

III

(Akty przygotowawcze)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

OPINIA NR 7/2014

(przedstawiona na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi oraz art. 322 ust. 2 TFUE)

na temat wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1150/2000 wykonujące decyzję 2007/436/WE, Euratom w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich

(2014/C 459/01)

SPIS TREŚCI

	Punkt	Strona
WSTĘP	1	2
ZASOBY WŁASNE, Z KTÓRYCH FINANSOWANY JEST BUDŻET UE	2	2
OBLICZANIE SALD VAT/DNB I DOSTOSOWAŃ ORAZ BUDŻETY ZMIENIAJĄCE	3-6	2
WNIOSEK KOMISJI	7-9	3
UWAGI	10-25	3
WNIOSKI	26	4

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 287 ust. 4 akapit drugi i art. 322 ust. 2,

uwzględniając wniosek Komisji ⁽¹⁾,

uwzględniając otrzymany przez Trybunał w dniu 13 listopada 2014 r. wniosek Rady o wydanie opinii na temat wyżej wymienionego wniosku,

uwzględniając poprzednie opinie Trybunału Obrachunkowego w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich ⁽²⁾,

uwzględniając sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 11/2013 ⁽³⁾,

PRZYJĄŁ NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

Wstęp

1. Dnia 12 listopada 2014 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1150/2000 ⁽⁴⁾ wykonujące decyzję 2007/436/WE, Euratom ⁽⁵⁾ w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich. We wniosku znalazła się propozycja zmiany obowiązujących przepisów, tak aby w szczególnych okolicznościach państwa członkowskie miały możliwość udostępniania kwot zasobów własnych z tytułu sald podatku od wartości dodanej (VAT) i dochodu narodowego brutto (DNB) oraz dostosowań po upływie obecnie obowiązującego terminu.

Zasoby własne, z których finansowany jest budżet UE

2. W ramach rocznej procedury budżetowej wysokość zasobów własnych opartych na podatku VAT i zasobów własnych opartych na DNB jest obliczana przy zastosowaniu jednolitych stawek do danych prognozowanych przez państwa członkowskie. Zasoby przekazywane są co miesiąc, w dwunastu równych częściach ⁽⁶⁾, i ujmowane w budżecie w ramach tytułu 1 — „Zasoby własne”. Celem poboru zasobów własnych opartych na DNB jest zrównoważenie budżetu UE *ex ante*.

Obliczanie sald VAT/DNB i dostosowań oraz budżety zmieniające

3. Po przekazaniu przez państwa członkowskie zweryfikowanych danych dotyczących VAT i DNB w dniach — odpowiednio — 31 lipca ⁽⁷⁾ i 22 września ⁽⁸⁾ każdego roku, Komisja przelicza salda i dostosowania ⁽⁹⁾ zgodnie z art. 10 ust. 4–7 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1150/2000, na podstawie opinii Komitetu DNB na temat przydatności danych dotyczących DNB do celów obliczania zasobów własnych. Opinia ta jest zazwyczaj wydawana pod koniec października.

4. Kwoty wynikające z sald VAT i DNB oraz dostosowań powinny zostać udostępnione przez państwa członkowskie w pierwszym roboczym dniu grudnia tego samego roku ⁽¹⁰⁾. Termin ten jest obowiązkowy.

5. Salda VAT i DNB oraz dostosowania powodują zmiany w budżecie po stronie dochodów. Kwota wynikająca ze zmian (dodatnich lub ujemnych) ⁽¹¹⁾ może zostać przeniesiona na następny rok, w ten sposób powiększając lub pomniejszając składki państw członkowskich za rok N+1.

⁽¹⁾ COM(2014) 704 final z dnia 12 listopada 2014 r.

⁽²⁾ Opinia nr 2/2012 (Dz.U. C 112 z 18.4.2012, s. 1), opinia nr 2/2008 (Dz.U. C 192 z 29.7.2008, s. 1), opinia nr 2/2006 (Dz.U. C 203 z 25.8.2006, s. 50), opinia nr 4/2005 (Dz.U. C 167 z 7.7.2005, s. 1) i opinia nr 7/2003 (Dz.U. C 318 z 30.12.2003, s. 1).

⁽³⁾ Jak uzyskać wiarygodne dane dotyczące dochodu narodowego brutto (DNB) — bardziej usystematyzowane i lepiej ukierunkowane podejście zwiększyłyby skuteczność weryfikacji przeprowadzanych przez Komisję w tym zakresie (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁴⁾ Dz.U. L 130 z 31.5.2000, s. 1, ostatnio zmienione rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 105/2009 z dnia 26 stycznia 2009 r. (Dz.U. L 36 z 5.2.2009, s. 1).

⁽⁵⁾ Decyzja Rady 2007/436/WE, Euratom z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 163 z 23.6.2007, s. 17).

⁽⁶⁾ Zobacz art. 10 ust. 3 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1150/2000.

⁽⁷⁾ Zob. art. 7 ust. 1 i art. 9 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG, Euratom) nr 1553/89 z dnia 29 maja 1989 r. w sprawie ostatecznych jednolitych warunków poboru środków własnych pochodzących z podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 155 z 7.6.1989, s. 9).

⁽⁸⁾ Zob. art. 2 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1287/2003 z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie harmonizacji dochodu narodowego brutto w cenach rynkowych (rozporządzenie DNB) (Dz.U. L 181 z 19.7.2003, s. 1).

⁽⁹⁾ Salda i dostosowania dotyczące roku N oblicza się poprzez porównanie składek państw członkowskich opartych na VAT i DNB przekazanych w roku N-1 z płatnościami obliczonymi przy wykorzystaniu rzeczywistych i uaktualnionych danych dotyczących tych sum.

⁽¹⁰⁾ Zobacz art. 10 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1150/2000.

⁽¹¹⁾ Od 2005 r. ogólny wynik obliczeń sald i dostosowań był dodatni, poza wyjątkami w latach 2009, 2010 i 2013.

6. Jak określono w art. 16 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1150/2000, całkowita kwota netto wynikająca z sald VAT i DNB oraz dostosowań może również zostać wyrównana poprzez zwiększenie lub obniżenie zasobów własnych na bieżący rok N za pomocą budżetu zmieniającego. Stałą praktyką Komisji jest zmienianie budżetu w celu absorpcji różnicy wynikającej ze zmiany sald i dostosowań ⁽¹⁾.

Wniosek Komisji

7. Proponowane przepisy zmieniające rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1150/2000 przewidują, że w określonych okolicznościach, gdy kwoty wynikające z sald VAT i DNB oraz dostosowania są szczególnie wysokie ⁽²⁾, państwa członkowskie mogą udostępnić te kwoty Komisji w dowolnym momencie w okresie od pierwszego roboczego dnia grudnia bieżącego roku do pierwszego roboczego dnia września następnego roku.

8. Państwa członkowskie mają obowiązek informować Komisję o swojej decyzji oraz o dacie (lub datach) płatności należnych kwot przed pierwszym roboczym dniem grudnia. Każda zwłoka w udostępnieniu tych zasobów przez państwa członkowskie skutkuje naliczeniem odsetek na zasadach określonych w art. 11 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1150/2000.

9. Komisja przedstawiła powyższy wniosek, ponieważ po dokonaniu obliczeń sald VAT i DNB oraz dostosowań w październiku 2014 r. okazało się, że mogą wystąpić sytuacje wymagające zapłaty wyjątkowo dużych kwot w ramach bieżącego systemu zasobów własnych. W 2014 r. taka sytuacja była efektem przede wszystkim znacznych korekt danych dotyczących DNB przez niektóre państwa członkowskie w wyniku zmiany źródeł danych lub metod kompilacji, a także efektem prac nad istniejącymi zastrzeżeniami Komisji ⁽³⁾ dotyczącymi DNB, które to prace umożliwiły uaktualnienie danych za lata od 2002 r. ⁽⁴⁾.

Uwagi

10. Wniosek Komisji ma na celu zapewnienie większej elastyczności w zakresie możliwości odroczenia płatności w przypadku gdy państwa członkowskie muszą przekazać Komisji wyjątkowo duże kwoty wynikające z sald VAT i DNB oraz dostosowań.

11. W opiniach nr 2/2012, 2/2008 i 2/2006 Trybunał wyraził zaniepokojenie stopniem złożoności i brakiem przejrzystości obecnego i przyszłego systemu zasobów własnych, z których finansowany jest budżet UE.

12. W sprawozdaniu specjalnym nr 11/2013 Trybunał zwrócił uwagę na uchybienia w stosowaniu obecnego systemu zasobów własnych, których efektem jest niepewność budżetowa w państwach członkowskich. Stwierdził w szczególności, że długi proces weryfikacji i nadmierne stosowanie przez Komisję zastrzeżeń ogólnych oznaczają, że dokonywanie korekt danych DNB państw członkowskich za określony rok jest możliwe przez ponad 10 lat po jego upływie.

13. Proponowana zmiana nie dotyczy co prawda bezpośrednio kwestii niepewności budżetowej, która w obecnym systemie zasobów własnych wciąż zagraża państwu członkowskiemu, lecz Trybunał przyznaje, że z sald VAT i DNB mogą wynikać wyjątkowo wysokie kwoty, tak jak miało to miejsce w 2014 r., i przyjmuje do wiadomości podejście Komisji lub państwa członkowskiego na odraczanie płatności tych kwot na podstawie nowego ustępu 7a wprowadzonego do art. 10 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1150/2000.

14. Oba kryteria zaproponowane przez Komisję, określające warunki kwalifikowalności, które muszą zostać spełnione, aby umożliwić odroczenie płatności, są odpowiednie, choć częściowo się ze sobą pokrywają ⁽⁵⁾ (zob. pkt 7).

15. Proponowana zmiana ma zastosowanie na mocy decyzji 2007/436/WE, Euratom w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich. Dnia 26 maja 2014 r. Rada przyjęła decyzję 2014/335/UE, Euratom ⁽⁶⁾, która zastąpiła wspomnianą wyżej decyzję z 2007 r. Z chwilą wejścia w życie nowej decyzji ⁽⁷⁾ rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1150/2000 zostanie uchylone, a rozporządzenie (UE, Euratom) nr 609/2014 ⁽⁸⁾ będzie stosowane z mocą wsteczną od dnia 1 stycznia 2014 r.

⁽¹⁾ Od 2005 r. salda VAT i DNB oraz dostosowania były ujmowane w ostatnim budżecie zmieniającym, z wyjątkiem lat 2010 i 2013.

⁽²⁾ Przekraczają albo dwukrotność dwunastej części całkowitej składki danego państwa członkowskiego (pałac indywidualny), albo połowę dwunastej części sumy składek wszystkich państw członkowskich (pałac globalny).

⁽³⁾ Przepisy dotyczące obliczania zasobów własnych przewidują możliwość weryfikacji danych dotyczących VAT i DNB za dany rok budżetowy w terminie — odpowiednio — do 31 lipca i 30 września roku N+4. Ten czteroletni okres może zostać wydłużony w sytuacji, gdy Komisja lub państwa członkowskie uznają, że należy poprawić jakość części danych za dany rok budżetowy.

⁽⁴⁾ Z wyjątkiem jednego konkretnego zastrzeżenia obejmującego lata 1995–2001.

⁽⁵⁾ Na podstawie oceny Komisji dotyczącej roku 2004 i lat późniejszych można stwierdzić, że oba kryteria zostałyby spełnione w 2007 r. i 2014 r., gdyby obowiązywał proponowany przepis.

⁽⁶⁾ Dz.U. L 168 z 7.6.2014, s. 105.

⁽⁷⁾ Po jej przyjęciu przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.

⁽⁸⁾ Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 609/2014 z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie metod i procedury udostępniania tradycyjnych zasobów własnych, zasobów własnych opartych na VAT i zasobów własnych opartych na DNB oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych (Dz.U. L 168 z 7.6.2014, s. 39).

16. Trybunał zwraca uwagę na fakt, że proponowana zmiana rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1150/2000 powinna w związku z tym zostać uwzględniona w wyżej wymienionym rozporządzeniu. Ważne jest, by doprowadzić do tego, aby proponowana zmiana rozporządzenia (UE, Euratom) nr 609/2014 została przyjęta przed datą wejścia w życie decyzji 2014/335/EU, Euratom.
17. Trybunał, będąc świadomym napiętego harmonogramu związanego z przyjęciem wniosku, uważa, że przepisy zawarte w obecnym wniosku Komisji należy uzupełnić zgodnie z uwagami Trybunału (zob. pkt 20, 23 i 25), tak aby wraz z wejściem w życie nowego rozporządzenia (UE, Euratom) nr 609/2014 stworzyć kompleksowy mechanizm dotyczący zasobów własnych.
18. Proponowana zmiana dotyczy tylko przedłużenia terminu udostępnienia zasobów przez państwa członkowskie w przypadku gdy z „dodatnich” sald VAT i DNB oraz dostosowań wynikają znaczne kwoty.
19. W przypadku gdy państwa członkowskie odnotują duże kwoty wynikające z „ujemnych” sald VAT i DNB oraz dostosowań, Komisja mogłaby być zobowiązana do uzyskania dodatkowego dochodu poprzez budżet zmieniający (zob. pkt 5–6). Mogłoby to doprowadzić do sytuacji niepewności budżetowej podobnej do tej, jaka miała miejsce w październiku 2014 r.
20. W celu zapewnienia spójnego stosowania art. 10 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1150/2000 w państwach członkowskich, Komisja powinna być upoważniona do odroczenia zwrotu kwot wynikających z takich „ujemnych” sald i dostosowań.
21. Na podstawie obowiązujących przepisów Komisja oblicza kwoty wynikające z sald VAT i DNB oraz dostosowań w październiku roku N. Gdy jest to konieczne, wszczyna procedurę zmiany budżetu w celu zatwierdzenia go przed końcem tego samego roku. Komisja proponuje w swoim wniosku, aby w przypadku wystąpienia szczególnych, wyjątkowych okoliczności, kwoty te mogły zostać udostępnione w okresie od początku grudnia roku N do początku września roku N+1 (zob. pkt 7).
22. Biorąc pod uwagę, że państwa członkowskie powinny podjąć decyzję o dacie (datach) dokonania odroczonej płatności przed pierwszym roboczym dniem grudnia, zachodzi ryzyko, że Komisja będzie w stanie określić ostateczną kwotę budżetu zmieniającego dopiero na bardzo późnym etapie procedury.
23. Data podjęcia przez państwa członkowskie decyzji o odroczeniu płatności kwot wynikających z sald VAT i DNB oraz dostosowań została określona z zamiarem zastosowania nowych przepisów jeszcze w bieżącym roku (2014), jednak od 2015 r. termin ten powinien zostać przesunięty na początek listopada. Pociąga to za sobą także konieczność zmiany ustalonej daty obliczania pułapów, których przekroczenie uzasadnia odroczenie płatności (tj. na datę wcześniejszą niż 15 listopada).
24. Trybunał jest zdania, że wniosek Komisji może spowodować zwiększenie stopnia złożoności systemu zasobów własnych (zob. pkt 11) oraz obciążenia administracyjnego Komisji związanego z poborem zasobów własnych.
25. Aby uniknąć niejednoznaczności co do dat, liczby przekazywanych transz i kwot, w zmienionym rozporządzeniu powinny znaleźć się przepisy dotyczące wspólnego, wcześniej ustalonego harmonogramu odraczania płatności.

Wnioski

26. Trybunał przyjmuje do wiadomości wniosek Komisji dotyczący zezwalania na odroczenie płatności sald z tytułu VAT i DNB oraz dostosowań w przypadku wystąpienia wyjątkowych okoliczności. Trybunał zwraca uwagę na fakt, że wprowadzenie takiego przepisu może zwiększyć stopień złożoności systemu zasobów własnych i niepewność budżetową państw członkowskich. Trybunał uważa zatem, że wniosek Komisji powinien zostać uzupełniony zgodnie z uwagami zgłoszonymi przez Trybunał w kontekście wejścia w życie nowego rozporządzenia (UE, Euratom) nr 609/2014.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 27 listopada 2014 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA

Prezes