



Bruxelles, 22.4.2022.
COM(2022) 184 final

2022/0125 (COD)

Prijedlog

UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

U Financijskoj uredbi¹ utvrđuju se načela i opća financijska pravila za donošenje i izvršenje proračuna Unije i kontrolu njezinih financija.

Ako se novčana kazna, financijska ili druga sankcija koju je izrekla Komisija osporava pred sudovima Unije, adresati mogu do donošenja pravomoćne presude privremeno platiti novčanu kaznu ili dostaviti bankovno jamstvo koje pokriva iznos novčane kazne i kamate koja se primjenjuje na odgođeno plaćanje. U slučaju privremenog plaćanja dotična stranka uplaćuje taj iznos na bankovni račun Komisije. Novčane kazne privremeno plaćene Komisiji od 2009. deponiraju se u namjenski fond (BUFI) radi izravnog ili neizravnog ulaganja u vrlo sigurne državne obveznice kako bi se očuvala njihova vrijednost u slučaju da te iznose treba vratiti dotičnoj stranki ako sudovi Unije ukinu ili smanje novčanu kaznu.

U presudi od 20. siječnja 2021. u predmetu C-301/19 P *Komisija protiv Printeosa* Sud je smatrao da je, kada djeluje u skladu s obvezom iz članka 266. stavka 1. UFEU-a o poduzimanju potrebnih mjera za postupanje u skladu s presudom Suda Europske unije kojom se smanjuje ili ukida novčana kazna izrečena zbog povrede pravila o tržišnom natjecanju koju je poduzetnik privremeno platio, Komisija dužna platiti zatezne kamate zbog zakašnjelog povrata novčane kazne obračunane od datuma na koji je poduzetnik privremeno platio novčanu kaznu do datuma povrata.

U kontekstu žalbe u predmetu C-221/22 P, *Komisija protiv Deutsche Telekom* Komisija je zatražila da Sud preispita svoju presudu u predmetu *Printeos* i pojasni obveze Komisije u slučaju smanjenja ili ukidanja privremeno plaćene novčane kazne kako bi adresat kojem je ta kazna izrečena primio primjerenu naknadu zbog nedostupnosti iznosa plaćene novčane kazne u razdoblju u kojem je bila predmet sudskog preispitivanja.

Međutim, sve dok Sud ne dostavi tražena pojašnjenja, Komisija se suočava s dosad nezabilježenim potraživanjima za kamate koja daleko premašuju prihode od kamata na privremeno plaćene iznose i za koje je potrebno pronaći odgovarajuće rješenje u proračunu Unije. Ne dovodeći u pitanje ishod žalbenog postupka u predmetu C-221/22 P, hitno je potrebno predložiti zakonodavne mjere za osiguravanje primjerene razine naknade u slučaju povrata privremeno plaćene novčane kazne i mogućnosti da se financijske potrebe koje iz toga proizlaze namire iz proračuna Unije. Za to je potreban niz ciljanih izmjena članka 48. stavka 2., članka 99. stavka 4., članka 107. stavka 2. i članka 108. stavaka 1., 2. i 4.

U skladu s općim načelom *restitutio in integrum*, koje se primjenjuje na povrat privremeno plaćenih novčanih kazni, financijskih ili drugih sankcija koje su izrekle institucije Unije, a koje je Sud Europske unije zatim ukinuo ili smanjio, trebalo bi pojasniti da negativni povrat privremeno prikupljenih iznosa takvih novčanih kazni, financijskih ili drugih sankcija ne bi trebalo oduzimati od iznosa koji je potrebno vratiti.

Kako bi se nadoknadio gubitak zbog nemogućnosti raspolaganja novčanim sredstvima od datuma na koji je poduzetnik privremeno platio novčanu kaznu Komisiji do datuma povrata, kao primjerena naknada poduzetniku u takvim situacijama predlaže se da se iznos povrata

¹ Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredbi (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012. (SL L 193, 30.7.2018., str. 1.)

uveća za kamatu po stopi koju Europska središnja banka primjenjuje na svoje glavne operacije refinanciranja uvećanoj za jedan i pol postotni bod, čime se isključuje potreba da se na taj iznos primjenjuje bilo koja druga kamatna stopa. Ta stopa odgovara kamatnoj stopi koja se primjenjuje na dužnika koji odabere odgodu plaćanja novčane kazne, financijske ili druge sankcije i umjesto plaćanja dostavi financijsko jamstvo.

Odstupajući od općeg pravila da proračun ne smije sadržavati negativne prihode, trebalo bi navesti da bi iznose navedenih kamata i drugih naknada koji se plaćaju na takve ukinute ili smanjene iznose novčanih kazni, financijskih ili drugih sankcija, uključujući sav negativni povrat povezan s tim iznosima, trebalo smatrati negativnim prihodom proračuna Unije kako bi se izbjegao bilo kakav neopravdani učinak na strani rashoda proračuna Unije.

Kako bi se što prije uklonilo prekomjerno opterećenje na strani rashoda proračuna Unije, ovaj se prijedlog podnosi odvojeno od predstojeće revizije Financijske uredbe.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području**

Prijedlog je u potpunosti u skladu s postojećim općim financijskim pravilima, a njime se nastoji izbjeći prekomjerno opterećenje proračuna Unije koje proizlazi iz sudske prakse koja se odnosi na predmet *Printeos*.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Prijedlog se temelji na članku 322. stavku 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

- **Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)**

Donošenje općih financijskih pravila Unije u isključivoj je nadležnosti Unije.

- **Proporcionalnost**

Ovim se prijedlogom nastoji osigurati primjerena naknada u slučaju povrata privremeno plaćenih novčanih kazni, financijskih ili drugih sankcija te sposobnost Unije da može namiriti financijske obveze koje iz toga proizlaze. Ne sadržava pravila koja ne bi bila potrebna za ostvarivanje ciljeva Ugovora.

3. REZULTATI EX POST EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA

- **Savjetovanja s dionicima**

Za ovu ograničenu izmjenu nije provedeno savjetovanje s dionicima.

- **Procjena učinka**

U skladu s izjavom Komisije o budućim revizijama Financijske uredbe² nije potrebna procjena učinka. Financijskom uredbom utvrđuju se opća pravila i paket instrumenata za provedbu programâ potrošnje. Stoga revizije zakonodavstva ne dovode do izravnih gospodarskih, okolišnih ili društvenih učinaka koji bi se stvarno mogli analizirati u procjeni učinka. Dodana vrijednost procjena učinka nastaje pri donošenju odluka o politikama o posebnim programima potrošnje, koji moraju biti u skladu s regulatornim okvirom koji je predviđen Financijskom uredbom. Umjesto toga, za ovaj je prijedlog provedena *ex ante* evaluacija, prije svega radi utvrđivanja najprimjerenijeg načina za odražavanje nedavne

² 2018/C 267 I/01.

sudske prakse kad je riječ o dotičnim poduzećima, ali i u pogledu proračunskog tretmana odgovarajućih iznosa.

- **Primjerenost i pojednostavnjenje propisa**

Iako ova izmjena Financijske uredbe nije obuhvaćena Programom za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT), njome se pridonosi agendi za bolju regulativu. Ovim se prijedlogom odgovara na potrebu da se u skladu s nedavnom sudskom praksom preispitaju odredbe o zateznim i kompenzacijskim kamatama te negativnom prihodu. Predloženi je pristup potpuno u skladu s okvirom za bolju regulativu i nastojanjima za pojednostavnjenje.

- **Temeljna prava**

Prijedlog je u skladu s Poveljom Europske unije o temeljnim pravima.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Prijedlog nema utjecaj na proračun.

5. DETALJNO OBRAZLOŽENJE POSEBNIH ODREDBA PRIJEDLOGA

Kako je navedeno u odjeljku 4., sam prijedlog nema utjecaja na proračun Unije. U prijedlogu se pojašnjavaju proračunski alati i postupci za odgovor na posljedice presuda Suda Europske unije kojima se smanjuju ili ukidaju novčane kazne, financijske ili druge sankcije koje je prvotno izrekla institucija Unije. Samo takve presude Suda Europske unije mogu aktivirati obveze plaćanja prema trećim stranama.

Članak 48. stavak 2. o negativnom prihodu: kako bi se osigurao odgovarajući proračunski tretman i izbjeglo neopravdano financijsko opterećenje na rashodovnoj strani proračuna Unije, trebalo bi propisati da se kamate i sve naknade koje treba platiti u slučaju ukidanja ili smanjenja iznosa novčane kazne, financijske ili druge sankcije, uključujući sav negativan prihod povezan s takvim novčanim kaznama, financijskim ili drugim sankcijama, oduzimaju od prihodovne strane proračuna Unije (negativni prihod). To bi bilo ograničeno i propisno opravdano odstupanje od općeg pravila iz članka 48. stavka 1. da proračun ne smije sadržavati negativne prihode.

Članak 99. stavak 4. o zateznim kamatama: trebalo bi pojasniti da je, ako dužnik umjesto plaćanja novčane kazne, financijske ili druge sankcije dostavi financijsko jamstvo, a računovodstveni službenik ga prihvati, stopa koju Europska središnja banka primjenjuje za svoje glavne operacije refinanciranja uvećana za jedan i pol postotni bod isključena iz te odredbe, jer se ne odnosi na zatezne kamate. Upućivanje na tu stopu trebalo bi umjesto toga premjestiti u članak 108. stavak 1.

Članak 107. stavak 2. o unošenju u proračun: kako bi se osigurao novčani tok dostatan za naknadu trećim stranama zbog nemogućnosti raspolaganja novčanim sredstvima, trebalo bi utvrditi da se iznosi primljeni od novčanih kazni, financijskih ili drugih sankcija te sve pripadajuće kamate ili drugi na temelju njih ostvareni prihodi mogu unijeti u proračun do kraja sljedeće financijske godine.

Članak 108. stavci 1., 2. i 4. o povratu novčanih kazni, financijskih ili drugih sankcija koje izriču institucije Unije:

kako je prethodno objašnjeno, u slučaju financijskog jamstva upućivanje na članak 99. stavak 4. iz prvog stavka trebalo bi zamijeniti upućivanjem na kamatnu stopu koju Europska središnja banka primjenjuje za svoje glavne operacije refinanciranja uvećanu za jedan i pol postotni bod kako je trenutačno navedeno u članku 99. stavku 4. točki (a).

U članku 108. stavku 2. upućivanje na nastojanje da se ostvari pozitivan prinos trebalo bi zamijeniti upućivanjem na dobro financijsko upravljanje. Uzimajući u obzir mogućnost negativnog povrata ulaganja Komisija ne bi trebala nastojati ostvariti pozitivan očekivani povrat ako to zahtijeva preuzimanje neopravdano visoke razine investicijskog rizika. Stoga bi u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja trebalo utvrditi da bi Komisija pri ulaganju u financijsku imovinu trebala dati prednost osiguranju sigurnosti i likvidnosti novčanih sredstava.

U skladu s općim načelom *restitutio in integrum*, koje se primjenjuje na povrat privremeno plaćenih novčanih kazni, financijskih ili drugih sankcija koje je Sud Europske unije kasnije ukinuo ili smanjio, trebalo bi pojasniti da nijedan negativni povrat privremeno prikupljenih iznosa novčanih kazni, financijskih ili drugih sankcija ne bi trebalo oduzimati od iznosa koji je potrebno vratiti. Stoga bi članak 108. stavak 4. drugi podstavak trebalo izbrisati. Kako bi se nadoknadio gubitak zbog nemogućnosti raspolaganja novčanim sredstvima, iznos povrata trebalo bi uvećati za kamatu po stopi koju Europska središnja banka primjenjuje za svoje glavne operacije refinanciranja uvećanoj za jedan i pol postotni bod, analogno kamatnoj stopi koja se primjenjuje na dužnika u slučaju odgode plaćanja novčane kazne, financijske ili druge sankcije koja je pokrivena financijskim jamstvom.

Prijedlog

UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA**o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije**

EUROPSKI PARLAMENT I VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 322. stavak 1.,

uzimajući u obzir Ugovor o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju, a posebno njegov članak 106.a,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

nakon prosljeđivanja nacrtu zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

uzimajući u obzir mišljenje Revizorskog suda¹,

u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom²,

budući da:

- (1) U presudi od 20. siječnja 2021. u predmetu C-301/19 P³ *Komisija protiv Printeosa* Sud je smatrao da je, na temelju obveze o poduzimanju potrebnih mjera za postupanje u skladu s presudama Suda Europske unije kojima se smanjuje ili poništava novčana kazna izrečena zbog povrede pravila o tržišnom natjecanju koju je poduzetnik privremeno platio u skladu s člankom 266. stavkom 1. UFEU-a, Komisija dužna platiti zatezne kamate zbog zakašnjelog povrata novčane kazne od datuma na koji je poduzetnik privremeno platio novčanu kaznu Komisiji do datuma povrata.
- (2) Ta nedavna sudska praksa uzrokovala je dosad nezabilježena potraživanja za kamate, koja daleko premašuju prihod od kamata na privremeno plaćene iznose i za koje je potrebno pronaći odgovarajuće rješenje u proračunu Unije. Kako bi se osigurala odgovarajuća razina naknade u slučaju povrata privremeno plaćene novčane kazne i mogućnost da se financijske potrebe koje iz toga proizlaze namire iz proračuna Unije, potrebno je hitno donijeti niz ciljanih izmjena Financijske uredbe.
- (3) Osobito je potrebno uključiti odstupanje od općeg pravila iz članka 48. stavka 1. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća⁴, kojim je propisano da proračun ne smije sadržavati negativne prihode. Tim bi se odstupanjem trebalo omogućiti da se iznosi svih kamata ili drugih naknada koje se plaćaju na ukinute ili

¹ Mišljenje br. XXX od XXX (SL C , , str.).

² Stajalište Europskog parlamenta od XXX i odluka Vijeća od XXX.

³ Presuda Suda od 20. siječnja 2021., Europska komisija protiv Printeosa, SA, C-301/19 P, ECLI:EU:C:2021:39.

⁴ Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 (SL L 193, 30.7.2018., str. 1.).

smanjene novčane kazne, financijske ili druge sankcije, uključujući sav negativan povrat povezan s tim iznosima, oduzmu od prihoda općeg proračuna Unije.

- (4) Radi usklađenosti s općim načelom povrata u prijašnje stanje (*restitutio in integrum*), koje se primjenjuje na novčane kazne, financijske ili druge sankcije koje su izrekle institucije Unije, a koje je Sud Europske unije zatim ukinuo ili smanjio, potrebno je propisati da se nijedan negativni povrat privremeno prikupljenih iznosa novčanih kazni, financijskih ili drugih sankcija koje su izrekle institucije Unije ne oduzima od iznosa koji je potrebno vratiti. Stoga je primjereno izbrisati odgovarajuću odredbu iz članka 108. stavka 4. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046.
 - (5) Kako bi se nadoknadio gubitak zbog nemogućnosti raspolaganja novčanim sredstvima od datuma na koji je poduzetnik privremeno platio novčanu kaznu Komisiji do datuma povrata, iznos povrata trebalo bi uvećati za kamatu po stopi koju Europska središnja banka primjenjuje na svoje glavne operacije refinanciranja uvećanoj za jedan i pol postotni bod, kao primjerenu naknadu poduzetniku u takvim situacijama, čime se isključuje potreba da se na taj iznos primjenjuje bilo koja druga kamatna stopa. Osim toga, ta stopa odgovara kamatnoj stopi koja se primjenjuje na dužnika koji odabere odgodu plaćanja novčane kazne, financijske ili druge sankcije i umjesto plaćanja dostavi financijsko jamstvo. Isto je tako primjereno izmijeniti članak 99. stavak 4. i članak 108. stavak 1. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 kako bi se pojasnilo da kamatna stopa koja se primjenjuje na dužnika koji odabere odgodu plaćanja novčane kazne, financijske ili druge sankcije i umjesto plaćanja dostavi financijsko jamstvo ne čini zateznu kamatu za zakašnjelo plaćanje.
 - (6) Kako bi se osigurao novčani tok dostatan za naknadu dotičnim trećim stranama zbog nemogućnosti raspolaganja novčanim sredstvima u slučajevima navedenima u članku 108. stavku 4. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046, potrebno je omogućiti da se iznosi primljeni od novčanih kazni, financijskih ili drugih sankcija te sve pripadajuće kamate ili drugi na temelju njih ostvareni prihodi unose u proračun do kraja sljedeće financijske godine.
 - (7) Uzimajući u obzir mogućnost negativnog povrata ulaganja Komisija ne bi trebala nastojati ostvariti pozitivan očekivani povrat ako to podrazumijeva preuzimanje nerazmjerno visoke razine investicijskog rizika. Komisiji bi trebalo omogućiti da u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja ulaže u financijsku imovinu te da istodobno daje prednost nastojanju da se osigura sigurnost i likvidnost iznosa koji su privremeno uplaćeni kao novčane kazne, financijske ili druge sankcije.
 - (8) S obzirom na hitnu potrebu za razmatranjem proračunskog učinka te nedavne sudske prakse ova bi Uredba trebala stupiti na snagu sljedećeg dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.
 - (9) Uredbu (EU, Euratom) 2018/1046 trebalo bi stoga na odgovarajući način izmijeniti,
- DONIJELI SU OVU UREDBU:

Članak 1.

Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 mijenja se kako slijedi:

- (1) članak 48. mijenja se kako slijedi:
 - (a) stavak 1. zamjenjuje se sljedećim:

„1. Proračun ne smije sadržavati negativne prihode.”;

(b) umeće se sljedeći stavak 1.a:

„1.a Odstupajući od stavka 1., od prihoda proračuna oduzima se sljedeće:

(a) negativna naknada za sve depozite;

(b) ako Sud Europske unije ukine ili smanji iznose novčanih kazni, financijskih ili drugih sankcija u skladu s UFEU-om ili Ugovorom o Euratomu iz članka 108. stavka 1., sve kamate ili druge naknade koje se duguju dotičnim strankama, uključujući sav negativan povrat povezan s tim iznosima.”;

(2) u članku 99. stavku 4. prvi podstavak zamjenjuje se sljedećim:

„U slučaju novčanih kazni, financijskih ili drugih sankcija, kamatna stopa na iznose potraživanja koji nisu plaćeni ili pokriveni financijskim jamstvom koje je prihvatljivo računovodstvenom službeniku Komisije u roku koji je utvrđen odlukom institucije Unije koja izriče novčanu kaznu, financijsku ili drugu sankciju stopa je koju Europska središnja banka primjenjuje u svojim glavnim operacijama refinanciranja, objavljena u seriji *C Službenog lista Europske unije*, koja se primjenjuje prvog kalendarskog dana mjeseca u kojem je donesena odluka kojom se izriče novčana kazna, financijska ili druga sankcija, uvećana za tri i pol postotna boda.”;

(3) u članku 107. stavku 2. umeće se sljedeći drugi podstavak:

„Za potrebe primjene članka 48. stavka 1.a točke (b) potrebni iznosi iz stavka 1. mogu se unijeti u proračun do kraja sljedeće financijske godine.”;

(4) članak 108. mijenja se kako slijedi:

(a) stavci 1. i 2. zamjenjuju se sljedećim:

„1. Ako se pred Sudom Europske unije pokrene postupak protiv odluke institucije Unije o izricanju novčane kazne, financijske ili druge sankcije u skladu s UFEU-om ili Ugovorom o Euratomu i do trenutka kad se iscrpe sva pravna sredstva, dužnik ili privremeno plaća te iznose na bankovni račun koji odredi računovodstveni službenik Komisije ili dostavlja financijsko jamstvo koje je prihvatljivo računovodstvenom službeniku Komisije. Jamstvo je neovisno od obveze plaćanja novčane kazne, financijske ili druge sankcije i naplativo je na zahtjev. Obuhvaća potraživanje povezano s glavnicom i kamatama koje dužnik plaća u slučaju iz stavka 3. točke (b) po stopi koju Europska središnja banka primjenjuje za svoje glavne operacije refinanciranja, objavljenoj u seriji *C Službenog lista Europske unije*, koja se primjenjuje prvog kalendarskog dana mjeseca u kojem je donesena odluka kojom se izriče novčana kazna, financijska ili druga sankcija, uvećanoj za jedan i pol postotni bod, od isteka roka koji je utvrđen odlukom institucije Unije koja izriče novčanu kaznu, financijsku ili drugu sankciju.

2. Komisija privremeno prikupljene iznose može ulagati u financijsku imovinu, pri čemu prednost daje nastojanju da se osigura sigurnost i likvidnost novčanih sredstava u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja.”;

(b) stavak 4. mijenja se kako slijedi:

i. prvi podstavak zamjenjuje se sljedećim:

„4. Nakon što su iscrpljena sva pravna sredstva i ako je novčana kazna, financijska ili druga sankcija ukinuta ili je njezin iznos smanjen, poduzima se jedna od sljedećih mjera:

- (a) privremeno prikupljeni iznosi ili, u slučaju smanjenja, njihov odgovarajući dio, vraćaju se dotičnoj trećoj strani;
- (b) ako je bilo dostavljeno financijsko jamstvo, ono se u skladu s tim oslobađa.

Iznos ili odgovarajući dio iznosa iz točke (a) prvog podstavka uvećava se za kamatu po stopi koju Europska središnja banka primjenjuje za svoje glavne operacije refinanciranja, objavljenoj u seriji C *Službenog lista Europske unije*, koja se primjenjuje prvog kalendarskog dana mjeseca u kojem je donesena odluka kojom se izriče novčana kazna, financijska ili druga sankcija, uvećanoj za jedan i pol postotni bod.”;

ii. drugi podstavak briše se.

Članak 2.

Ova Uredba stupa na snagu sljedećeg dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

Ova je Uredba u cijelosti obvezujuća i izravno se primjenjuje u svim državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu,

Za Europski parlament
Predsjednik

Za Vijeće
Predsjednik