

III

(Подготвителни актове)

СМЕТНА ПАЛАТА

СТАНОВИЩЕ № 5/2018

(съгласно член 287, параграф 4 и член 322, параграф 2 от ДФЕС)

относно а) предложение за решение на Съвета относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз СОМ(2018) 325 окончателен); б) предложение за регламент на Съвета относно методите и процедурата за предоставяне на собствените ресурси на база общата консолидирана основа за облагане с корпоративен данък, схемата на Европейския съюз за търговия с емисии и нерещиклираните отпадъци от опаковки от пластмаса, както и относно мерките за удовлетворяване на потребностите от парични средства (СОМ(2018) 326 окончателен); и в) предложение за регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕИО, Евратом) № 1553/89 за окончателни унифицирани схеми за събирането на собствените ресурси, набрани от данък добавена стойност (СОМ(2018) 328 окончателен)

(2018/С 431/01)

СЪДЪРЖАНИЕ

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ		3
ВЪВЕДЕНИЕ	1—6	5
ЧАСТ ПЪРВА: ОБЩИ БЕЛЕЖКИ	7—12	6
Изискуеми ставки за собствените ресурси	9—10	7
Разпоредби за прилагане	11—12	8
ЧАСТ ВТОРА: КОНКРЕТНИ БЕЛЕЖКИ	13—48	8
Реформиране на някои от съществуващите собствени ресурси	14—23	9
Запазване на митата (ТСР), но с по-нисък процент на разходите по събирането	14—16	9
Запазване на собствения ресурс на база БНД	17—19	10
Опростяване на собствения ресурс на база ДДС	20—23	10
„Кошница“ от нови собствени ресурси	24—43	11
Собствен ресурс на база ОКООКД	26—33	11
Собствен ресурс на база СТЕ на ЕС	34—37	12
Собствен ресурс на база отпадъци от опаковки от пластмаса	38—43	13
Постепенно прекратяване на корекциите	44—47	14
Увеличаване на таваните за собствените ресурси	48	15
ЧАСТ ТРЕТА: ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕДЛАГАНИ ИЗМЕНЕНИЯ	49—54	15
Препоръки за подобряване на предложената реформа на собствените ресурси	53—54	15
Приложение I — Изменения на предложенията, препоръчани от Сметната палата		17
Приложение II — Методология за изчисляване на предлагания нов собствен ресурс на база ДДС		19

СМЕТНАТА ПАЛАТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), и по-специално член 287, параграф 4 и член 322, параграф 2 от него,

като взе предвид следните предложения на Комисията, направени на 2 май 2018 г.:

- а) предложение за решение на Съвета относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз COM(2018) 325 окончателен);
- б) предложение за регламент на Съвета относно методите и процедурата за предоставяне на собствените ресурси на база общата консолидирана основа за облагане с корпоративен данък, схемата на Европейския съюз за търговия с емисии и рециклираните отпадъци от опаковки от пластмаса, както и относно мерките за удовлетворяване на потребностите от парични средства (COM(2018) 326 окончателен);
- в) предложение за регламент на Съвета за определяне на мерки за прилагане на системата на собствените ресурси на Европейския съюз (COM(2018) 327 окончателен); и
- г) предложение за регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕИО, Евратом) № 1553/89 за окончателни унифицирани схеми за събирането на собствените ресурси, набирани от данък добавена стойност (COM(2018) 328 окончателен),

като взе предвид исканията на Комисията за становище относно предложенията по букви б) и г) по-горе, получени на 15 май 2018 г.,

като взе предвид исканията на Съвета за становище относно предложенията по букви б) и г) по-горе, получени на 28 май 2018 г.,

като взе предвид искането на Европейския парламент за становище относно предложението по буква а) по-горе, получено на 25 юни 2018 г.,

като взе предвид Решение 2014/335/ЕС, Евратом на Съвета от 26 май 2014 г. относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз ⁽¹⁾,

като взе предвид Регламент (ЕС, Евратом) № 608/2014 на Съвета от 26 май 2014 г. за определяне на мерки за прилагане на системата на собствените ресурси на Европейския съюз; и Регламент (ЕС, Евратом) № 609/2014 на Съвета от 26 май 2014 г. относно методите и процедурата за предоставяне на традиционните собствени ресурси, собствените ресурси на база ДДС и на база БНД и относно мерките за удовлетворяване на потребностите от парични средства ⁽²⁾, последният изменен с Регламент (ЕС, Евратом) 2016/804 на Съвета от 17 май 2016 г. ⁽³⁾,

като взе предвид Регламент (ЕИО, Евратом) № 1553/89 на Съвета от 29 май 1989 г. за окончателни унифицирани схеми за събирането на собствените ресурси, набирани от данък добавена стойност ⁽⁴⁾, последно изменен с Регламент (ЕО) № 807/2003 от 14 април 2003 г. ⁽⁵⁾,

като взе предвид предишните становища на Европейската сметна палата относно системата на собствените ресурси на ЕС ⁽⁶⁾,

като взе предвид информационно-аналитичен документ на Европейската сметна палата относно бъдещето на финансите на ЕС ⁽⁷⁾,

⁽¹⁾ ОВ L 168, 7.6.2014 г., стр. 105.

⁽²⁾ ОВ L 168, 7.6.2014 г., стр. 29 и 39.

⁽³⁾ ОВ L 132, 21.5.2016 г., стр. 85.

⁽⁴⁾ ОВ L 155, 7.6.1989 г., стр. 9.

⁽⁵⁾ ОВ L 122, 16.5.2003 г., стр. 36.

⁽⁶⁾ Становища № 7/2015 (ОВ С 5, 8.1.2016 г., стр. 1), № 7/2014 (ОВ С 459, 19.12.2014 г., стр. 1), № 2/2012 (ОВ С 112, 18.4.2012 г., стр. 1), № 2/2008 (ОВ С 192, 29.7.2008 г., стр. 1), № 2/2006 (ОВ С 203, 25.8.2006 г., стр. 50), № 4/2005 (ОВ С 167, 7.7.2005 г., стр. 1) и № 7/2003 (ОВ С 318, 30.12.2003 г., стр. 1).

⁽⁷⁾ „Бъдещето на финансите на ЕС — реформиране на начина, по който функционира бюджетът на ЕС“, информационно-аналитичен документ, 15 февруари 2018 г.

като взе предвид информационно-аналитичен документ на Европейската сметна палата относно Многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г. ⁽⁸⁾,

като взе предвид окончателния доклад и препоръките на групата на високо равнище за собствените ресурси (HLGOR) относно бъдещото финансиране на ЕС, публикуван през декември 2016 г. ⁽⁹⁾,

като има предвид, че:

- 1) Европейският съвет от 24 и 25 март 1999 г. заключава ⁽¹⁰⁾, наред с другото, че системата на собствените ресурси на ЕС трябва да бъде справедлива, прозрачна, ефективна по отношение на разходите, проста и базирана на критерии, които най-добре изразяват възможностите за принос на всяка държава членка;
- 2) по време на Европейския съвет от 15 и 16 декември 2005 г., наред с другото, беше постигнато споразумение ⁽¹¹⁾, че договореностите за собствените ресурси следва да се ръководят от общия принцип на справедливост, че тези договорености следва да гарантират, че никоя държава членка няма да поддържа бюджетна тежест, която е прекомерна спрямо относителния ѝ просперитет, и че в тези договорености съответно следва да се въведат разпоредби, обхващащи конкретни държави членки;
- 3) на заседанието си от 7 и 8 февруари 2013 г. Европейският съвет призова за продължаване на работата по предложението на Комисията за нов собствен ресурс на база ДДС, за да бъде той възможно най-опростен и прозрачен, за засилване на връзката между политиката на ЕС по отношение на ДДС и реалните постъпления от ДДС, както и за осигуряване на еднакво третиране на данъкоплатците във всички държави членки ⁽¹²⁾;
- 4) през декември 2013 г. Съветът, Европейският парламент и Комисията приеха „съвместна декларация“ в която се посочва, че въпросът за собствените ресурси изисква допълнителна работа и че с оглед на общото преразглеждане на системата ще бъде свикана междуинституционална група на високо равнище ⁽¹³⁾;
- 5) в Бялата книга на Комисията за бъдещето на Европа ⁽¹⁴⁾ в „Сценарий 5: Правим много повече заедно“ се посочва, че бюджетът на ЕС следва да бъде значително модернизирани и увеличен, подкрепен със собствени ресурси;
- 6) в Документа за размисъл на Комисията относно бъдещето на финансите на ЕС ⁽¹⁵⁾ се подчертава, че настоящият подход към финансирането е твърде сложен и непрозрачен и се характеризира с множество сложни корекционни механизми и че в бъдеще тази система трябва да бъде опростена, справедлива и прозрачна;
- 7) в резолюцията относно реформата на системата на собствените ресурси на ЕС, приета от Европейския парламент през март 2018 г., се подчертават пропуските в действащото финансиране на бюджета на ЕС и се отправя призив за мащабни реформи. В нея по-специално се настоява за въвеждането на нови категории собствени ресурси и премахването на всички корекции ⁽¹⁶⁾,

ПРИЕ СЛЕДНОТО СТАНОВИЩЕ:

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I. Системата за финансиране на бюджета на ЕС не е реформирана съществено от 1988 г. насам. През последните 30 години трите основни категории приходи (традиционни собствени ресурси (ТСР), собствени ресурси на база данък добавена стойност (ДДС) и собствени ресурси на база брутен национален доход (БНД) гарантират общата стабилност и достатъчност на събраните средства. Комисията предлага промяна на тази система за финансиране за бъдещия бюджет съгласно многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2021—2027 г. чрез:

— реформиране на съществуващите собствени ресурси, които ще съставляват 87 % от приходите на ЕС: запазване на ТСР, но с по-нисък процент на разходите по събирането, като се запазят собствените ресурси на база БНД и се опростят собствените ресурси на база ДДС,

⁽⁸⁾ „Предложението на Комисията за многогодишната финансова рамка за периода 2021—2027 г.“, информационно-аналитичен документ, 10 юли 2018 г.

⁽⁹⁾ „Бъдещото финансиране на ЕС: Окончателен доклад и препоръки на групата на високо равнище за собствените ресурси (HLGOR)“, публикуван през декември 2016 г.

⁽¹⁰⁾ Вж. Бюлетин на ЕС 3—1999.

⁽¹¹⁾ Вж. параграф 6 от Заключенията на Председателството (Документ 15914/1/05 на Съвета, REV 1, CONC L 3от 30 януари 2006 г.) относно Документ 15914/05 на Съвета CADREFIN 268 от 19 декември 2005 г., и по-специално параграф 77 от него.

⁽¹²⁾ Заключения на Европейския съвет от 7—8 февруари 2013 г. (Многогодишна финансова рамка) EUCO 37/13.

⁽¹³⁾ Съвместна декларация относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз: Междуинституционално досие: 2011/0177 (APP).

⁽¹⁴⁾ COM(2017) 2025 окончателен от 1 март 2017 г.

⁽¹⁵⁾ COM(2017) 358 окончателен от 28 юни 2017 г.

⁽¹⁶⁾ Резолюция на Европейския парламент от 14 март 2018 г. относно реформата на системата на собствените ресурси на Европейския съюз (2017/2053(INI)).

- въвеждане на „кошница“ от три нови собствени ресурса, които заедно ще съставляват 12 % от приходите на ЕС: един на база общата консолидирана основа за облагане с корпоративен данък (ОКООКД), един на база схемата на Европейския съюз (ЕС) за търговия с емисии (СТЕ) и един на база нерещиклираните отпадъци от опаковки от пластмаса,
 - постепенно прекратяване на съществуващите корекции в настоящата система, и
 - увеличаване на таваните за собствените ресурси, за да се преодолее отражението на Брексит и интегрирането на Европейския фонд за развитие (ЕФР) в бюджета на ЕС, както и за да се покрият финансовите задължения по гаранциите от бюджета на ЕС заеми и финансови инструменти.
- II. В предлаганата нова система на финансиране на ЕС се възприемат някои от основните принципи на реформата, но не всички. Освен това с нея се преодоляват някои от слабостите, установени от ЕСП в предходната ѝ работа във връзка със съществуващата система на собствените ресурси. Сметната палата счита, че предлаганата система на финансиране на ЕС остава сложна.
- III. ЕСП оцени предложенията на Комисията и установи следните основни проблеми:
- предлаганото намаляване на процента на разходите по събирането за ТСП не е обосновано посредством проучване, предоставящо надеждни оценки на разходите на митническите органи за събирането на мита,
 - предлаганото опростяване на собствените ресурси на база ДДС включва допускания за операциите, облагани по стандартната ставка, които не съответстват на някои от стъпките за изчисляване, описани от Комисията,
 - прилагането на собствения ресурс на база ОКООКД зависи от приемането от Съвета на Директивата за този данък и нейното транспониране в държавите членки. Той ще бъде въведен постепенно най-рано няколко години след началото на новата МФР,
 - СТЕ на ЕС е важен инструмент за осъществяване на политиките на ЕС в областта на климата и околната среда. Предлаганият собствен ресурс на база СТЕ на ЕС обаче не създава допълнителен стимул за държавите членки да намалят емисиите на парникови газове. Освен това той не е стабилен ресурс, тъй като тържните цени на квотите за емисии са твърде променливи,
 - собственият ресурс на база отпадъци от опаковки от пластмаса предоставя стимул на държавите членки да увеличат рециклирането на пластмаса. Сметната палата обаче констатира, че е необходимо да се подобри качеството на данните, използвани за изчисляването на този собствен ресурс,
 - постепенното премахване на корекциите е стъпка напред към прилагането на по-прозрачна и опростена система. Съгласно предложението на Комисията корекциите ще бъдат прекратени през 2026 г., а
 - във връзка с предлаганите нови собствени ресурси е възможно одитните правомощия на Сметната палата да бъдат ограничени по отношение на ресурсите на база ОКООКД и отпадъци от опаковки от пластмаса. Има риск това да засегне проверимостта, а оттам и отчетността.
- IV. Сметната палата препоръчва законодателните органи да поискат от Комисията да предприеме следните действия във възможно най-кратък срок:
- а) преглед на законодателните предложения. По отношение на новите собствени ресурси Комисията следва:
- да направи внимателна оценка на вероятността за прилагане на собствените ресурси на база ОКООКД през следващата МФР,
 - да прецизира в своето предложение, че собствените ресурси на база СТЕ на ЕС не създават допълнителен стимул за държавите членки да намалят нивото на парниковите газове и да анализира въздействието от нестабилността на тези ресурси,
 - внимателно да разгледа факта, че сумите, които се очаква да бъдат събрани от собствените ресурси на база отпадъци от опаковки от пластмаса, може да намалят заради промени в поведението на домакинствата и икономическите оператори;
- б) да преразгледа предложението за опростени собствени ресурси на база ДДС и ако реши да ги запази, да промени предложението.

ВЪВЕДЕНИЕ

1. Системата за финансиране на бюджета на ЕС не е реформирана съществено от 1988 г. насам. През последните 30 години трите основни категории приходи (традиционни собствени ресурси (ТСР), собствени ресурси на база данък добавена стойност (ДДС) и собствени ресурси на база брутен национален доход (БНД) гарантират общата стабилност и достатъчност на събраните средства. Те обаче затвърдиха усещането, че националните вноски в бюджета на ЕС са единствено разходен фактор за държавите членки. Това позволи на някои от тях да договорят корекции и отстъпки, за да намалят бюджетните си дисбаланси.

2. През 2011 г. Комисията предложи да се опрости собственият ресурс на база ДДС и да се създаде нов собствен ресурс на база данъка върху финансовите сделки (ДФС). Това предложение е подкрепено от Европейския парламент. Въпреки наличието на широк консенсус относно необходимостта от реформа, държавите членки не успяха да постигнат единодушие, за да бъде прието предложението.

3. Групата на високо равнище за собствените ресурси (HLGOR) беше създадена като част от окончателното споразумение относно многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2014—2020 г. В нейния окончателен доклад от 2016 г. се препоръчва да се въведат нови категории собствени ресурси с по-тясна връзка с политиките на ЕС, както и да бъдат прекратени корекционните механизми. В Документа за размисъл на Комисията относно бъдещето на финансите на ЕС са изложени основните принципи за реформираните собствени ресурси, като се вземат предвид препоръките на HLGOR:

- а) прозрачност;
- б) опростеност;
- в) стабилност;
- г) съгласуваност с целите на политиката на ЕС;
- д) въздействие върху конкурентоспособността и устойчивия растеж; и
- е) справедливо разпределяне между държавите членки.

4. В предложението на Комисията за МФР за периода 2021—2027 г.⁽¹⁷⁾ е предвидена възможност за модернизиране на финансовата рамка на ЕС поради няколко причини. ЕС е изправен пред необходимостта да финансира нови европейски политики, които не могат да бъдат осъществени ефикасно и ефективно с национални разходи. Освен това бюджетните последици от оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС ще наложат реформиране на приходната част на бюджета.

5. Според Комисията разходите на ЕС създават европейски обществени блага, от които се ползват всички държави членки. Ползите, произтичащи от стабилността, мира, общите ценности и единния пазар, не се отразяват в изчисленията на нетното салдо. Бъдещата МФР следва да бъде изготвена въз основа на принципа за европейска добавена стойност. Освен това, при един добре структуриран и осъвременен бюджет на ЕС, всички държави членки следва да бъдат нетни получатели⁽¹⁸⁾.

6. Както е предвидено в обяснителния меморандум към предложението за решение на Съвета относно системата на собствените ресурси, за периода 2021—2027 г. Комисията предлага:

- а) Реформиране на някои от съществуващите собствени ресурси:
 - i) запазване на митата (ТСР), но с по-нисък процент на разходи по събирането;
 - ii) запазване на собствения ресурс на база БНД;
 - iii) опростяване на собствения ресурс на база ДДС.
- б) Въвеждане на „кошница“ от три нови собствени ресурса:
 - i) собствен ресурс на база общата консолидирана основа за облагане с корпоративен данък (ОКООКД);

⁽¹⁷⁾ Предложение за регламент на Съвета за определяне на многогодишната финансова рамка за годините 2021—2027 г. (СОМ(2018) 322 окончателен от 2 май 2018 г.).

⁽¹⁸⁾ Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета, „Нова, модерна многогодишна финансова рамка за Европейския съюз, с която ефикасно да постига резултати по своите приоритети след 2020 г.“, (СОМ(2018) 98 окончателен от 14 февруари 2018 г.).

- ii) собствен ресурс на база схемата на Европейския съюз (ЕС) за търговия с емисии (СТЕ);
 - iii) собствен ресурс на база отпадъци от опаковки от пластмаса.
- в) Постепенно прекратяване на корекциите.
- г) Увеличаване на таваните за собствените ресурси.

ЧАСТ ПЪРВА: ОБЩИ БЕЛЕЖКИ

7. В предложението на Комисията за реформиране на финансирането на ЕС се правят позовавания на окончателния доклад на HLGOR и на основните принципи, изложени в Документа за размисъл относно бъдещето на финансите на ЕС (вж. точка 3). Изготвянето на това предложение обаче не включва всеобхватна, документирана и публикувана оценка на въздействието⁽¹⁹⁾.

8. Комисията изчислява, че предлаганите промени в бъдещия бюджет на ЕС ще имат следното въздействие в сравнение с настоящата система (вж. **фигура 1**):

- ще се намали собственият ресурс на база БНД с 13 процентни пункта,
- ще бъдат създадени три нови собствени ресурса (на база ОКООКД, СТЕ на ЕС и отпадъци от опаковки от пластмаса), които ще възлизат на 12 %,
- малко ще се увеличи (опростения) собствен ресурс на база ДДС, а
- другите източници (ТСП и другите приходи) като цяло ще останат стабилни.

Националните вноски⁽²⁰⁾ ще съставляват около 84 % от приходите (по изчисления на Комисията), какъвто е случаят и в настоящата система на финансиране на ЕС (83 % в бюджета за 2018 г.).

Фигура 1

Прогноза на Комисията за предлаганите промени в бъдещия бюджет на ЕС в сравнение с настоящия

Собствени ресурси	Бюджет за 2018 г.			Изчислени средни годишни стойности 2021—2027 г.		
	в млрд. евро	процент от общите приходи		в млрд. евро	процент от общите приходи	
ТСП	23	16		26	15	
(Опростен) собствен ресурс на база ДДС	17	12		25	14	
Собствен ресурс на база БНД	103	71		103	58	
Собствен ресурс на база ОКООКД	—	—	Национални вноски: 120 млрд. евро (83 % от общите приходи)	12	6	Национални вноски: 150 млрд. евро (84 % от общите приходи)
Собствен ресурс на база СТЕ на ЕС	—	—		3	2	
Собствен ресурс на база отпадъци от опаковки от пластмаса	—	—		7	4	
Общо собствени ресурси	143	99		176	99	

⁽¹⁹⁾ Съгласно Насоките за по-добро регулиране (SWD(2017) 350 окончателен от 7 май 2017 г.) е необходима оценка на въздействието, когато има вероятност очакваното икономическо, екологично и социално въздействие на действията на ЕС да бъде значително (стр. 15).

⁽²⁰⁾ Националните вноски са плащанията, които се извършват пряко от бюджетите на държавите членки. Те включват всички собствени ресурси освен ТСП.

Собствени ресурси	Бюджет за 2018 г.			Изчислени средни годишни стойности 2021—2027 г.		
	в млрд. евро	процент от общите приходи		в млрд. евро	процент от общите приходи	
Приходи, различни от собствени ресурси	2	1		2	1	
Общо приходи	145	100		178	100	

Източник: ЕСП въз основа на обяснителния меморандум към предложението на Комисията за решение на Съвета относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз.

Изискуемите ставки за собствените ресурси

9. В настоящата система изискуемата ставка⁽²¹⁾, която следва да се прилага за собствения ресурс на база ДДС, е определена в решението на Съвета. За ТСР няма изискуема ставка, а фактическата изискуема ставка за собствения ресурс на база БНД се определя всяка година с цел да се гарантира, че бюджетът на ЕС е балансиран.

10. За да стане възможно да се променя комбинацията от собствени ресурси по време на периода на МФР, без да е необходимо изменение на решението на Съвета относно системата на собствените ресурси, Комисията предвижда два набора от изискуемите ставки за всяка от категориите собствени ресурси с изключение на БНД (вж. **фигура 2**): ставка с максимално равнище в нейното предложение за решение на Съвета и приложима изискуема ставка (с по-ниско равнище) в нейното предложение за регламент на Съвета за изпълнение на посоченото по-горе решение (вж. точки 21, 27, 35 и 39). Този подход предоставя допълнителна гъвкавост за начина, по който се финансира бюджетът на ЕС.

Фигура 2

Максимални изискуемите ставки и изискуемите ставки, които да бъдат прилагани

Собствени ресурси	Максимална изискуема ставка Както е посочено в предложението за решение на Съвета относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз	Изискуемите ставки, които да бъдат прилагани Както е посочено в предложението за регламент на Съвета за определяне на мерки за прилагане на системата на собствените ресурси на Европейския съюз
(Опростен) собствен ресурс на база ДДС Процент, приложим към базата за ДДС по стандартна ставка.	2	1
Собствен ресурс на база ОКООКД Процент, приложим към дела от облагаемата печалба, определен за всяка държава членка.	6	3
Собствен ресурс на база СТЕ на ЕС Процент от приходите, генерирани от квоти, за които трябва да се проведе търг, и пазарната стойност на безплатно предоставените за преходен период квоти с цел модернизация на енергетиката.	30	20

⁽²¹⁾ Изискуемата ставка е таксовата единица (изразена в проценти или като стойност), която се прилага за агрегатите, използвани като основа за изчисляване на собствените ресурси.

Собствени ресурси	Максимална изискуема ставка Както е посочено в предложението за решение на Съвета относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз	Изискуеми ставки, които да бъдат прилагани Както е посочено в предложението за регламент на Съвета за определяне на мерки за прилагане на системата на собствените ресурси на Европейския съюз
Собствен ресурс на база отпадъци от опаковки от пластмаса Приложим към теглото на нерезиклираните отпадъци от опаковки от пластмаса.	1,00 евро на килограм	0,80 евро на килограм

Източник: ЕСП въз основа на предложенията на Комисията.

Разпоредби за прилагане

11. Предложението на Комисията за регламент на Съвета относно методите и процедурата за предоставяне на собствените ресурси на база ОКООКД, СТЕ на ЕС и нерезиклираните отпадъци от опаковки от пластмаса, както и относно мерките за удовлетворяване на потребностите от парични средства, е допълнение към Регламент (ЕС, Евратом) № 609/2014 на Съвета⁽²²⁾, който ще продължи да се прилага за съществуващите собствени ресурси.

12. Това предложение включва редица позовавания на посочения по-горе Регламент (ЕС, Евратом) № 609/2014, като актуализирането на изискванията означава, че ще са налице два различни регламента за собствените ресурси. Сметната палата счита, че един регламент с изчерпателен набор от разпоредби за собствените ресурси ще направи системата по-опростена и по-прозрачна (вж. **приложение I**).

ЧАСТ ВТОРА: КОНКРЕТНИ БЕЛЕЖКИ

13. По-долу са изложени конкретните бележки на Сметната палата относно реформираната система на финансиране на ЕС. Сметната палата оцени по-специално:

- степента на сложност на системите за управление на Комисията,
- качеството на данните и на моделите, използвани като основа за предложенията,
- стабилността на средствата, които ще се събират,
- прозрачността при годишното изчисляване на вноските на държавите членки, и
- възможността ЕСП да изрази увереност въз основа на достатъчна одитна дейност (проверимост).

На **фигура 3** е представена обобщена оценка на ЕСП въз основа на горепосочените критерии.

Фигура 3

Оценка на ЕСП на уместността на отделните собствени ресурси, включени в предлаганата от Комисията реформа

Критерии:	Степен на сложност	Качество на данните и моделите	Стабилност на средствата	Прозрачност	Проверимост
Собствени ресурси на база:					
Опростен ДДС	Ниска	Ниско (вж. точка 22)	Висока	Висока	Средна

⁽²²⁾ Регламент (ЕС, Евратом) № 609/2014 на Съвета от 26 май 2014 г. относно методите и процедурата за предоставяне на традиционните собствени ресурси, собствените ресурси на база ДДС и на база БНД и относно мерките за удовлетворяване на потребностите от парични средства (ОВ L 168, 7.6.2014 г., стр. 39).

Критерии:	Степен на сложност	Качество на данните и моделите	Стабилност на средствата	Прозрачност	Проверимост
Собствени ресурси на база:					
СТЕ на ЕС	Ниска	Високо	Ниска (вж. точка 37)	Средна	Висока
ОКООКД	Средна	Ниско (вж. точка 33)	Висока	Средна	Средна (вж. точка 30)
Отпадъци от опаковки от пластмаса	Средна	Ниско (вж. точка 40)	Средна	Висока	Средна (вж. точка 41)
ТСР	Ниска	Средно (вж. бележка под линия 24)	Висока	Висока	Средна
БНД	Средна (вж. точка 18)	Средно (вж. точка 18)	Висока	Средна	Средна (вж. бележка под линия 49)

Източник: ЕСП, като се взема предвид извършената работа от HLGOR (вж. точки 3 и 7).

Рефортиране на някои от съществуващите собствени ресурси

Запазване на митата (ТСР), но с по-нисък процент на разходите по събирането

14. ТСР са митата, които се начисляват върху вноса на продукти от държави извън ЕС. Те възлизат на 16 % от бюджета на ЕС през 2018 г. (23 млрд. евро). По изчисления на Комисията се очаква техният принос към бюджета на ЕС да остане стабилен: средно 15 % от годишния бюджет на ЕС (26 млрд. евро) за периода 2021—2027 г. Държавите членки събират тези мита от името на ЕС и ги предоставят на бюджета на ЕС, след като удържат 20 % за разходите си по събирането. В предишните версии на системата на собствените ресурси този процент е варирал между 10 % и 25 %.

15. Комисията изчислява, че в момента разходите по събирането са по-високи от действителните разходи на държавите членки за добросъвестното събиране на митата. Тя също така посочва, че събраните суми и интензивността на проверките се различават значително между отделните държави членки и че удържаните суми за разходи по събирането невинаги се използват за подкрепа на митническата дейност⁽²³⁾. Вследствие на това Комисията предлага процентът да бъде намален до първоначалното си равнище от 10 %.

16. ТСР са същински собствен ресурс и представляват надежден източник на приходи за ЕС⁽²⁴⁾. Сметната палата обаче констатира, че Комисията не е обосновала равнището от 10 % посредством проучване, което да предостави надеждни изчисления на разходите, извършени от митническите органи на държавите членки при събирането на митата⁽²⁵⁾.

⁽²³⁾ Високият процент на разходите по събирането се възприема като скрита отстъпка за някои държави членки, както показва и окончателният доклад на HLGOR, стр. 40.

⁽²⁴⁾ Избягването на плащането на мита се отразява върху събирането на ТСР. Сметната палата разгледа въпроса за разликата между дължимите и събраните мита (т.е. разликата между очакваните и действително събраните приходи от мита) в Специален доклад № 19/2017 „Процедури за внос — неефективното им прилагане и недостатъците в правната рамка се отразяват неблагоприятно върху финансовите интереси на ЕС“. Вж. също и Годишния доклад на ЕСП за 2017 г.

⁽²⁵⁾ В своето Становище № 2/2012 Сметната палата вече констатира, че на равнището на ЕС няма проучване, което да предоставя надеждни изчисления на действителните разходи на митническите органи по събирането и предоставянето на ТСР.

Запазване на собствения ресурс на база БНД

17. Понастоящем собственият ресурс на база БНД е основният източник на приходи за ЕС (103 млрд. евро или 71 % от бюджета на ЕС през 2018 г.). По изчисления на Комисията за периода 2021—2027 г. се очаква неговият принос към бюджета на ЕС да намалее средно до 58 % от годишния бюджет на ЕС (103 млрд. евро). Той се изчислява чрез прилагане на единна ставка към БНД на държавите членки. Тази стойност се определя като процент от очаквания годишен брутен национален доход по такъв начин, че напълно да покрива частта от бюджета, която не се финансира от ТСП, ресурсите от ДДС и другите приходи. Следователно собственият ресурс на база БНД е балансиращият компонент от бюджета на ЕС.

18. В предишните си становища⁽²⁶⁾ ЕСП изтъкна големите рискове, свързани със сложността на събирането на статистически агрегати за БНД и на свързаните с тях системи за управление, както и липсата на прозрачност при изчисляването на този собствен ресурс. Заради многогодишния цикъл на верификация от Комисията и управлението на резервите ревизирането на данните за БНД, използвани за изчисляване на собствените ресурси, отнема много дълго време. В резултат на това националните вноски могат да бъдат коригирани в продължение на над 10 години след съответната година и държавите членки са изправени пред бюджетна несигурност⁽²⁷⁾.

19. Сметната палата признава, че собственият ресурс на база БНД гарантира цялостната стабилност на системата на финансиране на ЕС. В годишните си доклади за 2016 г. и 2017 г. обаче ЕСП посочи, че са необходими допълнителни усилия, за да се гарантира, че някои явления, свързани с глобализацията (като например преместването на многонационалните предприятия) са правилно отразени в националните сметки. Комисията отчита това в своите предложения и признава, че неотдавнашните икономически промени пораждат предизвикателства за националните органи по отношение на правилното измерване на БНД. В резултат на това вноските на държавите членки на база БНД се изчисляват чрез използване на данни, които може да не са напълно надеждни в това отношение.

Опростяване на собствения ресурс на база ДДС

20. В настоящата система процесът на хармонизиране на базите за ДДС в държавите членки води до редица корекции и компенсации. Изчисляването на среднопотеглената ставка (WAR) също е сложно. Този собствен ресурс съставлява 12 % от бюджета на ЕС през 2018 г. (17 млрд. евро) и по изчисления на Комисията за периода 2021—2027 г. се очаква неговият принос да се увеличи средно до 14 % от годишния бюджет на ЕС (25 млрд. евро).

21. Предлаганото опростяване се основава на три стъпки:

- а) акцент върху благата, облагани със стандартната ставка на ДДС,
- б) оптимизиране на процедурата за изчисляване на базите за ДДС чрез използване на опростени допускания, основани на постъпленията по стандартната ставка, и
- в) прилагане на единна изискуема ставка върху базите за стандартната ставка⁽²⁸⁾, за да се получи собственият ресурс.

22. Извършената от ЕСП проверка на предлаганата методология показва, че използваните от Комисията допускания за изчисляване на опростените вноски на база ДДС не отговарят на посочените по-горе стъпки а) и б). В **приложение II** е представен подробен преглед на настоящата и на предлаганата нова система за изчисляване на собствения ресурс на база ДДС⁽²⁹⁾.

23. Както беше посочено в становище № 2/2012, ЕСП в редица случаи е критикувала собствения ресурс на база ДДС заради сложността на изчисляването му⁽³⁰⁾ и заради липсата на пряка връзка с данъчната основа. С новото предложение на Комисията за собствения ресурс на база ДДС изчислението се опростява, но пак не се предоставя пряка връзка с данъчната основа. Подобна връзка обаче може да се постигне чрез пряко прилагане на изискуема ставка към постъпленията от ДДС⁽³¹⁾.

⁽²⁶⁾ Вж. бележка под линия 6.

⁽²⁷⁾ Вж. Специален доклад № 11/2013 „Подобряване на данните за брутният национален доход (БНД) — прилагането на по-структуриран и по-добре насочен подход би увеличило ефективността на извършваната от Комисията верификация“, както и Годишния доклад на ЕСП за 2014 г.

⁽²⁸⁾ Един процент е единната ставка, определена с предложението за регламент на Съвета за определяне на мерки за прилагане на системата на собствените ресурси на Европейския съюз. В предложението за решение на Съвета относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз се посочва, че фактическата изискуема ставка не следва да надвишава 2 %.

⁽²⁹⁾ Според Комисията тази методология за изчисляване на новия собствен ресурс е трябвало да бъде използвана поради липсата на налични данни за разбивката на постъпленията по ставки на ДДС.

⁽³⁰⁾ В своя годишен доклад за 2017 г. ЕСП установи слабости във верификацията от страна на Комисията на собствения ресурс на база ДДС, по-специално по отношение на изчисляването на WAR.

⁽³¹⁾ Укриването на ДДС се отразява върху изчисляването както на настоящия, така и на предложения собствен ресурс на базата на този съвкупен данък. Сметната палата разгледа това „несъответствие в приходите от ДДС“ в Специален доклад № 24/2015 „Борба с измамите с ДДС в рамките на Общността — необходими са допълнителни действия“.

„Кошница“ от нови собствени ресурси

24. Комисията предлага да бъде въведена „кошница“ от три нови източника на приходи. Подходът на „кошницата“ има за цел да предостави същински собствени ресурси, свързани с ключовите политики на ЕС като политиката в областта на изменението на климата, политиката за опазване на околната среда, стратегията за пластмасите, кръговата икономика и единния пазар. По същество обаче предлаганите нови източници на приходи са национални вноски и само два (собствените ресурси на база ОКООКД и на база отпадъци от опаковки от пластмаса) от трите източника биха могли да окажат някакво въздействие върху прилагането на политиките на ЕС (вж. точки 26 и 42).

25. Според Комисията прилагането на реформираната система няма да доведе до допълнителни бюджетни кредити или персонал, особено по отношение на новите собствени ресурси. Тази оценка обаче не е подкрепена от подробно проучване.

Собствен ресурс на база ОКООКД

26. Глобализацията и нарастващата роля на цифровите дружества поражда предизвикателства за националните данъчни органи. През последните години възходът на нематериалните активи улеснява мобилността на капитала и дебатът се измества към непригодността на националните данъчни уредби да отчетат по подходящ начин тези промени. Обсъжданията в Съвета на проекта за въвеждане на ОКООКД започват през 2011 г., а в своя план за действие от юни 2015 г.⁽³²⁾ Комисията предлага поетапен подход към обща за целия ЕС система за корпоративно данъчно облагане. През октомври 2016 г. Комисията отправя две едновременни законодателни предложения:

а) за първата стъпка, предложение за Директива на Съвета относно обща основа за облагане с корпоративен данък (ОООКД)⁽³³⁾ с цел да се гарантира правилното изчисляване на данъчната основа за дружествата и местата на стопанска дейност в ЕС; и

б) за втората стъпка, предложение за директива на Съвета относно обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък (ОКООКД)⁽³⁴⁾ с цел справяне по подходящ начин с процеса на консолидация и с други свързани въпроси⁽³⁵⁾.

27. Ако посочените по-горе законодателни предложения бъдат приети от Съвета и се ратифицират от държавите членки, данъчното облагане на база ОКООКД ще бъде задължително за големите дружества, отговарящи на определени изисквания по отношение на правната форма, данъчното облагане, консолидацията на субектите и прага за групи (приходи в размер на 750 млн. евро през финансовата година, предхождаща съответната финансова година). Предлаганият нов собствен ресурс на базата на този данък се изчислява чрез прилагане на изискуема ставка от 3%⁽³⁶⁾ към облагаемата печалба на многонационалните дружества или групите от дружества.

28. Дружествата, които не отговарят на всички тези критерии, могат на доброволен принцип да изберат да бъдат облагани с този данък, вместо с другите национални корпоративни данъци на държавите членки. Стойността на техните приходи обаче ще бъде изключена от основата, използвана за изчисляване на собствения ресурс.

29. В предложението за директива на Съвета относно ОКООКД се посочва, че консолидираната данъчна основа следва да се разпределя между субектите в групата от дружества в различните държави членки в края на финансовата година въз основа на формула, в която е зададена равна тежест (т.е. една трета) на три фактора: продажби, труд (заплати и брой на наетите лица) и активи.

30. Сметната палата обаче констатира, че способността на отделните държави членки да проверят правилното разпределение на приходите в рамките на групата зависи от сътрудничеството с други държави членки по отношение на предоставянето на данни за различните дъщерни дружества и дружества майки. Достъпът на Сметната палата, както и този на Комисията, до подробна информация за управлението на частни дружества може да подлежи на ограничения.

⁽³²⁾ Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета от 17 юни 2015 г. „Справедлива и ефикасна система за корпоративно данъчно облагане в Европейския съюз: пет ключови области за действие“ (COM(2015) 302 окончателен).

⁽³³⁾ Предложение за директива на Съвета относно обща основа за облагане с корпоративен данък (COM(2016) 685 окончателен от 25 октомври 2016 г.).

⁽³⁴⁾ Предложение за директива на Съвета относно обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък (COM(2016) 683 окончателен от 25 октомври 2016 г.).

⁽³⁵⁾ Например преобразуване на групи, данъчно третиране на загуби и нереализиран капиталов доход, както и метод за разпределяне на данъчната основа между държавите членки.

⁽³⁶⁾ Това е единната ставка, определена в предложението за регламент на Съвета за определяне на мерки за прилагане на системата на собствените ресурси на Европейския съюз. В предложението за решение на Съвета относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз се посочва, че фактическата изискуема ставка не следва да надвишава 6%.

31. По отношение на ОКООКД и отпадъците от опаковки от пластмаса Комисията предлага след 31 юли на шестата година, следваща дадена финансова година, да не се вземат под внимание никакви промени в изчисляването на тези собствени ресурси⁽³⁷⁾. Този период, през който вноските на държавите членки за определена година може да бъдат преразгледани, е известен като „давностен период“.

32. Сметната палата констатира, че този период е по-дълъг от периода, използван за собствените ресурси на база ДДС и БНД, който е само четири години. Същото важи и за периода на съхранение на оправдателните документи⁽³⁸⁾. Тъй като и Комисията, и държавите членки могат да удължават давностния период чрез определяне на резерви, за бюджета на ЕС няма финансови рискове, свързани с новите собствени ресурси на база ОКООКД и отпадъците от опаковки от пластмаса (вж. **приложение I**).

(33) Като се има предвид, че две години след публикуването на предложенията директивите относно ОООКД и ОКООКД все още не са приети, той ще бъде въведен постепенно през първите няколко години след началото на новата МФР. Очаква се собственият ресурс на база ОКООКД да финансира средно 6 % от годишния бюджет на ЕС (12 млрд. евро) за периода 2021—2027 г.⁽³⁹⁾

Собствен ресурс на база СТЕ на ЕС

34. В контекста на Парижкото споразумение, прието през декември 2015 г., ЕС се ангажира до 2030 г. да намали емисиите си на парникови газове с най-малко 40 % (спрямо нивата от 1990 г.). СТЕ на ЕС е един от основните инструменти⁽⁴⁰⁾ за постигане на тези цели за намаляване на емисиите. Със СТЕ ЕС е определил пределни стойности за общите емисии от някои сектори на енергоснабдяването, енергийно интензивни промишлени отрасли и полети в рамките на Европейското икономическо пространство (ЕИП), и наред с това е създад пазар за квоти за емисии, като по този начин е „определил цена“ за въглеродните емисии. Тази схема предвижда пределна стойност (лимит) за емисиите. Дружествата получават или купуват квоти за емисии, с които могат да търгуват. В **каре 1** е представен преглед на СТЕ на ЕС⁽⁴¹⁾.

Каре 1 — Преглед на СТЕ на ЕС

СТЕ на ЕС функционира въз основа на принципа „ограничаване и търговия“ („cap and trade“). Общото количество на парниковите газове, които могат да бъдат отделени за период от няколко години от електроцентралите, фабриките и другите предприятия, обхванати от системата, следва да спазва лимит, определен на равнището на ЕС. В рамките на този лимит предприятията получават или купуват квоти за емисии, с които могат да търгуват, ако желаят.

През периода 2013—2020 г. лимитът на емисиите от електроцентралите и другите стационарни съоръжения всяка година се намалява с 1,74 %. От 2021 г. нататък годишното намаление ще бъде 2,2 %.

Продажбата на квоти чрез търг осигурява приходи на държавите членки, които през периода 2013—2017 г. са събрали 21,3 млрд. евро. Съгласно Директивата за СТЕ на ЕС най-малко 50 % от тези приходи следва да се използват за свързани с климата цели. Според Комисията делът на приходите от СТЕ, използвани за тези цели, е около 80 %.

35. Този предложен нов собствен ресурс се изчислява чрез прилагане на изискуема ставка от 20 %⁽⁴²⁾ към приходите от продажбата на квоти чрез търг, които се оценяват по тръжната клирингова цена и са предоставени за разпределяне на всички държави членки въз основа на емисиите през периода 2005—2007 г.⁽⁴³⁾ Тръжните цени и количествата се публикуват ежедневно на съответните платформи.

⁽³⁷⁾ Член 13, параграф 4 от предложението за регламент на Съвета (COM(2018) 326 окончателен).

⁽³⁸⁾ За ресурса на база СТЕ на ЕС и ТСР периодът на съхраняване на документите е най-малко три години.

⁽³⁹⁾ Поради ограничения в наличието на данни това изчисление се основава на информация за 2012 г. и включва всички многонационални групи (в т. ч. тези, които не надвишават определения в точка 28 праг за приходите).

⁽⁴⁰⁾ Емисиите от секторите, попадащи извън СТЕ на ЕС, са обхванати от обвързващи годишни цели за емисиите на парникови газове на равнището на държавите членки.

⁽⁴¹⁾ Сметната палата вече е публикувала доклад за СТЕ на ЕС (Специален доклад № 6/2015 „Цялост и прилагане на схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ на ЕС)“. Скоро ще последват още публикации в тази област.

⁽⁴²⁾ Това е единната ставка, определена в предложението за регламент на Съвета за определяне на мерки за прилагане на системата на собствените ресурси на Европейския съюз. В предложението за решение на Съвета относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз се посочва, че фактическата изискуема ставка не следва да надвишава 30 %.

⁽⁴³⁾ Вж. член 10, параграф 2, буква а) от Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 г. за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Съюза и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 275, 25.10.2003 г., стр. 32), изменена с Директива (ЕС) 2018/410 на Европейския парламент и на Съвета от 14 март 2018 г. (ОВ L 76, 19.3.2018 г., стр. 3) („Директивата за СТЕ“).

36. СТЕ на ЕС е важен инструмент за осъществяване на политиките на ЕС в областта на климата и околната среда. Предлаганият собствен ресурс на база СТЕ на ЕС обаче не създава допълнителен стимул за държавите членки да намалят емисиите на парникови газове.

37. Комисията посочва, че очаква собственият ресурс на база СТЕ на ЕС да финансира средно 2 % от годишния бюджет на ЕС (3 млрд. евро) за периода 2021—2027 г. Както е показано на **фигура 4**, тръжната клирингова цена⁽⁴⁴⁾ на квотите е променлива. Това обаче няма да застраши стабилността на бюджета, тъй като собственият ресурс на база СТЕ представлява само малка част от приходите на ЕС.

Фигура 4

Тръжни цени на квотите за емисии януари 2012 г. — септември 2018 г.



Източник: ЕСП въз основа публично достъпната информация на уебсайта на тръжната платформа (www.eex.com).

Собствен ресурс на база отпадъци от опаковки от пластмаса

38. Опаковките от пластмаса съставляват около 60 % от пластмасовите отпадъци след употреба на продукти в ЕС. Комисията предлага цел за рециклиране на най-малко 50 % от всички пластмасови опаковки в ЕС до 2025 г. и на повече от половината до 2030 г. Тя също така определя целта до 2030 г. всички пластмасови опаковки, пуснати на пазара в ЕС, да може да се използват повторно или да се рециклират лесно⁽⁴⁵⁾.

39. Вноската на всяка държава членка от този предложен собствен ресурс в бюджета на ЕС ще бъде пряко пропорционална на количеството неретицирани отпадъци от опаковки от пластмаса, които тя генерира. Тя ще се изчислява чрез прилагане към това количество на изискуемата ставка от 0,80 евро на килограм⁽⁴⁶⁾.

40. В **каре 2** е показан източникът и качеството на данните, използвани от Комисията за изчисляване на собствения ресурс на база отпадъци от опаковки от пластмаса.

⁽⁴⁴⁾ С измененията на Директивата за СТЕ бяха въведени механизми, които да направят тръжните цени по-стабилни. Тези цени обаче зависят от тръжните резултати.

⁽⁴⁵⁾ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Европейска стратегия за пластмасите в кръговата икономика“ (СОМ(2018) 28 окончателен от 16 януари 2018 г.) и Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно рамка за мониторинг на кръговата икономика (СОМ(2018) 29 окончателен от 16 януари 2018 г.).

⁽⁴⁶⁾ Това е единната ставка, определена с предложението за регламент на Съвета за определяне на мерки за прилагане на системата на собствените ресурси на Европейския съюз. В предложението за решение на Съвета относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз се посочва, че фактическата изискуема ставка не следва да надвишава 1,00 евро за килограм.

Каре 2 — Източник и качество на данните за отпадъците от опаковки от пластмаса

Данните за генерирането и рециклирането на опаковки вече се докладват на Комисията (Евростат) в съответствие с член 12 от Директива 94/62/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 1994 г. относно опаковките и отпадъците от опаковки ⁽⁴⁷⁾.

Комисията предлага данните за рециклираните пластмасови опаковки за някои държави членки да се подобрят допълнително. Тя очаква да постигне това посредством новото законодателство в областта на отпадъците, с което се въвеждат строги и хармонизирани правила за изчисление. Това законодателство беше прието през май 2018 г. ⁽⁴⁸⁾ и с него беше изменена горепосочената директива. Тези изменения на директивата, с които се въвеждат строги и хармонизирани изчисления, трябва да бъдат транспонирани в националното законодателство до юли 2020 г.

41. Сметната палата констатира, че поради съображения за статистическа поверителност ⁽⁴⁹⁾ не е възможно да установи пълна одитна следа, документираща събирането на статистическите данни, използвани като основа за изчисляването на този собствен ресурс. Очаква се верификацията от Комисията на този източник на приходи да бъде предмет на многогодишен процес на контрол, какъвто е случаят със собствения ресурс на база БНД (вж. точка 18).

42. Собственият ресурс на база отпадъци от опаковки от пластмаса има за цел да предостави стимул на държавите членки да намалят отпадъците от опаковки от пластмаса. Подобна промяна в поведението в дългосрочен план може да намали базата за изчисление. Сметната палата констатира, че както и при собствения ресурс на база ОКООКД, давностният период не е съгласуван с тези за собствените ресурси на база ДДС и БНД (вж. точки 31 и 32 и **приложение I**).

43. Комисията изчислява, че собственият ресурс на база отпадъци от опаковки от пластмаса ще финансира средно 4 % от годишния бюджет на ЕС (7 млрд. евро) за периода 2021—2027 г. При тези изчисления се допуска, че всички държави членки ще изпълнят определените в директивите цели за рециклиране. В тях обаче не се взема предвид посочената по-горе потенциална промяна в поведението.

Постепенно прекратяване на корекциите

44. На европейската среща на върха във Фонтенбло през юни 1984 г. се стигна до заключението, че държавите членки, понасящи бюджетна тежест, която е прекалена спрямо техния сравнителен просперитет, може да се възползват от корекция. Оттогава насам системата на собствените ресурси включва някои корекционни механизми в полза на редица държави членки. Това прекалено усложнява и прави по-непрозрачно финансирането на бюджета на ЕС — критика, която Сметната палата изтъкна в предишни становища ⁽⁵⁰⁾.

45. Съществуващите корекционни механизми са: отстъпката за Обединеното кралство ⁽⁵¹⁾, „отстъпките върху отстъпката за Обединеното кралство“ за Германия, Нидерландия, Австрия и Швеция, намалените вноски на база БНД за Дания, Нидерландия, Австрия и Швеция, и намалените изискуеми ставки за собствения ресурс на база ДДС за Германия, Нидерландия и Швеция.

46. Една промяна, предложена от Комисията в нейната реформа на системата на финансиране на ЕС, е постепенното прекратяване на тези корекции (с изключение на отстъпката за Обединеното кралство, но включително и „отстъпките върху отстъпката за Обединеното кралство“) между 2021 г. и 2025 г. Референтните стойности на всички корекции за петте държави членки ⁽⁵²⁾ ще се основават на тяхното изчисление за 2020 година съгласно настоящата система (оценени на общо 5,8 млрд. евро). Всички корекции ще бъдат превърнати във фиксирани суми и постепенно ще намаляват с равни стъпки (17 % годишно).

⁽⁴⁷⁾ ОВ L 365, 31.12.1994 г., стр. 10.

⁽⁴⁸⁾ Директива (ЕС) 2018/852 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 г. за изменение на Директива 94/62/ЕО относно опаковките и отпадъците от опаковки (ОВ L 150, 14.6.2018 г., стр. 141).

⁽⁴⁹⁾ Статистическа поверителност означава „защита на поверителните данни, свързани с отделни статистически единици, придобити пряко за статистически цели или непряко от административни или други източници и предполага забрана за използването за нестатистически цели на придобитите данни и за тяхното незаконно оповестяване“. Вж. член 2, параграф 1, буква д) от Регламент (ЕО) № 223/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2009 г. относно европейската статистика и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1101/2008 за предоставянето на поверителна статистическа информация на Статистическата служба на Европейските общности, на Регламент (ЕО) № 322/97 на Съвета относно статистиката на Общността и на Решение 89/382/ЕИО, Евратом на Съвета за създаване на Статистически програмен комитет на Европейските общности (ОВ L 87, 31.3.2009 г., стр. 164).

⁽⁵⁰⁾ В становища № 2/2012 и № 2/2006 Сметната палата изрази своята загриженост относно сложността и липсата на прозрачност на текущата (и предходната) система на собствени ресурси за финансиране на бюджета на ЕС.

⁽⁵¹⁾ Съгласно предложението отстъпката за Обединеното кралство ще съществува до прекратяването на вноските на Обединеното кралство в бюджета на ЕС (г.е. 2020 г.).

⁽⁵²⁾ Дания, Германия, Нидерландия, Австрия и Швеция.

47. Според Комисията незабавното премахване на корекциите, считано от 2021 г., може да доведе до внезапно увеличение на вноските на държавите членки, които преди това са се ползвали от тези корекции. Сметната палата счита, че постепенното прекратяване на корекциите е стъпка напред към една по-прозрачна и по-опростена система от съществуващата (вж. точки 44 и 45). Съгласно предложението на Комисията корекциите ще бъдат прекратени през 2026 г.

Увеличаване на таваните за собствените ресурси

48. Настоящият таван за собствените ресурси за покриване на годишните бюджетни кредити за плащания е определен на 1,20 % от сумата от БНД на всички държави членки, а за бюджетните кредити за поети задължения той е 1,26 %. Като се има предвид въздействието на напускането на ЕС от Обединеното кралство и включването на Европейския фонд за развитие (ЕФР) в бюджета на ЕС, както и необходимостта от покриване на финансовите задължения по гарантираните от бюджета на ЕС заеми и финансови инструменти, Комисията предлага тези тавани да бъдат увеличени съответно до 1,29 % и 1,35 % от БНД на 27-те държави членки.

ЧАСТ ТРЕТА: ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕДЛАГАНИ ИЗМЕНЕНИЯ

49. Комисията предлага следните промени в бъдещото финансиране на ЕС от настоящата система: намаляване на собствения ресурс на база БНД с 13 процентни пункта, въвеждане на „кошница“ от нови собствени ресурси (на базата на ОКООКД, СТЕ на ЕС и отпадъци от опаковки от пластмаса), които съставляват 12 % от приходите на ЕС, леко увеличение на опростения собствен ресурс на база ДДС и запазване на другите източници (ТСР и другите приходи) на същите общи равнища. Тя също така предлага постепенно прекратяване на съществуващите корекции в полза на определени държави членки и увеличаване на таваните за собствените ресурси.

50. В Документа за размисъл относно бъдещето на финансите на ЕС са изложени основните принципи на тази реформа, като се вземат предвид препоръките на HLGOR. В предложението се възприемат някои от тях, но не всички. Освен това тази реформа е насочена само към някои от слабостите, установени от ЕСП в предишната ѝ дейност във връзка със съществуващите собствени ресурси. Сметната палата счита, че предлаганата система на финансиране на ЕС остава сложна.

51. ЕСП констатира, че изготвянето на настоящото предложение не включва всеобхватна, документирана и публикувана оценка на въздействието (вж. точка 7).

52. При извършения от ЕСП преглед на реформираната система бяха установени следните основни проблеми:

- предлаганото опростяване на собствените ресурси на база ДДС включва допускания за операциите, облагани по стандартната ставка, които не съответстват на някои от стъпките за изчисляване, описани от Комисията (вж. точка 22),
- тъй като прилагането на собствения ресурс на база ОКООКД зависи от приемането на директива на Съвета за този данък и нейното въвеждане в националното законодателство на държавите членки, той ще бъде въведен постепенно през първите няколко години след началото на новата МФР (вж. точки 26, 27 и 33),
- СТЕ на ЕС е важен инструмент за осъществяване на политиките на ЕС в областта на климата и околната среда. Предлаганият собствен ресурс на база СТЕ обаче не създава допълнителен стимул за държавите членки да намалят емисиите на парникови газове. Освен това той не е стабилен ресурс поради променливостта на тръжните цени на квотите за емисии (вж. точки 36 и 37),
- собственият ресурс на база отпадъци от опаковки от пластмаса предоставя стимул на държавите членки да рециклират повече пластмаса. Необходимо е обаче да се подобри качеството на данните, използвани за изчисляването на този собствен ресурс (вж. точки 40 и 42),
- постепенното прекратяване на корекциите е стъпка напред към една по-прозрачна и по-опростена система. Съгласно предложението на Комисията корекциите ще бъдат прекратени през 2026 г. (вж. точка 47), и
- във връзка с предлаганите нови собствени ресурси е възможно одитните правомощия на Сметната палата да бъдат ограничени по отношение на ресурсите на база ОКООКД и отпадъци от опаковки от пластмаса. Има риск това да се отрази върху проверимостта, а оттам и върху отчетността (вж. точки 30 и 41).

Препоръки за подобряване на предложената реформа на собствените ресурси

53. Сметната палата препоръчва законодателните органи да поискат от Комисията да предприеме следните действия във възможно най-кратък срок:

Препоръка 1: Преразглеждане на нейните законодателни предложения

Комисията следва да преразгледа своите предложения по отношение на новите собствени ресурси:

- а) Собствен ресурс на база ОКООКД — Комисията следва внимателно да анализира вероятността за реализиране на този ресурс през следващата МФР и последиците от евентуалното забавяне;
- б) собствен ресурс на база СТЕ на ЕС — Комисията следва да поясни в предложението си, че този ресурс не създава допълнителен стимул за държавите членки за намаляване на емисиите на парникови газове. Тя следва също така да анализира въздействието на променливостта, свързана с този източник на приходи;
- в) собствен ресурс на база отпадъци от опаковки от пластмаса — Комисията следва да анализира как сумите, които се очаква да бъдат събрани от този ресурс, може да намалят заради промени в поведението на домакинствата и икономическите оператори.

Препоръка 2: Преразглеждане на предложението за опростяване на собствения ресурс на база ДДС

Комисията следва да преразгледа своето предложение за опростяване на собствения ресурс на база ДДС. В случай че реши да запази този източник на приходи, тя би могла:

- или да поясни, че предлаганото опростяване не води до изчисляване на вноските на ДДС на база на данъчните основи по стандартната ставка,
- или да въведе нов източник на приходи само на база постъпленията от ДДС.

54. В **приложение I** са изложени измененията и коментарите относно предложенията на Комисията, разгледани в първа и втора част.

Настоящото становище беше прието от Сметната палата в Люксембург на заседанието ѝ от 9 октомври 2018 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner LEHNE

Председател

ПРИЛОЖЕНИЕ I

ПРЕПОРЪЧАНИ ИЗМЕНЕНИЯ НА ПРЕДЛОЖЕНИЯТА ОТ СМЕТНАТА ПАЛАТА

Предложение за решение на Съвета относно системата на собствените ресурси на Европейския съюз (COM(2018) 325 окончателен)

Предложение	Препоръка на Сметната палата/предложена промяна	Коментари
Въведение	като взе предвид становището на Европейската сметна палата;	Тъй като Парламентът е поискал становището на Европейската сметна палата, следва да има такова позоваване.
Член 2, параграф 1, буква б)	Да се заличи „постъпленията от [...] облаганите със стандартната ставка блага“ и да се преразгледа предложението, както е описано в препоръка 2 .	Предложеният от Комисията метод не изолира облаганите със стандартната ставка блага (вж. точка 22).

Предложение за регламент на Съвета относно методите и процедурата за предоставяне на собствените ресурси на база общата консолидирана основа за облагане с корпоративен данък, схемата на Европейския съюз за търговия с емисии и нерезциклираните отпадъци от опаковки от пластмаса, както и относно мерките за удовлетворяване на потребностите от парични средства (COM(2018) 326 окончателен)

Предложение	Препоръка на Сметната палата/предложена промяна	Коментари
Член 2, параграф 1 и член 13, параграф 4	Да се замени „шестата година“ с „четвъртата година“.	Шест години могат да бъдат прекалено дълъг период, през който данните да останат отворени. Това носи бюджетна несигурност за Комисията и държавите членки (вж. точки 31, 32 и 42). Сметната палата предлага това с цел съгласуване на двата нови собствени ресурса (на база ОКООКД и отпадъци от опаковки от пластмаса) със собствените ресурси на база БНД и ДДС.
Член 4	—	За по-голяма яснота тази разпоредба следва да бъде част от изменение на регламент (ЕС, Евратом) № 609/2014 (вж. точки 11 и 12).

Предложение за регламент на Съвета за изменение на Регламент (ЕИО, Евратом) № 1553/89 за окончателни унифицирани схеми за събирането на собствените ресурси, набирани от данък добавена стойност (COM(2018) 328 окончателен)

Предложение	Препоръка на Сметната палата/предложена промяна	Коментари
Съображения (1), (2) и (3); Член 1, параграфи (2), (4), (6) и (7)	Да се заличи „по стандартната ставка“ и да се преразгледа предложението, както е описано в препоръка 2 .	Предложеният от Комисията метод не изолира облаганите със стандартната ставка блага (вж. точка 22).

ПРИЛОЖЕНИЕ II

МЕТОДОЛОГИЯ ЗА ИЗЧИСЛЯВАНЕ НА ПРЕДЛАГАНИЯ НОВ СОБСТВЕН РЕСУРС НА БАЗА ДДС

Настояща система:

Методът за изчисляване на собствените ресурси на държавите членки на база ДДС се основава на теоретично хармонизирана база за ДДС. Целта е да се попречи изборът на държавите членки на комбинация от ставки по ДДС (в рамките на ограниченията, определени в Директивата за ДДС) да повлияе на техните платими вноски. При този сложен метод за отправна точка се приема размерът на ДДС, събиран от всяка държава членка (нейните постъпления), и след необходимите корекции и компенсации този размер се разделя на среднопотеглената ставка (WAR). WAR е резултат от сложен статистически анализ на комбинацията от доставки на стоки и услуги и прилаганите ставки на ДДС във всички държави членки. След това получената теоретично хармонизирана база за ДДС се умножава по фиксирана изискуема ставка, за да се получи вноската на всяка държава членка.

Това изчисление се илюстрира чрез следната формула, която се прилага за всяка държава членка:

$$\text{Собствен ресурс на база ДДС} = \frac{\text{Общи постъпления от ДДС (коригирани)}}{\text{Изискуема ставка}} \times \text{WAR}$$

Предлаганата нова система:

Тъй като изчислението на WAR е сложно, Комисията предлага тези стъпки да бъдат премахнати в полза на опростен подход. Предлаганата от Комисията нова система се основава на операциите, облагани по стандартната ставка, което означава, че се изключват стоките и услугите, за които се прилагат други данъчни ставки.

Комисията е анализираща данните за периода 2011—2015 г. и е установила, че доставките на стоки и услуги, облагани по стандартната ставка, съставляват средно около 74 % от операциите. Този дял варира между 46 и 99 % в зависимост от държавата членка. Комисията е стигнала до заключението, че 45 % е общият дял за ЕС на доставките, облагани по стандартната ставка.

Първата стъпка в предлаганото от Комисията изчисление е да се приложи тази ставка от 45 % за общите постъпления от ДДС на всяка държава членка поради липсата на данни относно разбивката на доставките по данъчна ставка. Комисията предполага, че с това умножение ще се получат **постъпленията** на държавата членка **по стандартната ставка**. Сметната палата счита, че тази методология не е надеждна. Резултатът от умножението при използване на ставка от 45 % не изключва постъпленията, събрани от други ставки на ДДС. Това произведение ни показва само 45 % от общите постъпления (45 % от доставките по стандартната ставка плюс 45 % от доставките по нестандартна ставка). Това не отговаря на постъпленията по стандартната ставка.

Втората стъпка е „постъпленията по стандартната ставка“ на всяка държава членка да се разделят на нейната стандартна ставка на ДДС. Според Комисията така се получава **данъчната основа по стандартната ставка**. Следователно получената „данъчна основа по стандартната ставка“ представлява комбинация от постъпления, произтичащи от различни ставки, но разделени на единна стандартна ставка, поради което има ограничено практическо значение.

Накрая Комисията предлага спрямо данъчната основа по стандартната ставка да се приложи изискуема ставка (1 % до максимум 2 %).

Тези стъпки може да бъдат обобщени в следната формула:

$$\text{Собствен ресурс на база ДДС} = \frac{45\% \times \text{общите постъпления от ДДС}}{\text{Стандартна ставка на ДДС}} \times \text{Изискуема ставка}$$

От чисто математическа гледна точка това може да се пренапише по следния начин:

$$\text{Собствен ресурс на база ДДС} = \frac{\text{Общи постъпления от ДДС}}{\text{Стандартна ставка на ДДС}} \times 45\% \times \text{Изискуема ставка}$$

Следователно можем да получим съвсем същите стойности, като просто разделим постъпленията от ДДС на стандартната ставка и приложим изискуема ставка от 0,45 % (1 % от 45 %).

Поради това Сметната палата стига до заключението, че Комисията е заменила сложната WAR с обикновена стандартна ставка в процеса на изчисление. Използваните от Комисията допускания за изчисляване на опростените вноски на база ДДС обаче не отговарят на някои от описаните в предложението стъпки.
