁵²⁾ Danska, Nemčija, Nizozemska, Avstrija in Švedska.

47. Po mnenju Komisije bi lahko takojšnja odprava popravkov leta 2021 povzročila nenadno povečanje prispevkov za tiste države članice, ki so v preteklosti uspešno uporabljale te popravke. Sodišče meni, da je postopna odprava popravkov korak k sistemu, ki je bolj pregleden in manj zapleten od obstoječega (glej odstavka 44 in 45). V skladu s predlogom Komisije bodo popravki ukinjeni leta 2026.

Povečanje zgornjih meja lastnih sredstev

48. Trenutna zgornja meja lastnih sredstev za pokrivanje letnih odobritev za plačila je 1,20 % vsote BND vseh držav članic, za odobritve za prevzem obveznosti pa 1,26 %. Ob upoštevanju učinka zaradi izstopa Združenega kraljestva iz EU in vključitve Evropskega razvojnega sklada (ERS) v proračun EU ter potrebe po kritju finančnih obveznosti, povezanih s posojili ali finančnimi instrumenti, za katere jamči proračun EU, je Komisija predlagala povečanje teh meja na 1,29 % oziroma 1,35 % vsote BND 27 držav članic.

TRETJI DEL: ZAKLJUČKI IN PREDLAGANE SPREMEMBE

49. Komisija je za prihodnje financiranje EU predlagala naslednje spremembe glede na sedanji sistem: zmanjšanje lastnih sredstev iz naslova BND za 13 odstotnih točk, uvedbo „košarice“ novih virov lastnih sredstev (na podlagi CCCTB, sistema EU za trgovanje z emisijami in odpadne plastične embalaže), ki naj bi predstavljala 12 % prihodkov EU, rahel dvig poenostavljenega vira lastnih sredstev iz naslova DDV in ohranjanje drugih virov (tradicionalnih lastnih sredstev in drugih prihodkov) na enaki skupni ravni. Predlagala je tudi postopno odpravo obstoječih popravkov, ki se uporabljajo v korist nekaterih držav članic, in zvišanje zgornjih meja lastnih sredstev.

50. V dokumentu Razmislek Komisije o prihodnosti financ EU so bila določena ključna načela za to reformo, pri tem pa so bila upoštevana priporočila skupine na visoki ravni za lastna sredstva. Predlog je več teh priporočil upošteval, vendar ne vseh. Poleg tega ta reforma obravnava le nekatere od slabosti, ki jih je Sodišče odkrilo pri svojem preteklem delu v zvezi s sedanjimi viri lastnih sredstev. Sodišče meni, da predlagani sistem financiranja EU ostaja zapleten.

51. Ugotovilo je tudi, da pri pripravi tega predloga ni bila opravljena celovita in dokumentirana ocena učinka, ki bi bila tudi objavljena (glej odstavek 7).

52. Sodišče je pri preučitvi reformiranega sistema opredelilo naslednje probleme:

- predlagani poenostavljen vir lastnih sredstev iz naslova DDV vključuje predpostavke o transakcijah, obdavčenih po splošni stopnji, ki se ne skladajo z nekaterimi koraki izračuna, ki ga je opisala Komisija (glej odstavke 22),
- ker mora za uporabo vira lastnih sredstev, ki bi temeljila na CCCTB, Svet sprejeti direktivo o tem davku, države članice pa jo morajo prenesti v svoje nacionalne zakonodaje, bo ta postopoma uveden v najboljšem primeru več let po začetku novega večletnega finančnega okvira (glej odstavke 26, 27 in 33),
- sistem EU za trgovanje z emisijami je pomembno orodje za izvajanje politik EU na področju podnebja in okolja. Vendar pa predlagani vir lastnih sredstev, ki temelji na sistemu EU za trgovanje z emisijami, ne ustvarja dodatne spodbude za države članice, da bi zmanjšale emisije toplogrednih plinov. Poleg tega to zaradi nestanovitnosti cen pravic do emisij na dražbi ni stabilen vir lastnih sredstev (glej odstavka 36 in 37),
- vir lastnih sredstev iz naslova odpadne plastične embalaže države članice spodbuja k recikliranju večjih količin plastike. Vendar je treba izboljšati kakovost podatkov, ki se uporabljajo za izračun tega vira lastnih sredstev (glej odstavka 40 in 42),
- postopna odprava popravkov je korak naprej v smeri bolj preglednega in manj zapletenega sistema. V skladu s predlogom Komisije bodo popravki ukinjeni leta 2026 (glej odstavke 47),
- v zvezi s predlaganimi novimi viri lastnih sredstev bi se lahko pojavile omejitve glede revizijskih pooblastil Sodišča v zvezi z viroma iz naslova CCCTB in odpadne plastične embalaže. Obstaja tveganje, da bi to lahko vplivalo na možnosti revizije in tako tudi na zagotavljanje odgovornosti (glej odstavka 30 in 41).

Priporočila za izboljšanje predlagane reforme virov lastnih sredstev

53. Sodišče priporoča, naj zakonodajna organa zaprosita Komisijo, naj čim prej opravi naslednje:

Priporočilo 1: Komisija naj pregleda svoje zakonodajne predloge

Komisija naj ponovno pregleda svoje zakonodajne predloge v zvezi z novimi viri lastnih sredstev:

- (a) vir lastnih sredstev iz naslova CCCTB – Komisija naj skrbno oceni verjetnost uporabe tega vira v naslednjem večletnem finančnem okviru in posledice morebitnih zamud;
- (b) vir lastnih sredstev iz naslova sistema EU za trgovanje z emisijami – Komisija naj v svojem predlogu pojasni, da ta vir za države članice ne ustvarja dodatne spodbude k zmanjšanju emisij toplogrednih plinov. Prav tako naj analizira učinek nestabilnosti, povezan s tem virom prihodkov;
- (c) vir lastnih sredstev iz naslova odpadne plastične embalaže – Komisija naj opravi analizo, koliko bi se lahko pričakovani pobrani zneski znižali zaradi vedenjskih sprememb gospodinjstev in gospodarskih subjektov.

Priporočilo 2: Komisija naj ponovno razmisli o svojem predlogu v zvezi s poenostavljenim virom lastnih sredstev iz naslova DDV

Komisija naj ponovno razmisli o svojem predlogu v zvezi s poenostavljenim virom lastnih sredstev iz naslova DDV. Če se odloči ohraniti ta vir prihodkov, naj:

- bodisi pojasni, da predlagane poenostavitve ne vodijo k izračunu prispevkov iz naslova DDV, ki bi temeljili na davčnih osnovah, obdavčenih po splošni stopnji,
- bodisi uvede nov vir prihodkov, ki bo temeljil izključno na prejemkih iz naslova DDV.

54. V **Prilogi I** so prikazane spremembe in pripombe v zvezi s predlogi Komisije, obravnavane v prvem in drugem delu mnenja.

To mnenje je sprejelo Evropsko računsko sodišče v Luxembourggu na zasedanju 9. oktobra 2018.

Za Evropsko računsko sodišče

Klaus-Heiner LEHNE

Predsednik

PRILOGA I

SPREMEMBE PREDLOGOV, KI JIH PREDLAGA SODIŠČE

Predlog – Sklep Sveta o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije (COM(2018) 325 final)

Sklic	Predlog/predlagana sprememba, ki jo izreka Sodišče	Pripombe
Uvod	Ob upoštevanju mnenja Evropskega računskega sodišča	Ker je Parlament zaprosil za mnenje Evropskega računskega sodišča, naj se navede sklic nanj.
Člen 2(1)(b)	Črtata naj se „zbranih na podlagi dobav, obdavčenih po splošni stopnji“ in ponovno preuči predlog, kot je opisano v priporočilu 2 .	Metoda, ki jo predlaga Komisija, ne obravnava ločeno dobav, obdavčenih po splošni stopnji (glej odstavek 22).

Predlog – Uredba Sveta o načinih in postopkih za dajanje lastnih sredstev iz naslovov skupne konsolidirane osnove za davek od dohodkov pravnih oseb, sistema Evropske unije za trgovanje z emisijami in odpadne plastične embalaže, ki se ne reciklira, na razpolago ter ukrepah za zagotavljanje denarnih sredstev (COM(2018) 326 final)

Sklic	Predlog/predlagana sprememba, ki jo izreka Sodišče	Pripombe
Člena 2(1) in 13(4)	„Šestega leta“ naj se nadomesti s „četrtega leta“.	Šest let bi lahko bilo predolgo obdobje za ohranitev možnosti za spremembo podatkov. To prinaša proračunsko negotovost za Komisijo in države članice (glej odstavke 31 in 32 ter 42). Ta predlog Sodišča je namenjen uskladitvi dveh novih virov lastnih sredstev (iz naslova CCCTB in odpadne plastične embalaže) z viroma lastnih sredstev iz naslova BND in DDV.
Člen 4	—	Zaradi jasnosti naj bo ta določba sestavni del spremembe Uredbe (EU, Euratom) št. 609/2014 (glej odstavka 11 in 12).

Predlog – Uredba Sveta o spremembi Uredbe (EGS, Euratom) št. 1553/89 o dokončni enotni ureditvi zbiranja lastnih sredstev, pridobljenih iz davka na dodano vrednost (COM(2018) 328 final)

Sklic	Predlog/predlagana sprememba, ki jo izreka Sodišče	Pripombe
Uvodne izjave (1), (2) in (3), člen 1(2), (4), (6) in (7)	Črta naj se „po splošni stopnji“ in ponovno preuči predlog, kot je opisano v priporočilu 2 .	Metoda, ki jo predlaga Komisija, ne obravnava ločeno dobav, obdavčenih po splošni stopnji (glej odstavek 22).

PRILOGA II

METODOLOGIJA ZA IZRAČUN PREDLAGANEGA NOVEGA VIRA LASTNIH SREDSTEV IZ NASLOVA DDV

Sedanji sistem:

Metoda za izračun lastnih sredstev iz naslova DDV držav članic temelji na hipotetično usklajeni osnovi za DDV. S tem se prepreči, da bi izbira posameznih držav članic glede kombinacije stopenj DDV (v mejah, določenih v direktivi o DDV) vplivala na prispevke, ki jih morajo plačati. Pri tej zapleteni metodi je izhodišče znesek DDV, ki ga pobere država članica (prejemki), tega pa se po izvedbi morebitnih potrebnih popravkov in nadomestil deli s ponderirano povprečno stopnjo. Ta se pridobi z zapleteno statistično analizo kombinacije dobav blaga in storitev ter stopenj DDV, ki se uporabljajo, v vseh državah članicah. Rezultat je hipotetično usklajena osnova za DDV, ki se nato pomnoži s fiksno vpoklicno stopnjo, da se pridobi prispevek posamezne države članice.

Ta izračun je mogoče ponazoriti z naslednjo enačbo, ki se uporabi za vsako posamezno državo članico:

$$\text{Lastna sredstva iz naslova DDV} = \frac{\text{skupni prejemki iz DDV (prilagojeni)}}{\text{ponderirana povprečna stopnja}} \times \text{vpoklicna stopnja}$$

Predlagani novi sistem:

Izračun ponderirane povprečne stopnje je zapleten, zato Komisija predlaga, da bi se ti koraki ukinili in nadomestili s poenostavljenim pristopom. Nov sistem, ki ga je predlagala Komisija, temelji na transakcijah, obdavčenih po splošni stopnji, kar pomeni, da so izključeni blago in storitve, za katere veljajo druge stopnje obdavčitve.

Komisija je analizirala podatke za obdobje 2011–2015 in ugotovila, da so dobave blaga in storitev, obdavčene po splošni stopnji, v povprečju predstavljale približno 74 % transakcij. Odvisno od države članice se je ta delež gibal med 46 % in 99 %. Komisija je zaključila, da je skupni delež EU za dobave, obdavčene po splošni stopnji, 45 %.

Prvi korak izračuna, ki ga predlaga Komisija, je ta, da se ta stopnja v višini 45 % uporabi za skupne prejemke z naslova DDV posamezne države članice, saj podatki o razčlembi dobav glede na stopnjo obdavčitve niso na voljo. Komisija predvideva, da se bodo s tem množenjem pridobili **prejemki iz obdavčenja po splošni stopnji** za posamezno državo članico. Po mnenju Sodišča ta metodologija ni ustrezna. Rezultat množenja s 45-odstotno stopnjo ne izključuje prejemkov, pobranih na podlagi uporabe drugih stopenj DDV. Rezultat pomeni samo 45 % skupnih prejemkov (45 % za dobave, obdavčene po splošni stopnji, in 45 % za dobave, ki niso obdavčene po splošni stopnji). To ni isto kot prejemki, pobrani na podlagi obdavčitve po splošni stopnji.

V drugem koraku se prejemki posamezne države članice, pobrani na podlagi obdavčenja po splošni stopnji, delijo s splošno stopnjo DDV. Po mnenju Komisije se tako pridobi davčna osnova, obdavčena po splošni stopnji. Zato tako pridobljena „davčna osnova, obdavčena po splošni stopnji“, predstavlja kombinacijo prejemkov, ki izhajajo iz obdavčitve po različnih stopnjah, vendar je ta deljena z enotno splošno stopnjo, tako da nima velike praktične vrednosti.

Komisija predlaga tudi, da se za davčno osnovo, obdavčeno po splošni stopnji, uporabi vpoklicna stopnja (od 1 % do največ 2 %).

Te korake je mogoče povzeti v naslednji enačbi:

$$\text{Lastna sredstva iz naslova DDV} = \frac{45 \% \times \text{skupni prejemki iz naslova DDV}}{\text{splošna stopnja DDV}} \times \text{vpoklicna stopnja}$$

S povsem matematičnega vidika je to mogoče zapisati tudi drugače:

$$\text{Lastna sredstva iz naslova DDV} = \frac{\text{skupni prejemki iz naslova DDV}}{\text{splošna stopnja DDV}} \times 45 \% \times \text{vpoklicna stopnja}$$

Zato je mogoče priti do povsem enakega rezultata, če se prejemki iz naslova DDV enostavno delijo s splošno stopnjo, nato pa uporabi vpoklicna stopnja v višini 0,45 % (1 % od 45 %).

Tako Sodišče ugotavlja, da je Komisija v procesu izračuna nadomestila zapleteno ponderirano povprečno stopnjo s preprosto splošno stopnjo. Vendar predpostavke, ki jih Komisija uporablja za izračun poenostavljenih prispevkov iz naslova DDV, ne ustrezajo nekaterim korakom izračuna, opisanim v predlogu.
