

Bruselj, 4. maj 2018
(OR. en)

8357/18

Medinstitucionalna zadeva:
2018/0135 (CNS)

CADREFIN 39
RESPR 5
POLGEN 53
FIN 345

PREDLOG

Pošiljatelj:	za generalnega sekretarja Evropske komisije: direktor Jordi AYET PUIGARNAU
Datum prejema:	4. maj 2018
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	COM(2018) 325 final
Zadeva:	Predlog SKLEPA SVETA o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije

V prilogi vam pošiljamo dokument COM(2018) 325 final.

Priloga: COM(2018) 325 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 2.5.2018
COM(2018) 325 final

2018/0135 (CNS)

Predlog

SKLEP SVETA

o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije

{SWD(2018) 172 final}

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. UVOD – RAZLOGI ZA REFORMO

1.1. Sistem financiranja, ki po letu 1988 ni bil reformiran

Predlog o naslednjem obdobju večletnega finančnega okvira ponuja priložnost za posodobitev finančnega okvira EU. Kot je navedeno v sporočilu „Sodoben proračun za Unijo, ki varuje, opolnomoča in ščiti: večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027“¹, se Unija sooča s potrebo po financiranju novih prioritet Unije in evropskega javnega dobrega. Hkrati gospodarske spremembe in globalizacija prinašajo nove izzive za nacionalne davčne sisteme, obstajajo pa tudi nove politike, ki jih je mogoče okrepiti z zagotavljanjem finančnih spodbud zanje na ravni EU. Poleg tega so mnogi pozvali k reformi prihodkov proračuna, da bi se povečale njihova jasnost, pravičnost in preglednost.

V tem okviru prihodkov proračuna EU ni mogoče ločiti od glavnih dogajanj na ravni EU. Za odhodke EU morata biti značilna večja osredotočenost na javno dobro z evropsko razsežnostjo ter učinkovito in dobro upravljanje javnih financ, ki morata hkrati postati tudi najpomembnejša dejavnika pri posodobitvi prihodkov.

Proračun EU bolj temelji na odhodkih kot pa je odvisen od razpoložljivosti prihodkov. To pomeni, da se prihodki proračuna večinoma samodejno prilagajajo glede na raven odhodkov v skladu s pravili, določenimi v zakonodaji o virih lastnih sredstev. Na splošno mora sistem virov „lastnih sredstev“ zagotoviti zanesljiv in odporen okvir, ki v celoti upošteva načelo uravnoteženosti.

Sedanji sistem virov lastnih sredstev temelji na treh glavnih kategorijah prihodkov: (i) tako imenovanih tradicionalnih lastnih sredstvih (v glavnem carine); (ii) lastnih sredstvih iz naslova davka na dodano vrednost in (iii) lastnih sredstvih iz naslova bruto nacionalnega dohodka. Čeprav so tradicionalna lastna sredstva neposreden vir prihodkov za proračun EU in so bila zato opredeljena kot „pristna“ lastna sredstva EU, slednji dve kategoriji v bistvu pomenita nacionalne prispevke, ki jih morajo dati države članice na razpolago proračunu EU. Lastna sredstva iz naslova bruto nacionalnega dohodka so bila določena kot „preostali“ vir v sistemu virov lastnih sredstev, da se zagotovi financiranje dogovorjenih odhodkov v celoti. Vendar so sčasoma postala prevladujoča sestavina sistema. Predstavljajo več kot 70 % prihodkov EU. Zagotavljajo stabilnost in zadostnost, vendar dejstvo, da prevladujejo, ohranja vtis, da so nacionalni prispevki v proračun EU zgolj stroškovni dejavnik.

Izkazalo se je, da je skupni sistem financiranja težko reformirati. V skladu s členom 311 Pogodbe o delovanju Evropske unije si Unija „za doseganje svojih ciljev in izvajanje svojih politik zagotovi potrebna sredstva“. Sklep o virih lastnih sredstev, ki temelji na tem členu, zagotavlja trdno pravno podlago za sistem financiranja proračuna EU. Za zagotavljanje pravičnosti pri teh velikih zneskih sta potrebna soglasje držav članic in ratifikacija s strani nacionalnih parlamentov. Hkrati je to tudi velika postopkovna ovira, ki jo morajo premagati nosilci odločanja, čeprav so za večino razlogi za reformo prepričljivi. Ni naključje, da je bila zadnja znatna kvalitativna sprememba sistema virov lastnih sredstev v 1980-ih letih, ko sta bila sprejeta tako imenovana „Delorsova paketa“ in je bila zaradi povečanja odhodkov, povezanih z izvajanjem enotnega trga in širitvijo na nove države članice, uvedena sestavina iz naslova bruto nacionalnega dohodka.

¹ COM(2018) 321.

Komisija je leta 2011 predlagala nove vire lastnih sredstev, da bi v obdobju krize prispevala k prizadevanjem držav članic za fiskalno konsolidacijo². Predlagala je poenostavitev lastnih sredstev iz naslova davka na dodano vrednost in oblikovanje novega vira lastnih sredstev iz naslova davka na finančne transakcije. Evropski parlament je podprl predloge Komisije. Čeprav ni bilo mogoče doseči potrebnega soglasja med državami članicami, so se te na splošno strinjale, da je potrebna reforma. Svet je bil v sklepih Evropskega sveta z dne 7. in 8. februarja 2013, ob priznavanju, da je sistem mogoče izboljšati, pozvan, naj nadaljuje delo na podlagi predlogov Komisije.

1.2. Potreba po reformi

V okviru končnega dogovora o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020 decembra 2013, ko so Svet, Evropski parlament in Komisija sprejeli „Skupno izjavo o lastnih sredstvih“, je bila ustanovljena skupina na visoki ravni za lastna sredstva. V skupni izjavi je bilo navedeno, da je pri vprašanju lastnih sredstev potrebno dodatno delo in da bo sklicana medinstitucionalna skupina na visoki ravni za splošni pregled sistema virov lastnih sredstev. Skupina je končno poročilo predložila decembra 2016³. Njena priporočila so vključevala uvedbo novih kategorij lastnih sredstev, ki so tesneje povezane s politikami EU, in ukinitve popravnih mehanizmov.

Komisija je junija 2017 sprejela „Razmislek o prihodnosti financ EU“⁴. Dokument predlaga vrsto možnosti, kjer bi bila lastna sredstva bolj očitno povezana s politikami EU, zlasti z enotnim trgom in trajnostno rastjo. V razmisleku je bilo navedeno, da bi bilo treba pri uvajanju novih virov lastnih sredstev pozornost nameniti (i) njihovi preglednosti, preprostosti in stabilnosti; (ii) njihovi skladnosti s cilji politike EU; (iii) njihovemu vplivu na konkurenčnost in trajnostno rast in (iv) pravični porazdelitvi po državah članicah. Komisija je februarja 2018⁵ ponovno potrdila, da bi reforma prihodkov proračuna EU pomagala usmeriti razpravo na cilje in tista področja, na katerih lahko Evropska unija zagotovi resnično dodano vrednost.

Marca 2018 je Evropski parlament sprejel resolucijo o reformi sistema virov lastnih sredstev Evropske unije⁶. Resolucija v skladu s ključnimi sporočili iz končnega poročila skupine na visoki ravni o lastnih sredstvih (v nadaljnjem besedilu: Montijevo poročilo) izpostavlja pomanjkljivosti sedanjega načina financiranja proračuna EU in poziva k daljnosežnim reformam, zlasti k uvedbi različnih novih kategorij lastnih sredstev in ukinitvi vseh popravkov.

1.3. Predlog reforme sistema financiranja: reševanje gospodarskih in okoljskih izzivov EU

Danes je treba zaradi vrste novih političnih prioritet s proračunskimi posledicami in izstopa Združenega kraljestva iz EU posebno pozornost nameniti strukturi sistema virov lastnih sredstev. Poleg tega digitalizacija, globalizacija in druga gospodarska gibanja prinašajo izzive za nacionalne statistične organe. Zato je treba pričakovati večje in pogostejše revizije podatkov o bruto nacionalnem dohodku, da se bodo ustrezno odražali nacionalni dohodki različnih gospodarstev. V splošnem okviru obdavčitve, povezovanja trgov, prostega pretoka

² COM(2011) 510 final.

³ Prihodnje financiranje EU. Končno poročilo in priporočila skupine na visoki ravni za lastna sredstva. December 2016.

⁴ COM(2017) 358 final.

⁵ COM(2018) 98 final.

⁶ P8_TA-PROV(2018)0076, Reforma sistema virov lastnih sredstev Evropske unije – G. Deprez in J. Lewandowski.

kapitala in povečanja neopredmetenih sredstev so se pojavila vprašanja o ustreznosti nacionalnih davčnih okvirov za pravilno obravnavo dogajanj na teh področjih. Nazadnje, podnebne spremembe in onesnaževanje okolja ustvarjajo negativne zunanje učinke, ki zahtevajo odziv na ravni EU, če ne celo na svetovni ravni.

Poleg osnovne zahteve po zagotovitvi zadostnih prihodkov za kritje porabe bi bilo treba sistem virov lastnih sredstev preoblikovati tudi zato, da bi pomagal pri reševanju teh novih izzivov, in ga oblikovati tako, da bo prinašal več koristi od običajnega priliva proračunskih prihodkov. Komisija na podlagi obstoječega sistema financiranja predlaga tudi posodobitev prihodkov proračuna EU s poenostavitvijo obstoječih lastnih sredstev iz naslova davka na dodano vrednost, diverzifikacijo virov prihodkov in povečanjem sinergij med proračunom EU in nacionalnimi proračuni.

Ta predlog ne uvaja nobenega novega davka za državljane EU. EU nima pristojnosti za nalaganje davkov. Zato uvedba novih kategorij lastnih sredstev v celoti upošteva nacionalno fiskalno suverenost. Obstoječi davčni instrumenti se večinoma uporabljajo na nacionalni ravni, čeprav Evropska unija na nekaterih področjih določa pravila za uskladitev odmerjanja davkov. To izboljšuje pravičnost za državljane in podjetja v različnih državah EU, hkrati pa zagotavlja sredstva za zajemanje davčnih prihodkov, ki jih nacionalni organi ne morejo zajeti. Namemba deleža določenih usklajenih davčnih osnov ali drugih virov, zasidranih v politikah ali zakonodaji EU, proračunu EU je način za izboljšanje sinergij med EU in nacionalnimi gospodarstvi.

Ta predlog ohranja strogo proračunsko disciplino z načelom uravnoveženega proračuna. Vendar je interakcija med različnimi viri lastnih sredstev potencialen vir sinergije, ki doslej še ni bil v celoti izkoriščen. To bo omogočilo boljšo uporabo možnosti, ki jih ponuja Pogodba, v kolikor različne vrste lastnih sredstev – nacionalni prispevki, delež obstoječih ali prihodnjih davkov in pristni prihodki EU – nudijo prednosti, ki se dopolnjujejo in vzajemno krepijo. Z diverzifikacijo virov prihodkov se bosta povečali odpornost in prilagodljivost proračuna EU, kar bo nazadnje koristilo vsem državam članicam.

Ta predlog bo poenostavil ključne elemente obstoječega sistema financiranja EU in poskrbel za njegovo večjo preglednost. Obstoječi viri lastnih sredstev bodo spremenjeni in posodobljeni. Stroški zbiranja, ki jih zadržijo države članice, se bodo znižali z 20 % na njihovo prvotno raven, ki je znašala 10 %. Popravki bodo postopno ukinjeni s pomočjo prehodnega mehanizma.

In kot zadnje, poglobitev ekonomske in monetarne unije zahteva specifičen odziv na to, kako pomagati ublažiti gospodarske pretrese. Komisija glede na predvideno področje uporabe in namen Evropske stabilizacijske funkcije za naložbe predlaga, da se da na razpolago znesek, ki sorazmerno ustreza prispevku denarnih prihodkov, ki jih letno ustvari Eurosistem, za pomoč pri financiranju elementa nepovratnih sredstev v okviru Evropske stabilizacijske funkcije za naložbe. Ti zneski se bodo zbrali od sodelujočih držav članic euroobmočja in bodo v proračunu EU evidentirani kot zunanji namenski prejemki.

Komisija predlaga:

1. posodobitev obstoječih virov lastnih sredstev z
 - ohranitvijo carin kot **tradicionalnih lastnih sredstev** za EU v nespremenjeni obliki, vendar z zmanjšanjem deleža, ki ga države članice ohranijo kot „stroške zbiranja“, na 10 %;

- ohranitvijo lastnih sredstev iz naslova **bruto nacionalnega dohodka** kot izravnalnih sredstev;
 - **poenostavitvijo lastnih sredstvih iz naslova davka na dodano vrednost;**
2. uvedbo košarice novih virov lastnih sredstev, sestavljene iz:
- deleža ponovno uvedene **skupne konsolidirane osnove za davek od dohodkov pravnih oseb**, ki se bo postopno uvajal ko bo sprejeta potrebna zakonodaja. To bo neposredno povežalo financiranje proračuna EU s koristmi, ki jih uživajo podjetja, ki delujejo na enotnem trgu;
 - deleža prihodkov od dražb v **sistemu EU za trgovanje z emisijami**: sistem EU za trgovanje z emisijami je ključno orodje ukrepanja EU za učinkovito zmanjšanje stroškov emisij toplogrednih plinov in je neposredno povezan z delovanjem enotnega trga;
 - nacionalnega prispevka, izračunanega na podlagi količine **nereciklirane odpadne plastične embalaže**. To bo spodbudilo države članice, da zmanjšajo količino odpadne embalaže, in spodbudilo prehod Evrope na krožno gospodarstvo z izvajanjem evropske strategije za plastiko;
3. uvedbo načela, da gredo prihodnji prihodki, ki izhajajo neposredno iz politik EU, v proračun EU;
4. postopno odpravo popravkov;
5. povečanje zgornje meje lastnih sredstev.

2. POSODOBITEV OBSTOJEČIH LASTNIH SREDSTEV

2.1. Ohranitev carin (tradicionalnih lastnih sredstev) z nižjimi stroški zbiranja

„Tradicionalna lastna sredstva“, ki so danes pretežno sestavljena iz carin, se neposredno stekajo v proračun EU in zanje se na splošno šteje, da „naravno“ izhajajo iz delovanja carinske unije ter skupne zunanje trgovinske politike. Carine se pobirajo za uvoz proizvodov iz držav, ki niso članice EU, po stopnjah, določenih v skupni carinski tarifi⁷.

Šteje se lahko, da je sedanja stopnja v višini 20 % za stroške zbiranja carin višja, kot bi bila dejansko potrebna kot ustrezna spodbuda carinskim organom, da skrbno pobirajo carine v imenu Unije. Zato se predlaga, da se delež stroškov zbiranja, ki ga lahko zadržijo države članice, zniža na tradicionalno raven v višini 10 % ter da se hkrati okrepi finančna podpora za carinsko opremo in informacijsko tehnologijo, ki bosta bolj ciljno usmerjeni na dejanske potrebe.

Zbrani zneski carin in intenzivnost kontrol kažejo različne trende. Zadnji podatki o uspešnosti carinske unije kažejo na upadanje stopnje kontrol v zadnjih nekaj letih, medtem ko so se stopnje zadržanja istočasno povišale z 10 na 25 %. Na ravni Unije je bilo leta 2016 carinsko pregledanih 2,1 % uvoženih izdelkov, vendar se ta stopnja med državami članicami zelo razlikuje. Poleg tega k izboljšanju stroškovne učinkovitosti kontrol prispeva uporaba poenostavljenih postopkov in avtomatizacije.

⁷ Države članice pobirajo carine v imenu EU in jih dajo na razpolago Komisiji po odbitku 20 %, ki se lahko zadržijo kot „stroški zbiranja“. Ta odstotek, ki je v obdobju 1970–2000 znašal 10 %, se je od leta 2001 zvišal na 25 %. V skladu s sklepom o sistemu virov lastnih sredstev iz leta 2014 se je ta delež zmanjšal na 20 % zaradi političnega kompromisa po predlogu Komisije za zmanjšanje deleža nazaj na 10 %.

Ob tem zneski, ki jih države članice zadržijo za kritje stroškov zbiranja, ne podpirajo vedno neposredno carinskih dejavnosti. Nedavni dogodki kažejo, da je v nacionalnih upravah na voljo manj človeških virov za izvajanje kontrol⁸, kar pomeni, da je carinskim dejavnostim in inšpekcijskim pregledom carin namenjen samo omejen del razpoložljivih sredstev.

2.2. Ohranitev lastnih sredstev iz naslova bruto nacionalnega dohodka in njihova dopolnitev, da bodo bolje odražala razsežnost EU

Lastna sredstva iz naslova bruto nacionalnega dohodka danes predstavljajo poglavitni del prihodkov proračuna EU. Prednosti stabilnosti, zadostnosti in prilagodljivosti sedanjih virov lastnih sredstev, ki so zagotovljene zlasti s preostalimi prispevki na osnovi bruto nacionalnega dohodka, so nesporne. Ta vir lastnih sredstev naj bi zato še naprej ostal temelj prihodkov proračuna EU.

Vendar nedavna gospodarska gibanja predstavljajo izziv za nacionalne organe pri natančnem merjenju bruto nacionalnega dohodka, ki je prva podlaga za oceno premoženja. Globalizacija in tehnične spremembe so privedle do korenitih sprememb v strukturi podjetij in lokalizaciji proizvodnje. Nacionalni organi se soočajo z izzivi zaradi dematerializacije številnih storitev, hitrega širjenja elektronskega poslovanja, vse večjega obsega neopredmetenih sredstev ter velikih in hitrih nihanj tujih kapitalskih naložb. Na nacionalne račune lahko na primer vpliva hiter in obsežen prenos neopredmetenih sredstev med državami, za katerega se odločijo velike multinacionalne družbe v odziv na davčne ali regulativne spodbude⁹.

Ker v nacionalnih sistemih davka od dohodkov pravnih oseb ali drugih virih podatkov te spremembe niso vedno zajete, to nazadnje predstavlja izziv tako za nacionalne davčne organe kot za nacionalne statistične organe. To je eden od razlogov, zaradi katerih je Komisija uvedla pobudi o skupni konsolidirani osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb in o pravični digitalni obdavčitvi. Skupna konsolidirana osnova za davek od dohodkov pravnih oseb bo izboljšala delovanje enotnega trga ter zmanjšala neučinkovitost in izkrivljanja, povezana z davčnim načrtovanjem in visokimi stroški izpolnjevanja davčnih obveznosti. Davek na digitalne storitve je začasna rešitev problema, da so sedanja pravila o davku od dohodkov pravnih oseb neustrezna za digitalno gospodarstvo.

Glede na takšne razmere obstajajo možnosti za dopolnitev lastnih sredstev iz naslova bruto nacionalnega dohodka ter zmanjšanje njihove pomembnosti v proračunu Unije z uvedbo raznolike in odporne košarice virov lastnih sredstev, neposredno povezanih s pristožnostmi in cilji Unije. Te nove sestavine prihodkov bodo zagotovile dodatne elemente, ki bolje odražajo nihanja v gospodarskih ciklih držav članic in tako podpirajo sorazmernost, pravičnost in stabilizacijo proračuna EU.

Za ohranitev zadostnosti, stabilnosti in predvidljivosti prihodkov naj bi ostal prispevek iz naslova bruto nacionalnega dohodka „izravnalni“ vir, tj. vir prihodkov, katerega vpoklicna stopnja se prilagodi glede na skupne prihodke, potrebne za pokritje odhodkov po upoštevanju drugih prihodkov in drugih lastnih sredstev. Posledično lastna sredstva iz naslova bruto nacionalnega dohodka zagotavljajo, da je splošni proračun Unije vedno že vnaprej uravnotežen, tj. že v fazi sprejetja. V košarici virov lastnih sredstev bo poudarjena izravnalna vloga sredstev iz naslova bruto nacionalnega dohodka, zagotovljena pa bo tudi pravična porazdelitev bremena med državami članicami.

⁸ Uspešnost carinske unije, 2016.

⁹ Nacionalni statistični uradi si glede na globalizacijo skupaj prizadevajo za doslednost, zanesljivost in primerljivost obdelave podatkov po vseh državah članicah.

2.3. Poenostavitev lastnih sredstev iz naslova davka na dodano vrednost

Sestavina iz naslova davka na dodano vrednost je del sklepa o virih lastnih sredstev od leta 1980 in zagotavlja, da je proračun EU povezan z enotnim trgov in uskladitvijo davkov. Davčna osnova je dovolj široka, da zagotavlja stabilne in predvidljive tokove prihodkov.

V skladu s sedanjim sistemom so osnove za davek na dodano vrednost vseh držav članic usklajene v skladu s predpisi EU. To zahteva številne popravke in nadomestila, pa tudi zapleteno obračunavanje ponderirane povprečne stopnje. Te osnove so nato omejene na 50 % bruto nacionalnega dohodka, da bi se odpravili regresivni vidiki vira, ki temelji na davku na dodano vrednost. Poleg tega se vsaki državi članici zaračuna enotna stopnja v višini 0,3 % na njeno usklajeno osnovo za davek na dodano vrednost, razen Nemčiji, Nizozemski in Švedski, za katere velja znižana vpoklicna stopnja.

Predlagana poenostavitev temelji na naslednjih načelih: (i) osredotočenost na dobave, za katere se uporablja splošna stopnja; (ii) poenostavitev postopka za izračun osnove za davek na dodano vrednost in (iii) uporaba enotne vpoklicne stopnje na podlagi osnove po splošni stopnji. Ta novi pristop je odziv na poziv Evropskega parlamenta in Evropskega računskega sodišča, naj se lastna sredstva približajo dejanski osnovi za davek na dodano vrednost in naj se izračuni močno poenostavijo. To bo privedlo do večje preglednosti in odgovornosti. Poenostavljena lastna sredstva iz naslova davka na dodano vrednost bodo v celoti združljiva s predlogom Komisije za akcijski načrt o davku na dodano vrednost in poznejšimi predlogi¹⁰.

Prihodki proračuna EU iz lastnih sredstev iz naslova davka na dodano vrednost trenutno znašajo približno 15–20 milijard EUR na leto, kar je raven, ki bi se lahko ohranila s poenostavljenim izračunom z ustrezno prilagoditvijo vpoklicne stopnje navzgor.

3. KOŠARICA NOVIH VIROV LASTNIH SREDSTEV

Komisija predlaga uvedbo treh novih kategorij lastnih sredstev. Vsaka od njih ima svoje prednosti in utemeljitev, vendar njihova uvedba v obliki svežnja prinaša dodatne koristi.

Pristop „košarice“ uvaja pristna lastna sredstva, ki so povezana s ključnimi politikami EU, zlasti podnebnimi spremembami, okoljsko politiko, strategijo za plastiko, krožnim gospodarstvom in enotnim trgov. Izkazuje močno povezavo s politikami in dodano vrednostjo EU. Problema erozije davčne osnove in preusmerjanja dobička na primer ni mogoče ustrezno reševati zgolj na nacionalni ravni. V tem okviru pobudi EU za davek na dodano vrednost in obdavčitev dohodkov pravnih oseb prispevata k izboljšanju enakih konkurenčnih pogojev za podjetja in potrošnike. Podobno lahko okoljski davki pripomorejo k odpravljanju negativnih zunanjih učinkov in vplivajo na ravnanje. Na primer podnebne spremembe in onesnaženost morja s plastiko sta problema, ki sta po svoji naravi globalna in ju je treba reševati na ravni EU, tudi z davčnimi spodbudami. Evropska unija je že vzpostavila instrumente EU za reševanje teh izzivov.

Košarica novih virov lastnih sredstev bo proračunu EU zagotovila svež denar in lahko pripomore k obvladovanju učinka, ki je posledica izstopa pomembne neto plačnice v proračun EU. Čeprav večina predlaganih novih virov prihodkov ne bo ustvarila popolnoma novih tokov prihodkov, so ti viri jasno povezani z ravno EU ter neposredno ali posredno odražajo dodano vrednost sistema virov lastnih sredstev. V smislu ocenjenih prihodkov bodo nova lastna sredstva zagotovila znaten delež potrebnih prihodkov, vendar bodo nadomestila le del prispevkov iz naslova bruto nacionalnega dohodka. Davčne osnove in vpoklicne stopnje za

¹⁰ COM(2016)148 final in poznejši [predlogi](#).

lastna sredstva so zasnovane tako, da bodo novi viri prihodkov v obdobju 2021–2027 povprečno krili približno 12 % proračuna.

Sistem virov lastnih sredstev bo s košarico novih virov lastnih sredstev, ki je posledica diverzifikacije virov prihodkov, odpornejši na nihanja posameznih sestavin. Vključeval bo tudi boljšo „vertikalno“ skladnost z nacionalnimi proračuni, saj bo vseboval sestavine, ki bodo bolj neposredno povezane z okoljem, potrošnjo in davkom od dohodkov pravnih oseb.

Večja in bolj raznolika košarica virov lastnih sredstev pa bo tudi bolje usklajena s cikličnimi nihanji gospodarstev držav članic. Lastna sredstva iz naslova bruto nacionalnega dohodka kot taka bodo imela še naprej svojo izravnalno vlogo, vendar bo ta naloga izravnalne postavke, tj. njihova vloga pri izravnavanju razlik med različnimi postavkami prihodkov, vse bolj izrazita in porazdeljena med vsemi državami članicami. Sistem prihodkov bo tako zagotovil določeno stopnjo porazdelitve bremena v strogem okviru proračunske discipline.

3.1. Lastna sredstva iz naslova skupne konsolidirane osnove za davek od dohodkov pravnih oseb

Lastna sredstva za proračun EU iz naslova obdavčitve dohodkov pravnih oseb, so že dolgo kandidat zaradi njihove povezave z ugodnostmi, ki jih zagotavlja enotni trg, na katerem poslujejo podjetja. Čeprav razlike v davčnih stopnjah med državami članicami same po sebi niso velika ovira za lastna sredstva iz naslova obdavčitve dohodkov pravnih oseb, je pomanjkanje usklajene osnove za davek od dohodkov pravnih oseb doslej Evropski uniji preprečevalo, da bi na tem področju sprejela posebne ukrepe. Po sprejetju predlogov Komisije iz leta 2016 o skupni osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb¹¹ in skupni konsolidirani osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb¹² pa bo vzpostavljen usklajen sistem obdavčitve dohodkov pravnih oseb, ki bo temelj pravičnega in preglednega novega vira lastnih sredstev s konsolidacijo in porazdelitvijo konsolidirane davčne osnove.

Lastna sredstva iz naslova davka od dohodkov pravnih oseb bi bila upravičena, če bi imela multinacionalna podjetja koristi od svoboščin enotnega trga. Skupna konsolidirana osnova za davek od dohodkov pravnih oseb bo Uniji pomagala pri njenih prizadevanjih za boj proti izogibanju davkom. Davek od dohodkov pravnih oseb bi lahko znatno prispeval k proračunu EU. Ko bo sprejet dogovor o skupni konsolidirani osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb v skladu s predlogi Komisije iz leta 2016, bodo nova lastna sredstva, ki bodo temeljila na tej novi osnovi, enostavna za izvajanje.

V skladu z novimi pravili bo prispevek, ki temelji na osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb, tj. na dobičkih podjetij, dodeljenih na nacionalni ravni, neposreden. Skupna konsolidirana osnova za davek od dohodkov pravnih oseb bo zagotovila stabilne in razmeroma velike zneske prihodkov proračuna EU, pri čemer ne bo posegala v fiskalne prerogative držav članic. Pri predlaganih lastnih sredstvih iz naslova skupne konsolidirane osnove za davek od dohodkov pravnih oseb bi se vpoklicna stopnja uporabila neposredno za skupno konsolidirano osnovo. Z vpoklicno stopnjo v višini 3 % za EU bi lahko skupna konsolidirana osnova za davek od dohodkov pravnih oseb letno povprečno prinesla približno 12 milijard EUR v tem obdobju. Ta lastna sredstva se bodo zbirala šele, ko bodo države članice v celoti izvajale nova davčna pravila.

¹¹ COM(2016) 685 final.

¹² COM(2016) 683 final.

3.2. Lastna sredstva iz naslova sistema EU za trgovanje z emisijami

Unija je s sistemom EU za trgovanje z emisijami oblikovala skupni instrument za boj proti podnebnim spremembam. Sistem EU za trgovanje z emisijami je del skupnih podnebnih ciljev, strategij za blažitev in mednarodnih obveznosti ter zagotavlja enake cenovne signale sektorjem, zajetim po državah članicah. Sistem EU za trgovanje z emisijami je usklajen na ravni Unije, prihodki pa se stekajo v nacionalne proračune.

Predlaga se prispevek iz sistema EU za trgovanje z emisijami v proračun Unije v obliki vira lastnih sredstev¹³. To bi pomenilo dodelitev 20 % določenih prihodkov od vseh pravic, razpoložljivih za prodajo na dražbi, v proračun EU.

Znatni delež prihodkov sistema EU za trgovanje z emisijami v državah članicah z nižjim dohodkom prihaja iz prodaje pravic na dražbah, ki se tako prerazporedijo za namene solidarnosti, rasti in vzajemnih povezav. Za zagotovitev pravičnosti se prispevek teh lastnih sredstev ne bo obračunaval za te prerazporejene pravice. Poleg tega revidirana direktiva o sistemu EU za trgovanje z emisijami ustanavlja sklad za inovacije v podporo razvoju prebojnih tehnologij in sklad za modernizacijo za posodobitev energetskega sektorja v državah članicah z nižjim dohodkom. Tudi znesek, namenjen financiranju sklada za inovacije in sklada za modernizacijo¹⁴, ne bo del prispevka v okviru lastnih sredstev. Vendar bi bilo treba pravice, ki so na voljo za prodajo na dražbah in jih lahko država članica brezplačno dodeli sektorju električne energije, upoštevati v prispevku lastnih sredstev, kar bi zagotovilo, da odločitev o uporabi te možnosti temelji na gospodarskih razlogih.

Ocenjeni letni povprečni prihodki bi lahko znašali od 1,2 do 3,0 milijarde EUR, odvisno od tržne cene pravic sistema EU za trgovanje z emisijami. Znesek bi se lahko spreminjal tudi glede na letni obseg dražb, ki je med drugim odvisen od delovanja rezerve za stabilnost trga v okviru sistema za trgovanje z emisijami.

3.3. Lastna sredstva iz naslova odpadne plastične embalaže

Komisija je 18. januarja 2018 sprejela evropsko strategijo za plastiko v krožnem gospodarstvu¹⁵. Ta strategija bo prispevala k reševanju okoljskih problemov, zlasti z izboljšanjem gospodarnosti recikliranja in zmanjšanjem uhajanja plastičnih odpadkov v okolje. Namen strategije je tudi povečati trajnost plastike ob spodbujanju in nagrajevanju inovacij, konkurenčnosti in ustvarjanja delovnih mest. V sporočilu¹⁶ je navedeno, da bi lahko davčni ukrepi spodbujali okolju prijazno ravnanje. Komisija je 22. marca 2018 organizirala okroglo mizo z zainteresiranimi stranmi, na kateri so razpravljali o tem, kako lahko proračun EU prispeva k strategiji za plastiko. Na splošno je bil sprejet dogovor, da je treba z različnimi sredstvi zmanjšati onesnaževanje s plastiko. Uvedba namenskega novega davka na ravni EU bi bila težavna z vidikov konkurenčnosti in subsidiarnosti, hkrati pa je bila na splošno priznana potencialna vloga proračuna EU pri reševanju tega problema.

Predlagani prispevek lastnih sredstev bi bil neposredno sorazmeren s količino nereciklirane odpadne plastične embalaže, nastale v posamezni državi članici. Prispevek bo zato zagotovil spodbudo za države članice, da zmanjšajo tokove teh odpadkov. Tako bi proračun EU prispeval k doseganju ciljev strategije za plastiko in krožnega gospodarstva.

¹³ Pravice sistema EU za trgovanje z emisijami za letalstvo niso vključene v prispevek iz teh lastnih sredstev.

¹⁴ 2 % skupne zgornje meje sistema EU za trgovanje z emisijami.

¹⁵ COM(2018) 28 final.

¹⁶ COM(2018) 28 final.

Prispevek lastnih sredstev bi bil neposredno sorazmeren s količino nereciklirane odpadne plastične embalaže, ki se vsako leto sporoči Eurostatu. Prispevki držav članic k lastnim sredstvom bi se izračunali z uporabo vpoklicne stopnje, ki bi znašala največ 0,80 EUR/kg za to količino, kar bi lahko prineslo okoli 7 milijard EUR na leto.

3.4. Ocenjene spremembe strukture financiranja EU do leta 2027

Primerjava sedanje sestave prihodkov v letu 2018 s strukturo prihodkov v obdobju 2021–2027 kaže sestavine, ki se nadaljujejo, in nove sestavine iz predloga Komisije. Po sedanjem sistemu, odvisno od leta in stopnje letnega proračunskega cikla, lastna sredstva iz naslova bruto nacionalnega dohodka pokrivajo od dveh tretjin do treh četrtin skupnih prihodkov. Po uvedbi predlaganih sprememb naj bi po pričakovanjih zajemala med 50 % in 60 % skupnih prihodkov.

Ocenjen razvoj strukture financiranja EU

	Proračun 2018		Ocenjeno povprečje v obdobju 2021–2027	
	V milijardah EUR	% skupnih prihodkov	V milijardah EUR	% skupnih prihodkov
Tradicionalna lastna sredstva	23	15,8 %	26	15 %
Obstoječi nacionalni prispevki, od katerih	120	82,9 %	128	72 %
(Reformirana) lastna sredstva iz naslova davka na dodano vrednost	17	11,9 %	25	14 %
Lastna sredstva iz naslova bruto nacionalnega dohodka	103	71,0 %	103	58 %
Nova lastna sredstva, od katerih	–		22	12 %
Lastna sredstva iz naslova skupne konsolidirane osnove za davek od dohodkov pravnih oseb	–	–	12	6 %
Lastna sredstva iz naslova sistema EU za trgovanje z emisijami	–	–	3	2 %
Lastna sredstva iz naslova odpadne plastične embalaže	–	–	7	4 %
Lastna sredstva skupaj	143	98,7 %	176	99 %
Prihodki, ki niso lastna sredstva	2	1,3 %	2	1 %
Prihodki skupaj	145	100,0 %	178	100 %

Zneski za obdobje 2021–2027 temeljijo na veljavnih vpoklicnih stopnjah, kot so določene v predlogu Komisije za uredbo Sveta o določitvi izvedbenih ukrepov za sistem virov lastnih sredstev Evropske unije (COM (2018) 327, člen1).

4. UVEDBA NAČELA, DA GREDO PRIHODNJI PRIHODKI, KI IZHAJAJO IZ POLITIK EU, V PRORAČUN EU

Obstajajo tudi drugi prihodki, ki so kljub temu, da ne spadajo na področje uporabe tega sklepa, potencialno zanimiv dodaten vir proračunskih prihodkov, ki bi ga bilo treba upoštevati pri oblikovanju programov in politik za obdobje naslednjega finančnega okvira.

„Drugi prihodki“ so po večini tradicionalnih meril ocenjeni precej visoko, razen glede „zadostnosti in stabilnosti“. Neposredno so povezani s politikami in pravnimi pristojnostmi

EU, preprosti za upravljanje in, če so namenski, ne izrinejo odhodkov v okviru zgornjih mej večletnega finančnega okvira ali lastnih sredstev v okviru zgornje meje lastnih sredstev. Ker se poleg tega ne prenesejo iz nacionalnih zakladnic, niso vključeni v nacionalne prispevke, ki bi bili vneseni v operativne proračunske salde, in zato predstavljajo neodvisen, „pristni“ vir prihodkov EU.

Načeloma bi se morali prihodki, ki se ustvarijo neposredno z izvajanjem politike EU in uveljavljanjem skupnih pravil na ravni Unije, samodejno stekati v proračun EU. Eden od primerov prihodkov, ki bi se lahko stekali v proračun EU na podlagi pravnih aktov, razen sklepa o virih lastnih sredstev ali davčnega usklajevanja, je Evropski sistem za potovalne informacije in odobritve (ETIAS). Predlog Komisije določa, da pristojbine, ki jih morajo plačati obiskovalci schengenskega območja iz tretjih držav, pomenijo namenske prejemke (da se omogočijo dodatne odobritve v povezanih proračunskih vrsticah). Ti prihodki bodo zagotovili dodatna finančna sredstva za operativne stroške Evropskega sistema za potovalne informacije in odobritve ter tudi drugače podpirali splošni proračun. Namenski prejemki se ne bodo upoštevali v okviru zgornje meje lastnih sredstev, saj ne bodo plačani iz nacionalnih proračunov. Drugi prihodki ali „razni“ prihodki, ki niso namenski, ampak se vpišejo kot splošni prihodki (kot so globe ali zamudne obresti), bodo privedli do znižanja nacionalnih prispevkov iz naslova bruto nacionalnega dohodka.

5. POSTOPNA ODPRAVA POPRAVKOV

Več držav članic je večinoma zaradi zgodovinskih razlogov uživalo koristi zapletenega sistema popravkov in rabatov. Na Evropskem vrhu v Fontainebleauju junija 1984 je bilo sklenjeno, da „lahko vsaka država članica, katere proračunsko breme je glede na njeno sorazmerno blaginjo čezmerno, ob primernem času koristi popravek“. Najpomembnejši od teh mehanizmov je bil popravek za Združeno kraljestvo, ki je bil pred 34 leti utemeljen s pravičnostjo.

Poleg popravka za Združeno kraljestvo se je sčasoma razvilo vse več drugih popravnih mehanizmov. Avstrija, Nemčija, Nizozemska in Švedska od leta 2002 uživajo „rabat na rabat“, ki je trajno zmanjšanje njihovega prispevka k rabatu za Združeno kraljestvo. Dodatna znižanja so bila odobrena tudi nekaterim državam članicam, katerih proračunsko breme je še vedno veljalo za čezmerno. Nemčija, Nizozemska in Švedska so dosegle začasno znižane vpoklicne stopnje davka na dodano vrednost za obdobje 2014–2020. Avstrija, Nizozemska, Švedska in Danska so bile upravičene tudi do pavšalnega znižanja prispevkov iz naslova bruto nacionalnega dohodka.

Sčasoma so se zneski popravkov in rabatov v sedanjem večletnem finančnem okviru povečali na več kot 5 milijard EUR letno, tudi če se ne upošteva sam popravek za Združeno kraljestvo. S tem je postal sistem financiranja proračuna EU preveč zapleten in čedalje manj pregleden.

Predlog novega večletnega finančnega okvira zagotavlja pravičen in uravnotežen sveženj. Reforma prihodkov bo diverzificirala vire prihodkov in vključevala portfelj virov s pravičnim vplivom na države članice. Na strani odhodkov se proračun Unije vedno bolj osredotoča na številne odhodke z nesporno dodano vrednostjo Unije, kot so raziskave in inovacije, Erasmus, obramba in nadzor meja. Celostno gledano bo proračun Unije z uvedbo košarice novih virov lastnih sredstev in novimi prioritetami glede porabe pravično koristil vsem državam članicam, ne da bi se ohranil zastarel in zapleten sistem popravkov. Da pa bi se izognili izrazitemu in nenadnemu povečanju prispevkov držav članic, ki so bile deležne ugodnosti zaradi popravkov, se predlagajo pavšalna zmanjšanja njihovega prispevka iz naslova bruto nacionalnega dohodka, ki bodo postopno ukinjena do leta 2025. Osnova za določitev teh pavšalnih zmanjšanj je vsota popravkov, odobrenih tem državam članicam v letu 2020.

6. POVEČANJE ZGORNJE MEJE LASTNIH SREDSTEV

Sklep o virih lastnih sredstev vključuje tudi zgornjo mejo za letne vpoklice lastnih sredstev. Njihov namen je državam članicam zagotoviti varnost in jih zaščititi pred „presenečenji“ pri njihovem nacionalnem proračunskem in finančnem načrtovanju. Ta zgornja meja je trenutno določena na „1,20 % vsote bruto nacionalnega dohodka vseh držav članic“. Z izstopom Združenega kraljestva iz Unije se bo znesek v okviru te zgornje meje samodejno znižal za približno 16 % (tj. za delež bruto nacionalnega dohodka Združenega kraljestva). Poleg tega je pomembno poudariti, da morajo poleg potreb po plačilih v skladu z večletnim finančnim okvirom pod to zgornjo mejo ostati tudi proračunska sredstva, potrebna za kritje finančnih obveznosti, povezanih s posojili ali finančnimi instrumenti, za katere jamči proračun EU. Ker se takšni instrumenti vedno bolj uporabljajo, vključno z morebitnim stabilizacijskim instrumentom za euroobmočje, bo treba to zgornjo mejo verjetno zvišati.

Vključitev Evropskega razvojnega sklada v proračun EU bo moralo spremljati povečanje zgornjih mej, določenih v sklepu o virih lastnih sredstev. Poleg tega je potrebna zadostna razlika med plačili in zgornjo mejo lastnih sredstev, da se zagotovi, da bo lahko Unija v vseh okoliščinah izpolnjevala svoje finančne obveznosti, tudi v času upada gospodarske rasti. Komisija predlaga povečanje zgornjih mej lastnih sredstev za plačila na 1,29 %, za obveznosti pa na 1,35 % bruto nacionalnega dohodka EU-27.

Z morebitnimi dodatnimi prispevki Združenega kraljestva zaradi spoštovanja obveznosti, ki jih je prevzelo kot država članica EU, ki jih bo treba plačati po letu 2020, bi bilo mogoče omejiti potrebe po financiranju, ki jih je treba kriti z lastnimi sredstvi, zlasti na začetku naslednjega večletnega finančnega okvira.

7. ZAKONODAJNI SVEŽENJ O LASTNIH SREDSTVIH

7.1. Pravni okvir

Pogodba o delovanju Evropske unije je uvedla pomembne novosti, ki omogočajo pomembne spremembe ne le za proračunski postopek EU, ampak tudi za način financiranja proračuna EU. Za predloge Komisije sta posebej pomembni dve določbi Pogodbe:

Člen 311(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije določa, da lahko Svet s sklepom o virih lastnih sredstev „uvede tudi nove kategorije virov lastnih sredstev ali odpravi obstoječe“. Ta določba izrecno dovoljuje oblikovanje novih virov lastnih sredstev.

Člen 311(4) Pogodbe o delovanju Evropske unije na novo določa, da „Svet z uredbami, sprejetimi po posebnem zakonodajnem postopku, določi izvedbene ukrepe v zvezi s sistemom virov lastnih sredstev Unije, če je to predvideno v sklepu [o virih lastnih sredstev]“. Ta določba uvaja možnost določanja posebnih izvedbenih ukrepov v zvezi s sistemom virov lastnih sredstev v izvedbeni uredbi, in sicer v mejah, določenih v sklepu o virih lastnih sredstev.

Sedanji predlogi Komisije v celoti izkoriščajo te možnosti z uvedbo več novih virov lastnih sredstev in s predlogi za vključitev različnih določb v izvedbeno uredbo v skladu s členom 311(4).

Namen tega pristopa je zagotoviti, da bo sistem v okviru in mejah, ki jih določa sklep o virih lastnih sredstev, dovolj prožen z umestitvijo vseh praktičnih rešitev za sredstva Unije, ki bi jih moral urejati bolj racionaliziran postopek, v izvedbeno uredbo in ne v sam sklep. Ti predlogi

odražajo namene zakonodajalca, kot so navedeni v Konvenciji o prihodnosti Evrope in kot so bili potrjeni na poznejši medvladni konferenci¹⁷.

Kjer je potrebno, že obstajajo ali so že bili predlagani potrebni temeljni akti in podatki za lastna sredstva iz naslova davkov ali „prispevkov“ in njihov izračun, iz katerega izhajajo tokovi prihodkov. Vse so tesno povezane s področji, ki imajo jasno razsežnost politike Unije, kot je enotni trg ali varstvo okolja.

7.2. Ključni elementi sklepa o virih lastnih sredstev

V sklepu o virih lastnih sredstev so določeni: (i) kategorije lastnih sredstev, ki se vključijo v proračun Unije; (ii) najvišje vpoklicne stopnje, ki se bodo uporabljale; (iii) zgornje meje lastnih sredstev; (iv) popravni mehanizmi (če so potrebni) in način njihovega financiranja ter (v) nekatera proračunska načela. Sklep mora vsebovati tudi seznam določb, ki so lahko zajete v izvedbenih ukrepih. Na koncu so v sklepu določeni prehodni ukrepi.

7.3. Izvedbena uredba

Predlagana izvedbena uredba v skladu s členom 311(4) Pogodbe o delovanju Evropske unije vsebuje vse praktične ureditve in tehnične podrobnosti za vire sredstev Unije, ki bi jih moral urejati bolj racionaliziran postopek, da bo sistem dovolj prožen v okviru in omejitvah, določenih v sklepu o virih lastnih sredstev. Izvedbena uredba ne vključuje vidikov sistema virov lastnih sredstev, ki se nanašajo na dajanje lastnih sredstev na razpolago in izpolnjevanje denarnih zahtev (glej oddelek 6.4 spodaj).

Izvedbena uredba vključuje tudi splošne določbe, ki se uporabljajo za vse vrste lastnih sredstev in pri katerih je še posebej pomemben ustrezen parlamentarni nadzor. Te se nanašajo predvsem na kontroliranje in nadziranje prihodkov ter s tem povezana pooblastila inšpektorjev Komisije.

V skladu s tem izvedbena uredba vsebuje naslednje določbe v skladu s seznamom iz sklepa o virih lastnih sredstev:

- (1) vpoklicne stopnje, ki se uporabljajo za vsak vir lastnih sredstev, določen v sklepu. To omogoča omejeno prožnost v okviru omejitev, določenih v sklepu o virih lastnih sredstev. Brez takšne prožnosti bi bila zmožnost zagotavljanja potrebnih in pravočasnih prilagoditev lastnih sredstev zmanjšana zaradi težavnega in dolgotrajnega postopka, določenega za sprejemanje sklepov o virih lastnih sredstev;
- (2) referenčni bruto nacionalni dohodek v skladu z Evropskim sistemom nacionalnih in regionalnih računov (ESR) ter določbe v primeru znatnih sprememb le-tega (izboljšanje merjenj bruto nacionalnega dohodka v okviru revizij Evropskega sistema nacionalnih in regionalnih računov lahko vpliva na zgornje meje lastnih sredstev);
- (3) popravek za letni proračunski saldo. V sklepu je določeno splošno načelo prenosa presežka, izvedbeni ukrepi pa so določeni v uredbi;
- (4) določbe v zvezi s kontrolo in nadzorom, vključno z dodatnimi zahtevami glede poročanja.

¹⁷ Glej zlasti „Končno poročilo kroga za razpravo o lastnih sredstvih“ za Evropsko konvencijo, CONV 730/03, 08/05/2003.

Izvedbena uredba skupaj s sklepom o virih lastnih sredstev zagotavlja, da bo za vsako tehnično prilagoditev sistema potrebna ne le odobritev s strani držav članic, temveč tudi s strani Evropskega parlamenta.

7.4. Uredba o dajanju sredstev na razpolago

Poleg zgoraj navedenih izvedbenih ukrepov so operativne zahteve za dajanje lastnih sredstev na razpolago proračunu EU in računovodske izkaze Komisije določene v uredbi Sveta v skladu s členom 322(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije. Sveženj zakonodajnih predlogov zato vsebuje tudi dodatno uredbo o dajanju sredstev na razpolago z novimi določbami o metodah za izračun in dajanje na razpolago lastnih sredstev iz naslova skupne konsolidirane osnove za davek od dohodkov pravnih oseb, sistema EU za trgovanje z emisijami in nerekiclrane odpadne plastične embalaže.

Predlog

SKLEP SVETA

o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti tretjega odstavka člena 311 Pogodbe,

ob upoštevanju Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo in zlasti člena 106a Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

po posredovanju osnutka zakonodajnega akta nacionalnim parlamentom,

ob upoštevanju mnenja Evropskega parlamenta,

v skladu s posebnim zakonodajnim postopkom,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) S sistemom virov lastnih sredstev Unije je treba zagotavljati zadostna sredstva za urejen razvoj politik Unije, ob upoštevanju potrebe po strogi proračunski disciplini. Razvoj sistema virov lastnih sredstev bi lahko in bi tudi moral v največji možni meri podpirati oblikovanje politik Unije.
- (2) Evropski svet je 7. in 8. februarja 2013 Svet pozval, naj nadaljuje delo v zvezi s predlogom Komisije o novih lastnih sredstvih iz naslova davka na dodano vrednost, da bi bila čim bolj enostavna in pregledna, naj okrepi povezavo med politiko EU na področju davka na dodano vrednost in dejanskimi prejemki iz naslova davka na dodano vrednost ter zagotovi enako obravnavo davkoplačevalcev v vseh državah članicah.
- (3) Komisija je junija 2017 sprejela dokument z naslovom Razmislek o prihodnosti financ EU¹⁸. V njem predlaga vrsto možnosti, kjer bi bila lastna sredstva bolj očitno povezana s politikami EU, zlasti z enotnim trgom in trajnostno rastjo. V skladu z razmislekom je treba pri uvajanju novih virov lastnih sredstev upoštevati njihovo preglednost, enostavnost in stabilnost, njihovo skladnost s cilji politike Unije, njihov vpliv na konkurenčnost in trajnostno rast ter njihovo pravično porazdelitev po državah članicah.
- (4) Z Lizbonsko pogodbo so bile uvedene spremembe določb v zvezi s sistemom virov lastnih sredstev, ki omogočajo zmanjšanje števila obstoječih in ustvarjanje novih virov lastnih sredstev.

¹⁸ COM(2017) 358 final z dne 28. junija 2017.

- (5) Računsko sodišče, Evropski parlament in države članice so že večkrat kritizirali sedanji sistem za določanje lastnih sredstev iz naslova davka na dodano vrednost. Zato je izračunavanje teh lastnih sredstev primerno poenostaviti.
- (6) Za boljšo uskladitev instrumentov Unije za financiranje s prioritetami njenih politik, za večje odražanje vloge proračuna Unije pri delovanju enotnega trga, za večjo podporo ciljem politik Unije in za zmanjšanje prispevkov iz naslova bruto nacionalnega dohodka držav članic v letni proračun Unije je treba uvesti nove kategorije lastnih sredstev iz naslova skupne konsolidirane osnove za davek od dohodkov pravnih oseb, nacionalnih prihodkov, ki izhajajo iz sistema Evropske unije za trgovanje z emisijami, in iz naslova nacionalnega prispevka, izračunanega na podlagi nereciklirane odpadne plastične embalaže.
- (7) Evropski enotni trg prinaša velike koristi podjetjem, ki poslujejo v več kot eni državi članici. Vendar raznovrstnost davčnih sistemov v Uniji ustvarja nepošteno prednost za podjetja, ki se lahko izognejo plačilu davkov od dohodkov pravnih oseb tam, kjer ustvarjajo vrednost. Predloga Komisije iz leta 2016¹⁹ o skupni osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb in skupni konsolidirani osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb obravnavata to nepravilnost s ponovno vzpostavitvijo enakih konkurenčnih pogojev. Lastna sredstva bi morala biti sestavljena iz uporabe enotne vpoklicne stopnje za delež obdavčljivih dobičkov, pripisanih vsaki državi članici v skladu s pravili Unije o skupni konsolidirani osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb. Lastna sredstva bi se morala uporabljati le pri subjektih, za katere so pravila Unije o skupni konsolidirani osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb obvezna.
- (8)** Unija kot svojo prioriteto šteje doseganje cilja zmanjšanja emisij za vsaj 40 % med letoma 1990 in 2030, kot je se je zavezala v Pariškem sporazumu o podnebnih spremembah. Sistem Evropske unije za trgovanje z emisijami je eden od glavnih instrumentov za doseganje tega cilja in ustvarja prihodke s prodajo pravic na dražbah. Ob upoštevanju usklajene narave sistema Evropske unije za trgovanje z emisijami ter sredstev, ki jih Unija zagotavlja za spodbujanje prizadevanj držav članic za blažitev podnebnih sprememb in prilagajanje nanje, je primerno uvesti nov vir lastnih sredstev za proračun EU v okviru tega. Ta vir lastnih sredstev bi moral temeljiti na pravicah, ki jih bodo države članice prodajale na dražbah, vključno s prehodno brezplačno dodeljenimi pravicami sektorju električne energije. Da bi se upoštevale posebne določbe za nekatere države članice iz Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta²⁰, se pravice, ki se prerazporedijo za namene solidarnosti, rasti in medsebojnih povezav, ter pravice, namenjene skladu za inovacije in skladu za modernizacijo, ne upoštevajo pri določanju prispevka lastnih sredstev.
- (9)** V skladu s strategijo Unije za plastiko lahko proračun Unije prispeva k zmanjšanju onesnaževanja z odpadno plastično embalažo. Lastna sredstva, ki temeljijo na nacionalnem prispevku, sorazmernem s količino nereciklirane odpadne plastične embalaže v vsaki državi članici, bodo zagotovila spodbudo za zmanjšanje potrošnje plastike za enkratno uporabo ter spodbudila recikliranje in krožno gospodarstvo. Hkrati bodo lahko države članice po lastni presoji sprejele najprimernejše ukrepe za doseg teh ciljev v skladu z načelom subsidiarnosti.

¹⁹ COM(2016) 683 z dne 25. oktobra 2016.

²⁰ Direktiva 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL L 275, 25.10.2003, str. 32).

- (10) Treba je preprečiti, da bi se države članice, za katere veljajo popravki, soočile s pomembnim in nenadnim povečanjem njihovih nacionalnih prispevkov. Zato je treba določiti začasne popravke v korist Avstrije, Danske, Nemčije, Nizozemske in Švedske v obliki pavšalnih zmanjšanj njihovih prispevkov iz naslova bruto nacionalnega dohodka v prehodnem obdobju. Ti popravki bi se iztekli do konca leta 2025.
- (11) Zadržanje 20 % zneskov tradicionalnih lastnih sredstev, ki so jih zbrale države članice, za stroške zbiranja, pomeni, da velik delež lastnih sredstev ni dan na razpolago proračunu Unije. Delež, ki ga zadržijo države članice za stroške zbiranja tradicionalnih lastnih sredstev, je treba z 20 % ponovno vrniti na prvotno raven 10 % zaradi boljše uskladitve finančne podpore za carinsko opremo, osebje in informacije z dejanskimi stroški in potrebami.
- (12) V skladu s četrtem odstavkom člena 311 Pogodbe o delovanju Evropske unije Svet določi izvedbene ukrepe za sistem virov lastnih sredstev Unije. Takšni ukrepi bi morali vključevati splošne in tehnične določbe, ki se uporabljajo za vse vrste lastnih sredstev in pri katerih je še posebej pomemben ustrezen parlamentarni nadzor. Ti ukrepi bi morali vključevati podrobna pravila za določitev zneskov lastnih sredstev iz člena 2(1), ki se dajo na razpolago, vključno z veljavnimi vpoklicnimi stopnjami za lastna sredstva iz točk (b) do (e) člena 2(1), tehničnimi vprašanji, povezanimi z bruto nacionalnim dohodkom, določbami in ureditvami, potrebnimi za kontroliranje in nadziranje zbiranja lastnih sredstev, vključno s pravili o inšpekcijskih pregledih ter pooblastilih uradnikov in drugih uslužbencev, ki jih Komisija pooblasti za izvajanje inšpekcijskih pregledov, ter vsemi ustreznimi zahtevami glede poročanja.
- (13) Vključitev Evropskega razvojnega sklada v proračun EU bo moralo spremljati povečanje zgornjih mej, določenih v sklepu o virih lastnih sredstev. Poleg tega je potrebna zadostna razlika med plačili in zgornjo mejo lastnih sredstev, da se zagotovi, da bo lahko Unija v vseh okoliščinah izpolnjevala svoje finančne obveznosti, tudi v času upada gospodarske rasti. Zgornja meja lastnih sredstev bi se zato morala povečati na 1,29 % vsote bruto nacionalnega dohodka držav članic po tržnih cenah za odobritve za plačila in na 1,35 % za odobritve za prevzem obveznosti.
- (14) Zaradi skladnosti, kontinuitete in pravne varnosti je treba določiti določbe za zagotovitev nemotenega prehoda s sistema, uvedenega s Sklepom 2014/335 EU, Euratom, na sistem iz tega sklepa.
- (15) Za namene tega sklepa bi morali biti vsi denarni zneski izraženi v eurih.
- (16) Da bi se zagotovil prehod na prenovljen sistem virov lastnih sredstev in bi to sovpadalo s proračunskim letom, bi se moral ta sklep začeti uporabljati 1. januarja 2021. Določbe v zvezi s prispevkom iz naslova skupne konsolidirane osnove za davek od dohodkov pravnih oseb pa ne bi smele biti predmet retroaktivne uporabe in bi bilo treba začetek njihove uporabe odložiti, ker pravila Unije o skupni konsolidirani osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb še niso sprejeta –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1
Predmet urejanja

Ta sklep določa pravila za dodelitev lastnih sredstev Uniji, da se zagotovi financiranje njenega letnega proračuna.

Člen 2
Kategorije lastnih sredstev

1. Lastna sredstva v proračunu Unije sestavljajo prihodki iz naslednjih virov:
- (a) tradicionalnih lastnih sredstev, ki vključujejo prelevmane, premije, dopolnilne ali kompenzacijske zneske, dodatne zneske ali faktorje, carinske dajatve po skupni carinski tarifi in druge dajatve, ki jih določijo ali jih bodo določile institucije Unije za trgovino s tretjimi državami, carinske dajatve na proizvode po potekli Pogodbi o Evropski skupnosti za premog in jeklo ter tudi prispevke in druge dajatve, določene v okviru skupne ureditve trgov za sladkor;
 - (b) uporabe enotne vpoklicne stopnje za delež prejemkov iz naslova davka na dodano vrednost, zbranih na podlagi dobav, obdavčenih po splošni stopnji, ki se delijo z nacionalno splošno stopnjo davka na dodano vrednost; dejanska vpoklicna stopnja ne presega 2 %;
 - (c) uporabe enotne vpoklicne stopnje za delež obdavčljivih dobičkov, pripisanih vsaki državi članici v skladu s pravili Unije o skupni konsolidirani osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb; dejanska vpoklicna stopnja ne presega 6 %;
 - (d) uporabe enotne vpoklicne stopnje za znesek, ki predstavlja prihodke iz pravic, ki bodo prodane na dražbi, iz člena 10(2)(a) Direktive 2003/87/ES, in tržno vrednost prehodnih brezplačnih pravic za posodobitev energetskega sektorja, kot je določeno v členu 10c(3) navedene direktive; dejanska vpoklicna stopnja ne presega 30 %;
 - (e) uporabe enotne vpoklicne stopnje za maso nereciklirane odpadne plastične embalaže; dejanska vpoklicna stopnja ne presega 1,00 EUR na kilogram;
 - (f) uporabe enotne vpoklicne stopnje, ki se določi v skladu s proračunskim postopkom glede na skupni znesek vseh drugih prihodkov, za vsoto bruto nacionalnega dohodka vseh držav članic.

Za namene točke (c) prvega pododstavka se enotna vpoklicna stopnja uporablja samo za dobičke davkoplačevalcev, za katere so obvezna pravila Unije o skupni konsolidirani osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb.

Za namene točke (f) prvega pododstavka se enotna vpoklicna stopnja uporablja za bruto nacionalni dohodek vsake države članice.

Avstriji se odobri bruto znižanje njenega letnega prispevka iz naslova bruto nacionalnega dohodka v višini 110 milijonov EUR leta 2021, 88 milijonov EUR leta 2022, 66 milijonov EUR leta 2023, 44 milijonov EUR leta 2024 in 22 milijonov EUR leta 2025. Danski se odobri bruto znižanje njenega letnega prispevka iz naslova bruto nacionalnega dohodka v višini 118 milijonov EUR leta 2021, 94 milijonov EUR leta 2022, 71 milijonov EUR leta 2023, 47 milijonov EUR leta 2024 in 24 milijonov EUR leta 2025. Nemčiji se odobri bruto znižanje njenega letnega prispevka iz naslova bruto nacionalnega dohodka v višini 2 799 milijonov EUR leta 2021, 2 239 milijonov EUR leta 2022, 1 679 milijonov EUR leta 2023, 1 119 milijonov EUR leta 2024 in 560 milijonov EUR leta 2025. Nizozemski se odobri bruto znižanje njenega letnega prispevka iz naslova bruto nacionalnega dohodka v višini 1 259 milijonov EUR leta 2021, 1 007 milijonov EUR leta 2022, 755 milijonov EUR leta 2023, 503 milijonov EUR leta 2024 in 252 milijonov EUR leta 2025. Švedski se odobri bruto znižanje njenega letnega prispevka iz naslova bruto nacionalnega dohodka v višini 578 milijonov EUR leta 2021, 462 milijonov EUR leta 2022, 347 milijonov EUR leta 2023, 231 milijonov EUR leta 2024 in 116 milijonov EUR leta 2025. Ti zneski se merijo v cenah iz leta 2018 in

prilagodijo sedanjim cenam z uporabo zadnjega deflatorja bruto domačega proizvoda za Unijo, izraženega v eurih, ki ga določi Komisija in je na voljo, ko se pripravlja predlog proračuna. Ta bruto znižanja financirajo vse države članice.

2. Prihodki iz kakršnih koli novih dajatev, ki se uvedejo v okviru skupne politike v skladu s Pogodbo o delovanju Evropske unije, pod pogojem, da se uporablja postopek iz člena 311 Pogodbe, prav tako predstavljajo lastna sredstva, ki se vključijo v proračun Unije.
3. Če na začetku proračunskega leta proračun še ni sprejet, se do začetka veljavnosti novih stopenj še naprej uporabljajo prejšnje vpoklicne stopnje za bruto nacionalni dohodek.

Člen 3

Zgornja meja lastnih sredstev

1. Skupni znesek lastnih sredstev, dodeljenih Uniji za pokrivanje letnih odobritev plačil, ne presega 1,29 % vsote bruto nacionalnih dohodkov vseh držav članic.
2. Skupni letni znesek odobritev za prevzem obveznosti v proračunu Unije ne sme presegati 1,35 % vsote bruto nacionalnega dohodka vseh držav članic.
3. Ohranja se pravilno razmerje med odobritvami za prevzem obveznosti in odobritvami plačil, da se v naslednjih letih zagotovi njihova združljivost in omogoči upoštevanje zgornje meje iz odstavka 1.

Člen 4

Načelo univerzalnosti

Prihodki iz člena 2 se brez razlikovanja uporabljajo za financiranje vseh odhodkov iz letnega proračuna Unije.

Člen 5

Prenos presežka

Vsi presežki prihodkov Unije nad skupnimi dejanskimi odhodki v proračunskem letu se prenesejo v naslednje proračunsko leto.

Člen 6

Zbiranje lastnih sredstev in njihovo dajanje na razpolago Komisiji

1. Lastna sredstva Unije iz člena 2(1)(a) zbirajo države članice v skladu z nacionalnimi določbami, uvedenimi z zakoni, drugimi predpisi ali upravnimi ukrepi. Države članice navedene določbe po potrebi prilagodijo, da izpolnjujejo zahteve pravil Unije.

Komisija pregleda ustrezne nacionalne določbe, o katerih jo obvestijo države članice, državam članicam sporoči prilagoditve, za katere meni, da so potrebne zaradi zagotovitve skladnosti določb s pravili Unije, in po potrebi poroča proračunskemu organu.
2. Države članice kot stroške zbiranja zadržijo 10 % zneskov iz člena 2(1)(a).

3. Države članice dajo Komisiji na razpolago sredstva iz člena 2(1) tega sklepa v skladu z uredbami, sprejetimi na podlagi člena 322(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije.

Člen 7 *Izvedbeni ukrepi*

Svet v skladu s četrtem odstavkom člena 311 Pogodbe o delovanju Evropske unije določi izvedbene ukrepe v zvezi z naslednjimi elementi sistema virov lastnih sredstev:

- (a) pravili za določitev zneskov lastnih sredstev iz člena 2(1), ki se dajo na razpolago, vključno z veljavnimi vpoklicnimi stopnjami za lastna sredstva iz točk (b) do (e) člena 2(1), v okviru omejitev, določenih v navedenih točkah, ter izračunom veljavne stopnje lastnih sredstev iz naslova bruto nacionalnega dohodka iz člena 2(1)(f);
- (b) določbami in ureditvami, potrebnimi za kontroliranje in nadziranje pobiranja prihodkov iz člena 2(1), vključno s pravili o inšpekcijskih pregledih ter pooblastili uradnikov in drugih uslužbencev, ki jih Komisija pooblasti za izvajanje inšpekcijskih pregledov, ter vsemi ustreznimi zahtevami glede poročanja;
- (c) referenčnim bruto nacionalnim dohodkom, določbami za prilagoditev bruto nacionalnega dohodka in določbami za preračun zgornjih meja za plačila in obveznosti v primeru znatnih sprememb bruto nacionalnega dohodka za namene uporabe člena 2(1)(f) in člena 3;
- (d) postopkom za izračun letne proračunske razlike in njeno vključitev v proračun, kakor je določeno v členu 5.

Člen 8 *Končne in prehodne določbe*

- 1. Sklep 2014/335/ES, Euratom se razveljavi pod pogoji iz odstavka 2. Vsako sklicevanje na Sklep Sveta 70/243/ESPJ, EGS, Euratom²¹, Sklep Sveta 85/257/EGS, Euratom²², Sklep Sveta 88/376/EGS, Euratom²³, Sklep Sveta 94/728/ES, Euratom²⁴, Sklep Sveta 2000/597/ES, Euratom²⁵, Sklep Sveta 2007/436/ES, Euratom²⁶ ali na Sklep 2014/335/ES, Euratom²⁷ se šteje za sklicevanje na ta sklep in se bere v skladu s korelacijsko tabelo iz Priloge k temu sklepu.
- 2. Členi 2, 4 in 5 Sklepa 94/728/ES, Euratom, členi 2, 4 in 5 Sklepa 2000/597/ES, Euratom, členi 2, 4 in 5 Sklepa 2007/436/ES, Euratom ter členi 2, 4 in 5 Sklepa 2014/335/EU, Euratom se še naprej uporabljajo za izračun in popravke prihodkov, ki

²¹ 70/243/ESPJ, EGS, Euratom: Sklep Sveta z dne 21. aprila 1970 o nadomestitvi finančnih prispevkov držav članic z lastnimi sredstvi Skupnosti (UL L 094, 28.4.1970, str. 19–22).

²² 85/257/EGS, Euratom: Sklep Sveta z dne 7. maja 1985 o sistemu virov lastnih sredstev (UL L 128, 14.5.1985, str. 15–17).

²³ Uredba Sveta (EGS, Euratom) št. 1552/89 z dne 29. maja 1989 o izvajanju Sklepa 88/376/EGS, Euratom, o sistemu lastnih sredstev Skupnosti (UL L 155, 7.6.1989, str. 1–8).

²⁴ 94/728/ES, Euratom: Sklep Sveta z dne 31. oktobra 1994 o sistemu lastnih sredstev Skupnosti (UL L 293, 12.11.1994, str. 9–13).

²⁵ 2000/597/ES, Euratom: Sklep Sveta 2000/597/ES z dne 29. septembra 2000 o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti (UL L 253, 7.10.2000, str. 42–46).

²⁶ 2007/436/ES, Euratom: Sklep Sveta z dne 7. junija 2007 o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti (UL L 163, 23.6.2007, str. 17–21).

²⁷ Sklep Sveta z dne 26. maja 2014 o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije (2014/335/EU, Euratom) (UL L 168, 7.6.2014, str. 105–111).

izhajajo iz uporabe enotne vpoklicne stopnje za osnovo za davek na dodano vrednost, ki se omeji med 50 % in 55 % BNP ali BND vsake države članice glede na zadevno leto, za izračun popravka proračunskih neravnovesij, odobrenega Združenemu kraljestvu za leta 1995 do 2020, ter za izračun financiranja popravkov, odobrenih Združenemu kraljestvu s strani drugih držav članic.

3. Države članice še naprej kot stroške zbiranja zadržijo 10 % zneskov iz člena 2(1)(a), ki bi jih morale v skladu z veljavnimi predpisi Unije dati na razpolago do 28. februarja 2001.
4. Države članice še naprej kot stroške zbiranja zadržijo 25 % zneskov iz člena 2(1)(a), ki bi jih morale v skladu z veljavnimi predpisi Unije dati na razpolago med 1. marcem 2001 in 28. februarjem 2014.
5. Države članice še naprej kot stroške zbiranja zadržijo 20 % zneskov iz člena 2(1)(a), ki bi jih morale v skladu z veljavnimi predpisi Unije dati na razpolago med 1. marcem 2014 in 28. februarjem 2021.
6. Za namene tega sklepa so vsi denarni zneski izraženi v eurih.

Člen 9 *Začetek veljavnosti*

Generalni sekretar Sveta o tem sklepu uradno obvesti države članice.

Države članice v skladu s svojimi ustavnimi zahtevami generalnega sekretarja Sveta nemudoma uradno obvestijo o zaključku postopkov za sprejetje tega sklepa.

Ta sklep začne veljati prvi dan drugega meseca po prejemu zadnjega uradnega obvestila iz drugega odstavka.

Uporablja se od 1. januarja 2021.

Vendar se člen 2(1)(c) in drugi pododstavek člena 2(1) tega sklepa uporabljata od 1. januarja drugega leta po datumu začetka uporabe nacionalnih določb za prenos direktive Sveta o skupni konsolidirani osnovi za davek od dohodkov pravnih oseb.

Člen 10 *Objava*

Ta sklep se objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik