

III.

(Pripremni akti)

REVIZORSKI SUD

MIŠLJENJE br. 7/2014*(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom i člankom 322. stavkom 2. UFEU-a)***u vezi s prijedlogom Uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ, Euratom) br. 1150/2000 o provedbi Odluke 2007/436/EZ, Euratom o sustavu vlastitih sredstava Zajednica**

(2014/C 459/01)

SADRŽAJ

	Odlomak	Stranica
UVOD	1.	2
FINANCIRANJE PRORAČUNA EU-A S POMOĆU VLASTITIH SREDSTAVA	2.	2
IZRAČUN SALDA I USKLAĐENJA PDV-A I BND-A TE IZMJENE PRORAČUNA	3. – 6.	2
PRIJEDLOG KOMISIJE	7. – 9.	3
OPAŽANJA	10. – 25.	3
ZAKLJUČAK	26.	4

REVIZORSKI SUD EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 287. stavak 4. drugi podstavak te članak 322. stavak 2.,

uzimajući u obzir prijedlog Komisije ⁽¹⁾,

uzimajući u obzir zahtjev Vijeća za dostavu mišljenja o gore navedenom prijedlogu koji je Sud zaprimio 13. studenoga 2014.,

uzimajući u obzir prijašnja mišljenja Revizorskog suda o sustavu vlastitih sredstava Europskih zajednica ⁽²⁾,

uzimajući u obzir tematsko izvješće Revizorskog suda br. 11/2013 ⁽³⁾,

DONIO JE SLJEDEĆE MIŠLJENJE:

Uvod

1. Komisija je 12. studenoga 2014. usvojila prijedlog Uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ, Euratom) br. 1150/2000 ⁽⁴⁾ o provedbi Odluke 2007/436/EZ, Euratom ⁽⁵⁾ o sustavu vlastitih sredstava Zajednica. Njime se predlaže izmjena postojećih pravila kako bi se državama članicama, u određenim okolnostima, omogućilo da nakon trenutno važećeg roka stave na raspolaganje iznose vlastitih sredstava koji proizlaze iz salda i usklađenja poreza na dodanu vrijednost (PDV-a) i bruto nacionalnog dohotka (BND-a).

Financiranje proračuna EU-a s pomoću vlastitih sredstava

2. U kontekstu godišnjeg proračunskog postupka, vlastita sredstva od PDV-a i BND-a računaju se primjenom jedinstvenih stopa na projicirane podatke država članica. Ta se sredstva stavljaju na raspolaganje na mjesečnoj razini plaćanjem „dvanaestina” ⁽⁶⁾ te se u proračunu evidentiraju pod glavom 1. „Vlastita sredstva”. Vlastita sredstva od BND-a namijenjena su *ex ante* uravnoteženju proračuna EU-a.

Izračun salda i usklađenja PDV-a i BND-a te izmjene proračuna

3. Nakon što države članice obave godišnji prijenos pregledanih podataka o PDV-u i BND-u redom 31. srpnja ⁽⁷⁾ i 22. rujna ⁽⁸⁾, Komisija izračunava salda i usklađenja ⁽⁹⁾ u skladu s člankom 10. stavcima 4. do 7. Uredbe (EZ, Euratom) br. 1150/2000, na temelju mišljenja Odbora za BND o prikladnosti podataka o BND-u u svrhu vlastitih sredstava. Ovo se mišljenje obično objavljuje na kraju listopada.

4. Iznose koji proizlaze iz salda i usklađenja PDV-a i BND-a države članice moraju staviti na raspolaganje prvog radnog dana u prosincu iste godine ⁽¹⁰⁾. Navedeni je rok obavezan.

5. Salda i usklađenja PDV-a i BND-a dovode do izmjena u prihodovnoj strani proračuna. Iznos proizašao iz takve pozitivne ili negativne promjene ⁽¹¹⁾ može se prenijeti na sljedeću godinu čime se smanjuju ili povećavaju doprinosi država članica za godinu N+1.

⁽¹⁾ COM(2014) 704 završna verzija od 12. studenoga 2014.

⁽²⁾ Mišljenja br. 2/2012 (SL C 112, 18.4.2012., str. 1.), br. 2/2008 (SL C 192, 29.7.2008., str. 1.), br. 2/2006 (SL C 203, 25.8.2006., str. 50.), br. 4/2005 (SL C 167, 7.7.2005., str. 1.) i br. 7/2003 (SL C 318, 30.12.2003., str. 1.).

⁽³⁾ Dobivanje točnih podataka o bruto nacionalnom dohotku (BND): strukturiraniji i usmjereniji pristup poboljšao bi djelotvornost Komisijine provjere (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁴⁾ SL L 130, 31.5.2000., str. 1., kako je zadnje izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ, Euratom) br. 105/2009 od 26. siječnja 2009. (SL L 36, 5.2.2009., str. 1.).

⁽⁵⁾ Odluka Vijeća 2007/436/EZ, Euratom od 7. lipnja 2007. o sustavu vlastitih sredstava Zajednica (SL L 163, 23.6.2007., str. 17.).

⁽⁶⁾ Vidjeti članak 10. stavak 3. Uredbe (EZ, Euratom) br. 1150/2000.

⁽⁷⁾ Vidjeti članak 7. stavak 1. i članak 9. stavak 1. Uredbe Vijeća (EEZ, Euratom) br. 1553/89 od 29. svibnja 1989. o konačnom jedinstvenom režimu ubiranja vlastitih sredstava koja proizlaze iz poreza na dodanu vrijednost (SL L 155, 7.6.1989., str. 9.).

⁽⁸⁾ Vidjeti članak 2. stavak 2. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1287/2003 od 15. srpnja 2003. o usklađivanju bruto nacionalnog dohotka po tržišnim cijenama (Uredba o BND-u) (SL L 181, 19.7.2003., str. 1.).

⁽⁹⁾ Takva salda i usklađenja koja se odnose na godinu N računaju se usporedbom doprinosa od PDV-a i BND-a država članica stavljenih na raspolaganje u godini N-1 s plaćanjima izračunanim s pomoću aktualnih i ažuriranih podataka za te agregate.

⁽¹⁰⁾ Vidjeti članak 10. Uredbe (EZ, Euratom) br. 1150/2000.

⁽¹¹⁾ Od 2005. godine ukupan rezultat takvih salda i usklađenja bio je pozitivan, osim u 2009., 2010. i 2013. godini.

6. Kako je propisano člankom 16. Uredbe (EZ, Euratom) br. 1150/2000, ukupan iznos koji proizlazi iz salda i usklađenja PDV-a i BND-a može se nadoknaditi i smanjenjem ili povećanjem vlastitih sredstava za tekuću godinu N putem izmjene proračuna. Uobičajena je praksa da Komisija izmijeni proračun kako bi iskoristila razliku u tim saldima i usklađenjima ⁽¹⁾.

Prijedlog Komisije

7. Predloženom odredbom kojom se mijenja Uredba (EZ, Euratom) br. 1150/2000 predviđeno je da, u određenim okolnostima, kada je riječ o iznimno velikim iznosima ⁽²⁾, države članice mogu staviti na raspolaganje iznose koji proizlaze iz salda i usklađenja PDV-a i BND-a u bilo kojem trenutku od prvog radnog dana u prosincu tekuće godine do prvog radnog dana rujnu sljedeće godine.

8. Države članice moraju obavijestiti Komisiju o svojoj odluci i o datumu (ili datumima) plaćanja nepodmirenih iznosa prije prvog radnog dana u prosincu. U slučaju kašnjenja u stavljanju na raspolaganje tih sredstava naplaćuje se kamata u skladu s uvjetima propisanim člankom 11. Uredbe (EZ, Euratom) br. 1150/2000.

9. Komisija je iznijela ovaj prijedlog jer je izračun salda i usklađenja PDV-a i BND-a iz listopada 2014. ukazao na mogućnost nastanka situacija u kojima se u okviru trenutačno važećeg sustava vlastitih sredstava moraju platiti iznimno visoki iznosi. U 2014. godini do toga je posebice došlo zbog toga što su neke države članice znatno izmijenile svoje podatke o BND-u zbog izmjena u vezi s izvorima i načinima, kao i zbog zadržki u vezi s BND-om koje je izrazila Komisija ⁽³⁾ i kojima je ažuriranje podataka o BND-u omogućeno za godine od 2002 ⁽⁴⁾.

Opažanja

10. Svrha je Komisijinog prijedloga pružiti veću fleksibilnost u smislu odgode plaćanja za države članice koje na raspolaganje moraju staviti iznimno velike iznose proizašle iz salda i usklađenja PDV-a i BND-a.

11. U svojim mišljenjima br. 2/2012, br. 2/2008 i br. 2/2006 Sud je izrazio zabrinutost u vezi sa složenošću i nedovoljnom transparentnošću trenutačno važećeg i budućeg sustava vlastitih sredstava kojima se financira proračun EU-a.

12. U svojem tematskom izvješću br. 11/2013 Sud je istaknuo nedostatke u primjeni trenutačnog sustava vlastitih sredstava koji dovode do proračunske nesigurnosti u državama članicama. Sud je posebice utvrdio da dugotrajan postupak provjere i Komisijina prekomjerna uporaba općih zadržki omogućuju da se podatci o BND-u država članica ispravljaju i više od deset godina nakon predmetnih godina.

13. Iako se predloženom izmjenom ne rješava pitanje proračunske nesigurnosti država članica, koje i dalje predstavlja rizik u okviru postojećeg sustava vlastitih sredstava, Sud potvrđuje da salda i usklađenja PDV-a i BND-a mogu dovesti do iznimno velikih iznosa, kao što se dogodilo 2014. godine, te uzima u obzir pristup Komisije kojim se državama članicama omogućuje odgoda plaćanja tih iznosa uvođenjem novog stavka 7.a u članak 10. Uredbe (EZ, Euratom) br. 1150/2000.

14. Oba kriterija koja je Komisija uvela predloženom izmjenom, kojom se utvrđuju uvjeti prihvatljivosti koji se trebaju ispuniti kako bi se dopustila odgoda plaćanja, prikladna su, iako se djelomično preklapaju ⁽⁵⁾ (vidjeti odlomak 7.).

15. Predložena izmjena primjenjiva je u skladu s Odlukom 2007/436/EZ, Euratom o sustavu vlastitih sredstava koji je trenutačno na snazi. Vijeće je 26. svibnja 2014. usvojilo svoju Odluku 2014/335/EU, Euratom ⁽⁶⁾ kojom se zamjenjuje gore navedena odluka iz 2007. godine. Stupanjem na snagu nove odluke ⁽⁷⁾ stavlja se izvan snage Uredba (EZ, Euratom) br. 1150/2000 te će se Uredba Vijeća (EU, Euratom) br. 609/2014 ⁽⁸⁾ primjenjivati retroaktivno od 1. siječnja 2014.

⁽¹⁾ Od 2005. godine salda i usklađenja PDV-a i BND-a bila su predviđena posljednjom izmjenom proračuna, osim za godine 2010. i 2013.

⁽²⁾ Ako prekoračuju dvije dvanaestine ukupnog iznosa za doprinose pojedinačnih država članica (pojedinačni prag) ili pola dvanaestine ukupnih doprinosa svih država članica (ukupni prag).

⁽³⁾ Pravilima o izračunu vlastitih sredstava predviđena je mogućnost izmjena podataka o PDV-u i BND-u za predmetnu godinu do 31. srpnja odnosno 30. rujna godine N+4. Pravilom propisano četverogodišnje razdoblje može se produžiti u slučajevima kada Komisija i/ili države članice smatraju da bi se kvaliteta podataka u nekima aspektima trebala poboljšati za zadanu financijsku godinu.

⁽⁴⁾ Izuzev jedne posebne zadržke kojom je obuhvaćeno razdoblje 1995.–2001.

⁽⁵⁾ Na temelju Komisijine procjene za godine od 2004. nadalje, oba bi kriterija bila zadovoljena u godini 2007. i 2014. da se tada primjenjivala predložena izmijenjena odredba.

⁽⁶⁾ SL L 168, 7.6.2014., str. 105.

⁽⁷⁾ Nakon što je odobre sve države članice u skladu sa svojim ustavnim odredbama.

⁽⁸⁾ Uredba Vijeća (EU, Euratom) br. 609/2014 od 26. svibnja 2014. o metodama i postupku za stavljanje na raspolaganje tradicionalnih vlastitih sredstava i vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u i BND-u te o mjerama za zadovoljavanje potreba za gotovinom (SL L 168, 7.6.2014., str. 39.).

16. Sud skreće pozornost na činjenicu da bi se predložena izmjena Uredbe (EZ, Euratom) br. 1150/2000 zbog toga trebala odraziti u gore navedenoj Uredbi. Važno je osigurati da se predložena izmjena Uredbe (EU, Euratom) br. 609/2014 usvoji do datuma stupanja na snagu Odluke 2014/335/EU, Euratom.

17. Iako je svjestan kratkog roka za usvajanje ovog prijedloga, Sud smatra da bi se trenutačna odredba Komisije trebala dopuniti u skladu s opažanjima Suda (vidjeti odlomke 20., 23. i 25.) kako bi se uspostavio potpuni mehanizam u kontekstu stupanja na snagu nove Uredbe (EU, Euratom) br. 609/2014.

18. Predložena odredba odnosi se samo na odgodu roka za stavljanje na raspolaganje sredstava za države članice u slučaju nastanka znatnih iznosa koji proizlaze iz „pozitivnih” salda i usklađenja PDV-a i BND-a.

19. U slučajevima u kojima države članice imaju velika „negativna” salda PDV-a i BND-a, postoji mogućnost da će Komisija morati prikupljati dodatna sredstva putem izmjena proračuna (vidjeti odlomke 5. i 6.). To može dovesti do proračunske nesigurnosti, slično kao što se već dogodilo u listopadu 2014. godine.

20. Kako bi se među državama članicama osigurala dosljedna primjena članka 10. Uredbe (EZ, Euratom) br. 1150/2000, Komisija bi trebala imati ovlast za odgodu nadoknade iznosa koji proizlaze iz takvih „negativnih” salda i usklađenja.

21. Na temelju postojećih pravila, Komisija računa iznose koji proizlaze iz salda i usklađenja PDV-a i BND-a u listopadu godine N. Zatim po potrebi pokreće postupak izmjene proračuna kako bi proračun bio odobren do kraja iste godine. Komisijinim prijedlogom u određenim je iznimnim okolnostima predviđeno stavljanje na raspolaganje tih iznosa od prvog radnog dana u prosincu godine N do prvog radnog dana u rujnu godine N+1 (vidjeti odlomak 7.).

22. S obzirom na to da države članice moraju odlučiti o datumu (ili datumima) odgođenih plaćanja do prvog radnog dana u prosincu, postoji rizik da će Komisija možda moći odrediti konačni iznos izmjene proračuna tek u vrlo kasnoj fazi postupka.

23. Iako je datum za odluku država članica o odgođenim plaćanjima koja proizlaze iz salda i usklađenja PDV-a i BND-a utvrđen s namjerom primjene nove odredbe u 2014. godini, ovaj bi se rok trebao pomaknuti na početak studenoga od 2015. godine nadalje. To znači da bi se trebao izmijeniti i referentni datum za izračun pragova za ispunjavanje kriterija prihvatljivosti za odgođena plaćanja (tj. rok bi trebao biti do 15. studenoga).

24. Sud smatra da bi se Komisijinim prijedlogom mogla povećati složenost sustava vlastitih sredstava (vidjeti odlomak 11.), kao i administrativno opterećenje Komisije u pogledu prikupljanja vlastitih sredstava.

25. Izmijenjenom Uredbom trebao bi se stoga odrediti zajednički, prethodno utvrđeni raspored za ta odgođena plaćanja kako bi se ograničile nejasnoće u pogledu tih datuma, broja rata i iznosa.

Zaključak

26. Sud uzima u obzir Komisijin prijedlog za omogućavanje odgođenih plaćanja koja proizlaze iz salda i usklađenja PDV-a i BND-a u iznimnim okolnostima. Sud skreće pozornost na činjenicu da bi se tom odredbom mogla povećati složenost sustava vlastitih sredstava i proračunska nesigurnost država članica. Sud stoga smatra da bi se taj prijedlog trebao dopuniti kako bi uzeo u obzir opažanja koja je iznio Sud u kontekstu stupanja na snagu nove uredbe (EU, Euratom) br. 609/2014.

Revizorski sud usvojio je ovo mišljenje na sastanku održanom u Luxembourg u 27. studenoga 2014.

Za Revizorski sud

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Predsjednik
