

III

(Prípravné akty)

DVOR AUDÍTOROV

STANOVISKO Č. 5/2018

(podľa článku 287 ods. 4 ZFEÚ)

k a) návrhu rozhodnutia Rady o systéme vlastných zdrojov Európskej únie [COM(2018) 325 final];
 b) návrhu nariadenia Rady o metódach a postupe sprístupňovania vlastných zdrojov založených na spoločnom konsolidovanom základe dane z príjmov právnických osôb, na systéme Európskej únie na obchodovanie s emisiami a na nerecyklovanom odpade z plastových obalov a o opatreniach na zabezpečenie požiadaviek na pokladničnú hotovosť [COM(2018) 326 final]; c) a návrhu nariadenia Rady, ktorým sa mení nariadenie (EHS, Euratom) č. 1553/89 o konečných jednotných dohodách o vyberaní vlastných zdrojov pochádzajúcich z dane z pridanej hodnoty [COM(2018) 328 final]

(2018/C 431/01)

OBSAH

	Odsek	Strana
ZHRNUTIE		3
ÚVOD	1 – 6	5
ČASŤ 1: VŠEOBECNÉ POZNÁMKY	7 – 12	6
Sadzby výberu vlastných zdrojov	9 – 10	7
Vykonávacie ustanovenia	11 – 12	8
ČASŤ 2: KONKRÉTNE POZNÁMKY	13 – 48	8
Reforma niektorých existujúcich vlastných zdrojov	14 – 23	9
Zachovanie cieľ (TVZ), ale s nižšou mierou nákladov na výber	14 – 16	9
Zachovanie vlastného zdroja založeného na HND	17 – 19	10
Zjednodušenie vlastného zdroja založeného na DPH	20 – 23	10
Súbor nových vlastných zdrojov:	24 – 43	11
Vlastný zdroj založený na SKZDPPO	26 – 33	11
Vlastný zdroj založený na systéme EU ETS	34 – 37	12
Vlastný zdroj založený na odpade z plastových obalov	38 – 43	13
Postupné zrušenie korekcií	44 – 47	14
Zvýšenie stropov vlastných zdrojov	48	15
ČASŤ 3: ZÁVERY A NAVRHOVANÉ ZMENY	49 – 54	15
Odporúčania na zlepšenie navrhovanej reformy vlastných zdrojov	53 – 54	15
Príloha I – Zmeny, ktoré navrhuje Dvor audítorov v návrhoch		17
Príloha II – Metodika výpočtu navrhovaného nového vlastného zdroja založeného na DPH		19

DVOR AUDÍTOROV EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ), a najmä na jej článok 287 ods. 4 a článok 322 ods. 2,

so zreteľom na nasledujúce návrhy Komisie z 2. mája 2018:

- a) návrh rozhodnutia Rady o systéme vlastných zdrojov Európskej únie [COM(2018) 325 final];
- b) návrh nariadenia Rady o metódach a postupe sprístupňovania vlastných zdrojov založených na spoločnom konsolidovanom základe dane z príjmov právnických osôb, na systéme Európskej únie na obchodovanie s emisiami a na nerecyklovanom odpade z plastových obalov a o opatreniach na zabezpečenie požiadaviek na pokladničnú hotovosť [COM(2018) 326 final];
- c) návrh nariadenia Rady, ktorým sa stanovujú vykonávacie opatrenia týkajúce sa systému vlastných zdrojov Európskej únie [COM(2018) 327 final];
- d) a návrh nariadenia Rady, ktorým sa mení nariadenie (EHS, Euratom) č. 1553/89 o konečných jednotných dohodách o vyberaní vlastných zdrojov pochádzajúcich z dane z pridanej hodnoty [COM(2018) 328 final],

so zreteľom na žiadosť Komisie o stanovisko k návrhom uvedeným v bodoch b) a d) z 15. mája 2018,

so zreteľom na žiadosť Rady o stanovisko k návrhom uvedeným v bodoch b) a d) z 28. mája 2018,

so zreteľom na žiadosť Európskeho parlamentu o stanovisko k návrhu uvedenému v bode a) z 25. júna 2018,

so zreteľom na rozhodnutie Rady 2014/335/EÚ, Euratom z 26. mája 2014 o systéme vlastných zdrojov Európskej únie ⁽¹⁾,

so zreteľom na nariadenie Rady (EÚ, Euratom) č. 608/2014 z 26. mája 2014, ktorým sa ustanovujú vykonávacie opatrenia týkajúce sa systému vlastných zdrojov Európskej únie, a nariadenie Rady (EÚ, Euratom) č. 609/2014 z 26. mája 2014 o metódach a postupe sprístupňovania tradičných vlastných zdrojov a vlastného zdroja založeného na DPH a HND a o opatreniach na zabezpečenie požiadaviek na pokladničnú hotovosť ⁽²⁾, zmenené nariadením rady (EÚ, Euratom) 2016/804 zo 17. mája 2016 ⁽³⁾,

so zreteľom na nariadenie Rady (EHS, Euratom) č. 1553/89 z 29. mája 1989 o konečných jednotných dohodách o vyberaní vlastných zdrojov pochádzajúcich z dane z pridanej hodnoty ⁽⁴⁾, naposledy zmenené nariadením Rady (ES) č. 807/2003 zo 14. apríla 2003 ⁽⁵⁾,

so zreteľom na predchádzajúce stanoviská Európskeho dvora audítorov k systému vlastných zdrojov EÚ ⁽⁶⁾,

so zreteľom na informačný dokument Európskeho dvora audítorov o budúcnosti financií EÚ ⁽⁷⁾,

⁽¹⁾ Ú. v. EÚ L 168, 7.6.2014, s. 105.

⁽²⁾ Ú. v. EÚ L 168, 7.6.2014, s. 29 a 39.

⁽³⁾ Ú. v. EÚ L 132, 21.5.2016, s. 85.

⁽⁴⁾ Ú. v. ES L 155, 7.6.1989, s. 9.

⁽⁵⁾ Ú. v. EÚ L 122, 16.5.2003, s. 36.

⁽⁶⁾ Stanovisko č. 7/2015 (Ú. v. EÚ C 5, 8.1.2016, s. 1), č. 7/2014 (Ú. v. EÚ C 459, 19.12.2014, s. 1), č. 2/2012 (Ú. v. EÚ C 112, 18.4.2012, s. 1), č. 2/2008 (Ú. v. EÚ C 192, 29.7.2008, s. 1), č. 2/2006 (Ú. v. EÚ C 203, 25.8.2006, s. 50), č. 4/2005 (Ú. v. EÚ C 167, 7.7.2005, s. 1) a č. 7/2003 (Ú. v. EÚ C 318, 30.12.2003, s. 1).

⁽⁷⁾ Budúcnosť financií EÚ: reforma spôsobu fungovania rozpočtu EÚ, informačný dokument, 15. február 2018.

so zreteľom na informačný dokument Európskeho dvora audítorov o viacročnom finančnom rámci na obdobie 2021 – 2027 ⁽⁸⁾,

so zreteľom na záverečnú správu a odporúčania skupiny na vysokej úrovni pre vlastné zdroje o budúcom financovaní EÚ, vydanú v decembri 2016 ⁽⁹⁾.

Keďže:

1. Európska rada na svojom zasadnutí 24. a 25. marca 1999 dospela ⁽¹⁰⁾ okrem iného aj k záveru, že systém vlastných zdrojov EÚ by mal byť spravodlivý, transparentný, hospodárny, jednoduchý a že sa musí zakladať na kritériách, ktoré najlepšie vystihujú schopnosť každého členského štátu prispievať,
2. Európska rada na svojom zasadnutí 15. a 16. decembra 2005 dosiahla dohodu ⁽¹¹⁾ okrem iného o tom, že opatrenia týkajúce sa vlastných zdrojov by sa mali riadiť všeobecným cieľom rovnosti, že tieto opatrenia by preto mali zabezpečiť, aby nijaký členský štát nedosahoval také rozpočtové zaťaženie, ktoré je v pomere k jeho relatívnej prosperite nadmerné, a že tieto opatrenia by mali príslušným spôsobom obsahovať ustanovenia týkajúce sa konkrétnych členských štátov,
3. Európska rada na zasadnutí 7. a 8. februára 2013 vyzvala pokračovať v práci na návrhu Komisie týkajúcom sa nového vlastného zdroja založeného na DPH s cieľom dosiahnuť, aby bol čo najjednoduchší a najtransparentnejší, aby sa posilnila väzba na politiku EÚ v oblasti DPH a skutočne vybranú DPH a aby sa zabezpečilo rovnaké zaobchádzanie s platiteľmi dane vo všetkých členských štátoch ⁽¹²⁾,
4. V decembri 2013 Rada, Európsky parlament a Komisia prijali „spoločné vyhlásenie“, v ktorom sa uvádza, že otázka vlastných zdrojov si vyžaduje ďalšie úsilie a že bude zvolaná medziinštitucionálna skupina na vysokej úrovni, ktorej cieľom bude preskúmať celkový systém vlastných zdrojov ⁽¹³⁾,
5. V bielej knihe Komisie o budúcnosti Európy ⁽¹⁴⁾ sa uvádza v „scenári 5: Oveľa viac spoločne“, že rozpočet EÚ by mal byť výrazne modernizovaný a zvýšený, krytý vlastnými zdrojmi,
6. V diskusnom dokumente Komisie o budúcnosti financií EÚ ⁽¹⁵⁾ sa zdôrazňuje, že súčasný prístup k financovaniu je príliš komplikovaný, nepriehľadný a plný zložitých korekčných mechanizmov a v budúcnosti by tento systém mal byť jednoduchý, spravodlivý a transparentný,
7. V uznesení o reforme systému vlastných zdrojov EÚ, ktoré prijal Európsky parlament v marci 2018, sa poukazuje na nedostatky súčasného spôsobu financovania rozpočtu EÚ a požadujú sa ďalekosiahle reformy. Taktiež sa v ňom vyzýva najmä na zavedenie rozličných nových kategórií vlastných zdrojov a na zrušenie všetkých korekcií ⁽¹⁶⁾,

PRIJAL TOTO STANOVISKO:

ZHRNUTIE

- I. Systém financovania rozpočtu EÚ nebol významne reformovaný od roku 1988. Tri hlavné kategórie príjmov (tradičné vlastné zdroje (TVZ), vlastný zdroj založený na dani z pridanej hodnoty (DPH) a vlastný zdroj založený na hrubom národnom dôchodku (HND)) v posledných 30 rokoch zabezpečovali celkovú stabilitu a dostatok vybraných finančných prostriedkov. Komisia navrhla zmenu tohto systému financovania pre budúci rozpočet vo viacročnom finančnom rámci na roky 2021 – 2027:

— reformou existujúcich vlastných zdrojov, ktoré budú tvoriť 87 % príjmov EÚ: zachovanie TVZ, ale s nižšou mierou nákladov na výber, ponechanie vlastného zdroja založeného na HND a zjednodušenie vlastného zdroja založeného na DPH,

⁽⁸⁾ Návrh Komisie týkajúci sa viacročného finančného rámca na obdobie 2021 – 2027, informačný dokument, 10. júla 2018.

⁽⁹⁾ Budúce financovanie EÚ, záverečná správa a odporúčania skupiny na vysokej úrovni pre vlastné zdroje, december 2016.

⁽¹⁰⁾ Pozri Bulletin EÚ 3-1999.

⁽¹¹⁾ Pozri odsek 6 záverov predsedníctva (dokument Rady č. 15914/1/05, REV 1, CONCL 3 z 30. januára 2006) s odkazom na dokument Rady č. 15914/05 CADREFIN 268 z 19. decembra 2005, a najmä na jeho odsek 77

⁽¹²⁾ Závery Európskej rady zo 7. – 8. februára 2013 o viacročnom finančnom rámci (EUCO 37/13).

⁽¹³⁾ Spoločné vyhlásenie o systéme vlastných zdrojov Európskej únie: Medziinštitucionálny spis: 2011/0177 (APP).

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

⁽¹⁵⁾ COM(2017) 358 final z 28. júna 2017.

⁽¹⁶⁾ Uznesenie Európskeho parlamentu zo 14. marca 2018 o reforme systému vlastných zdrojov Európskej únie [2017/2053(INI)].

- zavedením „súboru“ troch nových vlastných zdrojov, ktoré budú spolu tvoriť 12 % príjmov EÚ: jeden založený na spoločnom konsolidovanom základe dane z príjmov právnických osôb (SKZDPPO), jeden založený na systéme Európskej únie (EÚ) na obchodovanie s emisiami (ETS) a jeden založený na nerecyklovanom odpade z plastových obalov,
 - postupným zrušením súčasného systému korekcií a
 - zvýšením stropov vlastných zdrojov na prekonanie vplyvu brexitu a začlenením Európskeho rozvojového fondu (ERF) do rozpočtu EÚ, ako aj na pokrytie finančných záväzkov súvisiacich s úvermi alebo finančnými nástrojmi zaručenými z rozpočtu EÚ.
- II. Do navrhovaného nového systému financovania EÚ bolo prevzatých niekoľko kľúčových zásad tejto reformy, ale nie všetky. Okrem toho rieši niektoré nedostatky, ktoré sme určili v rámci našej predchádzajúcej práce na súčasnom systéme vlastných zdrojov. Podľa nášho názoru zostáva navrhovaný systém financovania EÚ zložitý.
- III. Posúdili sme návrhy Komisie a zistili sme nasledujúce hlavné problémy:
- navrhované zníženie miery nákladov na výber TVZ nie je odôvodnené štúdiou, ktorá by poskytla spoľahlivé odhady nákladov, ktoré vznikajú colným orgánom pri výbere ciel,
 - navrhovaný zjednodušený vlastný zdroj založený na DPH zahŕňa predpoklady o transakciách, na ktoré sa uplatnila štandardná sadzba, ktoré nezodpovedajú niektorým krokom výpočtu, ktoré opisuje Komisia,
 - uplatnenie vlastného zdroja založeného na SKZDPPO je podmienené prijatím smernice o tejto dani Radou a jej transponovaním v členských štátoch. Najskôr bude zavedený po niekoľkých rokoch od začiatku nového VFR,
 - Systém EU ETS je dôležitým nástrojom vykonávania politik EÚ v oblasti zmeny klímy a životného prostredia. Navrhovaný vlastný zdroj založený na EU ETS však neposkytuje členským štátom dodatočné podnety, aby znížili emisie skleníkových plynov. Navyše to nie je stabilný zdroj, pretože aukčné ceny emisných kvót sú veľmi nestále,
 - vlastný zdroj založený na odpade z plastových obalov poskytuje členským štátom podnet zvýšiť recyklovanie plastov. Poznamenali sme však, že je potrebné zlepšiť kvalitu údajov používaných na výpočet tohto vlastného zdroja,
 - postupné zrušenie korekcií je krokom vpred vo vykonávaní transparentnejšieho a menej zložitého systému. Podľa návrhu Komisie budú korekcie ukončené v roku 2026, a
 - pokiaľ ide o navrhované nové vlastné zdroje, naše audítorské právomoci môžu byť obmedzené v súvislosti so zdrojmi založenými na SKZDPPO a odpade z plastových obalov. Existuje riziko, že to môže ovplyvniť kontrolovateľnosť a tým povinnosť zodpovedať sa.
- IV. Navrhujeme, aby legislatívne orgány požiadali Komisiu vykonať nasledovné čo najskôr:
- a) preskúmať legislatívne návrhy; pokiaľ ide o nové vlastné zdroje, Komisia by mala:
- pozorne posúdiť pravdepodobnosť uplatňovania vlastného zdroja založeného na SKZDPPO v priebehu nasledujúceho VFR,
 - vo svojom návrhu objasniť, že vlastný zdroj založený na ETS EÚ neposkytuje členským štátom dodatočný podnet, aby znížili emisie skleníkových plynov, a analyzovať vplyv nestability tohto zdroja,
 - pozorne zvážiť, ako sa sumy očakávané z výberu vlastného zdroja založeného na odpade z plastových obalov môžu znížiť z dôvodu zmien správania domácností a hospodárskych subjektov;
- b) opätovne zvážiť návrh zjednodušeného vlastného zdroja založeného na DPH a ak sa rozhodne ponechať ho, zmeniť ho.

ÚVOD

1. Systém financovania rozpočtu EÚ nebol významne reformovaný od roku 1988. Tri hlavné kategórie príjmov (tradičné vlastné zdroje (TVZ), vlastný zdroj založený na dani z pridanej hodnoty (DPH) a vlastný zdroj založený na hrubom národnom dôchodku (HND)) v posledných 30 rokoch zabezpečovali celkovú stabilitu a dostatok vybraných finančných prostriedkov. Taktiež však prehĺbili presvedčenie, že príspevky členských štátov do rozpočtu EÚ predstavujú čisto nákladovú položku. To niektorým z nich umožnilo dohodnúť korekcie a zľavy na zníženie ich rozpočtovej nerovnováhy.

2. V roku 2011 Komisia navrhla zjednodušiť vlastný zdroj založený na DPH a vytvoriť nový vlastný zdroj založený na dani z finančných transakcií (DFT). Európsky parlament tento návrh podporil. Hoci panovala široká zhoda o potrebe reformy, jednomyselný súhlas členských štátov na prijatie návrhu sa nepodarilo dosiahnuť.

3. Skupina na vysokej úrovni pre vlastné zdroje bola vytvorená v rámci konečnej dohody o viacročnom finančnom rámci (VFR) na obdobie 2014 – 2020. V jej záverečnej správe z roku 2016 sa odporúčalo, aby sa zaviedli nové kategórie vlastných zdrojov, ktoré by boli užšie prepojené s politikami EÚ, a aby sa zrušili korekčné mechanizmy. Komisia v diskusnom dokumente o budúcnosti financií EÚ stanovila hlavné zásady reformy vlastných zdrojov, zohľadniac odporúčania skupiny na vysokej úrovni pre vlastné zdroje:

- a) transparentnosť;
- b) jednoduchosť;
- c) stabilitu;
- d) konzistentnosť s cieľmi politík EÚ;
- e) dosah na konkurencieschopnosť a udržateľný rast;
- f) a spravodlivé rozdelenie medzi členskými štátmi.

4. Návrh Komisie týkajúci sa VFR na obdobie 2021 – 2027 ⁽¹⁷⁾ poskytuje príležitosť modernizovať finančný rámec EÚ z niekoľkých dôvodov. EÚ čelí potrebe financovať nové európske politiky, ktoré nemožno efektívne a účinne vykonávať z vnútroštátnych výdavkov. Okrem toho si rozpočtové dôsledky vystúpenia Spojeného kráľovstva z EÚ vyžadujú reformu príjmovej strany rozpočtu.

5. Podľa názoru Komisie výdavky EÚ vytvárajú európske verejné statky v prospech všetkých členských štátov. Prínosy, ktoré sú výsledkom stability, mieru, spoločných hodnôt a jednotného trhu, nie sú zachytené vo výpočtoch čistého zostatku. Budúci VFR by mal byť ovplyvnený zásadou európskej pridanej hodnoty. Okrem toho, v dobre navrhnutom a modernom rozpočte EÚ, by mali byť všetky členské štáty čistými príjemcami ⁽¹⁸⁾.

6. Ako sa uvádza v dôvodovej správe k návrhu rozhodnutia Rady o systéme vlastných zdrojov, Komisia na obdobie 2021 – 2027 navrhla:

- a) reformu niektorých existujúcich vlastných zdrojov:
 - i) zachovať clá (TVZ), ale znížiť mieru nákladov na výber;
 - ii) zachovať vlastný zdroj založený na HND;
 - iii) zjednodušiť vlastný zdroj založený na DPH;
- b) zaviesť súbor nových vlastných zdrojov:
 - i) vlastný zdroj založený na spoločnom konsolidovanom základe dane z príjmov právnických osôb (SKZDPPO);

⁽¹⁷⁾ Návrh nariadenia Rady, ktorým sa stanovuje viacročný finančný rámec na roky 2021 až 2027 [COM(2018) 322 final z 2. mája 2018].

⁽¹⁸⁾ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade „Nový, moderný viacročný finančný rámec, ktorý Európskej únii umožní efektívne naplňať priority po roku 2020“ (COM(2018) 98 final zo 14. februára 2018).

- ii) vlastný zdroj založený na systéme Európskej únie (EÚ) na obchodovanie s emisiami (ETS);
- iii) vlastný zdroj založený na odpade z plastových obalov;
- c) postupne zrušiť korekcie;
- d) zvýšiť stropy vlastných zdrojov.

ČASŤ 1: VŠEOBECNÉ POZNÁMKY

7. V návrhu Komisie na reformu financovania EÚ sa odkazuje na záverečnú správu skupiny na vysokej úrovni pre vlastné zdroje a hlavné zásady stanovené v diskusnom dokumente o budúcnosti financií EÚ (pozri bod 3). Pri vypracovaní tohto návrhu však nebolo zohľadnené ucelené, zdokumentované a uverejnené posúdenie vplyvu ⁽¹⁹⁾.

8. Komisia odhaduje, že navrhované zmeny budúceho rozpočtu EÚ budú mať nasledujúci vplyv v porovnaní so súčasným systémom (pozri **ilustráciu 1**):

- vlastný zdroj založený na HND sa zníži o 13 percentuálnych bodov,
- vytvoria sa tri nové vlastné zdroje (založené na SKZDPPO, EU ETS a odpade z plastových obalov), ktoré dosiahnu výšku 12 %,
- mierne sa zvýši (zjednodušený) vlastný zdroj založený na DPH a
- ostatné zdroje (TVZ a ostatné príjmy) zostanú celkovo stabilné.

Vnútroštátne príspevky ⁽²⁰⁾ budú tvoriť približne 84 % (podľa odhadov Komisie) príjmov, ako je tomu aj v súčasnom systéme financovania EÚ (83 % v rozpočte na rok 2018).

Ilustrácia 1

Odhad Komisie navrhovaných zmien budúceho rozpočtu EÚ v porovnaní so súčasným rozpočtom

Vlastné zdroje	Rozpočet na rok 2018			Odhadovaný ročný priemer 2021 – 2027		
	mld. EUR	% celkových príjmov		mld. EUR	% celkových príjmov	
TVZ	23	16		26	15	
(Zjednodušený) vlastný zdroj založený na DPH	17	12	Príspevky členských štátov: 120 mld. EUR (83 % celkových príjmov)	25	14	Príspevky členských štátov: 150 mld. EUR (84 % celkových príjmov)
Vlastný zdroj založený na HND	103	71		103	58	
Vlastný zdroj založený na SKZDPPO	—	—		12	6	
Vlastný zdroj založený na systéme EU ETS	—	—		3	2	
Vlastný zdroj založený na odpade z plastových obalov	—	—		7	4	
Vlastné zdroje spolu	143	99		176	99	

⁽¹⁹⁾ Podľa usmernení o lepšej právnej regulácii (SWD(2017) 350 final zo 7. mája 2017) sa posúdenie vplyvu vyžaduje pri opatreniach EÚ, pri ktorých sa očakáva, že budú mať významný ekonomický, environmentálny alebo sociálny vplyv (s. 15).

⁽²⁰⁾ Vnútroštátne príspevky sú platby hradené priamo z rozpočtov členských štátov. Zahŕňajú všetky vlastné zdroje okrem TVZ.

Vlastné zdroje	Rozpočet na rok 2018			Odhadovaný ročný priemer 2021 – 2027		
	mld. EUR	% celkových príjmov		mld. EUR	% celkových príjmov	
Iné príjmy než vlastné zdroje	2	1		2	1	
Celkové príjmy	145	100		178	100	

Zdroj: EDA na základe dôvodovej správy k návrhu Komisie na rozhodnutie Rady o systéme vlastných zdrojov Európskej únie.

Sadzby výberu vlastných zdrojov

9. V súčasnom systéme je sadzba výberu ⁽²¹⁾, ktorá sa má uplatňovať na vlastný zdroj založený na DPH, stanovená v rozhodnutí Rady. Neexistuje sadzba výberu pre TVZ a aktuálna sadzba výberu pre vlastný zdroj založený na HND sa určuje každý rok s cieľom zabezpečiť vyrovnanosť rozpočtu EÚ.

10. S cieľom umožniť zmeniť mix vlastných zdrojov v priebehu obdobia VFR bez potreby zmeniť rozhodnutie Rady o systéme vlastných zdrojov Komisia predpokladá dva súbory sadzieb výberu pre každú kategóriu vlastných zdrojov s výnimkou HND (pozri **ilustráciu 2**): maximálnu úroveň v jej návrhu rozhodnutia Rady a sadzbu výberu, ktorá sa má uplatniť (nižšia úroveň) v jej návrhu nariadenia Rady, ktorý sa vykonáva vyššie uvedené rozhodnutie (pozri body 21, 27, 35 a 39). Tento prístup poskytuje dodatočnú pružnosť financovania rozpočtu EÚ.

Ilustrácia 2

Maximálne sadzby výberu a sadzby výberu, ktoré sa majú uplatniť

Vlastný zdroj	Maximálna sadzba výberu Uvedená v návrhu rozhodnutia Rady o systéme vlastných zdrojov Európskej únie.	Sadzby výberu, ktoré sa majú uplatniť Uvedené v návrhu nariadenia Rady, ktorým sa stanovujú vykonávacie opatrenia týkajúce sa systému vlastných zdrojov Európskej únie.
(Zjednodušený) vlastný zdroj založený na DPH % uplatniteľné na základ DPH so štandardnou sadzbou.	2	1
Vlastný zdroj založený na SKZDPPO % uplatniteľné na podiel zdaniteľných ziskov pripísaných každému členskému štátu.	6	3
Vlastný zdroj založený na systéme EU ETS % príjmov tvorených z kvót, ktoré majú byť predmetom obchodovania formou aukcie, a trhovej hodnoty bezodplatných kvót prechodne pridelených na modernizáciu odvetvia energetiky.	30	20

⁽²¹⁾ Sadzba výberu je jednotková sadzba (vyjadrená ako percento alebo hodnota), ktorá sa uplatňuje na súhrnné údaje použité ako základ pre výpočet vlastných zdrojov.

Vlastný zdroj	Maximálna sadzba výberu Uvedená v návrhu rozhodnutia Rady o systéme vlastných zdrojov Európskej únie.	Sadzby výberu, ktoré sa majú uplatniť Uvedené v návrhu nariadenia Rady, ktorým sa stanovujú vykonávacie opatrenia týkajúce sa systému vlastných zdrojov Európskej únie.
Vlastný zdroj založený na odpade z plastových obalov Uplatniteľné na hmotnosť nerecyklovaného odpadu z plastových obalov.	1,00 EUR na kilogram	0,80 EUR na kilogram

Zdroj: EDA na základe návrhov Komisie.

Vykonávacie ustanovenia

11. Návrh Komisie nariadenia Rady o metódach a postupe sprístupňovania vlastných zdrojov založených na SKZDPPO, na systéme EU ETS a na nerecyklovanom odpade z plastových obalov a o opatreniach na zabezpečenie požiadaviek na pokladničnú hotovosť je navyše k nariadeniu Rady (EÚ, Euratom) č. 609/2014⁽²²⁾, ktoré sa bude naďalej vzťahovať na existujúce vlastné zdroje.

12. Tento návrh zahŕňa niekoľko odkazov na vyššie uvedené nariadenie (EÚ, Euratom) č. 609/2014 a aktualizované požiadavky budú znamenať dve rôzne nariadenia o vlastných zdrojoch. Podľa nášho názoru by jediné nariadenie s uceleným súborom ustanovení o vlastných zdrojoch systém zjednodušilo a urobilo transparentnejším (pozri **prílohu I**).

ČASŤ 2: KONKRÉTNE POZNÁMKY

13. Nižšie sa nachádzajú naše konkrétne poznámky k reforme systému financovania EÚ. Konkrétne sme posúdili:

- stupeň zložitosti systémov riadenia Komisie,
- kvalitu údajov a modelov použitých ako základ pre návrhy,
- stabilitu finančných prostriedkov, ktoré sa majú vyberať,
- transparentnosť ročného výpočtu príspevkov členských štátov,
- našu možnosť poskytovať uistenie na základe dostatočnej audítorskej práce (kontrolovateľnosť).

Zhrnutie nášho posúdenia na základe vyššie uvedených kritérií sa nachádza na **ilustrácii 3**.

Ilustrácia 3

Posúdenie Dvora audítorov týkajúce sa primeranosti jednotlivých vlastných zdrojov zahrnutých do navrhovanej reformy Komisie

Kritériá:	Stupeň zložitosti	Kvalita údajov a modelov	Stabilita finančných prostriedkov	Transparentnosť	Kontrolovateľnosť
Vlastné zdroje založené na:					
Zjednodušená DPH	Nízka	Nízka (pozri bod 22)	Vysoká	Vysoká	Stredná

⁽²²⁾ Nariadenie Rady (EÚ, Euratom) č. 609/2014 z 26. mája 2014 o metódach a postupe sprístupňovania tradičných vlastných zdrojov a vlastného zdroja založeného na DPH a HND a o opatreniach na zabezpečenie požiadaviek na pokladničnú hotovosť (Ú. v. EÚ L 168, 7.6.2014, s. 39).

Kritériá:	Stupeň zložitosti	Kvalita údajov a modelov	Stabilita finančných prostriedkov	Transparentnosť	Kontrolovateľnosť
Vlastné zdroje založené na:					
EU ETS	Nízka	Vysoká	Nízka (pozri bod 37)	Stredná	Vysoká
SKZDPPO	Stredná	Nízka (pozri bod 33)	Vysoká	Stredná	Stredná (pozri bod 30)
Odpad z plastových obalov	Stredná	Nízka (pozri bod 40)	Stredná	Vysoká	Stredná (pozri bod 41)
TVZ	Nízka	Stredná (pozri bod 24)	Vysoká	Vysoká	Stredná
HND	Stredná (pozri bod 18)	Stredná (pozri bod 18)	Vysoká	Stredná	Stredná (pozri poznámku pod čiarou 49)

Zdroj: EDA zohľadniac prácu vykonanú skupinou na vysokej úrovni pre vlastné zdroje (pozri body 3 a 7).

Reforma niektorých existujúcich vlastných zdrojov

Zachovanie ciel (TVZ), ale s nižšou mierou nákladov na výber

14. TVZ sú clá ukladané na dovoz výrobkov z krajín mimo EÚ. V roku 2018 dosahovali 16 % rozpočtu EÚ (23 mld. EUR). Podľa odhadov Komisie má ich príspevok do rozpočtu EÚ zostať stabilný: v priemere 15 % ročného rozpočtu EÚ (26 mld. EUR) v období 2021 – 2027. Členské štáty vyberajú clá v mene EÚ a následne ich dávajú k dispozícii do rozpočtu EÚ po odpočítaní 20 % nákladov na výber. Táto miera sa pohybovala od 10 % do 25 % v predchádzajúcich verziách systému vlastných zdrojov.

15. Komisia odhaduje, že náklady na výber sú v súčasnosti vyššie než skutočné výdavky členských štátov na náležitý výber ciel. Taktiež poukazuje na skutočnosť, že vybrané sumy a intenzita kontrol sa v jednotlivých členských štátoch výrazne líšia a že sumy ponechávané ako náklady na výber nie sú vždy použité na podporu colných činností⁽²³⁾. V dôsledku toho Komisia navrhla znížiť túto mieru na jej pôvodnú úroveň 10 %.

16. TVZ sú skutočným vlastným zdrojom a predstavujú spoľahlivý zdroj príjmov EÚ⁽²⁴⁾. Poznamenávame však, že Komisia neodôvodnila mieru 10 % štúdiou, ktorá by poskytla spoľahlivé odhady nákladov, ktoré vznikajú colným orgánom členských štátov pri výbere ciel⁽²⁵⁾.

⁽²³⁾ Vysoká miera nákladov na výber bola vnímaná ako skrytá zľava pre niektoré členské štáty, ako je to uvedené aj v záverečnej správe skupiny na vysokej úrovni pre vlastné zdroje, s. 40.

⁽²⁴⁾ Vyhybanie sa plateniu cla ovplyvňuje výber TVZ. Preskúmali sme problém „výpadku ciel“ (t. j. rozdiel medzi očakávanými príjmami z ciel a skutočne vybranými clami) v osobitnej správe č. 19/2017 – Dovozné postupy: nedostatky v právnom rámci a neúčinné vykonávanie ovplyvňujú finančné záujmy EÚ. Pozri tiež našu výročnú správu za rok 2017.

⁽²⁵⁾ V stanovisku č. 2/2012 sme už poznamenali, že na úrovni EÚ neexistuje štúdia, ktorá by poskytla spoľahlivé odhady skutočných nákladov, ktoré vznikajú colným orgánom pri výbere ciel a sprístupňovaní TVZ.

Zachovanie vlastného zdroja založeného na HND

17. Vlastný zdroj založený na HND je v súčasnosti hlavným zdrojom príjmov EÚ (103 mld. EUR alebo 71 % rozpočtu EÚ v roku 2018). Podľa odhadov Komisie sa má jeho príspevok do rozpočtu EÚ znížiť v priemere na 58 % ročného rozpočtu EÚ (103 mld. EUR) v období 2021 – 2027. Je vypočítaný uplatnením jednotnej sadzby na HND členských štátov. Táto sadzba sa určí ako percentuálny podiel predpokladaného ročného HND tak, aby plne pokrývala tú časť rozpočtu, ktorá sa nefinancuje z TVZ, vlastného zdroja založeného na DPH a iných príjmov. Vlastný zdroj založený na HND je preto položkou na vyrovnanie rozpočtu EÚ.

18. V predchádzajúcich stanoviskách⁽²⁶⁾ sme zdôraznili vysoké riziká súvisiace so zložitou zostavovaním štatistických súhrnných údajov k HND a príslušných systémov riadenia, ako aj na nedostatočnú transparentnosť vo výpočte tohto vlastného zdroja. Pre viacročný cyklus overovania Komisiou a riadenie výhrad trvá veľmi dlho, kým sa zrevidujú údaje o HND použité na výpočet vlastných zdrojov. V dôsledku toho môžu príspevky členských štátov podliehať korekciám viac než 10 rokov od daného roku a členské štáty čelia rozpočtovej neistote⁽²⁷⁾.

19. Uznávame, že vlastný zdroj založený na HND zabezpečuje celkovú stabilitu systému financovania EÚ. V našich výročných správach za rok 2016 a 2017 sme však poukázali na to, že je potrebná dodatočná práca s cieľom zabezpečiť, aby sa niektoré fenomény súvisiace s globalizáciou (napr. presídlenie nadnárodných spoločností) správne zachytili v národných účtoch. Komisia to uznala vo svojich návrhoch, ako aj skutočnosť, že pre najnovší hospodársky vývoj stoja vnútroštátne orgány pred výzvami, pokiaľ ide o správne meranie HND. V dôsledku toho sa príspevky členských štátov založené na HND vypočítavajú na základe údajov, ktoré nemusia byť v tomto ohľade úplne spoľahlivé.

Zjednodušenie vlastného zdroja založeného na DPH

20. V súčasnom systéme je proces harmonizácie základov DPH členských štátov výsledkom početných korekcií a kompenzácií. Výpočet vázenej priemernej sadzby je tiež zložitý. Tento vlastný zdroj predstavuje 12 % rozpočtu EÚ v roku 2018 (17 mld. EUR) a podľa odhadov Komisie sa má jeho príspevok do rozpočtu EÚ zvýšiť v priemere na 14 % ročného rozpočtu EÚ (25 mld. EUR) v období 2021 – 2027.

21. Navrhované zjednodušenie je založené na troch krokoch:

- a) zameranie sa na dodania, na ktoré sa uplatnila štandardná sadzba;
- b) zjednodušenie postupu na výpočet základu DPH použitím zjednodušených predpokladov založených na príjmoch so štandardnou sadzbou a
- c) uplatňovanie jednotnej sadzby výberu na základ so štandardnou sadzbou⁽²⁸⁾ na získanie vlastného zdroja.

22. Z nášho preskúmania metodiky vyplýva, že predpoklady použité Komisiou na výpočet zjednodušených príspevkov DPH nezodpovedajú vyššie uvedeným krokom a) a b). V **prílohe II** sa nachádza podrobné preskúmanie súčasného a navrhovaného nového systému pre výpočet vlastného zdroja založeného na DPH⁽²⁹⁾.

23. Ako uvádzame v stanovisku č. 2/2012, pri niekoľkých príležitostiach sme kritizovali vlastný zdroj založený na DPH pre zložitú jeho výpočtu⁽³⁰⁾ a jeho nedostatočné priame prepojenie na základ dane. Novým návrhom Komisie pre výpočet vlastného zdroja založeného na DPH sa výpočet zjednodušuje, stále však neposkytuje priame prepojenie na základ dane. Takéto prepojenie by sa však mohlo získať uplatnením sadzby výberu priamo na príjmy z DPH⁽³¹⁾.

⁽²⁶⁾ Pozri poznámku pod čiarou 6.

⁽²⁷⁾ Pozri osobitnú správu č. 11/2013 – Správne údaje o hrubom národnom dôchodku (HND): štruktúrovanejším a lepšie zameraným prístupom by sa zlepšila účinnosť overenia Komisiou a našu výročnú správu za rok 2014.

⁽²⁸⁾ Jedno percento je jednotná sadzba uvedená v návrhu nariadenia Rady, ktorým sa stanovujú vykonávacie opatrenia týkajúce sa systému vlastných zdrojov Európskej únie. V návrh rozhodnutia Rady o systéme vlastných zdrojov Európskej únie sa uvádza, že skutočná sadzba výberu by nemala presiahnuť 2 %.

⁽²⁹⁾ Podľa Komisie sa táto metodika výpočtu nového vlastného zdroja musela použiť pre nedostatok dostupných údajov o rozdelení príjmov podľa sadzby DPH.

⁽³⁰⁾ V našej výročnej správe za rok 2017 sme informovali o nedostatkoch Komisie pri overovaní vlastného zdroja založeného na DPH, a to najmä v súvislosti s výpočtom vázenej priemernej sadzby.

⁽³¹⁾ Úniky DPH ovplyvňujú výpočet súčasného aj navrhovaného vlastného zdroja založeného na tomto daňovom agregáte. Preskúmali sme tento „výpadok DPH“ v osobitnej správe č. 24/2015 „Boj proti podvodom v oblasti DPH vnútri Spoločenstva: Ďalšie opatrenia sú potrebné“.

Súbor nových vlastných zdrojov:

24. Komisia navrhla zaviesť „súbor“ troch nových vlastných zdrojov. Prístup založený na „súbore zdrojov“ má za cieľ zabezpečiť skutočné vlastné zdroje, ktoré sú prepojené s kľúčovými politikami EÚ, najmä so zmenou klímy, environmentálnou politikou, stratégiou pre plasty, obehovým hospodárstvom a jednotným trhom. Navrhované nové zdroje príjmov sú však v zásade príspevky členských štátov a len dva (vlastný zdroj založený na SKZDPPO a na odpade z plastových obalov) z troch by mohli mať nejaký vplyv na vykonávanie politik EÚ (pozri body 26 a 42).

25. Podľa Komisie vykonávanie zreformovaného systému nepovedie k dodatočným rozpočtovým prostriedkom či zamestnancom, osobitne v súvislosti s novými vlastnými zdrojmi. Toto posúdenie však nie je odôvodnené podrobnou štúdiou.

Vlastný zdroj založený na SKZDPPO

26. Globalizácia a vzrastajúca úloha digitálnych spoločností predstavuje výzvy pre vnútroštátne daňové orgány. V posledných rokoch nárast nehmotného majetku uľahčil pohyb kapitálu a diskusia sa zamerala na neprimeranosť rámcov zdaňovania uplatňovaných na vnútroštátnej úrovni primerane reagovať na tento vývoj. Diskusie v Rade o projekte zavedenia SKZDPPO začali v roku 2011 a Komisia vo svojom akčnom pláne z júna 2015⁽³²⁾ navrhla prístup po etapách smerom k celoeurópskemu systému dane z príjmu právnických osôb. V októbri 2016 Komisia predložila súčasne dva legislatívne návrhy:

- a) ako prvý krok, návrh smernice Rady o spoločnom základe dane z príjmov právnických osôb⁽³³⁾ na zabezpečenie správneho výpočtu základu dane pre spoločnosti a stále prevádzkarne v EÚ, a
- b) ako druhý krok, návrh smernice Rady o SKZDPPO⁽³⁴⁾ na zabezpečenie správneho prístupu k procesu konsolidácie a ďalším súvisiacim záležitostiam⁽³⁵⁾.

27. Ak vyššie uvedené legislatívne návrhy prijme Rada a ratifikujú členské štáty, daňový systém založený na SKZDPPO bude povinný pre veľké spoločnosti, ktoré spĺňajú niektoré požiadavky týkajúce sa právnej formy, zdaňovania, konsolidovania subjektov a prahu pre skupinu (výnos vo výške 750 mil. EUR počas účtovného obdobia, ktoré predchádza príslušnému účtovnému obdobiu). Navrhovaný nový vlastný zdroj založený na tejto dani je vypočítaný uplatnením sadzby výberu vo výške 3 %⁽³⁶⁾ na zdaniteľné zisky nadnárodných spoločností alebo skupín spoločností.

28. Spoločnosti, ktoré nespĺňajú všetky tieto kritériá, si môžu dobrovoľne vybrať, že budú podliehať tejto dani namiesto iných vnútroštátnych daní z príjmov právnických osôb platných v členských štátoch. Hodnota ich výnosov však bude vylúčená zo základu použitého na výpočet tohto vlastného zdroja.

29. V návrhu smernice Rady o SKZDPPO sa uvádza, že konsolidovaný základ dane sa rozdeľuje medzi členov skupiny v rôznych členských štátoch na konci účtovného obdobia na základe vzorca pre rozdelenie, v ktorom majú rovnakú váhu (t. j. jednu tretinu) tri faktory: obrat, práca (objem miezd a počet zamestnancov) a aktíva.

30. Poznamenávame však, že schopnosť jednotlivých členských štátov overiť správne pridelenie výnosov v rámci skupiny závisí od ostatných členských štátov, pokiaľ ide o zasielanie údajov o rôznych dcérskych a materských spoločnostiach. Náš prístup a prístup Komisie k podrobným riadiacim informáciám o súkromných spoločnostiach môže podliehať obmedzeniam.

⁽³²⁾ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade zo 17. júna 2015 „Spravodlivý a efektívny systém dane z príjmu právnických osôb v Európskej únii: Päť kľúčových oblastí, v ktorých treba konať“ [COM(2015) 302 final].

⁽³³⁾ Návrh smernice Rady o spoločnom základe dane z príjmov právnických osôb [COM(2016)685 final z 25. októbra 2016].

⁽³⁴⁾ Návrh smernice Rady o spoločnom konsolidovanom základe dane z príjmov právnických osôb [COM(2016)683 final z 25. októbra 2016].

⁽³⁵⁾ Napríklad reorganizácia skupín, zaobchádzanie so stratami a nerealizované kapitálové zisky a vzorec pre rozdelenie základu dane medzi členské štáty.

⁽³⁶⁾ Jednotná sadzba uvedená v návrhu nariadenia Rady, ktorým sa stanovujú vykonávacie opatrenia týkajúce sa systému vlastných zdrojov Európskej únie. V návrhu rozhodnutia Rady o systéme vlastných zdrojov Európskej únie sa uvádza, že skutočná sadzba výberu by nemala presiahnuť 6 %.

31. Komisia navrhla v súvislosti s SKZDPPO aj odpadom z plastových obalov, aby po 31. júli šiesteho roka nasledujúceho po príslušnom rozpočtovom roku sa na akékoľvek zmeny vo výpočte týchto vlastných zdrojov už neprihliadalo⁽³⁷⁾. Toto obdobie, počas ktorého môžu byť príspevky členských štátov za daný rok revidované, je známe ako „premlčacia doba“.

32. Poznamenávame, že toto obdobie je dlhšie než obdobie uplatnené pri vlastnom zdroji založenom na DPH a HND, ktoré je len štvorročné. To isté platí pre obdobie uchovávania podporných dokumentov⁽³⁸⁾. Keďže Komisia aj členské štáty môžu predĺžiť premlčaciu dobu stanovením výhrad, neexistujú finančné riziká pre rozpočet EÚ v súvislosti s novým vlastným zdrojom založeným na SKZDPPO a odpade z plastových obalov (pozri **prílohu I**).

33. Vzhľadom na to, že dva roky po vydaní návrhov neboli smernice o spoločnom základe dane z príjmov právnických osôb a spoločnom konsolidovanom základe dane z príjmov právnických osôb ešte prijaté, budú zavedené najskôr po niekoľkých rokoch od začiatku nového VFR. Podľa odhadov má vlastný zdroj založený na SKZDPPO financovať v priemere 6 % ročného rozpočtu EÚ (12 mld. EUR) v období 2021 – 2027⁽³⁹⁾.

Vlastný zdroj založený na systéme EU ETS

34. V Parížskej dohode prijatej v decembri 2015 sa EÚ zaviazala znížiť do roku 2030 emisie skleníkových plynov aspoň o 40 % (oproti úrovni z roku 1990). Systém EU ETS je jedným z hlavným nástrojov⁽⁴⁰⁾ na dosiahnutie týchto cieľov zníženia emisií. EÚ prostredníctvom systému EU ETS stanovila hornú hranicu celkových emisií z niektorých sektorov dodávok energie, energeticky náročných odvetví a z letov v rámci európskeho hospodárskeho priestoru (EHP) a vytvorila trh pre emisné kvóty, čím „stanovila cenu“ uhlíka. Stanovuje hranicu (strop) emisií. Spoločnosti získajú emisné kvóty, ktoré môžu navzájom predávať alebo kupovať. V **rámčeku 1** sa nachádza prehľad systému EU ETS⁽⁴¹⁾.

Rámček 1 – Prehľad systému EU ETS

Systém EU ETS funguje na zásade „stropov a obchodovania“. Celkový objem skleníkových plynov, ktoré môžu vypustiť v priebehu viacročného obdobia elektrárne, továrne a iné spoločnosti, na ktoré sa systém vzťahuje, podliehajú stropu na úrovni EÚ. V rámci tohto stropu spoločnosti získavajú emisné kvóty, ktoré môžu navzájom predávať alebo kupovať podľa potreby.

V období 2013 – 2020 sa strop emisií z elektrární a iných stálych zariadení znižuje každý rok o 1,74 %. Od roku 2021 bude ročná miera znižovania 2,2 %.

Obchodovanie s kvótami je zdrojom príjmov pre členské štáty, ktoré vybrali 21,3 mld. EUR v období rokov 2013 – 2017. Podľa smernice o systéme EU ETS sa má aspoň 50 % týchto príjmov použiť na opatrenia súvisiace s klímou. Podľa Komisie podiel príjmov z ETS použitých na tento účel je asi 80 %.

35. Tento navrhovaný nový vlastný zdroj je vypočítaný uplatnením sadzby výberu 20 %⁽⁴²⁾ na príjmy z obchodovania s kvótami, ktoré sú ocenené aukčnou zúčtovacou cenou a dostupné na prerozdelenie medzi všetky členské štáty na základe emisií v rokoch 2005 – 2007⁽⁴³⁾. Aukčné ceny a objemy sa uverejňujú každý deň na príslušných platformách.

⁽³⁷⁾ Článok 13 ods. 4 návrhu nariadenia Rady [COM(2018) 326 final].

⁽³⁸⁾ Pre vlastný zdroj založený na systéme EU ETS a TVZ je obdobie uchovávania podporných dokumentov aspoň tri roky.

⁽³⁹⁾ Pre obmedzenia údajov je tento výpočet založený na informáciách z roku 2012 a zahŕňa všetky nadnárodné skupiny (vrátane tých, ktoré neprekračujú prah výnosov, ktorý je uvedený v bode 28).

⁽⁴⁰⁾ Na emisie zo sektorov mimo systému EU ETS sa vzťahujú záväzné ročné ciele pre emisie skleníkových plynov na úrovni členských štátov.

⁽⁴¹⁾ V minulosti sme uverejnili osobitnú správu o systéme EU ETS (osobitná správa č. 6/2015 – Integrita a uplatňovanie systému EU ETS). Ďalšie publikácie v tejto oblasti budú nasledovať čoskoro.

⁽⁴²⁾ Jednotná sadzba uvedená v návrhu nariadenia Rady, ktorým sa stanovujú vykonávacie opatrenia týkajúce sa systému vlastných zdrojov Európskej únie. V návrhu rozhodnutia Rady o systéme vlastných zdrojov Európskej únie sa uvádza, že skutočná sadzba výberu by nemala presiahnuť 30 %.

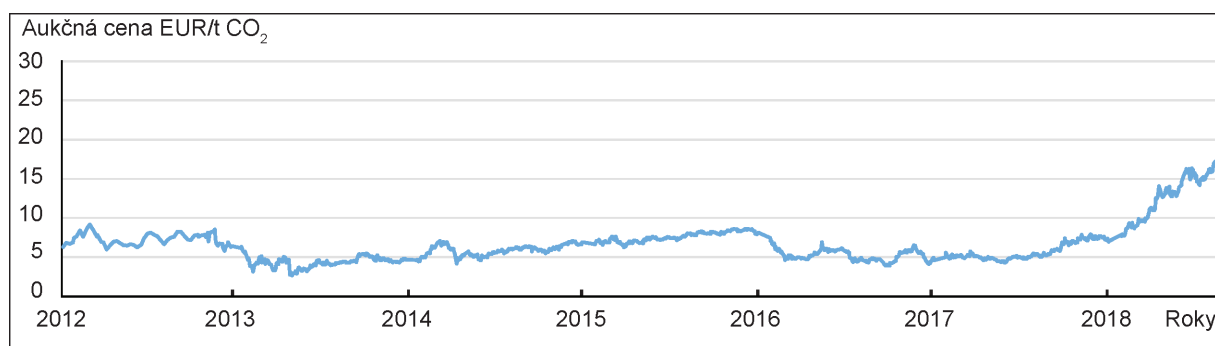
⁽⁴³⁾ Pozri článok 10 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES z 13. októbra 2003 o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Spoločenstve, a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES (Ú. v. EÚ L 275, 25.10.2003, s. 32), zmenenú smernicou Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/410 zo 14. marca 2018 (Ú. v. EÚ L 76, 19.3.2018, s. 3) („smernica o ETS“).

36. Systém EU ETS je dôležitým nástrojom vykonávania politik EÚ v oblasti zmeny klímy a životného prostredia. Navrhovaný vlastný zdroj založený na EU ETS však neposkytuje členským štátom dodatočné podnety, aby znížili emisie skleníkových plynov.

37. Komisia uvádza, že podľa jej odhadov má vlastný zdroj založený na EU ETS financovať v priemere 2 % ročného rozpočtu EÚ (3 mld. EUR) v období 2021 – 2027. Z **ilustrácie 4** vyplýva, že aukčná zúčtovacia cena⁽⁴⁴⁾ kvót je nestála. Neohroží to však stabilitu rozpočtu, pretože vlastný zdroj založený na ETS predstavuje len malý podiel príjmov EÚ.

Ilustrácia 4

Aukčné ceny emisných kvót od januára 2012 do septembra 2018



Zdroj: EDA na základe verejne dostupných informácií na webovej stránke aukčnej platformy (www.eex.com).

Vlastný zdroj založený na odpade z plastových obalov

38. Odpad z plastových obalov tvorí približne 60 % posporebného plastového odpadu v EÚ. Komisia navrhla cieľ recyklovať aspoň 50 % zo všetkých plastových obalov v EÚ do roku 2025 a viac než polovicu do roku 2030. Taktiež stanovila cieľ, aby sa všetky plastové obaly uvádzané na trh EÚ do roku 2030 stali buď opätovne použiteľnými, alebo ľahko recyklovateľnými⁽⁴⁵⁾.

39. Príspevok každého členského štátu z tohto navrhovaného vlastného zdroja do rozpočtu EÚ bude priamo proporcionálny k množstvu odpadu z plastových obalov, ktorý sa vytvorí a nerecykluje. Bude vypočítaný uplatnením sadzby výberu 0,80 EUR za kilogram⁽⁴⁶⁾ na toto množstvo.

40. V **rámčeku 2** sa uvádza zdroj a kvalita údajov, ktoré Komisia použila na výpočet vlastného zdroja založeného na odpade z plastových obalov.

⁽⁴⁴⁾ Zmenami smernice o ETS sa zaviedli mechanizmy, aby boli aukčné ceny stabilnejšie. Tieto ceny však závisia od výsledkov aukcií.
⁽⁴⁵⁾ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov „Európska stratégia pre plasty v obehovom hospodárstve“ [COM(2018) 28 final zo 16. januára 2018] a oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov o rámci monitorovania obehového hospodárstva [COM(2018) 29 final zo 16. januára 2018].

⁽⁴⁶⁾ Jednotná sadzba uvedená v návrhu nariadenia Rady, ktorým sa stanovujú vykonávacie opatrenia týkajúce sa systému vlastných zdrojov Európskej únie. V návrhu rozhodnutia Rady o systéme vlastných zdrojov Európskej únie sa uvádza, že skutočná sadzba výberu by nemala presiahnuť 1,00 EUR na kilogram.

Rámček 2 – Zdroj a kvalita údajov o odpade z plastových obalov

Údaje o produkcii obalov a ich recyklovaní sa už vykazujú Komisii (Eurostat) podľa článku 12 smernice Európskeho parlamentu a Rady 94/62/ES z 20. decembra 1994 o obaloch a odpadoch z obalov⁽⁴⁷⁾.

Komisia navrhuje, aby sa za niektoré členské štáty údaje o recyklovaní plastových obalov ďalej zlepšili. Očakáva, že to dosiahne prostredníctvom nových právnych predpisov o odpade, v ktorých sa zavedú prísne a harmonizované pravidlá výpočtu. Tento právny predpis bol prijatý v máji 2018⁽⁴⁸⁾ a zmenený vyššie uvedenou smernicou. Tieto zmeny smernice, ktorými sa zavádzajú prísne a harmonizované výpočty, musia byť ustanovené vo vnútroštátnych zákonoch do júla 2020.

41. Poznamenávame, že z dôvodu štatistickej dôverylosti⁽⁴⁹⁾ nemôžeme stanoviť celý auditorský záznam dokumentujúci zostavovanie štatistických údajov použitých ako základ pre výpočet tohto vlastného zdroja. Overovanie tohto zdroja príjmov zo strany Komisie má podliehať viacročnému kontrolnému procesu, ako je to v prípade vlastného zdroja založeného na HND (pozri bod 18).

42. Vlastný zdroj založený na odpade z plastových obalov má za cieľ poskytnúť členským štátom podnet znížiť odpad z plastových obalov. Takáto zmena správania môže z dlhodobého hľadiska znížiť základ výpočtu. Poznamenávame, ako aj pri vlastnom zdroji založenom na SKZDPPO, že premlčacia doba nie je zosúladená s vlastnými zdrojmi založenými na DPH a HND (pozri body 31 a 32, a **prílohu I**).

43. Komisia odhaduje, že vlastný zdroj založený na odpade z plastových obalov bude financovať v priemere 4 % ročného rozpočtu EÚ (7 mld. EUR) v období 2021 – 2027. V týchto odhadoch sa predpokladá, že členské štáty splnia ciele pre recyklovanie stanovené v smernici. Nezohľadňujú však potenciálnu zmenu správania, ktorá je uvedená vyššie.

Postupné zrušenie korekcií

44. Európsky samit, ktorý sa konal vo Fontainebleau v júni 1984, dospel k záveru, že každý členský štát, ktorý je vystavený nadmernej rozpočtovej záťaži vo vzťahu k jeho relatívnej prosperite, môže mať prospech z korekcie. Odvtedy zahŕňa systém vlastných zdrojov niekoľko korekčných mechanizmov v prospech niektorých členských štátov. Z tohto dôvodu sa systém financovania rozpočtu EÚ stal príliš zložitý a menej transparentný, čo je kritika, ktorú sme zdôraznili v predchádzajúcich stanoviskách⁽⁵⁰⁾.

45. Existujúce korekčné mechanizmy: korekcia pre Spojené kráľovstvo⁽⁵¹⁾, „zľavy zo zľavy pre Spojené kráľovstvo“ pre Nemecko, Holandsko, Rakúsko a Švédsko, paušálne zníženie zdroja založeného na HND pre Dánsko, Holandsko, Rakúsko a Švédsko, a znížené sadzby výberu DPH pre Nemecko, Holandsko a Švédsko.

46. Jedna zmena, ktorú Komisia navrhla vo svojej reforme systému financovania EÚ, je postupné zrušenie týchto korekcií (okrem korekcie pre Spojené kráľovstvo, ale vrátane „zľav zo zľavy pre Spojené kráľovstvo“) v rokoch 2021 až 2025. Referenčné sumy všetkých korekcií pre príslušných päť členských štátov⁽⁵²⁾ budú založené na ich výpočte za rok 2020 v rámci súčasného systému (odhadujú sa spolu na 5,8 mld. EUR). Všetky korekcie sa zmenia na paušálne sumy a postupne sa znížia v rovnakých krokoch (17 % za rok).

⁽⁴⁷⁾ Ú. v. ES L 365, 31.12.1994, s. 10.

⁽⁴⁸⁾ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/852 z 30. mája 2018, ktorou sa mení smernica 94/62/ES o obaloch a odpadoch z obalov (Ú. v. EÚ L 150, 14.6.2018, s. 141).

⁽⁴⁹⁾ Štatistická dôverynosť znamená „ochranu dôverných údajov týkajúcich sa jednotlivých štatistických jednotiek, ktoré sa získavajú priamo na štatistické účely alebo nepriamo z administratívnych alebo iných zdrojov, a znamená zákaz použiť získané údaje na neštatistické účely a protiprávne ich zverejniť“. Pozri článok 2 ods. 1 písm. e) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 223/2009 z 11. marca 2009 o európskej štatistike a o zrušení nariadenia (ES, Euratom) č. 1101/2008 o prenose dôverných štatistických údajov Štatistickému úradu Európskych spoločenstiev, nariadenia Rady (ES) č. 322/97 o štatistike Spoločenstva a rozhodnutia Rady 89/382/EHS, Euratom o založení Výboru pre štatistické programy Európskych spoločenstiev (Ú. v. EÚ L 87, 31.3.2009, s. 164).

⁽⁵⁰⁾ V stanoviskách č. 2/2012 a č. 2/2006 sme vyjadrili obavy zo zložitosti a nedostatočnej transparentnosti súčasného (a predchádzajúceho) systému vlastných zdrojov na financovanie rozpočtu EÚ.

⁽⁵¹⁾ Podľa návrhu bude korekcia pre Spojené kráľovstvo existovať, kým bude Spojené kráľovstvo prispievať do rozpočtu EÚ (t. j. 2020).

⁽⁵²⁾ Dánsko, Nemecko, Holandsko, Rakúsko a Švédsko.

47. Podľa Komisie okamžité zrušenie korekcií s účinnosťou od roku 2021 môže viesť k náhlemu nárastu príspevkov tých členských štátov, ktoré mali predtým prospech z týchto korekcií. Zastávame názor, že postupné zrušenie korekcií je krokom vpred k transparentnejšiemu a menej zložitému systému, ako je ten súčasný (pozri body 44 a 45). Podľa návrhu Komisie budú korekcie ukončené v roku 2026.

Zvýšenie stropov vlastných zdrojov

48. Súčasný strop vlastných zdrojov na pokrytie ročných platobných rozpočtových prostriedkov je stanovený na 1,20 % sumy HND všetkých členských štátov a pri viazaných rozpočtových prostriedkoch na 1,26 %. Vzhľadom na vplyv odchodu Spojeného kráľovstva z EÚ a začlenenia Európskeho rozvojového fondu (ERF) do rozpočtu EÚ, ako aj potrebu pokryť finančné záväzky súvisiace s úvermi alebo finančnými nástrojmi zaručenými z rozpočtu EÚ, Komisia navrhla zvýšiť tieto stropy na 1,29 % resp. 1,35 % HND 27 členských štátov.

ČASŤ 3: ZÁVERY A NAVRHOVANÉ ZMENY

49. Komisia navrhla nasledujúce zmeny budúceho financovania EÚ oproti súčasnému systému: znížiť vlastný zdroj založený na HND o 13 percentuálnych bodov, zaviesť „súbor“ nových vlastných zdrojov (založených na SKZDPPO, systéme EU ETS a odpade z plastových obalov), ktoré tvoria 12 % príjmov EÚ, mierne zvýšiť zjednodušený vlastný zdroj založený na DPH a ponechať ostatné zdroje (TVZ a iné príjmy) na rovnakých celkových úrovniach. Taktiež navrhla postupne zrušiť existujúce korekcie, z ktorých majú prospech niektoré členské štáty, a zvýšiť stropy vlastných zdrojov.

50. V diskusnom dokumente o budúcnosti financií EÚ sú stanovené hlavné zásady tejto reformy, zohľadniac odporúčania skupiny na vysokej úrovni pre vlastné zdroje. V návrhu je prevzatých niekoľko z nich, ale nie všetky. Okrem toho sa touto reformou riešia len niektoré nedostatky, ktoré sme určili v rámci našej predchádzajúcej práce na súčasnom systéme vlastných zdrojov. Podľa nášho názoru zostáva navrhovaný systém financovania EÚ zložitý.

51. Poznamenávame, že pri vypracovaní tohto návrhu nebolo zohľadnené ucelené, zdokumentované a uverejnené posúdenie vplyvu (pozri bod 7).

52. Pri preskúvaní reformy systému sme určili nasledujúce hlavné problémy:

- navrhovaný zjednodušený vlastný zdroj založený na DPH zahŕňa predpoklady o transakciách, na ktoré sa uplatnila štandardná sadzba, ktoré nezodpovedajú niektorým krokom výpočtu, ktoré opisuje Komisia (pozri bod 22),
- keďže uplatnenie vlastného zdroja založeného na SKZDPPO je podmienené prijatím smernice o tejto dani Radou a jej transponovaním do vnútroštátnych právnych predpisov v členských štátoch, bude zavedený najskôr po niekoľkých rokoch od začiatku nového VFR (pozri body 26 a 27, a 33),
- systém EU ETS je dôležitým nástrojom vykonávania politik EÚ v oblasti zmeny klímy a životného prostredia. Navrhovaný vlastný zdroj založený na ETS však neposkytuje členským štátom dodatočné podnety, aby znížili emisie skleníkových plynov. Navyše to nie je stabilný zdroj, pretože aukčné ceny emisných kvót sú nestále (pozri body 36 a 37),
- vlastný zdroj založený na odpade z plastových obalov poskytuje členským štátom podnet recyklovať viac plastov. Kvalitu údajov použitých na výpočet tohto vlastného zdroja je však potrebné zlepšiť (pozri body 40 a 42),
- postupné zrušenie korekcií je krokom vpred k transparentnejšiemu a menej zložitému systému. Podľa návrhu Komisie budú korekcie ukončené v roku 2026 (pozri bod 47) a
- pokiaľ ide o navrhované nové vlastné zdroje, naše auditorské právomoci môžu byť obmedzené v súvislosti so zdrojmi založenými na SKZDPPO a odpade z plastových obalov. Existuje riziko, že to môže ovplyvniť kontrolovateľnosť a tým povinnosť zodpovedať sa (pozri body 30 a 41).

Odporúčania na zlepšenie navrhovanej reformy vlastných zdrojov

53. Navrhujeme, aby legislatívne orgány požiadali Komisiu vykonať nasledovné čo najskôr:

Odporúčanie 1: Preskúmať svoje legislatívne návrhy

Komisia by mala preskúmať svoje legislatívne návrhy, pokiaľ ide o nové vlastné zdroje:

- a) vlastný zdroj založený na SKZDPPO – Komisia by mala pozorne posúdiť pravdepodobnosť vzniku tohto zdroja v priebehu nasledujúceho VFR a vplyv akéhokoľvek oneskorenia;
- b) vlastný zdroj založený na EU ETS – Komisia by mala vo svojom návrhu objasniť, že tento zdroj neposkytuje členským štátom dodatočný podnet, aby znížili emisie skleníkových plynov. Taktiež by mala analyzovať vplyv nestability súvisiaci s týmto zdrojom príjmov;
- c) vlastný zdroj založený na odpade z platových obalov – Komisia by mala analyzovať, ako sa sumy očakávané z výberu tohto vlastného zdroja môžu znížiť z dôvodu zmien správania domácností a hospodárskych subjektov.

Odporúčanie 2: Opätovne zvážiť návrh zjednodušeného vlastného zdroja založeného na DPH

Komisia by mala opätovne zvážiť svoj návrh zjednodušeného vlastného zdroja založeného na DPH. Ak sa rozhodne zachovať tento zdroj príjmov, mala by:

- buď objasniť, že navrhované zjednodušenia nevedú k výpočtu príspevkov DPH na základe zdaniteľných základov so štandardnou sadzbou,
- alebo zaviesť nový zdroj príjmov založený len na príjmoch z DPH.

54. V **prílohe I** sú uvedené zmeny a poznámky k návrhom Komisie prediskutovaným v časti jedna a dva.

Toto stanovisko prijal Dvor audítorov v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 9. októbra 2018.

Za Dvor audítorov

Klaus-Heiner LEHNE

predseda

PRÍLOHA I

ZMENY, KTORÉ NAVRHUJE DVOR AUDÍTOROV V NÁVRHOCH

Návrh rozhodnutia Rady o systéme vlastných zdrojov Európskej únie [COM(2018) 325 final]

Odkaz	Návrh Dvora audítorov/navrhovaná zmena	Poznámky
Úvod	so zreteľom na stanovisko Európskeho dvora audítorov,	keďže Parlament požiadal o stanovisko Európskeho dvora audítorov, mal by sa uviesť takýto odkaz.
Článok 2 ods. 1 písm. b)	Vymazať „vybraných zo zdaniteľných dodaní, na ktoré sa uplatnila štandardná sadzba“ a zväziť svoj návrh tak, ako je opísaný v odporúčaní 2 .	Metódou, ktorú navrhuje Komisia, sa neizolujú zdaniteľné dodania, na ktoré sa uplatnila štandardná sadzba (pozri bod 22).

Návrh nariadenia Rady o metódach a postupe sprístupňovania vlastných zdrojov založených na spoločnom konsolidovanom základe dane z príjmov právnických osôb, na systéme Európskej únie na obchodovanie s emisiami a na nerecyklovanom odpade z plastových obalov a o opatreniach na zabezpečenie požiadaviek na pokladničnú hotovosť [COM(2018) 326 final]

Odkaz	Návrh Dvora audítorov/navrhovaná zmena	Poznámky
Článok 2 ods. 1 a článok 13 ods. 4	Nahradiť „šiesteho roku“ výrazom „štvrtého roku“.	Šesť rokov môže byť nadmerne dlhý čas na ponechanie údajov otvorených. Spôsobuje to rozpočtovú neistotu pre Komisiu a členské štáty (pozri body 31 a 32, a 42). Navrhujeme to s cieľom zosúladiť dva nové vlastné zdroje (založené na SKZDPPO a odpade z plastových obalov) s vlastnými zdrojmi založenými na HND a DPH.
Článok 4	—	Na účely jasnosti by toto ustanovenie malo byť súčasťou zmeny nariadenia (EÚ, Euratom) č. 609/2014 (pozri body 11 a 12).

Návrh nariadenia Rady, ktorým sa mení nariadenie (EHS, Euratom) č. 1553/89 o konečných jednotných dohodách o vyberaní vlastných zdrojov pochádzajúcich z dane z pridanej hodnoty [COM(2018) 328 final]

Odkaz	Návrh Dvora audítorov/navrhovaná zmena	Poznámky
Odôvodnenie 1, 2 a 3; Článok 1 ods. 2, 4, 6 a 7	Vymazať „na ktoré sa uplatnila štandardná sadzba“ a zvážiť svoj návrh tak, ako je opísaný v odporúčaní 2 .	Metódou, ktorú navrhuje Komisia, sa neizolujú zdaniteľné dodania, na ktoré sa uplatnila štandardná sadzba (pozri bod 22).

PRÍLOHA II

METODIKA VÝPOČTU NAVRHOVANÉHO NOVÉHO VLASTNÉHO ZDROJA ZALOŽENÉHO NA DPH

Súčasný systém:

Metóda výpočtu vlastného zdroja založeného na DPH členských štátov vychádza z teoreticky harmonizovaného vymeriavacieho základu DPH. Je to tak z toho dôvodu, aby sa zabránilo vplyvu výberu mixu sadzieb DPH členských štátov (v rámci limitov stanovených v smernici o DPH) na ich splatné príspevky. Táto zložitá metóda vychádza zo sumy DPH vybranej každým členským štátom (jeho príjmy) a po všetkých potrebných korekciách a kompenzáciách sa táto suma rozdeľuje váženou priemernou sadzbou. Vážená priemerná sadzba je výsledkom komplexnej štatistickej analýzy mixu dodaní tovarov a služieb a uplatnených sadzieb DPH vo všetkých členských štátoch. Výsledný teoreticky harmonizovaný vymeriavací základ DPH sa potom násobí fixnou sadzbou výberu s cieľom získať príspevok jednotlivých členských štátov.

Tento výpočet je znázornený v nasledujúcom vzorci, ktorý sa uplatňuje pri každom členskom štáte:

$$\text{Vlastný zdroj založený na DPH} = \frac{\text{Celkové príjmy zDPH (upravené)}}{\text{Vážená priemerná sadzba}} \times \text{Sadzba výberu}$$

Navrhovaný nový systém:

Keďže je výpočet vázenej priemernej sadzby zložitý, Komisia navrhuje zrušiť tieto kroky v prospech zjednodušeného prístupu. Nový systém navrhovaný Komisiou je založený na transakciách, na ktoré sa uplatnila štandardná sadzba, čo znamená, že tovary a služby s inou sadzbou zdaňovania sú vylúčené.

Komisia analyzovala údaje za obdobie 2011 – 2015 a zistila, že v priemere dodania tovarov a služieb, na ktoré sa uplatnila štandardná sadzba, tvorili 74 % transakcií. Tento podiel sa pohyboval od 46 % do 99 % v závislosti od členského štátu. Komisia dospela k záveru, že 45 % bol spoločný podiel dodaní v EÚ, na ktoré sa uplatnila štandardná sadzba.

Prvý krok v navrhovanom výpočte Komisie je uplatniť tento 45 % podiel na celkové príjmy z DPH každého členského štátu z dôvodu nedostupnosti údajov o rozdelení dodaní podľa sadzby zdaňovania. Komisia predpokladá, že týmto násobením sa získajú **príjmy** členského štátu **so štandardnou sadzbou**. Podľa nášho názoru nie je táto metodika dobrá. Výsledkom násobenia s použitím 45 % miery sa nevylučujú príjmy vybrané z iných sadzieb DPH. Výsledok nám len dáva 45 % z celkových príjmov (45 % dodaní, na ktoré sa uplatnila štandardná sadzba, plus 45 % dodaní, na ktoré sa neuplatnila štandardná sadzba). Nie je to to isté ako príjmy so štandardnou sadzbou.

Druhým krokom je vydeliť „príjmy so štandardnou sadzbou“ každého členského štátu jeho štandardnou sadzbou DPH. Podľa Komisie sa tým získa **zdaniteľný základ so štandardnou sadzbou**. Výsledný „zdaniteľný základ so štandardnou sadzbou“ teda predstavuje mix príjmov pochádzajúcich z rôznych sadzieb, ale vydelení jednou štandardnou sadzbou, takže má malý praktický význam.

A napokon, Komisia navrhuje uplatniť sadzbu výberu (1 % až do maximálne 2 %) na zdaniteľný základ so štandardnou sadzbou.

Tieto kroky možno zhrnúť do nasledujúceho vzorca:

$$\text{Vlastný zdroj založený na DPH} = \frac{45 \% \times \text{celkové príjmy zDPH}}{\text{Štandardná sadzba DPH}} \times \text{Sadzba výberu}$$

Z čisto matematického hľadiska to možno prepísať nasledovne:

$$\text{Vlastný zdroj založený na DPH} = \frac{\text{Celkové príjmy zDPH}}{\text{Štandardná sadzba DPH}} \times 45 \% \times \text{sadzba výberu}$$

Môžeme teda dospieť k presne tým istým číselným údajom jednoducho tak, že vydelíme príjmy z DPH štandardnou sadzbou DPH a uplatníme sadzbu výberu 0,45 % (1 % zo 45 %).

Dospeli sme preto k záveru, že Komisia nahradila v procese výpočtu zložitú váženú priemernú sadzbu priamou štandardnou sadzbou. Predpoklady, ktoré však Komisia použila na výpočet zjednodušených príspevkov DPH, nezodpovedajú niektorým krokom výpočtu, ktoré sú opísané v návrhu.
