

III

(Pripravljalni akti)

RAČUNSKO SODIŠČE

MNENJE št. 11/2020*(v skladu s členom 287(4) in členom 322(2) PDEU)***o osnutku uredbe Sveta (EU, Euratom) o spremembi Uredbe (EGS, Euratom) št. 1553/89 o dokončni enotni ureditvi zbiranja lastnih sredstev, pridobljenih iz davka na dodano vrednost (dokument 12771/20, medinstitucionalna zadeva 2018/0133 (NLE))***(2021/C 26/01)*

VSEBINA

	Odstavek	Stran
Povzetek	I-V	3
Uvod	1-5	3
Opažanja	6-39	4
Izračun skupnih neto prejemkov iz naslova DDV in osnov za DDV	15-19	6
Izračun dokončne večletne ponderirane povprečne stopnje	20-27	7
Predložitev poročil o DDV in revizijski postopek	28-34	8
Poročanje o delovanju sistema lastnih sredstev iz naslova DDV	35-39	8
Zaključek	40-43	9
PRILOGA		10

RAČUNSKO SODIŠČE EVROPSKE UNIJE JE –

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

ob upoštevanju osnutka uredbe Sveta (EU, Euratom) o spremembi Uredbe (EGS, Euratom) št. 1553/89 z dne 29. maja 1989 o dokončni enotni ureditvi zbiranja lastnih sredstev, pridobljenih iz davka na dodano vrednost (dokument 12771/20, medinstitucionalna zadeva 2018/0133 (NLE)),

ob upoštevanju predloga uredbe Sveta o spremembi Uredbe (EGS, Euratom) št. 1553/89 z dne 29. maja 1989 o dokončni enotni ureditvi zbiranja lastnih sredstev, pridobljenih iz davka na dodano vrednost (COM(2018) 328 final),

ob upoštevanju zaprosila Sveta za mnenje, ki ga je Evropsko računsko sodišče prejelo 11. novembra 2020,

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 (EGS, Euratom) št. 1553/89 z dne 29. maja 1989 o dokončni enotni ureditvi zbiranja lastnih sredstev, pridobljenih iz davka na dodano vrednost ⁽²⁾, kakor je bila nazadnje spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 807/2003 z dne 14. aprila 2003 ⁽³⁾,

ob upoštevanju prejšnjih mnenj Evropskega računskega sodišča o sistemu virov lastnih sredstev EU, zlasti Mnenja št. 5/2018 ⁽⁴⁾,

ob upoštevanju končnega poročila in priporočil skupine na visoki ravni za lastna sredstva o prihodnjem financiranju EU, ki so bila objavljena decembra 2016 ⁽⁵⁾,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Evropski svet je na zasedanju dne 24. in 25. marca 1999 ⁽⁶⁾ med drugim sprejel sklep, 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 februarja 2013 pozval, naj se nadaljuje delo v zvezi s predlogom Komisije o novem viru lastnih sredstev iz naslova davka na dodano vrednost (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 ⁽⁷⁾.
- (3) V dokumentu Komisije z naslovom Razmislek o prihodnosti financ EU je poudarjeno ⁽⁸⁾, da je trenutni pristop financiranja prezapleten, nepregleden in poln kompleksnih popravilnih mehanizmov in da bi moral biti sistem enostaven, pošten in pregleden.
- (4) V resoluciji o reformi sistema virov lastnih sredstev EU, ki jo je Evropski parlament sprejel marca 2018, je bilo opozorjeno na pomanjkljivosti pri tem, kako se proračun EU trenutno financira, in pozvano k daljnosežnim reformam ⁽⁹⁾.
- (5) V resoluciji o večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027, ki jo je Evropski parlament sprejel oktobra 2019, je odobritev večletnega finančnega okvira pogojena z reformo sistema virov lastnih sredstev EU, vključno s poenostavitvijo lastnih sredstev iz naslova DDV ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁾ UL L 168, 7.6.2014, str. 105.

⁽²⁾ UL L 155, 7.6.1989, str. 9.

⁽³⁾ UL L 122, 16.5.2003, str. 36.

⁽⁴⁾ Mnenja št. 5/2018 (UL C 431, 29.11.2018, str. 1), 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).

⁽⁵⁾ Dokument z naslovom *Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources (HLGOR) on the future financing of the EU*, objavljen decembra 2016.

⁽⁶⁾ Glej Bilten EU 3-1999.

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

⁽⁸⁾ COM(2017) 358 final z dne 28. junija 2017.

⁽⁹⁾ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 14. marca 2018 o reformi sistema virov lastnih sredstev Evropske unije (2017/2053(INI)).

⁽¹⁰⁾ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 10. oktobra 2019 o večletnem finančnem okviru 2021–2027 in lastnih sredstvih: čas je za izpolnitev pričakovanj državljanov (2019/2833(RSP)).

- (6) V sporočilu ⁽¹¹⁾ Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij iz maja 2020 o proračunu EU kot gonilu načrta okrevanja za Evropo je predstavljen pregled novega sistema virov lastnih sredstev (vključno s poenostavljenim nacionalnim prispevkom iz naslova DDV).
- (7) Evropski svet je na zasedanju julija 2020 sklenil ⁽¹²⁾, da bodo zdajšnja lastna sredstva iz naslova DDV nadomeščena s poenostavljeno in izpopolnjeno alternativno metodo Komisije. Osnova za DDV, ki se bo upoštevala v ta namen, ne bo preseгла 50 % bruto nacionalnega dohodka (BND) posamezne države članice –

SPREJELO NASLEDNJE MNENJE:

POVZETEK

I. Komisija je 2. maja 2018 predlagala reformo sistema financiranja EU za prihodnji proračun v okviru večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027, vključno s poenostavitvijo lastnih sredstev iz naslova DDV. Evropsko računsko sodišče (v nadaljnjem besedilu: Sodišče) je v Mnenju št. 5/2018 kritiziralo predpostavke, uporabljene v metodologiji Komisije in opisane v predlogu. Svet je novembra 2020 pripravil revidirano besedilo osnutka uredbe o izračunu lastnih sredstev iz naslova DDV in Sodišče zaprosil za mnenje. To mnenje je osredotočeno na novo metodo, predlagano za izračun lastnih sredstev iz naslova DDV.

II. Lastna sredstva iz naslova DDV so v letu 2019 pomenila 11 % proračuna EU (17,8 milijarde EUR). Izračunajo se na podlagi davčne osnove, ki je primerljiva in hipotetično usklajena med državami članicami. Za izračun te davčne osnove se neto prejemi držav članic iz naslova DDV delijo z ustrezno ponderirano povprečno stopnjo.

III. Namen predloga Sveta je poenostaviti izračun v primerjavi s sedanjo metodo, in sicer z odpravo večine popravkov in nadomestil ter uvedbo uporabe dokončne večletne ponderirane povprečne stopnje (zamrznjene glede na njeno vrednost iz leta 2016). Vključuje tudi spremenjene določbe o predložitvi poročil o DDV in revizijskem postopku ter uvedbo postopka poročanja o delovanju lastnih sredstev iz naslova DDV.

IV. Sodišče odobrava predlog Sveta. Meni, da v primerjavi s sedanjim sistemom pomeni znatno poenostavitev izračuna lastnih sredstev držav članic iz naslova DDV. Vendar je Sodišče opredelilo tveganje, da dokončna večletna ponderirana povprečna stopnja morda ne bo reprezentativna za vse države članice.

V. Sodišče za izboljšanje sedanjega predloga predlaga uvedbo mehanizma za pregled zamrznjene ponderirane povprečne stopnje. To bi moralo omogočiti ponovni izračun za tiste države članice, pri katerih bi uporaba zamrznjene ponderirane povprečne stopnje namesto dejanske bistveno vplivala na prispevke iz naslova DDV. Tak mehanizem bi bilo treba uporabljati na podlagi določenih sprožilnih kazalnikov, z njim pa bi se preprečilo izkrivljanje prispevkov iz naslova DDV v obdobju večletnega finančnega okvira zaradi bistvenih sprememb politik držav članic na področju DDV.

UVOD

1. Sistem financiranja proračuna EU ni bil temeljito reformiran vse od leta 1988. Sedanji sistem ima 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).

2. Komisija je 2. maja 2018 predlagala reformo sistema financiranja EU za prihodnji proračun v okviru večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027. To je vključevalo pregled nekaterih obstoječih virov lastnih sredstev (vključno s poenostavljenimi lastnimi sredstvi iz naslova DDV); uvedbo košarice treh novih virov lastnih sredstev (na podlagi skupne konsolidirane osnove za davek od dohodkov pravnih oseb, sistema Evropske unije za trgovanje z emisijami in odpadne plastične embalaže, ki se ne reciklira); postopno opuščanje popravkov ter zvišanje zgornjih mej virov lastnih sredstev ⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ COM(2020) 442 final z dne 27. maja 2020.

⁽¹²⁾ EUCO 10/20, izredno zasedanje Evropskega sveta (17., 18., 19., 20. in 21. julij 2020), sklepi.

⁽¹³⁾ Predlog sklepa Sveta o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije (COM(2018) 325 final), predlog 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); predlog uredbe Sveta o določitvi izvedbenih ukrepov za sistem virov lastnih sredstev Evropske unije (COM(2018) 327 final) ter predlog 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).

3. Sodišče je v Mnenju št. 5/2018 ocenilo predlog za novi sistem financiranja EU, vključno s tremi zgoraj navedenimi novimi viri lastnih sredstev, in ugotovilo, da se z njim obravnavajo nekatere slabosti, ki jih je odkrilo pri svojem prejšnjem delu na področju lastnih sredstev. Vendar je ugotovilo, da je predlagani reformirani sistem še vedno zapleten.

4. Po predložitvi predloga Komisije iz maja 2018 o reformi virov lastnih sredstev je bilo na ravni Evropskega parlamenta in Sveta izvedenih več pogajanj o večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027 in z njim povezanem sistemu financiranja EU. Na podlagi teh pogajanj je predlog Komisije sedaj v postopku spreminjanja. Pogajalski proces še vedno poteka, spremenjenih pa bo več vidikov predloga.

5. Kar zadeva lastna sredstva iz naslova DDV, je Svet novembra 2020 pripravil revidirano besedilo osnutka uredbe o izračunu teh lastnih sredstev (vključno s „poenostavljeno in izpopolnjeno alternativno metodo“) in Sodišče zaprosil za mnenje. To mnenje je osredotočeno na predlagano alternativo metodo za izračun lastnih sredstev iz naslova DDV ⁽¹⁴⁾.

OPAŽANJA

6. Lastna sredstva iz naslova DDV so v letu 2019 pomenila 11 % proračuna EU (17,8 milijarde EUR). Izračunajo se tako, da se enotna vpoklicna stopnja pomnoži z „uskklajeno osnovo za DDV“. Vpoklicna stopnja znaša 0,3 % za vse države članice, razen za Nemčijo, Nizozemsko in Švedsko, za katere velja znižana stopnja 0,15 %.

7. Sedanji sistem lastnih sredstev iz naslova DDV temelji na davčni osnovi, ki je primerljiva in hipotetično usklajena med državami članicami, izračuna pa se z deljenjem prilagojenih prejemkov držav članic iz naslova DDV z ustrezno ponderirano povprečno stopnjo. V **okviru 1** je opisano, kako se lastna sredstva iz naslova DDV izračunajo v okviru sedanjega sistema in kako bi se izračunala v skladu s predlaganim novim sistemom.

Okvir 1

Kako se izračunajo lastna sredstva iz naslova DDV?

Sedanji sistem

Metoda za izračun lastnih sredstev držav članic iz naslova DDV temelji na primerljivi in 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 posamezna država članica (njeni prejemki), tega pa se po izvedbi morebitnih potrebnih popravkov deli s ponderirano povprečno stopnjo (glej **okvir 2**). Po uvedbi dodatnih nadomestil se tako pridobljena hipotetično usklajena osnova za DDV nato pomnoži s fiksno vpoklicno stopnjo, da se izračuna prispevek posamezne države članice.

Ta izračun lastnih sredstev iz naslova DDV je ponazorjen z naslednjo formulo, ki se uporablja za vsako državo članico in za vsako leto (n):

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

Predlagani novi sistem

Svet predlaga, da se ponderirana povprečna stopnja zamrzne v vrednosti iz leta 2016 in v tej višini uporablja kot „dokončna“ ponderirana povprečna stopnja za čas trajanja naslednjega večletnega finančnega okvira. V skladu s predlogom Komisije iz maja 2018 predlaga tudi ukinitve vseh popravkov in nadomestil, razen dveh vrst: prve, ki se nanaša na ozemeljsko področje uporabe iz členov 6 in 7 direktive o DDV, in druge, ki se nanaša na kršitve navedene direktive.

Novi izračun je ponazorjen z naslednjo formulo, ki se uporablja za vsako državo članico in za vsako leto (n):

$$\text{Lastna sredstva iz naslova DDV} = (n) = \frac{\text{skupni prejemki iz naslova DDV (n) (prilagojeni)}}{\text{ponderirana povprečna stopnja za leto 2016}} * \text{vpoklicna stopnja}$$

⁽¹⁴⁾ Osutek uredbe Sveta (EU, Euratom) o spremembi Uredbe (EGS, Euratom) št. 1553/89 o dokončni enotni ureditvi zbiranja lastnih sredstev, pridobljenih iz davka na dodano vrednost (dokument 12771/20, medinstitucionalna zadeva 2018/0133 (NLE))

Pri čemer velja:

Lastna sredstva iz naslova DDV (n) = znesek prispevka, ki ga mora plačati država članica v letu n.

Skupni prejemki iz naslova DDV (n) (prilagojeni) = skupni neto znesek DDV, ki ga je ta država članica pobrala v letu n.

Vpoklicna stopnja = odstotek, naveden v sklepu o virih lastnih sredstev (sedaj 0,3 %).

8. Ponderirana povprečna stopnja temelji na kompleksnem izračunu, ki se opravi tako, da se vse obdavčljive transakcije razporedijo po ustreznih stopnjah DDV z uporabo statističnih podatkov iz nacionalnih računov, ki se pripravijo v skladu z Evropskim sistemom integriranih gospodarskih računov⁽¹⁵⁾. V **okviru 2** je prikazan izračun ponderirane povprečne stopnje, pri čemer je poudarjena razlika med sedanjim in predlaganim novim sistemom.

Okvir 2

Kako se izračuna ponderirana povprečna stopnja?

Ponderirana povprečna stopnja se pridobi s statistično analizo kombinacije dobav blaga in storitev ter stopenj DDV, ki se uporabljajo, v vseh državah članicah. Ponderji, ki se uporabijo za vse obdavčljive transakcije za izračun povprečne stopnje DDV v posamezni državi članici, se izračunajo na podlagi podatkov iz nacionalnih računov.

Obrazec za izračun ponderirane povprečne stopnje je naslednji:

$$War(n) = \text{vsota } T(i) \cdot R(i).$$

Pri čemer velja:

$T(i)$ = vrednost transakcij, za katere se uporablja stopnja DDV i , deljena s skupno vrednostjo vseh obdavčljivih transakcij.

$R(i)$ = stopnja DDV i . Uporabijo se tiste stopnje DDV, ki so veljale v letu n. Ponderji za leto n se izračunajo z uporabo podatkov iz nacionalnih računov za predzadnje leto ($n - 2$).

V skladu s predlaganim novim sistemom bi se ponderirana povprečna stopnja izračunala za leto 2016 in zamrznila. Nato bi se vsako leto od leta 2021 naprej uporabljala za izračun lastnih sredstev iz naslova DDV. Za razliko od sedanjega sistema se letna ponderirana povprečna stopnja ne bi več izračunavala ali pregledovala in uporabljala za leto n.

9. Prejemki iz naslova DDV, ki jih poberejo nacionalni davčni organi, so sicer izhodišče za postopek izračuna, vendar pa se za uskladitev obdavčljivih transakcij med državami članicami izvedejo še številni popravki in nadomestila. Zato upravljanje teh virov lastnih sredstev za Komisijo in države članice pomeni znatno upravno breme.

10. Kot je bilo že poudarjeno v mnenju št. 2/2012, je Sodišče že večkrat opozorilo na kompleksnost izračuna lastnih sredstev iz naslova DDV⁽¹⁶⁾ ter na to, da med temi viri in njihovo davčno osnovo ni neposredne povezave. Za odpravo teh slabosti je Komisija maja 2018 predlagala poenostavljeno metodo za izračun lastnih sredstev iz naslova DDV. Ta metoda za poenostavitev lastnih sredstev iz naslova DDV za vsako državo članico je vključevala izračun osnove samo z uporabo deleža dobav, za katere se je v vseh državah članicah uporabljala splošna stopnja.

11. Sodišče je v Mnenju št. 5/2018 ugotovilo, da je bila kompleksna ponderirana povprečna stopnja v postopku izračuna nadomeščena z enostavno splošno stopnjo. Vendar je ugotovilo, da predpostavke, ki jih Komisija uporablja za izračun poenostavljenih prispevkov iz naslova DDV, niso ustrezale nekaterim korakom izračuna v skladu z metodologijo, opisano v predlogu⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ Uredba (EU) št. 549/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o Evropskem sistemu nacionalnih in regionalnih računov v Evropski uniji (UL L 174, 26.6.2013, str. 1).

⁽¹⁶⁾ 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.

⁽¹⁷⁾ Glej Prilogo II Mnenja št. 5/2018.

12. V revidiranem besedilu osnutka uredbe Sveta iz novembra 2020 je predlagana poenostavljena in izpopolnjena alternativna metoda za lastna sredstva iz naslova DDV. Z njo se obravnavajo zgoraj navedene kritike, pri čemer je izračun enostavnejši kot v sedanjem sistemu.

13. Predlagani novi izračun lastnih sredstev iz naslova DDV temelji na istih postopkih za pridobitev osnove za DDV kot sedanji (glej odstavka 7 in 8). Ti postopki so bili poenostavljeni, zlasti za izračun osnov za DDV in dokončne večletne ponderirane povprečne stopnje (glej **okvir 1**). Nacionalni prispevki se izračunajo tako, da se te osnove pomnožijo z vpoklicno stopnjo za DDV (0,3 % za vse države članice v skladu s sklepi Evropskega sveta iz julija 2020) ⁽¹⁸⁾.

14. Za oceno predlagane nove poenostavljene in izpopolnjene alternativne metode se je Sodišče osredotočilo na naslednje ključne vidike:

1. izračun skupnih neto prejemkov iz naslova DDV in osnov za DDV (vključno s popravki in nadomestili);
2. izračun dokončne večletne ponderirane povprečne stopnje;
3. predložitev poročil o DDV in revizijski postopek ter
4. poročanje o delovanju lastnih sredstev iz naslova DDV.

Sodišče v nadaljevanju za vsak vidik predstavi predlagane določbe in svoje stališče o njih.

Izračun skupnih neto prejemkov iz naslova DDV in osnov za DDV

15. Po navedbah Komisije so imeli popravki in nadomestila v preteklosti zanemarljiv učinek na znesek lastnih sredstev iz naslova DDV (med letoma 2011 in 2015 so se popravki v povprečju nanašali na 0,5 % prejemkov iz naslova DDV, nadomestila pa na 0,09 % osnov DDV). Vendar so bili za njihovo upravljanje potrebni kompleksni izračuni in nesorazmerni viri Komisije in držav članic.

16. V skladu s predlaganim členom 3 osnutka uredbe Sveta se ukinejo vsa nadomestila in popravki, razen dveh vrst: prve, ki se nanaša na ozemelsko področje uporabe iz členov 6 in 7 direktive o DDV ⁽¹⁹⁾, in druge, ki se nanaša na kršitve navedene direktive. To je že bilo predvideno v predlogu Komisije iz maja 2018.

17. Popravki in nadomestila v zvezi z ozemelskim področjem uporabe niso bili ukinjeni, in sicer zaradi določb iz pogodb o pristopu nekaterih držav članic k EU ⁽²⁰⁾, ki se nanašajo na izračun lastnih sredstev iz naslova DDV. Ti popravki in nadomestila se izvedejo predvsem zato, ker se direktiva o DDV ne uporablja v celoti na nekaterih ozemljih EU (npr. Kanarski otoki, Ceuta in Melilla ali Ålanski otoki). Zato se transakcije na teh ozemljih ne odražajo v prejemkih držav članic iz naslova DDV. Da bi bile te transakcije upoštevane pri izračunu virov lastnih sredstev, jih je treba vključiti v osnovo za DDV s popravki.

18. Poleg tega so bila v predlogu Sveta ohranjena nadomestila, ki izhajajo iz postopkov za ugotavljanje kršitev. Ta se izračunajo v primerih, kadar je določen proizvod ali storitev v državi članici oproščena DDV in Komisija meni, da je s tako oprostitvijo kršena direktiva o DDV. Konec leta 2019 so se ta nadomestila uporabljala za devet držav članic ⁽²¹⁾. V skladu s predlogom Sveta bi bilo treba take prilagoditve upoštevati še naprej, da se državam članicam, ki ne spoštujejo prava EU, prepreči, da bi bile upravičene do znižanja zneska lastnih sredstev iz naslova DDV, ki ga je treba plačati. Dokler se zadevni postopek za ugotavljanje kršitev ne zaključi, bi bilo treba za namene virov lastnih sredstev ustrezno prilagoditi poročilo zadevne države članice o DDV.

⁽¹⁸⁾ Glej sprotno opombo 12.

⁽¹⁹⁾ Direktiva Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL L 347, 11.12.2006, str. 1), kakor je bila spremenjena.

⁽²⁰⁾ Na primer: v skladu s členom 187 Akta o pogojih pristopa Kraljevine Španije in Portugalske republike in prilagoditvah Pogodb (UL L 302, 15.11.1985, str. 23) znesek dajatev, evidentiranih v okviru lastnih sredstev iz naslova davka na dodano vrednost, v celoti zapade v plačilo s 1. januarjem 1986. Ta znesek se izračuna in preveri, kakor da bi bili Kanarski otoki ter Ceuta in Melilla vključeni v ozemelsko področje uporabe Šeste direktive Sveta 77/388/EGS z dne 17. maja 1977 o usklajevanju zakonodaje držav članic o prometnih davkih – Skupni sistem davka na dodano vrednost: enotna osnova za odmero.

⁽²¹⁾ Nemčija, Grčija, Francija, Italija, Ciper, Madžarska, Malta, Avstrija in Poljska.

Ocena Sodišča glede predlaganega izračuna skupnih neto prejemkov iz naslova DDV

19. Sodišče odobrava predlagano poenostavitev popravkov in nadomestil v zvezi s skupnimi neto prejemki iz naslova DDV ter meni, da bo prispevala k zmanjšanju upravnega bremena za Komisijo in države članice, ne da bi bistveno vplivala na točnost prispevkov iz naslova DDV.

Izračun dokončne večletne ponderirane povprečne stopnje

20. V predlaganem členu 4 osnutka uredbe Sveta je določena naslednja metoda za izračun dokončne večletne ponderirane povprečne stopnje:

- (a) ponderirano povprečno stopnjo bi bilo treba izraziti kot odstotek, ki ga država članica izračuna za proračunsko leto 2016 v skladu s sedanjimi določbami;
- (b) ta odstotek bi bilo treba izračunati na štiri decimalna mesta natančno;
- (c) pregledati bi ga morale službe Komisije, zanj pa ne bi smelo biti nobenih notifikacij o nerešenih vprašanjih v zvezi s popravki ali nadomestili;
- (d) če vprašanja še vedno niso rešena, bi bilo treba v vmesnem obdobju uporabljati ponderirano povprečno stopnjo, za katero je bila vložena notifikacija in ki bi jo bilo treba šteti za začasno večletno ponderirano povprečno stopnjo;
- (e) ko so vprašanja iz notifikacije rešena, bi pridobljeni odstotek moral nadomestiti začasno večletno ponderirano povprečno stopnjo in postati dokončna večletna ponderirana povprečna stopnja od proračunskega leta 2021 naprej;
- (f) proračunske posledice, ki nastanejo zaradi razlike med začasno in dokončno ponderirano povprečno stopnjo, bi bilo treba obravnavati v okviru letnega postopka evidentiranja saldov in popravkov lastnih sredstev iz naslova DDV.

21. Medtem ko je predlagana metoda za pridobitev ponderirane povprečne stopnje enaka sedanji, Sodišče ugotavlja, da se pridobljena stopnja uporablja za večletne izračune in se zamrzne za celoten večletni finančni okvir (glej **okvir I**). Referenčno leto 2016 je bilo za izračun dokončne večletne ponderirane povprečne stopnje izbrano zato, ker so zanj na voljo najnovejši podatki, v zvezi s katerimi je Komisija že izvedla inšpekcijske preglede v vseh državah članicah. Iz pregleda Sodišča v zvezi s ponderiranimi povprečnimi stopnjami za prejšnja leta je razvidno, da je bil skupni medletni trend na splošno sicer stabilen, vendar so v nekaterih državah članicah med posameznimi leti obstajale precejšnje razlike. To lahko vpliva na točnost njihovih prispevkov iz naslova DDV, ki ne bi bili popravljani do konca obdobja večletnega finančnega okvira.

Ocena Sodišča glede predlaganega izračuna dokončne večletne ponderirane povprečne stopnje

22. Sodišče meni, da bi bilo treba sedanji izračun lastnih sredstev iz naslova DDV poenostaviti. Vendar bi morala biti takšna poenostavitev sorazmerna z zahtevo, da so prispevki držav članic še naprej dovolj natančni.

23. Sodišče odobrava predlog, vključno z izračunom dokončne večletne ponderirane povprečne stopnje za vsako državo članico, ki naj bi se uporabljala za celotno obdobje večletnega finančnega okvira. Ugotavlja, da je bilo kot referenčno leto izbrano leto 2016. Čeprav Sodišče priznava razloge za uporabo enega samega leta za določitev dokončne večletne ponderirane povprečne stopnje, po njegovem mnenju obstaja tveganje, da izbrano leto za nekatere države članice morda ne bo reprezentativno.

24. Sodišče meni, da je v predlagani poenostavljeni metodi potrebna dovolj natančna ponderirana povprečna stopnja, da se zagotovi, da prispevek posamezne države članice ustrezno odraža njeno osnovo za DDV. Če bi država članica bistveno spremenila svoje stopnje DDV, se v skladu s predlagano metodo pri ponderirani povprečni stopnji, ki se uporabi za določitev zneska lastnih sredstev iz naslova DDV, te spremenjene stopnje ne bi upoštevale. Zato osnova za DDV ne bi natančno odražala skupne vrednosti vseh obdavčljivih transakcij, izračunani znesek nacionalnega prispevka pa ne bi odražal nove politike države članice na področju DDV.

25. Za ublažitev tega tveganja bi moral Svet razmisliti o tem, da v svojem predlogu uvede mehanizem za pregled dokončne večletne ponderirane povprečne stopnje in njen morebitni ponovni izračun za tiste države članice, v katerih bi uporaba dokončne večletne ponderirane povprečne stopnje in ne dejanske znatno vplivala na prispevek iz naslova DDV.

26. Takšen mehanizem bi se moral sprožiti ob pojavu pomembnih sprememb (ki bi jih bilo mogoče ugotoviti s kazalniki, kot so znatne spremembe stopenj DDV in/ali obdavčljivih transakcij in/ali prejemkov iz naslova DDV). Če bi razlika med ponovno izračunano dejansko ponderirano povprečno stopnjo in dokončno večletno ponderirano povprečno stopnjo presegala vnaprej določen prag pomembnosti, bi bilo treba slednjo nadomestiti s prvo.

27. S tem mehanizmom bi se preprečilo izkrivljanje prispevkov iz naslova DDV v obdobju večletnega finančnega okvira zaradi bistvenih sprememb politik držav članic na področju DDV. Komisija bi morala sprejeti izvedbene akte, v katerih bi podrobneje opredelila postopke za uporabo tega mehanizma.

Predložitev poročil o DDV in revizijski postopek

28. V členu 7 predlaganega osnutka uredbe Sveta je ohranjen isti rok, ki velja v sedanjem sistemu in v katerem morajo države članice predložiti svoja poročila o DDV, vključno z svojimi osnovami za DDV za preteklo leto in revidiranimi osnovami za predhodna leta (31. julij vsako leto). V njem je določena tudi možnost podaljšanja tega roka v primerih, v katerih ga države članice zaradi izjemnih okoliščin, na katere nimajo vpliva, ne morejo doseči.

29. S predlaganim členom 9 se uvaja postopek za primere, v katerih se Komisija ne strinja s popravki držav članic v njihovih poročilih o DDV (glej odstavke **15** do **18**). Takšno nesoglasje Komisija izrazi v uradnem dopisu.

30. V skladu s tem postopkom lahko zadevna država članica od Komisije zahteva, naj v dveh mesecih od datuma zgoraj navedenega dopisa revidira zadevni popravek. Ta revizijski postopek naj bi se končal z odločitvijo, ki jo Komisija sprejme najpozneje tri mesece po dnevu prejetja zahteve države članice. Popravki, ki izhajajo iz tega postopka, naj bi se vključili v prihodnja poročila o DDV.

31. Niti revizijski postopek niti ničnostna tožba države članice proti odločitvi Komisije ne vplivata na obveznost te države, da do zakonsko določenega roka da na voljo znesek lastnih sredstev iz naslova DDV, ki ustreza popravku.

Ocena Sodišča glede predloga o predložitvi poročil o DDV in revizijskem postopku

32. Sodišče ugotavlja, da je bila dodana določba o podaljšanju roka za predložitev poročila o DDV v primerih, v katerih ga države članice zaradi izjemnih okoliščin, na katere nimajo vpliva, ne morejo doseči.

33. Poleg tega Sodišče ugotavlja, da je bil uveden revizijski postopek za obravnavo primerov, v katerih se Komisija ne strinja s popravki držav članic v njihovih poročilih o DDV. V skladu s tem postopkom bi Komisija revidirala popravke in sprejela odločitev v treh mesecih od zahteve države članice. Zoper to odločitev bi lahko država članica vložila ničnostno tožbo.

34. Države članice bi lahko na podlagi tega novega revizijskega postopka zoper odločitev Komisije, s katero se konča revizijski postopek, pred Sodiščem Evropske unije uvedle postopek. Vendar bi lahko ta postopek pomenil tudi znatno povečanje obremenitve Komisije pri upravljanju lastnih sredstev iz naslova DDV.

Poročanje o delovanju sistema lastnih sredstev iz naslova DDV

35. Komisija je v skladu z novim predlaganim členom 13(a) osnutka uredbe Sveta dolžna, da najpozneje do 1. januarja 2025 pripravi poročilo o delovanju sistema lastnih sredstev iz naslova DDV.

36. V tem poročilu bi morali biti navedeni število držav članic, ki še vedno uporabljajo ponderirano povprečno stopnjo, za katero je vložena notifikacija o nerešenih vprašanjih (glej odstavke **20(d)** in **(e)**), ter vse spremembe nacionalnih stopenj DDV. Poleg tega bi moralo vključevati oceno, ali sta sistem lastnih sredstev iz naslova DDV in zlasti dokončna večletna ponderirana povprečna stopnja učinkovita in ustrežna. Komisija bi morala s tem poročilom predlagati tudi spremembe dokončne večletne ponderirane povprečne stopnje na podlagi novjših podatkov.

Ocena Sodišča glede predloga v zvezi s poročanjem o delovanju sistema lastnih sredstev iz naslova DDV

37. Sodišče odobrava uvedbo te obveznosti, v skladu s katero bi morala Komisija pred koncem večletnega finančnega okvira poročati o učinkovitosti in ustreznosti sistema lastnih sredstev iz naslova DDV, ter možnost spremembe ponderirane povprečne stopnje.

38. Komisija bi lahko pri izvajanju ocene, ki bi jo morala vključiti v poročilo, uporabila tudi postopek, ki ga je predlagalo Sodišče, da bi ugotovila, ali je treba aktivirati mehanizem za pregled (glej odstavke **22** do **27**). To bi vključevalo vrednotenje kazalnikov za spremljanje sprožilnih dogodkov, ponovni izračun dejanske ponderirane povprečne stopnje in po potrebi spremembo dokončne večletne ponderirane povprečne stopnje za tiste države članice, v katerih bi uporaba dokončne večletne ponderirane povprečne stopnje in ne dejanske znatno vplivala na prispevek iz naslova DDV.

39. **Priloga** vključuje predlagane spremembe nekaterih določb predlaganega osnutka uredbe Sveta. Nanašajo se na zgoraj opisana vprašanja in nekaj dodatnih manjših uredniških predlogov.

ZAKLJUČEK

40. Sodišče je že večkrat poročalo o kompleksnosti izračuna lastnih sredstev iz naslova DDV. V Mnenju št. 5/2018 je priznalo, da je predlog Komisije iz maja 2018 vključeval enostaven izračun, vendar je ugotovilo, da predpostavke, uporabljene za izračun poenostavljenih prispevkov iz naslova DDV, niso ustrezale nekaterim korakom izračuna v skladu z metodologijo, opisano v predlogu.

41. Svet je novembra 2020 predlagal poenostavljeno in izpopolnjeno alternativno metodo za izračun lastnih sredstev iz naslova DDV. S predlogom je odpravljena večina popravkov in nadomestil, kot je že bilo predvideno v predlogu Komisije iz maja 2018, ter uvedena uporaba dokončne večletne ponderirane povprečne stopnje.

42. Sodišče odobrava predlog Sveta, v katerem je sedanji izračun prispevkov držav članic iz naslova DDV bistveno poenostavljen. Vendar je opredelilo tveganje, da dokončna večletna ponderirana povprečna stopnja (zamrznjena glede na svojo vrednost iz leta 2016) v nekaterih (prihodnjih) letih morda ne bo reprezentativna za nekatere države članice. Zato se z njo morda ne bo zagotovilo, da bi bil izračun osnov držav članic za DDV in z osnovami povezanih prispevkov dovolj natančen.

43. Sodišče meni, da bi bilo treba za izboljšanje sedanjega predloga razmisliti o mehanizmu za pregled zamrznjene večletne ponderirane povprečne stopnje zaradi ponovnega izračuna za tiste države članice, v katerih bi uporaba zamrznjene večletne ponderirane povprečne stopnje in ne dejanske znatno vplivala na prispevek iz naslova DDV. S tem mehanizmom bi se preprečilo izkrivljanje prispevkov iz naslova DDV v obdobju večletnega finančnega okvira zaradi bistvenih sprememb politik držav članic na področju DDV.

To mnenje je sprejelo Evropsko računsko sodišče v Luxembourg 8. decembra 2020.

Za Evropsko računsko sodišče
Klaus-Heiner LEHNE
Predsednik

PRILOGA

Spremembe, ki jih Sodišče predlaga v zvezi s predlogom osnutka uredbe Sveta o lastnih sredstvih iz naslova DDV

Osnutek uredbe Sveta (EU, Euratom) o spremembi Uredbe (EGS, Euratom) št. 1553/89 z dne 29. maja 1989 o dokončni enotni ureditvi zbiranja lastnih sredstev, pridobljenih iz davka na dodano vrednost (dokument 12771/20, medinstitucionalna zadeva 2018/0133 (NLE))

Sklic na predlagane določbe	Predlog/predlagana sprememba, ki jo izreka Sodišče	Pripombe
Člen 4	Razmisliti bi bilo treba o mehanizmu za pregled zamrznjene večletne ponderirane povprečne stopnje, da se prepreči izkrivljanje prispevkov iz naslova DDV v obdobju večletnega finančnega okvira zaradi bistvenih sprememb politik držav članic na področju DDV.	Za več podrobnosti glej odstavke 22 do 27 .
Člen 9(1)	Pred zadnjim stavkom drugega odstavka bi bilo treba dodati naslednji stavek: „Popravek, naveden v dopisu Komisije, bi bilo treba vključiti v naslednje poročilo o DDV.“	Sodišče želi razjasniti, da bi bilo treba v primeru nesoglasja med Komisijo in državo članico pri izračunu lastnih sredstev iz naslova DDV upoštevati znesek popravka, ki ga Komisija sporoči državi članici. Ta znesek bi bilo treba nemudoma vključiti v naslednje poročilo države članice o DDV in ga kot takega ohraniti, dokler spor ni rešen.
Člen 10(1)	Dodati bi bilo treba sklic na „člen 3(2)c“.	Sodišče zaradi popolnosti predlaga sklicevanje tudi na popravke in nadomestila, povezane s kršitvami (glej odstavka 16 in 18).
Člen 11(2)	Sklic na „člen 4(3)“ bi bilo treba črtati.	Ker predlagani člen 4 vsebuje samo dva odstavka in je izračun ponderirane povprečne stopnje podrobno opisan v predlaganem členu 4(2), sklic na člen 4(3) ni potreben.
Člen 13a	To določbo bi bilo treba spremeniti tako, da bo vsebovala navedbo o tem, da poročilo vključuje oceno učinkovitosti revizijskega postopka in ukrepe za izboljšanje njegove prihodnje uporabe.	Za več podrobnosti glej odstavke 38 .