

Gestor: Ministerstvo financí

Schválil: Ing. Michal Částek

Zpracoval: Ing. Jana Baďová

Datum: 24. 6. 2020

E-mail, tel.: jana.badova@mfc.cz, 257 04 2349

Verze: 3

Rámcová pozice

(Stanovisko pro Parlament ČR)

Projednávaná věc: *Pozměněný návrh rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů Evropské unie*

Identifikační čísla dokumentů:

8140/20 (COM(2020) 445)

Stupeň priority pro ČR: Národní priorita

1) Popis problematiky, včetně stadia projednávání:

Celkový kontext

Evropská komise (Komise, EK) vydala dne 27. května 2020 své sdělení „**Rozpočet EU, který je motorem evropského plánu na podporu oživení**“¹, ve kterém vytyčila komplexní plán na podporu oživení v Evropě. Krize způsobená pandemií zasáhla na jaře 2020 celou EU i svět, **hospodářské a sociální dopady na členské státy (ČS) se však budou výrazně lišit**, stejně jako schopnost členských států šok absorbovat a vyrovnat se s ním. Rozdílné dopady ohrožují jednotný trh a Komise proto přichází s koordinovanou reakcí.

Cílem komplexního balíčku návrhů EK je **plně využít potenciál rozpočtu EU mobilizovat investice** (očekává se celková investiční mezera veřejných i soukromých investic ve výši min. 1,5 bil. EUR) a **předsunout finanční podporu do prvních klíčových let obnovy**.

Komise vycházela ze svého návrhu na podobu Víceletého finančního rámce (VFR) 2021-2027 z května roku 2018 a zohlednila částečně i úpravy provedené při jeho projednávání v Radě a Evropské radě (ER).

Návrh Komise sestává ze dvou hlavních pilířů², které doplní balíček na pomoc zmírnění dopadů krize z dubna 2020³ ve výši 540 mld. EUR:

¹ K uvedenému sdělení a návrhům souvisejícím legislativním návrhům v oblasti Víceletého finančního rámce 2021-2027 je zpracována samostatná Rámcová pozice.

² Plán obnovy předložený Komisí sestává ze dvou částí – upraveného návrhu VFR 2021-2027 a nového Nástroje EU na podporu oživení (NPO), který je označován také jako „EU příští generace“ (NGEU) a má být financován výpůjčkami na finančních trzích do výše 750 mld. EUR. Právně je NPO/NGEU zakotven v Nařízení rady, kterým se zřizuje NGEU. V textu jsou tedy zkratky NPO a NGEU užívány jako synonyma

³ SURE - Evropský nástroj pro dočasnou podporu na zmírnění rizik nezaměstnanosti v mimořádné situaci, Nástroj na podporu ČS v pandemické krizi (upravená kreditní linka) z Evropského stabilizačního mechanismu, pandemický garanční program Evropské investiční banky

- **VFR 2021-2027** ve výši **1 100 mld. EUR** (ceny r. 2018)⁴ – dlouhodobý rozpočet EU má být hlavním nástrojem pro hospodářské oživení. EK navrhuje **vytvoření nových nástrojů a posílení jeho klíčových programů** pomocí nástroje „EU příští generace“ tak, aby byly investice rychle nasměrovány tam, kde jsou potřeba.
- **Nástroje Evropské unie na podporu oživení (NPO) – tzv. „EU příští generace“ (Next Generation EU, NGEU)**, který má dočasně posílit rozpočet EU **prostředky získanými na finančních trzích** ve výši **750 mld. EUR** (ceny r. 2018). Tyto prostředky budou dále poskytovány **prostřednictvím programů EU**;

System financování rozpočtu EU

Aby bylo možné dosáhnout stanovených cílů a mobilizovat finanční prostředky v potřebné výši, je nutné umožnit získání jejich části prostřednictvím výpůjček na kapitálových trzích. Takovéto výpůjčky mají být splaceny v okamžiku, kdy se EU vrátí na trajektorii růstu.

Komise proto navrhuje **úpravu** svého návrhu z května 2018 na reformu systému financování rozpočtu EU, konkrétně **návrhu Rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů Evropské unie** (rozhodnutí, ORD).

- *Úpravy v rámci pozměněného návrhu rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů Evropské Unie*

Zmocnění Komise k dočasným výpůjčkám na kapitálových trzích

Podle předloženého pozměněného návrhu bude Komise nově **dočasně zmocněna si jménem Unie vypůjčit na kapitálových trzích finanční prostředky do výše 750 mld. EUR** (v cenách r. 2018). Prostředky mají být převedeny do programů Unie v souladu s Nástrojem EU na podporu oživení. Toto zmocnění Komise je omezené nejen velikostí výpůjčky, ale i **časově a věcně** (prostředky mohou být užity pouze na řešení přímých hospodářských a sociálních důsledků pandemie COVID-19).

Výpůjčky mají být **spláceny rozpočtem EU** (či členskými státy v případě půjček) a to od r. 2028, přičemž všechny závazky plynoucí z tohoto právního aktu budou **v plné výši splaceny do r. 2058**.

Nový **čl. 3b** upřesňuje, že vypůjčené prostředky lze využít **pro úvěry do výše 250 mld. EUR** (ceny 2018) a **výdaje do výše 500 mld. EUR** (ceny 2018). *Jistina a úroky výdajů (nikoli úvěrů) budou spláceny ze souhrnného rozpočtu EU*. Splácení bude naplánováno mezi lety 2028 a 2058 tak, aby byly závazky stabilně a předvídatelně snižovány, částky **splatné** Unii za splátku jistiny **nepřekročí v daném roce 7,5 %** z maximální částky (určené na výdaje, tj. z 500 mld. EUR).

Zvýšení stropu vlastních zdrojů

Stropy závazků a plateb v návrhu nařízení, kterým se stanoví víceletý finanční rámec, stanoví maximální částku, která může být během období 2021-2027 využita

⁴ Pokud není uvedeno jinak, veškeré částky jsou uváděny v cenách r. 2018 a v závazcích.

na závazky a platby. Mezi stropem VFR a stropem vlastních zdrojů (stanoveným v ORD) musí být zachován dostatečný prostor (margin, headroom), který zajistí, že EU bude schopna dostát všem svým finančním závazkům a podmíněným závazkům. Komise ve svém návrhu z května 2018 navrhla zvýšení stropu vlastních zdrojů na 1,29 % HND EU v platbách (oproti 1,20 % HND EU v období 2014-2020) a na 1,35 % v případě závazků. Vycházela přitom jak z automatického poklesu stropu vlastních zdrojů v souvislosti s vystoupením Spojeného království z EU, tak z očekávaného vyššího využití finančních nástrojů a záruk v rámci rozpočtu EU v období po r. 2020.

Vzhledem k tomu, že prognóza Komise z jara 2020 předpokládá výrazné (rekordní) poklesy ekonomiky EU v roce 2020 a zvýšila se i míra nejistoty odhadů do budoucna, je více než pravděpodobné, že dojde ke snížení stropu vlastních zdrojů v absolutní částce. S ohledem na snížení HND EU proto Komise navrhuje **navýšení stropu vlastních zdrojů (trvalé) na 1,46 % HND EU v závazcích a 1,40 % HND EU v platbách (čl. 3, odst. 1 a 2 původního návrhu ORD)**.

Zároveň (čl. 3c *pozměněného návrhu ORD*), k zajištění nezbytné rozpočtové kapacity pro pokrytí finančních závazků a podmíněných závazků vyplývajících z dočasného zmocnění vypůjčit si finanční prostředky na kapitálových trzích, bude nutné **dočasně** (dokud všechny závazky nepřestanou existovat, nejpozději do konce r. 2058) **navýšit strop vlastních zdrojů o 0,6 p. b. HND EU** v závazcích i platbách. Upřesněno je také, že případné platby členských států na tyto závazky se budou řídit pravidly pro poskytování prostředků do rozpočtu EU platnými v daném roce.

Celkový strop vlastních zdrojů pro platby by tak měl v období 2021-2027 být navýšen na 2,00 % HND v platbách a 2,06 % v závazcích.

- *Další úpravy systému financování rozpočtu EU*

Ve svém Sdělení Komise počítá také s dalšími úpravami v systému financování rozpočtu EU, které však zatím nepředložila ve formě konkrétních legislativních návrhů.

V případě **rabatů** navrhuje Komise jejich postupné **rušení v delším časovém horizontu** – do konce r. 2027⁵ (oproti návrhu z roku 2018, který hovořil o jejich ukončení v roce 2025), aby nedošlo k nadměrnému nárůstu zátěže a odvodů některých ČS.

Za účelem financování rozpočtu EU by měl být zachován zdroj z HND a reformovaný zdroj z DPH. Zaveden by pak měl být **nový zdroj** založený na množství nerecyklovaných **plastových obalů** dle původního návrhu Komise z roku 2018.

Ke zmírnění zátěže pro národní rozpočty a financování nástroje EU na podporu oživení Komise uvažuje i o **dalších nových vlastních zdrojích**, které by mohly být **zavedeny cca od roku 2024**. Jedná se o zdroj z obchodování s emisemi (**ETS**), včetně možného rozšíření na oblast letectví a námořní přepravy (odhadované generované příjmy cca 10 mld. EUR ročně), **uhlíkové „clo“** (cca 5-14 mld. EUR ročně dle nastavení), **poplatek za užívání vnitřního trhu** (cca 10 mld. EUR ročně)

⁵ Samotné Sdělení mluví o pomalejším rušení rabatů, konkrétní návrh však nezmiňuje. Při představení návrhu a v návaznosti na dotazy ČS upřesnila EK, že rabaty by měly trvat až do konce VFR 2021-2027.

a **digitální daň** (cca 1,3 mld. ročně). EK však v tuto chvíli žádný nový legislativní návrh nepředkládá, konkrétní návrhy předloží později.

2) Pozice ČR:

ČR souhlasí, že rozpočet EU musí reflektovat hospodářské a sociální dopady pandemie a poskytnout adekvátní prostředky na obnovu evropských ekonomik. Zároveň je však třeba reflektovat schopnost členských států dodatečné prostředky efektivně využít. **Celková výše 750 mld. EUR** pro Nástroj obnovy „EU příští generace“ je dle ČR **relativně ambiciózní**, nicméně je připravena o ní diskutovat (včetně jejího případného snížení). Získání tak velkého objemu zdrojů pro nástroj EU příští generace **výpůjčkami na finančních trzích a jejich využití i na výdaje rozpočtu EU představuje bezprecedentní krok a ČR jej posuzuje v kontextu této mimořádné situace**. ČR s tímto návrhem může souhlasit pouze v případě, že se bude jednat o **nástroj dočasný, který bude deklarován jako výjimečný**, s cílem podpořit oživení a odolnost ekonomik EU. V rámci jednání o textu rozhodnutí a celého NGEU bude ČR požadovat od Komise objasnění, na základě jakých předpokladů kalkulovala výši úroků ve VFR 2021-2027, jaké odhaduje úroky v příštích VFR a jak plánuje rozložit splátky jistiny v následujících VFR.

ČR je připravena **zvážit navýšení stropu vlastních zdrojů** tak, aby bylo zajištěno, že EU bude v každém okamžiku schopna dostát svým závazkům a podmíněným závazkům. Výše stropu vlastních zdrojů, zejména dočasné navýšení, by však měla být **stanovena až v závislosti na celkovém schváleném objemu VFR 2021-2027 a NGEU**. Evropská komise by měla rovněž objasnit, proč navrhuje „dočasně“ navýšit strop vlastních zdrojů právě o 0,6 p. b. HND EU a jak k této výši dospěla. V budoucích obdobích VFR by se mělo toto dočasné navýšení stropu vlastních zdrojů postupně snižovat s tím, jak bude splácena jistina a bude se snižovat celková dlužná částka a záruka rozpočtu EU.

Pro ČR je rovněž zásadní, aby byly **členské státy pravidelně a podrobně informovány** o aktuální výši záruk a výpůjček a tyto byly poskytovány a prováděny v souladu s principy řádného finančního řízení. ČR bude požadovat, aby Evropská komise v případě řízení záruky poskytnuté prostřednictvím rozpočtu EU vystupovala transparentně a také o těchto otázkách členské státy průběžně informovala.

Obecně k systému vlastních zdrojů EU

ČR považuje současný systém financování rozpočtu EU za velmi komplikovaný a dlouhodobě usiluje o jeho **zjednodušení, tj. jeho financování primárně na základě tradičních vlastních zdrojů (cel) a zdroje dle HND** (který současně zajišťuje vyrovnaný rozpočet EU). HND nejlépe vystihuje ekonomickou vyspělost členských států a představuje tak dle ČR **spravedlivý klíč pro financování rozpočtu EU**. ČR nadále podporuje **zrušení všech rabatů** (slev na odvodech) od r. 2021.

K možnosti zavádění **nových vlastních zdrojů** je ČR obecně **skeptická**. ČR není příliš nakloněna koši vlastních zdrojů představených Komisí v roce 2018 (CCCTB, ETS a nerecyklované plastové obaly). ČR zůstává **skeptická i k potenciálním novým vlastním zdrojům na splácení nástroje EU příští generace** (ETS - včetně možného rozšíření na další sektory, uhlíkové „clo“, digitální daň či poplatek za využívání vnitřního trhu). ČR neočekává, že by přinesly zjednodušení systému příjmů rozpočtu EU a spravedlivější rozložení břemene mezi členské státy než osvědčený zdroj založený na HND, který by tyto zdroje částečně měly nahradit. ČR je nicméně

připravena návrhy Komise na nové vlastní zdroje diskutovat, musejí však být vždy doplněny o analýzy dopadu na EU a na členské státy.

Případné nové vlastní zdroje by měly být stabilní, neměly by být administrativně složité, penalizovat členské státy za strukturu jejich hospodářství ani disproportčně dopadat na méně rozvinuté ČS. Je rovněž zásadní, aby rozhodování o financování rozpočtu EU a základních parametrech vlastních zdrojů zůstalo i nadále výlučně v rukou členských států, tj. Rady.

3) Dopad na právní řád ČR:

Rozhodnutí Rady je přímo aplikovatelné. V souvislosti se schválením návrhu EK na reformu příjmové strany rozpočtu EU a souvisejícího rozhodnutí o systému vlastních zdrojů EU bude v souladu s čl. 311 SFEU nutné do procesu zapojit Parlament ČR.

4) Dopad na státní rozpočet:

Návrh Komise bude diskutován členskými státy a EP, nemá tak přímý dopad na státní rozpočet. Dopad na státní rozpočet bude mít od roku 2021 dále až výsledek jednání o příštím víceletém finančním rámci na r. 2021-2027 (vč. NGEU a související úpravy ORD), a to prostřednictvím odvodů ČR do rozpočtu EU (jejich výše bude záviset na schváleném objemu VFR, struktuře příjmové strany rozpočtu a na samotné implementaci rozpočtu EU) a také na základě příjmů ČR z vybraných rozpočtových programů (ovlivněných mj. alokacemi pro ČR či podmínkami pro jejich implementaci – např. míra spolufinancování nebo zálohových plateb atd.).

Na základě zatím dostupných informací v předloženém návrhu v současnosti MF očekává, že by v letech 2021-2027 platby ČR do rozpočtu EU činily přibližně 55 – 70 mld. Kč ročně. Výše odvodů ČR bude nicméně záviset na rychlosti implementace rozpočtu EU, vývoji ekonomické vyspělosti (měřeno HND) ČR v rámci EU a výši ostatních příjmů rozpočtu EU.

Navýšení stropu vlastních zdrojů nemá přímý vliv na výši odvodů ČR do rozpočtu EU, z prostoru (headroomu) mezi stropy plateb VFR a stropy vlastních zdrojů jsou poskytovány záruky.

V rámci všech grantových schémat NGEU by dle aktuálního návrhu Komise Česká republika měla být čistým příjemcem. Skutečný finanční a rozpočtový dopad však bude záviset na výsledné schválené výši, podobě a nastavení nástrojů obsažených v NGEU, vývoji hospodářství jednotlivých států a podobě a způsobu financování evropského rozpočtu v době, kdy budou náklady skutečně hrazeny (v letech 2028-2058).

5) Další relevantní dopady (např. na životní prostředí, hospodářské, sociální apod.):

Nejsou známy.

6) Pozice zástupců sociálních a hospodářských partnerů, zástupců samosprávy, nevládních organizací a případně dalších osob:

Dle **Hospodářské komory ČR** (HK) by výpůjčky z finančních (kapitálových) trhů měly být alokovány jako půjčky, nikoliv jako granty (jako granty jen zcela výjimečně a okrajově). Smysl výpůjček vidí HK ve zprostředkování přístupu rozptýlených dlužníků k *ceteris paribus* levnějším finančním zdrojům (EU konsolidovaně získá finanční prostředky levněji, než by si samostatně vypůjčili jednotliví dlužníci). Stropy

vlastních zdrojů musí být soustavně udržovány na takové výši, aby EU byla s to promptně dostát svým závazkům (zásada fiskální neutrality).

7) Pozice EK a EP:

EK je předkladatelem pozměněného návrhu.

Evropský parlament si jako hlavní podmínku pro udělení svého souhlasu s novým VFR nadále stanovuje **zavedení nových vlastních zdrojů**, a to od počátku VFR 2021-2027. Požaduje také přijetí právně závazného usnesení, že v průběhu příštího sedmiletého období budou zavedeny další nové vlastní zdroje tak, aby mohly dostatečně pokrýt splátky a úroky v rámci NGEU.

8) Pozice členských států:

Členské státy většinou mohou podpořit **financování NGEU pomocí výpůjček**, některé (v čele s FI) však požádaly Právní službu rady (PSR) o stanovisko k souladu tohoto financování s primárním právem EU */pozn. podle předběžného ústního stanoviska PSR zde rozpor není a návrh EK by měl být právně akceptovatelný, výpůjčku na jasně daný účel lze v tomto kontextu považovat za ostatní příjem rozpočtu EU – podrobné stanovisko poskytne písemně/*.

Zejména státy tzv. „spořivé čtyřky“ (Frugal four, F4 – AT, DK, NL a SE) společně s FI jsou skeptické k **navýšení stropu vlastních zdrojů**, především pak k navýšení trvalému (DE je k trvalému navýšení opatrné, naopak dočasné navýšení o 0,6 p. b. podporuje). Požadují proto, spolu se SI, EE po EK podrobné vysvětlení, jak k potřebnému navýšení stropu dospěla. Podle nich (a rovněž MT) by také mělo s postupným splácením dluhu docházet k postupnému snižování (dočasného) stropu vlastních zdrojů. Naopak většina ostatních ČS, především státy krizí nejvíce postižené (zejména IT, ES, PT a EL), ale také CY, SK, PL, FR či baltské státy (LV a LT) se zvýšením stropů souhlasí.

Jasná dělicí linie zůstává také v případě **rabatů** – ČS, kterých se týkají (AT, DE, DK, NL a SE) jejich pokračování a prodloužení na celé období 2021-2027 podporují (a vyžadují), ostatní ČS pro ně po odchodu UK nevidí důvod a volají po jejich zrušení (ideálně od r. 2021), k návrhu Komise na jejich rušení v delším časovém horizontu se proto stavějí kriticky.

Obecně nezměněné pozice zůstávají v otázce **zavedení nových vlastních zdrojů**. Pro „skutečné“ nové vlastní zdroje se již od návrhu EK z května 2018 vyslovují (např. IT, FR, či PT, do určité míry pak i PL a SK), naopak státy střední a východní Evropy, F4 či DE byly výrazně skeptičtější, případně nové zdroje přímo odmítají. Většina ČS je nicméně připravena minimálně posoudit nové zdroje, o kterých EK uvažuje jako o možných kandidátech na zavedení v průběhu VFR 2021-2027 a které by měly pomoci hradit náklady NGEU (posun v pozici v tomto novém kontextu je možné vnímat např. u SE). Ovšem ani ČS nové zdroje podporující se neshodnou na tom, které by to měly být. PL a HU poukazují na regresivní dopad dosud diskutovaných nových vlastních zdrojů, IE, LU a MT pak zdůrazňují nutnost respektovat kompetence ČS v oblasti daní (včetně případných vlastních zdrojů). Zdroj založený na ETS odmítla velká skupina ČS již v této fázi jednání.

9) Projednání v Parlamentu ČR:

Prozatím neprojednáno. Pozměněný návrh ORD (resp. téměř celý balíček plánu obnovy a pozměněného VFR 2021-2027) si vybral k projednání Výbor pro záležitosti Evropské unie Senátu PČR (usnesení č. 164 ze dne 9. června 2020).

Výbor pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny PČR se bude balíčkem plánu obnovy (včetně pozměněného návrhu ORD) a pozměněným návrhem VFR 2021-2027 zabývat na své 52. schůzi dne 24. června 2020.

10) Procedurální otázky:

a) Právní základ EU/ES: čl. 311 SFEU

b) Postup projednávání: zvláštní legislativní postup

c) Hlasovací procedura: Rozhodnutí o vlastních zdrojích schvaluje Rada jednomyslně po konzultaci EP. Rozhodnutí vstoupí v platnost až po schválení členskými státy v souladu s jejich ústavními předpisy (čl. 311 SFEU).