

III

(Akty przygotowawcze)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

OPINIA NR 2/2012

(przedstawiona na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi oraz art. 311 i art. 312 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w związku z art. 106a Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej)

na temat zmienionego wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, COM(2011) 739,

na temat zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady określającego środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, COM(2011) 740,

na temat zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie metod i procedur udostępniania tradycyjnych zasobów własnych i zasobów własnych opartych na DNB oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych, COM(2011) 742,

na temat wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie metod i procedury udostępniania zasobów własnych opartych na podatku od wartości dodanej, COM(2011) 737,

na temat wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie metod i procedury udostępniania zasobów własnych opartych na podatku od transakcji finansowych, COM(2011) 738

(2012/C 112/01)

SPIS TREŚCI

	Punkt	Strona
WSTĘP	1–4	3
CZĘŚĆ I	5–54	3
Streszczenie	5–11	3
Uwagi szczegółowe	12–54	4
Zniesienie kategorii zasobów własnych opartych na VAT	12–13	4
Wprowadzenie nowej kategorii zasobów opartych na wpływach państw członkowskich z podatku VAT	14–24	4
Nowa kategoria zasobów własnych jest prostsza, ale należy jasno określić okoliczności, w jakich przeprowadza się aktualizacje obliczeń	17–18	4
Niejasne uzasadnienie dla powiadomień o nadużyciach finansowych i nieprawidłowościach	19	4
Należy doprecyzować warunki kontroli i dostępu	20–22	5
Sprawozdania państw członkowskich będą Komisji pomocne w monitorowaniu mechanizmów kontroli wewnętrznej	23	5
Procedury odzyskiwania środków i dokonywania odpisów powinny zostać zharmonizowane	24	5

	Punkt	Strona
Wprowadzenie kategorii zasobów własnych opartych na wpływach państw członkowskich z podatku od transakcji finansowych	25–36	5
Wprowadzenie PTF mogłoby przyczynić się do konsolidacji budżetowej w państwach członkowskich	30	6
Niepewność założeń dotyczących dochodów z PTF	31–34	6
Zmiany w strukturze wkładów państw członkowskich	35	6
Należy doprecyzować systemy kontroli i warunki dostępu	36	6
Reforma mechanizmów korekty	37–47	6
Korekty zryczałtowane są prostsze, ale nie są przejrzyste	40–42	6
Brak kryteriów ustalania „nadmiernego obciążenia budżetowego”	43–44	7
Potrzeba śródkresowego przeglądu zasadności stosowania korekt	45–47	7
Zmniejszenie odsetka tradycyjnych zasobów własnych, potrącanego przez państwa członkowskie na poczet kosztów poboru	48–51	7
Zależność między zatrzymywanym odsetkiem pobranych kwot a kosztami poboru pozostaje niejasna	49–50	7
Wzrost TZW może być niższy od oczekiwanego pomimo zmniejszenia zatrzymywanej części pobranych kwot	51	7
Zasoby własne oparte na dochodzie narodowym brutto	52–54	8
Brak definicji „istotnych zmian DNB”	53–54	8
CZĘŚĆ II		8
Uwagi do poszczególnych wniosków legislacyjnych		8

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 287 ust. 4 akapit drugi, art. 311 i art. 322 ust. 2,

uwzględniając wcześniejsze opinie Trybunału Obrachunkowego w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich, w szczególności jego opinie nr 4/2005⁽¹⁾, nr 2/2006⁽²⁾ i nr 2/2008⁽³⁾ na temat wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich,

uwzględniając wnioski Rady z dnia 21 października i 12 grudnia 2011 r. o opinię na temat wyżej wymienionych wniosków,

a także mając na uwadze, co następuje:

W konkluzjach z posiedzenia Rady Europejskiej w Fontainebleau w dniach 25 i 26 czerwca 1984 r. zapisano⁽⁴⁾ m.in., że polityka dotycząca wydatków jest ostatecznie istotnym środkiem rozwiązywania problemów związanych z nierównowagą budżetową. Każde państwo członkowskie, które ponosi obciążenia budżetowe nadmierne w stosunku do jego względnej zamożności, może jednak w stosownym czasie skorzystać z korekty.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Berlinie w dniach 24 i 25 marca 1999 r. stwierdzono⁽⁵⁾ między innymi, że system zasobów własnych Unii powinien być sprawiedliwy, przejrzysty, oszczędny, prosty i oparty na kryteriach, które w najlepszy sposób odzwierciedlają możliwości wpłat każdego państwa członkowskiego.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 15 i 16 grudnia 2005 r. uzgodniono⁽⁶⁾ m.in., że w ustaleniach dotyczących zasobów własnych należy kierować się ogólnym celem sprawiedliwości; że ustalenia te powinny zatem gwarantować, że żadne państwo członkowskie nie poniesie obciążeń budżetowych, które byłyby nadmierne w stosunku do jego względnej zamożności oraz że na podstawie tych ustaleń należy wprowadzać stosowne przepisy obejmujące poszczególne państwa członkowskie,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

WSTĘP

1. Trybunał jest zdania, że obecny system finansowania budżetu UE jest skomplikowany i mało przejrzysty. Komisja przeprowadziła przegląd tego systemu, dążąc do częściowego wyeliminowania jego obecnych słabości. Sporządzony przez nią wniosek wykorzystuje możliwości otwarte przez Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁽⁷⁾ (TFUE), który pozwala na tworzenie nowych kategorii zasobów i uwzględnia potrzebę konsolidacji budżetowej w świetle trwającego kryzysu finansowego.

⁽¹⁾ Dz.U. C 167 z 7.7.2005, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. C 203 z 25.8.2006, s. 50.

⁽³⁾ Dz.U. C 192 z 29.7.2008, s. 1.

⁽⁴⁾ Zob. Biuletyn WE 6-1984.

⁽⁵⁾ Zob. Biuletyn UE 3-1999.

⁽⁶⁾ Zob. pkt 6 konkluzji prezydencji (dokument Rady 15914/1/05, REV 1, CONCL 3 z dnia 30 stycznia 2006 r.) zawierający odwołanie do dokumentu Rady 15915/05 CADREFIN 268 z dnia 19 grudnia 2005 r., a w szczególności pkt 77 tego ostatniego dokumentu.

⁽⁷⁾ Artykuł 311 akapit trzeci.

2. W dniu 9 listopada 2011 r. Komisja przedstawiła projekt decyzji Rady oraz projekty czterech rozporządzeń Rady dotyczących systemu zasobów własnych na lata 2014–2020. W projekcie decyzji Rady i w jej uzasadnieniu przedstawiono przesłanki wprowadzenia nowego modelu finansowania budżetu UE oraz określono główne elementy nowego systemu zasobów własnych. W projektach rozporządzeń określono natomiast bardziej szczegółowo sposób wdrożenia decyzji w sprawie zasobów własnych.

3. Komisja proponuje pięć istotnych zmian w sposobie finansowania budżetu Unii Europejskiej w latach 2014–2020:

— zrezygnowanie z istniejącej kategorii zasobów własnych opartych na podatku od wartości dodanej (VAT),

— wprowadzenie nowej kategorii zasobów opartych na wpływach państw członkowskich z podatku VAT,

— wprowadzenie nowej kategorii zasobów opartych na wpływach państw członkowskich z proponowanego podatku od transakcji finansowych (PTF),

— reformę mechanizmów korekty, oraz

— zmniejszenie odsetka tradycyjnych zasobów własnych (TZW), zatrzymywanego przez państwa członkowskie na poczet kosztów poboru.

4. Niniejsza opinia odnosi się do decyzji i rozporządzeń jako do jednego pakietu. W części I opinii w pkt 5–51 opisano proponowane zmiany i przedstawiono odnoszące się do nich uwagi Trybunału; w stosownych przypadkach wykorzystano uwagi zawarte we wcześniejszych opiniach Trybunału. Punkty 52–54 dotyczą rozwiązań w zakresie zasobów własnych opartych na dochodzie narodowym brutto (DNB), których nowe rozporządzenia nie zmienią w sposób istotny, ale odnośnie do których Trybunał zgłasza pewne uwagi. Część II dokumentu zawiera wykaz uwag Trybunału do poszczególnych wniosków legislacyjnych.

CZĘŚĆ I

Streszczenie

5. Trybunał zauważa, że propozycja zrezygnowania z obecnej kategorii zasobów własnych opartych na VAT dąży do wyeliminowania słabości zidentyfikowanych przez Parlament, Radę oraz Trybunał we wcześniejszych opiniach.

6. Trybunał uważa, że zaproponowana kategoria zasobów własnych opartych na VAT będzie również skomplikowana, ale w mniejszym stopniu niż obecnie. Ważne jest, aby jasno określić wymogi Komisji dotyczące kontroli i dostępu. Należy także zamieścić odniesienie do praw dostępu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, gwarantowanych przez art. 287 TFUE.

7. Warunkiem wykorzystania PTF jako kategorii zasobów własnych jest wprowadzenie tego podatku we wszystkich państwach członkowskich UE. Kwoty zasobów własnych, jaką będzie można uzyskiwać z tego źródła, nie można dokładnie przewidzieć, jednak będzie ona zmniejszać zależność od zasobów własnych opartych na DNB.

8. Proponowane zryczałtowane korekty w ustalonej wysokości dla czterech państw członkowskich są prostsze w porównaniu z obecnym systemem, lecz nadal występują pewne niedociągnięcia.

9. Trybunał zwraca uwagę, że zależność między odsetkiem zasobów własnych zatrzymywanym przez państwo a kosztami poboru TZW pozostaje niejasna.

10. Wnioski legislacyjne przedstawione przez Komisję nie przewidują zmian w zasobach własnych opartych na DNB. Trybunał zauważa jednak, że podobnie jak w obecnym i w poprzednim okresie programowania, Komisja odnosi się do działań, które mają być podejmowane w przypadku „istotnych zmian DNB”, ale nie definiuje pojęcia „istotnej zmiany”.

11. Ogólnie rzecz biorąc, zmiany proponowane przez Komisję wpłynęłyby na strukturę zasobów własnych oraz na względną wysokość wpłat poszczególnych państw członkowskich do budżetu UE.

Uwagi szczegółowe

Zniesienie kategorii zasobów własnych opartych na VAT

12. Komisja proponuje zniesienie od 2014 r. istniejącej kategorii zasobów własnych opartych na VAT. W uzasadnieniu projektu decyzji stwierdzono, że odejście od tej skomplikowanej kategorii zasobów znacznie uprości obliczanie wkładów krajowych i zmniejszy obciążenia administracyjne zarówno Komisji, jak i państw członkowskich. Zasoby własne oparte na VAT stanowiły 11,2 % zasobów własnych w 2010 r.

13. Trybunał przy wielu okazjach krytykował tę kategorię zasobów własnych⁽¹⁾ za stopień skomplikowania wyliczeń, wymagający zaangażowania znacznych zasobów administracyjnych⁽²⁾ oraz za brak bezpośredniego powiązania z podstawą opodatkowania. Trybunał stwierdza, że wniosek legislacyjny Komisji uwzględnia te problemy.

Wprowadzenie nowej kategorii zasobów opartych na wpływach państw członkowskich z podatku VAT

14. Komisja proponuje wprowadzić nową kategorię zasobów własnych opartych na wpływach państw członkowskich z podatku VAT. Każde państwo członkowskie ma udostępniać Komisji jako zasoby własne część wpływów z podatku VAT, która odpowiada 1 %⁽³⁾ określonej zgodnie z przepisami unijnymi wartości netto transakcji dostaw towarów i usług, wewnątrzspółnotowego nabycia towarów i importu towarów, objętych stawką podstawową VAT w każdym państwie członkowskim.

(1) Na przykład w opinii nr 4/2005, pkt 9–11 oraz w odpowiedzi ETO na komunikat Komisji pt. *Reforming the budget, Changing Europe* (Reformowanie budżetu, zmienianie Europy) z dnia 9 kwietnia 2008 r.

(2) Na przykład wprowadzenie i późniejsze zniesienie zastrzeżeń na poziomie państw członkowskich i Komisji wymaga zaangażowania znacznych zasobów administracyjnych. Na dzień 31 grudnia 2010 r. pozostawały 152 nierozstrzygnięte zastrzeżenia, niektóre sięgające 1995 r. Zob. pkt 2.22 sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2010.

(3) Maksymalnie 2 %, zgodnie z propozycją Komisji zawartą w zmienionym projekcie decyzji Rady COM(2011) 739 z 9.11.2011.

15. Metodę obliczeniową określono szczegółowo w projekcie rozporządzenia Rady w sprawie metod i procedury udostępniania zasobów własnych opartych na podatku od wartości dodanej, COM(2011) 737 z dnia 9 listopada 2011 r. Zgodnie z tą metodą Komisja powinna określić do 2014 r. jednolity dla całej Unii średni udział dostaw podlegających opodatkowaniu⁽⁴⁾ w wartości łącznych dostaw.

16. Nowa kategoria zasobów własnych opartych na VAT ma zostać wprowadzona z dniem 1 stycznia 2014 r., a zasoby mają być udostępniane przez państwa członkowskie co miesiąc, podobnie jak ma to miejsce w przypadku tradycyjnych zasobów własnych, ale bez potrąceń na poczet kosztów poboru. Według Komisji w 2020 r. zasoby te będą stanowiły 18 % zasobów własnych.

Nowa kategoria zasobów własnych jest prostsza, ale należy jasno określić okoliczności, w jakich przeprowadza się aktualizacje obliczeń

17. Nowa kategoria zasobów własnych ma w założeniu być prostsza i generować mniejsze koszty administracyjne. Jednak obliczenia średniego udziału, o którym mowa w pkt 15, miałyby być przeprowadzane na podstawie tego samego rodzaju skomplikowanych danych statystycznych, co obecnie stosowane do obliczania zasobów własnych opartych na VAT. Nowe obliczenie średniego udziału byłoby jednorazowe i dokonywane na cały okres obejmujący lata 2014–2020, dlatego jego poprawność jest tak ważna. Istnieje zapis przewidujący aktualizację obliczenia z należycie uzasadnionych względów. W swoim wniosku legislacyjnym Komisja nie precyzuje jednak okoliczności prowadzących do aktualizacji.

18. Przy ustalaniu kwoty zasobów należnych UE dokonuje się też korekt pobranego podatku VAT, choć jest ich mniej niż w obecnym systemie opartym na VAT. Z tego względu proponowana kategoria zasobów własnych opartych na części wpływów z VAT będzie również skomplikowana, ale w mniejszym stopniu niż obecnie.

Niejasne uzasadnienie dla powiadomień o nadużyciach finansowych i nieprawidłowościach

19. Komisja proponuje, by w kontekście nowej kategorii zasobów własnych opartych na VAT⁽⁵⁾ państwa członkowskie informowały Komisję o wykrytych przypadkach nadużyć i nieprawidłowości, wiążących się z należnościami powyżej 10 000 euro. Wymóg ten wywodzi się z obecnego systemu powiadamiania o nadużyciach i nieprawidłowościach związanych z TZW. Odsetek pobranego VAT, który będzie odprowadzany tytułem zasobów własnych, jest niewielki. Trybunał popiera walkę z nadużyciami i nieprawidłowościami, ale proponuje, by Komisja określiła, jakie potencjalne korzyści płynące z tego wymogu sprawozdawczego przeważają nad prawdopodobnymi niedogodnościami w postaci kosztów administracyjnych dla państw członkowskich.

(4) Dostaw podlegających stawce podstawowej VAT mającej zastosowanie w każdym państwie członkowskim.

(5) Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Rady określającego środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, COM(2011) 740.

Należy doprecyzować warunki kontroli i dostępu

20. Artykuły 5–8 zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady określającego środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, COM(2011) 740 z dnia 9 listopada 2011 r. zawierają przepisy dotyczące kontroli nowego systemu zasobów własnych i nadzoru nad tym systemem. Pokrywają się one w większości z obecnie obowiązującymi zasadami, określonymi w rozporządzeniu Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000⁽¹⁾.

21. Artykuł 5 ust. 4 stanowi, że inspektorzy Komisji mają dostęp do dokumentów potwierdzających dotyczących ustalania i udostępniania zasobów własnych „oraz do wszelkich innych odpowiednich dokumentów związanych z tymi dokumentami potwierdzającymi”. Wprowadzenie nowej kategorii zasobów własnych opartych na VAT może wymagać udzielenia upoważnionym przedstawicielom Komisji dostępu do rejestrów związanych z poborem i ściąganiem należności podatkowych, z uwagi na bezpośredni związek między wpływami z tego podatku a wysokością zasobów własnych. Należy dokładnie określić granice i zakres takiego dostępu, jak również zamieścić odniesienie do praw dostępu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, gwarantowanych przez art. 287 TFUE.

22. Przepisy nie powinny wprowadzać zróżnicowanego traktowania TZW, gdzie całość dochodów (po odjęciu kosztów poboru) jest przekazywana Unii, i zasobów opartych na VAT, gdzie dochody zatrzymuje państwo członkowskie, a później przekazuje UE ich część⁽²⁾. Należy jasno określić, czy możliwość kontaktowania się inspektorów Komisji z dłużnikami, przewidziana w art. 7 ust. 2, obejmuje też dłużników VAT państw członkowskich.

Sprawozdania państw członkowskich będą Komisji pomocne w monitorowaniu mechanizmów kontroli wewnętrznej

23. Artykuł 5 ust. 4 akapit drugi COM(2011) 740 stanowi nowy przepis i zobowiązuje państwa członkowskie do przekazywania Komisji na jej wniosek takich dokumentów jak sprawozdania z audytu wewnętrznej. Pozwoli to Komisji uzyskać dodatkową pewność co do funkcjonowania systemów kontroli wewnętrznej.

Procedury odzyskiwania środków i dokonywania odpisów powinny zostać zharmonizowane

24. Postępowanie z należnościami Wspólnoty objętymi procedurami odzyskiwania środków jest zróżnicowane: w inny sposób traktuje się kwoty nienależnie wypłacone w ramach wspólnej polityki rolnej, a w inny sposób dług celny. Dotyczy to zwłaszcza procedur dokonywania odpisów⁽³⁾ na podstawie obecnie obowiązujących przepisów UE. Artykuł 12 zmienio-

nego wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie metod i procedur udostępniania tradycyjnych zasobów własnych i zasobów własnych opartych na DNB oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych, COM(2011) 742 z 9 listopada 2011 r., utrzymuje tę niespójność. Zdaniem Trybunału, jako że wszystkie należności Wspólnot powinny być traktowane w ten sam sposób, należy także zharmonizować stosowne procedury.

Wprowadzenie kategorii zasobów własnych opartych na wpływach państw członkowskich z podatku od transakcji finansowych

25. Wprowadzenie podatku od transakcji finansowych zaproponowano dnia 28 września 2011 r. w dokumencie COM(2011) 594 pt. „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od transakcji finansowych i zmieniającej dyrektywę 2008/7/WE”. Trybunał nie został poproszony o wydanie opinii w sprawie tego wniosku. Poproszono go o opinię w kwestii, czy przedmiotowy podatek jest odpowiedni, by stanowić kategorię zasobów własnych.

26. Podatek od transakcji finansowych ma obowiązywać w całej Unii i będzie należny od:

- a) zakupu i sprzedaży instrumentów finansowych;
- b) transferów pomiędzy podmiotami z grupy, dotyczących praw do dysponowania instrumentami finansowymi w charakterze właściciela, a także wszelkich operacji równoważnych wiążących się z przekazaniem ryzyka związanego z instrumentem finansowym; oraz
- c) zawarcia i zmiany umów dotyczących instrumentów pochodnych.

27. Podobnie jak w przypadku VAT, wpływy z PTF będą należne państwu członkowskiemu. Komisja proponuje, by pewna część wpływów z tego podatku stanowiła element zasobów własnych. Część ta wynosiłaby dwie trzecie stawek minimalnych określonych w art. 8 ust. 2 proponowanej dyrektywy PTF, które wynoszą 0,1 % podstawy opodatkowania (0,01 % w przypadku instrumentów pochodnych).

28. Nowa kategoria zasobów własnych opartych na PTF ma zostać wprowadzona dnia 1 stycznia 2014 r., a zasoby mają być pobierane przez państwa członkowskie i udostępniane przez nie co miesiąc, podobnie jak ma to miejsce w przypadku tradycyjnych zasobów własnych, ale bez potrąceń na poczet kosztów poboru. Według Komisji w 2020 r. zasoby oparte na PTF będą stanowiły 23 % zasobów własnych.

29. Byłaby to nowa grupa dochodów, która zgodnie z treścią uzasadnienia opracowanego przez Komisję pozwoliłaby obniżyć aktualne składki państw członkowskich i stanowiłaby wkład w ogólny wysiłek na rzecz konsolidacji budżetowej.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000 z dnia 22 maja 2000 r. wykonujące decyzję 2007/436/WE, Euratom w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 130 z 31.5.2000, s. 1), z późniejszymi zmianami.

⁽²⁾ Zgodnie z pkt 7 COM(2011) 740 przepisy powinny uwzględniać szczególnie charakter każdej kategorii zasobów własnych.

⁽³⁾ Artykuł 32 rozporządzenia Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (Dz.U. L 209 z 11.8.2005, s. 1) oraz art. 17 rozporządzenia (WE, Euratom) nr 1150/2000, z późniejszymi zmianami.

Wprowadzenie PTF mogłoby przyczynić się do konsolidacji budżetowej w państwach członkowskich

30. Zgodnie z motywem 8 zmienionego wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, COM(2011) 739 z dnia 9 listopada 2011 r., rozwój systemu zasobów własnych powinien prowadzić do zmniejszenia składek państw członkowskich do budżetu rocznego Unii oraz wspierać ich wysiłki na rzecz konsolidacji budżetowej. Według wniosku COM(2011) 594, wprowadzenie PTF mogłoby zwiększyć dochody budżetowe państw członkowskich i w ten sposób przyczynić się do konsolidacji ich budżetów.

Niepewność założeń dotyczących dochodów z PTF

31. W uzasadnieniu swojego wniosku legislacyjnego Komisja twierdzi, że inicjatywa wprowadzenia takiego podatku w Unii Europejskiej będzie stanowił pierwszy krok na drodze do powszechnego stosowania PTF na świecie. Szacuje się, że potencjał dochodowy PTF na szczeblu krajowym jest znaczny⁽¹⁾: zgodnie z prognozami w 2020 r. wpływy z tego podatku do budżetu UE miałyby wynieść 37 mld euro.

32. Trybunał uważa, że wobec braku PTF w innych częściach świata prognozy te obarczone są znaczną niepewnością w związku z ryzykiem relokacji, czyli przenoszenia się instytucji finansowych w inne miejsca, aby uniknąć jurysdykcji UE przy dokonywaniu transakcji.

33. Propozycja przeznaczenia części PTF na zasoby własne opiera się na założeniu, że Rada zaakceptuje wniosek Komisji, by wszystkie państwa członkowskie wprowadziły ten podatek. Nie jest zadaniem Trybunału wypowiedzenie się co do prawdopodobieństwa lub potrzeby podjęcia takiej decyzji.

34. Zasoby własne oparte na VAT i DNB wykorzystywane w latach 2007–2013 mają względnie stabilne i przewidywalne podstawy poboru. Tymczasem PTF ma się opierać wyłącznie na działalności gospodarczej, która podlega znacznym i nieprzewidywalnym zmianom. Taka niestabilność może mieć wpływ na poziom zasobów własnych uzyskiwanych z tego źródła.

Zmiany w strukturze wkładów państw członkowskich

35. Wpłata części pobranych wpływów z PTF do budżetu Unii obniżałaby o taką samą kwotę wkłady oparte na DNB. Wkłady do rocznego budżetu Unii pozostałyby niezmienione na szczeblu UE-27. Jednak alokacja części PTF jako zasobów własnych UE istotnie zmieniłaby wysokość wpłat państw członkowskich do budżetu rocznego Unii.

⁽¹⁾ Dokument roboczy służb Komisji: „Streszczenie sprawozdania z oceny skutków”, towarzyszący dokumentowi COM(2011) 594 (SEC(2011) 1103), sekcja 6.1.

Należy doprecyzować systemy kontroli i warunki dostępu

36. Artykuły 5–8 COM(2011) 740 zawierają przepisy dotyczące kontroli nowego systemu zasobów własnych i nadzoru nad tym systemem. Uwagi Trybunału dotyczące systemu kontroli i warunków dostępu w kontekście nowej kategorii zasobów opartych na VAT przedstawiono w pkt 20–22. Uwagi te mają także zastosowanie do proponowanego PTF.

Reforma mechanizmów korekty

37. W 1984 r. Rada Europejska na posiedzeniu w Fontainebleau stwierdziła, że „każde państwo członkowskie, które ponosi obciążenia budżetowe nadmierne w stosunku do jego względnej zamożności, może w stosownym czasie skorzystać z korekty”. Przyjmowane sukcesywnie od tamtej pory decyzje w sprawie zasobów własnych przewidują rabat dla Zjednoczonego Królestwa. Przyjmowano też tymczasowe mechanizmy korekty dla Niemiec, Niderlandów, Austrii i Szwecji.

38. Komisja proponuje zrestrukturyzować mechanizmy służące korekcie nadmiernych obciążeń budżetowych. Wszystkie istniejące korekty zostałyby zastąpione zryczałtowanymi korektami dla czterech państw członkowskich, w których Komisja stwierdziła występowanie takich obciążeń (Zjednoczone Królestwo, Niemcy, Niderlandy i Szwecja)⁽²⁾. Te zryczałtowane kwoty zostałyby z góry ustalone i byłyby stosowane co roku w latach 2014–2020.

39. Korekty zryczałtowane mają postać obniżki brutto rocznych wkładów opartych na DNB wpłacanych przez wymienione cztery państwa członkowskie. Korekty byłyby finansowane przez wszystkie państwa członkowskie, w tym przez cztery państwa w nich korzystające. Zgodnie z obliczeniami Komisji obniżka brutto o 7 500 mln euro prowadziłaby do łącznej obniżki netto w wysokości 4 334 mln euro rocznie dla czterech wymienionych państw członkowskich⁽³⁾.

Korekty zryczałtowane są prostsze, ale nie są przejrzyste

40. Trybunał już wcześniej zauważał⁽⁴⁾, że istnienie mechanizmu korekty zagraża prostocie i przejrzystości systemu zasobów własnych oraz że salda budżetowe netto nie są dobrymi wskaźnikami oceny ogólnych korzyści, jakie można osiągnąć z polityk Unii, gdyż nie uwzględniają one efektu mnożnikowego tych polityk. W dokumencie roboczym służb Komisji⁽⁵⁾ stwierdzono, że każdy nowy mechanizm korekty będzie musiał być należycie uzasadniony, nie tylko dyskusyjnymi wartościami księgowymi, ale także ogólnym saldem korzyści generowanych przez budżet i polityki Unii. Nie ma dowodów na to, by Komisja przedstawiła takie uzasadnienie.

⁽²⁾ Artykuł 4 ust. 2 COM(2011) 739.

⁽³⁾ Obniżki brutto i netto wkładów opartych na DNB, wyrażone w euro, byłyby następujące: Niemcy: 2 500 mln brutto i 990 mln netto; Niderlandy: 1 050 mln brutto i 683 mln netto; Szwecja: 350 mln brutto i 119 mln netto; Zjednoczone Królestwo: 3 600 mln brutto i 2 542 mln netto. Dane dostarczone przez Komisję.

⁽⁴⁾ Punkt 19 opinii nr 4/2005.

⁽⁵⁾ Dokument SEC(2011) 876, który towarzyszy zmienionemu wnioskowi w sprawie decyzji Rady. Zob. w szczególności s. 44 (EN).

41. Obecna decyzja Rady w sprawie systemu zasobów własnych weszła w życie dwa i pół roku po rozpoczęciu okresu objętego aktualną wieloletnią perspektywą finansową⁽¹⁾. Stało się tak, ponieważ państwu członkowskiemu nie udało się przed końcem formalnych negocjacji dojść do porozumienia w sprawie finansowania korekt. Wniosek Komisji nie jest jasny, jeżeli chodzi o zasady finansowania korekt, a w szczególności o sposób, w jaki ustalono ich wysokość netto. Trybunał jest zdania, że większa przejrzystość w zakresie finansowania korekt umożliwiłaby Radzie przyjęcie na czas związanych z nimi przepisów.

42. Proponowane korekty zryczałtowane względnie uprościłyby jednak system zasobów własnych i zwiększyły jego przejrzystość. Istniejący rabat brytyjski jest mechanizmem, którego złożoność doprowadziła do utraty precyzji i do błędów w jego naliczaniu⁽²⁾.

Brak kryteriów ustalania „nadmiernego obciążenia budżetowego”

43. Komisja poinformowała Trybunał, że swoją decyzję o tym, które państwa skorzystają ze zryczałtowanej korekty, podjęła na podstawie wskaźnika salda netto oraz że przeanalizowała stosunek tego salda do względnej zamożności, a także że korekty zostały skalibrowane tak, aby cztery wybrane państwa członkowskie uzyskały porównywalne wyniki pod względem stosunku salda do zamożności. Trybunał nie otrzymał jednak tych obliczeń, a zatem nie może się wypowiedzieć na ich temat.

44. Z wniosku Komisji nie wynika jasno, jakie przyjęto kryteria występowania „nadmiernego obciążenia budżetowego”. Możliwe byłoby wprowadzenie jasnych zasad określania względnej zamożności na potrzeby przyznawania korekt państwom członkowskim, które spełniają ustalone kryteria – zapewniłoby to równe traktowanie wszystkich państw członkowskich. Ponadto proces negocjacji dotyczących finansowania budżetu UE stałby się bardziej przejrzysty i pomógł skoncentrować się bardziej na kwestii przyszłych wydatków z tego budżetu.

Potrzeba śródkresowego przeglądu zasadności stosowania korekt

45. W swoich wcześniejszych opiniach⁽³⁾ Trybunał krytykował brak procedury monitorowania, która umożliwiłaby sprawdzenie, czy korekty są nadal uzasadnione lub czy państwa członkowskie spełniają warunki ich uzyskania.

46. Zawarte w deklaracji z 1984 r. stwierdzenie, że korekty są wypłacane „w stosownym czasie”, powtórzono w motywie 10 dokumentu COM(2011) 739. Podobnie w motywie 11 stwierdzono, że korekty powinny „trwać tylko tak długo, jak

długo spełniają swoje przeznaczenie”. Ustalenie kwot zryczałtowanych na siedem lat jest sprzeczne z tymi deklaracjami.

47. Należy zatem rozważyć wprowadzenie śródkresowego przeglądu, którego celem byłoby ustalenie, czy cztery państwa członkowskie, którym przyznano korekty (Zjednoczone Królestwo, Niemcy, Niderlandy i Szwecja) nadal spełniają kryteria pozwalające im korzystać z korekty zryczałtowanej, czy kwoty korekt nie powinny zostać zmodyfikowane oraz czy jakieś inne państwa członkowskie nie spełniają kryteriów uzyskania korekty.

Zmniejszenie odsetka tradycyjnych zasobów własnych, potrącanego przez państwa członkowskie na poczet kosztów poboru

48. Komisja proponuje zmniejszyć z 25 % do 10 % część TZW zatrzymywaną przez państwa członkowskie jako koszty poboru. Do 2000 r. obowiązywała właśnie ta mniejsza stawka. Zgodnie z prognozami, w 2020 r. TZW będą stanowić 19 % zasobów własnych (13 % w 2010 r.).

Zależność między zatrzymywanym odsetkiem pobranych kwot a kosztami poboru pozostaje niejasna

49. Komisja uważa zatrzymywanie przez państwa członkowskie 25 % kwot pobranych na potrzeby TZW za ukrytą korektę, ze względu na to, że koszty poboru są w rzeczywistości prawdopodobnie mniejsze. W decyzji Rady z 2005 r. w sprawie udzielenia absolutorium zalecono, by Komisja oszacowała koszty administracyjne funkcjonowania systemu zasobów własnych. Nie ma dowodów na to, by koszty te zostały oszacowane. Zmniejszenie zatrzymywanej części pobranych kwot do 10 % przyczynia się do zlikwidowania domniemanej ukrytej korekty.

50. Trybunał zaleca, by Rada rozważyła, czy zatrzymywanie przez państwa członkowskie wyższego odsetka pobranych kwot mogłoby stanowić dla tych państw motywację do prowadzenia działań kontrolnych *ex post*. Przy imporcie prowadzi się niewiele kontroli celnych – kontrole te są głównie przeprowadzane w trybie *ex post* w pomieszczeniach przedsiębiorców. Kontrole te powinny być dostatecznie częste i dokładne, by chronić interesy finansowe Unii.

Wzrost TZW może być niższy od oczekiwanego pomimo zmniejszenia zatrzymywanej części pobranych kwot

51. Analiza własna Komisji zakłada wzrost udziału TZW w zasobach własnych z 14,7 % w 2012 r. do 18,9 % w 2020 r. Miałoby to zmniejszyć wysokość wkładów państw członkowskich (opartych na DNB). Zmniejszenie zatrzymywanej części pobranych kwot z 25 % do 10 % ma pomóc uzyskać taki wzrost. Jednak należy wziąć pod uwagę, że w TZW występuje długoterminowy trend spadkowy, w dużej mierze w wyniku polityki handlowej Unii i liberalizacji handlu w ramach WTO, a zatem zachodzi ryzyko, że przewidywany wzrost udziału TZW w ogólnych zasobach własnych w zakładanym okresie może nie mieć miejsca.

(1) W obecnych ramach finansowych pierwszy wkład na podstawie decyzji 2007/436/WE, Euratom przekazano w dniu 1 czerwca 2009 r.

(2) Zob. np. pkt 2.16 i 2.31–2.33 sprawozdania rocznego Trybunału za rok 2010.

(3) Punkt 14 opinii nr 4/2005 i pkt 9 lit. b) i c) opinii nr 2/2006.

Zasoby własne oparte na dochodzie narodowym brutto

52. Wnioski przedstawione przez Komisję nie przewidują zmian w zasobach własnych opartych na DNB. Zgodnie z prognozami Komisji, w 2020 r. zasoby te będą stanowiły 40 % wszystkich zasobów własnych (76 % w 2010 r.).

Brak definicji „istotnych zmian DNB”

53. Podobnie jak w obecnym i poprzednim systemie zasobów własnych, art. 2 COM(2011) 740 odnosi się do działań, które będą musiały być podejmowane w przypadku „istotnych zmian DNB”. Dotyczy to w szczególności danych DNB, które będą uwzględniane do celów wpłacania zasobów własnych w następstwie modyfikacji zasad rachunkowości ESA.

Dotyczy to też powiązanej kwestii rewizji pułapów płatności i zobowiązań budżetowych (wyrażonych w art. 3 COM(2011) 739 jako procent sumy DNB wszystkich państw członkowskich). Trybunał już wcześniej zauważał⁽¹⁾, że Komisja powinna zdefiniować pojęcie „istotnych zmian”, jednak nie przedstawiła ona dotąd takiej definicji.

54. Określenie „kryteriów istotności” jest szczególnie ważne, jako że zgodnie z art. 2 Rada nie będzie już decydować (stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim), czy modyfikacje zasad rachunkowości ESA będą miały zastosowanie na potrzeby zasobów własnych. Proponowany nowy przepis przewiduje tylko, że Komisja będzie informować Radę i Parlament Europejski o datach, od których zmiany w ESA będą miały zastosowanie.

CZĘŚĆ II

Uwagi do poszczególnych wniosków legislacyjnych

Zmieniony wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej – (COM(2011) 739)

Dotyczy	Uwagi
Sekcja 2.2 uzasadnienia COM(2011) 510 (wersja oryginalna COM(2011) 739)	W przypadku braku PTF w innych częściach świata prognozowane przez Komisję dochody budżetowe UE mogą ulec znacznemu obniżeniu w związku z ryzykiem relokacji, czyli przenoszenia się instytucji finansowych w inne miejsce, aby uniknąć jurysdykcji UE przy dokonywaniu transakcji (zob. pkt 32).
Umocowania	Umocowanie powinno zawierać odniesienie do <u>Europejskiego</u> Trybunału Obrachunkowego.
Punkt 8	Wprowadzenie zasobów własnych opartych na PTF nie doprowadzi do zakładanego ograniczenia wkładów krajowych na szczeblu UE-27. Jednak wysokość wkładów poszczególnych państw członkowskich ulegnie zmianie (zob. pkt 35).
Punkty 10 i 11 oraz art. 2	Ustalenie kwot zryczałtowanych na okres siedmiu lat nie jest zgodne z koncepcją korekty, która ma być wypłacana „w stosownym czasie”, a także ze stwierdzeniem, że korekty powinny „trwać tylko tak długo, jak dług o spełniają swoje przeznaczenie”, chyba że przeprowadzony zostanie przegląd śródkresowy (zob. pkt 45–47).
Artykuł 2 ust. 1 lit. b)	Artykuł ten powinien zawierać odwołanie do art. 8 ust. 2 proponowanej dyrektywy w sprawie PTF (COM(2011) 594), a nie do art. 8 ust. 3.
Artykuł 2 ust. 3	W przypadku kwot odzyskanych w wyniku kontroli celnych <i>ex post</i> kwota potrącana mogłaby być wyższa niż 10 %, co zachęcałoby do prowadzenia takich działań kontrolnych <i>ex post</i> (zob. pkt 50).
Artykuł 4 ust. 2	Istnienie mechanizmu korekty zagraża prostocie i przejrzystości systemu zasobów własnych, a salda budżetowe netto nie są dobrymi wskaźnikami oceny ogólnych korzyści, jakie można osiągnąć z polityk Unii, gdyż nie uwzględniają one efektu mnożnikowego tych polityk (zob. pkt 40).
Tabela korelacji w załączniku	Zamiast odniesienia do art. 5 powinno być odniesienie do art. 5 ust. 1.

Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Rady określającego środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej – COM(2011) 740

Dotyczy	Uwagi
COM(2011) 740	Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1287/2003 z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie harmonizacji dochodu narodowego brutto w cenach rynkowych (Dz.U. L 181 z 19.7.2003, s. 1), które jest cytowane w COM(2011) 740, odnosi się do DNB według ESA 95. Wobec planowanego wprowadzenia ESA 2010 należy zamieścić odniesienie do <u>nowego</u> rozporządzenia lub do aktu zmieniającego rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1287/2003.

⁽¹⁾ Punkt 11 opinii nr 2/2008.

Dotyczy	Uwagi
Umocowania	Umocowanie powinno zawierać odniesienie do <u>Europejskiego</u> Trybunału Obrachunkowego.
Artykuł 2 ust. 1	W 2014 r. ESA 95 zostanie zastąpiony przez ESA 2010. Prawdopodobne jest, że spowoduje to istotną zmianę DNB. Artykuł 2 ust. 1 powinien jasno stanowić, że DNB oznacza roczny DNB obliczany po cenach rynkowych według ESA obowiązującego za dany rok.
Artykuł 4 ust. 2	Wymóg, by państwa członkowskie co sześć miesięcy przesyłały Komisji opis wykrytych przypadków nadużyć lub nieprawidłowości w zakresie VAT, wiążących się z należnościami powyżej 10 000 euro, będzie stanowić dla państw członkowskich dodatkowe obciążenie (zob. pkt 19).
Artykuł 5 ust. 4 i art. 7 ust. 2	Należy doprecyzować zakres dostępu inspektorów Komisji (oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego) do informacji w zakresie podatków VAT i PTF (zob. pkt 20–22 i 36).
Artykuł 7	Nie dotyczy polskiej wersji językowej.

Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie metod i procedur udostępniania tradycyjnych zasobów własnych i zasobów własnych opartych na DNB oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych – COM(2011) 742

Dotyczy	Uwagi
COM(2011) 742	Rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1287/2003, cytowane w COM(2011) 742, odnosi się do DNB według ESA 95. Wobec planowanego wprowadzenia ESA 2010 należy zamieścić odniesienie do <u>nowego</u> rozporządzenia lub do aktu zmieniającego rozporządzenie (WE, Euratom) nr 1287/2003.
Artykuł 12	Utrzymane jest zróżnicowane postępowanie z należnościami Wspólnoty podlegającymi procedurom odzyskiwania środków: w inny sposób traktuje się kwoty nienależnie wypłacone w ramach wspólnej polityki rolnej, a w inny sposób dług celny (zob. pkt 24).

Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie metod i procedury udostępniania zasobów własnych opartych na podatku od wartości dodanej – COM(2011) 737

Dotyczy	Uwagi
Artykuł 2 ust. 1	Trybunał zaleca, by zamieścić odniesienie do nabycia „wewnętrznej”, tak aby zachować zgodność z terminologią wywodzącą się z Traktatu z Lizbony.
Artykuł 3	Część obliczeń koniecznych do ustalenia kwoty VAT, która ma zostać wypłacona jako zasoby własne, opiera się na tym samym rodzaju skomplikowanych danych statystycznych, co dane obecnie stosowane do obliczania zasobów własnych opartych na VAT (zob. pkt 17). Jednak ta część obliczeń ma być dokonywana tylko raz dla całej Unii i na cały okres siedmiu lat.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu w dniu 20 marca 2012 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA

Prezes