



Bruselj, 22.12.2021
COM(2021) 566 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Naslednja generacija virov lastnih sredstev za proračun EU

1. PRIPRAVE NA EVROPO PO PANDEMIJI COVID-19

Na začetku krize brez primere, ki jo je povzročil COVID-19, je EU hitro zagotovila močen skupni odziv. Komisija je 27. maja 2020 predstavila ambiciozen, inovativen in izjemen načrt za okrevanje, ki bi Unijo pospremil na pot trajnostnega in odpornega okrevanja. Z Instrumentom Evropske unije za okrevanje (v nadaljnjem besedilu: NextGenerationEU), ki ga je Svet ob podpori Evropskega parlamenta uradno odobril 14. decembra 2020¹, je bilo mobiliziranih do 750 milijard EUR² za odpravo gospodarske in socialne škode, ki jo je povzročila pandemija. Skupaj z dolgoročnim proračunom EU, tj. večletnim finančnim okvirom, je tako na voljo 1,8 bilijona EUR za izgradnjo Evrope po COVID-19.

Cilj NextGenerationEU je, da Evropa iz krize izide močnejša in odpornejša ter da se naša gospodarstva usmerijo na pot trajnostne rasti. V ta namen NextGenerationEU obravnava najbolj pereče izzive, s katerimi se soočamo kot Unija, pri čemer gre v prvi vrsti za dvojni zeleni in digitalni prehod. Prihodki, ustvarjeni z novimi viri lastnih sredstev, bodo prispevali k odplačevanju financiranja NextGenerationEU.

V sklepih Evropskega sveta z dne 21. julija 2020 je navedeno, da si bo Unija v prihodnjih letih „prizadevala za reformo sistema virov lastnih sredstev in uvedla nove vire lastnih sredstev“³. V poznejšem Medinstitucionalnem sporazumu z dne 16. decembra 2020⁴ so se Evropski parlament, Svet in Komisija dogovorili, da bo treba „[o]dplačevanje glavnice takih sredstev, uporabljenih za odhodke v okviru Instrumenta Evropske unije za okrevanje [(NextGenerationEU)], in pripadajočih dolgovanih obresti [...] financirati iz splošnega proračuna Unije, vključno z zadostnimi prihodki iz novih virov lastnih sredstev, uvedenih po letu 2021“⁵. Poleg tega so te tri institucije priznale pomen konteksta, v katerem je nastal Instrument Evropske unije za okrevanje, in navedle, da se zaradi odhodkov iz proračuna Unije, povezanih z odplačevanjem Instrumenta Evropske unije za okrevanje, ne bi smeli neupravičeno zmanjšati programski odhodki ali naložbeni instrumenti v okviru večletnega finančnega okvira. Nadalje so navedle, da je zaželeno tudi, da se za države članice ublaži povečanje lastnih sredstev iz naslova BND⁶. Komisija se je zavezala, da bo leta 2021 predlagala nove vire lastnih sredstev z namenom njihove uvedbe najpozneje 1. januarja 2023⁷.

¹ Uredba Sveta (EU) 2020/2094 z dne 14. decembra 2020 o vzpostavitvi Instrumenta Evropske unije za okrevanje v podporo okrevanju po krizi zaradi COVID-19 (UL L 433I, 22.12.2020, str. 23).

² Če ni navedeno drugače, so vsi zneski v tem dokumentu v cenah iz leta 2018.

³ Odstavek 145 sklepov Evropskega sveta (17. do 21. julij 2020).

⁴ Medinstitucionalni sporazum z dne 16. decembra 2020 med Evropskim parlamentom, Svetom Evropske unije in Evropsko komisijo o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju ter novih virih lastnih sredstev, vključno s časovnim načrtom za uvedbo novih virov lastnih sredstev (UL L 433 I, 22.12.2020, str. 28).

⁵ Točka D Medinstitucionalnega sporazuma določa: „Odplačevanje glavnice takih sredstev, uporabljenih za odhodke v okviru Instrumenta Evropske unije za okrevanje, in pripadajočih dolgovanih obresti bo treba financirati iz splošnega proračuna Unije, vključno z zadostnimi prihodki iz novih virov lastnih sredstev, uvedenih po letu 2021. Vse pripadajoče obveznosti bodo v celoti poravnane najpozneje do 31. decembra 2058“.

⁶ Preambula Medinstitucionalnega sporazuma, točka E.

⁷ Delovni program Komisije za leto 2021 (COM(2020) 690 final).

2. PREDLOGI KOMISIJE

2.1. Košarica novih virov lastnih sredstev

Komisija predlaga nadaljnjo vključitev prednostnih nalog politik EU v prihodkovno stran proračuna EU. Trgovanje z emisijami in mehanizem za ogljično prilagoditev na mejah sta instrumenta na ravni EU, ki služita skupnemu cilju zmanjšanja emisij toplogrednih plinov po najnižjih stroških z omejitvijo emisij in zagotavljanjem signala cene ogljika. Na ravni vključujočega okvira OECD/G20 za preprečevanje erozije davčne osnove in preusmerjanja dobička je 137 držav in jurisdikcij, ki predstavljajo več kot 90 % svetovnega BDP, 8. oktobra 2021 doseglo zgodovinski dogovor o „dvostebni rešitvi za reševanje davčnih izzivov, ki izhajajo iz digitalizacije gospodarstva“⁸. Na podlagi „prvega stebra“ tega dogovora se bo delež dobičkov največjih in najbolj dobičkonosnih multinacionalnih svetovnih podjetij prerazporedil v sodelujoče države po vsem svetu, s čimer se bo zagotovilo, da bodo ta podjetja plačala pravičen delež davka, ne glede na to, kje delujejo in ustvarjajo dobiček. Te pobude zahtevajo ukrepanje EU in so zato ustrezna osnova za vir lastnih sredstev EU.

Komisija predlaga spremembo sklepa o virih lastnih sredstev⁹, tako da se bo del prihodkov, ustvarjenih z zakonodajnim predlogoma, predloženima 14. julija 2021 glede mehanizma za ogljično prilagoditev na mejah¹⁰ in trgovanja z emisijami¹¹, stekal v proračun EU. Poleg tega Komisija na podlagi zgodovinskega dogovora, doseženega na ravni vključujočega okvira OECD/G20 za preprečevanje erozije davčne osnove in preusmerjanja dobička, predlaga vzpostavitev novega vira lastnih sredstev, ki bi temeljil na deležu preostalih dobičkov največjih in najbolj dobičkonosnih multinacionalnih podjetij, ki bodo prerazporejeni v države članice EU. Ta vir lastnih sredstev bi bil uveden, ko bi začeli veljati in se učinkovito uporabljati večstranska konvencija, izpogajana na ravni vključujočega okvira za preprečevanje erozije davčne osnove in preusmerjanja dobička, ter z njo povezana direktiva EU. Za uvedbo vseh novih virov lastnih sredstev bo treba sprejeti ustrezne sektorske predloge.

Komisija predlaga, da 25 % prihodkov, ustvarjenih s sistemom EU za trgovanje z emisijami, postane vir lastnih sredstev za proračun EU. Komisija je predlagala obsežen zakonodajni sveženj za nadaljnje zmanjšanje emisij toplogrednih plinov do leta 2030, da bi do leta 2050 dosegli podnebno nevtralnost. To vključuje zlasti krepitev obstoječega sistema EU za trgovanje z emisijami (ETS)¹² in njegovo razširitev na pomorski sektor, povečanje prodaje pravic za letalstvo na dražbi ter vzpostavitev novega sistema trgovanja z emisijami za stavbe in cestni promet. Medtem ko se prihodki od prodaje pravic do emisije na dražbi v okviru sedanjega sistema EU za trgovanje z emisijami v veliki meri stekajo v nacionalne proračune, Komisija predlaga, da se v

⁸ Izjava o dvostebni rešitvi za reševanje davčnih izzivov, ki izhajajo iz digitalizacije gospodarstva, projekt OECD/G20 za preprečevanje erozije davčne osnove in preusmerjanja dobička, 8. oktober 2021.

⁹ Sklep Sveta (EU, Euratom) 2020/2053 z dne 14. decembra 2020 o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije (UL L 424, 15.12.2020, str. 1).

¹⁰ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi mehanizma za ogljično prilagoditev na mejah (COM(2021) 564 final).

¹¹ Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2003/87/ES o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Uniji, Sklepa (EU) 2015/1814 o vzpostavitvi in delovanju rezerve za stabilnost trga za sistem Unije za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov ter Uredbe (EU) 2015/757 (COM(2021) 551 final).

¹² Direktiva 2003/87/ES o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v EU.

prihodnje del teh prihodkov steka v proračun EU. Vključeni bi bili tudi prihodki za pravice, ki so na voljo za prodajo na dražbi, vendar so se države članice z uporabo prožnosti, ki je vgrajena v sistem EU za trgovanje z emisijami¹³, odločile, da jih ne bodo prodale na dražbi. Pravice, ki jih Evropska investicijska banka proda na dražbi za financiranje sklada za inovacije in začetnih sredstev sklada za modernizacijo, so izključene s področja uporabe lastnih sredstev. Prihodki za proračun EU so ocenjeni na približno 9 milijard EUR na leto v obdobju 2023–2030, delež tega zneska pa se bo porabil za financiranje Socialnega sklada za podnebje.

Komisija poleg tega predlaga začasni solidarnostni mehanizem za prilagoditev, da se zagotovi pravičen prispevek lastnih sredstev iz naslova trgovanja z emisijami iz vseh držav članic. Zlasti se bosta do leta 2030 uporabljali zgornja in spodnja meja za prispevek k lastnim sredstvom EU iz naslova trgovanja z emisijami po ključu bruto nacionalnega dohodka. S tem se bo preprečilo, da bi nekatere države članice v obdobju prehoda na bolj trajnostna gospodarstva in družbe v proračun EU prispevale nesorazmerno glede na velikost svojega gospodarstva, ter zagotovilo, da je prispevek pravičen za vse države članice.

Komisija predlaga, da 75 % prihodkov, ustvarjenih z mehanizmom za ogljično prilagoditev na mejah, postane vir lastnih sredstev za proračun EU. Glavni cilj mehanizma za ogljično prilagoditev na mejah je podpreti zmanjšanje svetovnih emisij ogljika z obravnavanjem tveganja selitve virov CO₂. V okviru mehanizma bodo morali deklaranti pridobiti zadostno količino kuponov za pokritje emisij blaga, ki ga uvozijo. V skladu s predlogom uredbe o vzpostavitvi mehanizma za ogljično prilagoditev na mejah bi bile države članice odgovorne za zbiranje prihodkov od prodaje kuponov v okviru tega mehanizma. Prihodki za proračun EU so ocenjeni na približno 0,5 milijarde EUR na leto v obdobju 2023–2030¹⁴.

Komisija predlaga vir lastnih sredstev v višini 15 % deleža preostalih dobičkov največjih in najbolj dobičkonosnih multinacionalnih podjetij, ki se v skladu z dogovorom o reformi mednarodnega davčnega okvira prerazporedijo državam članicam EU. 137 držav, ki so članice vključujočega okvira OECD/G20 za preprečevanje erozije davčne osnove in preusmerjanja dobička, se je 8. oktobra 2021 dogovorilo o dvostebni rešitvi, ki predvideva prerazporeditev dobičkov multinacionalnih podjetij in določitev dejanske minimalne globalne davčne stopnje. „Prvi steber“ dogovora določa prerazporeditev deleža preostalih dobičkov največjih in najbolj dobičkonosnih multinacionalnih podjetij v jurisdikcije končnega trga, na katerem se blago ali storitve uporabljajo ali potrošijo. Delo na vidikih praktičnega izvajanja dogovora še ni zaključeno. Komisija se je v svojem delovnem programu za leto 2022 zavezala, da bo pripravila predlog direktive o izvajanju tega dogovora v skladu s pravom EU in zahtevami enotnega trga. Glede na predlog Komisije o virih lastnih sredstev bi države članice zagotovile nacionalni prispevek v proračun EU na podlagi deleža obdavčljivih dobičkov multinacionalnih podjetij, prerazporejenih v vsako državo članico v okviru

¹³ Odstopanje, ki omogoča zagotovitev brezplačnih pravic sektorju proizvodnje električne energije, ukinitve pravic v skladu z uredbo o porazdelitvi prizadevanj, dodatni diskrecijski prenos v sklad za modernizacijo.

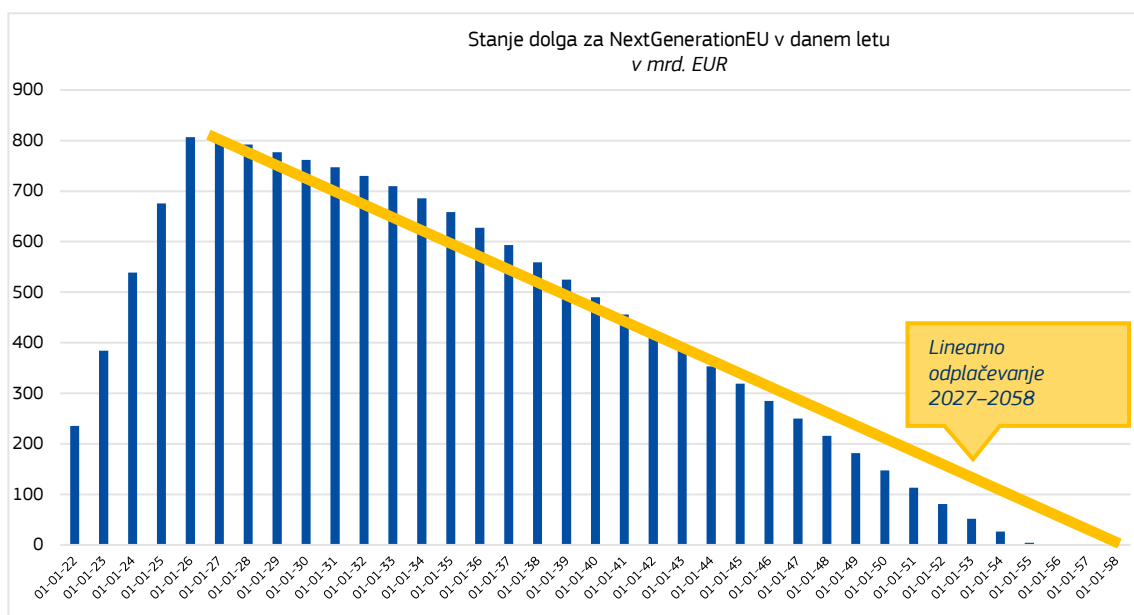
¹⁴ V skladu z Uredbo (EU) [XXX] Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi mehanizma za ogljično prilagoditev na mejah se za ta mehanizem ne pričakuje, da bo v prehodnem obdobju med letoma 2023 in 2025 ustvarjal prihodek.

prvega stebra dogovora. Če bo dogovor formaliziran, bi lahko prihodki za proračun EU znašali do 2,5–4 milijarde EUR na leto¹⁵.

2.2. Sprememba uredbe o večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027

Odplačevanje NextGenerationEU bo imelo stabilen in predvidljiv profil zmanjševanja obveznosti z ustreznimi določbami v večletnem finančnem okviru. Stalen tok prihodkov iz novih virov lastnih sredstev bi zagotovil predvidljivost in stabilnost odplačevanja. Da bi Komisija upoštevala možnost uporabe prihodkov iz novih virov lastnih sredstev za odplačevanje NextGenerationEU¹⁶, predlaga mehanizem za samodejno prilagoditev zgornjih mej večletnega finančnega okvira¹⁷ na podlagi zbranih zneskov iz novih virov lastnih sredstev¹⁸.

Graf 1 – Načrtovano zmanjšanje obveznosti za NextGenerationEU



Vir: Evropska komisija. Zneski so v tekočih cenah.

¹⁵ Natančnejšega zneska trenutno ni mogoče napovedati, saj razprave o nekaterih tehničnih podrobnostih izvajanja prvega stebra dogovora OECD/G20 še vedno potekajo. Navedeni razpon temelji na vrsti širokih predpostavk in ga ni mogoče natančneje količinsko opredeliti, med drugim zaradi omejitve podatkov v zvezi z morebitnimi podjetji, ki bi na podlagi dogovora dejansko prispevala k prerazporeditvi pravic do obdavčitve.

¹⁶ V odstavku 150 sklepov Evropskega sveta (od 17. do 21. julija 2020) je navedeno: „Prihodki iz teh novih virov lastnih sredstev, ki bodo uvedeni po letu 2021, se bodo uporabili za predčasno odplačilo posojil, najetih v okviru instrumenta „Next Generation EU“. Komisija naj zato v ustreznem času predlaga revizijo večletnega finančnega okvira.“

¹⁷ Kot je določeno v Uredbi Sveta (EU, Euratom) 2020/2093 z dne 17. decembra 2020 o določitvi večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027 (UL L 433I, 22.12.2020, str. 11).

¹⁸ Mehanizem za samodejno prilagoditev je omejen na 15 milijard EUR (v cenah iz leta 2018), kar ustreza letnemu povprečju 17,4 milijarde EUR (v tekočih cenah) za obdobje 2024–2027. Zneski, potrebni za odplačilo NextGenerationEU po letu 2027, bodo odvisni od dejanskega zneska posojil, najetih za financiranje nepovratne finančne podpore, ter od morebitnega odplačila teh posojil, izvedenega v sedanjem večletnem finančnem okviru.

Komisija je predlagala vzpostavitev Socialnega sklada za podnebje¹⁹, da bi ranljiva gospodarstva zaščitili pred dodatnim finančnim bremenom, ki bi ga povzročila uvedba novega sistema za trgovanje z emisijami v EU za stavbe in cestni promet. Finančna sredstva Sklada so sorazmerna z zneski, ki načeloma ustrezajo približno 25 % pričakovanih prihodkov, ustvarjenih zaradi vključitve stavb in cestnega prometa v področje trgovanja EU z emisijami. Ti dodatni odhodki niso bili predvideni v prvotnem predlogu Komisije za nov večletni finančni okvir. V ta namen Komisija predlaga, da se v ciljno usmerjeno spremembo uredbe o večletnem finančnem okviru vključi povečanje za razdelek 3 in ustrezno s tem povečanje zgornje meje za plačila, da bi se upoštevali dodatni odhodki za Sklad za obdobje 2025–2027.

Ključna prednost uporabe proračuna EU za obravnavanje socialnih učinkov novega sistema za trgovanje z emisijami je, da bodo za Socialni sklad za podnebje nato veljale določbe o nadzoru, ki že veljajo za splošni proračun. Bo pod nadzorom Računskega sodišča, Evropski parlament pa bo moral na priporočilo Sveta Komisiji podeliti razrešnico za njegovo delovanje. S tem bo poskrbljeno za odgovornost za odhodke in pridobljeno zagotovilo o kakovosti odhodkov Sklada.

3. NASLEDNJI KORAKI

Medinstitucionalni sporazum z dne 16. decembra 2020 določa, da bodo institucije sprejele potrebne ukrepe za olajšanje hitre odobritve okvira za nove vire lastnih sredstev. Svet se je zavezal, da bo o prvi košarici novih virov lastnih sredstev razpravljal do 1. julija 2022, da bi jih lahko uvedli do 1. januarja 2023. Poleg tega bo Komisija glede na zavezo iz Medinstitucionalnega sporazuma in potrebo po zagotovitvi ustreznega zneska novih virov lastnih sredstev za odplačilo Instrumenta Evropske unije za okrevanje **predstavila predlog za drugo košarico novih virov lastnih sredstev do konca leta 2023.**

V zvezi s tem bo Komisija, kot je ponovno poudarila v sporočilu o obdavčitvi podjetij za 21. stoletje²⁰ iz maja 2021, predlagala dodatne nove vire lastnih sredstev, ki bi lahko vključevali davek na finančne transakcije in vir lastnih sredstev, povezan s podjetniškim sektorjem. Ta drugi sveženj bo temeljil na predlogu „Podjetja v Evropi: okvir za obdavčitev dohodkov (BEFIT)“, ki naj bi bil predstavljen leta 2023.

Hiter dogovor o predlogih za spremembo sklepa o virih lastnih sredstev in uredbe o večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027 ter hitra odobritev spremenjenega sklepa o virih lastnih sredstev s strani držav članic v skladu z njihovimi ustavnimi zahtevami bi Uniji zagotovila sredstva za njene ambicije, tj. za podnebno nevtralno, digitalno, pravično, vključujočo in odporno družbo za vse evropske državljane in državljanke.

Komisija bo nenehno ocenjevala postopek sprejemanja, da bi lahko zagotovili ustrezne zneske za odplačilo Instrumenta Evropske unije za okrevanje.

¹⁹ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi Socialnega sklada za podnebje (COM(2021) 568 final).

²⁰ COM(2021) 251 final.