



V Bruseli 22. 12. 2021
COM(2021) 566 final

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU
HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV**

Nová generácia vlastných zdrojov pre rozpočet EÚ

1. PRÍPRAVA NA EURÓPU PO PANDÉMII COVID-19

Po vypuknutí bezprecedentnej krízy spôsobenej ochorením COVID-19 prišla EÚ okamžite s rúznou spoločnou odpoveďou Komisia predložila 27. mája 2020 ambiciózny, inovačný a výnimočný plán, ktorý má Úniu nasmerovať na cestu udržateľnej a odolnej obnovy. Z Nástroja Európskej únie na obnovu (NextGenerationEU), ktorý Rada s podporou Európskeho parlamentu formálne schvára 14. decembra 2020¹, sa budú mobilizovať finančné prostriedky až do výšky 750 mld. EUR², ktoré budú určené na nápravu hospodárskych a sociálnych škôd spôsobených pandémiou. Spolu s viacročným finančným rámcom, ktorý je dlhodobým rozpočtom EÚ, tak pôjde na obnovu Európy po pandémii COVID-19 celkom 1,8 bln. EUR.

Cieľom nástroja NextGenerationEU je zaistiť, aby sme vyšli z tejto krízy silnejší a odolnejší, a nasmerovať naše hospodárstvo na cestu udržateľného rastu. V snahe dosiahnuť tento cieľ reaguje nástroj NextGenerationEU na najpálčivejšie výzvy, ktorým ako Únia čelíme, a to najmä na súbežnú zelenú a digitálnu transformáciu. K splácaniu financovania nástroja NextGenerationEU prispievajú príjmy pochádzajúce z nových vlastných zdrojov.

V záveroch Európskej rady z 21. júla 2020 sa uvádza, že Únia bude v nadchádzajúcich rokoch „pracovať na reforme systému vlastných zdrojov a na zavedení nových vlastných zdrojov“.³ V následnej medziinštitucionálnej dohode zo 16. decembra 2020⁴ Európsky parlament, Rada a Komisia odsúhlasili, že „splácanie istiny takýchto finančných prostriedkov, ktoré sa majú použiť na výdavky v rámci Nástroja Európskej únie na obnovu, a súvisiaceho splatného úroku sa bude musieť financovať zo všeobecného rozpočtu Únie vrátane dostatočných výnosov z nových vlastných zdrojov zavedených po roku 2021“⁵. Tieto tri inštitúcie si okrem toho uvedomujú dôležitosť kontextu Nástroja Európskej únie na obnovu, pričom v tejto súvislosti uvádzajú, že výdavky z rozpočtu Únie súvisiace so splácaním Nástroja Európskej únie na obnovu by nemali viesť k neprimeranému obmedzeniu výdavkov na programy alebo investičných nástrojov v rámci viacročného finančného rámca. Okrem toho je podľa nich žiaduce, aby sa pre členské štáty zmiernilo zvýšenie vlastného zdroja založeného na HND⁶. Komisia za zaviazala, že v roku 2021 navrhne nové vlastné zdroje s cieľom zaviesť ich najneskôr do 1. januára 2023⁷.

¹ Nariadenie Rady (EÚ) 2020/2094 zo 14. decembra 2020, ktorým sa zriaďuje Nástroj Európskej únie na obnovu s cieľom podporiť obnovu po kríze COVID-19 (Ú. v. EÚ L 433I, 22.12.2020, s. 23).

² Všetky sumy v tomto dokumente sú v cenách roku 2018, pokiaľ nie je uvedené inak.

³Bod 145 záverov Európskej rady zo 17. až 21. júla 2020.

⁴Medziinštitucionálna dohoda zo 16. decembra 2020 medzi Európskym parlamentom, Radou Európskej únie a Európskou komisiou o rozpočtovej disciplíne, spolupráci v rozpočtových záležitostiach a správnom finančnom riadení, ako aj o nových vlastných zdrojoch vrátane plánu na zavedenie nových vlastných zdrojov (Ú. v. EÚ L 433I, 22.12.2020, s. 28).

⁵V bode D medziinštitucionálnej dohody sa uvádza, že „splácanie istiny takýchto finančných prostriedkov, ktoré sa majú použiť na výdavky v rámci Nástroja Európskej únie na obnovu, a súvisiaceho splatného úroku sa bude musieť financovať zo všeobecného rozpočtu Únie vrátane dostatočných výnosov z nových vlastných zdrojov zavedených po roku 2021. Všetky súvisiace záväzky sa splatia v plnej výške najneskôr do 31. decembra 2058“.

⁶Preambula, bod E medziinštitucionálnej dohody

⁷Pracovný program Komisie na rok 2021, COM(2020) 690 final.

2. NÁVRHY KOMISIE

2.1. Súbor nových vlastných zdrojov

Komisia navrhuje, aby sa priority politiky EÚ výraznejšie začlenili do strany príjmov rozpočtu EÚ. Obchodovanie s emisiami a mechanizmus kompenzácie uhlíka na hraniciach predstavujú nástroje, ktorými sa EÚ usiluje dosiahnuť všeobecný cieľ znižovania emisií skleníkových plynov pri najnižších nákladoch, a to obmedzením emisií a vysielaním jasného signálu o cene uhlíka. Inkluzívny rámec OECD/G20 na zamedzenie narušania základu dane a presunu ziskov (BEPS) dosiahol 8. októbra 2021 historickú dohodu o dvojpilierovom riešení daňových výziev vyplývajúcich z digitalizácie hospodárstva⁸, ktorú odsúhlasilo 137 krajín a jurisdikcií predstavujúcich viac ako 90 % globálneho HDP. Podľa pilieru 1 tejto dohody sa podiel zo zisku najväčších a najziskovejších nadnárodných podnikov na svete prerozdeli do zúčastnených krajín na celom svete, čím sa zabezpečí, aby tieto spoločnosti odvádzali spravodlivý podiel z daní tam, kde pôsobia a vytvárajú zisk. Tieto iniciatívy si vyžadujú kroky zo strany EÚ, a preto predstavujú vhodný základ pre vlastné zdroje EÚ.

Komisia navrhuje zmeniť rozhodnutie o vlastných zdrojoch⁹, aby časť príjmov vytváraných vďaka legislatívnym návrhom o mechanizme kompenzácie uhlíka na hraniciach¹⁰ a obchodovaní s emisiami¹¹, ktoré boli predložené 14. júla 2021, plynula do rozpočtu EÚ. V nadväznosti na historickú dohodu inkluzívneho rámca OECD/G20 na zamedzenie narušania základu dane a presunu ziskov Komisia okrem toho navrhuje vytvoriť nový vlastný zdroj založený na podiele zo zostatkového zisku najväčších a najziskovejších nadnárodných podnikov, ktorý sa prerozdeli do členských štátov EÚ. Tento nový zdroj bude zavedený až potom, ako mnohostranný dohovor vyrokovaný inkluzívnym rámcom na zamedzenie narušania základu dane a presunu ziskov a súvisiaca smernica EÚ budú v platnosti a budú sa reálne uplatňovať. Zavedenie všetkých nových vlastných zdrojov si bude vyžadovať prijatie príslušných sektorových návrhov.

Komisia navrhuje, aby sa 25 % z príjmov z obchodovania s emisiami v EÚ stalo vlastným zdrojom pre rozpočet EÚ. Komisia navrhla rozsiahly legislatívny balík na ďalšie zníženie emisií skleníkových plynov do roku 2030, ktorého cieľom je dosiahnuť do roku 2050 klimatickú neutralitu. Počíta sa v ňom predovšetkým s posilnením existujúceho systému EÚ na obchodovanie s emisiami¹² a s jeho rozšírením na sektor námornej dopravy, so zvýšením podielu kvót pre leteckú dopravu ponúkaných formou aukcie a s vytvorením nového systému obchodovania s emisiami v sektore budov a cestnej dopravy. Zatiaľ čo príjmy z aukcií emisných kvót v rámci súčasného systému EÚ na obchodovanie s emisiami prúdia prevažne do vnútroštátnych rozpočtov, Komisia navrhuje, aby časť príjmov z obchodovania s emisiami v EÚ v budúcnosti smerovala do

⁸Vyhlásenie o dvojpilierovom riešení daňových výziev vyplývajúcich z digitalizácie hospodárstva, projekt OECD/G20 zameraný na zamedzenie narušania základu dane a presunu ziskov, 8. október 2021.

⁹Rozhodnutie Rady (EÚ, Euratom) 2020/2053 zo 14. decembra 2020 o systéme vlastných zdrojov Európskej únie (Ú. v. EÚ L 424, 15.12.2020, s. 1).

¹⁰Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa zriaďuje mechanizmus kompenzácie uhlíka na hraniciach, COM(2021) 564 final.

¹¹Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa mení smernica 2003/87/ES o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Únii, rozhodnutie (EÚ) 2015/1814 o zriadení a prevádzke trhovej stabilizačnej rezervy systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Únii a nariadenie (EÚ) 2015/757, COM(2021) 551 final.

¹²Smernica 2003/87/ES o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Únii

rozpočtu EÚ. Týkalo by sa to aj výnosov z kvót, ktoré sú k dispozícii na aukciu, ale ktoré sa členské štáty rozhodnú neponúknuť formou aukcie na základe využitia flexibility stanovenej v systéme EÚ na obchodovanie s emisiami¹³. Kvóty, ktoré Európska investičná banka predala formou aukcie na financovanie inovačného fondu a počiatočných prostriedkov pre modernizačný fond, sú z rozsahu vlastného zdroja vylúčené. Príjmy do rozpočtu EÚ sa v rokoch 2023 – 2030 odhadujú na 9 mld. EUR ročne, pričom časť z nich umožní financovať Sociálno-klimatický fond.

Komisia okrem toho navrhuje dočasný solidárny mechanizmus úprav, ktorý má zabezpečiť, aby všetky členské štáty odvádzali do vlastného zdroja založeného na obchodovaní s emisiami spravodlivý príspevok Konkrétne to znamená, že do roku 2030 sa bude uplatňovať horná a dolná hranica príspevku do vlastného zdroja založeného na obchodovaní s emisiami v EÚ, a to podľa kľúča hrubého národného dôchodku. Tým sa predíde tomu, aby počas obdobia prechodu na udržateľnejšie hospodárstva a spoločnosti prispievali niektoré členské štáty do rozpočtu EÚ neprimerane vzhľadom na veľkosť ich hospodárstva, a zabezpečí sa spravodlivý príspevok od všetkých.

Komisia navrhuje, aby sa 75 % z príjmov pochádzajúcich z mechanizmu kompenzácie uhlíka na hraniciach stalo vlastným zdrojom rozpočtu EÚ. Hlavným cieľom mechanizmu kompenzácie uhlíka na hraniciach je podporovať znižovanie globálnych emisií uhlíka a zabrániť pritom riziku úniku uhlíka. V rámci tohto mechanizmu budú musieť deklaranti získať dostatočné množstvo certifikátov, aby pokryli emisie v nimi dovezenom tovare. Podľa návrhu nariadenia, ktorým sa zriaďuje mechanizmus kompenzácie uhlíka na hraniciach, by boli členské štáty zodpovedné za výber príjmov z predaja certifikátov mechanizmu kompenzácie uhlíka na hraniciach. Príjmy do rozpočtu EÚ sa v rokoch 2023 – 2030¹⁴ odhadujú na 0,5 mld. EUR ročne.

Komisia navrhuje vlastný zdroj zodpovedajúci 15 % podielu zo zostatkového zisku najväčších a najziskovejších nadnárodných podnikov, ktorý sa podľa dohody o reforme medzinárodného daňového rámca prerozdelení do členských štátov EÚ. Dňa 8. októbra 2021 sa 137 krajín, ktoré sú členmi inkluzívneho rámca OECD/G20 na zamedzenie narušania základu dane a presunu ziskov, dohodlo na dvojpilierovom riešení prerozdelenia zisku nadnárodných podnikov a na efektívnej globálnej minimálnej daňovej sadzbe. V pilieri 1 uvedenej dohody sa stanovuje, že podiel zo zostatkového zisku najväčších a najziskovejších nadnárodných podnikov sa prerozdelení do jurisdikcií koncových trhov, kde sa tovar a služby používajú alebo spotrebúvajú. Praktické aspekty vykonávania tejto dohody sa ešte finalizujú. Komisia sa vo svojom pracovnom programe na rok 2022 zaviazala, že predloží návrh smernice na vykonávanie tejto dohody v súlade s právom EÚ a požiadavkami jednotného trhu. Podľa návrhu Komisie týkajúceho sa vlastných zdrojov by mali členské štáty poskytovať do rozpočtu EÚ národný príspevok na základe podielu zo zdaniteľného zisku nadnárodných podnikov prerozdeleného do každého členského štátu v rámci piliera 1. Po finalizácii uvedenej dohody by mohli príjmy do rozpočtu EÚ dosahovať až 2,5 – 4 mld. EUR ročne.¹⁵

¹³ Výnimka poskytovať kvóty bezplatne pre sektor výroby elektrickej energie, zrušenie kvót podľa nariadenia o spoločnom úsilí a dodatočné prenosy do modernizačného fondu podľa vlastného uváženia.

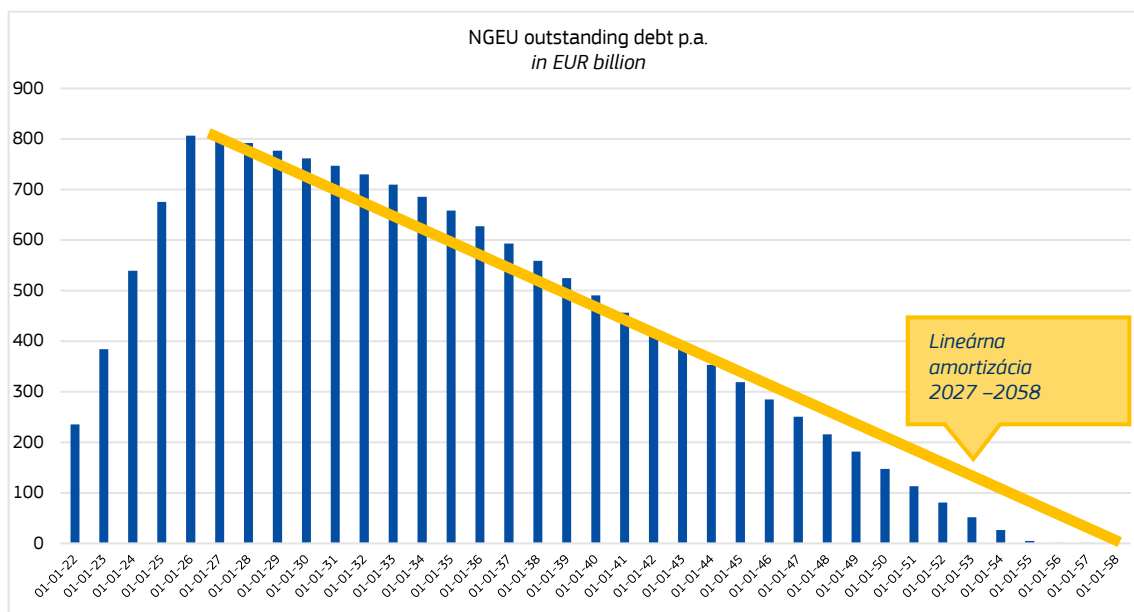
¹⁴V súlade s nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) [XXX], ktorým sa zriaďuje mechanizmus kompenzácie uhlíka na hraniciach sa neočakáva, že mechanizmus kompenzácie uhlíka na hraniciach bude v prechodnom období 2023 – 2025 tvoriť príjmy.

¹⁵ Momentálne nie je možné uviesť presnejšie údaje, keďže diskusie o určitých technických aspektoch vykonávania piliera 1 dohody OECD/G20 stále prebiehajú. Uvedený rozsah vychádza zo série všeobecných predpokladov

2.2. Zmena nariadenia, ktorým sa stanovuje viacročný finančný rámec na roky 2021 až 2027

Splácanie nástroja NextGenerationEU sa bude vyznačovať stabilným a predvídateľným profilom znižovania záväzkov vďaka primeraným ustanoveniam vo viacročnom finančnom rámci. Stálym prísunom príjmov z nových vlastných zdrojov by sa zabezpečila predvídateľnosť a stabilita splácania. S cieľom zohľadniť, ako môžu výnosy z nových vlastných zdrojov umožniť splácanie nástroja NextGenerationEU¹⁶, Komisia navrhuje mechanizmus, podľa ktorého sa budú stropy vo viacročnom finančnom rámci¹⁷ automaticky upravovať na základe súm vybraných v rámci nových vlastných zdrojov¹⁸.

Obrázok 1 – NGEU plánované znižovanie záväzkov



Zdroj: Európska komisia. Sumy v bežných cenách

Komisia predložila návrh na zriadenie Sociálno-klimatického fondu¹⁹, ktorý má chrániť zraniteľné domácnosti pred dodatočnou finančnou záťažou spojenou s vytvorením nového systému obchodovania s emisiami v EÚ v sektore budov

a nemožno ho ďalej kvantifikovať, a to okrem iného z dôvodu obmedzených dostupných údajov, pokiaľ ide o potenciálne spoločnosti, ktorých sa môže v konečnom dôsledku prerozdelenie práv na zdanenie podľa dohody týkať.

¹⁶V súlade so závermi Európskej rady (17 až 21. júla 2020) a ich bodom 150, v ktorom sa uvádza, že „výnosy z nových vlastných zdrojov zavedených po roku 2021 sa použijú na predčasné splatenie prostriedkov, ktoré si Únia vypožičia v rámci NextGenerationEU. Komisia sa vyzýva, aby na tento účel vo vhodnom čase navrhla revíziu VFR.“

¹⁷Ako je stanovený v nariadení Rady (EÚ, Euratom) 2020/2093 zo 17. decembra 2020, ktorým sa stanovuje viacročný finančný rámec na roky 2021 až 2027 (Ú. v. EÚ L 433I, 22.12.2020, s. 11).

¹⁸Mechanizmus automatickej úpravy je obmedzený na 15 mld. EUR (v cenách roku 2018), čo zodpovedá ročnému priemeru 17,4 mld. EUR (v bežných cenách) za obdobie 2024 – 2027. Suma potrebná na splácanie nástroja NextGenerationEU po roku 2027 bude závisieť od skutočnej výšky prostriedkov vypožičaných na financovanie nenávratnej podpory, ako aj od splátok týchto vypožičaných prostriedkov vykonaných v rámci súčasného viacročného finančného rámca.

¹⁹Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa zriaďuje Sociálno-klimatický fond, COM(2021) 568 final.

a cestnej dopravy. Fond je finančne krytý do výšky, ktorá v zásade zodpovedá približne 25 % príjmov očakávaných v dôsledku zahrnutia sektoru budov a cestnej dopravy do rozsahu obchodovania s emisiami v EÚ. S týmito dodatočnými výdavkami Komisia vo svojom pôvodnom návrhu nového viacročného finančného rámca nepočítala. Komisia na tento účel navrhuje, aby sa do cieľovej zmeny nariadenia o viacročnom finančnom rámci zahrnulo zvýšenie okruhu 3 a úmerne k tomu aj zvýšenie stropu platieb s cieľom zohľadniť dodatočné výdavky na fond v období 2025 – 2027.

Základná výhoda využívania rozpočtu EÚ na riešenie sociálnych dosahov nového systému obchodovania s emisiami spočíva v tom, že Sociálno-klimatický fond bude podliehať kontrolným mechanizmom, ktoré už boli zavedené pre všeobecný rozpočet. Fond bude pod dohľadom Dvora audítorov a Európsky parlament bude musieť na odporúčanie Rady udeliť Komisii absolútórium za jeho fungovanie. Tým sa zabezpečí zodpovednosť za výdavky a poskytne uistenie o kvalite výdavkov fondu.

3. ĎALŠIE KROKY

V medziinštitucionálnej dohode zo 16. decembra 2020 sa uvádza, že inštitúcie prijímú potrebné opatrenia na uľahčenie rýchleho schválenia rámca pre nové vlastné zdroje. Rada sa zaviazala, že prvý súbor nových vlastných zdrojov prerokuje do 1. júla 2022 s cieľom zaviesť ich do 1. januára 2023. Vzhľadom na záväzok prijatý v medziinštitucionálnej dohode a potrebu predložiť nové vlastné zdroje v primeranej výške, ktorá umožní splácanie Nástroja Európskej únie na obnovu, **Komisia predloží do konca roka 2023 návrh druhého súboru nových vlastných zdrojov.**

Ako už bolo zdôraznené v oznámení o zdaňovaní podnikov v 21. storočí z mája 2021²⁰, Komisia v tejto súvislosti navrhne dodatočné nové vlastné zdroje, ktoré by mohli zahŕňať daň z finančných transakcií a vlastný zdroj súvisiaci s podnikovým sektorom. Tento druhý súbor bude vychádzať z návrhu „Podnikanie v Európe: Rámec pre zdaňovanie príjmov (BEFIT)“, ktorého predloženie je naplánované na rok 2023.

Vďaka rýchlej dohode o navrhovaných zmenách rozhodnutia o vlastných zdrojoch a nariadenia, ktorým sa stanovuje viacročný finančný rámec na roky 2021 až 2027, ako aj rýchlemu schváleniu zmeneného rozhodnutia o vlastných zdrojoch členskými štátmi v súlade s ich príslušnými ústavnými požiadavkami, by Únia získala prostriedky na plnenie svojich ambícií – vytvorenie klimaticky neutrálnej, spravodlivej, inkluzívnej a odolnej spoločnosti pre všetkých Európanov.

Komisia bude proces prijímania priebežne hodnotiť, aby mohla zabezpečiť primerané sumy na splácanie Nástroja Európskej únie na obnovu.

²⁰ COM(2021) 251 final.