

III

(Akty przygotowawcze)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

OPINIA NR 5/2018

(przedstawiona na mocy art. 287 ust. 4 i art. 322 ust. 2 TFUE)

w sprawie a) wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (COM(2018) 325 final); b) wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie metod i procedury udostępniania zasobów własnych opartych na wspólnej skonsolidowanej podstawie opodatkowania osób prawnych, na unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji i na niepoddawanych recyklingowi odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych (COM(2018) 326 final); c) wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (EWG, Euratom) nr 1553/89 w sprawie ostatecznych jednolitych warunków poboru środków własnych pochodzących z podatku od wartości dodanej (COM(2018) 328 final)

(2018/C 431/01)

SPIS TREŚCI

| | Punkt | Strona |
|--|-------|--------|
| STRESZCZENIE | | 3 |
| WSTĘP | 1–6 | 5 |
| CZĘŚĆ PIERWSZA: UWAGI OGÓLNE | 7–12 | 6 |
| Stawki poboru mające zastosowanie do zasobów własnych | 9–10 | 7 |
| Przepisy wykonawcze | 11–12 | 8 |
| CZĘŚĆ DRUGA: UWAGI SZCZEGÓŁOWE | 13–48 | 8 |
| Reforma określonych istniejących kategorii zasobów własnych | 14–23 | 9 |
| Utrzymanie należności celnych (TZW) przy jednoczesnym obniżeniu stawki kosztów poboru | 14–16 | 9 |
| Utrzymanie zasobów własnych opartych na DNB | 17–19 | 10 |
| Uproszczenie zasobów własnych opartych na VAT | 20–23 | 10 |
| Koszty nowych zasobów własnych | 24–43 | 11 |
| Zasoby własne oparte na CCCTB | 26–33 | 11 |
| Zasoby własne oparte na EU ETS | 34–37 | 12 |
| Zasoby własne oparte na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych | 38–43 | 13 |
| Stopniowa likwidacja korekt | 44–47 | 14 |
| Zwiększenie pułapów zasobów własnych | 48 | 15 |
| CZĘŚĆ TRZECIA: WNIOSKI I SUGEROWANE ZMIANY | 49–54 | 15 |
| Zalecenia zmierzające do udoskonalenia proponowanej reformy zasobów własnych | 53–54 | 15 |
| Załącznik I – Zmiany we wnioskach proponowane przez Trybunał | | 17 |
| Załącznik II – Metoda obliczania proponowanych nowych zasobów własnych opartych na VAT | | 19 |

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w szczególności jego art. 287 ust. 4 oraz art. 322 ust. 2,

uwzględniając poniższe wnioski przedstawione przez Komisję w dniu 2 maja 2018 r.,

- a) wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (COM(2018) 325 final);
- b) wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie metod i procedury udostępniania zasobów własnych opartych na wspólnej skonsolidowanej podstawie opodatkowania osób prawnych, na unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji i na niepoddawanych recyklingowi odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych (COM(2018) 326 final);
- c) wniosek dotyczący rozporządzenia Rady określającego środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (COM(2018) 327 final);
- d) wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (EWG, Euratom) nr 1553/89 w sprawie ostatecznych jednolitych warunków poboru środków własnych pochodzących z podatku od wartości dodanej (COM (2018) 328 final),

uwzględniając otrzymany przez Trybunał w dniu 15 maja 2018 r. wniosek Komisji o wydanie opinii na temat wniosków wymienionych w lit. b) i d) powyżej,

uwzględniając otrzymany przez Trybunał w dniu 28 maja 2018 r. wniosek Rady o wydanie opinii na temat wniosków wymienionych w lit. b) i d) powyżej,

uwzględniając otrzymany przez Trybunał w dniu 25 czerwca 2018 r. wniosek Parlamentu Europejskiego o wydanie opinii na temat wniosku wymienionego w lit. a) powyżej,

uwzględniając decyzję Rady 2014/335/UE, Euratom z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej ⁽¹⁾,

uwzględniając rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 608/2014 z dnia 26 maja 2014 r. określające środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz 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 ⁽²⁾, to ostatnie zmienione rozporządzeniem Rady (UE, Euratom) 2016/804 z dnia 17 maja 2016 r. ⁽³⁾,

uwzględniając rozporządzenie 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 ⁽⁴⁾, ostatnio zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 807/2003 z dnia 14 kwietnia 2003 r. ⁽⁵⁾,

uwzględniając wcześniejsze opinie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na temat systemu zasobów własnych Unii Europejskiej ⁽⁶⁾,

uwzględniając dokument analityczny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczący przyszłości finansów UE ⁽⁷⁾,

⁽¹⁾ Dz.U. L 168 z 7.6.2014, s. 105.

⁽²⁾ Dz.U. L 168 z 7.6.2014, s. 29 i 39.

⁽³⁾ Dz.U. L 132 z 21.5.2016, s. 85.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 155 z 7.6.1989, s. 9.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 122 z 16.5.2003, s. 36.

⁽⁶⁾ Opinia nr 7/2015 (Dz.U. C 5 z 8.1.2016, s. 1), opinia nr 7/2014 (Dz.U. C 459 z 19.12.2014, s. 1), 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).

⁽⁷⁾ Dokument analityczny Trybunału pt. „Future of EU finances: reforming how the EU budget operates” [Przyszłość finansów UE – reforma sposobu funkcjonowania budżetu UE], 15 lutego 2018 r.

uwzględniając dokument analityczny Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczący wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027⁽⁸⁾,

uwzględniając sprawozdanie końcowe i zalecenia Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych dotyczące finansowania UE w przyszłości, przedstawione w grudniu 2016 r.⁽⁹⁾,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Berlinie w dniach 24 i 25 marca 1999 r. stwierdzono⁽¹⁰⁾ 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.
- (2) Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 15 i 16 grudnia 2005 r. uzgodniono⁽¹¹⁾ między innymi, że w ustaleniach dotyczących zasobów własnych należy kierować się ogólnym celem sprawiedliwości; że ustalenia te powinny zatem gwarantować, iż 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.
- (3) Na posiedzeniu w dniach 7 i 8 lutego 2013 r. Rada Europejska zaapelowała o kontynuowanie prac nad wnioskiem Komisji w sprawie nowego rodzaju zasobów własnych opartych na VAT, aby stał się jak najprostszy i jak najbardziej przejrzysty, aby wzmocnić związek z unijną polityką VAT i faktycznymi wpływami z VAT oraz aby zapewnić równe traktowanie podatników we wszystkich państwach członkowskich⁽¹²⁾.
- (4) W grudniu 2013 r. Rada, Parlament Europejski i Komisja wydały wspólne oświadczenie, w którym stwierdziły, że kwestia zasobów własnych wymaga dalszych prac i że powołana zostanie międzyinstytucjonalna grupa wysokiego szczebla, która dokona ogólnego przeglądu systemu zasobów własnych⁽¹³⁾.
- (5) W białej księdze Komisji w sprawie przyszłości Europy⁽¹⁴⁾ w ramach scenariusza 5 „Robić wspólnie znacznie więcej” stwierdzono, że budżet UE powinien zostać znacznie zmodernizowany i zwiększony oraz uzupełniony o zasoby własne.
- (6) W dokumencie Komisji otwierającym debatę na temat przyszłości finansów UE⁽¹⁵⁾ podkreślono, że obecne podejście do finansowania jest zbyt skomplikowane, nieprzejrzyste i roi się w nim od złożonych mechanizmów korekcyjnych, a w przyszłości system ten powinien być prosty, sprawiedliwy i przejrzysty.
- (7) W rezolucji w sprawie reformy systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, przyjętej przez Parlament Europejski w marcu 2018 r., wskazano na niedociągnięcia w obecnym systemie finansowania budżetu UE i wezwano do przeprowadzenia daleko idących reform. Parlament zaapelował w szczególności, by wprowadzić nowe odrębne kategorie zasobów własnych i zaprzestać stosowania wszystkich mechanizmów korekcyjnych⁽¹⁶⁾,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

STRESZCZENIE

I. Ostatnia istotna reforma systemu finansowania budżetu UE miała miejsce w 1988 r. Przez ostatnie 30 lat trzy główne kategorie dochodów (tradycyjne zasoby własne, zasoby oparte na VAT oraz zasoby oparte na dochodzie narodowym brutto) zapewniały ogólną stabilność i wystarczającą ilość pobieranych środków. Komisja Europejska zaproponowała, by w nowych wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2021–2027 ten system finansowania budżetu został zmodyfikowany przez:

— reformę obecnego systemu zasobów własnych, który odpowiada za 87 % dochodów UE. Zachowano by tradycyjne zasoby własne (TZW), obniżając stawkę kosztów poboru, podobnie jak utrzymano by zasoby własne oparte na dochodzie narodowym brutto (DNB). Zasoby własne oparte na VAT zostałyby natomiast uproszczone,

⁽⁸⁾ Dokument analityczny Trybunału pt. „The Commission’s proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework” [Wniosek Komisji w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027], 10 lipca 2018 r.

⁽⁹⁾ Dokument Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych pt. „Future Financing of the EU – Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources” [Finansowanie UE w przyszłości – sprawozdanie końcowe i zalecenia Grupy Wysokiego Szczebla] przedstawiony w grudniu 2016 r.

⁽¹⁰⁾ Zob. Biuletyn UE 3-1999.

⁽¹¹⁾ 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 15914/05 CADREFIN 268 z dnia 19 grudnia 2005 r., w szczególności pkt 77 tego ostatniego dokumentu.

⁽¹²⁾ Konkluzje Rady Europejskiej z dni 7–8 lutego 2013 r. (dotyczące wieloletnich ram finansowych) (EUCO 37/13).

⁽¹³⁾ Wspólne oświadczenie w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej. Międzyinstytucjonalny numer referencyjny: 2011/0177 (APP).

⁽¹⁴⁾ COM(2017) 2025 final z dnia 1 marca 2017 r.

⁽¹⁵⁾ COM(2017) 358 final z dnia 28 czerwca 2017 r.

⁽¹⁶⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2018 r. w sprawie reformy systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (2017/2053(INI)).

- wprowadzenie „koszyka” trzech nowych kategorii zasobów własnych, które łącznie odpowiadałyby za 12 % dochodów UE – zasobów opartych na wspólnej skonsolidowanej podstawie opodatkowania osób prawnych (CCCTB), zasobów opartych na europejskim systemie handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) oraz zasobów opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi,
 - stopniową likwidację korekt,
 - podwyższenie pułapów zasobów własnych, aby przewyżczyć skutki brexitu oraz włączenia Europejskiego Funduszu Rozwoju do budżetu UE, a także aby pokryć zobowiązania finansowe związane z pożyczkami lub instrumentami finansowymi objętymi gwarancjami z budżetu UE.
- II. W proponowanym nowym systemie finansowania uwzględniono część istotnych zasad, jakie miały przyświecać reformie – ale nie wszystkie. Ponadto wyeliminowano pewne uchybienia, które Trybunał wskazał we wcześniejszych pracach na temat obecnego systemu zasobów własnych. Zdaniem Trybunału proponowany system finansowania UE pozostaje jednak złożony.
- III. Trybunał przeprowadził ocenę wniosków przedstawionych przez Komisję i wykrył następujące najważniejsze kwestie:
- proponowanego ograniczenia kosztów poboru w odniesieniu do TZW nie uzasadniono badaniem, w którym przedstawiono by wiarygodne szacunki kosztów ponoszonych przez organy celne przy poborze należności celnych,
 - proponowane uproszczenie zasobów własnych opartych na VAT zasadza się na założeniach dotyczących transakcji objętych stawką podstawową VAT, które nie są zgodne z niektórymi elementami obliczeń opisanymi przez Komisję,
 - wdrożenie zasobów własnych opartych na CCCTB zależy od przyjęcia dyrektywy w sprawie przedmiotowego podatku przez Radę oraz transpozycji tego aktu w państwach członkowskich. Nastąpi to najwcześniej kilka raz po uruchomieniu nowych WRF,
 - system EU ETS stanowi istotne narzędzie wdrażania unijnych strategii w dziedzinie klimatu i środowiska. Niemniej proponowane zasoby własne oparte na EU ETS nie zapewniają państw członkowskim żadnych dodatkowych zachęt do ograniczania emisji gazów cieplarnianych. Ponadto zasoby ten nie są stabilne, ponieważ ceny aukcyjne uprawnień do emisji charakteryzują się dużą zmiennością,
 - zasoby własne oparte na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych stanowią zachętę dla państw członkowskich do zwiększenia recyklingu tworzyw sztucznych. Trybunał odnotował jednak, że należy poprawić jakość danych wykorzystywanych do obliczania tej kategorii zasobów własnych,
 - stopniowa likwidacja korekt stanowi krok naprzód na drodze do wprowadzenia bardziej przejrzystego i mniej złożonego systemu. Wniosek Komisji przewiduje, że korekty zostaną zlikwidowane w 2026 r.,
 - jeśli chodzi o proponowane nowe zasoby własne, uprawnienia kontrolne Trybunału Obrachunkowego mogą podlegać ograniczeniom w odniesieniu do zasobów opartych na CCCTB i odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych. Może to niekorzystnie wpłynąć na możliwość poddania zasobów kontroli, a tym samym rozliczalność.
- IV. Trybunał zaleca, by organy ustawodawcze zwróciły się do Komisji o niezwłoczne podjęcie następujących działań:
- a) dokonanie przeglądu wniosków ustawodawczych. Jeśli chodzi o nowe zasoby własne, Komisja powinna:
 - starannie ocenić prawdopodobieństwo wdrożenia zasobów własnych opierających się na CCCTB w kolejnych WRF,
 - doprecyzować we wniosku, że zasoby własne opierające się na EU ETS nie stwarzają dodatkowych zachęt dla państw członkowskich do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, oraz przeanalizować skutki zmienności dochodów z tego rodzaju zasobów,
 - starannie zbadać, w jaki sposób oczekiwane dochody z zasobów własnych opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych mogą się zmniejszyć w wyniku zmiany nawyków w gospodarstwach domowych i podmiotach gospodarczych;
 - b) ponowne rozważenie propozycji wprowadzenia uproszczonych zasobów własnych opartych na VAT i – jeśli Komisja podejmie ostatecznie decyzję o utrzymaniu tego rozwiązania – wprowadzenie zmiany do wniosku.

WSTĘP

1. Ostatnia istotna reforma systemu finansowania budżetu UE miała miejsce w 1988 r. Przez ostatnie 30 lat trzy główne kategorie dochodów (TZW, zasoby oparte na VAT oraz zasoby oparte na dochodzie narodowym brutto) zapewniały ogólną stabilność i wystarczającą ilość pobieranych środków. System ten utrwalił jednak przekonanie, że wkłady krajowe do budżetu UE stanowią po prostu element kosztów ponoszonych przez państwa członkowskie. Pozwoliło to niektórym z tych państw negocjować korekty i rabaty w celu ograniczenia nierównowagi budżetowej.

2. W 2011 r. Komisja zaproponowała uproszczenie zasobów własnych opartych na VAT oraz utworzenie nowej kategorii zasobów własnych opartych na podatku od transakcji finansowych. Propozycję tę poparł Parlament Europejski. Choć istniał szeroki konsensus co do konieczności przeprowadzenia reformy, państwa członkowskie nie były w stanie osiągnąć jednomyślności koniecznej do przyjęcia wniosku Komisji.

3. Zgodnie z ustaleniami porozumienia końcowego w sprawie wieloletnich ram finansowych na okres 2014–2020 utworzono Grupę Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych. W swoim sprawozdaniu końcowym z 2016 r. Grupa zaleciła wprowadzenie nowych kategorii zasobów własnych, ich ściślejsze powiązanie ze strategiami UE oraz likwidację mechanizmów korekcyjnych. W dokumencie Komisji otwierającym debatę na temat przyszłości finansów UE określono kluczowe zasady reformy zasobów własnych, uwzględniające zalecenia Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych:

- a) przejrzystość;
- b) prostota;
- c) stabilność;
- d) spójność z celami unijnej polityki;
- e) wpływ na konkurencyjność i zrównoważony wzrost gospodarczy;
- f) sprawiedliwy podział między państwa członkowskie.

4. Wniosek Komisji dotyczący WRF na okres 2021–2027⁽¹⁷⁾ stanowi z wielu względów dogodną okazję do zmodernizowania ram finansowych UE. UE staje przed koniecznością finansowania nowych europejskich strategii, których nie można wydajnie ani skutecznie zrealizować za pomocą wydatkowania środków krajowych. Ponadto skutki wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE dla budżetu wymagają przeprowadzenia reformy dochodów budżetowych.

5. Jak zwraca uwagę Komisja, wydatkowanie środków unijnych tworzy europejskie dobra publiczne, które przynoszą korzyści wszystkim państwom członkowskim, przy czym korzyści wynikających ze stabilności i pokoju, wspólnych wartości i jednolitego rynku nie można ująć w obliczeniach salda netto. Przyszłe WRF należy kształtować w oparciu o zasadę europejskiej wartości dodanej. Ponadto dobrze opracowany, nowoczesny budżet UE powinien zapewnić, by wszystkie państwa członkowskie były beneficjentami netto⁽¹⁸⁾.

6. Jak wskazano w uzasadnieniu do wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych, Komisja proponuje dla okresu 2021–2027:

- a) reformę określonych istniejących kategorii zasobów własnych:
 - (i) utrzymanie należności celnych (TZW) przy jednoczesnym obniżeniu stawki kosztów poboru;
 - (ii) zachowanie zasobów własnych opartych na DNB;
 - (iii) uproszczenie zasobów własnych opartych na VAT;
- b) wprowadzenie „koszyka” trzech nowych kategorii zasobów własnych:
 - (i) zasobów własnych opartych na wspólnej skonsolidowanej podstawie opodatkowania osób prawnych (CCCTB);

⁽¹⁷⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (COM(2018) 322 final z 2.5.2018).

⁽¹⁸⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady pt. „Nowe, nowoczesne wieloletnie ramy finansowe dla Unii Europejskiej, która skutecznie realizuje swoje priorytety po 2020 r.” (COM (2018) 98 final z 14.2.2018).

- (ii) zasobów własnych opartych na europejskim systemie handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS);
- (iii) zasobów własnych opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych;
- c) stopniową likwidację korekt;
- d) zwiększenie pułapów zasobów własnych.

CZĘŚĆ PIERWSZA: UWAGI OGÓLNE

7. Wniosek Komisji dotyczący reformy finansowania UE odwołuje się do sprawozdania końcowego Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych oraz do kluczowych zasad określonych w dokumencie otwierającym debatę na temat przyszłości finansów UE (zob. pkt 3). Niemniej w ramach przygotowań do przedstawienia wniosku nie przeprowadzono kompleksowej i udokumentowanej oceny skutków ani jej nie udostępniono⁽¹⁹⁾.

8. Komisja szacuje, że proponowane zmiany w przyszłym budżecie UE przyniosą następujące skutki w porównaniu z obowiązującym systemem (zob. **tabela 1**):

- ograniczą udział zasobów własnych opartych na DNB o 13 punktów procentowych,
- doprowadzą do powstania trzech nowych kategorii zasobów własnych (opartych na CCCTB, EU ETS oraz odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych), które będą odpowiadać za 12 % budżetu,
- przyniosą niewielki wzrost (uproszczonych) zasobów opartych na VAT,
- utrzymają pozostałe źródła dochodów (TZW i inne dochody) na ogólnie niezmiennym poziomie.

Wkłady krajowe⁽²⁰⁾ będą stanowiły (zgodnie z szacunkami Komisji) ok. 84 % dochodów, podobnie jak w przypadku obecnego systemu finansowania UE (83 % w budżecie na 2018 r.).

Tabela 1

Szacunki Komisji dotyczące proponowanych zmian w przyszłym budżecie UE w porównaniu z obecnym systemem

| Zasoby własne | Budżet na 2018 r. | | | Szacunkowa średnia roczna 2021–2027 | | |
|--|-------------------|-------------------|---|-------------------------------------|-------------------|---|
| | mld EUR | % dochodów ogółem | | mld EUR | % dochodów ogółem | |
| TZW | 23 | 16 | | 26 | 15 | |
| (Uproszczone) zasoby własne oparte na VAT | 17 | 12 | Wkłady krajowe: 120 mld EUR (83 % dochodów ogółem) | 25 | 14 | Wkłady krajowe: 150 mld EUR (84 % dochodów ogółem) |
| Zasoby własne oparte na DNB | 103 | 71 | | 103 | 58 | |
| Zasoby własne oparte na CCCTB | — | — | | 12 | 6 | |
| Zasoby własne oparte na EU ETS | — | — | | 3 | 2 | |
| Zasoby własne oparte na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych | — | — | | 7 | 4 | |
| Zasoby własne ogółem | 143 | 99 % | | 176 | 99 % | |

⁽¹⁹⁾ Zgodnie z wytycznymi w sprawie lepszego stanowienia prawa (SWD(2017) 350 final z 7.5.2017) ocenę skutków należy przeprowadzić, gdy oczekiwane ekonomiczne, środowiskowe lub społeczne skutki działań UE będą najprawdopodobniej znaczne (s. 15).

⁽²⁰⁾ Wkłady krajowe oznaczają płatności dokonywane bezpośrednio z budżetów państw członkowskich. Obejmują wszystkie zasoby własne z wyjątkiem TZW.

| Zasoby własne | Budżet na 2018 r. | | | Szacunkowa średnia roczna 2021–2027 | | |
|--------------------------------|-------------------|-------------------|--|-------------------------------------|-------------------|--|
| | mld EUR | % dochodów ogółem | | mld EUR | % dochodów ogółem | |
| Dochody inne niż zasoby własne | 2 | 1 | | 2 | 1 | |
| Dochody ogółem | 145 | 100 | | 178 | 100 | |

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie uzasadnienia do wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej.

Stawki poboru mające zastosowanie do zasobów własnych

9. W ramach obowiązującego systemu stawkę poboru⁽²¹⁾ mającą zastosowanie do zasobów własnych opartych na VAT określa się w decyzji Rady. W odniesieniu do TZW nie obowiązuje stawka poboru, w przypadku zasobów własnych opartych na DNB natomiast faktyczną stawkę poboru określa się corocznie, aby zagwarantować, że budżet UE pozostaje zbilansowany.

10. Aby umożliwić zmianę proporcji zasobów własnych w trakcie obowiązywania określonych WRF, bez konieczności zmieniania decyzji Rady w sprawie systemów zasobów własnych, Komisja przewidziała dwa zestawy stawek poboru dla każdej z kategorii zasobów własnych (z wyłączeniem tych opartych na DNB) (zob. **tabela 2**): poziom maksymalny określony we wniosku dotyczącym decyzji Rady oraz (niższy) poziom stawki poboru, który byłby stosowany, określony we wniosku dotyczącym rozporządzenia Rady wdrażającego wspomnianą decyzję (zob. pkt 21, 27, 35 oraz 39). Takie podejście zapewnia dodatkową elastyczność w finansowaniu budżetu UE.

Tabela 2

Maksymalne stawki poboru i stawki poboru, które byłyby stosowane

| Zasoby własne | Maksymalna stawka poboru Jak określono we wniosku dotyczącym decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej. | Stawki poboru, które byłyby stosowane Jak określono we wniosku dotyczącym rozporządzenia Rady określającego środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej. |
|--|--|--|
| (Uproszczone) zasoby własne oparte na VAT % mający zastosowanie do podstawy VAT objętej stawką podstawową | 2 | 1 |
| Zasoby własne oparte na CCCTB % mający zastosowanie do części dochodów podlegających opodatkowaniu przypisanej do każdego państwa członkowskiego | 6 | 3 |
| Zasoby własne oparte na EU ETS % dochodów osiąganych z tytułu uprawnień, które mają być sprzedane na aukcji, i wartości rynkowej przejściowych bezpłatnych uprawnień z przeznaczeniem na modernizację sektora energetycznego | 30 | 20 |

⁽²¹⁾ Stawka poboru oznacza stawkę jednostkową (wyrażoną jako odsetek lub wartość bezwzględna) mającą zastosowanie do zagregowanych wskaźników, na podstawie których oblicza się zasoby własne.

| Zasoby własne | Maksymalna stawka poboru Jak określono we wniosku dotyczącym decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej. | Stawki poboru, które byłyby stosowane Jak określono we wniosku dotyczącym rozporządzenia Rady określającego środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej. |
|---|--|--|
| Zasoby własne oparte na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych Stawka mająca zastosowanie do masy niepoddawanych recyklingowi odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych | 1,00 EUR za kg | 0,80 EUR za kg |

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wniosków przedstawionych przez Komisję.

Przepisy wykonawcze

11. Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie metod i procedury udostępniania zasobów własnych opartych na CCCTB, na EU ETS i na niepoddawanych recyklingowi odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych stanowi uzupełnienie rozporządzenia Rady (UE, Euratom) nr 609/2014⁽²²⁾, które będzie nadal miało zastosowanie do obecnych zasobów własnych.

12. We wniosku zawarto kilka odesłań do wspomnianego rozporządzenia (UE, Euratom) nr 609/2014, a aktualizacja wymogów oznacza, że w odniesieniu do zasobów własnych będą obowiązywały dwa różne rozporządzenia. Zdaniem Trybunału pojedyncze rozporządzenie zawierające kompleksowy zestaw przepisów dotyczących zasobów własnych uprościłoby system i zwiększyłoby jego przejrzystość (zob. **załącznik I**).

CZĘŚĆ DRUGA: UWAGI SZCZEGÓŁOWE

13. Poniżej przedstawiono uwagi szczegółowe Trybunału na temat reformy systemu finansowania UE. Trybunał ocenił w szczególności:

- stopień złożoności systemów zarządczych Komisji,
- jakość danych i modeli stanowiących podstawę wniosków,
- stabilność pobieranych środków,
- przejrzystość procedury corocznego obliczania wkładów państw członkowskich,
- możliwość wydania przez Trybunał poświadczenia wiarygodności na podstawie wystarczających prac kontrolnych (możliwość poddania kontroli).

W **tabeli 3** przedstawiono podsumowanie przeprowadzonej przez Trybunał oceny względem powyższych kryteriów.

Tabela 3

Przeprowadzona przez Trybunał ocena stosowności poszczególnych kategorii zasobów własnych uwzględnionych w reformie proponowanej przez Komisję

| Kryteria: | Stopień złożoności | Jakość danych i modeli | Stabilność środków | Przejrzystość | Możliwość poddania kontroli |
|--------------------------|--------------------|---------------------------------|--------------------|---------------|-----------------------------|
| Zasoby własne oparte na: | | | | | |
| VAT (uproszczone) | Niewielki | Niedostateczna (zob. pkt 22) | Duża | Duża | Umiarkowana |

⁽²²⁾ 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).

| Kryteria: Zasoby własne oparte na: | Stopień złożoności | Jakość danych i modeli | Stabilność środków | Przejrzystość | Możliwość poddania kontroli |
|--|------------------------------|----------------------------------|---------------------------------|---------------|----------------------------------|
| EU ETS | Niewielki | Dobra | Niedostateczna (zob. pkt 37) | Umiarkowana | Dobra |
| CCCTB | Umiarkowany | Niedostateczna (zob. pkt 33) | Duża | Umiarkowana | Umiarkowana (zob. pkt 30) |
| Odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych | Umiarkowany | Niedostateczna (zob. pkt 40) | Umiarkowana | Duża | Umiarkowana (zob. pkt 41) |
| TZW | Niewielki | Umiarkowana (zob. przypis 24) | Duża | Duża | Umiarkowana |
| DNB | Umiarkowany (zob. pkt 18) | Umiarkowana (zob. pkt 18) | Duża | Umiarkowana | Umiarkowana (zob. przypis 49) |

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy przy uwzględnieniu prac Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych (zob. pkt 3 i 7).

Reforma określonych istniejących kategorii zasobów własnych

Utrzymanie należności celnych (TZW) przy jednoczesnym obniżeniu stawki kosztów poboru

14. TZW oznaczają cła nałożone na przywóz produktów pochodzących z państw niebędących członkami UE. Stanowią one 16 % budżetu UE na 2018 r. (23 mld euro). Zgodnie z szacunkami Komisji udział TZW w budżecie UE ma pozostać stabilny i wynieść średnio 15 % rocznego budżetu UE (26 mld euro) w okresie 2021–2027. Państwa członkowskie pobierają wspomniane należności w imieniu Unii i przekazują do budżetu UE po odjęciu 20 % kwoty na poczet kosztów poboru. Ta stawka wahała się w przedziale od 10 % do 25 % we wcześniejszych wersjach systemu zasobów własnych.

15. Komisja szacuje, że ustalone koszty poboru są obecnie wyższe niż wydatki faktycznie ponoszone przez państwa członkowskie na należyte odzyskiwanie należności celnych. Zwraca również uwagę, że pobrane kwoty oraz intensywność kontroli są różne w poszczególnych państwach członkowskich, a kwoty zatrzymane na poczet kosztów poboru nie zawsze wykorzystuje się do wspierania działań organów celnych⁽²³⁾. W związku z tym Komisja zaproponowała zmniejszenie tej stawki do początkowego poziomu 10 %.

16. TZW stanowią w istocie zasób własny i są wiarygodnym źródłem dochodów UE⁽²⁴⁾. Niemniej Trybunał zwraca uwagę, że Komisja nie uzasadniła stawki 10 % badaniem, w którym przedstawiono by wiarygodne szacunki kosztów ponoszonych przez organy celne państw członkowskich przy poborze należności celnych⁽²⁵⁾.

⁽²³⁾ Wysoka stawka kosztów poboru jest postrzegana jako ukryty rabat przyznany pewnym państwom członkowskim, jak wskazano w sprawozdaniu końcowym Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych, s. 40.

⁽²⁴⁾ Uchylenie się od opłat celnych wpływa na pobór TZW. Trybunał przeanalizował już kwestię „luki w należnościach celnych” (tj. różnicy między oczekiwanymi przychodami celnymi a rzeczywiście pobranymi należnościami) w sprawozdaniu specjalnym nr 19/2017 pt. „Procedury przywozu – luki w ramach prawnych i nieskuteczne wdrażanie wpływają negatywnie na interesy finansowe UE”. Zob. również sprawozdanie roczne Trybunału za 2017 r.

⁽²⁵⁾ Już w opinii nr 2/2012 Trybunał zauważył, że nie przeprowadzono badania na szczeblu UE, w którym przedstawiono by wiarygodne szacunki kosztów ponoszonych przez organy celne przy poborze należności celnych i przekazywaniu TZW.

Utrzymanie zasobów własnych opartych na DNB

17. Zasoby własne oparte na DNB są obecnie głównym źródłem dochodów UE (103 mld euro, tj. 71 % budżetu UE na 2018 r.). Zgodnie z szacunkami Komisji udział tej kategorii zasobów w budżecie UE ma się zmniejszać, średnio do 58 % rocznego budżetu UE (103 mld euro) w okresie 2021–2027. Zasoby te oblicza się na podstawie stawki jednolitej mającej zastosowanie do DNB państw członkowskich. Stawka ta jest ustalana jako odsetek prognozowanego rocznego DNB w taki sposób, aby w całości pokryć tę część budżetu, która nie jest finansowana z TZW, zasobów własnych opartych na VAT ani z innych dochodów. Zasoby oparte na DNB wykorzystuje się więc do zrównoważenia budżetu.

18. We wcześniejszych opiniach⁽²⁶⁾ Trybunał zwracał uwagę na istotne zagrożenia związane ze złożonością procesu opracowywania zagregowanych danych statystycznych na temat DNB oraz z odnośnymi systemami zarządczymi, a także na nieprzejrzystość obliczeń dotyczących tej kategorii zasobów własnych. Ze względu na wieloletni cykl weryfikacji w Komisji i zarządzanie zastrzeżeniami przegląd danych na temat DNB wykorzystywanych do obliczania zasobów własnych trwa bardzo długo. W konsekwencji wkłady krajowe mogą wciąż podlegać korektom po upływie więcej niż 10 lat od danego roku budżetowego, co naraża państwa członkowskie na niepewność budżetową⁽²⁷⁾.

19. Trybunał przyznaje, że zasoby własne oparte na DNB zapewniają ogólną stabilność systemu finansowania UE. W sprawozdaniach rocznych za 2016 r. i za 2017 r. zwrócił jednak uwagę, że należy podjąć dodatkowe działania w celu zapewnienia, by niektóre zjawiska związane z globalizacją (takie jak relokacja wielonarodowych przedsiębiorstw) należycie uwzględniono w rachunkach narodowych. Komisja wzięła tę kwestię pod uwagę w przedstawionych wnioskach i przyznała, że najnowsze tendencje gospodarcze sprawiają, iż organom krajowym trudno jest dokonać należytego pomiaru DNB. W konsekwencji wkłady krajowe państw członkowskich oparte na DNB oblicza się z wykorzystaniem danych, które pod tym względem mogą nie być całkowicie wiarygodne.

Uproszczenie zasobów własnych opartych na VAT

20. W ramach obowiązującego systemu proces harmonizacji podstaw VAT poszczególnych państw członkowskich prowadzi do licznych korekt i kompensat. Skomplikowane jest również obliczanie średniej ważonej stawki. Ta kategoria zasobów własnych odpowiada 12 % budżetu UE na 2018 r. (17 mld euro), przy czym zgodnie z szacunkami Komisji wkład ten ma wzrosnąć do średnio 14 % rocznego budżetu UE (25 mld euro) w okresie 2021–2027.

21. Proponowane uproszczenie opiera się na następujących trzech elementach:

- a) skoncentrowanie się na dostawach objętych stawką podstawową;
- b) usprawnienie procedury obliczania podstawy podatku VAT przez zastosowanie uproszczonych założeń dotyczących przychodów uzyskanych z tytułu poboru stawki podstawowej;
- c) zastosowanie jednolitej stawki poboru do podstawy objętej stawką podstawową⁽²⁸⁾ w celu obliczenia zasobów własnych.

22. Przeprowadzona przez Trybunał analiza proponowanej metody wykazała, że założenia wykorzystywane przez Komisję do obliczenia uproszczonych wkładów opartych na VAT nie są zgodne z elementami wyżej wymienionymi w lit. a) i b). W **załączniku II** przedstawiono szczegółową analizę obowiązującego i proponowanego systemu obliczania zasobów własnych opartych na VAT⁽²⁹⁾.

23. Jak wspomniano w opinii nr 2/2012, Trybunał już wiele razy poddawał zasoby własne oparte na VAT krytyce ze względu na złożoność obliczeń⁽³⁰⁾ i brak bezpośrednich powiązań z podstawą opodatkowania. W nowej propozycji Komisji dotyczącej zasobów własnych opartych na VAT uproszczono metodę obliczeń, niemniej wciąż brak jest bezpośredniego powiązania z podstawą opodatkowania. Tymczasem takie powiązanie można by zapewnić, stosując stawkę poboru bezpośrednio do przychodów z tytułu VAT⁽³¹⁾.

⁽²⁶⁾ Zob. przypis 6.

⁽²⁷⁾ Zob. sprawozdanie specjalne nr 11/2013 pt. „Jak uzyskać wiarygodne dane dotyczące dochodu narodowego brutto (DNB) – bardziej usystematyzowane i lepiej ukierunkowane podejście zwiększyłyby skuteczność weryfikacji przeprowadzanych przez Komisję w tym zakresie” oraz sprawozdanie roczne Trybunału za 2014 r.

⁽²⁸⁾ Jednolita stawka poboru określona we wniosku dotyczącym rozporządzenia Rady określającego środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej wynosi jeden procent. Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej stanowi, że faktyczna stawka poboru nie może przekroczyć 2 %.

⁽²⁹⁾ Jak utrzymuje Komisja, konieczne jest stosowanie tej metody obliczania nowych zasobów własnych i nie ma możliwości stosowania innej ze względu na brak danych na temat przychodów w podziale na poszczególne stawki podatku VAT.

⁽³⁰⁾ W sprawozdaniu rocznym za 2017 r. Trybunał stwierdził uchybienia w procesie weryfikacji zasobów własnych opartych na VAT prowadzonym przez Komisję, w szczególności w odniesieniu do obliczania średniej ważonej stawki.

⁽³¹⁾ Uchylenie się od płacenia podatku VAT wpływa na obliczenia dotyczące zarówno obecnych, jak i proponowanych zasobów własnych opartych na tym zagregowanym wskaźniku podatkowym. Trybunał zbadał tę „lukę w podatku VAT” w sprawozdaniu specjalnym nr 24/2015 pt. „Zwalczanie wewnątrzspółnotowych oszustw związanych z VAT: wymagane dalsze działania”.

Koszyk nowych zasobów własnych

24. Komisja zaproponowała wprowadzenie „koszyka” trzech nowych źródeł przychodów. Podejście oparte na zasadzie „koszyka” ma zapewnić rzeczywiste zasoby własne, które będą powiązane z kluczowymi strategiami politycznymi UE, np. strategiami dotyczącymi zmiany klimatu, ochrony środowiska, tworzyw sztucznych, gospodarki o obiegu zamkniętym i jednolitego rynku. Tymczasem proponowane nowe źródła przychodów są zasadniczo wkładami krajowymi. Jedynie dwie spośród trzech kategorii tych zasobów (zasoby własne oparte na CCCTB i oparte na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych) mogą mieć jakikolwiek wpływ na wdrożenie unijnych strategii (zob. pkt 26 i 42).

25. Komisja twierdzi, że wdrożenie zreformowanego systemu nie będzie prowadziło do zwiększenia środków budżetowych lub zatrudnienia, w szczególności jeśli chodzi o nowe kategorie zasobów własnych. Twierdzenia tego nie podparto jednak żadnym szczegółowym badaniem.

Zasoby własne oparte na CCCTB

26. Globalizacja i coraz istotniejsza rola przedsiębiorstw cyfrowych stanowią wyzwanie dla krajowych organów podatkowych. W ostatnich latach rosnące znaczenie wartości niematerialnych ułatwiło przepływ kapitału. W toczącej się debacie coraz większą uwagę zaczęto poświęcać temu, że krajowe ramy opodatkowania nie pozwalają należycie uwzględnić tej nowej sytuacji. Dyskusje w Radzie dotyczące planu wprowadzenia CCCTB rozpoczęły się w 2011 r., a Komisja w planie działania z czerwca 2015 r.⁽³²⁾ zaproponowała etapowe wprowadzanie ogólnounijnego systemu opodatkowania osób prawnych. W październiku 2016 r. przedstawiła jednocześnie dwa wnioski ustawodawcze:

- a) w pierwszym etapie, wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych⁽³³⁾, aby zapewnić prawidłowe obliczanie podstawy opodatkowania przedsiębiorstw i stałych zakładów w UE;
- b) w drugim etapie, wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie CCCTB⁽³⁴⁾, aby odpowiednio uwzględnić proces konsolidacji i inne powiązane kwestie⁽³⁵⁾.

27. Jeśli wspomniane wnioski ustawodawcze zostaną przyjęte przez Radę i ratyfikowane przez państwa członkowskie, opodatkowanie w oparciu o CCCTB stanie się obowiązkowe dla dużych przedsiębiorstw spełniających określone wymogi dotyczące formy prawnej, opodatkowania, konsolidacji podmiotów i progu przychodów grupy (wynoszącego 750 mln euro w roku poprzedzającym dany rok obrotowy). Proponowane nowe zasoby własne oparte na tym podatku oblicza się przez zastosowanie stawki poboru w wysokości 3%⁽³⁶⁾ do podlegających opodatkowaniu zysków wielonarodowych przedsiębiorstw lub grup przedsiębiorstw.

28. Przedsiębiorstwa, które nie spełniają wszystkich wymienionych kryteriów, mogą dobrowolnie zdecydować o objęciu tym podatkiem, a nie innymi, krajowymi podatkami od osób prawnych obowiązującymi w danym państwie członkowskim. Niemniej przychody tych przedsiębiorstw zostaną wyłączone z podstawy podatku wykorzystywanej do obliczania zasobów własnych.

29. We wniosku dotyczącym dyrektywy Rady w sprawie CCCTB stwierdza się, że podziału skonsolidowanej podstawy opodatkowania między członków grupy przedsiębiorstw z różnych państw członkowskich na koniec roku obrotowego dokonuje się w oparciu o wzór podziału, w którym równą wagę (tj. jedną trzecią) przypisuje się trzem wskaźnikom – obrotu, zatrudnienia (koszty wynagrodzeń i liczba pracowników) i aktywów.

30. Trybunał zwraca jednak uwagę, że zdolność poszczególnych państw członkowskich do sprawdzenia, czy przychody w ramach grupy zostały przydzielone prawidłowo, zależy od współpracy z innymi państwami członkowskimi w zakresie przekazywania danych dotyczących różnych jednostek dominujących i zależnych. Dostęp Trybunału – i Komisji – do szczegółowych informacji zarządczych na temat przedsiębiorstw prywatnych może podlegać ograniczeniom.

⁽³²⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 2015 r. pt. „Sprawiedliwy i skuteczny system opodatkowania przedsiębiorstw w Unii Europejskiej: pięć głównych obszarów działania” (COM (2015) 302 final).

⁽³³⁾ Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych (COM(2016) 685 final z 25.10.2016).

⁽³⁴⁾ Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (COM(2016) 683 final z 25.10.2016).

⁽³⁵⁾ Obejmują one m.in. reorganizację grup przedsiębiorstw, sposób traktowania strat i niezrealizowanych zysków kapitałowych, a także metodę podziału stosowaną do przypisania podstawy podatku do poszczególnych państw członkowskich.

⁽³⁶⁾ Tyle wynosi jednolita stawka poboru określona we wniosku dotyczącym rozporządzenia Rady określającego środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej. Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej stanowi, że faktyczna stawka poboru nie może przekroczyć 6 %.

31. W odniesieniu do zasobów własnych opartych na CCCTB oraz opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych Komisja zaproponowała, by po 31 lipca szóstego roku następującego po danym roku budżetowym żadne zmiany w obliczaniu tych zasobów własnych nie były już uwzględniane⁽³⁷⁾. Okres, w którym wkłady państw członkowskich na dany rok mogą zostać zmienione, określa się mianem „okresu przedawnienia”.

32. Trybunał zwraca uwagę, że okres ten jest dłuższy niż w przypadku zasobów własnych opartych na VAT i opartych na DNB, dla których wynosi cztery lata. Podobnie jest w przypadku okresu przechowywania dokumentacji poświadczającej⁽³⁸⁾. Ponieważ zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie mogą wydłużyć okres przedawnienia, zgłaszając zastrzeżenia, nowe zasoby własne oparte na CCCTB i odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych nie wiążą się z żadnym ryzykiem finansowym dla budżetu UE (zob. **załącznik I**).

33. Jako że dwa lata po przedstawieniu wniosków wciąż nie przyjęto dyrektyw w sprawie wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych i w sprawie CCCTB, będą one stopniowo wprowadzane najwcześniej kilka lat po rozpoczęciu nowych WRF. Udział zasobów własnych opartych na CCCTB ma wynieść średnio 6 % rocznego budżetu UE (12 mld euro) w okresie 2021–2027⁽³⁹⁾.

Zasoby własne oparte na EU ETS

34. W kontekście porozumienia paryskiego przyjętego w grudniu 2015 r. UE zobowiązała się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 40 % do 2030 r. (w porównaniu z poziomami emisji z 1990 r.). EU ETS stanowi jedno z zasadniczych narzędzi⁽⁴⁰⁾ osiągnięcia tych docelowych poziomów ograniczenia emisji. Za pośrednictwem ETS Unia wprowadziła ograniczenia ogólnego poziomu emisji pochodzących z niektórych sektorów dostaw energii, sektorów energochłonnych i z transportu lotniczego w obrębie EOG, a także utworzyła rynek handlu uprawnieniami do emisji, nakładając tym samym cenę na emisje dwutlenku węgla. System przewiduje ograniczenia (pułapy) emisji. Przedsiębiorstwa otrzymują lub kupują uprawnienia do emisji, którymi mogą następnie handlować. W **ramce 1** przedstawiono przegląd EU ETS⁽⁴¹⁾.

Ramka 1 – Przegląd EU ETS

EU ETS funkcjonuje w oparciu o zasadę systemu pułapów i handlu. Łączna ilość gazów cieplarnianych, które mogą zostać wyemitowane w danym okresie wieloletnim przez elektrownie, fabryki i inne zakłady objęte systemem, jest ograniczona pułapem ustalonym na szczeblu UE. W ramach tego pułapu przedsiębiorstwa otrzymują lub kupują uprawnienia do emisji, którymi mogą następnie handlować wedle uznania.

W okresie 2013–2020 pułap emisji z elektrowni i innych instalacji stałych zmniejsza się o 1,74 % rocznie. Począwszy od 2021 r. to roczne tempo obniżania pułapu emisji wyniesie 2,2 %.

Aukcje uprawnień do emisji zapewniają państwom członkowskim dochody – w latach 2013–2017 przyniosły im 21,3 mld euro. Zgodnie z dyrektywą w sprawie EU ETS co najmniej 50 % tych dochodów należy wykorzystywać do osiągnięcia celów związanych z klimatem. Zdaniem Komisji proporcja ta wynosi faktycznie ok. 80 %.

35. Proponowane nowe zasoby własne byłyby obliczane się przez zastosowanie stawki poboru wynoszącej 20 %⁽⁴²⁾ do przychodów z aukcji uprawnień do emisji, których wartość określono w oparciu o cenę rozliczeniową na aukcji i które rozdzielono między państwa członkowskie na podstawie poziomów emisji z lat 2005–2007⁽⁴³⁾. Ceny i wolumeny aukcyjne publikowane są codziennie przez stosowne platformy.

⁽³⁷⁾ Art. 13 ust. 4 wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady (COM(2018) 326 final).

⁽³⁸⁾ W przypadku zasobów własnych opartych na EU ETS i TZW okres przechowywania dokumentacji wynosi co najmniej trzy lata.

⁽³⁹⁾ Ze względu na ograniczenia dostępnych danych szacunki te opierają się na informacjach z 2012 r. i obejmują wszystkie wielonarodowe grupy przedsiębiorstw (w tym te nieprzekraczające progu przychodów, o którym mowa w pkt 28).

⁽⁴⁰⁾ Emisje z sektorów nienależących do zakresu EU ETS są objęte wiążącymi rocznymi celami dotyczącymi emisji gazów cieplarnianych ustalonymi na szczeblu państw członkowskich.

⁽⁴¹⁾ Trybunał opublikował już sprawozdanie w sprawie EU ETS (sprawozdanie specjalne nr 6/2015 pt. „Integralność unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji i jego wdrażanie”). Kolejne publikacje ukażą się wkrótce.

⁽⁴²⁾ Tyle wynosi jednolita stawka poboru określona we wniosku dotyczącym rozporządzenia Rady określającego środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej. Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej stanowi, że faktyczna stawka poboru nie może przekroczyć 30 %.

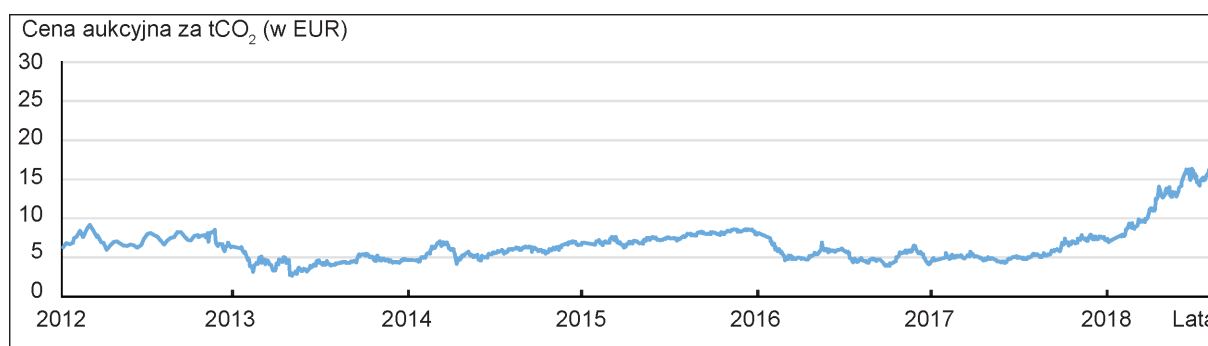
⁽⁴³⁾ Zob. art. 10 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE (dyrektywa w sprawie ETS) (Dz.U. L 275 z 25.10.2003, s. 32), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r. (Dz.U. L 76 z 19.3.2018, s. 3).

36. System EU ETS stanowi istotne narzędzie wdrażania unijnych strategii w dziedzinie klimatu i środowiska. Niemniej proponowane zasoby własne oparte na EU ETS nie zapewniają państwom członkowskim żadnych dodatkowych zachęt do ograniczania emisji gazów cieplarnianych.

37. Komisja szacuje, że udział zasobów własnych opartych na EU ETS wyniesie średnio 2 % rocznego budżetu UE (3 mld euro) w okresie 2021–2027. Jak przedstawiono na **wykresie 4**, cena rozliczeniowa uprawnień na aukcji charakteryzuje się dużą zmiennością⁽⁴⁴⁾. Niemniej zmienność ta nie zagraża stabilności budżetu, ponieważ zasoby własne oparte na ETS stanowią jedynie niewielką część dochodów UE.

Wykres 4

Ceny aukcyjne uprawnień do emisji w okresie od stycznia 2012 r. do września 2018 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie ogólnodostępnych informacji ze strony internetowej platformy aukcyjnej (www.eex.com).

Zasoby własne oparte na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych

38. Opakowania z tworzyw sztucznych stanowią ok. 60 % odpadów poużytkowych z tworzyw sztucznych w UE. Komisja zaproponowała poziom docelowy recyklingu wszystkich opakowań z tworzyw sztucznych w UE, który miałyby wynieść co najmniej 50 % do 2025 r. i ponad połowę do 2030 r. Ustanowiła ponadto cel, zgodnie z którym do 2030 r. wszystkie opakowania z tworzyw sztucznych wprowadzane do obrotu w UE mogłyby być ponownie użyte lub poddane recyklingowi⁽⁴⁵⁾.

39. Wkład poszczególnych państw członkowskich do budżetu UE w ramach proponowanej kategorii zasobów własnych będzie wprost proporcjonalny do ilości wytworzonych odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi. Zostanie obliczony przez zastosowanie do wspomnianej ilości stawki poboru w wysokości 0,80 euro za kilogram⁽⁴⁶⁾.

40. W **ramce 2** przedstawiono źródła i jakość danych wykorzystywanych przez Komisję do obliczenia zasobów własnych opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych.

⁽⁴⁴⁾ Zmiany dyrektywy w sprawie ETS wprowadziły mechanizmy, które zapewniają większą stabilność cen aukcyjnych. Ceny te zależą jednak od wyników aukcji.

⁽⁴⁵⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Europejska strategia na rzecz tworzyw sztucznych w gospodarce o obiegu zamkniętym” (COM(2018) 28 final z 16.1.2018), komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie monitorowania gospodarki o obiegu zamkniętym (COM(2018) 29 final z 16.1.2018).

⁽⁴⁶⁾ Tyle wynosi jednolita stawka poboru określona we wniosku dotyczącym rozporządzenia Rady określającego środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej. Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej stanowi, że faktyczna stawka poboru nie może przekroczyć 1 euro za kilogram.

Ramka 2 – Źródła i jakość danych dotyczących odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych

Dane dotyczące wytwarzania i recyklingu opakowań są już zgłaszane Komisji (Eurostat) zgodnie z art. 12 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 94/62/WE z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych⁽⁴⁷⁾.

Komisja wskazuje, że w przypadku niektórych państw członkowskich jakość danych dotyczących poddanych recyklingowi opakowań z tworzyw sztucznych wymaga poprawy. Poprawa ta ma zostać osiągnięta za sprawą nowego aktu prawnego w sprawie odpadów, wprowadzającego rygorystyczne i zharmonizowane zasady obliczania. Akt ten, zmieniający wspomnianą wyżej dyrektywę, przyjęto w maju 2018 r.⁽⁴⁸⁾. Zmiany do dyrektywy, wprowadzające rygorystyczne i zharmonizowane zasady obliczania, muszą zostać transponowane do prawa krajowego do lipca 2020 r.

41. Trybunał zwraca uwagę, że ze względu na poufność informacji statystycznych⁽⁴⁹⁾ nie jest w stanie ustalić pełnej ścieżki kontroli dokumentującej proces opracowywania danych statystycznych wykorzystywanych jako podstawa obliczeń tych zasobów własnych. Weryfikacja przez Komisję tego źródła dochodów ma zostać objęta wieloletnim procesem kontrolnym, podobnie jak w przypadku zasobów własnych opartych na DNB (zob. pkt 18).

42. Zasoby własne oparte na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych mają stanowić zachętę dla państw członkowskich do zwiększenia recyklingu tworzyw sztucznych. Taka zmiana nawyków może w dłuższym terminie doprowadzić do zmniejszenia podstawy obliczeń. Trybunał zwraca uwagę, że podobnie jak w przypadku zasobów własnych opartych na CCCTB okres przedawnienia nie został dostosowanych do okresów obowiązujących w odniesieniu do zasobów własnych opartych na VAT i DNB (zob. pkt 31 i 32 oraz **załącznik I**).

43. Komisja szacuje, że udział zasobów własnych opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych wyniesie średnio 4 % rocznego budżetu UE (7 mld euro) w okresie 2021–2027. W szacunkach tych zakłada się, że wszystkie państwa członkowskie osiągną poziomy docelowe recyklingu ustanowione w dyrektywach. Nie uwzględnia się w nich jednak ewentualnych zmian nawyków, o których wspomniano powyżej.

Stopniowa likwidacja korekt

44. W konkluzjach ze szczytu europejskiego w Fontainebleau w czerwcu 1984 r. stwierdzono, że państwa członkowskie, które ponoszą nadmierne obciążenie budżetowe w stosunku do ich względnej zamożności, mogą skorzystać z korekty. Od tamtej pory w systemie zasobów własnych uwzględniano pewne mechanizmy korekcyjne na korzyść określonych państw członkowskich. Sprawilo to, że system finansowania budżetu UE stał się bardziej skomplikowany i mniej przejrzysty. Trybunał ocenił już krytycznie ten stan rzeczy we wcześniejszych opiniach⁽⁵⁰⁾.

45. Stosowane obecnie korekty obejmują: rabat brytyjski⁽⁵¹⁾, „rabaty na finansowanie rabatu brytyjskiego” w przypadku Niemiec, Niderlandów, Austrii i Szwecji, ryczałtowe obniżki zasobów własnych opartych na DNB w przypadku Danii, Niderlandów, Austrii i Szwecji oraz obniżone stawki poboru VAT w przypadku Niemiec, Niderlandów i Szwecji.

46. Jedną ze zmian zaproponowanych przez Komisję w ramach reformy systemu finansowania UE jest stopniowa likwidacja wspomnianych korekt (z wyłączeniem rabatu brytyjskiego, lecz z uwzględnieniem „rabatu na finansowanie rabatu brytyjskiego”) w latach 2021–2025. Kwoty referencyjne dla wszystkich korekt dotyczących pięciu zainteresowanych państw członkowskich⁽⁵²⁾ zostaną ustalone w oparciu o obliczenia dla roku 2020 w ramach obecnego systemu (łącznie szacowana kwota wynosi 5,8 mld euro). Wszystkie korekty zostaną przekształcone w kwoty ryczałtowe, a następnie będą stopniowo zmniejszane (o 17 % rocznie).

⁽⁴⁷⁾ Dz.U. L 365 z 31.12.1994, s. 10.

⁽⁴⁸⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.U. L 150 z 14.6.2018, s. 141).

⁽⁴⁹⁾ Poufność informacji statystycznych oznacza „ochronę poufnych danych odnoszących się do każdej jednostki statystycznej, które zostały pozyskane bezpośrednio do celów statystycznych lub pośrednio ze źródeł administracyjnych lub innych, i rozumiana jest jako zakaz wykorzystywania uzyskanych danych do celów innych niż statystyczne oraz ich bezprawnego ujawnienia”. Zob. art. 2 ust. 1 lit. e) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 223/2009 z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie statystyki europejskiej oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE, Euratom) nr 1101/2008 w sprawie przekazywania do Urzędu Statystycznego Wspólnot Europejskich danych statystycznych objętych zasadą poufności, rozporządzenie Rady (WE) nr 322/97 w sprawie statystyk Wspólnoty oraz decyzję Rady 89/382/EWG, Euratom w sprawie ustanowienia Komitetu ds. Programów Statystycznych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 87 z 31.3.2009, s. 164).

⁽⁵⁰⁾ W opiniach nr 2/2012 i nr 2/2006 Trybunał wyraził zaniepokojenie stopniem złożoności i brakiem przejrzystości obecnego (i poprzedniego) systemu zasobów własnych, z których finansowany jest budżet UE.

⁽⁵¹⁾ Zgodnie z treścią wniosku rabat brytyjski będzie obowiązywał dopóty, dopóki Zjednoczone Królestwo będzie przekazywać wkłady do budżetu UE (tj. do 2020 r.).

⁽⁵²⁾ Dania, Niemcy, Niderlandy, Austria i Szwecja.

47. Komisja twierdzi, że zniesienie korekt w 2021 r. ze skutkiem natychmiastowym mogłoby spowodować gwałtowny wzrost wkładów tych państw członkowskich, które wcześniej z tych korekt korzystały. Trybunał uznaje stopniową likwidację korekt za pożądany krok w kierunku systemu, które będzie bardziej przejrzyste i mniej złożony niż obecny (zob. pkt 44 i 45). Wniosek Komisji przewiduje, że korekty zostaną ostatecznie zlikwidowane w 2026 r.

Zwiększenie pułapów zasobów własnych

48. Obecny pułap zasobów własnych w odniesieniu do środków na pokrycie płatności ustalono na 1,20 % sumy DNB wszystkich państw członkowskich, a w odniesieniu do środków na zobowiązania – na 1,26 %. Biorąc pod uwagę skutki wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE oraz włączenie Europejskiego Funduszu Rozwoju do budżetu UE, a także konieczność pokrycia zobowiązań finansowych związanych z pożyczkami i instrumentami finansowymi objętymi gwarancjami z budżetu UE Komisja zaproponowała podniesienie tych pułapów do odpowiednio 1,29 % i 1,35 % sumy DNB 27 państw członkowskich.

CZĘŚĆ TRZECIA: WNIOSKI I SUGEROWANE ZMIANY

49. Komisja zaproponowała wprowadzenie w przyszłym systemie finansowania UE następujących zmian w porównaniu z obecnym systemem: zmniejszenie udziału zasobów własnych opartych na DNB o 13 punktów procentowych, wprowadzenie „koszyka” nowych zasobów własnych (opartych na CCCTB, EU ETS i odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych), które łącznie stanowią będą 12 % dochodów UE, niewielkie zwiększenie udziału uproszczonych zasobów własnych opartych na VAT oraz zachowanie innych źródeł (TZW i innych dochodów) na ogólnie niezmiennym poziomie. Zaproponowała również stopniową likwidację istniejących korekt przynoszących korzyści określonym państwom członkowskim i podniesienie pułapów zasobów własnych.

50. W dokumencie Komisji otwierającym debatę na temat przyszłości finansów UE określono kluczowe zasady tej reformy przy uwzględnieniu zaleceń Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych. We wnioskach wzięto pod uwagę część z nich, ale nie wszystkie. Ponadto reforma wyeliminuje jedynie niektóre uchybienia, które Trybunał wskazał we wcześniejszych publikacjach na temat obecnego systemu zasobów własnych. Zdaniem Trybunału proponowany system finansowania UE pozostaje złożony.

51. Trybunał odnotowuje, że w ramach przygotowań do przedstawienia wniosku nie przeprowadzono kompleksowej, udokumentowanej oceny skutków ani jej nie udostępniono (zob. pkt 7).

52. W ramach przeprowadzonego przeglądu zreformowanego systemu Trybunał wykrył następujące kwestie:

- proponowane uproszczenie zasobów własnych opartych na VAT zasada się na założeniach dotyczących transakcji objętych stawką podstawową VAT, które nie są zgodne z niektórymi elementami obliczeń opisanymi przez Komisję (zob. pkt 22),
- jako że wdrożenie zasobów własnych opartych na CCCTB zależy od przyjęcia dyrektywy w sprawie przedmiotowego podatku przez Radę oraz transpozycji tego aktu do prawa krajowego w państwach członkowskich, nastąpi ono najwcześniej kilka lat po rozpoczęciu nowych WRF (zob. pkt 26, 27 i 33),
- system EU ETS stanowi istotne narzędzie wdrażania unijnych strategii w dziedzinie klimatu i środowiska. Proponowane zasoby własne oparte na EU ETS nie zapewniają jednak państwom członkowskim żadnych dodatkowych zachęt do ograniczania emisji gazów cieplarnianych. Ponadto zasoby te nie są stabilne ze względu na zmienność cen aukcyjnych uprawnień do emisji (zob. pkt 36 i 37),
- zasoby własne oparte na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych stanowią zachętę dla państw członkowskich do zwiększenia recyklingu tworzyw sztucznych. Jakość danych wykorzystywanych do obliczenia tych zasobów własnych musi jednak zostać poprawiona (zob. pkt 40 i 42),
- stopniowa likwidacja korekt stanowi krok naprzód na drodze do bardziej przejrzystego i mniej złożonego systemu. Wniosek Komisji przewiduje, że korekty zostaną zlikwidowane w 2026 r. (zob. pkt 47),
- jeśli chodzi o proponowane nowe zasoby własne, uprawnienia kontrolne Trybunału Obrachunkowego mogą podlegać ograniczeniom w odniesieniu do zasobów opartych na CCCTB i odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych. Może to niekorzystnie wpłynąć na możliwość poddania zasobów kontroli, a tym samym rozliczalność (zob. pkt 30 i 41).

Zalecenia zmierzające do udoskonalenia proponowanej reformy zasobów własnych

53. Trybunał zaleca, by organy ustawodawcze zwróciły się do Komisji o niezwłoczne podjęcie następujących działań:

Zalecenie 1: Dokonanie przeglądu przedstawionych wniosków ustawodawczych

Komisja powinna dokonać przeglądu wniosków ustawodawczych w zakresie, w jakim dotyczą one nowych zasobów własnych:

- a) zasobów własnych opartych na CCCTB – Komisja powinna ocenić z należytą starannością prawdopodobieństwo, że zasoby te zostaną wdrożone w następnych WRF, oraz konsekwencje wszelkich opóźnień;
- b) zasobów własnych opartych na EU ETS – Komisja powinna doprecyzować we wniosku, że zasoby te nie stwarzają dodatkowych zachęt dla państw członkowskich do ograniczania emisji gazów cieplarnianych. Powinna również ocenić oddziaływanie zmienności tego źródła dochodów;
- c) zasobów własnych opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych – Komisja powinna przeanalizować, w jaki sposób kwoty, które mają być pobierane w ramach tych zasobów, mogą zmniejszyć się ze względu na zmianę nawyków w gospodarstwach domowych i podmiotach gospodarczych.

Zalecenie 2: Ponowne rozważenie wniosku dotyczącego uproszczonych zasobów własnych opartych na VAT

Komisja powinna ponownie rozważyć wniosek dotyczący uproszczonych zasobów własnych opartych na VAT. Jeśli podejmie ostatecznie decyzję o utrzymaniu tego rozwiązania, mogłaby:

- doprecyzować, że proponowane uproszczenia nie oznaczają obliczania wkładów opartych na VAT na bazie podstaw opodatkowania objętych stawką podstawową,
- albo wprowadzić nowe źródło dochodów oparte wyłącznie na przychodach z tytułu VAT.

54. W **załączniku I** przedstawiono proponowane zmiany i uwagi do wniosków Komisji omówionych w części 1 i 2.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 9 października 2018 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

ZAŁĄCZNIK I

ZMIANY WE WNIOSKACH PROPONOWANE PRZEZ TRYBUNAŁ

Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (COM(2018) 325 final)

| Część aktu | Sugestia/proponowana zmiana | Uwagi |
|-----------------------|--|---|
| Umocowania | uwzględniając opinię Trybunału Obrachunkowego, | Ponieważ Parlament wystosował do Trybunału Obrachunkowego wniosek o wydanie opinii, należy umieścić takie odwołanie. |
| Art. 2 ust. 1 lit. b) | Komisja powinna skreślić wyrażenie „pobranych z tytułu dostaw podlegających opodatkowaniu stawką podstawową” i ponownie rozważyć brzmienie wniosku zgodnie z zaleceniem 2 . | Metoda zaproponowana przez Komisję nie pozwala wyodrębnić dostaw podlegających opodatkowaniu stawką podstawową (zob. pkt 22). |

Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie metod i procedury udostępniania zasobów własnych opartych na wspólnej skonsolidowanej podstawie opodatkowania osób prawnych, na unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji i na niepoddawanych recyklingowi odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych (COM(2018) 326 final)

| Część aktu | Sugestia/proponowana zmiana | Uwagi |
|--------------------------------|---|---|
| Art. 2 ust. 1 i art. 13 ust. 4 | Słowa „szóstego roku” należy zastąpić słowami „czwartego roku”. | Sześcioletni okres, w którym pozostawia się możliwość zmiany danych, może okazać się zbyt długi. Naraża to Komisję i państwa członkowskie na niepewność budżetową (zob. pkt 31, 32 i 42). Trybunał proponuje tę zmianę w celu dostosowania dwóch nowych zasobów własnych (opartych na CCCTB i odpadach opakowaniowych) do zasobów własnych opartych na DNB i VAT. |
| Art. 4 | — | Ze względu na czytelność tekstu przepis ten powinien stanowić część zmian do rozporządzenia (UE, Euratom) nr 609/2014 (zob. pkt 11 i 12). |

Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (EWG, Euratom) nr 1553/89 w sprawie ostatecznych jednolitych warunków poboru środków własnych pochodzących z podatku od wartości dodanej (COM(2018) 328 final)

| Część aktu | Sugestia/proponowana zmiana | Uwagi |
|---|--|---|
| Motywy 1, 2 i 3 Art. 1 pkt 2, 4, 6 i 7 | Komisja powinna skreślić wyrażenie „podstawowej stawki” i ponownie rozważyć brzmienie wniosku zgodnie z zaleceniem 2. | Metoda zaproponowana przez Komisję nie pozwala wyodrębnić dostaw podlegających opodatkowaniu stawką podstawową (zob. pkt 22). |

ZAŁĄCZNIK II

METODA OBLICZENIA PROPONOWANYCH NOWYCH ZASOBÓW WŁASNYCH OPARTYCH NA VAT

Obowiązujący system:

Metoda obliczania zasobów własnych opartych na VAT dla poszczególnych państw członkowskich bazuje na hipotetycznie ujednocionej podstawie VAT. Proces ujednociania ma zagwarantować, że decyzje danego państwa członkowskiego dotyczące proporcji stosowanych stawek VAT (w granicach określonych przepisami dyrektywy w sprawie VAT) nie wpływają na wielkość wkładu wpłacanego przez to państwo. W ramach tej złożonej metody za punkt wyjścia bierze się kwotę pobraną z tytułu VAT przez dane państwo członkowskie (przychody). Następnie, po zastosowaniu koniecznych korekt i kompensacji, dzieli się otrzymaną kwotę przez średnią ważoną stawkę. Tę stawkę ustala się w wyniku złożonej analizy statystycznej dotyczącej proporcji dostaw towarów i usług oraz stawek VAT w poszczególnych państwach członkowskich. Obliczoną w ten sposób hipotetycznie ujednocioną podstawę VAT mnoży się następnie przez ustaloną stawkę poboru, uzyskując w ten sposób kwotę wkładów poszczególnych państw członkowskich.

Metodę obliczania przedstawiono poniżej wzorem, który stosuje się do poszczególnych państw członkowskich:

$$\text{Zasoby własne oparte na VAT} = \frac{\text{Łączne przychody z tytułu VAT (dostosowane)}}{\text{Średnia ważona stawka}} \times \text{Stawka poboru}$$

Proponowany nowy system:

Ponieważ obliczanie średniej ważonej stawki jest procesem złożonym, Komisja proponuje zniesienie tego etapu i przyjęcie w to miejsce uproszczonego podejścia. Proponowany przez Komisję nowy system opiera się na transakcjach objętych stawką podstawową VAT, co oznacza, że wyłącza się usługi i towary objęte innymi stawkami.

Komisja przeanalizowała dane za lata 2011–2015 i ustaliła, że dostawy usług i towarów objętych stawką podstawową stanowiły średnio ok. 74 % ogółu transakcji. Udział ten wahał się od 46 % do 99 % w zależności od państwa członkowskiego. Komisja uznała, że udział w wysokości 45 % stanowi wspólny dla całej UE udział dostaw objętych stawką podstawową w ogóle transakcji.

Pierwszy etap proponowanej przez Komisję metody obliczeń polega na zastosowaniu tego współczynnika o wartości 45 % do łącznych przychodów z tytułu VAT uzyskiwanych przez poszczególne państwa członkowskie. Rozwiązanie to przyjęto ze względu na brak danych na temat dostaw w podziale na poszczególne stawki VAT. Komisja zakłada, że w wyniku tej operacji mnożenia otrzymuje się **przychody danego państwa członkowskiego z tytułu poboru stawki podstawowej**. Zdaniem Trybunału metoda ta nie opiera się na solidnych założeniach. Wynik mnożenia przez współczynnik 45 % nie wyklucza przychodów z tytułu poboru innych stawek VAT. Wynik ten przedstawia po prostu 45 % łącznych przychodów (45 % przychodów z tytułu dostaw objętych stawką podstawową oraz 45 % przychodów z tytułu dostaw objętych innymi stawkami). Nie jest on równy wysokości przychodów z tytułu poboru stawki podstawowej.

Drugi etap obliczeń polega na podzieleniu owych „przychodów z tytułu poboru stawki podstawowej” danego państwa członkowskiego przez obowiązującą w tym państwie podstawową stawkę VAT. Zdaniem Komisji uzyskuje się w ten sposób **podstawę opodatkowania objętą stawką podstawową**. Z powyższego wynika, że „podstawa opodatkowania objęta stawką podstawową” stanowi połączenie przychodów z tytułu poboru różnych stawek VAT podzielonych przez jedną stawkę podstawową. Ma zatem niewielką praktyczną wartość.

Wreszcie, Komisja proponuje zastosować stawkę poboru (1 % do maksymalnie 2 %) do podstawy opodatkowania objętej stawką podstawową.

Etapy te można podsumować za pomocą następującego wzoru:

$$\text{Zasoby własne oparte na VAT} = \frac{45\% \times \text{Łączne przychody z tytułu VAT}}{\text{Stawka podstawowa VAT}} \times \text{Stawka poboru}$$

Można dokonać czysto matematycznego przekształcenia tego wzoru w następujący sposób:

$$\text{Zasoby własne oparte na VAT} = \frac{\text{Łączne przychody z tytułu VAT}}{\text{Stawka podstawowa VAT}} \times 45\% \times \text{Stawka poboru}$$

Dokładnie ten sam wynik można otrzymać przez podzielenie przychodów z tytułu VAT przez stawkę podstawową i zastosowanie stawki poboru w wysokości 0,45 % (1 % z 45 %).

W związku z tym Trybunał stwierdza, że Komisja zastąpiła w obliczeniach złożoną średnią stawkę ważoną uproszczoną stawką podstawową. Niemniej założenia wykorzystywane przez Komisję do obliczenia uproszczonych wkładów opartych na VAT nie są zgodne z niektórymi elementami obliczeń opisanymi we wniosku.
