

## III

(Přípravné akty)

## ÚČETNÍ DVŮR

## STANOVISKO č. 2/2012

(podle čl. 287 odst. 4 druhého pododstavce, článku 311 a čl. 322 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie ve spojitosti s článkem 106a Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii)

**k pozměněnému návrhu rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů Evropské unie – KOM(2011) 739,**

**k pozměněnému návrhu nařízení Rady, kterým se stanoví prováděcí opatření pro systém vlastních zdrojů Evropské unie – KOM(2011) 740,**

**k pozměněnému návrhu nařízení Rady o metodách a postupu pro poskytování tradičních vlastních zdrojů a vlastních zdrojů z HND a o opatřeních ke krytí hotovostních nároků – KOM(2011) 742,**

**k návrhu nařízení Rady o metodách a postupech pro poskytování vlastního zdroje založeného na dani z přidané hodnoty – KOM(2011) 737,**

**k návrhu nařízení Rady o metodách a postupech pro poskytování vlastního zdroje založeného na dani z – KOM(2011) 738**

(2012/C 112/01)

## OBSAH

	Body	Strana
ÚVOD .....	1–4	3
ČÁST I .....	5–54	3
Shrnutí .....	5–11	3
Konkrétní připomínky .....	12–54	4
Zrušení vlastního zdroje založeného na DPH .....	12–13	4
Zavedení zdroje odvozeného z příjmů členských států z DPH .....	14–24	4
Nový zdroj založený na DPH je jednodušší, ale je potřeba vyjasnit, za jakých podmínek by se prováděla aktualizace výpočtu .....	17–18	4
Důvody pro podávání zpráv týkajících se podvodů a nesrovnalostí jsou nejasné .....	19	4
Kontrolní systémy a požadavky na přístup k informacím je potřeba upřesnit .....	20–22	5
Zprávy členských států pomohou Komisi monitorovat vnitřní kontroly .....	23	5
Postupy týkající se zpětného získávání částek a odpisů je třeba harmonizovat .....	24	5

	<i>Body</i>	<i>Strana</i>
Zavedení vlastního zdroje odvozeného z příjmů členských států plynoucích z daně z finančních transakcí .....	25–36	5
Zavedení daně z finančních transakcí by mohlo přispět k rozpočtové konsolidaci členských států .....	30	6
Rizika spojená s předpoklady o příjmu z daně z finančních transakcí .....	31–34	6
Změny ve složení příspěvků členských států .....	35	6
Je třeba upřesnit požadavky týkající se kontroly a přístupu k informacím .....	36	6
Reforma opravných mechanismů .....	37–47	6
Paušální oprava je jednodušší, ale stále není transparentní .....	40–42	6
Chybí kritéria pro stanovení „nadměrné rozpočtové zátěže“ .....	43–44	7
Přezkum platnosti nároku na uplatnění oprav prováděný v polovině období .....	45–47	7
Snížení procentuálního podílu tradičních vlastních zdrojů, který si členské státy ponechávají ke krytí nákladů na výběr .....	48–51	7
Vazba mezi podílem z vybraných částek, který si členské státy ponechávají, a náklady na výběr zůstává nejasná .....	49–50	7
Navzdory snížení podílu z vybraných částek, který si členské státy ponechávají, může být nárůst objemu tradičních vlastních zdrojů menší, než se očekává .....	51	7
Vlastní zdroj založený na hrubém národním důchodu .....	52–54	8
Chybí definice „podstatných změn HND“ .....	53–54	8
ČÁST II .....		8
Seznam připomínek k legislativním návrhům .....		8

## ÚČETNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 287 odst. 4 druhý pododstavec, článek 311 a čl. 322 odst. 2 této smlouvy,

s ohledem na předchozí stanoviska Účetního dvora k systému vlastních zdrojů Evropských společenství a zejména jeho stanoviska č. 4/2005<sup>(1)</sup>, č. 2/2006<sup>(2)</sup> a č. 2/2008<sup>(3)</sup> k návrhu rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů Evropských společenství,

s ohledem na žádost Rady ze dne 21. října a 12. prosince 2011 o vyjádření stanoviska k výše uvedeným návrhům,

Vzhledem k tomu, že Evropská rada se na zasedání ve Fontainebleau ve dnech 25. a 26. června 1984 mimo jiné usnesla na tom<sup>(4)</sup>, že výdajová politika je nezbytným prostředkem pro vyřešení otázky rozpočtové nevyváženosti, ale že každý členský stát, který nese rozpočtovou zátěž, jež je v poměru k jeho relativní prosperitě nadměrná, může v příslušnou dobu využít opravy.

Vzhledem k tomu, že Evropská rada se na zasedání v Berlíně ve dnech 24. a 25. března 1999 mimo jiné usnesla na tom<sup>(5)</sup>, že systém vlastních zdrojů Unie by měl být spravedlivý, transparentní, z hlediska nákladů efektivní a jednoduchý a že se musí zakládat na kritériích, která nejlépe vystihují schopnost každého členského státu do něj přispívat.

Vzhledem k tomu, že Evropská rada se na zasedání v Bruselu ve dnech 15. a 16. prosince 2005 mimo jiné dohodla na tom<sup>(6)</sup>, že uspořádání systému vlastních zdrojů by se mělo řídit obecným cílem spravedlnosti, že by mělo zajišťovat, aby žádný členský stát nenesl rozpočtovou zátěž, jež by byla v poměru k jeho relativní prosperitě nadměrná, a že by tudíž toto uspořádání mělo vést k ustanovením, která by se vztahovala na konkrétní členské státy,

PŘIJAL TOTO STANOVISKO:

## ÚVOD

1. Současný systém financování rozpočtu EU je podle názoru Účetního dvora složitý a málo transparentní. Komise tento systém přezkoumala s cílem napravit některé z jeho stávajících nedostatků. Její návrh vychází z možností daných Smlouvou o fungování Evropské unie<sup>(7)</sup> (SFEU), která umožňuje vytvoření nových vlastních zdrojů a zohledňuje potřebu rozpočtové konsolidace pro řešení přetrvávající finanční krize.

<sup>(1)</sup> Úř. věst. C 167, 7.7.2005, s. 1.

<sup>(2)</sup> Úř. věst. C 203, 25.8.2006, s. 50.

<sup>(3)</sup> Úř. věst. C 192, 29.7.2008, s. 1.

<sup>(4)</sup> Viz Bulletin ES 6-1984.

<sup>(5)</sup> Viz Bulletin ES 3-1999.

<sup>(6)</sup> Viz bod 6 závěrů předsednictví (dokument Rady 15914/1/05, REV 1, CONCL 3 ze dne 30. ledna 2006), který odkazuje na dokument Rady 15915/05 CADREFIN 268 ze dne 19. prosince 2005, a zejména jeho bod 77.

<sup>(7)</sup> Čl. 311 odst. 3.

2. Dne 9. listopadu 2011 Komise předložila návrh rozhodnutí Rady a čtyř nařízení Rady týkajících se systému vlastních zdrojů pro období 2014–2020. Návrh rozhodnutí Rady a jeho důvodová zpráva uvádějí východiska pro nový způsob financování rozpočtu EU a hlavní prvky nového systému „vlastních zdrojů“. Návrh nařízení pak podrobněji stanoví, jak rozhodnutí o vlastních zdrojích provádět.

3. Komise navrhuje pět výrazných změn ve způsobu financování rozpočtu Evropské unie v období 2014–2020:

— zrušit vlastní zdroj založený na dani z přidané hodnoty (DPH) v jeho současné podobě,

— zavést nový zdroj odvozený z příjmů členských států z DPH,

— zavést vlastní zdroj odvozený z příjmů členských států z navrhované daně z finančních transakcí (DFT),

— provést reformu opravných mechanismů,

— snížit procentuální podíl tradičních vlastních zdrojů (TVR), který si členské státy ponechávají na pokrytí nákladů na výběr.

4. Toto stanovisko pojednává o uvedeném rozhodnutí a o nařízeních společně jako o balíčku opatření. V bodech 5–51 části I popisuje navrhované změny a uvádí k nim připomínky Účetního dvora, přičemž v relevantních případech vychází z předchozích stanovisek Účetního dvora. Body 52–54 se týkají opatření souvisejících s vlastním zdrojem odvozeným z hrubého národního důchodu (HND), která se novými nařízeními výrazněji nemění, ale Účetní dvůr by se k nim rád vyjádřil. Část II obsahuje seznam připomínek Účetního dvora podle jednotlivých legislativních návrhů.

## ČÁST I

## Shrnutí

5. Účetní dvůr bere na vědomí, že návrh na zrušení stávajícího vlastního zdroje založeného na DPH reaguje na nedostatky, na něž upozornil Parlament, Rada a Účetní dvůr v předchozích stanoviscích.

6. Účetní dvůr se domnívá, že i nově navrhovaný zdroj založený na DPH je stále složitý, byť do menší míry než stávající zdroj založený na DPH. Důležité je, aby požadavky Komise týkající se kontroly a přístupu k informacím byly jasně definovány. Zmíněno by mělo být i právo Evropského účetního dvora na přístup k informacím v souladu s článkem 287 Smlouvy o fungování Evropské unie.

7. Využití daně z finančních transakcí coby vlastního zdroje je podmíněno zavedením této daně ve všech 27 členských státech EU. Nelze předvídat, jak velký objem vlastních zdrojů je možné z tohoto zdroje získat. Jakýkoliv takový příjem by snížil závislost na zdroji odvozeném z HND.

8. Navrhovaný systém stanovených paušálních oprav pro čtyři členské státy je jednodušší než současný systém, ale stále má určité nedostatky.

9. Účetní dvůr konstatuje, že vazba mezi podílem z vybraných částek, který si členské státy ponechávají, a náklady na výběr tradičních vlastních zdrojů je nadále nejasná.

10. Vlastní zdroj odvozený z HND zůstává v návrzích Komise beze změn. Účetní dvůr však upozorňuje, že stejně jako v současném i předchozím finančním období se Komise odvolává na opatření, která mají být přijata v případě „zásadních změn v HND“, aniž by definovala, co se pod pojmem „výrazná změna“ rozumí.

11. Celkový dopad změn, které Komise navrhuje, by znamenal změnu složení rozpočtových zdrojů a také podílu, který jednotlivé členské státy platí do rozpočtu EU.

### Konkrétní připomínky

#### Zrušení vlastního zdroje založeného na DPH

12. Komise navrhuje počínaje rokem 2014 zrušit stávající vlastní zdroj založený na DPH. V důvodové zprávě k navrhovanému rozhodnutí uvádí, že ukončení tohoto složitějšího vlastního zdroje by výrazně zjednodušilo příspěvky členských států a snížilo administrativní zátěž jak pro Komisi, tak pro členské státy. Vlastní zdroj založený na DPH tvořil v roce 2010 celkem 11,2 % vlastních zdrojů EU.

13. Účetní dvůr tento vlastní zdroj několikrát kritizoval<sup>(1)</sup> jednak kvůli náročnosti výpočtu, který je administrativně velmi náročný<sup>(2)</sup>, a jednak proto, že nemá přímou vazbu na daňový základ. Účetní dvůr konstatuje, že tyto problémy byly v návrhu zohledněny.

#### Zavedení zdroje odvozeného z příjmů členských států z DPH

14. Komise navrhuje zavést nový vlastní zdroj, který by byl odvozen z příjmů členských států z DPH. V návrhu se uvádí, že podíl DPH, který by každý členský stát odváděl Komisi jako vlastní zdroj, by činil 1 %<sup>(3)</sup> z čisté hodnoty dodaného zboží

<sup>(1)</sup> Například: stanovisko č. 4/2005, body 9–11, a odpověď EÚD na sdělení Komise „Reformovat rozpočet, změnit Evropu“ ze dne 9. dubna 2008.

<sup>(2)</sup> Například: členské státy i Komise vynakládají značné administrativní zdroje na vyjádření a poté na zrušení výhrad. K 31. prosinci 2010 je v platnosti 152 výhrad, přičemž některé se vztahují až k roku 1995. Viz bod 2.22 výroční zprávy Účetního dvora za rok 2010.

<sup>(3)</sup> V pozměněném návrhu Komise na rozhodnutí Rady KOM(2011) 739 ze dne 9. listopadu 2011 je maximální míra stanovena na 2 %.

a služeb, pořízení zboží uvnitř Společenství a dovozu zboží podléhajícího základní sazbě DPH v každém členském státě určené podle pravidel Unie.

15. Podrobnou metodu výpočtu stanoví návrh nařízení Rady o metodách a postupech pro poskytování vlastního zdroje založeného na dani z přidané hodnoty KOM(2011) 737 ze dne 9. listopadu 2011. Podle tohoto dokumentu musí Komise do roku 2014 určit jednotný průměrný podíl Unie na hodnotě zdanitelných plnění<sup>(4)</sup> ve srovnání s hodnotou celkových plnění.

16. Nový vlastní zdroj založený na DPH by byl zaveden od 1. ledna 2014 a členské státy by jej odváděly měsíčně podobným způsobem jako tradiční vlastní zdroje, avšak neponechávaly by si žádné částky za náklady na výběr. Podle Komise by do roku 2020 tento vlastní zdroj tvořil 18 % vlastních zdrojů.

*Nový zdroj založený na DPH je jednodušší, ale je potřeba vyjasnit, za jakých podmínek by se prováděla aktualizace výpočtu*

17. Tento nový zdroj má být jednodušší a má snížit správní náklady. Výpočet průměrného podílu, o němž se zmiňuje bod 15, by však byl založen na stejném typu složitých statistických údajů, jaké se používají pro výpočet stávajícího zdroje založeného na DPH. Jednalo by se o jednorázový výpočet průměrného podílu, který by platil po celé období 2014–2020. Přesnost tohoto výpočtu má proto zásadní význam. Návrh Komise obsahuje ustanovení, podle něhož lze tento podíl v řádně odůvodněných případech aktualizovat. Není však uvedeno, co přesně se takovými případy rozumí.

18. Při stanovení nároku EU se také provádějí opravy částky vybrané DPH, třebaže jich je méně než u současného systému založeného na DPH. Navrhované vlastní zdroje odvozené z podílu na DPH by tedy stále byly složité, ale v menší míře, než je tomu u současného zdroje z DPH.

*Důvody pro podávání zpráv týkajících se podvodů a nesrovnalostí jsou nejasné*

19. Komise navrhuje, aby v souvislosti s novým vlastním zdrojem založeným na DPH<sup>(5)</sup> členské státy podávaly Komisi zprávy o zjištěných podvodech a nesrovnalostech týkajících se nároků přesahujících 10 000 EUR. Tento požadavek vychází ze současného systému hlášení podvodů a nesrovnalostí v souvislosti s tradičními vlastními zdroji. Podíl z vybrané DPH, který by měl připadat na vlastní zdroje, je malý. Účetní dvůr boj proti podvodům a nesrovnalostem podporuje, avšak doporučuje, aby Komise vyjasnila, zda potenciální výhody spojené s požadavkem na podávání zpráv převyšují možné nevýhody z hlediska správních nákladů pro členské státy.

<sup>(4)</sup> Definované jako plnění, na které se vztahuje základní sazba DPH uplatňovaná v jednotlivých členských státech.

<sup>(5)</sup> Návrh nařízení Rady, kterým se stanoví prováděcí opatření pro systém vlastních zdrojů Evropské unie KOM(2011) 740.

*Kontrolní systémy a požadavky na přístup k informacím je potřeba upřesnit*

20. Články 5–8 pozměněného návrhu nařízení Rady, kterým se stanoví prováděcí opatření pro systém vlastních zdrojů Evropské unie KOM(2011) 740 ze dne 9. listopadu 2011, obsahují ustanovení týkající se kontroly a dohledu u nového systému vlastních zdrojů. Do velké míry odrážejí opatření, která jsou stanovena v nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1150/2000 <sup>(1)</sup>.

21. Podle čl. 5 odst. 4 mají inspektoři Komise přístup k podkladům týkajícím se stanovování a poskytování vlastních zdrojů a „ke všem jiným dokumentům souvisejícím s těmito podklady“. Vzhledem k tomu, že mezi vybranou daní a vlastním zdrojem existuje přímá souvislost, může po zavedení nového vlastního zdroje na základě DPH vzniknout potřeba zajistit pověřeným zástupcům Komise přístup k záznamům členských států, které se týkají výběru a vymáhání částek. Přesný rozsah a omezení tohoto přístupu by měly být výslovně stanoveny. Dále by měla být zmíněna role Účetního dvora a jeho právo na přístup k informacím v souladu s článkem 287 Smlouvy o fungování Evropské unie.

22. Tato ustanovení by nerozlišovala mezi tradičními vlastními zdroji, kde se veškeré příjmy (bez nákladů na výběr) započítávají EU, a DPH, kde se příjmy započítávají členskému státu a následně se z nich určitý podíl přiděluje EU <sup>(2)</sup>. Je proto potřeba vyjasnit, zda by se možnost, aby inspektoři Komise kontaktovali dlužníky, s níž počítá čl. 7 odst. 2 navrhovaného nařízení, neměla vztahovat i na dlužníky z titulu DPH členských států.

*Zprávy členských států pomohou Komisi monitorovat vnitřní kontroly*

23. Čl. 5 odst. 4 druhý pododstavec KOM(2011) 740 je nový a stanoví povinnost členských států poskytnout Komisi na vyžádání určité dokumenty, jako jsou například příslušné zprávy interního auditu. Komise by tím získala větší míru jistoty ohledně fungování systémů vnitřní kontroly.

*Postupy týkající se zpětného získávání částek a odpisů je třeba harmonizovat*

24. U dluhů vůči Společenství, které jsou předmětem zpětného získávání, se liší postup u částek, které byly neoprávněně vyplaceny v rámci společné zemědělské politiky, a u částek celního dluhu. To je patrné především v rámci stávajících práv-

ních předpisů EU týkajících se odpisů <sup>(3)</sup>. V článku 12 pozměněného návrhu nařízení Rady o metodách a postupu pro poskytování tradičních vlastních zdrojů a vlastních zdrojů z HND a o opatřeních ke krytí hotovostních nároků KOM(2011) 742 ze dne 9. listopadu 2011 by tento nesoulad zůstal zachován. Účetní dvůr se domnívá, že ke všem dlužným částkám Společenství by se mělo přistupovat stejně a že příslušné postupy by měly být harmonizovány.

### **Zavedení vlastního zdroje odvozeného z příjmů členských států plynoucích z daně z finančních transakcí**

25. Zavedení daně z finančních transakcí bylo navrženo dne 28. září 2011 v dokumentu KOM(2011) 594: návrh směrnice Rady o společném systému daně z finančních transakcí a změně směrnice 2008/7/ES. O stanovisko k tomuto návrhu Účetní dvůr požádán nebyl. Stanovisko bylo vyžádáno k otázce vhodnosti této daně jako vlastního zdroje.

26. Daň z finančních transakcí (DFT) by byla daň v rámci celé EU z:

- a) nákupu a prodeje finančního nástroje;
- b) převodu práva nakládat s finančním nástrojem jako vlastník mezi subjekty skupiny a každé rovnocenné operace obnášející přenos rizika spojeného s finančním nástrojem;
- c) uzavření nebo změny derivátových nástrojů.

27. Stejně jako u DPH by se výnosy z této daně započítávaly členským státům. Komise navrhuje, aby byl podíl z této daně zahrnut do vlastních zdrojů. Jednalo by se o podíl ve výši dvou třetin minimálních sazeb podle čl. 8 odst. 2 navrhované směrnice o DFT. Tyto minimální sazby jsou stanoveny jako 0,1 % zdanitelných částek (0,01 % v případě derivátových nástrojů).

28. Podle návrhu by byl vlastní zdroj založený na DFT zaveden od 1. ledna 2014 a členské státy by jej vybíraly a odváděly měsíčně podobným způsobem jako tradiční vlastní zdroje, avšak neponechávaly by si žádné částky jako náklady na výběr. Podle Komise by podíl EU na DFT do roku 2020 tvořil 23 % vlastních zdrojů.

29. Jednalo by se o nový zdroj příjmů, který by podle důvodové zprávy Komise mohl snížit současné příspěvky členských států a napomoci celkovému úsilí o rozpočtovou konsolidaci.

<sup>(1)</sup> Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1150/2000 ze dne 22. května 2000, kterým se provádí rozhodnutí 2007/436/ES, Euratom o systému vlastních zdrojů Společenství (Úř. věst. L 130, 31.5.2000, s. 1), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>(2)</sup> Bod 7 odůvodnění KOM(2011) 740 uvádí, že je třeba zohlednit zvláštní povahu každého vlastního zdroje.

<sup>(3)</sup> Článek 32 nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 ze dne 21. června 2005 o financování společné zemědělské politiky (Úř. věst. L 209, 11.8.2005, s. 1) a článek 17 nařízení (ES, Euratom) č. 1150/2000, ve znění pozdějších předpisů.

*Zavedení daně z finančních transakcí by mohlo přispět k rozpočtové konsolidaci členských států*

30. Osmý bod odůvodnění pozměněného návrhu rozhodnutí Komise o systému vlastních zdrojů Evropské unie KOM(2011) 739 ze dne 9. listopadu 2011 uvádí, že vytvoření nového systému vlastních zdrojů by mělo snížit příspěvky členských států do ročního rozpočtu Unie a zajistit účast na úsilí o rozpočtovou konsolidaci. Zavedení daně z finančních transakcí ve smyslu KOM(2011) 594 by mohlo do vnitrostátních rozpočtů členských států poskytnout více prostředků, a přispět tak ke konsolidaci jejich rozpočtů.

*Rizika spojená s předpoklady o příjmu z daně z finančních transakcí*

31. V důvodové zprávě Komise tvrdí, že iniciativa na zavedení daně z finančních transakcí v Evropské unii by byla prvním krokem směrem k uplatnění DFT na globální úrovni. Příjmový potenciál této daně pro vnitrostátní rozpočty je považován za významný <sup>(1)</sup> a odhaduje se, že do roku 2020 by měla do rozpočtu EU přinést 37 miliard EUR.

32. Účetní dvůr se domnívá, že vzhledem k neexistenci globální daně z finančních transakcí by uvedený předpoklad mohlo výrazně ovlivnit riziko přemísťování finančních institucí s cílem realizovat transakce v jurisdikcích mimo EU.

33. Návrh vyčleňovat podíl z DFT jako vlastní zdroj předpokládá, že Rada přijme návrh Komise na to, aby všechny členské státy tuto daň zavedly. Vyjadřovat se k pravděpodobnosti nebo vhodnosti tohoto rozhodnutí Účetnímu dvoru nepřísluší.

34. Vlastní zdroje založené na DPH a HND používané v období 2007–2013 vycházejí z relativně stabilního a předvídatelného daňového základu. Vlastní zdroj odvozený z DFT by byl naopak úzce spjat s hospodářskou činností, která podléhá výrazným a nepředvídatelným změnám. Takové kolísání by mohlo mít dopad na výši vlastních zdrojů získávaných z tohoto zdroje.

*Změny ve složení příspěvků členských států*

35. Převodem podílu z vybrané DFT do rozpočtu EU by se o stejnou částku snížily příspěvky odvozené z HND. Na úrovni EU-27 by byl dopad na příspěvky do ročního rozpočtu neutrální. Přidělení podílu z DFT jako vlastního zdroje EU by však výrazně změnilo strukturu příspěvků členských států do ročního rozpočtu Unie.

<sup>(1)</sup> Pracovní dokument útvarů Komise: Souhrn posouzení dopadů, průvodní dokument k návrhu směrnice KOM(2011) 594 (SEK(2011) 1103), oddíl 6.1.

*Je třeba upřesnit požadavky týkající se kontroly a přístupu k informacím*

36. Články 5–8 KOM(2011) 740 obsahují ustanovení týkající se nového systému vlastních zdrojů a dohledu nad ním. Pokud jde o nový vlastní zdroj z DPH, připomínky Účetního dvora ohledně požadavků na kontrolu a přístup i informacím jsou uvedeny v bodech 20–22. Tyto připomínky platí rovněž pro navrhovanou daň z finančních transakcí.

### Reforma opravných mechanismů

37. Evropská rada na svém zasedání ve Fontainebleau v roce 1984 rozhodla, že „že každý členský stát, který nese rozpočtovou zátěž, která je v poměru k jeho relativní prosperitě nadměrná, může v příslušnou dobu využít opravy“. Od té doby byly do následných rozhodnutí týkajících se vlastních zdrojů zahrnuty opravy pro Spojené království. Dočasné opravné mechanismy byly zavedeny také pro Německo, Nizozemsko, Rakousko a Švédsko.

38. Komise navrhuje restrukturalizovat mechanismy, jimiž se opravují nadměrné rozpočtové zátěže. Všechny stávající opravy by byly nahrazeny paušálními opravami pro čtyři členské státy, u nichž Komise dospěla k závěru, že takovou zátěž nesou (Spojené království, Německo, Nizozemsko a Švédsko) <sup>(2)</sup>. Tyto paušální částky by byly stanoveny předem a platily by každý rok během období 2014–2020.

39. Paušální opravy představují hrubé snížení ročních příspěvků založených na HND, které platí uvedené čtyři státy. Tyto opravy by financovaly všechny členské státy, včetně těchto čtyř. Podle výpočtů Komise by hrubé snížení ve výši 7 500 milionů EUR vedlo k celkovému čistému snížení u těchto čtyř členských států o 4 334 milionů EUR <sup>(3)</sup> ročně.

*Paušální oprava je jednodušší, ale stále není transparentní*

40. Účetní dvůr již dříve uvedl <sup>(4)</sup>, že existence jakéhokoli opravného mechanismu ohrožuje jednoduchost a transparentnost systému vlastních zdrojů a že čisté bilance nejsou dobrým ukazatelem pro posuzování celkových výhod plynoucích z politik Unie, neboť neberou v úvahu multiplikační efekt těchto politik. Pracovní dokument Komise <sup>(5)</sup> uvádí, že jakýkoliv nový opravný mechanismus bude muset mít pevné opodstatnění, a to nejen v účetním výpočtu, který může být předmětem diskuse, ale také s ohledem na celkovou vyváženost prospěchu plynoucího z rozpočtu a politik EU [...]. Nic nenásvědčuje tomu, že by Komise toto zajistila.

<sup>(2)</sup> Čl. 4 odst. 2 KOM(2011) 739.

<sup>(3)</sup> Jednalo by se o následující hrubé a čisté snížení příspěvků odvozených z HND vyjádřené v eurech: Německo 2 500 milionů (hrubá výše) a 990 milionů (čistá výše); Nizozemsko 1 050 milionů (hrubá výše) a 683 milionů (čistá výše); Švédsko 350 milionů (hrubá výše) a 119 milionů (čistá výše); Spojené království 3 600 milionů (hrubá výše) a 2 542 milionů (čistá výše). Údaje poskytla Komise.

<sup>(4)</sup> Bod 19 stanoviska č. 4/2005.

<sup>(5)</sup> SEK(2011) 876, průvodní dokument k pozměněnému návrhu rozhodnutí Rady. Viz zejména s. 44 (EN).

41. Stávající rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů vstoupilo v platnost dva a půl roku po zahájení současného víceletého finančního výhledu<sup>(1)</sup>. Důvodem bylo, že členské státy se až do konce formálních jednání nemohly shodnout v otázce financování oprav. Pokud jde o pravidla pro financování oprav a zejména výpočet čisté výše oprav, návrh Komise není zcela jasný. Účetní dvůr se domnívá, že větší transparentnost v otázce financování oprav by Radě umožnila včas přijmout příslušnou právní úpravu.

42. Navrhované paušální částky by přesto z hlediska jednoduchosti a transparentnosti systému vlastních zdrojů představovaly relativní zlepšení. Složitost stávajícího mechanismu výpočtu opravy ve prospěch Spojeného království vedla k tomu, že nebylo možné zaručit jeho přesnost a výpočet opravy obsahoval chyby<sup>(2)</sup>.

#### *Chybí kritéria pro stanovení „nadměrné rozpočtové zátěže“*

43. Komise Účetnímu dvoru sdělila, že o tom, kterým státům bude umožněno uplatnit paušální opravy, rozhodla na základě ukazatele čisté bilance a analýzy poměru této bilance k relativní prosperitě a že opravy byly nastaveny tak, aby byl výsledný poměr u příslušných čtyř členských států srovnatelný. Účetnímu dvoru však tyto výpočty nebyly poskytnuty, a nemůže se k nim proto vyjádřit.

44. Z návrhu Komise není jasné, podle jakých kritérií byla stanovena „nadměrná rozpočtová zátěž“. Lze proto zvážit, zda do návrhu nezahrnout jednoznačná pravidla týkající se relativní prosperity, aby byly opravy přiznávány členským státům, které tato kritéria splňují, čímž by byl zajištěn rovný přístup ke všem členským státům. Vyjednávací proces o financování rozpočtu EU by se navíc stal transparentnějším a umožňoval by více se soustředit na budoucnost výdajové strany rozpočtu EU.

#### *Potřeba provádět v polovině období přezkum platnosti nároku na uplatnění oprav*

45. Ve svých předchozích stanoviscích<sup>(3)</sup> Účetní dvůr kritizoval, že chybí monitorovací postup, kterým by se ověřovalo, zda stále trvají důvody pro uplatnění opravy nebo zda podmínky pro její uplatnění nesplňují i jiné členské státy.

46. Koncept využití opravy „v příslušnou dobu“, jak se o něm mluví v závěrech z roku 1984, opakuje desátý bod odůvodnění KOM(2011) 739. Podobně jedenáctý bod odůvodnění uvádí, že „oprava by měla [...] trvat pouze po dobu naplnění svého účelu“. Zafixování paušálních částek na sedm let tomuto požadavku neodpovídá.

(1) V současném finančním rámci se první příspěvek podle rozhodnutí Rady č. 2007/436/ES, Euratom hradil dne 1. června 2009.

(2) Například body 2.16 a 2.31–2.33 výroční zprávy EÚD za rok 2010.

(3) Bod 14 stanoviska č. 4/2005 a body 9 b) a c) stanoviska č. 2/2006.

47. Bylo by proto na místě zvážit možnost provádět v polovině období přezkum, jehož cílem by bylo zajistit, že příslušné čtyři členské státy (Spojené království, Německo, Nizozemsko a Švédsko) stále splňují kritéria pro uplatňování nároku na paušální opravu, určit, zda její výši není třeba upravit, a znovu posoudit, zda příslušná kritéria nesplňují i jiné členské státy.

#### **Snížení procentuálního podílu tradičních vlastních zdrojů, který si členské státy ponechávají ke krytí nákladů na výběr**

48. Komise navrhuje snížit procento tradičních vlastních zdrojů, které si členské státy ponechávají jako náklady na výběr, z 25 % na 10 %, což byla sazba platná do roku 2000. Podle odhadů by tradiční vlastní zdroje měly v roce 2020 tvořit 19 % vlastních zdrojů (13 % v roce 2010).

#### *Vazba mezi podílem z vybraných částek, který si členské státy ponechávají, a náklady na výběr zůstává nejasná*

49. Postup, kdy si členské státy ponechávají 25 % z částek vybraných na tradiční vlastní zdroje, považuje Komise za skrytý opravný mechanismus, neboť skutečná výše vynaložených nákladů může být nižší než částka, kterou si stát ponechal. Rada ve svém rozhodnutí o udělení absolutoria z roku 2005 Komisi doporučila posoudit správní náklady na fungování systému vlastních zdrojů. Nic nenasvědčuje tomu, že by takové posouzení proběhlo. Snížení ponechávaného podílu z vybraných částek na 10 % přispívá k odstranění takto vnímané skryté opravy.

50. Účetní dvůr Radě doporučuje zvážit, zda by vyšší podíl z částek, které si členské státy ponechávají, nemohl členské státy motivovat k provádění auditů *ex post*. Při dovozu se provádí jen málo celních kontrol, hlavní kontrolu představují audity *ex post* v prostorách hospodářských subjektů. Tyto audity by se měly provádět pravidelně a měly by být dostatečně důkladné, aby ochránily finanční zájmy EU.

#### *Navzdory snížení podílu z vybraných částek, který si členské státy ponechávají, může být nárůst objemu tradičních vlastních zdrojů menší, než se očekává*

51. Komise na základě vlastní analýzy předpokládá, že podíl tradičních vlastních zdrojů na vlastních zdrojích vzroste ze 14,7 % v roce 2012 na 18,9 % v roce 2020. Tímto by se snížily příspěvky členských států (odvozené z HND). Snížení podílu, který si členské státy ponechávají z vybraných částek, z 25 % na 10 % by pomohlo tohoto nárůstu dosáhnout. Avšak je třeba mít na paměti, že dlouhodobý trend u tradičních vlastních zdrojů je klesající, především kvůli obchodní politice EU a liberalizaci obchodu v rámci Světové obchodní organizace. Existuje proto riziko, že se očekávaný nárůst v podílu tradičních vlastních zdrojů v daném období neuskuteční.

### Vlastní zdroj založený na hrubém národním důchodu

52. Vlastní zdroj odvozený z HND zůstává v návrzích Komise beze změn. Komise předpokládá, že v roce 2020 bude tvořit 40 % vlastních zdrojů (76 % v roce 2010).

*Chybí definice „podstatných změn HND“*

53. Stejně jako v současném i předchozím systému vlastních zdrojů se článek 2 KOM(2011) 740 odvolává na opatření v případě „podstatných změn HND“. To se vzhledem k úpravám účetního rámce ESA (evropský systém účtů) týká především údajů o HND, které se berou v úvahu pro účely platby vlastních zdrojů. Dále jde také o související revize stropů pro platby

a závazky v rozpočtu (podle článku 3 KOM(2011) 739 vyjádřené jako procentuální podíl ze součtu HND všech členských států). Účetní dvůr již dříve uvedl<sup>(1)</sup>, že Komise by měla definovat pojem „podstatné změny“. Komise tak zatím neučinila.

54. Definice „kritérií významnosti“ je obzvláště důležitá, protože podle článku 2 se již nepočítá s tím, že by Rada rozhodovala (jednomyslně na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem), zda se úpravy účetního rámce ESA použijí i pro účely vlastních zdrojů. Navrhované nové ustanovení pouze stanoví, že Komise informuje Radu a Evropský parlament o datu uplatňování těchto změn v systému ESA.

## ČÁST II

### Seznam připomínek k legislativním návrhům

Pozměněný návrh rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů Evropské unie – KOM(2011) 739	
Reference	Připomínky
Oddíl 2.2 důvodové zprávy k dokumentu KOM(2011) 510 (původní znění KOM(2011) 739)	Riziko přemístění, kdy finanční instituce přesídlí s cílem realizovat transakce mimo jurisdikci EU, v případě nezavedení globální daně z finančních transakcí by mělo významný dopad na odhad Komise ohledně příjmů do rozpočtu EU (viz bod 32).
Právní východisko	Právní východisko by se mělo odvolávat na <u>Evropský</u> účetní dvůr.
Bod odůvodnění 8	Zavedením vlastního zdroje z daně z finančních transakcí by se nedosáhlo stanoveného cíle snížit příspěvky členských států na úrovni EU-27. Struktura příspěvků by se však změnila (viz bod 35).
Body odůvodnění 10 a 11 a článek 2	Pokud se nebude provádět přezkum v polovině období, není stanovení paušálních částek na sedm let slučitelné s tím, že opravy jsou využitelné „v příslušnou dobu“ a že „oprava by měla trvat pouze po dobu naplňování svého účelu“ (viz body 45–47).
Čl. 2 odst. 1 písm. b)	Tento článek by měl místo na čl. 8 odst. 3 odkazovat na čl. 8 odst. 2 navrhované směrnice o DFT (KOM(2011) 594).
Čl. 2 odst. 3	Pokud jde o částky získané zpět na základě auditů cel <i>ex post</i> , procentuální podíl, který si lze ponechat, by mohl být vyšší než 10 %, aby se tak podpořilo provádění tohoto typu kontroly (viz bod 50).
Čl. 4 odst. 2	Existence jakéhokoliv opravného mechanismu ohrožuje jednoduchost a transparentnost systému vlastních zdrojů a čisté bilance nejsou dobrým ukazatelem pro posuzování celkových výhod plynoucích z politik Unie, neboť neberou v úvahu multiplikační efekt těchto politik (viz bod 40).
Srovnávací tabulka v příloze	Měla by obsahovat odkaz na článek 5, nikoliv čl. 5 odst. 1.

### Pozměněný návrh nařízení Rady, kterým se stanoví prováděcí opatření pro systém vlastních zdrojů Evropské unie – KOM(2011) 740

Reference	Připomínky
KOM(2011) 740	Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1287/2003 ze dne 15. července 2003 o harmonizaci hrubého národního důchodu v tržních cenách (Úř. věst. L 181, 19.7.2003, s. 1), na něž odkazuje KOM (2011) 740, se vztahuje k HND při uplatnění ESA 95. Vzhledem k plánovanému přechodu na ESA 2010 by se měl uvést odkaz na <u>nové</u> nařízení nebo by se měla provést změna nařízení (ES, Euratom) č. 1287/2003.

<sup>(1)</sup> Bod 11 stanoviska č. 2/2008.



Reference	Připomínky
Právní východisko	Právní východisko by se mělo odvolávat na <u>Evropský</u> účetní dvůr.
Čl. 2 odst. 1	V roce 2014 dojde k přechodu ze systému ESA 95 na ESA 2010, což může mít významný dopad na HND. Čl. 2 odst. 1 by měl upřesnit, že HND znamená roční HND v tržních cenách při použití systému ESA, který platí v předmětném roce.
Čl. 4 odst. 2	Požadavek, aby členské státy každých šest měsíců podávaly Komisi zprávy o zjištěných podvodech a nesrovnalostech v souvislosti s DPH, které se týkají nároků přesahujících 10 000 EUR, by znamenal pro členské státy dodatečnou zátěž (viz bod 19).
Čl. 5 odst. 4 a čl. 7 odst. 2	V souvislosti s DPH a DFT by měla být výslovně stanovena přesná omezení týkající se přístupu inspektorů Komise (a Evropského účetního dvora) k dokumentům (viz body 20–22 a 36).
Článek 7	Netýká se českého znění.

**Pozměněný návrh nařízení Rady o metodách a postupu pro poskytování tradičních vlastních zdrojů a vlastních zdrojů z HND a o opatřeních ke krytí hotovostních nároků – KOM(2011) 742**

Reference	Připomínky
KOM(2011) 742	Nařízení (ES, Euratom) č. 1287/2003, na něž odkazuje KOM(2011) 742, se vztahuje k HND při uplatnění ESA 95. Vzhledem k plánovanému přechodu na ESA 2010 by se měl uvést odkaz na <u>nové</u> nařízení nebo by se měla provést změna nařízení (ES, Euratom) č. 1287/2003.
Článek 12	Pokud jde o dluhy vůči Společenství, které jsou předmětem řízení o zpětném získání částek, rozdílný postup u částek, které byly neoprávněně vyplaceny v rámci SZP, a u částek celního dluhu zůstává zachován (viz bod 24).

**Návrh nařízení Rady o metodách a postupech pro poskytování vlastního zdroje založeného na dani z přidané hodnoty KOM(2011) 737**

Reference	Připomínky
Čl. 2 odst. 1	Účetní dvůr doporučuje hovořit o „pořízení zboží uvnitř Unie“, aby byl zachován soulad s terminologií vycházející z Lisabonské smlouvy.
Článek 3	Jeden z prvků výpočtu pro účely stanovení DPH splatné jako vlastní zdroj by závisel na stejném typu složitých statistických údajů, jaké se používají pro výpočet současného zdroje založeného na DPH (viz bod 17). Tento výpočet by však byl učiněn pouze jednou pro celou EU a za celé sedmileté období.

Toto stanovisko přijal Účetní dvůr v Lucemburku na svém zasedání dne 20. března 2012.

*Za Účetní dvůr  
předseda*

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA