



V Bruselu dne 22.12.2021
COM(2021) 566 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

Nová generace vlastních zdrojů pro rozpočet EU

1. PŘÍPRAVA NA EVROPU PO KORONAVIROVÉ PANDEMII

Na začátku bezprecedentní koronavirové krize EU rychle spojila síly a přišla s důraznou reakcí. Dne 27. května 2020 předložila Komise mimořádný ambiciózní, inovativní plán, jehož cílem je nasměrovat Unii na cestu k udržitelnému a odolnému oživení. Nástroj Evropské unie na podporu oživení (NextGenerationEU), který byl dne 14. prosince 2020 formálně schválen Radou s podporou Evropského parlamentu¹, mobilizuje až 750 miliard EUR² na řešení hospodářských a sociálních škod způsobených pandemií. Společně s dlouhodobým rozpočtem EU, tj. víceletým finančním rámcem, je na pomoc Evropě po pandemii přiděleno celkem 1,8 bilionu EUR.

Cílem nástroje NextGenerationEU je vyjít z krize silnější a odolnější a nasměrovat naše ekonomiky na cestu udržitelného růstu. Za tímto účelem se nástroj zabývá nejnaléhavějšími výzvami, s nimiž se jako Unie potýkáme, a to zejména souběžnou ekologickou a digitální transformací. S financováním nástroje NextGenerationEU pomohou příjmy z nových vlastních zdrojů.

Evropská rada ve svých závěrech ze dne 21. července 2020 uvádí, že Unie bude v nadcházejících letech „pracovat na reformě systému vlastních zdrojů a zavede nové vlastní zdroje“³. V následné interinstitucionální dohodě ze dne 16. prosince 2020⁴ se Evropský parlament, Rada a Komise dohodly, že „splacení jistiny těchto prostředků, jež mají být použity na výdaje v rámci Nástroje Evropské unie na podporu oživení, a související splatné úroky budou muset být financovány ze souhrnného rozpočtu Unie, včetně dostatečných prostředků z nových vlastních zdrojů zavedených po roce 2021“⁵. Kromě toho všechny tři orgány uznávají význam kontextu nástroje Evropské unie na podporu oživení a uvádějí, že výdaje z rozpočtu Unie související se splacením tohoto nástroje by neměly vést k nepřiměřenému snížení výdajů na programy nebo investičních nástrojů v rámci víceletého finančního rámce. Dále uvádějí, že je rovněž žádoucí zmírnit zvýšení vlastního zdroje založeného na HND pro členské státy⁶. Komise se zavázala, že v roce 2021 navrhne nové vlastní zdroje, aby mohly být zavedeny nejpozději do 1. ledna 2023⁷.

¹ Nařízení Rady (EU) 2020/2094 ze dne 14. prosince 2020, kterým se zřizuje nástroj Evropské unie na podporu oživení, jehož účelem je podpořit oživení po krizi COVID-19 (Úř. věst. L 433I, 22.12.2020, s. 23).

² Není-li uvedeno jinak, všechny částky v tomto dokumentu jsou vyjádřeny v cenách roku 2018.

³ Bod 145 závěrů Evropské rady (17.–21. července 2020).

⁴ Interinstitucionální dohoda ze dne 16. prosince 2020 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o rozpočtové kázní, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení, jakož i o nových vlastních zdrojích, včetně plánu zavádění nových vlastních zdrojů (Úř. věst. L 433I, 22.12.2020, s. 28).

⁵ Bod D interinstitucionální dohody stanoví, že „splacení jistiny těchto prostředků, jež mají být použity na výdaje v rámci Nástroje Evropské unie na podporu oživení, a související splatné úroky budou muset být financovány ze souhrnného rozpočtu Unie, včetně dostatečných prostředků z nových vlastních zdrojů zavedených po roce 2021. Všechny související závazky budou plně splaceny nejpozději do 31. prosince 2058.“

⁶ Preambule, bod E interinstitucionální dohody.

⁷ Pracovní program Komise na rok 2021 (COM(2020) 690 final).

2. NÁVRHY KOMISE

2.1. Soubor nových vlastních zdrojů

Komise navrhuje dále začlenit politické priority EU do příjmové strany unijního rozpočtu. Celounijními nástroji, které slouží společnému cíli, jímž je snížení emisí skleníkových plynů za co nejnižších nákladů, a to omezením emisí a poskytnutím signálu o ceně uhlíku, jsou obchodování s emisemi a mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích. Historicky významná dohoda OECD/G20 o inkluzivním rámci pro řešení eroze základu daně a přesouvání zisku (BEPS), která předpokládá „dvoupilířový systém řešení daňových problémů vyplývajících z digitalizace hospodářství“, ze dne 8. října 2021⁸ zahrnuje 137 zemí a jurisdikcí představujících více než 90 % celosvětového HDP. „Pilíř 1“ této dohody přerozdělí část zisků z největších a nejziskovějších nadnárodních podniků do zúčastněných zemí na celém světě a zajistí, aby tyto podniky platily spravedlivý podíl daní bez ohledu na to, kde působí a vytvářejí zisk. Tyto iniciativy vyžadují opatření na úrovni EU, a proto představují vhodný základ pro vlastní zdroje EU.

Komise navrhuje změnit rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů⁹ tak, aby část příjmů generovaných legislativními návrhy předloženými dne 14. července 2021 o mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích¹⁰ a obchodování s emisemi¹¹ připadla do rozpočtu EU. Kromě toho Komise na základě historické dohody OECD/G20 o inkluzivním rámci pro řešení eroze základu daně a přesouvání zisku navrhuje vytvořit nový vlastní zdroj založený na podílu zbytkových zisků největších a nejziskovějších nadnárodních podniků, který bude přerozdělen členským státům EU. Tento vlastní zdroj by byl zaveden, jakmile by byly v platnosti a účinně uplatňovány vícestranná úmluva vyjednaná inkluzivním rámcem pro řešení eroze základu daně a přesouvání zisku a související směrnice EU. Zavedení všech nových vlastních zdrojů bude vyžadovat přijetí příslušných odvětvových návrhů.

Komise navrhuje, aby se 25 % příjmů z obchodování s emisemi v EU stalo vlastním zdrojem pro rozpočet EU. Komise navrhla rozsáhlý legislativní balíček k dalšímu snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 s cílem dosáhnout do roku 2050 klimatické neutrality. To zahrnuje zejména posílení stávajícího systému EU pro obchodování s emisemi (ETS)¹² a jeho rozšíření na námořní odvětví, zvýšení podílu povolenek pro letectví prodávaných prostřednictvím dražby a zavedení nového systému obchodování s emisemi pro stavebnictví a silniční dopravu. Zatímco příjmy z dražeb emisních povolenek v rámci stávajícího systému EU pro obchodování s emisemi plynou z velké části do vnitrostátních rozpočtů, Komise navrhuje, aby v budoucnu část těchto příjmů připadala do rozpočtu EU. To by se týkalo rovněž výnosů z povolenek, které jsou k dispozici pro dražbu, ale členské státy se rozhodly je nedražít s využitím flexibility

⁸ Prohlášení o dvoupilířovém systému pro řešení daňových problémů vyplývajících z digitalizace hospodářství, projekt OECD/G20 týkající se eroze základu daně a přesouvání zisku, 8. října 2021.

⁹ Rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2020/2053 ze dne 14. prosince 2020 o systému vlastních zdrojů Evropské unie (Úř. věst. L 424, 15.12.2020, s. 1).

¹⁰ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zavádí mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích (COM(2021) 564 final).

¹¹ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii, rozhodnutí (EU) 2015/1814 o vytvoření a uplatňování rezervy tržní stability pro systém Unie pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a nařízení (EU) 2015/757 (COM(2021) 551 final).

¹² Směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v EU.

zavedené systémem EU pro obchodování s emisemi¹³. Povolenky dražené Evropskou investiční bankou za účelem financování Inovačního fondu a počáteční dotace Modernizačního fondu jsou z oblasti působnosti vlastního zdroje vyloučeny. Příjmy do rozpočtu EU se v období 2023–2030 odhadují na přibližně 9 miliard EUR ročně, přičemž část těchto příjmů umožní financování Sociálního fondu pro klimatická opatření.

Komise dále navrhuje dočasný solidární mechanismus úpravy s cílem zajistit spravedlivý příspěvek všech členských států k vlastním zdrojům založeným na obchodování s emisemi. Konkrétně se do roku 2030 bude používat horní a dolní hranice příspěvku vlastního zdroje EU pro obchodování s emisemi podle klíče hrubého národního důchodu. Tím se zabrání tomu, aby během období přechodu k udržitelnější ekonomice a společnosti některé členské státy přispívaly do rozpočtu EU neúměrně ve srovnání s velikostí jejich hospodářství, a zajistí se spravedlivý příspěvek od všech.

Komise navrhuje, aby se 75 % příjmů z mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích stalo vlastním zdrojem pro rozpočet EU. Hlavním cílem mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích je podpořit snižování celosvětových emisí uhlíku omezením rizika úniku uhlíku. V rámci tohoto mechanismu budou deklaranti povinni získat dostatečné množství osvědčení na pokrytí emisí svého dováženého zboží. Podle návrhu nařízení, kterým se mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích zavádí, by členské státy byly odpovědné za výběr výnosů z prodeje certifikátů mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích. Příjmy do rozpočtu EU se v období 2023–2030 odhadují na přibližně 0,5 miliardy EUR ročně¹⁴.

Komise navrhuje vlastní zdroj ve výši 15 % podílu zbytkových zisků největších a nejziskovějších nadnárodních podniků, který bude na základě dohody o reformě mezinárodního daňového rámce přerozdělen členským státům EU. Dne 8. října 2021 se 137 zemí, které jsou členy inkluzivního rámce OECD/G20 pro řešení eroze základu daně a přesouvání zisku, dohodlo na dvoupilířovém systému pro přerozdělování zisků nadnárodních společností a na globální minimální efektivní daňové sazbu. „Pilíř 1“ dohody stanoví přerozdělení podílu zbytkových zisků největších a nejziskovějších nadnárodních podniků jurisdikcím koncových trhů, kde jsou zboží nebo služby používány nebo spotřebovávány. Aspekty praktického provádění dohody jsou stále ještě v procesu finalizace. Komise se ve svém pracovním programu na rok 2022 zavázala předložit návrh směrnice, kterou bude dohoda uvedena v účinnost v souladu s právem EU a s požadavky jednotného trhu. Podle návrhu Komise týkajícího se vlastních zdrojů by členské státy poskytovaly vnitrostátní příspěvek do rozpočtu EU na základě podílu zdanitelných zisků nadnárodních společností přerozdělených jednotlivým členským státům v rámci pilíře 1. Do dokončení dohody by příjmy rozpočtu EU mohly dosáhnout 2,5–4 miliard EUR ročně¹⁵.

¹³ Výjimka poskytovat bezplatné povolenky odvětví výroby energie, rušení povolenek podle nařízení o „sdílení úsilí“, další diskreční převody do Modernizačního fondu.

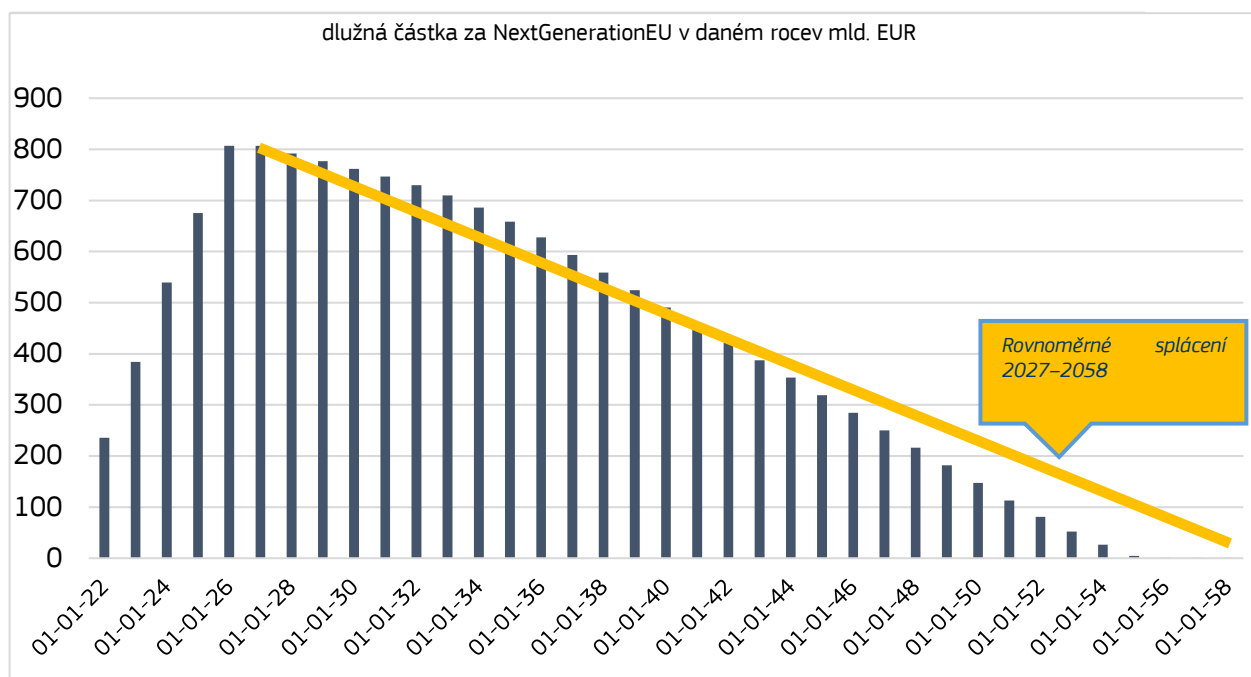
¹⁴ Neočekává se, že by mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích generoval v přechodném období 2023–2025 příjmy v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) [XXX], kterým se zavádí mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích.

¹⁵ Vzhledem k tomu, že stále probíhají jednání o některých technických prováděcích podrobnostech „pilíře 1“ dohody OECD/G20, nelze v současnosti ještě určit přesnější sumu. Uvedené rozpětí je založeno na řadě hrubých předpokladů a nelze je dále upřesnit také z důvodu omezeného přístupu k údajům potenciálních společností, jichž se může v konečném důsledku přerozdělení zdaňovacích pravomocí podle dohody také týkat.

2.2. Změna nařízení, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021–2027

Splácení nástroje NextGenerationEU bude dodržovat stabilní a předvídatelný průběh snižování závazků prostřednictvím vhodných ustanovení víceletého finančního rámce. Stabilní příliv příjmů z nových vlastních zdrojů by zajistil předvídatelnost a stabilitu splácení. S cílem zohlednit, jak mohou výnosy z nových vlastních zdrojů umožnit splácení nástroje NextGenerationEU¹⁶, proto Komise navrhuje mechanismus automatické úpravy stropů víceletého finančního rámce¹⁷ na základě vybraných částek nových vlastních zdrojů¹⁸.

Graf 1 – Plánované splácení závazků v rámci NextGenerationEU



Zdroj: Evropská komise. Částky v běžných cenách.

Komise předložila návrh na zřízení Sociálního fondu pro klimatická opatření¹⁹ na ochranu zranitelných domácností před dodatečnou finanční zátěží plynoucí ze zřízení nového systému EU pro obchodování s emisemi pro stavebnictví a silniční dopravu. Finanční krytí fondu je úměrné částkám, které v zásadě odpovídají přibližně 25 % očekávaných příjmů ze začlenění stavebnictví a silniční dopravy do oblasti obchodování s emisemi v EU. S těmito dodatečnými výdaji se v původním návrhu

¹⁶ V souladu s bodem 150 závěrů Evropské rady (17.–21. července 2020), v němž se uvádí, že „prostředky získané z nových vlastních zdrojů zavedených po roce 2021 budou použity na předčasné splácení výpůjček v rámci nástroje Next Generation EU. Komise se vyzývá, aby v patřičnou dobu navrhla revizi VFR za tímto účelem“.

¹⁷ Nařízení Rady (EU, Euratom) 2020/2093 ze dne 17. prosince 2020, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021–2027 (Úř. věst. L 433I, 22.12.2020, s. 11).

¹⁸ Mechanismus automatické úpravy je omezen na 15 miliard EUR (v cenách roku 2018), což odpovídá ročnímu průměru 17,4 miliardy EUR (v běžných cenách) za období 2024–2027. Částky potřebné ke splácení nástroje NextGenerationEU po roce 2027 budou záviset na skutečné výši výpůjček na financování nevratné podpory, jakož i na splácení těchto výpůjček v rámci stávajícího víceletého finančního rámce.

¹⁹ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Sociální fond pro klimatická opatření (COM(2021) 568 final).

Komise na nový víceletý finanční rámec nepočítalo. Komise proto s cílem zohlednit dodatečné výdaje fondu na období 2025–2027 navrhuje zahrnout do cílené změny nařízení o víceletém finančním rámci zvýšení stropu okruhu 3 a odpovídajícím způsobem i stropu plateb.

Klíčovou výhodou řešení sociálních dopadů nového systému obchodování s emisemi prostřednictvím rozpočtu EU je, že se Sociální fond pro klimatická opatření poté bude spoléhat na již zavedená kontrolní ustanovení pro souhrnný rozpočet. Bude pod dohledem Účetního dvora a po doporučení Rady bude muset Evropský parlament udělit Komisi absolutorium za jeho fungování. Tím se zajistí odpovědnost za výdaje fondu a poskytne ujištění o jejich kvalitě.

3. DALŠÍ KROKY

Interinstitucionální dohoda ze dne 16. prosince 2020 stanoví, že orgány přijmou nezbytná opatření k usnadnění rychlého schválení rámce pro nové vlastní zdroje. Rada se zavázala, že do 1. července 2022 projedná první soubor nových vlastních zdrojů s cílem zavést je do 1. ledna 2023. S ohledem na závazek přijatý v interinstitucionální dohodě a na potřebu předložit odpovídající částku nových vlastních zdrojů na splacení Nástroje Evropské unie na podporu oživení **předloží Komise do konce roku 2023 návrh druhého souboru nových vlastních zdrojů.**

Jak je v této souvislosti opakovaně uvedeno ve sdělení s názvem „Zdanění podniků pro 21. století“²⁰ z května 2021, Komise navrhne další nové vlastní zdroje, které by mohly zahrnovat daň z finančních transakcí a vlastní zdroj spojený s podnikovým sektorem. Tento druhý balíček bude vycházet z návrhu „Podnikání v Evropě: rámec pro zdanění příjmů (BEFIT) plánovaného na rok 2023.

Rychlá dohoda o návrzích pozměňujících rozhodnutí o vlastních zdrojích a nařízení, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021–2027, jakož i rychlé schválení pozměněného rozhodnutí o vlastních zdrojích členskými státy v souladu s jejich příslušnými ústavními požadavky by Unii poskytlo prostředky pro splnění jejích ambicí – dosažení klimaticky neutrální, digitální, spravedlivé, inkluzivní a odolné společnosti pro všechny Evropany.

Komise bude průběžně posuzovat proces přijímání, aby zajistila odpovídající částky na splacení Nástroje Evropské unie na podporu oživení.

²⁰ COM(2021) 251 final.