



Bruxelles, 22.12.2021.
COM(2021) 566 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

Sljedeća generacija vlastitih sredstava za proračun EU-a

1. PRIPREMA ZA EUROPU NAKON BOLESTI COVID-19

EU je na dosad nezapamćenu krizu uzrokovanu bolešću COVID-19 odgovorio brzo, složno i odlučno. Komisija je 27. svibnja 2020. predstavila ambiciozan, inovativan i izniman plan za održiv i stabilan oporavak Unije. Instrumentom Europske unije za oporavak (NextGenerationEU), koji je Vijeće službeno odobrilo 14. prosinca 2020.¹ uz potporu Europskog parlamenta, mobilizirat će se do 750 milijardi EUR² kako bi se ublažile gospodarske i socijalne posljedice pandemije. Zajedno s dugoročnim proračunom EU-a (odnosno, višegodišnjim financijskim okvirom), ukupno 1,8 bilijuna EUR namijenjeno je za obnovu Europe nakon pandemije bolesti COVID-19.

Cilj je instrumenta NextGenerationEU da iz krize izidemo jači i otporniji i naša gospodarstva usmjerimo prema održivom rastu. Stoga je taj instrument usmjeren na najhitnije izazove s kojima se suočavamo kao Unija, prije svega na zelenu i digitalnu tranziciju. Prihodi ostvareni novim vlastitim sredstvima pomoći će pri otplati financiranja instrumenta NextGenerationEU.

U zaključcima Europskog vijeća od 21. srpnja 2020. navodi se da će Unija tijekom predstojećih godina „raditi na reformi sustava vlastitih sredstava i uvesti nove izvore vlastitih sredstava”³. U skladu s dogovorom Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije u Međuinstitucijskom sporazumu od 16. prosinca 2020.⁴ „vraćanje glavnice takvih sredstava upotrijebljenih za rashode u okviru Instrumenta Europske unije za oporavak [NextGenerationEU] i pripadajućih dospjelih kamata trebat će se financirati iz općeg proračuna Unije, među ostalim dostatnim prihodima od novih vlastitih sredstava uvedenih nakon 2021.”⁵ Osim toga, tri institucije prepoznaju važnost Instrumenta Europske unije za oporavak i navode da rashodi iz proračuna Unije koji se odnose na otplatu sredstava prikupljenih za financiranja u okviru tog Instrumenta ne bi smjeli dovesti do neopravdanog smanjenja programskih rashoda ili investicijskih instrumenata u okviru višegodišnjeg financijskog okvira. Nadalje, smatraju i da je poželjno ublažiti povećanje vlastitih sredstava koja se temelje na BND-u država članica⁶. Komisija se obvezala 2021. iznijeti prijedlog novih vlastitih sredstava, koja bi se uvela najkasnije do 1. siječnja 2023.⁷

¹ Uredba Vijeća (EU) 2020/2094 od 14. prosinca 2020. o uspostavi Instrumenta Europske unije za oporavak radi potpore oporavku nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19, SL L 433I, 22.12.2020., str. 23.

² Svi iznosi u ovom dokumentu izraženi su u cijenama iz 2018., osim ako je drukčije navedeno.

³ Točka 145. zaključaka Europskog vijeća (17.–21. srpnja 2020.).

⁴ Međuinstitucijski sporazum od 16. prosinca 2020. između Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o proračunskoj disciplini, suradnji u proračunskim pitanjima i dobrom financijskom upravljanju te novim vlastitim sredstvima, uključujući plan za uvođenje novih vlastitih sredstava, SL L 433I, 22.12.2020., str. 28.

⁵ Prema točki D Međuinstitucijskog sporazuma „vraćanje glavnice takvih sredstava upotrijebljenih za rashode u okviru Instrumenta Europske unije za oporavak i pripadajućih dospjelih kamata trebat će se financirati iz općeg proračuna Unije, među ostalim dostatnim prihodima od novih vlastitih sredstava uvedenih nakon 2021. Sve povezane obveze u cijelosti će se otplatiti najkasnije do 31. prosinca 2058.”

⁶ Preambula, točka E Međuinstitucijskog sporazuma.

⁷ Program rada Komisije za 2021., COM(2020) 690 final.

2. KOMISIJINI PRIJEDLOZI

2.1. Paket novih vlastitih sredstava

Komisija predlaže dodatno povezivanje prioriteta politika EU-a s prihodovnom stranom proračuna EU-a. Trgovanje emisijama i mehanizam za prilagodbu emisija ugljika na granicama instrumenti su na razini EU-a koji služe zajedničkom cilju smanjenja emisija stakleničkih plinova uz najmanji trošak, ograničavanjem emisija i uvođenjem cjenovnog signala za ugljik. Povijesni sporazum u sklopu uključivog okvira OECD-a i skupine G20 za borbu protiv smanjenja porezne osnovice i premještanja dobiti (BEPS) o „rješenju s dva stupa za prevladavanje poreznih izazova koji proizlaze iz digitalizacije gospodarstva” od 8. listopada 2021.⁸ sklopilo je 137 zemalja i jurisdikcija u kojima se ostvaruje više od 90 % svjetskog BDP-a. U okviru prvog stupa tog sporazuma udio dobiti najvećih i najprofitabilnijih svjetskih multinacionalnih poduzeća preraspodijelit će se zemljama sudionicama u cijelom svijetu, čime će se osigurati da ta poduzeća plaćaju pošten iznos poreza bez obzira na to gdje posluju i ostvaruju dobit. Te inicijative zahtijevaju djelovanje EU-a i stoga su odgovarajuća osnova za vlastita sredstva EU-a.

Komisija predlaže izmjenu Odluke o vlastitim sredstvima⁹ kako bi se dio prihoda ostvarenih na temelju zakonodavnih prijedloga od 14. srpnja 2021. o mehanizmu za prilagodbu emisija ugljika na granicama¹⁰ i trgovanju emisijama¹¹ pripisao proračunu EU-a. Osim toga, na temelju povijesnog sporazuma u sklopu Uključivog okvira OECD-a i skupine G20 za borbu protiv smanjenja porezne osnovice i premještanja dobiti, Komisija predlaže uvođenje novih vlastitih sredstava koja se temelje na dijelu rezidualne dobiti najvećih i najprofitabilnijih multinacionalnih poduzeća koja će se preraspodijeliti državama članicama EU-a. Ta bi se vlastita sredstva uvela nakon stupanja na snagu i početka primjene multilateralne konvencije dogovorene u sklopu Uključivog okvira za borbu protiv smanjenja porezne osnovice i premještanje dobiti te povezane direktive EU-a. Za uvođenje svih novih vlastitih sredstava potrebno je donijeti odgovarajuće sektorske prijedloge.

Komisija predlaže da 25 % prihoda ostvarenih trgovanjem emisijama EU-a postanu vlastita sredstva proračuna EU-a. Komisija je predložila opsežan zakonodavni paket za dodatno smanjenje emisija stakleničkih plinova do 2030. s ciljem postizanja klimatske neutralnosti do 2050. To prije svega znači jačanje postojećeg sustava EU-a za trgovanje emisijama (ETS)¹² i njegovo proširenje na pomorski sektor, povećanje dražbovne prodaje emisijskih jedinica za zrakoplovstvo i uspostavu novog sustava trgovanja emisijama za zgrade i cestovni promet. Prihodi od dražbovne prodaje emisijskih jedinica u okviru sadašnjeg sustava EU-a za trgovanje emisijama u velikoj se

⁸ Izjava o rješenju s dva stupa za prevladavanje poreznih izazova koji proizlaze iz digitalizacije gospodarstva, Projekt OECD-a i skupine G20 za borbu protiv smanjenja porezne osnovice i premještanja dobiti, 8. listopada 2021.

⁹ Odluka Vijeća (EU, Euratom) 2020/2053 od 14. prosinca 2020. o sustavu vlastitih sredstava Europske unije, SL L 424, 15.12.2020., str. 1.

¹⁰ Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi mehanizma za prilagodbu emisija ugljika na granicama, COM(2021) 564 final.

¹¹ Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2003/87/EZ o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Unije, Odluke (EU) 2015/1814 o uspostavi i funkcioniranju rezerve za stabilnost tržišta za sustav trgovanja emisijama stakleničkih plinova Unije i Uredbe (EU) 2015/757, COM(2021) 551 final.

¹² Direktiva 2003/87/EZ o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Unije.

mjeri uplaćuju u nacionalne proračune, a Komisija predlaže da se ubuduće dio prihoda od trgovanja emisijama EU-a uplaćuje u proračun EU-a. To bi uključivalo i prihode od emisijskih jedinica dostupnih za prodaju na dražbi, ali za koje su države članice, koristeći se fleksibilnošću ugrađenom u sustav EU-a za trgovanje emisijama, odlučile da ih neće prodavati na dražbi¹³. Vlastita sredstva ne obuhvaćaju emisijske jedinice koje Europska investicijska banka prodaje na dražbi radi financiranja Inovacijskog fonda i početnog kapitala Fonda za modernizaciju. Procjenjuje se da će prihodi proračuna EU-a u razdoblju 2023.–2030. iznositi 9 milijardi EUR godišnje, a jednim njihovim dijelom omogućit će se financiranje Socijalnog fonda za klimatsku politiku.

Komisija uz to predlaže privremeni mehanizam za solidarnu prilagodbu kako bi se osigurao pošten doprinos svih država članica vlastitim sredstvima koja se temelje na trgovanju emisijama. Konkretno, do 2030. primjenjivat će se gornja i donja granica doprinosa vlastitim sredstvima koja se temelje na sustavu EU-a za trgovanje emisijama u odnosu na bruto nacionalni dohodak. Time će se izbjeći da neke države članice nerazmjerno doprinose proračunu EU-a u usporedbi s veličinom svojeg gospodarstva tijekom razdoblja prijelaza na održivija gospodarstva i društva i osigurati pravedan doprinos svih država članica.

Komisija predlaže da 75 % prihoda ostvarenih primjenom mehanizma za prilagodbu emisija ugljika na granicama postane vlastito sredstvo za proračun EU-a. Glavni je cilj mehanizma za prilagodbu emisija ugljika na granicama poduprijeti smanjenje globalnih emisija ugljika uklanjanjem rizika od istjecanja ugljika. U okviru primjene mehanizma deklaranti će morati pribaviti dovoljan broj certifikata kako bi pokrili emisije robe koju uvoze. U skladu s Prijedlogom uredbe o uspostavi mehanizma za prilagodbu ugljika na granicama, države članice bile bi zadužene za prikupljanje prihoda od prodaje certifikata mehanizma za prilagodbu ugljika na granicama. Procjenjuje se da će prihodi namijenjeni proračunu EU-a u razdoblju 2023.–2030. iznositi oko 0,5 milijardi EUR godišnje¹⁴.

Komisija predlaže uvođenje vlastitih sredstava u iznosu od 15 % rezidualne dobiti najvećih i najprofitabilnijih multinacionalnih poduzeća koja se preraspodjeljuje državama članicama EU-a na temelju sporazuma o reformi međunarodnog poreznog okvira. 137 zemalja članica Uključivog okvira OECD-a i skupine G20 za borbu protiv smanjenja porezne osnovice i premještanja dobiti postiglo je 8. listopada 2021. dogovor o rješenju s dva stupa o preraspodjeli dobiti multinacionalnih poduzeća i o minimalnoj efektivnoj globalnoj poreznoj stopi. Prvim stupom tog sporazuma predviđena je preraspodjela udjela rezidualne dobiti najvećih i najprofitabilnijih multinacionalnih poduzeća jurisdikcijama krajnjih tržišta u kojima se roba ili usluge upotrebljavaju ili troše. Praktični aspekti provedbe sporazuma još nisu dogovoreni. Komisija se u svojem programu rada za 2022. obvezala podnijeti prijedlog direktive o provedbi tog sporazuma u skladu s propisima EU-a i zahtjevima jedinstvenog tržišta. U skladu s prijedlogom Komisije o vlastitim sredstvima države članice uplaćivale bi nacionalni doprinos proračunu EU-a na temelju udjela oporezive dobiti multinacionalnih poduzeća

¹³ Odstupanje radi dodjele besplatnih emisijskih jedinica sektoru proizvodnje energije, poništenje emisijskih jedinica u skladu s Uredbom o raspodjeli tereta, dodatni diskrecijski prijenosi u Fond za modernizaciju.

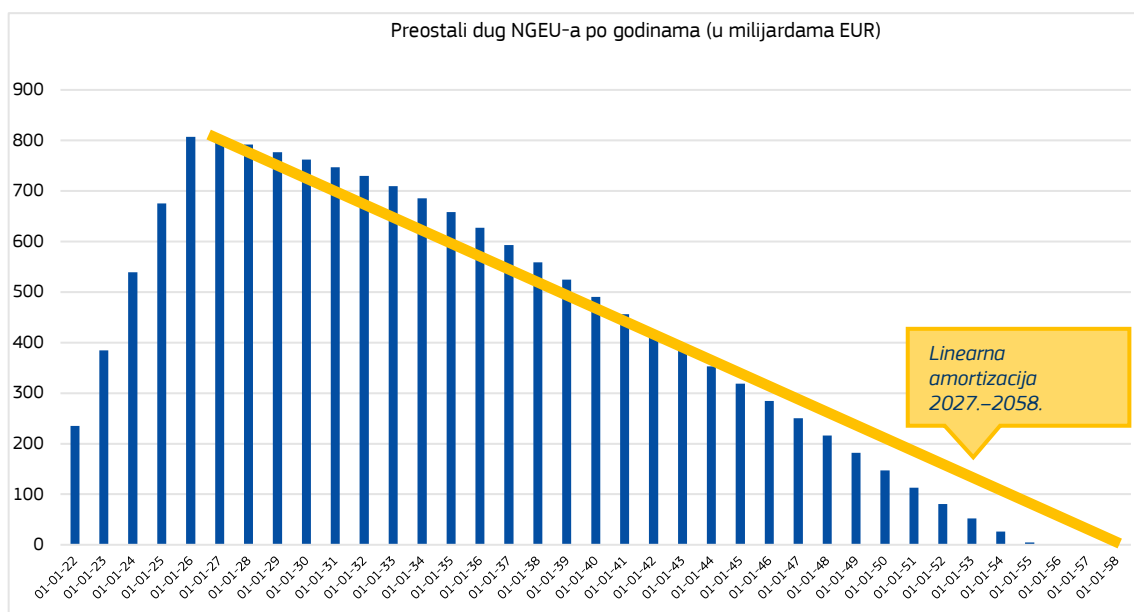
¹⁴ Ne očekuje se da će se mehanizmom za prilagodbu ugljika na granicama u prijelaznom razdoblju 2023.–2025. ostvariti prihodi, u skladu s Uredbom (EU) [XXX] Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi mehanizma za prilagodbu ugljika na granicama.

preraspodijeljene svakoj državi članici u okviru prvog stupa. Do dovršetka sporazuma prihodi namijenjeni proračunu EU-a mogli bi iznositi do 2,5–4 milijarde EUR godišnje¹⁵.

2.2. Izmjena Uredbe kojom se utvrđuje višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027.

Otplata instrumenta NextGenerationEU slijedit će stabilan i predvidljiv profil smanjenja obveza na temelju odgovarajućih odredbi višegodišnjeg financijskog okvira. Stabilnim dotokom prihoda od novih vlastitih sredstava osigurala bi se predvidljivost i stabilnost otplate. Kako bi uzela u obzir mogućnost da će prihodi od novih vlastitih sredstava omogućiti otplatu instrumenta NextGenerationEU¹⁶, Komisija predlaže mehanizam automatske prilagodbe gornjih granica višegodišnjeg financijskog okvira¹⁷ na temelju prikupljenih iznosa novih vlastitih sredstava¹⁸.

Slika 1. – Planirano smanjenje obveza u okviru instrumenta NextGenerationEU



Izvor: Europska komisija. Iznosi u tekućim cijenama.

Komisija je iznijela prijedlog o Socijalnom fondu za klimatsku politiku¹⁹ radi zaštite ranjivih kućanstava od dodatnog financijskog opterećenja povezanog s

¹⁵ U ovom trenutku nije moguće utvrditi precizniji iznos jer su rasprave o određenim tehničkim pojedinostima provedbe sporazuma OECD-a i skupine G20 o „prvom stupu” još u tijeku. Navedeni raspon temelji se na nizu općenitih pretpostavki i ne može se dodatno specificirati i zbog ograničenog pristupa podacima poduzeća koja bi u konačnici mogla biti doprinositelji u preraspodjeli prava oporezivanja na temelju sporazuma.

¹⁶ U skladu s točkom 150. Zaključaka Europskog vijeća (17.–21. srpnja 2020.) „prihodi od novih vlastitih sredstava uvedenih nakon 2021. upotrijebit će se za prijevremenu otplatu zajmova u okviru instrumenta NextGenerationEU. Komisija se poziva da pravodobno predloži reviziju VFO-a u tu svrhu.”

¹⁷ Kako je utvrđeno u Uredbi Vijeća (EU, Euratom) 2020/2093 od 17. prosinca 2020. kojom se utvrđuje višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027., SL L 433I, 22.12.2020., str. 11.

¹⁸ Gornja granica mehanizma automatske prilagodbe iznosi 15 milijardi EUR (u cijenama iz 2018.), što odgovara godišnjem prosjeku od 17,4 milijarde EUR (u tekućim cijenama) za razdoblje 2024.–2027. Iznosi potrebni za otplatu instrumenta NextGenerationEU nakon 2027. ovisit će o stvarnom iznosu zajmova za financiranje bespovratne potpore, kao i o svim otplatama tih zajmova u okviru tekućeg višegodišnjeg financijskog okvira.

¹⁹ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Socijalnog fonda za klimatsku politiku, COM(2021) 568 final.

uspostavom novog sustava trgovanja emisijama u EU-u za zgrade i cestovni promet. Financijska omotnica Fonda razmjerna je iznosima koji u načelu odgovaraju otprilike 25 % očekivanih prihoda od uključivanja zgrada i cestovnog prometa u sustav EU-a za trgovanje emisijama. Ti dodatni rashodi nisu bili predviđeni u Komisijinu početnom prijedlogu novog višegodišnjeg financijskog okvira. Stoga Komisija predlaže da se u ciljanu izmjenju Uredbe o višegodišnjem financijskom okviru uključi povećanje sredstava za naslov 3. i, u skladu s time, gornje granice za plaćanja kako bi se uzeli u obzir dodatni rashodi za Fondu u razdoblju 2025.–2027.

Ključna je prednost korištenja proračuna EU-a za ublažavanje socijalnih posljedica novog sustava trgovanja emisijama to da će se na Socijalni fond za klimatsku politiku primjenjivati kontrolne odredbe koje su već na snazi za opći proračun. Bit će pod nadzorom Revizorskog suda, a Europski bi parlament nakon preporuke Vijeća trebao Komisiji dati razrješnicu za njegovo funkcioniranje. Na taj će se način zajamčiti odgovornost za rashode Fonda i njihova kvaliteta.

3. SLJEDEĆI KORACI

Međuinstitucijskim sporazumom od 16. prosinca 2020. utvrđeno je da će institucije poduzeti potrebne korake za brzo odobrenje okvira za nova vlastita sredstva. Vijeće se obvezalo da će do 1. srpnja 2022. provesti raspravu o prvom paketu novih vlastitih sredstava s ciljem njihova uvođenja do 1. siječnja 2023. Osim toga, uzimajući u obzir obvezu iz Međuinstitucijskog sporazuma i potrebu da se osigura odgovarajući iznos novih vlastitih sredstava za otplatu Instrumenta Europske unije za oporavak, **Komisija će do kraja 2023. iznijeti prijedlog drugog paketa novih vlastitih sredstava.**

Komisija će u tom kontekstu, kako se ističe u „Komunikaciji o oporezivanju poslovanja za 21. stoljeće” iz svibnja 2021.²⁰, predložiti dodatna nova vlastita sredstva, koja bi mogla uključivati porez na financijske transakcije i vlastita sredstva povezana s korporativnim sektorom. Taj drugi paket temeljit će se na prijedlogu „Poslovanje u Europi: okvir za oporezivanje dobiti (BEFIT)”, koji je predviđen za 2023.

Brzim dogovorom o prijedlozima o izmjeni Odluke o vlastitim sredstvima i Uredbe o utvrđivanju višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021.–2027. te brzim odobrenjem izmijenjene Odluke o vlastitim sredstvima od strane država članica, u skladu s njihovim ustavnim odredbama, Unija bi osigurala sredstva za ostvarenje svojih ambicija – klimatski neutralnog, digitalnog, pravednog, uključivog i otpornog društva za sve Europljane.

Komisija će kontinuirano pratiti postupak donošenja kako bi osigurala odgovarajuće iznose za otplatu Instrumenta Europske unije za oporavak.

²⁰ COM(2021) 251 final.