

Adrián Popovič a kolektiv

leges

Reforma systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ



teoretik

Reforma systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ

Adrián Popovič a kolektív

leges

Vzor citace:

POPOVIČ, A. a kolektív. *Reforma systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ*. Praha: Leges, 2023. 228 s.

Recenzenti/Reviewers:

doc. Ing. Cecília Olexová, PhD.

Katedra ekonómie a manažmentu, Podnikovohospodárska fakulta so sídlom v Košiciach

doc. JUDr. Ing. Michal Radvan, Ph.D.

Katedra finančného práva a národného hospodárství, Právnická fakulta, Masarykova univerzita v Brně

Vedecká štúdia s názvom *Reforma systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ* je podporená v rámci projektu VEGA č. 1/0485/21 „*Súčasnosť a východiská reformovania systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ (právne a ekonomické aspekty aj v kontexte dôsledkov pandémie ochorenia COVID-19)*“.

Scientific study entitled *Reform of the system of own resources of the EU budge* is supported by the grant no. 1/0485/21 “*Simultaneity and possibilities of reforming the system of own resources of the EU budget (legal and economic aspects also in the context of the consequences of the COVID-19 pandemic)*”.

Vydalo Nakladatelství Leges, s. r. o., Lublaňská 4/61, Praha 2,
v roce 2023 jako svou 923. publikaci.

Vydání první

Edice Teoretik

Návrh obálky Michaela Vydrová

Redakce Mgr. Mária Pavláková

Sazba Gradis

Tisk Tiskárna PROTISK, s. r. o., České Budějovice

www.knihyleges.cz

Všetky práva vyhrazené. Toto dielo ani žiadnu jeho časť nemožno reprodukovat', ukladať do informačných systémov alebo inak rozširovať bez súhlasu majiteľov práv.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form without the permission of the owners of the rights.

Za odbornú stránku tejto publikácie zodpovedajú autori.

The authors are responsible for the professional aspects of the publication.

© Adrián Popovič a kolektív, 2023

ISBN 978-80-7502-722-1

Autori/Authors:

JUDr. Adrián Popovič, PhD., vedúci autorského kolektívu (1. – 4. kapitola)

prof. JUDr. Miroslav Štrkolec, PhD. (kapitola 2.2)

doc. JUDr. Karin Čakoci, PhD. (kapitola 1.5, 3.1)

Ing. Karolína Červená, PhD. (kapitola 1.5, 3.1)

JUDr. Ladislav Hrabčák, PhD., Ph.D (kapitola 3.2)

JUDr. Soňa Simić Ballová, PhD. (kapitola 1.4, 1.5, 3.1, 4)

JUDr. Radoslav Benko, PhD., LL.M. (kapitola 2.1)

doc. JUDr. Ing. Jaroslav Dolný, PhD. (kapitola 3.2)

doc. JUDr. Ing. Matej Kačaljak, PhD. (kapitola 3.2)

KATALOGIZACE V KNIZE - NÁRODNÍ KNIHOVNA ČR

Popovič, Adrián, 1991-

Reforma systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ / Adrián Popovič a kolektív. -- Vydání

první. -- Praha : Leges, 2023. -- 228 stran. -- (Teoretik)

Anglické resumé

Obsahuje bibliografii a bibliografické odkazy

ISBN 978-80-7502-722-1 (brožováno)

* 336.14(4) * (048.8:082)

– rozpočet Evropské unie

– rozpočet Evropské unie -- reformy

– kolektivní monografie

336.1/.5 - Veřejné finance [4]

OBSAH

Predslov	11
Zoznam použitých skratiek	15
Úvod	17
1. kapitola	
Európska únia a jej rozpočet – vybrané historické súvislosti	
a základná charakteristika	27
1.1 Historický vývoj EÚ z pohľadu rozpočtových súvislostí	29
1.2 EÚ ako organizácia <i>sui generis</i>	34
1.3 Biela kniha o budúcnosti Európy – päť scenárov ďalšieho vývoja EÚ	37
1.4 Rozpočet EÚ – základný článok verejných financií EÚ	42
1.4.1 Historický vývoj systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ	45
1.5 Právny základ systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ	55
1.5.1 Príjmové zložky rozpočtu EÚ a právny stav <i>de lege lata</i>	58
1.5.2 Výdavkové zložky rozpočtu EÚ	68
2. kapitola	
Systém vlastných zdrojov rozpočtu EÚ a myšlienka	
jeho reformy	71
2.1 Vlastné zdroje rozpočtu EÚ vs. vlastné dane EÚ	72
2.1.1 Posúdenie limitov ukladania vlastných daní EÚ	73
2.1.2 Argumentácia do kruhu inštitúciami EÚ ako možná hrozba v kontexte financovania rozpočtu EÚ	81
2.2 Odôvodnenosť reformy systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ	82
2.3 Cieľ a podmienky reformy systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ	86
2.3.1 Stanovenie konečného cieľa reformy systému vlastných zdrojov	88
2.3.2 Podmienky reformy systému vlastných zdrojov	91
2.4 Reformné zásady	92
2.5 Stanovenie hodnotiacich kritérií vlastných zdrojov rozpočtu EÚ	96

2.5.1	Hodnotiace kritériá objektívom Európskej komisie a skupiny na vysokej úrovni pre vlastné zdroje	97
2.5.2	Hodnotiace kritériá stanovené vedeckou obcou	101
2.5.3	Stanovenie hodnotiacich kritérií vlastných zdrojov rozpočtu EÚ	104
3. kapitola		
Hodnotenie súčasných a potenciálnych vlastných zdrojov EÚ		106
3.1	Hodnotenie súčasných vlastných zdrojov EÚ	106
3.1.1	Hodnotenie tradičných vlastných zdrojov (clá a odvody z produkcie cukru)	107
3.1.2	Hodnotenie vlastného zdroja založeného na DPH	110
3.1.3	Vlastný zdroj založený na HND	114
3.1.4	Vlastný zdroj založený na hmotnosti nerecyklovaného odpadu z plastových obalov	117
3.2	Hodnotenie potenciálnych vlastných zdrojov EÚ (vlastných daní EÚ)	120
3.2.1	Daň z uhlíka (CO ₂)/Oceňovanie uhlíka	124
3.2.2	Podiel na zisku zo systému EÚ na obchodovanie s emisiami (EU ETS)	132
3.2.3	Dane z motorových palív (dane z fosílnych palív, spotrebné dane)	138
3.2.4	Vlastný zdroj založený na zdaňovaní elektriny	146
3.2.5	Vlastný zdroj založený na dani z príjmu právnických osôb (CCCTB)	155
3.2.6	Vlastný zdroj založený na dani z finančných transakcií (vlastná daň z finančných transakcií)	164
3.2.7	Reformovaný vlastný zdroj založený na DPH	174
3.2.8	Vlastný zdroj založený na razobnom (<i>seigniorage</i>)	181
3.2.9	Vlastný zdroj založený na príjmoch z pokút uložených Súdny dvorom EÚ	186
4. kapitola		
Prehľad hodnotenia vlastných zdrojov EÚ v kontexte vybraných scenárov smerovania stanovených Bielou knihou o budúcnosti Európy		195
4.1	Prvý scenár budúceho smerovania EÚ – <i>status quo</i> (súčasný stav)	196

4.2 Štvrtý scenár budúceho smerovania EÚ – zmena smerovania EÚ	199
4.3 Piaty scenár budúceho smerovania EÚ – oveľa väčšia integrácia	203
Quo vadis rozpočet EÚ? (Namiesto záveru)	207
Resumé	211
Zoznam použitých literárnych a iných prameňov	213

PREDSLOV

Problematika rozpočtu EÚ má bezpochyby zásadný význam tak pre EÚ ako celok, ako aj pre jednotlivé členské štáty. Na druhej strane z dôvodu jej značnej komplikovanosti často uniká pozornosti nielen laickej verejnosti, ale i odbornej a vedeckej obce. Uvedené platí nielen v podmienkach Slovenskej republiky. S ohľadom na dlhotrvajúci a pretrvávajúci stav nedostatku dostupnej literatúry a výskumu v tejto oblasti v Slovenskej republike sa autori tejto vedeckej štúdie pod vedením vedúceho autorského kolektívu A. Popoviča rozhodli venovať zvolenej oblasti primeranú vedeckú pozornosť, a to s osobitným zameraním na príjmovú stránku rozpočtu EÚ.

Príjmová stránka rozpočtu EÚ takmer v úplnosti vyviera zo systému vlastných zdrojov, prostredníctvom ktorého je rozpočet EÚ financovaný. Možno tak konštatovať, že systém vlastných zdrojov má pre rozpočet EÚ krucifálny význam. Najvýraznejšia fiskálna funkcia tohto rozpočtu sa prejavuje v sústredení prostriedkov podľa pravidiel ustanovených v právnych aktoch EÚ tak, aby tieto mohli byť následne v rámci (re)distribúcie pridelované do tých oblastí, v ktorých realizuje EÚ svoju politiku. Podstatu a charakter verejného práva nemožno príjmovej stránke rozpočtu EÚ a jej právnym aspektom žiadnym spôsobom uprieť, a preto sa javí skúmanie tejto problematiky z právneho hľadiska o to dôležitejšie.

Táto vedecká štúdia by nemohla vzniknúť bez podpory Vedeckej grantovej agentúry Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a Slovenskej akadémie vied, ktorá poskytla členom riešiteľského kolektívu finančnú podporu v rámci grantového projektu VEGA č. 1/0485/21 s názvom „*Súčasnosť a východiská reformovania systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ (právne a ekonomické aspekty aj v kontexte dôsledkov pandémie ochorenia COVID-19)*“. Touto cestou si dovoľujeme vysloviť poďakovanie za uvedenú podporu.

Autori tejto vedeckej štúdie považujú predmetné dielo za zavŕšenie výskumnej činnosti v rámci riešenia projektových úloh uvedeného grantového projektu. V rámci realizovaného výskumu autori skúmali vopred vymedzené parciálne otázky, ktorých riešením bolo možné pristúpiť k sumarizácii dosiahnutých výsledkov a na tomto podklade k formulácii viacerých vedeckých záverov, ktoré sú obsahom tejto vedeckej štúdie. Formovanie a príprava tejto štúdie autorom umožnila viaceré skôr dosiahnuté závery

konfrontovať a vytvoriť dielo, ktoré komplexným spôsobom rieši ciele stanovené v grantovom projekte a tieto zodpovedať primeraným a overiteľným spôsobom.

Je nevyhnutné poznamenať, že dielo vychádza zo širšej výskumnej činnosti autorov a viaceré časti tohto diela obsahujú závery z publikačných výstupov, ktoré považovali autori za podstatné po zohľadnení rozsahu a obsahu realizovanej výskumnej činnosti. Z takýchto publikačných výstupov možno uviesť najmä (autori však hodnotili a využili závery aj z ostatných publikačných výstupov, ktoré dotvorili širší rámec realizovaného výskumu):

- POPOVIČ, A. Vlastné zdroje rozpočtu EÚ a ich reforma. In: COFO-LA 2022: *Sborník příspěvků mladých právníků, doktorandů a právnických vědců: část 3*. Brno: Masarykova univerzita, 2022, s. 128 – 138;
- POPOVIČ, A., BENKO, R. Limity ukládania vlastných daní EÚ. In: *Stav a perspektívy verejných financií v EÚ: recenzovaný zborník vedeckých prác*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2022, s. 83 – 98;
- CAKOCI, K., ČERVENÁ, K. Vplyv pandémie Covid-19 na verejné financie v SR. In: *Stav a perspektívy verejných financií v EÚ: recenzovaný zborník vedeckých prác*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2022, s. 10 – 23;
- SIMIČ, S. Nový vlastný zdroj rozpočtu EÚ založený na hmotnosti nerecyklovaného odpadu z plastových obalov a jeho implementácia vo vybraných členských štátoch. In: *Stav a perspektívy verejných financií v EÚ: recenzovaný zborník vedeckých prác*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2022, s. 116 – 131;
- CAKOCI, K. Control and regulatory activity of customs authorities in the collection of customs duties. *Dyskurs Prawniczy i Administracyjny*. 2022, č. 3, s. 23 – 38;
- POPOVIČ, A., SIMIČ BALLOVÁ, S. Možnosti zavedenia vlastného zdroja rozpočtu EÚ založeného na príjmoch z pokút. *Acta Iuridica Olomucensia*. 2023, roč. 18, č. 2, s. 53 – 62;
- POPOVIČ, A., ŠTRKOLEC, M. Financing the Green Economy in the context of Slovakia's Recovery and Resilience Plan. In: *Economy in the synergy of economic, financial and environmental law*. Varšava: C. H. Beck, 2022, s. 129 – 138;

- POPOVIČ, A., SIMIĆ BALLOVÁ, S. Own Resource of the EU budget based on FTT. In: *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie s názvom „Interaction of Law and Economics: Sustainable Development“*. Brno: Masarykova univerzita (v tlači);
- POPOVIČ, A. Evaluation Criteria of the EU's Own Resources. In: *Gdańskie Studia Prawnicze*, 2023 (v tlači);
- POPOVIČ, A. *Rozpočet EÚ a právne aspekty jeho ďalšieho smerovania*. Dizertačná práca, 2018.

Táto vedecká štúdia ponúka širší pohľad na postupný vývoj príjmovej stránky rozpočtu EÚ, stanovuje možnosti, podmienky a ciele reformy systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ a syntetizuje zásady jej realizácie, analyzuje právne súvislosti s ohľadom na možnosti EÚ ukladať vlastné dane, sumarizuje súbor hodnotiacich kritérií vlastných zdrojov rozpočtu, analyzuje a hodnotí súčasné vlastné zdroje a identifikuje a hodnotí potenciálne vlastné zdroje rozpočtu EÚ. Nakoniec je v tejto vedeckej štúdii zohľadnený komplexný spôsob hodnotenia jednotlivých vlastných zdrojov (súčasných i tých potenciálnych) a autori v nej identifikujú rôzne varianty systémov vlastných zdrojov s ohľadom na možný smer vývoja EÚ.

Jedným z hlavných nepísaných cieľov tejto štúdie je obohatiť slovenský (prípadne český) rozsah literatúry týkajúcej sa problematiky rozpočtu EÚ, a to s cieľom posilniť povedomie o pozícii a postavení Slovenskej republiky v EÚ a bližšie priblížiť rozpočtovo-právne vzťahy na úrovni EÚ (a vo vzťahu k jej členským štátom). Autori diela veria, že to si nájde svojich adresátov nielen v oblasti vedeckej/odbornej obce, ale i medzi nadšencami z radov širšej verejnosti.

Košice november 2023

Adrián Popovič

ZOZNAM POUŽITÝCH SKRATIEK

CCTB	spoločný základ dane z príjmu právnických osôb
CCCTB	spoločný konsolidovaný základ dane z príjmu právnických osôb
CO ₂	oxid uhličitý
DFT	daň z finančných transakcií
DPH	daň z pridanej hodnoty
ECB	Európska centrálna banka
EHS	Európske hospodárske spoločenstvo
ESCB	Európsky systém centrálnych bánk
ESUO	Európske spoločenstvo uhlia a ocele
EU ETS	European Union Emissions Trading System
Euratom	Európske spoločenstvo pre atómovú energiu
EÚ	Európska únia
HDP	hrubý domáci produkt
HND	hrubý národný dôchodok
HNP	hrubý národný produkt
SR	Slovenská republika
ZEÚ	Zmluva o Európskej únii
ZFEÚ	Zmluva o fungovaní Európskej únie

ÚVOD

*„Reforma vlastných zdrojov je hlavnou výzvou.
Dospieť ku konsenzu je nemožné, avšak nevyhnutné.“*

Alain Lamassoure

francúzsky politik a poslanec
Európskeho parlamentu

Rozpočtové právo EÚ predstavuje jednu z najkomplikovanejších oblastí práva EÚ, v rámci ktorej sa vyskytuje široké spektrum právno-teoretických, ale aj aplikačných problémov. Zároveň nemožno opomenúť súvislosti a presahy tejto oblasti aj do roviny finančného práva, daňového práva a ústavného práva. Obdobne aj vedecké bádanie v rámci tejto problematiky sa vyznačuje vysokou mierou interdisciplinarity. Na oblasť právnej úpravy rozpočtu EÚ nemožno hľadieť obmedzenou optikou, ale práve naopak, pri vyhodnocovaní právnych záverov a úvah je nutné vziať na zreteľ všetky súvisiace skutočnosti. To však nie je prekvapujúcim faktom, pretože charakter rozpočtov a ich dosahy na všetky oblasti života vyplývajú z ich materiálnej podstaty, ktorá ovplyvňuje celú spoločnosť a jej ďalšie smerovanie.

Potreba tvorby rozpočtu EÚ predurčuje dôležitosť finančného práva EÚ a zároveň nutnosť uskutočnenia výskumu v tejto oblasti. Nesporný význam tvorby rozpočtu EÚ si vyžaduje hodnotenie tvorby rozpočtu EÚ aj mimo právnej vedy, pričom k uspokojujúcim a objektívnym výsledkom možno dospieť len po zohľadnení politických, ekonomických, sociálnych, historických, morálnych a iných faktorov. V predloženej vedeckej štúdii bude pozornosť upriamená najmä na tvorbu rozpočtu EÚ, teda na jeho príjmovú stránku tvorenú okrem iného systémom vlastných zdrojov a jeho reformu, a to bez akéhokoľvek podceňovania významu výdavkovej stránky. Výskumná činnosť konkrétnych spôsobov financovania rozpočtu EÚ a systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ bude totiž uskutočnená na tom podklade, že vlastné zdroje rozpočtu EÚ v podstate vytvárajú materiálny substrát na realizáciu výdavkovej časti rozpočtu EÚ.

Rozpočet EÚ možno skúmať v celosti alebo sa je možné zamerať, v súlade s jeho štruktúrou, osobitne na príjmovú zložku alebo výdavkovú zložku. Aj keď niet pochybností o tom, že výdavková zložka rozpočtu EÚ by

bola zaujímavým predmetom skúmania a poskytla by na tento účel mnohé rozporuplné oblasti vhodné na zhodnotenie účelnosti a zmyslu vynakladania finančných prostriedkov EÚ, nebude v rámci tejto štúdie podrobne analyzovaná a ani v celom rozsahu opisovaná. Jedným dôvodom na takéto vymedzenie predmetu výskumu je skutočnosť, že za predpokladu reformy výdavkovej časti rozpočtu EÚ by sa výrazne nemenili typy financovaných projektov a politík EÚ, resp. nie v takej miere, ako by sa ďalším vývojom mohol zmeniť systém financovania rozpočtu EÚ a jeho jednotlivé vlastné zdroje.

Charakter EÚ ako organizácie *sui generis* podmieňuje takisto osobitné postavenie rozpočtu EÚ, ktoré sa svojou podstatou odlišuje od rozpočtov unitárnych a zložených štátov (federácia, konfederácia). EÚ ako celok sa svojím historickým vývojom, právnym usporiadaním, systémom vzájomných právomocí a povinností podstatne odlišuje od iných integračných zoskupení na svete. Možno považovať za prirodzenú reakciu, že pokiaľ ide o financie, každý členský štát by v ideálnom prípade chcel v prospech rozpočtu EÚ prispievať zo svojho štátneho rozpočtu čo najmenej za súčasného čerpania prostriedkov z rozpočtu EÚ v čo najväčšom objeme.

Rozpočet EÚ je financovaný prostredníctvom ustanovených vlastných zdrojov, na ktorých sa jednotne zhodli všetky členské štáty EÚ. Financovanie si má pritom Európska únia v súlade s čl. 311 ZFEÚ zabezpečiť práve prostredníctvom vlastných zdrojov. V súčasnosti realizovaný systém vlastných zdrojov EÚ však vykazuje mnohé nedostatky a okrem svojej zložitosti, absencie prepojenosti na európsku pridanú hodnotu a iných negatívnych vlastností trpí aj tým, že viacero z jeho zdrojov možno len s ťažkosťami označiť za *vlastné zdroje rozpočtu EÚ v pravom zmysle slova*, ak vôbec. Tieto a mnohé ďalšie negatívne aspekty súčasného systému vlastných zdrojov budú náležite podrobené konštruktívnemu zhodnoteniu pri rešpektovaní čo najširších súvislostí.

Inštitúcie EÚ a množstvo odborníkov z praxe, ale i z oblasti teoretického výskumu, vyzýva k iniciatívam na reformu súčasného spôsobu financovania rozpočtu EÚ, pričom sú nimi dlhodobo predkladané rôzne návrhy na takúto zmenu. Na úspešnú realizáciu potenciálnych vlastných zdrojov sa vo väčšine prípadov predpokladá postupujúci integračný proces, a to najmä (no nie výlučne) v oblasti nepriameho zdaňovania, ale aj priameho zdaňovania, kde by ich prijatie bolo podmienené mnohokrát rozsiahlou harmonizáciou na úrovni celej EÚ. O niektorých potenciálnych vlastných

zdrojoch dokonca možno rokovať a pomýšľať na ich implementovanie do systému vlastných zdrojov aj bez takejto harmonizácie.

Už teraz je však všeobecne známe, že samotná diskusia o reforme rozpočtu EÚ je behom na dlhú trať a nemožno očakávať jej zavŕšenie jednoduchým konsenzom. Uvedené je vo veľkom rozsahu spôsobené nielen rozdielmi spočívajúcimi v celom spektre vzájomných odlišností aktuálne 27 členských štátov EÚ, ale aj zložitou právnej podstaty systému vlastných zdrojov a jeho zdanlivej nereformovateľnosti. K tejto sťažka prekonateľnej situácii negatívne prispievajú aj dôvody procesnoprávnej povahy, ako napríklad rigidná a striktná procesnoprávna úprava prijímania rozhodnutí o systéme vlastných zdrojov, nedostatok delegovanej právomoci na úrovni EÚ, nutnosť revidovania primárneho práva v prípade zavedenia potenciálnych vlastných zdrojov a pod.

Na druhej strane však možno skonštatovať, že objektívne ani nemožno očakávať hladký priebeh rokovaní a zmeny primárneho práva pripravujúce pôdu na takéto potenciálne vlastné zdroje. Každá zmena súčasného systému vlastných zdrojov môže viesť k obmedzeniu *fiskálnej/daňovej suverenity*, ktorá je vlastná každému suverénnemu členskému štátu EÚ. Aj keď na prvý pohľad sa javia niektoré prezentované potenciálne nové vlastné zdroje ako vhodní kandidáti na zmenu systému vlastných zdrojov, často až idealisticky vykresľované, súčasné problémy EÚ v oblastiach migrácie, terorizmu a bezpečnosti hraníc, ale aj následky finančnej krízy spred desiatich rokov a krízy spôsobenej pandémiou ochorenia COVID-19 proces reformy systému vlastných zdrojov len spomalia. Všeobecne skeptický prístup niektorých členských štátov takéto konštatovanie len podporuje. Napriek tomu však nemožno v žiadnom prípade potenciálne vlastné zdroje ignorovať bez toho, aby boli tieto vyhodnotené z pohľadu ich reálnej prijateľnosti.

EÚ ako celok a jej jednotlivé členské štáty v súčasnosti čelia mnohým výzvam aj v oblasti udržateľnosti (napr. nezamestnanosť mladých ľudí, starnutie populácie, zmena klímy a znečistenie životného prostredia a pod.). Kríza vyvolaná šírením ochorenia COVID-19 bola a je na rozdiel od lokálne prebiehajúcich kríz (recesíí) globálnou a takisto jej dosahy je potrebné vnímať ako spoločný problém všetkých členských štátov, hoci spoločná rozpočtová politika EÚ určitým spôsobom limituje reakcie členských štátov na samotnú krízu a jej hospodárske dosahy. Medzi tieto hospodárske dosahy patrí vo všeobecnosti nárast výdavkov verejných rozpočtov a pokles HDP.

Na úrovni EÚ bola preto v marci 2020 aktivovaná tzv. všeobecná úniková doložka, ktorá dočasne umožnila členským štátom prijať rozpočtové opatrenia v reakcii na krízové situácie v rámci preventívnych a nápravných postupov Paktu stability a rastu. Konkrétne sa v čl. 5 ods. 1 a čl. 9 ods. 1 nariadenia (ES) č. 1466/97 ustanovuje, že *v obdobiach prudkého hospodárskeho poklesu v eurozóne alebo v EÚ ako celku sa môže členským štátom dočasne povoliť odklon od postupu prispôsobovania sa strednodobému cieľu, ak to neohrozí udržateľnosť financií zo strednodobého hľadiska*. Všeobecnou únikovou doložkou sa teda umožnilo členským štátom odchyliť sa od rozpočtových požiadaviek, ktoré by sa za bežných okolností uplatňovali, zatiaľ čo Európskej komisii a Rade EÚ to umožňuje uskutočniť potrebné opatrenia na koordináciu politik v rámci Paktu stability a rastu, čo má význam najmä pre malé otvorené ekonomiky, akou je aj Slovenská republika, ktorých ekonomický vývoj závisí nielen od vývoja v ekonomikách členských štátov EÚ, ale tiež od zahranično-obchodných transakcií mimo EÚ.¹

EÚ stojí na križovatke a je len na vôli a dohode všetkých členských štátov, akým smerom sa v budúcnosti uberie. Aj z týchto dôvodov považujeme za vhodné zhodnotiť súčasné a zároveň aj potenciálne vlastné zdroje nielen v kontexte súčasného právneho, politického a spoločenského stavu, ale aj s ohľadom na možné ďalšie smerovanie EÚ² vybranými scenármi. Každý scenár významným spôsobom svojimi rozpočtovými dôsledkami v konečnom dôsledku ovplyvní hodnotenie všetkých vlastných zdrojov a podmieni ich rozdielnu mieru prijateľnosti v každej vývojovej konštrukcii stanovených týmito scenármi. Rozdielny vývoj takisto podmieni výslednú podobu financovania rozpočtu EÚ prostredníctvom kreovania rôznych potenciálnych systémov vlastných zdrojov.

Možno konštatovať, že EÚ za viac ako 60 rokov od založenia európskych spoločenstiev urazila obrovský kus cesty a okrem mnohých ekonomických, sociálnych, bezpečnostných, environmentálnych a iných výhod zabezpečila na jej území udržanie mieru v takom trvaní, aké si história doposiaľ nepamätá.

¹ Pozri bližšie ČAKOCI, K., ČERVENÁ, K. Vplyv pandémie COVID-19 na verejné financie v SR. In: *Stav a perspektívy verejných financií v EÚ. Recenzovaný zborník vedeckých prác*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2022, s. 10 – 23.

² V tomto prípade sa je možné pri stanovení ďalších možností smerovania EÚ inšpirovať dokumentom s názvom *Biela kniha o budúcnosti Európy: Úvahy a scenáre pre štáty EÚ-27 k vývoju do roku 2025, dokument vydaný 1. marca 2017 Európskou komisiou*.

Vymedzenie metodologického postupu a cieľov štúdie

V nadväznosti na vymedzenie predmetu výskumu zastrešeného názvom Reforma systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ je hlavným výskumným cieľom štúdie poskytnúť detailný a ucelený rozbor súčasných a potenciálnych vlastných zdrojov rozpočtu EÚ a zhodnotiť ich stanovenými hodnotiacimi kritériami za súčasného posúdenia možných potenciálnych variácií systémov vlastných zdrojov. Uvedený cieľ sa pokúsime naplniť za súčasného zohľadnenia rôznych možností ďalšieho smerovania EÚ ako celku a zohľadnenia aktuálnych právnych a ekonomických dôsledkov globálnej pandémie choroby COVID-19 na príjmovú stránku rozpočtu EÚ, a to v nadväznosti na vymedzenie stavu, v akom sa EÚ nachádza (výrazné ekonomické postpandemické obdobie, rozdiely medzi členskými štátmi, pretrvávajúca migračná kríza, doznievajúca finančná kríza, bezpečnostná problematika a pod.). Medzi jednotlivé parciálne ciele tejto štúdie patrí:

- identifikácia aktuálnych iniciatív v oblasti ďalšieho smerovania EÚ, návrhov na zmenu financovania rozpočtu EÚ a ich potenciálnych rozpočtových dôsledkov za súčasného zohľadnenia aktuálnych právnych a ekonomických dôsledkov pandémie choroby COVID-19 na príjmovú stránku rozpočtu EÚ a na reformu systému vlastných zdrojov v reálnom čase výskumu;
- analýza súčasného právneho stavu s ohľadom na možnosti EÚ ukladať vlastné dane a posúdenie podmienok potenciálnej reformy právnych predpisov na úrovni Slovenskej republiky a na úrovni EÚ umožňujúcich vlastné dane EÚ ukladať a vyberať;
- analýza súčasných vlastných zdrojov rozpočtu EÚ a identifikovanie a analýza potenciálnych relevantných vlastných zdrojov ako prostriedkov financovania rozpočtu EÚ za súčasného zohľadnenia finančno-právnych, ústavnoprávnych a iných právnych limitov a známych, preukázateľných a aktuálnych ekonomických determinantov;
- identifikovanie súboru hodnotiacich kritérií vlastných zdrojov rozpočtu EÚ, zohľadňujúcim čo najširšie spektrum aspektov a zjednocujúcim determinatívne hodnotiace pravidlá s ohľadom na výskumné zameranie v oblasti financovania rozpočtu EÚ, a to najmä právne aspekty odrážajúce charakter EÚ, jej právnu podstatu a hodnoty a cie-

- le ňou presadzované, ale aj ekonomické aspekty, sociálne aspekty, politické aspekty, integračné aspekty, environmentálne aspekty a pod.;
- stanovenie možností, podmienok a cieľov reformy systému vlastných zdrojov a zásad jej realizácie.

Na objasnenie metodológie použitej vo výskumnej činnosti považujeme za potrebné bližšie uviesť a vysvetliť ideové ciele jednotlivých častí štúdie, ktoré budú nosným pilierom tej-ktorej časti tohto diela, a zároveň ozrejniť, akou metodológiou a použitím akých metód výskumnej činnosti sme postupovali pri dosahovaní vymedzených parciálnych a hlavného cieľa tejto štúdie.

V prvom rade pod pojmom metóda v najvšeobecnejšom zmysle rozumieme spôsob alebo postup, ktorým sa od určitého počiatočného stavu dospeje k zamýšľanému stavu výslednému.³ Metodológiu naproti tomu môžeme charakterizovať v dvoch rovinách, a to ako teóriu metód (*veda o metódach*) a ako jej predmet, čiže súbor metód využívaných v určitej oblasti ľudského poznania, resp. ľudskej činnosti.⁴ Výber metód je podmienený predmetom poznania, a to bude vyplývať aj z použitého súboru metód, ktorými sa bude realizovať vedecká činnosť a tvorba tejto štúdie.

V záujme čo najkomplexnejšieho vysvetlenia problematiky vo všetkých jej súvislostiach považujeme za nevyhnutné **v prvej kapitole** opísať nielen rozpočet EÚ, ale aj EÚ ako medzinárodnú organizáciu *sui generis*. Nie je možné dogmaticky nazerať len na aktuálny právny a faktický stav EÚ. Aby sme pochopili charakter, postavenie a význam jednotlivých vlastných zdrojov EÚ, bude nevyhnutné podrobne uplatnením metódy deskripcie opísať historický vývoj EÚ a objasniť podstatu EÚ ako organizácie *sui generis*, čím dôjde k vymedzeniu základných mantinelov ďalšieho skúmania spôsobu financovania EÚ. Následne bude nevyhnutné vymedziť možné scenáre ďalšieho smerovania EÚ (v nadväznosti na závery stanovené Bielou knihou o budúcnosti Európy a ich rozpočtové dôsledky). Uvedené vytvorí predpoklady pre základnú charakteristiku rozpočtu EÚ, ozrejmienie jeho štruktúry podmienenej súčasným platným právnym stavom, ďalej pre vymedzenie a objasnenie podstaty jednotlivých konkrétnych vlastných zdrojov, a to plynulo v nadväznosti na historický vývoj od počiatkov eu-

³ KNAPP, V., GERLOCH, A. *Vědecké metody poznání práva*. Praha: Ústav státní správy, 1983, s. 8.

⁴ MERVART, J. *Základy metodologie vědy*. Praha: Svoboda, 1977, s. 18.

rópskej integrácie. V rámci uvedeného bude čitateľovi objasnená príjmová časť a parciálne v základných črtách aj výdavková časť rozpočtu EÚ. Žiada sa poznamenať, že hoci bude nosným ideovým cieľom štúdie reforma vlastných zdrojov rozpočtu EÚ ako príjmovej stránky rozpočtu, nemožno opomenúť ani deskripciu výdavkovej časti rozpočtu EÚ, ktorou sa dospeje k dotvoreniu celkového obrazu o podstate a „*duchu*“ rozpočtu EÚ.

Pri tvorbe prvej kapitoly sa výskum bude riadiť viacerými metódami, ktorých uplatnenie bude viac či menej odlišné od metód využitých najmä v tretej a vo štvrtej kapitole. Jednou z využitých metód bude **metóda vedeckej abstrakcie**, aplikovaním ktorej bude umožnené v chronologickej postupnosti vecne a logicky zachytiť postupný vývoj EÚ a rozpočtu EÚ za súčasného vyčlenenia rozpočtovo indiferentných poznatkov a zachovania dôrazu na podstatných faktoch týkajúcich sa alebo súvisiacich s rozpočtovou problematikou, t. j. sústrediť tieto poznatky do prehľadného, pre čitateľa jednoduchého a zrozumiteľného uceleného celku. V tejto súvislosti bude aplikovaná aj **metóda historického výkladu**. Neodmysliteľnou súčasťou vedeckej činnosti je aj aplikovanie metód **vedeckej analýzy a syntézy**, pomocou ktorých bude možné v nadväznosti na abstrahovanie relevantných informácií z dostupných prameňov pristúpiť v jadre tohto diela k podrobnej charakteristike. **Systematická metóda** bude využitá napríklad pri analýze skladby príjmovej stránky rozpočtu EÚ. Tieto metódy nemožno uplatňovať osobitne. Už na prvý pohľad je zreteľné, že ich je možné využívať len vo vzájomných súvislostiach a ich spolupôsobením bude možné vykonávať vedeckú činnosť, ktorá nie je dogmaticky zameraná na určitú úzku oblasť skúmanej problematiky.

Po vymedzení historických súvislostí a teoreticko-právnych základov skúmanej problematiky bude **druhá kapitola** ideovo zameraná na vlastné zdroje ako prostriedky financovania rozpočtu EÚ a možnosti, podmienky a ciele ich reformy. V prvom rade bude vymedzený právny základ systému vlastných zdrojov, čím bude objasnená podstata skúmanej problematiky. V ďalšej časti tejto kapitoly bude po posúdení a zohľadnení charakteru a povahy EÚ ako organizácie *sui generis* rozpracovaná teoreticko-právna úvaha o možnosti EÚ ukladať vlastné dane v zmysle aktuálneho znenia práva EÚ, pričom dosiahnuté výsledky budú v podstatnej miere významné pre realizáciu ďalšieho výskumu. V tejto súvislosti riešiteľský kolektív poukazuje aj na tzv. *argumentáciu do kruhu*, prostredníctvom ktorej je možné pristúpiť k vyhodnoteniu možností vzniku nebezpečného precedensu

pri interpretácii práva EÚ zo strany inštitúcií EÚ v súvislosti s možnosťou ukladať vlastné dane EÚ. Následne bude možné pristúpiť k vyhodnoteniu odôvodnenosti samotnej reformy systému vlastných zdrojov, posúdeniu možnosti jej konečného cieľa a k určeniu podmienok a reformných zásad, za ktorých by sa táto reforma mala uskutočniť, ak vôbec. Na účely ďalšieho hodnotenia vlastných zdrojov bude potrebné ustáliť súbor hodnotiacich kritérií, s ktorými pracujú inštitúcie EÚ v rámci rôznych výskumných dokumentov, ale aj odborníci z oblasti teórie a praxe. Uvedené nám umožní dospieť k čo najobjektívnejším výsledkom zohľadňujúcim čo najširšie spektrum aspektov (ekonomické aspekty, sociálne aspekty, politické aspekty, integračné aspekty, environmentálne aspekty a pod.).

Pri tvorbe **druhej kapitoly** bude možné po vymedzení právneho základu systému vlastných zdrojov a pri posudzovaní teoreticko-právnych základov možnosti zavedenia vlastných daní EÚ aplikovať **metódu vedeckej analýzy** a následnej **syntézy** v záujme formovania vlastných úvah a záverov. Uvedené sa primerane bude vzťahovať aj na posúdenie možnosti *argumentácie do kruhu* v prípade zavedenia vlastných daní EÚ. Tieto metódy sú využité aj v nasledujúcich častiach štúdie, ktoré hovoria o reforme vlastných zdrojov, pričom pri vymedzení konečných cieľov reformy a ich podmienok bude z veľkej časti aplikovaná **metóda abstrakcie**. Naopak, pri tvorbe súboru hodnotiacich kritérií kľúčových pre možnosť postupu vo výskume bude vo veľkej miere okrem ostatných metód využitá aj **metóda komparácie** a **metóda dedukcie**.

Nosný ideový cieľ štúdie bude obsiahnutý v **tretej a vo štvrtej kapitole**, v rámci ktorých budú **deskripcii** podrobené súčasné vlastné zdroje a následne aj potenciálne vlastné zdroje. Tieto vlastné zdroje budú následne podrobené hodnoteniu vo svetle hodnotiacich kritérií, ktoré boli analyzované v druhej kapitole. V tomto zmysle bude možné dospieť k finálnemu hodnoteniu súčasných vlastných zdrojov a potenciálnych vlastných zdrojov. Výsledky ich hodnotenia budú následne posúdené s ohľadom na vybrané scenáre možného budúceho smerovania EÚ vzorovo stanovených Bielou knihou o budúcnosti Európy. Predpokladaná variabilita politických, právnych a ekonomických pomerov v rámci jednotlivých scenárov budúceho smerovania EÚ výrazne ovplyvní hodnotenie všetkých súčasných a potenciálnych vlastných zdrojov.

Okrem **metódy abstrakcie**, ktorá je vlastná aj tejto kapitole štúdie, bude nevyhnutné využiť vo veľkej miere takisto **metódy vedeckej analýzy** a **syn-**

tézy. Jednou z logických metód charakterizujúcich túto časť diela bude aj **metóda indukcie**, t. j. postup od zvláštneho k všeobecnému. Uvedené bude využité najmä pri posudzovaní podstaty a charakteru jednotlivých vlastných zdrojov rozpočtu EÚ, a to tak aktuálnych, ako aj potenciálnych nových vlastných zdrojov. Jednou z najdôležitejších metód, ktorú využijeme v týchto kapitolách, bude nepochybne **komparatívna metóda** alebo aj **metóda porovnávacia**.⁵ Porovnávanie vhodnosti a prijateľnosti jednotlivých návrhov vlastných zdrojov EÚ medzi sebou navzájom a vo vzťahu k súčasným vlastným zdrojom EÚ, s použitím správne nastavených hodnotiacich kritérií, je možné pokladať za jeden z najpodstatnejších ideových cieľov výskumu. V rámci použitej metodológie vynikne o to viac práve táto vedecká metóda. Uvedené sa vzťahuje v celom rozsahu aj na **štvrtú kapitolu**, v rámci ktorej budú súčasné a potenciálne vlastné zdroje (slovne vyhodnotené v tretej kapitole) podrobené opätovnému hodnoteniu po aplikácii vybraných scenárov budúceho smerovania EÚ. Výsledky výskumu budú prehľadne prezentované aj prostredníctvom tabuliek a komparáciou, indukciou i dedukciou je možné dospieť ku konečným záverom a zhodnoteniu prijateľnosti vlastných zdrojov podmienených budúcim smerovaním EÚ.

⁵ V tomto zmysle využijeme ako makrokomparáciu, tak aj medzinárodnú komparáciu a komparáciu bilaterálnu a multilaterálnu. Pozri bližšie KNAPP, V. *Vědecká propedeutika pro právníky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 88.

1. KAPITOLA

EURÓPSKA ÚNIA A JEJ ROZPOČET – VYBRANÉ HISTORICKÉ SÚVISLOSTI A ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA

Pre rozpočtové hospodárenie EÚ je charakteristická zásada viacročného rozpočtového plánovania. V rámci zohľadnenia historických súvislostí možno rámcovo poukázať na recentné dve viacročné finančné rámce. Viacročný finančný rámec ustanovený na obdobie rokov 2014 až 2020⁶ bol prijatý so zmiešanými pocitmi ako v politickej, tak aj v akademickej rovine. Uvedené však obdobie platí aj vo vzťahu k predchádzajúcim viacročným finančným rámcom, v rámci ktorých sa na každý rok ustanovujú ročné rozpočty. Predmetný stav je determinovaný najmä tým, že dosiahnuť konsenzus v rozpočtových otázkach pri takej rozsiahlej členskej základni EÚ určite nie je jednoduché, avšak na druhej strane jeho dosiahnutie samo osebe dokazuje to, že členské štáty sú schopné sa dohodnúť aj na sporných a komplikovaných otázkach, ak sa tým sleduje vyšší cieľ. Aj napriek tomu sa už dlhé roky poukazuje na to, že dohody o viacročných finančných rámcoch neobsahujú žiadne významné reformy, a to ani na strane výdavkov, ani na strane príjmov.

Pri plánovaní viacročných finančných rámcov sa v minulosti v zásade len upravovala výška príjmov a výdavkov bez ich podstatnejšej reformy tak, aby sa zosúladiť terajší stav so stavom predpokladaným právom EÚ.

⁶ V súčasnosti prebiehajú rokovania o tzv. dlhodobom rozpočte po roku 2020. Prostredníctvom nich sa vyhodnocujú možnosti výslednej podoby budúceho viacročného finančného rámca na roky 2021 – 2027, systému vlastných zdrojov atď. *Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade a Rade – Nový, moderný viacročný finančný rámec, ktorý Európskej únii umožní efektívne naplňať priority po roku 2020: Príspevok Európskej komisie k neformálnemu stretnutiu lídrov 23. februára 2018.* COM(2018) 98 final; *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends – The Multiannual Financial Framework for 2021 – 2027.* COM(2018) 321 final; *Proposal for a Council Decision on the system of Own Resources of the European Union.* COM(2018) 325 final; *Proposal for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027.* COM(2018) 322 final.

Uvedené sa týka predovšetkým príjmovej stránky rozpočtu EÚ. Dlhšie obdobie sa však v čoraz väčšej miere poukazuje na to, že takáto reforma je nielen žiaduca, ale v konečnom dôsledku nevyhnutná.

Stav bez podstatnejšej zmeny platil v zásade do konca roka 2020. Ako na recentnú zmenu v kontexte deklarovanej potreby reformy systému vlastných zdrojov možno poukázať na zavedenie nového vlastného zdroja založeného na hmotnosti nerecyklovaného odpadu z plastových obalov s účinnosťou od 1. januára 2021 (pozri ďalej), počnúc aktuálnym viacročným finančným rámcom. Trvanie aktuálneho viacročného finančného rámca bolo stanovené na obdobie siedmich rokov, počnúc 1. januárom 2021, t. j. pokrýva roky 2021 až 2027. Právne záväzným aktom, ktorým je tento viacročný finančný rámec regulovaný, je najmä nariadenie Rady (EÚ, Euratom) 2020/2093 zo 17. decembra 2020, ktorým sa stanovuje viacročný finančný rámec na roky 2021 až 2027. Otázka reformy systému vlastných zdrojov je konštantne diskutovanou naprieč jednotlivými viacročnými finančnými rámcami vrátane aktuálne prebiehajúceho. Osobitne v aktuálnom viacročnom finančnom rámci možno pozorovať zdôraznenie potreby:

- riešenia dôsledkov pandémie COVID-19 vo fiskálnej oblasti a
- zavedenia nových vlastných zdrojov rozpočtu EÚ.

Uvedené aspekty je pritom potrebné vnímať ako vzájomne súvisiace determinanty aktuálneho viacročného finančného rámca. Splácanie istiny a súvisiaceho splatného úroku z finančných prostriedkov použitých v rámci Nástroja EÚ na obnovu sa má realizovať zo všeobecného rozpočtu EÚ, a to najmä z nových vlastných zdrojov rozpočtu EÚ.⁷

Ako už bolo uvedené, v rámci viacročných finančných rámcov sa na jednotlivé konkrétne roky definujú ročné rozpočty EÚ. Rozpočet EÚ je dnes neodmysliteľnou súčasťou celkového fungovania EÚ. Prostredníctvom rozpočtu EÚ zabezpečuje financovanie projektov a napĺňanie stanovených cieľov vo všetkých politikách EÚ. Rozpočtom EÚ sa tiež zabezpečuje financovanie výdavkov jednotlivých inštitúcií EÚ. Tvorba rozpočtu EÚ a realizácia jeho výdavkov je značne komplikovaná a podmienená mnohými

⁷ Medziinštitucionálna dohoda zo 16. decembra 2020 medzi Európskym parlamentom, Radou Európskej únie a Európskou komisiou o rozpočtovej disciplíne, spolupráci v rozpočtových záležitostiach a správnom finančnom riadení, ako aj o nových vlastných zdrojoch vrátane plánu na zavedenie nových vlastných zdrojov (Ú. v. EÚ L 433I, 22.12.2020, s. 28).

pravidlami, stanovená všetkými členskými štátmi EÚ. Po bližšom skúmaní predmetnej problematiky je možné uviesť, že rozpočet EÚ a jeho reforma môže mať ďalekosiahle následky nielen pre členské štáty EÚ a ich suverenu, ale môže mať podstatný vplyv aj na ďalší vývoj EÚ a jej smerovanie. Túto argumentáciu možno pritom poňať aj obrátene, a teda ďalší vývoj EÚ a určenie jeho smerovania môže mať výrazný vplyv na následnú reformu rozpočtu EÚ. V tomto prípade tu možno pozorovať vzájomnú podmienenosť týchto skutočností. Závisí teda od samotných členských štátov EÚ, kam chcú v rámci integračného zoskupenia dospieť a kde už budú pokladať postupné odovzdávanie právomocí Európskej únii za konečné.⁸ Aby bolo možné v súvislostiach porozumieť skúmanej problematike, javí sa nevyhnutným v prvom rade poskytnúť stručný historický exkurz vývoja EÚ a následne charakterizovať EÚ ako organizáciu *sui generis*, pričom sa domnievame, že uvedené je spôsobilé dotvoriť širší obraz predmetnej problematiky a umožní pochopiť súvislosti existencie, vývoja a realizácie rozpočtu EÚ. Následne bude možné všeobecne charakterizovať priamo rozpočet EÚ so zameraním na historické súvislosti vývoja systému vlastných zdrojov a jeho realizácie v súčasnosti. Správne porozumenie a zanalyzovanie súčasného smerovania rozpočtu EÚ sa nezaobíde bez opísania v súčasnosti uplatňovanej štruktúry rozpočtu EÚ, a to jej výdavkových zložiek a podrobnejšie najmä príjmových zložiek.

1.1 Historický vývoj EÚ z pohľadu rozpočtových súvislostí

Počiatky modernej integrácie Európy⁹ siahajú do 50. rokov minulého storočia, keď sa z dôvodu katastrofálnych následkov druhej svetovej vojny stalo nevyhnutným rozširovať spoluprácu medzi jednotlivými štátmi Európy.

⁸ K otázke rozsahu odovzdaných daňových právomocí členských štátov na úroveň EÚ pozri bližšie BABČÁK, V. Úvahy o daňových oprávneniach Európskej únie. In: *Implementacja prawa unijnego do systemów prawa krajowego w Polsce i na Słowacji po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, 2015, s. 9 – 33.

⁹ Pre úplnosť je nutné uviesť, že myšlienky vzniku zjednotenej Európy sa vo väčšej či menšej miere objavovali už od staroveku, a to či už založenej na vojenskom zabratí územia Európy, alebo vzniknutej na základe jednotného konsenzu všetkých európskych štátov. Pozri bližšie CHALMERS, D., TOMKINS, A. *European Union Public Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 3 – 8.

Deň 9. máj 1950 sa považuje za začiatok budovania európskej integrácie a budovania Európskeho spoločenstva, keď francúzsky minister zahraničných vecí Robert Schuman predniesol svoju výzvu, ktorú označujeme ako „*Schumanov plán*“. V tento deň Róbert Schuman poukázal na nevyhnutnosť odstrániť antagonizmus medzi Francúzskom a Nemeckom tak, že celá výroba uhlia a ocele sa podriadi spoločnému Vysokému úradu. To malo predstavovať základnú požiadavku budovania slobodnej a mierovej Európy, pričom týmto aktom podľa Schumana mal byť položený základný kameň pre vytvorenie budúcej Európskej federácie.¹⁰ Na základe nasledujúcich udalostí možno konštatovať, že Schumanova deklarácia neostala bez odozvy.

Uzatvorením Zmluvy o založení ESUO tzv. Parížskou zmluvou, ktorá bola podpísaná 18. apríla 1951 a platnosť nadobudla 23. júla 1952,¹¹ sa po prvýkrát v histórii dohodlo šesť európskych štátov¹² na vzájomnej integrácii. Základy Európskeho spoločenstva boli položené práve touto zmluvou, ktorá umožnila vznik výkonného orgánu s názvom Vysoký úrad Parlamentného zhromaždenia, Rady ministrov, Súdneho dvora a Poradného výboru. Ústrednými bodmi tejto zmluvy boli:

1. voľný pohyb tovaru a voľný prístup k výrobným zdrojom;
2. neustále sledovanie trhu s cieľom predchádzať narušeniam, ktoré by mohli viesť k zavedeniu výrobných kvót;
3. zachovávanie pravidiel hospodárskej súťaže a transparentnosti cien;
4. podpora a modernizácia odvetvia a jeho konverzia.

Ďalší rozvoj európskej integrácie nastal dosiahnutím druhého mílnika, ktorý je charakterizovaný vytvorením colnej únie a integráciou v oblasti atómovej energie. Uvedené sa dosiahlo uzavretím Zmluvy o EHS a Zmluvy o Euratome, ktoré boli podpísané 25. marca 1957 a nadobudli platnosť 1. januára 1958.¹³ Rímske zmluvy boli na rozdiel od Zmluvy o ESUO podpísané na dobu neurčitú. Na základe Zmluvy o EHS sa mala vytvoriť naj-

¹⁰ CHALMERS, D., TOMKINS, A. *European Union Public Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 9 – 11.

¹¹ Zmluva o ESUO bola uzavretá na obdobie 50 rokov, teda jej platnosť sa v súlade s článkom 97 tejto zmluvy skončila 23. júla 2002.

¹² Konkrétne šlo o tieto štáty: Belgicko, Francúzsko, Holandsko, Luxembursko, Nemecko a Taliansko.

¹³ Tieto zmluvy sú známe ako tzv. *Rímske zmluvy*.

mä colná únia, spoločný trh s voľným pohybom osôb, služieb a kapitálu¹⁴ a prostredníctvom Zmluvy o Euratome mala byť podporovaná a kontrolovaná výstavba a rozvoj jadrového priemyslu v členských štátoch. Následne nastalo postupné približovanie národných politík členských štátov a postupné rozširovanie právomocí Európskych spoločenstiev, najmä však EHS. Predmetný proces neprebíhal bezproblémovo a okrem mnohých úspešne zvládnutých míľnikov bol poznamenaný rozpormi. Napríklad 60. roky boli známe francúzskou politikou „prázdneho kresla“ v snahe zabrániť EHS získať autonómnu právomoc v niektorých záležitostiach a vstupu Veľkej Británie do EHS. Neprijatie zásadných zmien v 80. rokoch je nazývané ako „euroskleróza“, pričom táto kríza trvala až do roku 1986, keď bol prijatý Jednotný európsky pakt. Tento pakt predchádzal Zmluve o Európskej únii a umožnil jej vykonať rozsiahle zmeny.

Nemožno opomenúť ani *zlučovaciu zmluvu*,¹⁵ ktorá bola podpísaná 8. apríla 1965, vstúpila do platnosti 1. júla 1967, keď došlo k zlúčeniu orgánov dovtedy existujúcich troch európskych spoločenstiev (EHS, ESUO a Euratom), ktoré odvtedy tiež začali používať spoločný rozpočet. Od tohto dátumu sa pre tieto spoločenstvá začal používať názov *Európske spoločenstvá*.

Tretím podstatným míľnikom vo vývoji Európskej únie bolo uzatvorenie tzv. *Maastrichtskej zmluvy*, resp. Zmluvy o Európskej únii, a to 27. februára 1992. Zmluva o Európskej únii nadobudla platnosť 1. novembra 1993. Touto zmluvou došlo k najrozsiahlejšej reforme Rímskych zmlúv. Na jej základe sa vytvorila Európska únia, ktorá bola vystavaná na realizácii týchto troch pilierov:

1. prvý pilier predstavovali tri Európske spoločenstvá, pričom tento pilier vychádzal z federalistickej koncepcie európskej integrácie a bol založený na supranacionálnej spolupráci členských štátov. To znamená, že právomoci pôvodne prináležiace suverénnym štátom v dôsledku prenesenia právomoci začali vykonávať európske spoločenstvá alebo ich orgány;
2. druhý pilier bol charakterizovaný spoločnou zahraničnou a bezpečnostnou politikou, avšak v tomto prípade nemožno hovoriť o supra-

¹⁴ Stanovil sa dlhodobý cieľ, ktorý bol charakterizovaný postupným zblížovaním národných hospodárskych politík členských štátov.

¹⁵ Inak aj Zmluva o jednotných orgánoch – oficiálny názov *Zmluva o zriadení spoločnej Rady a spoločnej komisie Európskych spoločenstiev*.

nacionalite EÚ, pretože členské štáty zásadne prijímali rozhodnutia jednomyseľne. Išlo o medzivládnu spoluprácu;

3. tretí pilier bol tvorený spoluprácou v justícii a vo vnútorných záležitostiach a bol tiež ako druhý pilier založený na medzivládnej spolupráci členských štátov. Nedošlo teda k prenosu právomocí členských štátov na iný subjekt, len k ich združeniu.¹⁶

Následne 1. mája 1999 nadobudla platnosť *Amsterdamská zmluva*, ktorej hlavným cieľom bolo pripraviť spoločenstvá a Úniu na prístupenie nových členov a vylepšiť samotný inštitucionálny systém. Vzhľadom na záujem európskych štátov o vstup do Európskej únie a pričlenenie sa do tohto integračného zoskupenia bola 26. februára 2001 podpísaná *Zmluva z Nice*, ktorá nadobudla platnosť 1. februára 2003. Zmenami, ktoré táto zmluva priniesla, došlo k prehĺbeniu supranacionálneho charakteru Európskych spoločenstiev,¹⁷ pričom k nej bola pripojená *Deklarácia o budúcnosti Únie*, ktorá hľadala odpovede týkajúce sa ďalšieho smerovania Európskej únie, úpravy vzájomných vzťahov a rozloženia síl medzi inštitúciami EÚ a jej členskými štátmi.¹⁸

Nemožno opomenúť ani neúspešnú snahu Európskej rady o zrýchlenie integračného procesu na účely postupného vzniku federatívneho zoskupenia. V súlade s uvedenou Deklaráciou o budúcnosti Únie zasadala Európska rada v Laekene, kde bolo prijaté *Vyhlásenie o budúcnosti Európskej únie*. V tomto vyhlásení sa konštatovalo, že EÚ sa toho času nachádza na križovatke a musí sa rozhodnúť, ktorým smerom sa bude uberať. V nad-

¹⁶ MAZÁK, J., JÁNOŠÍKOVÁ, M. *Základy práva Európskej únie – Ústavný systém a súdna ochrana*. Bratislava: Iura Edition, 2009, s. 25.

¹⁷ Ako už bolo spomínané, 23. júla 2002 zaniklo Európske spoločenstvo pre uhlie a oceľ. Preto už pod termínom **Európske spoločenstvá** od tohto momentu rozumieme len dve spoločenstvá, a to EHS a Euratom.

¹⁸ Po tomto vývoji bola Únia pripravená na rozširovanie svojej členskej základne. Rok 2004 je vo vývoji Európskej únie dôležitým medzníkom, keďže v tomto roku nastalo jej najväčšie rozšírenie. Stalo sa tak 1. mája 2004 po slávnostnom podpísaní zmluvy o prístupení k Európskej únii 16. apríla 2003 v Aténach 10-timi štátmi (medzi ktorými bola aj Slovenská republika) a po jej úspešnej ratifikácii v každom prístupujúcom štáte. Predposledné rozšírenie členskej základne nastalo 1. januára 2007 po podpise zmluvy o prístupení k Európskej únii podpísanej 25. apríla 2005 v Luxemburgu, konkrétne šlo o Bulharsko a Rumunsko. Posledným prístupujúcim štátom je nateraz Chorvátsko, ktoré podpísalo zmluvu o prístupení k Európskej únii 9. decembra 2011 a ktoré sa oficiálne stalo členským štátom EÚ 1. júla 2013.

vážnosti na to bol zvolaný konvent, ktorého výsledkom bol *návrh Zmluvy zakladajúcej ústavu pre Európu*, ktorá mala úplne nahradiť doterajšie zakladajúce zmluvy. Po ďalších prerokovaniach 25 členských štátov podpísalo v Ríme roku 2004 *Ústavnú zmluvu*, ktorá mala byť základom kvalitatívne vyššieho stupňa integrácie európskych štátov. Proces jej ratifikácie v jednotlivých členských štátoch však nebol úspešný a stalo sa nevyhnutným hľadať iné spôsoby postupnej integrácie EÚ a jej práva.

Riešením sa ukázala byť medzivládna konferencia, ktorej výsledkom mala byť tzv. *reformná zmluva*, ktorá už nemala za cieľ nahradiť zakladajúce zmluvy, ale ich len revidovať. Konečný návrh reformnej zmluvy bol podpísaný 13. decembra 2007 v Lisabone, preto ju označujeme ako tzv. *Lisabonská zmluva* a účinnosť nadobudla 1. decembra 2009.¹⁹ Táto zmluva priniesla zmeny, ako zrušenie trojpilierovej štruktúry a s tým súvisiacu skutočnosť, že **Európska únia ako celok získala právnu subjektivitu**,²⁰ prehľadnejšie rozdelenie právomocí medzi EÚ a členskými štátmi, efektívnejšie fungovanie európskych inštitúcií, pružnejšie rozhodovacie mechanizmy a pod.²¹

Následný vývoj EÚ bol poznačený finančnou krízou v spojení s migračnou krízou, čo značne otriaslo dlhoročne budovanými základmi EÚ ako celku. Ukázalo sa totiž, že najmä v prípade migračnej krízy nie sú inštitúcie EÚ také efektívne, aby operatívne riešili vzniknuté problémy. Po mnohých diskusiách na regionálnej, národnej a nadnárodnej úrovni vyvrcholilo zodpovedanie otázky ďalšieho smerovania EÚ vo vydaní *Bielej knihy o budúcnosti Európy. Úvahy a scenáre pre štáty EÚ-27 k vývoju do roku 2025* v Bruseli 1. marca 2017 Európskou komisiou. Biela kniha načrtáva päť scenárov, z ktorých každý poskytuje pohľad na možný stav EÚ do roku

¹⁹ MAZÁK, J., JÁNOŠÍKOVÁ, M. *Základy práva Európskej únie – Ústavný systém a súdna ochrana*. Bratislava: Iura Edition, 2009, s. 26 – 35.

²⁰ Do toho času malo formálne právnu subjektivitu len Európske spoločenstvo. Popri Európskom spoločenstve mala právnu subjektivitu *de facto* aj Európska únia. Vzhľadom na to, že sa Lisabonskou zmluvou zrušilo Európske spoločenstvo a bolo nahradené Európskou úniou, právnu subjektivitu má v súčasnosti od účinnosti tejto zmluvy iba Európska únia.

²¹ K historickému vývoju EÚ pozri aj CRAIG, P., DE BÚRCA, G. *EU Law: Text, Cases, and Materials. Seventh edition*. New York: Oxford University Press, 2020, pp. 1 – 31; SCHÜTZE, R. *European Union Law, third edition*. New York: Oxford University Press, 2021, s. 3 – 40; STEHLÍK, V., HAMULÁK, O., PETR, M. *Právo Evropské unie: Ústavní základy a vnitřní trh*. Praha: Leges, 2017, p. 19 – 37.

2025 v závislosti od toho, ako sa Európa rozhodne, pričom vykresľuje rôzne stupne integrácie EÚ.

1.2 EÚ ako organizácia *sui generis*

EÚ je možné vymedziť ako organizáciu, ktorá nie je medzinárodnou organizáciou ani štátom, ale ktorá je založená na princípe právneho štátu. EÚ je organizáciou *sui generis*, pretože ju nie je možné považovať v žiadnom prípade za unitárny štát (neoplýva absolútnou mocou a jej moc je odvodená od členských štátov, ktoré na ňu preniesli časť svojich právomocí na základe medzinárodnej zmluvy), nie je ani konfederáciou (spolkom štátov), ani federáciou (spolkovým štátom), aj keď je nevyhnutné poznamenať, že vykazuje určité ich znaky.²² V súčasnosti je nepochybné, že právo EÚ je samostatným právnym systémom, ktorý je nezávislý od medzinárodného práva a od vnútroštátnych právnych poriadkov jednotlivých členských štátov.²³

Vytváraním spoločných orgánov EÚ sa vybudovali inštitucionálne prvky nového systému, aj keď je ešte stále svojou povahou EÚ spoločenstvom štátov. Ide predovšetkým o hospodárske, menové, obchodné, finančné a justičné približovanie národných právnych predpisov, avšak pri zachovávaní územnej, občianskej a národnej suverenity.²⁴ Niektoré kompetencie sa vykonávajú spoločne:

1. v normotvornej oblasti (spolupôsobenie národného práva a spoločných predpisov),
2. vo výkonnej oblasti (prelínanie opatrení v oblasti colnej, hospodárskej a pod.),

²² FUNTA, R., NEBESKÝ, Š., JURIS, F. *Právo Európskej únie*. Brno: Tribun EU, 2014, s 81.

²³ To, že je akousi entitou *sui generis* znamená, že nemôže byť podriadená žiadnemu spomínanému druhu organizácie. Na dokázanie tvrdeného nám poslúži nález Českého Ústavného súdu o Lisabonskej zmluve, kde tento súd uviedol, že: „Európska únia pokročila zďaleka najviac v koncepte zdieľanej – „zliatej“ – suverenity a už dnes vytvára entitu *sui generis*, ktorá ťažko znesie zaradenie do klasických štátovedných kategórií“. Nález Ústavného súdu ČR vo veci Lisabonskej zmluvy PL. ÚS 19/08 z 26. novembra 2008 bod 104.

²⁴ K tomu pozri bližšie BABČÁK, V. Europeizácia slovenského daňového práva (skutočnosť a vízia). In: *Ius et Administratio 1/2015* [online]. 2015, s. 1 – 43. Dostupné na: <ius-et-administratio.eu/vladimir-babk-572.html>.

3. v súdnej oblasti (prelínanie judikatúry európskych súdov a národných justícií).

EÚ ako organizáciu *sui generis* nemožno v celom rozsahu charakterizovať žiadnou klasickou formou štátoprávných usporiadaní. Oplýva totiž znakmi unitárneho štátu, konfederácie a federácie, avšak ju nemôžeme v plnom rozsahu zaradiť ani pod jeden takýto systém. V tomto zmysle je potrebné poukázať na:

a) EÚ optikou konfederácie:

- primárne (zakladajúce) zmluvy sú svojou povahou medzinárodnoprávne dokumenty, na ktorých zmenu musia dať súhlas všetci členovia organizácie;
- základné rozhodovacie procesy sú výsadou jednotlivých národných štátov, kde spoločné orgány sú založené principiálne na delegačnom princípe a realizujú sa vysielaním zástupcov do takýchto orgánov vládami členských štátov;
- odovzdávanie ďalších právomocí národných štátov (redukovanie ich štátnej suverenity) je podmienené výsledkom spoločných rokovaní medzinárodnoprávnej povahy.

b) EÚ optikou federácie:

- primárne právo (zakladajúce zmluvy) a čiastočne aj sekundárne právo (nariadenia) zaväzujú členské štáty bezprostredne;
- plánuje sa dosiahnuť najmä integrácia ekonomiky, sociálnej a právnej politiky;
- EÚ vystupuje vo vzťahu k iným subjektom práva ako pevný organizovaný systém ustanovujúci pravidlá pripojenia sa ďalších štátov, pričom o ich prijatí sa rozhoduje všeobecným konsenzom členských štátov. Uvedené je čiastočným vyjadrením prvkov federalizmu.²⁵

EÚ z formálnej stránky úplne nezodpovedá z hľadiska prvkov štátu trom kritériám štátnosti: *územie, obyvateľstvo, existencia moci a suverenity*.²⁶ Charakter vzťahu medzi právom Európskej únie a vnútroštátnym prá-

²⁵ KLÍMA, K. et al. *Evropské právo*. Plzeň: Alès Čeněk, 2011, s. 33 – 34.

²⁶ Na túto problematiku sa je možné pozeráť s určitým odstupom, a teda Európska únia má územie, na ktorom je aplikované spoločné právo, obyvateľstvo je podriadené pod európske občianstvo a existuje aj určitý mechanizmus verejnej moci. Je však dôležité podotknúť, že chápanie EÚ ako federácie nie je vôbec prijímané a politická tenden-

vom je potom vyjadrený tak, že právo EÚ koexistuje s vnútroštátnym právom každého štátu a aplikuje sa popri ňom, pričom nemôže byť narušené akoukoľvek vnútroštátnou normou.²⁷ Takáto supranacionalita (nadmárodný charakter) EÚ determinuje jej vzťah k vnútroštátnemu právu.²⁸ Túto supranacionalitu možno charakterizovať týmito znakmi:

- EÚ disponuje právomocami, ktoré na ňu preniesli členské štáty, a čo sa týka výlučných právomocí, v tejto oblasti sa členské štáty úplne vzdali svojich kompetencií v určitej oblasti;
- EÚ ustanovila vlastné orgány, ktoré prijímajú svoje rozhodnutia nezávisle od vôle členských štátov;
- EÚ tvorí prostredníctvom svojich vlastných orgánov vlastné právo, ktoré sú členské štáty povinné rešpektovať;
- EÚ sa vyznačuje relatívnou finančnou samostatnosťou, ktorá jej sčasti zabezpečuje nezávislosť od členských štátov;
- orgány EÚ vykonávajú kontrolu dodržiavania práva EÚ, konkrétne Komisia a Súdny dvor EÚ.²⁹

Možno zhrnúť, že EÚ nepredstavuje tradičný typ medzinárodnej organizácie. Je vnímaná nielen ako ekonomické, ale aj ako právne spoločenstvo, ktoré vzniklo na základe práva, podieľajúce sa na jeho tvorbe a zároveň ako spoločenstvo štátov s osobitými znakmi disponujúce vlastným špecifickým právnym systémom. To, že ide o právny systém označovaný ako *sui generis*, vyplýva už zo samotného supranacionálneho charakteru EÚ, pričom zároveň obsahuje prvky kontinentálneho aj anglo-amerického typu práv-

cia je vytvoriť „zväzok štátu a ľudu“, ktorý sa nezmení v štát. V tomto kontexte možno upriamiť pozornosť na skutočnosť, že Spolkový ústavný súd Nemecka namiesto pojmu konfederácia či federácia prezentoval jemu vlastný pojem „administratívna únia“. Pozri bližšie VRŠANSKÝ, P., VALUCH, J. a kol. *Medzinárodné právo verejné. Všeobecná časť*. Bratislava: Eurokódex, 2012, s. 71 – 72.

²⁷ V Slovenskej republike vymedzuje základný právny rámec úpravy tohto vzťahu Ústava Slovenskej republiky v čl. 7 ods. 2 – je v ňom ustanovený a potvrdený všeobecne uznávaný a dodržiavaný princíp prednosti práva EÚ pred vnútroštátnymi právnymi predpismi.

²⁸ Ku vzťahu vnútroštátneho, medzinárodného a práva EÚ pozri bližšie POPOVIČ, A. Niekoľko slov ku vzťahu vnútroštátneho, medzinárodného a európskeho práva. In: *MMK 2015: Mezinárodní Masarykova konference pro doktorandy a mladé vědecké pracovníky: sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference*, roč. 6: 14. – 18. december 2015. Hradec Králové: Magnanimitas, 2015, s. 1852 – 1861.

²⁹ VRŠANSKÝ, P., VALUCH, J. a kol. *Medzinárodné právo verejné. Všeobecná časť*. Bratislava: Eurokódex, 2012, s. 71 – 72.

nej kultúry. Napríklad Súdny dvor EÚ (v minulosti Európsky súdny dvor) sa podieľa nielen na výklade, ale aj na dotváraní práva EÚ. Tvorivá funkcia Súdneho dvora EÚ sa prejavuje najmä v procese interpretácie práva, vychádzajúc z ustanovení zakladateľských zmlúv, v zmysle ktorých súdne orgány EÚ majú povinnosť zaručiť dodržiavanie práva pri výklade a uplatňovaní zmlúv.³⁰

1.3 Biela kniha o budúcnosti Európy – päť scenárov ďalšieho vývoja EÚ

Biela kniha o budúcnosti Európy predstavovala počiatok novodobej širšej diskusie o ďalšom vývoji EÚ (pred krízami, ktoré takéto smerovanie EÚ ovplyvnili). Biela kniha je na účely tejto vedeckej štúdie analyzovaná so zámerom stanoviť širší rámec rôznych možností smerovania EÚ a jej financovania. Vzhľadom na to, že ďalší vývoj EÚ v kontexte možných scenárov ďalšieho smerovania EÚ môže mať podstatný dosah okrem iného aj na otázku rozpočtu EÚ, štruktúry jeho príjmov a výdavkov a rozsahu právomocí EÚ v rámci rozpočtovej problematiky práva EÚ sa javí nevyhnutným podrobnejšie poukázať na tieto scenáre obsiahnuté podrobne v Bielej knihe o budúcnosti Európy:

Prvý scenár – súčasný stav (*status quo*). Tento scenár predpokladá pokračovanie v súčasnom smerovaní a pravdepodobne by sa naplnil, ak sa členské štáty EÚ nedohodnú na iných prioritách a pravidlách, aké sú v súčasnosti prijaté. V tomto ponímaní by sa členské štáty EÚ zamerali na vykonávanie a zlepšenie svojho aktuálneho reformného programu. V súčasnosti nastavené priority by sa začali naplňovať a v prípade potreby by sa len upravili. V prípade tohto scenára by 27 členských štátov postupovalo podľa spoločného programu činností, pričom rýchlosť rozhodovania by závisela od prekonávania názorových rozdielov s cieľom splniť spoločné dlhodobé priority. Prijaté právne predpisy by sa pravidelne kontrolovali z toho dôvodu, aby sa zistilo, či slúžia stále svojmu účelu, pričom by sa zastarané práv-

³⁰ K tomu pozri aj HAAR, B. Organizing Regional Systems: The EU Example. In: *The Oxford Handbook of Financial Regulation*. New York: Oxford University Press, 2017, pp. 157 – 187; DE WITTE, B. EU law: i tis international law? In: *European Union Law. Third Edition*. New York: Oxford University Press, 2020, pp. 191 – 211.

ne predpisy zrušili. V rámci prvého scenára by sa členské štáty EÚ zamerali najmä na oblasť posilňovania jednotného vnútorného trhu, podpory infraštruktúry (digitálnej, dopravnej a energetickej), zlepšovania fungovania jednotnej meny, reformy predpisov o štátnej pomoci, zintenzívnenia boja proti terorizmu a udržania právomocí v oblasti zahraničnej politiky.

Druhý scenár – výlučne jednotný trh (robiť spoločne menej). V tomto prípade by došlo k okliešteniu právomocí EÚ, pričom sa ním predpokladá, že sa EÚ postupne zameria iba na realizáciu politiky v oblasti jednotného vnútorného trhu. To nastane, ak sa členské štáty EÚ nedokážu dohodnúť na ďalšom postupe v mnohých oblastiach politik a nebude existovať spoločné odhodlanie vyvíjať viac úsilia v oblastiach, ako je migrácia, bezpečnosť alebo obrana. V dôsledku toho nebudú členské štáty EÚ zintenzívňovať svoje úsilie vo väčšine oblastí politiky a spolupráca v nových otázkach spoločného záujmu sa bude uskutočňovať skôr na bilaterálnej báze. Na druhej strane by sa pri realizácii tohto scenára znížilo regulačné zaťaženie členských štátov EÚ, pretože by nevznikala požiadavka rušenia dvoch existujúcich právnych predpisov pri každej novej navrhutej iniciatíve. V rámci tohto scenára by sa fungovanie jednotného vnútorného trhu stalo hlavným dôvodom existencie EÚ, no zväčšovali by sa rozdiely v rôznych, doteraz harmonizovaných oblastiach a v konečnom dôsledku by nemohol byť zaručený voľný pohyb osôb a tovaru (narastajúce kontroly na hraniciach, úpadok integrity jednotnej meny a pod.). Obmedzenie spolupráce na európskej úrovni by malo nepriaznivé následky aj v oblasti zahraničnej politiky.

Tretí scenár – niektorí robia viac. Týmto scenárom sa predpokladá situácia, v ktorej EÚ umožní členským štátom, ktoré si to želajú, spolupracovať viac v konkrétnych oblastiach. V tomto prípade by sa plnili politiky a ciele na úrovni EÚ tak, ako sú prijaté v súčasnosti, ale tie členské štáty, ktoré by mali záujem na spolupráci, by mohli spolupracovať v dohodnutých oblastiach politiky (obrana, bezpečnosť, dane alebo sociálne otázky). Tieto skupiny členských štátov by sa následne dohodli na konkrétnych právnych a rozpočtových opatreniach na zabezpečenie deklarovanej spolupráce vo vybraných oblastiach. Ďalšia budúcnosť EÚ založená na tomto scenári by však mohla viesť k rozdielnemu stupňu statusu európskych občanov, čím by občania spolupracujúceho členského štátu boli z(ne)výhodnení oproti

občanom členského štátu, ktorý sa rozhodol v určitých oblastiach nespoločupracovať.

Štvrtý scenár – zmena smerovania EÚ. EÚ sa zameria na vybrané oblasti politiky, v ktorých bude konať viac a rýchlejšie, zatiaľ čo v iných oblastiach bude konať menej. V tomto prípade by sa členské štáty EÚ v oblastiach, kde existuje konsenzus, rozhodli sústrediť svoju pozornosť a obmedzené zdroje na obmedzený počet oblastí. Výhodou tohto scenára je, že členské štáty EÚ by boli schopné vo vybraných oblastiach konať oveľa rýchlejšie a rozhodnejšie, avšak na druhej strane by sa určené oblasti, resp. politiky EÚ prestali realizovať úplne alebo by sa realizovali v menšom rozsahu. Predpokladom podľa tohto scenára je posilnená spolupráca v oblastiach inovácie, obchodu, bezpečnosti, migrácie, riadenia hraníc, obrany, prípadne životného prostredia. Na druhej strane by sa očakávalo obmedzenie spolupráce, resp. úplne nekonanie v oblastiach regionálneho rozvoja, verejného zdravia, politiky zamestnanosti a sociálnej politiky.

Piaty scenár – oveľa väčšia integrácia. Tento scenár Európska komisia podporuje najviac. V rámci neho sa predpokladá, že EÚ sa rozhodne konať oveľa viac spoločne vo všetkých oblastiach politiky. Uvedené znamená, že sa členské štáty EÚ rozhodnú čeliť súčasným európskym a celosvetovým výzvam spoločne a v tomto zmysle sa rozhodnú vzdať sa viac svojich právomocí, zdrojov a krokov rozhodovacieho procesu na všetkých úrovniach v prospech EÚ. V tomto prípade by sa spolupráca medzi členskými štátmi rozšírila viac ako kedykoľvek predtým vo všetkých oblastiach, pričom by sa zefektívnili proces prijímania právnych predpisov na úrovni EÚ, ktoré by bolo možné realizovať a aplikovať oveľa rýchlejšie a účinnejšie. V oblasti zahraničnej politiky by konala Európa ako jeden subjekt, prioritou by sa stala otázka obrany, bezpečnosti a migrácie, dôraz by sa začal klásť na dobudovanie jednotného vnútorného trhu v oblasti energetiky, digitálnych sietí a služieb, realizovala by sa výrazná podpora vedy a výskumu, omnoho väčšia harmonizácia fiskálnej, daňovej a sociálnej politiky, podpora hospodárskeho rozvoja na regionálnej, odvetvovej a celoštátnej úrovni jednotlivých členských štátov EÚ. Samotná Európska komisia však konštatuje, že v tomto prípade by vzniklo riziko odcudzenia určitých skupín spoločnosti,

ktoré majú pocit, že EÚ chýba legitimita alebo že od národných orgánov prevzala príliš veľa právomocí.³¹

Pri ďalšom formovaní možných scenárov vývoja EÚ v tomto zmysle záleží na politických rozhodnutiach členských štátov o budúcnosti EÚ, od ktorého sa bude odvíjať príjmová zložka štruktúry rozpočtu EÚ a jej plánovaná reforma (reforma korekcií, reforma vlastných zdrojov financovania a pod.), ale aj výdavková časť rozpočtu EÚ (ak sa členské štáty rozhodnú nespolupracovať v určitej oblasti, resp. spolupracovať v obmedzenej miere, logicky sa tým výdavky z rozpočtu EÚ na tieto oblasti znížia, resp. úplne zaniknú).

V zmysle uvedeného je takisto nevyhnutné zdôrazniť skutočnosť, že právne aspekty hodnoteného budúceho smerovania rozpočtu EÚ podľa vybraných scenárov vo výraznej miere ovplyvnia politické faktory. Politika ako proces záväzného rozhodovania určitej skupiny ľudí smerujúci k dosiahnutiu určitého cieľa sa s najväčšou pravdepodobnosťou prejaví odlišne vo všetkých členských štátoch EÚ. V tomto kontexte bude preto dosiahnutie politického konsenzu prvotným bodom, od ktorého sa bude vyvíjať reformovanie rozpočtu EÚ a jeho ďalšie smerovanie. Nemožno spochybniť najmä tú skutočnosť, že realizácia politiky a presadzovanie rôznych záujmov sa vo veľkej miere prejavuje okrem iného aj vo výslednej podobe právnych predpisov a ich tvorbe. Vzhľadom na uvedené možno teda predpokladať pri ďalšom smerovaní rozpočtu EÚ primát politiky nad právom a ekonomikou.

V tejto súvislosti možno tiež poukázať na rozpočtové dôsledky, ktoré budú pravdepodobne spôsobené realizovaním vybraného scenára o budúcnosti Európy. V tomto zmysle bude mať zvolenie ďalšieho smerovania EÚ dôsledky na veľkosť rozpočtu a vplyv na spoločnú poľnohospodársku politiku a politiku súdržnosti, na možnosť stanovenia nových priorít, na rozsah úpravy nových fiskálnych/daňových právomocí a na systém vlastných zdrojov a posúdenia konečného cieľa jeho možnej reformy. Rovnako bude možné zhodnotiť povahu možných zdrojov napätia EÚ spôsobenú jej ďalším smerovaním. V súčasnosti už možno určiť pravdepodobnosť ďal-

³¹ Pozri bližšie COM(2017) 2025 final v Bruseli 1. marca 2017 – Biela kniha o budúcnosti Európy: Úvahy a scenáre pre štáty EÚ-27 k vývoju do roku 2025.

šej realizácie konkrétnych scenárov podľa vzoru Bielej knihy o budúcnosti Európy z toho vyplývajúci vzorovými dôsledkami.

Tabuľka 1 Rôzne budúcnosti EÚ – rozpočtové dôsledky

Scenár	1	2	3	4	5
Dôsledky	Súčasný stav (<i>status quo</i>)	Robiť spoločne menej	Niektorí robia viac	Zmena smerovania EÚ	Oveľa väčšia integrácia
Veľkosť rozpočtu	Žiadna zmena	Oveľa menší	Malé zvýšenie	Malé zníženie	Oveľa väčší
Vplyv na SPP* a Politiku súdržnosti	Mierny pokles podielu	Zníženie výdavkov	Mierny pokles podielu	Mierny pokles podielu	Zvýšenie hotovosti, menší podiel
Nové priority	Mierny pokles podielu	Nepodporované	U niektorých zvýšenie	Oveľa vyšší podiel	Významné nové výdavky
Nové fiskálne právomoci	Nie	Nie	Možné – fiskálna stabilizácia	Nie	Áno
Príjmy	Súčasný systém – koniec zľavám (korekciám)	Súčasný systém – koniec zľavám (korekciám)	Diferencované príspevky	Nové zdroje – koniec zľavám (korekciám)	Veľká reforma – nové vlastné zdroje EÚ
Zdroje možného napätia	Zvyčajné obavy o spravodlivú návratnosť (<i>juste retour</i>)**	Nedostatok pridanej hodnoty EÚ	Vzťahy medzi spolupracujúcimi a nespolupracujúcimi	Podľa rozsahu úspechov a neúspechov	Obavy z morálneho nebezpečenstva (federalizácia)
Pravdepodobnosť	Pomerne vysoká	Veľmi nepravdepodobné	Pravdepodobné	Pomerne vysoká	Nízka

Zdroj: Iain Begg, *The EU budget after 2020*.³²

* SPP – Spoločná poľnohospodárska politika.

** Juste retour – primeraná návratnosť – princíp, ktorý vyjadruje to, aby výš-

³² BEGG, I. The EU budget after 2020. *European Policy Analysis*. 2017, no. 9, p. 7.

ka finančných prostriedkov poskytnutých prijímateľovi v rámci spoločného projektu priamoúmerne zodpovedala jeho príspevku do rozpočtu, z ktorého sa spoločný projekt financuje.

1.4 Rozpočet EÚ – základný článok verejných financií EÚ

Rozpočet EÚ³³ možno vo všeobecnosti definovať ako nadnárodný finančný nástroj vytvorený na podporu politických a ekonomických úloh EÚ.³⁴ Jednoročný rozpočet EÚ je možné tiež charakterizovať ako celkový počet finančných prostriedkov, ktorý má EÚ k dispozícii počas jedného roka. Otázky týkajúce sa rozpočtu EÚ sú predmetom mnohých diskusií, a to nielen na najvyššej vládnej úrovni jednotlivých členských štátov, ale priamo aj v samotných inštitúciách EÚ. Už od počiatku európskej integrácie, ktorá sa začala vytvorením ESUO v roku 1951, politickí lídri členských štátov rokovali aj o financovaní spoločenstva a jeho inštitúcií.

Prostredníctvom rozpočtu EÚ sú financované projekty vo všetkých politických oblastiach a tento rozpočet zahŕňa aj výdavky jednotlivých inštitúcií EÚ. Rozpočet EÚ je v prvom rade investičným rozpočtom, pričom vykazuje aj funkcie prerozdeľovania medzi členskými štátmi. Slúži najmä na podporu spoločných politík a cieľov EÚ a zároveň predstavuje oporu rozvoja *acquis communautaire* na viacročnom základe a poskytuje šartovací kapitál pre strednodobé a dlhodobé investície.³⁵ Rozpočet EÚ tak možno, prirodzene, označiť za základný článok verejných financií EÚ. Ak ide o pramene rozpočtového práva EÚ vo formálnom zmysle, rozpočtový systém EÚ je s ohľadom na jeho osobitosti kreovaný na základoch relatívne samostatného právneho rámca, ktorý tvoria:

- finančné ustanovenia primárneho práva EÚ ustanovené v zakladajúcich zmluvách,

³³ Popri rozpočte EÚ existuje na európskej úrovni aj rozpočet Euratomu. Jeho právny základ tvorí ustanovenie čl. 171 Zmluvy o Euratome. K tomu a k otázke súhrnného rozpočtu EÚ pozri bližšie KARFÍKOVÁ, M. et al. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 131 – 132.

³⁴ BELIČKOVÁ, K. et al. *Rozpočtová teória, politika a prax*. Bratislava: Iura Edition, 2010, s. 161.

³⁵ KÖNIG, P. et al. *Rozpočet a politiky Evropské unie: příležitost pro změnu*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 7.

- ustanovenia v rámci sekundárneho práva (najmä v rámci nariadení) a
- medziinštitucionálne dohody.

V tomto právnom rámci sú predmetom právnej regulácie najmä otázky týkajúce sa rozpočtovej disciplíny, ročného rozpočtového procesu, ale aj medziinštitucionálnej spolupráce v rozpočtových záležitostiach, a otázky týkajúce sa vybraných rozpočtových opatrení na zabezpečenie riadneho finančného hospodárenia.

Významné ustanovenia týkajúce sa rozpočtu EÚ a verejných financií EÚ sú obsiahnuté priamo v ZFEÚ. V šiestej časti hlavy II upravuje ZFEÚ finančné ustanovenia v článku 310 až článku 325. V týchto článkoch ZFEÚ stanovuje základné pravidlá týkajúce sa všeobecného rozpočtu EÚ, rozpočtových zásad, systému vlastných zdrojov, viacročného finančného rámca, plnenia ročného rozpočtu, udeľovania absolutória a boja proti podvodom. V čl. 310 ZFEÚ sa ustanovuje šesť všeobecných rozpočtových zásad systému financovania EÚ, ktorými sú:

- zásada jednotnosti,
- zásada univerzálnosti (všeobecnosti),
- zásada vyrovnanosti,
- zásada ročnej platnosti a včasnosti rozpočtu,
- zásada špecifikácie a
- zásada riadneho finančného hospodárenia.³⁶

Ako sme už bližšie uviedli pri poukázaní na historický vývoj EÚ, po vzniku spoločenstiev až do roku 1967 malo každé spoločenstvo vlastný rozpočet, prostredníctvom ktorého tieto spoločenstvá zabezpečovali financovanie všetkých svojich výdavkov. Zároveň platilo, že každý z týchto rozpočtov mal svoje vlastné pravidlá týkajúce sa ako príjmovej, tak aj výdavkovej stránky. Vývoj v predmetnej problematike nastal po nadobudnutí účinnosti *Zlučovacej zmluvy*, keď boli inštitucionálne zlúčené všetky tri spoločenstvá do jedného spoločenstva s jedným hlavným rozpočtom.³⁷

³⁶ K týmto a aj ďalším rozpočtovým zásadám pozri bližšie BABČÁK, V. a kol. *Finančné právo na Slovensku a v Európskej únii*. Bratislava: Eurokódex, 2012, s. 614 – 626; MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 66 – 75.

³⁷ Určitú výnimku tvoril operatívny rozpočet ESUO, ktorý bol po celú dobu svojej existencie mimo rámca súhrnného rozpočtu EÚ. Dôvodom mohla byť práve časová obmedzenosť trvania ESUO.

Aj v období po zlúčení všetkých troch spoločenstiev sa charakter ich rozpočtu stále podstatne líšil od klasickej štruktúry národných rozpočtov členských štátov a zároveň aj od štruktúry rozpočtov federálnych štátov. Možno konštatovať, že uvedený stav platí dodnes. Príjmy rozpočtu EÚ majú skôr charakter príspevkov a inštitúcie EÚ nemajú napriek viacerým vyvinutým iniciatívam právomoc autonómne rozhodovať o ich výške a štruktúre. Zavedenie systému vlastných zdrojov spoločenstva pritom navrhovala už aj iniciatíva z roku 1970.

Príjmy rozpočtu EÚ sa prerozdeľujú na základe odsúhlaseného viacročného finančného plánu. Posledné viacročné finančné rámce (VFR) sa postupným vývojom systému vlastných zdrojov EÚ stanovujú na obdobie 7 rokov,³⁸ pričom v súčasnosti sa plní viacročný finančný rámec na roky 2021 až 2027.³⁹ Vo viacročnom finančnom rámci sa určujú hranice ročných všeobecných rozpočtov EÚ. Vymedzuje sa v ňom, koľko finančných prostriedkov celkovo a koľko pre rôzne oblasti činností by EÚ mohla použiť každý rok, ak prijme právne záväzné povinnosti počas obdobia, ktoré trvá aspoň 5 rokov.

Hoci je EÚ veľmi špecifický útvar, ktorý je určite viac než len medzivládnu organizáciou, v žiadnom prípade ho nemožno označiť za federáciu.⁴⁰ Zmluva o založení EHS a všetky jej nasledujúce revízie rozšírili záber činností Únie ďaleko za hranice uhoľného, oceliarskeho alebo jadrového priemyslu. EÚ je v súčasnosti aktívna takisto v oblastiach zaistenia správneho fungovania jednotného vnútorného trhu, oblasti poľnohospodárstva, hospodárskej a sociálnej súdržnosti, dopravy, životného prostredia, kultúry, vzdelávania, výskumu a technologického rozvoja, sociálnej alebo menovej politiky, zahraničnej a bezpečnostnej politiky alebo koordinácie spolupráce policajných a justičných orgánov. Skutočnosť, že inštitúcie EÚ vykonávajú svoje právomoci v spomínaných oblastiach politiky, si žiada spoločné finančné krytie, a to je zabezpečené spoločným rozpočtom.

³⁸ Zámerom finančného rámca je zabezpečiť, aby sa v strednodobom horizonte výdavky Európskej únie rozčlenené podľa širších kategórií vyvíjali riadnym spôsobom a v rámci limitov určených pre vlastné zdroje. *Bod 10 Medziinštitucionálnej dohody medzi Európskym parlamentom, Radou a Komisiou o rozpočtovej disciplíne a riadnom finančnom hospodárení (2006/C 139/01)*.

³⁹ Nariadenie Rady (EÚ, Euratom) 2020/2093 zo 17. decembra 2020, ktorým sa stanovuje viacročný finančný rámec na roky 2021 až 2027.

⁴⁰ Pozri bližšie podkapitolu 1.2. Pozri aj KÖNIG, P. et al. *Rozpočet a politiky Evropské unie: příležitost pro změnu*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 7 – 12.

1.4.1 Historický vývoj systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ

Obdobne, ako aj iné oblasti politik a pôsobenia EÚ rozpočet EÚ bol predmetom viacerých reformných úsilí EÚ, ktorých všeobecným cieľom bolo získať dostatočné rozpočtové prostriedky v prospech príjmovej stránky rozpočtu EÚ. V jednotlivých zmenách príjmovej stránky rozpočtu EÚ bol reflektovaný postupný vývoj európskeho zoskupenia, ktorého členská základňa sa z pôvodných 6 členských štátov postupne rozrástla až na 28⁴¹ členských štátov, pričom aktuálne od februára 2020 tvorí členskú základňu EÚ jej 27 členských štátov. Každá reformná zmena zároveň reflektovala aj špeciálne potreby členských štátov, ktoré sa prejavili v podobe rôznych korekcií, zohľadňujúc rozdielnosti členských štátov.

Vzhľadom na to, že jedným z hlavných predmetov tejto vedeckej štúdie je analýza a zhodnotenie plánovanej reformy systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ pozostávajúceho z jednotlivých zdrojov plynúcich do tohto rozpočtu ako jeho príjmy, pred charakterizovaním súčasného systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ sa javí dôležitým poukázať na jeho vývojové štádiá. Po takomto opísaní historického vývoja systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ a jeho stavu *de lege lata* bude možné objasniť aj aktuálne vývojové trendy a snahy o reformu rozpočtu EÚ zameranú na jeho príjmovú časť.

Po dôkladnej analýze postupného vývoja možno identifikovať týchto desať vývojových fáz systému vlastných zdrojov rozpočtu spoločenstiev a neskôr rozpočtu EÚ:⁴²

⁴¹ Berúc do úvahy aj Veľkú Britániu, ktorá už toho času nie je členským štátom EÚ.

⁴² K historickému pozadiu rozpočtu pozri aj PATTERSON, B. *Understanding the EU Budget*. London: Searching Finance Ltd, 2011, pp. 19 – 52.

Tabuľka 2

1.	Počiatky systému vlastných zdrojov	Od roku 1951, keď vzniklo Európske spoločenstvo pre uhlie a oceľ, boli výdavky tejto organizácie, ktoré tvorili najmä administratívne náklady financované prostredníctvom priamych odvodov z výroby uhlia a ocele, ktoré ukladal Vysoký úrad. ⁴³ Tu sa žiada zdôrazniť skutočnosť, že už v tomto období bola proklamovaná požiadavka financovania ESUO prostredníctvom systému vlastných zdrojov.
2.	Rímska zmluva	Od roku 1958 do roku 1970 boli výdavky EÚ financované výhradne prostredníctvom dobrovoľných ad hoc príspevkov jej vtedajších členských štátov. Je dôležité neopomenúť skutočnosť, že tento systém bol od začiatku zamýšľaný ako dočasný.
3.	Luxemburská dohoda (prvé rozhodnutie o systéme vlastných zdrojov⁴⁴ – 1971 až 1985)	V roku 1970 bol predstavený systém financovania EÚ založený na tzv. systéme vlastných zdrojov, ktorý pozostával z colných príspevkov a odvodov z produkcie a výroby cukru (tzv. poľnohospodárske odvody). Tieto zdroje sa označujú ako tzv. <i>tradičné vlastné zdroje</i> . Uvedený proces prebiehal postupne a na základe článku 4 tohto rozhodnutia možno skonštatovať, že od 1. januára 1975 mal byť rozpočet spoločenstiev bez ohľadu na iné príjmy financovaný výhradne z jeho vlastných zdrojov.

⁴³ Zaujímavou sa javí tá skutočnosť, že Vysoký úrad mal v súlade s čl. 49 Zmluvy o založení ESUO právomoc ukladať odvody z výroby uhlia a ocele členských štátov ESUO, pričom zároveň mohol rozhodovať o základe odvodu a jeho sadzbe. Len v prípade zvýšenia odvodovej sadzby o viac ako 1 % musela rozhodnutie Vysokého úradu schváliť aj Rada ministrov. ESUO mala teda vlastnú odvodovú správu a v obmedzenom rozsahu mala právo si aj požičať finančné prostriedky na svoju činnosť. V kontexte aktuálneho stavu a rozsahu právomocí EÚ možno skonštatovať, že takýmito právomocami samotná EÚ nikdy nedisponovala a takúto výraznú autonómiu v oblasti určovania základu a sadzby príjmov rozpočtu EÚ nikdy nemala. Na dôvažok však treba pripomenúť, že príjmy, ktoré získavalo ESUO, slúžili v prevažnej miere na pokrytie administratívnych nákladov. Nemožno teda porovnávať rozpočet a rozpočtové právomoci ESUO s rozpočtom EÚ v dnešnom ponímaní.

⁴⁴ Tento systém začal platiť od 1. januára 1971. Zaviedol sa na základe rozhodnutia Rady č. 70/243/ECSC, EEC, Euratom z 21. apríla 1970 o nahradení finančných príspevkov členských štátov vlastnými zdrojmi spoločenstiev.

	Tieto vlastné zdroje bolo možné identifikovať na základe existencie zjednotenej colnej únie členských štátov, teda z právnych aj praktických dôvodov nemohli byť priamo pripočítané na účet jednotlivých členských štátov. O tom svedčí aj skutočnosť, že na základe tohto rozhodnutia spoločenstiev sa každému členskému štátu vrátilo 10 % zo sumy zaplatenej z titulu vlastných zdrojov spoločenstiev, a to na pokrytie nákladov súvisiacich s ich výberom.⁴⁵ Nemožno opomenúť ani skutočnosť, že v tomto rozhodnutí sa v úvodnom vyhlásení uvádza, že poľnohospodárske odvody a colné príspevky dostatočne nepokryjú výdavky rozpočtu spoločenstiev. Z tohto dôvodu bolo nevyhnutné vytvoriť ďalší zdroj príjmov rozpočtu spoločenstiev, ktorým bol zdroj založený na podiely z príjmov na DPH. V tom čase sa vytvorenie tohto príjmu založenom na podieloch DPH odôvodňovalo tým, že bolo možné vnímať spotrebu ako slušnú náhradu za výhody vyplývajúce pre jednotlivcov z členstva v spoločenstvách (aj keď ešte nebol vytvorený jednotný vnútorný trh).⁴⁶ Najviac vhodnou aplikáciou sa podľa formulácie uvedenej v rozhodnutí javilo určenie jednotnej sadzby na vymeraný základ harmonizovanej dane z pridanej hodnoty, ktorý by bol stanovený jednotným spôsobom platným pre všetky členské štáty, pričom sa v ňom vymedzili základné podmienky takéhoto financovania. V roku 1979 bol nakoniec uvedený tretí zdroj financovania založený na určení podielu z vybranej DPH v jednotlivých členských štátoch, pričom bol plne implementovaný až v roku 1980. Nahradil dobrovoľné ad hoc príspevky členských štátov, ktoré boli nakoniec odstránené v roku 1985.
--	--

⁴⁵ Čl. 3 bod 1 rozhodnutia Rady 70/243/ECSC, EEC, EURATOM z 21. apríla 1970 o nahradení finančných príspevkov členských štátov vlastnými zdrojmi spoločenstiev.

⁴⁶ MENÉNDEZ, A. J. Taxing Europe – Two Cases for a European Power to Tax (with Some Comparative Observations). *Columbia Journal of European Law*. 2004, vol. 10, no. 2, p. 9.

		V tomto období sa maximálna sadzba tohto vlastného zdroja ustanovila na 1,0 % harmonizovaného základu DPH a v nasledujúcich rokoch bola potom výška podielu vybranej DPH, ktorú museli jednotlivé členské štáty odvieť, niekoľkokrát upravovaná aj vzhľadom na požiadavky, dohody a korekcie členských štátov spoločenstiev, ale i zvyšujúcich sa výdavkov spoločenstiev ako celku. Nárast tohto podielu spôsobilo aj znižovanie výšky zdrojov získaných z <i>tradičných vlastných zdrojov</i> . ⁴⁷
4.	Dohoda z Fontainebleau (druhé rozhodnutie o systéme vlastných zdrojov⁴⁸ – 1986 až 1988)	V roku 1980 po ustanovení harmonizovaného vymeriavacieho základu na DPH z dôvodu vysokého podielu súkromnej spotreby na HNP dosahovala Veľká Británia vysoký vymeriavací základ pre výpočet príspevku do rozpočtu spoločenstiev založenom na DPH, čím sa ocitla v zjavnej nevýhode oproti ostatným členským štátom. ⁴⁹ V tomto roku sa takisto stala najväčším čistým platcom do spoločného rozpočtu. ⁵⁰ Z týchto dôvodov, a pretože úroveň poľnohospodárskej výroby vo Veľkej Británii bola na relatívne nízkej úrovni (a teda nečerpala z poľnohospodárskych fondov veľa finančných prostriedkov), tá požadovala vytvorenie korekcií na základe uvedených skutočností. ⁵¹ Tieto okolnosti viedli k ďalšiemu vývoju a úprave rozpočtu EÚ.

⁴⁷ MATTHIJS, H. The budget of the European Union. In: *The IES Working Paper Series* No. 4, 2010, p. 7.

⁴⁸ Rozhodnutie Rady č. 85/257/EHS, EURATOM zo 7. mája 1985 o systéme vlastných zdrojov spoločenstiev.

⁴⁹ Vzhľadom na to, že obchod Veľkej Británie v 70. rokoch 20. storočia bol stále prevažne zameraný na zámorských obchodných partnerov, musela do rozpočtu spoločenstiev odvádzať aj relatívne veľké množstvo tradičných vlastných zdrojov. K tomu pozri bližšie KÖNIG, P. et al. *Rozpočet a politiky Evropské unie: příležitost pro změnu*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 47.

⁵⁰ BEGG, I., GRIMWADE, N. *Paying for Europe*. Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998, p. 88.

⁵¹ Pozri bližšie FERRER, J. N. *The EU Budget: The UK Rebate and the CAP – Phasing them both out? – Ceps Task Force Report*. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007, pp. 49 – 51.

		Dôvodom na ďalšiu reformu bola aj tá skutočnosť, že v tomto období pretrvávala finančná kríza spôsobená znehodnotením amerického dolára a nárastom výdavkov na spoločnú poľnohospodársku politiku, pričom príjmy do rozpočtu spoločenstiev z tradičných vlastných zdrojov klesali (z dôvodu dohôd o voľnom obchode s nečlenskými krajinami). Európska komisia teda v tomto období požadovala zvýšenie maximálnej sadzby vlastného zdroja založeného na DPH. Tieto snahy vyvrcholili v roku 1984, keď bola prijatá Dohoda z Fontainebleau, na základe ktorej sa zaviedli korekcie pre Veľkú Britániu ⁵² a s cieľom prekonať finančnú krízu sa maximálna sadzba vlastného zdroja založeného na DPH zvýšila z 1,0 % na 1,4 % aj napriek tomu, že sadzba tohto zdroja bola v tomto období stanovená na hodnotu 1,25 %.
5.	Bruselská dohoda – Delors I (tretie rozhodnutie o systéme vlastných zdrojov⁵³ – 1988 až 1992)	Ďalší vývoj systému vlastných zdrojov bol poznamenaný klesajúcimi príjmami z tradičných vlastných zdrojov, nižšími príspevkami členských štátov zo zdroja založeného na DPH (z dôvodu poklesu podielu spotreby na tvorbe HNP) a rozširovaním členskej základne spoločenstiev. V tomto rozhodnutí sa takisto určilo, že strop vymieriacieho základu vlastného zdroja založeného na DPH bude pre členské štáty obmedzený na 55 % HNP. Okrem iného sa od tohto roku začali vytvárať viacročné finančné rámce, v rámci ktorých sa každý rok

⁵² V roku 1985 sa členské štáty dohodli na jednorazovej kompenzácii pre Veľkú Britániu vo výške 1 miliardy ECU (Európska menová jednotka slúžiaca členským štátom spoločenstiev na zúčtovanie medzinárodných operácií). Od roku 1986 bola v platnosti ďalšia korekcia vo vzťahu k Veľkej Británii, prostredníctvom ktorej jej bola poskytnutá náhrada zodpovedajúca 66 % z hodnoty násobku veľkosti celkových alokovaných výdavkov a rozdielu medzi podielom Veľkej Británie na celkových platbách DPH a podielom na celkových alokovaných výdavkoch rozpočtu. Bremeno tohto korekčného mechanizmu potom znášali ostatné členské štáty podľa ich podielov na DPH s výnimkou Nemecka, ktorého podiel bol znížený o jednu tretinu. Pozri bližšie KÖNIG, P. et al. *Rozpočet a politiky Evropské únie: příležitost pro změnu*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 48.

⁵³ Rozhodnutie Rady č. 88/376/EHS, EURATOM z 24. júna 1988 o systéme vlastných zdrojov spoločenstiev.

		prijímal rozpočet. V tomto období sa ustanovil päťročný finančný rámec. V roku 1988 bol predstavený štvrtý vlastný zdroj spoločenstiev, a to vlastný zdroj založený na HNP. Tento zdroj slúžil ako prostriedok na udržanie vyrovnaného rozpočtu Európskych spoločenstiev a od toho sa odvíjala v jednotlivých etapách vývoja rozpočtu aj jeho výška. Na rozdiel od predchádzajúceho systému nebol ustanovený žiaden maximálny strop pre príjmy získané z tohto zdroja, avšak namiesto toho sa zaviedol maximálny strop celkovej výšky rozpočtu, a to až do výšky 1,15 % súčtu HNP všetkých členských štátov (v roku 1992 sa mala výška rozpočtu zvýšiť na úroveň 1,2 % HNP). Po tejto reforme museli členské štáty pristúpiť k ďalším korekciám vo vzťahu k Veľkej Británii a vo vzťahu k výpočtu vlastného zdroja založeného na DPH, čo len viac komplikovalo rozpočtovú problematiku.
6.	Dohoda z Edinburghu – Delors II (štvrté rozhodnutie o systéme vlastných zdrojov⁵⁴ – 1993 až 1999)	Doposiaľ nastavený systém financovania nebol udržateľný z dôvodu rozširovania členskej základne Európskych spoločenstiev a z toho dôvodu zvyšujúcich sa výdavkov rozpočtu Európskych spoločenstiev, no aj z dôvodu hospodárskej rozdielnosti jej členských štátov. Tento systém znevýhodňoval chudobnejšie členské štáty oproti tým bohatším. Z tohto dôvodu bolo prijaté štvrté rozhodnutie Rady o systéme vlastných zdrojov, ktorým sa upravil mechanizmus financovania rozpočtu Európskych spoločenstiev. Ním sa ustanovilo postupné znižovanie stropu vymeriavacieho základu vlastného zdroja založeného na DPH členských štátov z 55 % na 50 % ich HNP. Zaviedlo sa takisto napríklad postupné zvyšovanie maximálneho stropu rozpočtu Európskeho spoločenstva z 1,20 % na 1,27 %, ustanovila sa rezerva na neočakávané výdavky vo výške 0,01 % rozpočtu, maximálna sadzba vlastného zdroja založeného na DPH sa znížila

⁵⁴ Rozhodnutie Rady č. 94/728/ES, EURATOM z 31. októbra 1994 o systéme vlastných zdrojov spoločenstiev.

		z 1,4 % na 1,0 % a realizovali sa ďalšie korekcie vo vzťahu k chudobnejším štátom. Týmto rozhodnutím sa tiež zaviedlo predĺženie viacročného finančného rámca na sedem rokov.
7.	Dohoda z Berlína – Agenda 2000 (piate rozhodnutie o systéme vlastných zdrojov⁵⁵ – 2000 až 2006)	Toto rozhodnutie bolo prelomové, pretože po prvýkrát počítalo i s veľkou skupinou prístupujúcich členských štátov do EÚ. Touto dohodou sa vyjadrila požiadavka, aby bol systém vlastných zdrojov spravodlivý, prehľadný, efektívny, jednoduchý a postavený na kritériách, ktoré budú odrážať individuálne schopnosti jednotlivých členských štátov prispievať do rozpočtu. Postupným reformovaním systému vlastných zdrojov nastala opačná situácia ako v minulosti a niektoré krajiny (napr. Nemecko) sa dostali do znevýhodnenej pozície oproti Veľkej Británii, na ktorú sa stále vzťahovali korekcie prijaté v minulosti. Z tohto dôvodu sa týmto rozhodnutím rozhodlo o znížení záťaže tradičných čistých platcov ⁵⁶ (Nemecko, Holandsko, Rakúsko, Švédsko a Veľká Británia), pričom túto korekciu museli financovať ostatné členské štáty. Bolo rozhodnuté aj o korekcii vo vzťahu k Veľkej Británii, pričom spomenuté členské štáty prispievali už len jednou štvrtinou z bežného príspevku. Týmto rozhodnutím došlo aj k ďalším korekciám korekcií, čím možno vypozerovať ďalšie prehlbovanie komplikovanosti a neprehľadnosti rozpočtu. ⁵⁷ Tieto zmeny sa dotkli aj postupného znižovania sadzby vlastného zdroja založeného na DPH. Dôležitým medzníkom v tomto vývoji bolo aj nahradenie vlastného zdroja založeného na HNP vlastným

⁵⁵ Rozhodnutie Rady č. 2000/597/ES, EURATOM z 29. septembra 2000 o systéme vlastných zdrojov Európskych spoločenstiev.

⁵⁶ Na úrovni EÚ a jej členských štátov v kontexte ich finančných vzťahov k rozpočtu EÚ rozlišujeme medzi čistými platcami a čistými príjemcami. Čistým platcom je ten členský štát, ktorý do spoločného rozpočtu viac platí, ako z neho dostáva a čistým príjemcom je ten členský štát, ktorý zo spoločného rozpočtu viac dostáva, ako do neho platí.

⁵⁷ SCHRATZENSTALLER, M. et al. EU Taxes as Genuine Own Resource to Finance the EU Budget – Pros, Cons and Sustainability-Oriented Criteria to Evaluate Potential Tax Candidates. In: *FairTax – Working Paper Series No. 3*. 2016, pp. 10 – 11.

		zdrojom založeným na HND v roku 2002, pretože s jeho pomocou sa získavali presnejšie informácie potrebné na výpočet jednotlivých príspevkov do rozpočtu členskými štátmi. Strop vlastných zdrojov po zavedení nového systému ESA 95⁵⁸ predstavoval 1,24 % HND pri položkách platieb a 1,31 % HND pri položkách záväzkov. Týmto rozhodnutím sa takisto zvýšil podiel z vybratého cla, poľnohospodárskych poplatkov a odvodov z produkcie cukru z 10 % na 25 %, ktorý mal slúžiť na uhradenie nákladov spojených s výberom týchto príspevkov a uhradením týchto tradičných vlastných zdrojov do rozpočtu.
8.	Bruselská dohoda I – Dohoda o revízii – Budovanie našej spoločnej budúcnosti (šieste rozhodnutie o systéme vlastných zdrojov⁵⁹ – 2007 až 2013)	V tomto období došlo k zníženiu maximálnej jednotnej sadzby DPH z 0,50 % na 0,30 % harmonizovaného vymeriavacieho základu DPH (s výnimkami stanovenými pre Rakúsko, Nemecko, Holandsko a Švédsko, ktoré mali ustanovenú nižšiu sadzbu). Strop harmonizovaného vymeriavacieho základu DPH ostal na úrovni 50 % HND členského štátu. Takisto sa stanovilo zníženie príspevku založenom na HND pre Holandsko a Švédsko, pričom v období 2007 až 2013 odvedli každý rok Holandsko o 605 miliónov EUR a Švédsko o 150 miliónov EUR menej z platby vo forme príspevku založenom na HND, ako by mali. Vzhľadom na veľké rozširovanie členej základne Európskej únie od roku 2004 sa podrobným spôsobom upravovalo financovanie rozpočtu EÚ vo vzťahu ku korekciám Veľkej Británie. Nemožno opomenúť ani skutočnosť, že v roku 2010 sa výška stropu

⁵⁸ Nariadenie Rady (ES) č. 2223/96 z 25. júna 1996 o európskom systéme národných a regionálnych účtov v spoločenstve, ktoré bolo revidované prostredníctvom nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 549/2013 z 21. mája 2013 o európskom systéme národných a regionálnych účtov v Európskej únii.

⁵⁹ Rozhodnutie Rady č. 2007/436/ES, EURATOM zo 7. júna 2007 o systéme vlastných zdrojov Európskych spoločenstiev.

		vlastných zdrojov rozpočtu EÚ pre položky platieb upravila z 1,24 % HND na 1,23 % HND. ⁶⁰
9.	Bruselská dohoda II – Rozpočet na rok 2020 – Investovanie do budúcnosti Európy (siedme rozhodnutie o systéme vlastných zdrojov⁶¹ – 2014 až 2020)	Uvedené rozhodnutie z veľkej časti nadväzovalo na predchádzajúce rozhodnutia, no napriek tomu ich v niektorých častiach pozmeňovalo. Týmto rozhodnutím sa znížil percentuálny podiel členských štátov z výberu tradičných vlastných zdrojov určených na pokrytie nákladov spojených s týmto výberom z hodnoty 25 % na 20 %. Zároveň bolo ustanovené, že sa každoročne znížia vlastné zdroje rozpočtu EÚ založeného na HND pre Dánsko v sume 130 miliónov EUR, pre Holandsko v sume 695 miliónov EUR a pre Švédsko v sume 185 miliónov EUR, teda tieto členské štáty prispievali do rozpočtu EÚ po odpočítaní týchto súm. Podobné zníženie v rámci tohto vlastného zdroja sa stanovilo aj pre Rakúsko, pričom jeho príspevok do rozpočtu EÚ založenom na HND bol v roku 2014 znížený o 30 miliónov EUR, v roku 2015 o 20 miliónov EUR a v roku 2016 o 10 miliónov EUR. Rovnako v prípade Nemecka, Holandska a Švédska došlo k zníženiu maximálnej jednotnej sadzby harmonizovaného vymeriavacieho základu DPH na fixnú hodnotu 0,15 %. ⁶²

⁶⁰ Rozhodnutie Rady č. 2010/196/EÚ, EURATOM zo 16. marca 2010 o alokácii nepriamo meraných služieb finančného sprostredkovania (FISIM) na stanovenie hrubého národného dôchodku (HND) používaného na účely rozpočtu Európskej únie a jej vlastných zdrojov.

⁶¹ Rozhodnutie Rady č. 2014/335/EÚ, EURATOM z 26. mája 2014 o systéme vlastných zdrojov Európskej únie.

⁶² Na určovanie spôsobu výpočtu jednotlivých príspevkov so zachovaním požiadavky stanovených korekcií, v zmysle ktorých sa vypočítavajú sumy príspevkov do rozpočtu EÚ jednotlivých členských štátov, pozri bližšie CIPRIANI, G. *Financing the EU Budget: Moving Forward or Backwards?* London: Rowman & Littlefield International, 2014, pp. 19 – 26; European Commission. *Calculation and financing of the definitive amount of the correction of budgetary imbalances in favour of the United Kingdom for the year 2007 (2007 UK correction)*, 2011. 21 p.; KÖNIG, P. et al. *Rozpočet a politiky Evropské únie: příležitost pro změnu*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 51; rozhodnutia Rady o systéme vlastných zdrojov.

10. Bruselská dohoda III o zavedení nového vlastného zdroja (ôsme rozhodnutie o systéme vlastných zdrojov⁶³ – 2021 až 2027)	V nadväznosti na to, že Lisabonská zmluva umožnila členským štátom rozhodnúť o zrušení existujúcej kategórie vlastných zdrojov a o zavedení novej kategórie boli týmto rozhodnutím vlastné zdroje s účinnosťou od 1. januára 2021 doplnené o nový vlastný zdroj, a to vlastný zdroj založený na hmotnosti nerecyklovaného odpadu z plastových obalov alebo tiež skrátené vlastný zdroj z plátov. Týmto rozhodnutím došlo k zavedeniu nového vlastného zdroja po prvýkrát od konca osemdesiatych rokov minulého storočia, keď bol zavedený zdroj založený na HND na účely krytia zvýšených výdavkov súvisiacich s implementáciou jednotného trhu a s pristúpením nových členských štátov. Právna povaha, resp. podstata vlastných zdrojov EÚ však ostala bezo zmeny (udržiavaný <i>status quo</i>). Zavedenie nového vlastného zdroja malo byť len prvým krokom k reforme systému vlastných zdrojov. Okrem tohto zásadného medzníka v kontexte reformy vlastných zdrojov bol percentuálny podiel členských štátov z výberu tradičných vlastných zdrojov určený na pokrytie nákladov spojených s týmto výberom opätovne zvýšený na 25 %. Osobitosťou tohto rozhodnutia je, že ním boli zavedené aj ďalšie výnimočné opatrenia zamerané na riešenie dôsledkov krízy COVID-19. Rozhodnutie splnomocnilo Európsku komisiu na vypožičanie finančných prostriedkov do výšky 750 miliárd EUR v cenách roku 2018 v mene EÚ. Zároveň došlo k výnimočnému a dočasnému zvýšeniu stropov vlastných zdrojov o 0,6 percentuálneho bodu, a to výlučne na účely pokrytia záväzkov únie vyplývajúcich z vypožičania finančných prostriedkov na riešenie dôsledkov krízy COVID-19, pričom bolo výslovne stanovené, že toto výnimočné zvýšenie stropov vlastných zdrojov nesmie byť použité na úhradu žiadnych iných záväzkov únie.
--	--

⁶³ Rozhodnutie Rady (EÚ, Euratom) 2020/2053 zo 14. decembra 2020 o systéme vlastných zdrojov Európskej únie a o zrušení rozhodnutia 2014/335/EÚ, Euratom.

1.5 Právny základ systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ

Systém vlastných zdrojov rozpočtu EÚ nachádza svoje základné právne východiská priamo v zakladajúcich zmluvách, a to v rámci tzv. finančných ustanovení ZFEÚ. **Finančné ustanovenia** sú obsiahnuté v druhej hlave šiestej časti ZFEÚ a v tomto rámci prvá kapitola nesie názov *Vlastné zdroje Únie*.⁶⁴

Podľa článku 311 ZFEÚ (pôvodný článok 269 ZES) si Únia zabezpečí prostriedky potrebné na dosiahnutie svojich cieľov a uskutočňovanie svojich politík. Znenie tohto ustanovenia bolo doplnené Amsterdamskou zmluvou, keď sa priamo v primárnom práve ustanovilo, že rozpočet je plne financovaný z **vlastných zdrojov** bez toho, aby boli dotknuté **iné príjmy**. Táto podmienka však platila aj v skorších vývojových fázach v období pred prijatím Amsterdamskej zmluvy s tým, že vyplývala nie z primárneho práva, ale z jednotlivých rozhodnutí Rady o systéme vlastných zdrojov.

Procesný postup pre prijatie rozhodnutia o systéme vlastných zdrojov je tiež upravený priamo v primárnom práve, a to v článku 311 ZFEÚ. Z hľadiska procesného postupu prijíma rozhodnutie upravujúce systém vlastných zdrojov Únie Rada jednomyseľne v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom po porade s Európskym parlamentom (konzultačný postup). Rozhodnutie upravujúce systém vlastných zdrojov Únie je v tomto rámci relevantné aj z hľadiska možnosti Rady zaviesť týmto rozhodnutím nové kategórie vlastných zdrojov alebo zrušiť existujúce kategórie. Účinnosť tohto rozhodnutia zakladá až jeho schválenie členskými štátmi v súlade s ich príslušnými ústavnými požiadavkami.

Z uvedeného vyplýva, že rozhodnutie Rady týkajúce sa systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ a prípadne aj jeho reforma musia byť prijaté jednomyseľne a musia byť schválené národným parlamentom každého členského štátu. Uvedené formálne požiadavky a najmä požiadavka jednomyseľnosti rozhodovania Rady slúžia na ochranu fiskálnej/daňovej suverenity členských štátov EÚ, pričom možno konštatovať, že ide o pomerne

⁶⁴ Druhá hlava šiestej časti ZFEÚ pozostáva celkovo zo šiestich kapitol. Okrem prvej kapitoly upravujúcej vlastné zdroje Únie sú predmetom ďalších kapitol otázky týkajúce sa viacročného finančného rámca (druhá kapitola), ročného rozpočtu Únie (tretia kapitola), plnenia rozpočtu a absolutória (štvrtá kapitola), pričom podstatnými sú aj spoločné ustanovenia (piata kapitola) a ustanovenia týkajúce sa boja proti podvodom (šiesta kapitola).

prísne a dostatočné prostriedky ochrany systému vlastných zdrojov, a to aj jednotlivo.

Posledný odsek článku 311 ZFEÚ predpokladá pravidlo, podľa ktorého Rada v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom ustanoví prostredníctvom nariadení vykonávacie opatrenia pre systém vlastných zdrojov Únie, pokiaľ tak ustanovuje rozhodnutie upravujúce systém vlastných zdrojov. V tomto procese sa Rada uznáša po udelení súhlasu Európskeho parlamentu, t. j. aplikuje sa súhlasný postup v prípade Európskeho parlamentu a Rada rozhoduje v týchto otázkach kvalifikovanou väčšinou.

Okrem finančných ustanovení ZFEÚ sú pre financovanie rozpočtu EÚ relevantné aj ďalšie ustanovenia zakladajúcich zmlúv, na ktorých je Únia založená a z ktorých vychádza aj celý systém financovania jej rozpočtu. Ide o širokú škálu ustanovení regulujúcich prenesenie právomocí, zásady výkonu právomocí, ako aj definovanie a vymedzenie oblastí, v ktorých EÚ svoje právomoci vykonáva.

Vychádzajúc z právneho základu obsiahnutého v primárnom práve, je systém vlastných zdrojov Únie regulovaný viacerými právnymi aktmi EÚ (najmä rozhodnutia a nariadenia), ktoré vytvárajú relatívne komplexný súbor rozpočtových noriem. V aktuálnom viacročnom finančnom rámci sú rozpočtové otázky vrátane systému vlastných zdrojov a jeho realizácie regulované týmito právnymi aktmi EÚ:

- Rozhodnutie Rady (EÚ, Euratom) 2020/2053 zo 14. decembra 2020 o systéme vlastných zdrojov Európskej únie a o zrušení rozhodnutia 2014/335/EÚ, Euratom – rozhodnutie o systéme vlastných zdrojov je ponímané ako základný právny predpis, ktorý stanovuje podmienky financovania rozpočtu EÚ, pričom ho dopĺňa viacero ďalších predpisov;
- Nariadenie Rady (EÚ, Euratom) 2021/768 z 30. apríla 2021, ktorým sa stanovujú vykonávacie opatrenia týkajúce sa systému vlastných zdrojov Európskej únie a zrušuje nariadenie (EÚ, Euratom) č. 608/2014;
- Nariadenie Rady (EÚ, Euratom) 2021/770 z 30. apríla 2021 o výpočte vlastného zdroja založeného na odpade z plastových obalov, ktorý nie je recyklovaný, o metódach a postupe sprístupňovania tohto vlastného zdroja, o opatreniach na zabezpečenie požiadaviek na pokladničnú hotovosť a o určitých aspektoch vlastného zdroja založeného na hrubom národnom dôchodku;

- 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 (prepracované znenie);
- Rozhodnutie Rady č. 2010/196/EÚ, Euratom zo 16. marca 2010 o alokácii nepriamo meraných služieb finančného sprostredkovania (FISIM) na stanovenie hrubého národného dôchodku (HND) používaného na účely rozpočtu Európskej únie a jej vlastných zdrojov;
- Nariadenie Rady (EÚ, Euratom) 2020/2093 zo 17. decembra 2020, ktorým sa stanovuje viacročný finančný rámec na roky 2021 až 2027;
- Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2018/1046 z 18. júla 2018 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, o zmene nariadení (EÚ) č. 1296/2013, (EÚ) č. 1301/2013, (EÚ) č. 1303/2013, (EÚ) č. 1304/2013, (EÚ) č. 1309/2013, (EÚ) č. 1316/2013, (EÚ) č. 223/2014, (EÚ) č. 283/2014 a rozhodnutia č. 541/2014/EÚ a o zrušení nariadenia (EÚ, Euratom) č. 966/2012;
- Nariadenie Rady (ES) č. 2223/96 z 25. júna 1996 o európskom systéme národných a regionálnych účtov v spoločenstve, ktoré bolo revidované prostredníctvom nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 549/2013 z 21. mája 2013 o európskom systéme národných a regionálnych účtov v Európskej únii;
- Delegované nariadenie Komisie (EÚ) č. 241/2014 zo 7. januára 2014, ktorým sa dopĺňa nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 575/2013, pokiaľ ide o regulačné technické predpisy týkajúce sa požiadaviek na vlastné zdroje inštitúcií (Text s významom pre EHP);
- Vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) č. 934/2013 z 27. septembra 2013, ktorým sa mení vykonávacie nariadenie (EÚ) č. 914/2013, ktorým sa stanovujú rozpočtové stropy na rok 2013 uplatniteľné na určité režimy priamej podpory stanovené v nariadení Rady (ES) č. 73/2009.

Pri vymedzení právneho rámca rozpočtovej problematiky na úrovni EÚ nemožno opomenúť ani Medziinštitucionálnu dohodu zo 16. decembra 2020 medzi Európskym parlamentom, Radou Európskej únie a Európskou komisiou o rozpočtovej disciplíne, spolupráci v rozpočtových záležitos-

tiach a správnom finančnom riadení, ako aj o nových vlastných zdrojoch vrátane plánu na zavedenie nových vlastných zdrojov. Táto Medziinštitucionálna dohoda prijatá na právnom základe článku 295 ZFEÚ upravuje otázky týkajúce sa viacročného finančného rámca, medziinštitucionálnej spolupráce v rozpočtových záležitostiach, správneho finančného riadenia finančných prostriedkov Únie a kvality a porovnateľnosti údajov o príjmateľoch v kontexte ochrany rozpočtu Únie.

1.5.1 Príjmové zložky rozpočtu EÚ a právny stav de lege lata

Ak ide o komplexnú skladbu príjmovej stránky rozpočtu EÚ a spôsobu jeho financovania, je potrebné rozlišovať vlastné zdroje rozpočtu EÚ a ostatné príjmy. Podľa článku 311 ZFEÚ je rozpočet EÚ plne financovaný z vlastných zdrojov bez toho, aby boli dotknuté iné príjmy.

Ostatné príjmy tvoria napr. poplatky za administratívnu činnosť inštitúcií, poplatky vzťahujúce sa na fungovanie Európskeho hospodárskeho priestoru, pokuty, úroky z omeškania, dane z príjmov zamestnancov inštitúcií EÚ, príjmy z poskytovania pôžičiek a výpožičiek a predovšetkým prebytok rozpočtu z predchádzajúceho roku. Pokiaľ ide o tieto ostatné príjmy a ich význam, možno konštatovať, že pokiaľ by medzi ostatné príjmy neboli zaradované aj prebytky rozpočtov, bola by táto skupina príjmov z rozpočtového hľadiska takmer zanedbateľná.⁶⁵

Ako sme už uviedli, **vlastné zdroje rozpočtu EÚ** predstavujú príjmy pridelené raz a navždy EÚ s cieľom financovať jej rozpočet, ktoré plynú do tohto rozpočtu automaticky bez potreby akéhokoľvek dodatočného rozhodnutia národných orgánov.

Po objasnení systému vlastných zdrojov z hľadiska jeho historického vývoja možno vymedziť a objasniť aktuálny systém vlastných zdrojov a jed-

⁶⁵ Ostatnými príjmami rozumieme napr. poplatky za administratívnu činnosť inštitúcií, poplatky vzťahujúce sa na fungovanie Európskeho hospodárskeho priestoru, pokuty, úroky z omeškania, dane z príjmov zamestnancov inštitúcií EÚ, príjmy z poskytovania pôžičiek a výpožičiek a predovšetkým prebytok rozpočtu z predchádzajúceho roku. Všeobecne však platí, že ak by nebolo prebytkov rozpočtu, bola by táto skupina príjmov z hľadiska celého rozpočtu takmer zanedbateľná. Pozri napr. *nariadenie Rady (EHS, EURATOM, ESUO) č. 260/68 z 29. februára 1968, ktorým sa určujú podmienky a postup uplatňovania dane v prospech Európskych spoločenstiev, resp. nariadenie Rady (EÚ) 2016/300 z 29. februára 2016, ktorým sa upravujú funkčné požitky vysokopostavených verejných činiteľov EÚ*.

notlivé kategórie vlastných zdrojov. Systém vlastných zdrojov aktuálne tvoria:

- tradičné vlastné zdroje,
- vlastný zdroj založený na DPH,
- vlastný zdroj založený na HND a
- vlastný zdroj založený na hmotnosti nerecyklovaného odpadu z plastových obalov.

Tradičné vlastné zdroje tvoria v súčasnosti clá a odvody z produkcie cukru.⁶⁶ Clá a odvody z produkcie cukru vyplývajú z použitia colnej legislatívy EÚ a spoločnej poľnohospodárskej politiky pre dovoz z tretích krajín. Aby mohla EÚ fungovať ako ucelený obchodný blok, je závislá od efektívneho toku tovaru do colnej únie (a, samozrejme, aj navonok z colnej únie), ako aj od voľného pohybu tovaru na území jednotného trhu. Podľa najnovších dostupných štatistických údajov⁶⁷ v roku 2019 predstavoval kombinovaný dovoz a vývoz EÚ približne 4 bil. EUR (čo zodpovedá zhruba 25 % HDP EÚ). To poukazuje na vplyv medzinárodného obchodu na hospodársku činnosť EÚ a význam colnej únie. Hoci je clo vo svojej podstate najbližší (nepriamym) daniam, je nutné naň *de lege lata* nahliadať ako na platbu *sui generis*.⁶⁸ V teórii slovenského finančného práva⁶⁹ a českého finančného práva bol tento pojem vymedzený ako peňažné plnenie vybrané štátom pri prechode tovaru cez štátnu, resp. colnú hranicu.⁷⁰ Rovnako ako Slovinský, vymedzuje pojem clo aj teória nemeckého finančného práva.⁷¹ Ak by sme mali vymedziť pojem clo, stotožníme sa s definíciou Bakeša: „Clo je povinná platba *sui generis*, stanovená právnymi predpismi,

⁶⁶ V minulosti boli súčasťou tradičných vlastných zdrojov aj poľnohospodárske poplatky a odvody z produkcie izoglukózy, avšak v roku 2010 z dôvodu ich zatriedenia pod spomínané clá a odvody z produkcie cukru stratilo zmysel ich ďalšie rozlišovanie. Pozri bližšie MATTHIJS, H. The budget of the European Union. In: *The IES Working Paper Series* no. 4, 2010, pp. 9 – 10.

⁶⁷ International trade in goods - Statistics Explained (europa.eu).

⁶⁸ JÁNOŠKOVÁ, P., MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční a daňové právo*. 2 vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016. s. 397.

⁶⁹ Pozri bližšie ČAKOCI, K. Control and regulatory activity of customs authorities in the collection of customs duties. *Dyskurs Prawniczy i Administracyjny*. 2022, č. 3, s. 23 – 38. ISSN 2657-926X.

⁷⁰ SLOVINSKÝ, A. a kol. *Československé finančné právo*. Bratislava: Obzor, 1985. s. 133.

⁷¹ ZOLL [online]. Dostupné na internete: <<https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/zoll-49053>>.

ktorá je vybraná v priamej súvislosti s prechodom tovaru cez štátnu hranicu od osôb, ktoré tovar dovážajú resp. vyvážajú alebo od osôb, pre ktoré je takýto tovar dovážaný alebo vyvážaný.⁷² Po vykonaní bližšej analýzy možno tradičné vlastné zdroje rozdeliť na clá vybrané z poľnohospodárskych a nepoľnohospodárskych výrobkov (tovarov) z tretích krajín.⁷³ Čo sa týka sadzieb na jednotlivé druhy výrobkov, tie sú ustanovené v Spoločnom colnom sadzobníku.⁷⁴ Odvody z produkcie cukru sú uložené výrobcom v odvetví cukru a slúžia na pokrytie výdavkov EÚ v tomto odvetví. Výhodou tradičných vlastných zdrojov je to, že neovplyvňujú rozpočtové bilancie členských štátov a ani nezaťažujú členské štáty, v ktorých sú vybrané, pretože na pokrytie inkasných nákladov si tieto štáty ponechávajú časť vybraných prostriedkov.⁷⁵ Čo sa týka podstaty tohto vlastného zdroja a jeho súladu so znením a významom jednotlivých ustanovení zakladajúcich zmlúv, mnoho odborníkov z akademického prostredia pokladá iba tradičné vlastné zdroje za **skutočné vlastné zdroje** v zmysle práva EÚ. Tradičné vlastné zdroje sú teda príjmy, ktoré znášajú spoločnosti alebo jednotlivci, pričom výnosy z tradičných vlastných zdrojov sa priamo stávajú príjmom rozpočtu EÚ, aj keď sa ich výber uskutočňuje na vnútroštátnej úrovni (20 % z vybranej sumy si členské štáty nechávajú na pokrytie nákladov potrebných na výber tohto vlastného zdroja v prospech rozpočtu EÚ).

Ďalšou kategóriou vlastných zdrojov je **vlastný zdroj založený na DPH**. Financovanie rozpočtu EÚ vlastným zdrojom založeným na DPH bolo pôvodne zavedené z dôvodu nedostatočných dovtedajších príjmov rozpočtu EÚ. Vlastný zdroj založený na DPH bol zavedený prvým rozhodnutím o systéme vlastných zdrojov (tzv. Luxemburgská dohoda) z roku 1970 z dôvodu znižujúceho sa príjmu získaného z tradičných vlastných zdrojov.

⁷² BAKEŠ, M. *Teoretické otázky finančného práva*. Praha: Univerzita Karlova, 1979. s. 102.

⁷³ Odvody za poľnohospodárske výrobky boli v období rokov 1970 – 2009 spravované a vybrané osobitne. Od roku 2010 ich možno považovať za clo (colné poplatky).

⁷⁴ Právny základ Spoločného colného sadzobníka tvorí článok 28 a nasl. ZFEÚ (najmä článok 31 ZFEÚ), nariadenie Rady (EHS) č. 2658/87 z 23. júla 1987 o colnej a štatistickej nomenklatúre a o Spoločnom colnom sadzobníku v spojení s vykonávacím nariadením Komisie (EÚ) č. 2017/1925 z 12. októbra 2017, ktorým sa mení príloha I k nariadeniu Rady (EHS) č. 2658/87 z 23. júla 1987 o colnej a štatistickej nomenklatúre a o Spoločnom colnom sadzobníku, nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 952/2013 z 9. októbra 2013, ktorým sa stanovuje Colný kódex Únie.

⁷⁵ KÖNIG, P et al. *Rozpočet a politiky Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 49; KÖNIG, P. et al. *Rozpočet a politiky Evropské unie: příležitost pro změnu*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 55 – 57.

Prvýkrát bol zavedený do praxe v roku 1979 a v súčasnosti predstavuje výnos z tohto zdroja 11 % z celkových príjmov rozpočtu EÚ.

Tento vlastný zdroj je vypočítavaný podľa osobitných a komplikovaných harmonizovaných pravidiel, a to vzhľadom na to, že v EÚ neexistuje a neuplatňuje sa jednotný režim DPH rovnaký pre všetky členské štáty. Z tohto dôvodu sa jednotná sadzba uplatňuje na štatistický základ DPH, ktorý je harmonizovaný v členských štátoch. Jednotná sadzba uplatňovaná na tento harmonizovaný základ DPH podlieha samostatným výpočtom. Poslednými dvoma rozhodnutiami o systéme vlastných zdrojov (Bruselská dohoda I a II) bola stanovená výška jednotnej sadzby 0,3 % a znížené sadzby pre vybrané členské štáty, ktoré tvoria výnimku zo všeobecnej jednotnej sadzby. Základ DPH je takisto obmedzený na úroveň 50 % z toho dôvodu, aby sa zabránilo regresívnym účinkom tohto zdroja, ktorý by postihoval chudobnejšie členské štáty, ktoré majú vyšší podiel domácej spotreby.⁷⁶

V súlade s uvedeným vývojom systému vlastných zdrojov od počiatku formovania EÚ možno skonštatovať, že z harmonizovaného vymeriavacieho základu DPH každého členského štátu sa vyberá jednotná sadzba vo výške 0,3 % a vymeriavací základ DPH je pre členské štáty obmedzený na 50 % ich HND. Nejde však o skutočný, priamy, resp. vlastný príjem rozpočtu EÚ založený na dani vyberanej jednotlivými štátmi, ale iba o spôsob výpočtu príspevku členského štátu.⁷⁷ Harmonizovaný vymeriavací základ DPH sa vypočítava v súlade s ustanoveniami smernice Rady č. 2006/112/ES o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty. Tento vlastný zdroj takisto podlieha mnohým korekciám. Všeobecne nie je tento vlastný zdroj považovaný za (skutočný) vlastný zdroj v zmysle článku 311 Zmluvy o fungovaní EÚ. V prípade vlastného zdroja založenom na DPH možno skonštatovať, že výnos tohto vlastného zdroja (resp. táto vybratá daň) neplynie bez ďalšieho priamo do rozpočtu EÚ a zároveň ani podstata tohto vlastného zdroja nevyplýva zo spoločnej politiky EÚ. Dokonca aj v rozpočtových dokumentoch inštitúcií EÚ sa zvykne označovať nie pod pojmom „vlastný zdroj“, ale pod pojmom „národný príspevok“. Vybratá DPH totiž

⁷⁶ CONSTANZE, A., RÖHLIG, K. *Green Taxes as a Means of Financing the EU Budget: Policy Options*. Brussels: European Parliament, 2016, pp. 17 – 18.

⁷⁷ BEGG, I. et al. *Financing of the European Union Budget*. Study for European Commission, Directorate General for Budget – Final report, 2009, p. 7; LEEN, A. The Return of the Value Added Tax: A New Own Resource to Finance the Budget of the European Union. In: *ATINER's Conference Paper Series POL2013-0496*, 2013, pp. 6 – 8.

najskôr tvorí príjem rozpočtu členského štátu EÚ a až následne po usku-točnení príslušných výpočtov a rešpektovaní všetkých korekcií sa vypočíta finančný príspevok, ktorý sa až odvodením stáva príjmom rozpočtu EÚ ako vlastný zdroj založený na DPH.

Príjmy rozpočtu EÚ z titulu **vlastného zdroja založeného na HND** sa získavajú použitím sadzby určenej každoročne v rámci rozpočtového postupu, a to na základe výpočtov vychádzajúcich zo štatistických údajov o celkovom množstve HND v trhových cenách.⁷⁸ Vlastný zdroj založený na HND bol predstavený v roku 1988 tretím rozhodnutím o systéme vlastných zdrojov (Delors I – Bruselská dohoda). Od roku 2002 sa tento vlastný zdroj vypočítava na základe hrubého národného dôchodku – HND, a to v dôsledku zmeny európskeho systému národných a regionálnych účtov – ESA 95 (v súčasnosti ESA 2010). V priebehu ďalšieho vývoja sa tento vlastný zdroj veľakrát upravoval, a to najmä v oblasti výpočtu rôznych korekcií a zliav.

Nemožno opomenúť skutočnosť, že za posledné desaťročia sa význam tohto vlastného zdroja podstatne zvýšil. V súčasnosti sa stal najdôležitejším vlastným zdrojom s najväčším podielom na financovaní rozpočtu EÚ, pričom tento podiel sa pohybuje vo výške okolo 67 % celkového rozpočtu EÚ (v priemere za posledných 10 rokov je táto hodnota dokonca vyššia, a to $\pm 75\%$). Čo sa týka charakteru tohto vlastného zdroja, ten je skôr národným príspevkom do rozpočtu EÚ než jeho vlastným zdrojom v pravom zmysle slova. Jeho hodnotenie znižuje aj zložitý systém výpočtu a korekcií.

Zdroj založený na HND je teóriou tiež označovaný ako tzv. *reziduálny zdroj* (zostatkový zdroj).⁷⁹ Je to tak z toho dôvodu, že národný príspevok z tohto zdroja sa vypočíta až po určení výšky tradičných vlastných zdrojov, vlastného zdroja založeného na DPH, výnosov z ostatných príjmov a po zaúčtovaní prebytku z predchádzajúcich rokov. Vzhľadom na to, že vďaka tomuto vlastnému zdroju sa zabezpečuje vyrovnaný rozpočet EÚ, tak sa podiel a potrebná veľkosť vlastného zdroja založeného na HND určí ako rozdiel medzi stropom rozpočtových prostriedkov a výsledným súčtom všetkých ostatných zdrojov financovania rozpočtu EÚ. Týmto proces-

⁷⁸ BELIČKOVÁ, K. et al. *Rozpočtová teória, politika a prax*. Bratislava: Iura Edition, 2010, s. 173.

⁷⁹ CONSTANZE, A., RÖHLIG, K. *Green Taxes as a Means of Financing the EU Budget: Policy Options*. Brussels: European Parliament, 2016, p. 18.

ným postupom je možné zabezpečiť, že rozpočet EÚ nikdy nebude deficitný a stále sa zostaví ako vyrovnaný.

Čo sa týka samotného mechanizmu jeho výpočtu, jednotná sadzba sa aplikuje až po určení podielu a potrebnej veľkosti tohto vlastného zdroja. Výška jednotnej sadzby závisí od množstva chýbajúcich finančných prostriedkov (ostatných vlastných zdrojov a ostatných príjmov), ktoré sú potrebné na naplnenie vyrovnanosti rozpočtu EÚ, pričom pri určení jednotlivých podielov členských štátov sa prihliada aj na množstvo korekcií a vnútroštátnych výnimiek.

Tento vlastný zdroj možno opísať aj tak, že na výdavky, ktoré nie sú pokryté inými vlastnými zdrojmi, sa vyberá štandardný percentuálny podiel HND každého členského štátu s cieľom dosiahnuť rovnováhu príjmov a výdavkov EÚ.⁸⁰ Tento vlastný zdroj je obdobne ako v prípade vlastného zdroja založeného na DPH označovaný pojmom „národný príspevok“. V podstate ide o národný príspevok vypočítavaný zo štatistického celku týkajúceho sa HND. Ani podstata tohto vlastného zdroja nevyplyva zo spoločných politík EÚ. Korekcie pri výpočte tohto vlastného zdroja sú tiež súčasťou systému vlastných zdrojov EÚ a spôsobujú nejednoznačnosť a komplikovanosť rozpočtovania. Na druhej strane však práve tieto korekcie zaručujú spravodlivosť medzi jednotlivými členskými štátmi, ktorými sa korigujú ich vzájomné rozdielnosti, ktoré spočívajú v ekonomických, sociálnych a iných faktoroch.

Vlastný zdroj založený na hmotnosti nerecyklovaného odpadu z plastových obalov sledoval pri jeho zavedení v roku 2021 jednak ciele v environmentálnej oblasti, ktorými boli, prirodzene, zníženie celkového množstva plastového odpadu a zvýšenie jeho recyklácie v jednotlivých členských štátoch, ale aj ciele v oblasti finančnej, čo súviselo s obnovou EÚ v pandemickom a postpandemickom období. Vo všeobecnosti sa splácanie istiny a súvisiaceho splatného úroku z finančných prostriedkov použitých v rámci Nástroja EÚ na obnovu má realizovať zo všeobecného rozpočtu EÚ, a to najmä z nových vlastných zdrojov rozpočtu EÚ.⁸¹ Tento najnovší vlastný zdroj spočíva na uplatňovaní jednotnej sadzby výberu ustanovenej vo výš-

⁸⁰ Prvá hodnotiacia správa skupiny na vysokej úrovni pre vlastné zdroje (High Level Group on Own Resource – HLGOR), 2014, s. 7 – 9.

⁸¹ Medziinštitucionálna dohoda zo 16. decembra 2020 medzi Európskym parlamentom, Radou Európskej únie a Európskou komisiou o rozpočtovej disciplíne, spolupráci v rozpočtových záležitostiach a správnom finančnom riadení, ako aj o nových vlast-

ke 0,80 EUR za kilogram nerecyklovaného odpadu z plastových obalov. Aj tento vlastný zdroj má s ohľadom na svoju konštrukciu charakter národných príspevkov členských štátov, pri ktorých sa uplatňujú ročné paušálne zníženia pre niektoré členské štáty. Ročné paušálne zníženie bolo ustanovené napríklad vo výške 30 miliónov EUR pre Maďarsko, 17 miliónov EUR pre Poľsko a 17 miliónov EUR pre Slovensko. Vlastný zdroj rozpočtu EÚ založený na hmotnosti nerecyklovaného odpadu z plastových obalov bol zavedený rozhodnutím Rady (EÚ, Euratom) 2020/2053 zo 14. decembra 2020 o systéme vlastných zdrojov Európskej únie a o zrušení rozhodnutia 2014/335/EÚ, Euratom prijatom na právnom základe čl. 311 ZFEÚ, pričom jeho zavedenie má reprezentovať jeden z prvých krokov v rámci reformy systému vlastných zdrojov. Tento nový vlastný zdroj tak doplnil štruktúru vlastných zdrojov, ktorú už aj v predchádzajúcom viacročnom finančnom rámci tvorili uvedené vlastné zdroje, t. j. tradičné vlastné zdroje (najmä clá a odvody z produkcie cukru), vlastný zdroj založený na DPH a vlastný zdroj založený na HND. Posledná skoršia zmena obdobného charakteru v systéme vlastných zdrojov bola pritom uskutočnená v osemdesiatych rokoch minulého storočia, keď bol zavedený zdroj založený na HND na krytie zvýšených výdavkov súvisiacich s implementáciou jednotného trhu a s prístupom nových členských štátov.⁸²

Ak ide o určenie výšky národných príspevkov z plastov jednotlivých členských štátov, táto sa určí uplatnením jednotnej sadzby výberu na hmotnosť nerecyklovaného odpadu z plastových obalov vzniknutého v každom členskom štáte, ktorá sa vypočíta ako rozdiel medzi celkovou hmotnosťou odpadu z plastových obalov vzniknutého v členskom štáte v danom roku a hmotnosťou recyklovaného odpadu z plastových obalov v danom roku. Pri samotnom vymedzení pojmu plast sa na účely vlastného zdroja rozpočtu EÚ z plastov vychádza z definície plastu ako polyméru v zmysle nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 z 18. decembra 2006 o registrácii, hodnotení, autorizácii a obmedzovaní chemikálií. Rozhodnutie o systéme vlastných zdrojov z toku 2020 pritom pri samotnom výpočte hmotnosti nerecyklovaného odpadu z plastových obalov odkazu-

ných zdrojoch vrátane plánu na zavedenie nových vlastných zdrojov (Ú. v. EÚ L 433I, 22.12.2020, s. 28).

⁸² Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov zo 16. januára 2018: *Európska stratégia pre plasty v obehovom hospodárstve*, COM/2018/028 final.

je na smernicu Európskeho parlamentu a Rady 94/62/ES z 20. decembra 1994 o obaloch a odpadoch z obalov, v zmysle ktorej mali členské štáty povinnosť nahlasovať relevantné údaje Európskej komisii už aj pred zavedením tohto nového vlastného zdroja rozpočtu EÚ. Z uvedeného tak vyplýva, že zavedenie nového vlastného zdroja rozpočtu EÚ z plastov by nemalo predstavovať zásadné zvýšenie administratívnej záťaže členských štátov súvisiacej so zberom, zhromažďovaním a nahlasovaním potrebných údajov. Najskôr bude výpočet národných príspevkov z plastov uskutočnený na základe prognóz a ich presná výška bude určená po splnení oznamovacích povinností členských štátov v lehote do 18 mesiacov od konca roka, za ktorý sa údaje zozbierali. Prognózy sú členské štáty povinné oznámiť Európskej komisii do 15. apríla každého roka, a to na bežný aj nasledujúci rok.

Na takto určenú hmotnosť nerecyklovaného odpadu z plastových obalov sa následne aplikuje jednotná sadzba výberu, ktorá je stanovená na 0,80 EUR za kilogram. Súčasťou mechanizmu fungovania vlastného zdroja z plastov sú aj paušálne ročné zníženia vyjadrené v bežných cenách pre niektoré členské štáty (pozri čl. 2 ods. 2 tretí pododsek rozhodnutia o systéme vlastných zdrojov z roku 2020) vrátane Slovenskej republiky, ktorej paušálne ročné zníženie predstavuje sumu vo výške 17 miliónov EUR.

Koncepcne tento nový vlastný zdroj z plastov vychádza z Európskej stratégie pre plasty,⁸³ ktorá nadväzuje na Akčný plán pre obehové hospodárstvo EÚ, t. j. pre hospodárstvo, v ktorom sa hodnota výrobkov, materiálov a zdrojov udržiava čo najdlhšie a tvorba odpadu sa minimalizuje.⁸⁴ Obdobne ako ostatné kroky EÚ v tejto oblasti, aj nový vlastný zdroj rozpočtu EÚ z plastov má viesť k znižovaniu množstva plastového odpadu, resp. k zvyšovaniu jeho recyklácie. Okrem uvedeného cieľa v environmentálnej oblasti má však zavedenie nového vlastného zdroja z plastov (ale aj reforma systému vlastných zdrojov ako taká) sledovať zníženie národného príspevku členských štátov založeného na HND, ktorý slúži na zabezpečenie vyrovnanosti rozpočtu EÚ. Ako sa už spomínalo, nové vlastné zdroje rozpočtu EÚ vrátane posudzovaného zdroja z plastov majú súčasne kumu-

⁸³ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov zo 16. januára 2018: *Európska stratégia pre plasty v obehovom hospodárstve*, COM/2018/028 final.

⁸⁴ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov z 2. decembra 2015: *Kruh sa uzatvára – Akčný plán EÚ pre obehové hospodárstvo*, COM(2015) 614 final.

lovať príjmy potrebné na plnenie záväzkov EÚ spojených s obnovou EÚ. Pri definovaní zmyslu tohto nového zdroja tak nemožno opomenúť ani skutočnosť, že tento nový zdroj je nielen deklarovaným regulačným opatrením v environmentálnej oblasti, ale aj výrazne finančne motivovaným opatrením EÚ.⁸⁵

Tento nový zdroj býva označovaný aj ako nová „daň z plastových obalov“, a to i napriek tomu, že EÚ nie je v zmysle aktuálneho znenia zmlúv, na ktorých je založená, oprávnená ukladať a vyberať tzv. vlastné dane EÚ. Z tohto hľadiska je potrebné zdôrazniť, že napriek rozšírenému používaniu tohto označenia v posudzovanom prípade nejde a ani nemôže ísť o vlastnú daň EÚ z plastových obalov. Skutočnosť, že zavedením tohto nového vlastného zdroja nedochádza k zavedeniu nových daní pre občanov EÚ, pritom zdôrazňuje aj Európska komisia.⁸⁶

Z hľadiska právnej konštrukcie zdroja založeného na hmotnosti nerecyklovaného odpadu z plastových obalov je aj z uvedených dôvodov vhodnejším pomenovaním tohto nového zdroja rozpočtu EÚ než daň z plastov, pomenovanie tohto zdroja rozpočtu EÚ z pohľadu členských štátov ako národného príspevku založeného na hmotnosti nerecyklovaného odpadu z plastov. Toto konštatovanie uvádzame aj v nadväznosti na ostatné kategórie vlastných zdrojov, ktoré majú tiež charakter národných príspevkov členských štátov, t. j. vlastné zdroje založené na DPH a HND, ktoré pri striktnom zohľadnení ich základných charakteristík nemožno považovať za *pravé* vlastné zdroje.⁸⁷ Uvedené tvrdenie vyplýva z už uvedenej skutočnosti, že zdroje založené na DPH a HND tvoria najskôr príjmy štátneho rozpočtu a až následne sú odvádzané do ročného rozpočtu EÚ, zatiaľ čo tradičné vlastné zdroje sú priamym príjmom rozpočtu EÚ. Aj v tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že vlastné zdroje rozpočtu EÚ sú pritom konštantne definované ako príjmy pridelené raz a navždy EÚ s cieľom finan-

⁸⁵ VILLAR EZCURRA, M., BISOGNO, M. The New 'EU Plastic Contribution': Lights and Shadows under Scrutiny. In: *Kluwer International Tax Blog* [online]. [cit. 2023-06-29]. Dostupné na: <<http://kluwertaxblog.com/2022/01/31/the-new-eu-plastic-contribution-lights-and-shadows-under-scrutiny/>>.

⁸⁶ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov zo 16. januára 2018: *Európska stratégia pre plasty v obehovom hospodárstve*, COM/2018/028 final.

⁸⁷ POPOVIČ, A. Systém vlastných zdrojov rozpočtu EÚ ako materiálna podstata fondového hospodárstva EÚ – súčasnosť a budúcnosť. In: *Právo fondov EÚ v teórii a praxi. Zborník príspevkov*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2020, s. 17 – 25.

coať jej rozpočet, ktoré plynú do tohto rozpočtu automaticky bez potreby akéhokoľvek dodatočného rozhodnutia národných orgánov.

Odlíšnou otázkou je však premietnutie tohto nového zdroja rozpočtu EÚ z plastov do vnútroštátnych právnych poriadkov, najmä daňových systémov členských štátov, na zabezpečenie príjmov potrebných na realizáciu predmetnej odvodovej povinnosti členských štátov voči rozpočtu EÚ. Právo EÚ pritom nevyžaduje, aby bola povinnosť vyplývajúca členským štátom voči rozpočtu EÚ zo zavedenia nového vlastného zdroja z plastov prenesená na tzv. znečisťujúce sektory.⁸⁸ Rozhodnutie o systéme vlastných zdrojov z roku 2020 obdobne nezaväzuje členské štáty prijať konkrétne vnútroštátne fiskálne opatrenia, najmä vnútroštátne dane z plastov na účely implementácie tohto nového vlastného zdroja. V tomto smere je možné o vlastnom zdroji rozpočtu EÚ z plastov uvažovať aj ako o národnom príspevku bez obligatórnych vnútroštátnych fiskálnych opatrení.⁸⁹ Uvedená skutočnosť však môže v konečnom dôsledku viesť k rôznym reakciám členských štátov na zavedenie tohto nového vlastného zdroja, resp. k rôznym spôsobom jeho implementácie.⁹⁰ V tejto súvislosti možno očakávať najmä dva prístupy členských štátov, v zmysle ktorých členské štáty buď odvedú tento národný príspevok do rozpočtu EÚ priamo zo štátneho rozpočtu bez prenesenia tejto povinnosti na daňovníkov toho-ktorého štátu, alebo sa rozhodnú pre zavedenie nových vnútroštátnych daní, poplatkov, prípadne odvodov z plastov.⁹¹

Pre celkové príjmy rozpočtu EÚ platí základné pravidlo, že tieto musia zodpovedať jeho celkovým výdavkom, t. j. rozpočet EÚ nemôže vykazo-

⁸⁸ ALVARO, A. The Spanish tax on non-reusable plastic packaging. In: Kluwer International Tax Blog [online]. 2022 [cit. 2023-06-28]. Dostupné na: <<http://kluwertaxblog.com/2022/05/11/the-spanish-tax-on-non-reusable-plastic-packaging/>>

⁸⁹ VILLAR EZCURRA, M., BISOGNO, M. The New 'EU Plastic Contribution': Lights and Shadows under Scrutiny. In: *Kluwer International Tax Blog* [online]. [cit. 2023-06-29]. Dostupné na: <<http://kluwertaxblog.com/2022/01/31/the-new-eu-plastic-contribution-lights-and-shadows-under-scrutiny/>>.

⁹⁰ Blížšie k implementácii tohto nového vlastného zdroja rozpočtu EÚ do právnych poriadkov vybraných štátov vrátane Slovenskej republiky pozri SIMIČ, S. Nový vlastný zdroj rozpočtu EÚ založený na hmotnosti nerecyklovaného odpadu z plastových obalov a jeho implementácia vo vybraných členských štátoch. In: *Stav a perspektívy verejných financií. Recenzovaný zborník vedeckých prác*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2022, s. 116 – 131.

⁹¹ SCUDERI, E. Towards a plastic-free economy: the Italian plastic tax. *Rivista Telematica di Diritto Tributario*. 2021, č. 1, s. 3.

vať deficit. Zároveň platí, že príjmy sa musia pohybovať v rámci ustanovených zákonných limitov (stropov). Stropy sa v rozpočte EÚ stanovujú pre vlastné zdroje, ako aj pre výdavky (pozri ďalej). Pri príjmoch je potrebné rozlišovať dva druhy stropov, a to strop vlastných zdrojov na pokrytie ročných rozpočtových prostriedkov na záväzky (*strop viazaných rozpočtových prostriedkov*) a strop vlastných zdrojov na pokrytie ročných rozpočtových prostriedkov na platby (*strop platobných rozpočtových prostriedkov*). Podstatou stropov vlastných zdrojov je stanovenie maximálnej sumy, ktorú môže EÚ od členského štátu požadovať na financovanie jej výdavkov počas stanoveného obdobia. Výška stropov vlastných zdrojov sa stanovuje ako percento zo súčtu HND všetkých členských štátov a je upravená v jednotlivých rozhodnutiach Rady o systéme vlastných zdrojov. Ako príklad možno uviesť obdobie rokov 2014 až 2020, keď bol strop vlastných zdrojov na platobné rozpočtové prostriedky obmedzený do výšky 1,23 % súčtu HND všetkých členských štátov a strop vlastných zdrojov na viazané rozpočtové prostriedky do výšky 1,29 % súčtu HND všetkých členských štátov.⁹² V období rokov 2021 až 2027 je strop vlastných zdrojov na platobné rozpočtové prostriedky nastavený na 1,40 % súčtu HND všetkých členských štátov a strop vlastných zdrojov pre viazané rozpočtové prostriedky na 1,46 % súčtu HND všetkých členských štátov, t. j. došlo k ich zvýšeniu, čo bolo odôvodnené ako nevyhnutné s ohľadom na zabezpečenie dostatočných zdrojov potrebných na splácanie záväzkov EÚ vyplývajúcich z výnimočného vypožičania finančných prostriedkov na riešenie dôsledkov krízy spojenej s pandemiou COVID-19 v prospech EÚ.

1.5.2 Výdavkové zložky rozpočtu EÚ

Zohľadňujúc skutočnosť, že táto vedecká štúdia je primárne zameraná na systém vlastných zdrojov rozpočtu EÚ, t. j. jeho príjmovú stránku, pre správne porozumenie podstate rozpočtu EÚ, jeho štruktúre vrátane reali-

⁹² Do roku 2018 podľa systému výpočtu ESA 95 platil údaj 1,23 % HND, avšak vzhľadom na posledné rozhodnutie Rady o systéme vlastných zdrojov a plánovaného prechodu na systém výpočtu podľa ESA 2010 platí v súčasnosti hodnota 1,20 % HND. Pozri bližšie oznámenie Komisie Rade a Európskemu parlamentu – *Technické úpravy finančného rámca na rok 2018 v súlade s vývojom HND (ESA 2010)* – článok 6 nariadenia Rady č. 1311/2013, ktorým sa ustanovuje viacročný finančný rámec na roky 2014 – 2020 a ktorým sa aktualizuje a nahrádza oznámenie COM(2017) 220 final.

zácie rozpočtových vzťahov v jeho rámci nemožno podceňovať ani výdavkovú časť rozpočtu EÚ a jej význam.

V súvislosti s výdavkovou stránkou rozpočtu EÚ je v prvom rade nevyhnutné správne ponímať základné pojmy, s ktorými sa pri realizácii rozpočtu pracuje. V rozpočte EÚ sú finančné prostriedky klasifikované na základe viacerých kritérií a je potrebné dôkladne rozlišovať:⁹³

1. **záväzky** alebo *viazané rozpočtové prostriedky* (Commitment appropriations – CA), ktoré pokrývajú celkové náklady na zákonné záväzky zahrnuté do rozpočtu v priebehu finančného roka;
2. **platby** alebo *platobné rozpočtové prostriedky* (Payment appropriations – PA), ktoré sú určené na splácanie zákonných záväzkov zahrnutých do rozpočtu v bežnom finančnom roku a/alebo v predchádzajúcich finančných rokoch;
3. **diferencované finančné prostriedky** (Differentiated appropriations), ktoré predstavujú prostriedky určené na čerpanie počas viacerých finančných rokov, teda rozpočtový záväzok na daný finančný rok sa nerovná čerpaniu (*ako príklad môžu poslúžiť prostriedky pre štrukturálne fondy, pri ktorých sa uplatňuje všeobecné pravidlo čerpania $n + 2$, t. j. čerpanie v danom roku a počas nasledujúcich dvoch rokov*);
4. **nediferencované finančné prostriedky** (Non-differentiated appropriations), ktoré predstavujú prostriedky určené na čerpanie v danom finančnom roku, teda ich čerpanie nie je rozložené na viacero rokov, ale čerpanie sa v tomto prípade rovná záväzku (*ide napr. o priame platby vo výdavkovej kapitole č. 1 Poľnohospodárstvo*);
5. **povinné výdavky** (Compulsory expenditure), ktoré reprezentujú výdavky, ktoré je rozpočtový orgán (Európsky parlament a Rada EÚ) povinný uviesť v rozpočte formou právneho záväzku na základe tých záväzkov, ktoré mu vyplývajú zo zmlúv alebo dokumentov prijatých na základe zmlúv, pričom konečné rozhodnutie o nich je v kompetencii Rady (*povinné výdavky tvoria štandardne približne 40 % záväzkov rozpočtu EÚ a ich príkladom sú priame platby poľnohospodárom*);

⁹³ BELIČKOVÁ, K. et al. *Rozpočtová teória, politika a prax*. Bratislava: Iura Edition, 2010, s. 163 – 164; KÖNIG, P. et al. *Rozpočet a politiky Evropské unie: příležitost pro změnu*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 15; KOZOVSKÝ, D. *Teória a prax rozpočtovej politiky (vybrané otázky a problémy)*. Sládkovičovo: Vysoká škola v Sládkovičove, 2013, s. 174 – 175.

6. nepovinné výdavky (Non compulsory expenditure), ktoré predstavujú, sú všetky ostatné výdavky, ktoré nevyplývajú z právnych záväzkov, pričom konečné rozhodnutie o nich je v kompetencii Európskeho parlamentu (*medzi nepovinné výdavky patria napr. prostriedky určené na štrukturálne operácie, rozvoj vidieka či vnútorné politiky*).

S ohľadom na skutočnosť, že z rozpočtu EÚ sú financované rôznorodé oblasti (*ochrana vonkajších hraníc, podpora ľudských práv a pod.*) možno konštatovať, že rozpočet EÚ má charakter investičného rozpočtu. Výdavková časť rozpočtu EÚ podlieha dlhodobému plánovaniu na podklade viacročných finančných rámcov (VFR). Tieto VFR sú niekedy označované aj ako dlhodobé rozpočty EÚ. Dlhodobý rozpočet EÚ na roky 2021 až 2027 je kombinovaný s nástrojom NexGenerationEU, ktorý je dočasným plánom obnovy a tieto predstavujú spolu kapacitu až 2,18 bilióna EUR v bežných cenách. Oblasti financované z rozpočtu EÚ (výdavkové oblasti) boli v dlhodobom rozpočte EÚ na roky 2021 až 2027 rozdelené do siedmich výdavkových okruhov, ktoré vyjadrujú konkrétne oblasti politik EÚ financované z jej rozpočtu. Ide o tieto výdavkové oblasti:

Tabuľka 3

Pora-dové číslo	Výdavková kategória	Pridelené rozpočtové prostriedky (spolu z rozpočtu EÚ a nástroja NextGenerationEU v mld. EUR)
1.	Jednotný trh, inovácie a digitalizácia	161,0
2.	Súdržnosť, odolnosť a hodnoty	1203,2
3.	Prírodné zdroje a životné prostredie	419,9
4.	Migrácia a riadenie hraníc	25,7
5.	Bezpečnosť a obrana	14,9
6.	Susedstvo a svet	110,6
7.	Európska verejná správa	82,5

Zdroj: Európska komisia: Položky: Výdavkové kategórie [online]. Dostupné na: <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/headings_en?prefLang=sk&etrans=sk>.

2. KAPITOLA

SYSTÉM VLASTNÝCH ZDROJOV ROZPOČTU EÚ A MYŠLIENKA JEHO REFORMY

Možno konštatovať, že aktuálne uplatňovaný systém financovania rozpočtu EÚ fakticky funguje s tým, že dlhodobu zápasí s viacerými problémami teoretického, no aj aplikačného charakteru. V nadväznosti na vyčítané nedostatky sa množstvo vedeckých autorít, ale aj pracovných skupín poverených priamo inštitúciami EÚ, aktívne zaoberá možnosťami reformy systému vlastných zdrojov a spôsobu financovania rozpočtu EÚ. Nad otázkou reformy systému vlastných zdrojov je potrebné sa zamyslieť nielen z hľadiska akejsi „nutnosti“ reformy, ale najmä s ohľadom na to, ako by táto reforma prospela celej EÚ a jej členským štátom a aké by mala dosahy.

Myšlienka zmeny aktuálneho systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ nie je ničím novým. Diskusie na túto problematiku prebiehajú dlhé roky nielen na národnej úrovni, ale najmä na nadnárodnej úrovni.⁹⁴ S otázkou reformy systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ je úzko spojená citeľná potreba zmeny spôsobu financovania rozpočtu EÚ, pričom v tejto súvislosti sa poukazuje najmä na **zložitosť** súčasného systému a na rôzne **korrekcie a výnimky** ustanovené pre tie-ktoré členské štáty, s ktorými je spojená aj otázka spravodlivosti tohto systému ako celku.⁹⁵ Aktuálny systém financovania rozpočtu EÚ v niektorých aspektoch podľa viacerých odborníkov dokonca koliduje so znením **zakladajúcich zmlúv**, s ktorými sa dostáva do rozporu. Ďalším problematickým aspektom je aj **skutočná povaha jednotlivých vlastných zdrojov**. Jednotlivé kategórie vlastných zdrojov totiž s výnimkou tradičných vlastných zdrojov rozpočtu EÚ sú mnohokrát považované len za **povinné príspevky členských štátov**,⁹⁶ teda ich mnohí nepokladajú za skutočné vlastné zdroje EÚ. Uvedené konštatova-

⁹⁴ MONTI, M. Summary Statement of Mario Monti's Keynote Introduction. In: *EU Own Resources: Momentum for a Reform?* European Union Institute, 2016, pp. 2 – 3; DE FEO, A. EU Own Resources: Momentum for a Reform? In: *EU Own Resources: Momentum for a Reform?* European Union Institute, 2016, p. 63.

⁹⁵ LAFFAN, B. Own Resources: the Need for a Reform. In: *EU Own Resources: Momentum for a Reform?* European Union Institute, 2016, p. 8.

⁹⁶ Je dôležité poznamenať, že tento tretí a štvrtý zdroj financovania sú členské štáty povinné odvádzať pod hrozbou sankcií.

nie podporuje aj skutočnosť, že o výške týchto príjmov rozpočtu EÚ a ich štruktúre nerozhodujú autonómne inštitúcie EÚ, ale každé jedno rozhodnutie o vlastných zdrojoch musí byť schválené národnými parlamentmi, teda členskými štátmi. Napokon práve členské štáty v konečnom dôsledku držia kontrolu nad fiskálnou/daňovou politikou EÚ vo vzťahu k financovaniu rozpočtu EÚ.

Diskusie týkajúce sa reformy systému vlastných zdrojov sú okrem uvedeného zamerané aj na posúdenie potreby a najmä možnosti zavedenia originálneho daňového nástroja, ktorým by sa dosiahlo alebo aspoň priblížilo spravodlivé a účinné financovanie rozpočtu EÚ tak, aby bol tento systém v súlade so spoločnými politikami EÚ. Mnohokrát sa operuje aj s pojmami ako *európske dane* alebo *vlastné dane EÚ*, ktoré by mali nahradiť doterajší systém vlastných zdrojov. Často je problémom aj nesprávne ponímanie a zamieňanie týchto pojmov, ktoré sú neodmysliteľne späté s problematikou financovania rozpočtu EÚ. Používanie týchto pojmov bude v tejto kapitole štúdie podrobené komplexnému hodnoteniu o možnosti nazývať príspevky, resp. príjmy rozpočtu EÚ slovom *daň*, hoci aj v teoretickej rovine.

2.1 Vlastné zdroje rozpočtu EÚ vs. vlastné dane EÚ

Ak by sme sa pokúsili objasniť podstatu vlastných zdrojov rozpočtu EÚ uplatnením komparačnej metódy, túto možno komparovať s národnými rozpočtami členských štátov. V prvom rade je potrebné mať na zreteli, že hlavné zdroje príjmov národných rozpočtov jednotlivých členských štátov tvoria v zásade dane a poplatky ukladané týmito členskými štátmi fyzickým a právnickým osobám. Oprávnenie ukladať fyzickým a právnickým osobám tieto dane a poplatky je zároveň ponímané ako jeden zo znakov štátnej suverenity a zakotvené priamo v ústavných normách, t. j. normách najvyššej právnej sily jednotlivých štátov. Uvedené platí nielen pre členské štáty EÚ, ale je vlastné každému suverénnemu štátu bez ohľadu na jeho zapojenie do určitého integračného zoskupenia.

Ako sme už objasnili, EÚ nie je federáciou, konfederáciou ani inou klasickou formou štátoprávneho usporiadania. Preto je potrebné aj na problematiku vlastných zdrojov rozpočtu EÚ nazerať cez prizmu osobitnej povahy EÚ a túto ponímať komplexne a pri jej skúmaní brať do úvahy poznatky

teórie práva, ústavného práva, práva medzinárodného a práva EÚ, ako aj zistenia a výskumy autorov vedy o práve EÚ, ústavnoprávnej vedy, vedy o finančnom práve, daňovoprávnej vedy atď.

Povaha a forma usporiadania EÚ ako organizácie *sui generis* priamo predurčuje aj chápanie zmyslu vlastných zdrojov jej rozpočtu a možnej úvahy o tom, či v súčasnom systéme právnych vzťahov realizovaných na základe právnych noriem práva EÚ je možné, aby EÚ ukladala vlastné dane v takej forme, v akej ju ukladajú suverénne členské štáty EÚ.

2.1.1 Posúdenie limitov ukladania vlastných daní EÚ

EÚ môže konať len v rámci a v rozsahu, v akom na ňu boli zmluvami zo strany jej členských štátov prenesené právomoci.⁹⁷ Právomoci, ktoré členské štáty zmluvami na Úniu nepreniesli, zostávajú právomocami členských štátov.⁹⁸ Uvedené odráža zásadu prenesenia právomocí, ktorou sa spravuje vymedzenie právomocí Únie.⁹⁹ Vykonávanie na Úniu prenesených právomocí sa spravuje zásadou proporcionality, podľa ktorej obsah a forma činnosti Únie nesmie prekročiť rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľov zmlúv a v oblastiach spadajúcich do kategórie delených právomocí¹⁰⁰ a súčasne zásadou subsidiarity, v zmysle ktorej Únia môže konať len

⁹⁷ K regulácii v EÚ pozri aj BALDWIN, R., CAVE, M., LODGE, M. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice. Second edition*. New York: Oxford University Press, pp. 388 – 408.

⁹⁸ Pozri čl. 3 ods. 6, čl. 4 ods. 1 a čl. 5 ods. 2 Zmluvy o EÚ.

⁹⁹ Okrem výslovne, v príslušných ustanoveniach zmlúv, zverených právomocí EÚ disponuje v zmysle judikatúry Súdneho dvora aj implicitne zverenými právomocami (pozri napr. stanovisko Súdneho dvora vo veci sp. zn. 2/94). V zmysle ustanovenia čl. 352 Zmluvy o fungovaní EÚ Únia môže konať aj nad rámec výslovne alebo implicitne zverených právomocí, ak je to nevyhnutné na dosiahnutie cieľov zmlúv.

¹⁰⁰ Právomoci prenesené na Úniu Zmluva o fungovaní EÚ delí na viaceré druhy: (i) výlučné právomoci, (ii) delené právomoci, (iii) osobitné právomoci a (iv) podporné právomoci. V oblastiach výlučných právomocí len Únia môže vykonávať legislatívnu činnosť a prijímať právne záväzné akty, pričom členské štáty tak môžu urobiť len vtedy, ak ich na to splnomocní Únia alebo je to potrebné na vykonanie aktov Únie. V oblastiach delených právomocí Únia a členské štáty môžu vykonávať legislatívnu činnosť a prijímať právne záväzné akty, pričom členské štáty vykonávajú svoju právomoc v rozsahu, v akom Únia svoju právomoc nevykonala (t. j. neprijala právny akt, pozn. autorov) alebo sa rozhodla svoju právomoc prestať vykonávať (t. j. zrušila prijatý právny akt, pozn. autorov). V oblastiach spadajúcich do kategórie podporných právomocí Únia vykonáva len činnosti, ktorými podporuje, koordinuje alebo dopĺňa činnosť členských štátov. V oblastiach hospodárskej politiky, politiky zamestnanosti a spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej po-

v takom rozsahu a vtedy, ak ciele zamýšľané touto činnosťou nemôžu uspokojivo dosiahnuť členské štáty, či už na ústrednej úrovni, alebo na regionálnej a miestnej úrovni, ale z dôvodov rozsahu alebo účinkov navrhovanej činnosti ich možno lepšie dosiahnuť na úrovni Únie.¹⁰¹ Optikou tohto základného a ústavnoprávneho rámca vymedzenia právomocí Únie a vykonávania jej legislatívnej činnosti a prijímania právne záväzných aktov EÚ je potrebné nazerať aj na legislatívne možnosti EÚ ukladať vlastné dane. Pre správne pochopenie legislatívnych možností EÚ v oblasti financovania jej rozpočtu je nevyhnutná identifikácia základného ústavnoprávneho rámca vymedzenia a vykonávania jej právomocí.

Právny základ pre prijímanie rozhodnutí upravujúcich systém vlastných zdrojov Únie predstavuje článok 311 Zmluvy o fungovaní EÚ, ktorý je zo systematického hľadiska zaradený do *šiestej časti druhej hlavy* s názvom *Finančné ustanovenia, prvej kapitoly* s názvom *Vlastné zdroje Únie*. Podľa tohto ustanovenia prostriedky potrebné na dosiahnutie svojich cieľov a uskuutočňovanie svojich politík si má EÚ zabezpečiť sama. Jej rozpočet má byť plne financovaný z jej vlastných zdrojov bez toho, aby boli dotknuté iné príjmy. Rozhodnutie upravujúce systém vlastných zdrojov Únie, v rámci ktorého možno zaviesť nové kategórie vlastných zdrojov alebo zrušiť existujúce kategórie, prijíma Rada jednomyseľne na návrh Komisie¹⁰² a po porade s Európskym parlamentom. Pre nadobudnutie účinnosti rozhodnutia upravujúceho systém vlastných zdrojov sa vyžaduje jeho schválenie členskými štátmi v súlade s ich príslušnými ústavnými požiadavkami. Takto prijaté rozhodnutie môže ustanoviť, že prijatie vykonávacích opatrení pre systém vlastných zdrojov Únie ustanoví Rada v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom prostredníctvom nariadení a po udelení súhlasu Európskeho parlamentu. Keďže čl. 311 ods. 4 Zmluvy o fungovaní EÚ ne-

litiky spadajúcich do kategórie osobitných právomocí musí Únia pri prijímaní právnych aktov rešpektovať osobitné pravidlá a postupy, napr. zákaz prijímania právne záväzných aktov, ktoré by harmonizovali vnútroštátnu právnu úpravu (ak ide o oblasti hospodárskej politiky a politiky zamestnanosti), alebo zákaz prijatia legislatívneho aktu (ak ide o spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku). Pozri čl. 2 – 6 Zmluvy o fungovaní EÚ a čl. 24 ods. 1 Zmluvy o EÚ.

¹⁰¹ Pozri čl. 5 ods. 3 a 4 Zmluvy o EÚ.

¹⁰² Keďže článok 311 Zmluvy o fungovaní EÚ označuje uvedený postup ako mimoriadny legislatívny postup, uplatní sa všeobecná právomoc Komisie predkladať návrhy legislatívnych aktov obsiahnutá v čl. 17 ods. 2 Zmluvy o EÚ.

uvádza spôsob hlasovania v Rade, v zmysle čl. 16 ods. 3 Zmluvy o EÚ sa pri hlasovaní v Rade uplatní hlasovanie kvalifikovanou väčšinou.¹⁰³

Z analyzovanej právnej úpravy Zmluvy o fungovaní EÚ týkajúcej sa normotvornej činnosti Únie v oblasti jej vlastných zdrojov možno vyvodiť jednoznačné závery o jej limitoch a zároveň aj o limitoch financovania rozpočtu Únie. Nasledujúce skutočnosti nasvedčujú tomu, že možnosti ukladania vlastných úniových daní v záujme financovania rozpočtu Únie sú v súčasnosti značne obmedzené:

- **požiadavka zabezpečenia finančných prostriedkov Únie len v záujme dosiahnutia jej cieľov a uskutočňovania jej politik.** Význam uvedeného pravidla možno vidieť vo viacerých rovinách. V prvom rade ide o nastolenie základného rozsahu autonómie EÚ pri zabezpečovaní dostatočnej úrovne jej finančných prostriedkov. Je prejavom zásady prenesených právomocí, v zmysle ktorej Únia môže konať len v medziach právomocí, ktoré na ňu preniesli členské štáty v záujme dosiahnutia jej cieľov. V druhom rade vyjadruje právo EÚ tvoriť takúto finančnú základňu na účely financovania výdavkovej časti jej rozpočtu. Zároveň z nej možno vyvodiť *fiskálnu funkciu EÚ* (zhromažďovanie finančných prostriedkov, pozn. autorov) a bezpochyby aj jej *alokačnú funkciu* (využívanie zhromaždených finančných prostriedkov na plnenie jej cieľov a uskutočňovanie jej politik, pozn. autorov). Postup realizácie právomoci EÚ prijímať opatrenia týkajúce sa systému jej vlastných zdrojov však počíta s vyššou mierou zapojenia členských štátov (požiadavka jednomyselného prijatia rozhodnutia zo strany Rady, ktorá vzhľadom na svoje zloženie predstavuje inštitúciu Únie, ktorá reprezentuje záujmy členských štátov, či požiadavka schválenia predmetného rozhodnutia členskými štátmi v súlade s ich príslušnými ústavnými požiadavkami, alebo zverenie právomoci prijímať vykonávacie opatrenia pre systém vlastných zdrojov Únie Rade a nie Komisii). Dosiahnutie politickej vôle členských štátov pri prijímaní opatrení týkajúcich sa vlastných zdrojov Únie môže byť značne problematické, ak nie úplne nemožné.

¹⁰³ Podľa čl. 16 ods. 3 Zmluvy o EÚ sa Rada uznáša kvalifikovanou väčšinou s výnimkou prípadov, keď zmluvy ustanovujú inak.

– **požiadavka úplného financovania rozpočtu EÚ z jej vlastných zdrojov.** Táto požiadavka má viacero významových rovín a vyplývajú z nej viaceré maximy, a to:

- o vyjadrenie samostatnosti a úplnosti rozpočtu EÚ ako jedna zo základných požiadaviek pre vnímanie EÚ ako nezávislej supranacionálnej organizácie, ktorej činnosť a dosahovanie jej cieľov nie sú podmienené vonkajšími vplyvmi. Prípadná závislosť financovania činností a politík Únie od vôle iných subjektov je spôsobilá výrazne narušiť jej nezávislosť. Javí sa preto ako vhodné a nevyhnutné, aby rozpočet EÚ bol financovaný na základe systému vlastných úniových zdrojov prijatého na základe vopred stanovených pravidiel a aby príjmy z neho plynúce po ich obdržaní patrili priamo EÚ;
- o okrem toho, ako sa už spomínalo v prvej kapitole, právna povaha a podstata vlastných zdrojov EÚ je dlhodobá otázka a problémové aspekty chápania *vlastných zdrojov* pretrvávajú v EÚ desaťročia. Významové trhliny spôsobuje rôzny výklad pojmu vlastný zdroj. Malo by ísť o príjmy EÚ, ktorých vyjadrenie ako *vlastné* znamená, že ich ukladá a priamo vyberá samotná EÚ (analogicky pojmovo nadväzujúce na *dane alebo odvody* v ich pravom zmysle slova), alebo pod tento pojem možno zaradiť aj príjmy, ktoré sú naviazané na národné príspevky určené podľa rôznych kritérií a pravidiel, ktorých platba závisí od štatistického výpočtu takéhoto zdroja a od ich úhrady zo strany jednotlivých členských štátov? Je nevyhnutné uviesť, že obe výkladové roviny majú svoje zastúpenie v rámci súčasných kategórií vlastných zdrojov, pričom len tzv. *tradičný vlastný zdroj* (okrem iného najmä clo) je v teórii rozpočtového práva EÚ považovaný za vlastný zdroj, ktorý reprezentuje pôvodný úmysel prvotných členských štátov, ktoré stáli na počiatku európskej integrácie (clo je príjem, ktorého úhradu znášajú spoločnosti alebo jednotlivci, pričom výnosy z tradičných vlastných zdrojov sa priamo stávajú príjmom rozpočtu EÚ, aj keď sa ich výber uskutočňuje na vnútroštátnej úrovni). Právnu povahu národných príspevkov potom spĺňajú ostatné vlastné zdroje odlišné od tradičných vlastných zdrojov (ide konkrétne o vlastný zdroj založený na DPH, vlastný zdroj založený na HND a vlastný zdroj založený na hmotnosti nerecyklovaného odpadu z pla-

stových obalov). Takéto národné príspevky prehlbujú finančnú závislosť rozpočtu EÚ od príspevkov jej členských štátov, a tým do určitej miery narúšajú jej rozpočtovú nezávislosť (čo sa na druhej strane môže javiť aj ako úmysel členských štátov) a jej možnosti ukladania jej vlastných daní.

- **požiadavka uplatnenia mimoriadneho legislatívneho procesu ako prejav zachovania fiskálnej (daňovej) suverenity členských štátov.** Z hľadiska právnej úpravy otázky ustanovovania štruktúry systému vlastných zdrojov EÚ platí, že samotná Zmluva o fungovaní EÚ priamo neustanovuje takúto štruktúru. Obsahuje len právny základ a hmotnoprávne kritériá na jej prijatie. Postavenie inštitúcií EÚ v normotvornom procese prijímania opatrení upravujúcich systém vlastných úniových zdrojov je v súčasnosti značne oklieštené, ako sme už poukázali v predchádzajúcej časti tohto príspevku. V súčasnosti nastavený postup tvorby systému vlastných zdrojov Únie výrazným spôsobom oklieštuje normotvornú právomoc inštitúcií EÚ predovšetkým z dôvodu, že každé rozhodnutie Rady musí byť prijaté jednomyselne (a preto má každý zástupca členského štátu v Rade na ministerskej úrovni zachované právo veta) a z dôvodu, že pre nadobudnutie účinnosti takeého rozhodnutia sa vyžaduje jeho schválenie zo strany jednotlivých členských štátov v súlade s ich ústavnými požiadavkami. Za zmienku stojí aj skutočnosť, že prijímanie vykonávacích opatrení pre systém vlastných zdrojov Únie nie je zverené Komisii ako reprezentantke integračných, supranacionálnych záujmov, ale Rade reprezentujúcej záujmy členských štátov. Aj to je možné považovať za dôvod, prečo je možnosť vytvorenia a uplatňovania skutočných vlastných zdrojov Únie v súčasnosti značne obmedzená.¹⁰⁴ Z takto nastavenej úniovej právnej úpravy možno pomerne jednoznačne vyvodiť, že fiskálna (daňová) suverenita členských štátov ostáva zachovaná vo výraznej miere, čo na druhej strane zákonite obmedzuje finančnú nezávislosť a autonómnosť EÚ a jej možnosti ukladania jej vlastných daní.
- **požiadavka odlišného postupu pri prijímaní vykonávacích opatrení pre systém vlastných zdrojov Únie.** V pomyselnej hierarchii váhy

¹⁰⁴ Pozri SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., PALDUSOVÁ, H. a kol. *Lisabonská smlouva*. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 929.

postupov týkajúcich sa systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ majú inštitúcie EÚ zachované najväčšie právomoci (z hľadiska vnímania samostatného konania EÚ) práve pri prijímaní vykonávacích opatrení pre systém vlastných zdrojov rozpočtu EÚ. Jedným dychom však treba dodať, že na prijatie takýchto vykonávacích nariadení je nevyhnutný právny základ konštituovaný v tom-ktorom rozhodnutí o systéme vlastných zdrojov. Ďalšími odchýlkami od legislatívneho postupu uplatniteľného na prijímanie rozhodnutí Rady o systéme vlastných zdrojov EÚ sú, že Európsky parlament má v postupe týkajúcom sa prijímania vykonávacích nariadení výraznejšie postavenie (vyžaduje sa jeho súhlas s vykonávacím nariadením Rady) a že Rada o takomto vykonávacom nariadení rozhoduje kvalifikovanou väčšinou.

Okrem uvedených obmedzení možnosti Únie ukladať vlastné dane, plynúcich z pozitívno-právnej úniovej úpravy, obmedzenosť ukladania vlastných úniových daní v záujme financovania rozpočtu Únie je daná aj právno-teoretickými a historickými súvislosťami:

– ***právno-teoretické limity ukladania vlastných daní na úrovni EÚ.***

Daň je z právno-teoretického hľadiska peňažná platba (plnenie) nenávratného charakteru, ktoré je ukladané zákonom alebo na základe zákona na účely úhrady štátnych alebo iných verejných potrieb, a to spravidla vo vopred ustanovenej výške a lehote splatnosti, pričom je jednostranne ukladaná štátom alebo orgánom územnej samosprávy.¹⁰⁵ Daň je teda ukladaná priamo fyzickým alebo právnickým osobám výlučne národnými parlamentmi. Uvedené nemožno za súčasného znenia primárneho práva aplikovať na úrovni EÚ. Aby mohli byť dane ukladané EÚ bez participácie členských štátov, muselo by dôjsť k reforme zmlúv, na ktorých je EÚ založená. V prvom rade by prostredníctvom nich členské štáty museli preniesť časť svojej fiskálnej/daňovej suverenity na EÚ a zároveň v nich vymedziť hmotnoprávne a procesnoprávne požiadavky ukladania vlastných úniových daní, a to konkrétne určiť oblasť zdaňovania a daň, ktorú by mala stanovovať výlučne EÚ.

– ***historické súvislosti vývoja systému vlastných zdrojov.*** Po zohľadnení záverov autorov uvedených v prvej kapitole je nevyhnutné uviesť,

¹⁰⁵ Pozri BABČÁK, V. *Dane a daňové právo na Slovensku*. Ružomberok: EPOS, 2022 s. 19.

že aspekt dynamickosti a aspekt revolučnosti vývoja EÚ možno skôr priradiť jej organizačnému (inštitucionálnemu) vývoju ako vývoju otázok financovania rozpočtu EÚ. V podstate od počiatkov vývoja systému vlastných zdrojov EÚ, resp. ES, otvorenou a nedoriešenou ostala otázka riadneho vymedzenia vlastných zdrojov rozpočtu EÚ, ktorá je spôsobilá vyvolávať nesúlad medzi skutočným stavom kategorizácie vlastných zdrojov rozpočtu EÚ a úmyslom a cieľmi zkladajúcich zmlúv. Okrem toho existuje vo vnútri systému vlastných zdrojov dualita vnímania vlastných zdrojov (*tradičné vlastné zdroje* vs. *ostatné vlastné zdroje*). Nič zároveň nenásvedčuje tomu, že by sa postavenie inštitúcií EÚ v procese prijímania systému vlastných úniových zdrojov (najmä Európskeho parlamentu a Komisie) malo výrazným spôsobom v budúcnosti posilniť. Preto možno aj po zohľadnení historických súvislostí vývoja systému vlastných zdrojov uzavrieť, že súčasné možnosti ukladania vlastných daní EÚ sú značne neoklieštené.

Po zohľadnení záverov uvedených v druhej kapitole tohto príspevku je možné pomerne jednoznačne určiť, na príklade ústavnoprávnej úpravy Slovenskej republiky, vnútroštátne ústavnoprávne limity ukladania vlastných úniových daní, ktoré sú dané nasledujúcimi skutočnosťami:

- **Zachovanie daňovej suverenity na úrovni členských štátov.** Členské štáty EÚ vrátane Slovenskej republiky si v zásade v neobmedzenej miere zachovali svoju daňovú suverenitu (v jej chápaní ako možnosti a právomoci rozhodovať o ukladaní daní v záujme financovania rozpočtu Slovenskej republiky). Uvedený záver nevyvracia ani skutočnosť, že v určitých oblastiach zdaňovania (napríklad daň z pridanej hodnoty) je zdaňovanie v záujme zabezpečenia riadneho fungovania vnútorného trhu EÚ¹⁰⁶ ovplyvnené právnymi aktmi prijatými inštitúciami Únie (napr. smernicou Rady č. 2006/112/ES o spoloč-

¹⁰⁶ Podľa čl. 113 Zmluvy o fungovaní EÚ Rada jednomyselne v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom po porade s Európskym parlamentom a Hospodárskym a sociálnym výborom prijíma pravidlá na zosúladovanie právnych predpisov týkajúcich sa dane z obratu, spotrebných daní a iných foriem nepriameho zdaňovania, aby sa tým zabezpečilo vytvorenie a fungovanie vnútorného trhu a zabránilo narušovaniu hospodárskej súťaže.

nom systéme dane z pridanej hodnoty¹⁰⁷). Z hľadiska posúdenia miery zachovania daňovej suverenity členských štátov v kontexte nachádzania limitov ukladania vlastných daní EÚ sa javí ako podstatná tá skutočnosť, že hoci je ukladanie spomenutých daní (napr. dane z pridanej hodnoty) ovplyvnené a v širších rámcoch regulované úniouými právnymi aktmi, samotný výber dane je príjmom toho-ktorého členského štátu a jeho ustanovenie v jednotlivých členských štátoch je vo výlučnej právomoci ich zákonodarných orgánov (parlamentov).

- **Ústavnoprávne limity ukladania vlastných úniových daní na príklade Slovenskej republiky.** V tomto rámci autori príspevku poukazujú najmä na ustanovenie čl. 7 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky,¹⁰⁸ v zmysle ktorého môže Slovenská republika preniesť výkon časti svojich práv na EÚ len medzinárodnou zmluvou, ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom alebo na základe takej zmluvy. V zmysle čl. 59 Ústavy Slovenskej republiky dane a poplatky môžu byť len štátne a miestne a možno ich ukladať len zákonom alebo na základe zákona.

Ústava Slovenskej republiky v označených článkoch vo svojej podstate bráni tomu, aby na úrovni EÚ za súčasného právneho stavu bolo možné ukladať vlastné dane EÚ. Normotvornú právomoc v oblasti ukladania a výberu daní má Slovenská republika zachovanú. Táto právomoc doposiaľ nebola medzinárodnou zmluvou alebo na základe medzinárodnej zmluvy prenesená na EÚ. Zároveň platí, že dane (a poplatky), ktoré môžu byť štátne alebo miestne, sú v zmysle Ústavy Slovenskej republiky ukladane len zákonom alebo na základe zákona. Ústava Slovenskej republiky teda nepredpokladá ukladanie a vyberanie daní na základe úniovej právnej úpravy.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Smernica Rady 2006/112/ES z 28. novembra 2006 o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty. Ú. v. EÚ L 347, 11.12.2006, s. 1 – 118 (ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, SK, SL, FI, SV).

¹⁰⁸ Ústava Slovenskej republiky z 1. septembra 1992 publikovaná v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 460/1992 Zb. v znení neskorších zmien a doplnení.

¹⁰⁹ Pozri bližšie POPOVIČ, A., BENKO, R. Limity ukladania vlastných daní EÚ. In: *Stav a perspektívy verejných financií v EÚ. Recenzovaný zborník vedeckých prác*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2022, s. 83 – 98.

2.1.2 Argumentácia do kruhu inštitúciami EÚ ako možná hrozba v kontexte financovania rozpočtu EÚ

V súvislosti s problematikou vlastných zdrojov rozpočtu EÚ a možnosťou ukladania vlastných daní na úrovni EÚ poukazujeme na spornú situáciu z minulosti, ktorá v podstate vznikla v dôsledku rozporuplného výkladu práva EÚ Súdny dvorom EÚ. Ten pôvodne odôvodňoval existenciu princípu prednosti zvláštnou povahou práva EÚ, pričom následne pristúpil k opačnej argumentačnej línii a zvláštnu povahu práva EÚ okrem iného odvodzuje z princípu jeho prednosti.¹¹⁰

V prenesenom význame možno upriamiť pozornosť na hrozbu vzniku takéhoto výkladu inštitúciami EÚ aj v prípade vlastných daní EÚ. Možno sa zamyslieť nad otázkou, či by nehrozila obdobná situácia aj po zavedení vlastných daní EÚ. Ak by totiž mala EÚ právomoc ukladať vlastné dane, mohlo by to podporiť myšlienku konfederalizácie EÚ. Zamyslenie sa nad touto hrozbou má význam vtedy, ak by sa členské štáty odhodlali k tomu, že sa vzdajú časti svojich fiskálnych/daňových právomocí vyslovene na účely spravodlivejšieho, efektívnejšieho, transparentnejšieho a jednoduchšieho financovania rozpočtu EÚ s vyššou európskou pridanou hodnotou a nie s cieľom dotvárať konečný cieľ integrácie EÚ spočívajúci vo vzniku Európskej federácie. Na dôvažok možno pripomenúť skutočnosť, že aj samotná Európska komisia, značne aktívna v presadzovaní a prezentovaní potenciálnych vlastných zdrojov, eventuálne aj posudzovaných vlastných daní, zakladá ďalšiu integráciu systému vlastných zdrojov najmä na zefektívnení a zjednodušení súčasného systému financovania rozpočtu EÚ a nie s cieľom vzniku Európskej federácie. V naznačenom prípade a za predpokladu, ak by EÚ nakoniec mala právomoc ukladať vlastné dane, mohla by vzniknúť situácia, že do momentu nadobudnutia tejto právomoci by inštitúcie EÚ navonok argumentovali potrebou hlbšej integrácie z dôvodu zefektívnenia ďalšieho financovania rozpočtu EÚ a po nadobudnutí právomoci ukladať dane by podmieňovali ďalšiu integráciu možnosťou ukladať vlastné dane.

Hoci sa zdá byť táto úvaha dosť vzdialená možnej budúcej realite, k otázke štátnej suverenity členských štátov EÚ a jej okliešťovania je potrebné

¹¹⁰ DE WITTE, B. *Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order*. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 208.

pristupovať citlivo, zohľadňujúc všetky možnosti predpokladaného vývoja. V nadväznosti na opísanú argumentáciu do kruhu v kontexte financovania rozpočtu EÚ tak možno formulovať požiadavku, aby sa materiálna podstata vlastných zdrojov nevykladala svojvoľne a aby sa v budúcnosti brali do úvahy všetky relevantné teoreticko-právne definície pojmov ako vlastný zdroj, národný príspevok, daň, odvod a poplatok, a to všetko v záujme uvedomenia si podstatných dôsledkov ďalšieho smerovania systému vlastných zdrojov a financovania rozpočtu EÚ.

2.2 Odôvodnenosť reformy systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ

Pri hodnotení otázky ďalšieho smerovania rozpočtu EÚ je nevyhnutné zohľadniť aktuálne nastavený systém vlastných zdrojov EÚ a jeho podstatu v kontexte znenia zakladajúcich zmlúv, potrebu a dôsledky reformy systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ a v konečnom dôsledku smer, akým sa vydá Európska únia a jej členské štáty, pričom rozhodujúcu úlohu bude zohrávať skutočnosť, akým scenárom ďalšieho vývoja udalostí naznačených Bielou knihou o budúcnosti Európy sa tieto členské štáty rozhodnú riadiť.

Otázka zásadnej reformy systému vlastných zdrojov je diskutovaná v podstate od 80. rokov 20. storočia, keď sa členské štáty dohodli financovať rozpočet EÚ prostredníctvom vlastného zdroja založeného na DPH a vlastného zdroja založeného na HNP (HND). Ako vyplýva z historického exkurzu s ohľadom na vývoj systému vlastných zdrojov, tento bol predmetom mnohých reformných návrhov, ktoré však nepriniesli žiadne výraznejšie zmeny týkajúce sa samotnej podstaty vlastných zdrojov a ich súladu s povahou EÚ a jej politik.

Napríklad pri prerokovávaní viacročného finančného rámca na obdobie rokov 2014 až 2020 sa vzájomný a jednotný konsenzus dosiahol s veľmi veľkými ťažkosťami. Najvýznamnejšie a najnáročnejšie rokovania sa dotýkali problematiky celkového objemu rozpočtu EÚ, štruktúry jeho výdavkov a pokračovania korekčných mechanizmov vo vzťahu k členským štátom, ktoré sú aj v súčasnosti čistými platcami. Preto sa opätovne ozývali pri rokovaniach názory, že súčasný systém vlastných zdrojov je nutné reformovať tak, aby bol rozpočet EÚ financovaný prostredníctvom vlastných daní Európskej únie. Pri prijímaní viacročného finančného rámca na obdobie ro-

kov 2021 až 2027 bola bezprecedentnou situácia súvisiaca s COVID-19, na čo nadväzovali viaceré ustanovenia a výnimočné opatrenia, z ktorých bol a je dominantným nástroj obnovy s názvom NextGenerationEU (NGEU) v hodnote 750 miliárd EUR (v cenách roku 2018) z toho 500 miliárd EUR vo forme grantov a 250 miliárd EUR vo forme úverov.¹¹¹

Treba si uvedomiť, že inštitúcie EÚ nemajú právo ukladať, vyberať a ani zvyšovať alebo znižovať dane a ani národné príspevky na financovanie svojich vlastných úloh. Fiskálna suverenita a aj daňová suverenita je vlastná každému členskému štátu EÚ, pričom ňou disponujú na národnej, resp. regionálnej a miestnej úrovni. Veľmi malá časť daňových príjmov sa presúva z národnej úrovne (rozpočtov členských štátov) na úroveň EÚ (rozpočet EÚ) prostredníctvom vlastného zdroja založeného na DPH.

Vzhľadom na znenie článku 311 ZFEÚ možno argumentovať, že súčasný systém financovania prostredníctvom vlastných zdrojov nie je v súlade s „duchom“ zmluvy, a to sa týka predovšetkým vlastného zdroja založeného na DPH a na HND, no aj systému vlastných zdrojov, pretože ten by mal vykazovať znaky jednoduchosti, transparentnosti a rovnosti.

V tomto zmysle možno konštatovať, že už pri samotnej podstate súčasných vlastných zdrojov vznikajú rozpory so zakladajúcimi zmluvami (vo veľkej miere s článkom 311 ZFEÚ) a nimi predpokladaným stavom. Sme toho názoru, že uvedeným nesúlantom s „duchom“ zmlúv je daná opodstatnenosť reformy a tento systém je čím ďalej tým viac potrebné približovať k podstate zmlúv. Vzhľadom na charakter, podstatu a povahu jednotlivých vlastných zdrojov (najmä vlastného zdroja založeného na DPH a HND) možno poukázať na najzávažnejšie problémy, ktoré spôsobujú rozpor s „duchom“ a cieľom zakladajúcich zmlúv v časti plánovanej podstaty systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ a na základe ktorých možno podporiť myšlienku reformy súčasného systému vlastných zdrojov (ako jej hmotnoprávnej úpravy, tak aj procesnoprávnej úpravy):

1. Súčasný systém vlastných zdrojov je príliš zložitý a netransparentný. Tieto problémy spôsobuje najmä systém vnútroštátnych korekcií a rôznych zliav využívaných pri výpočte jednotlivých národných príspevkov členských štátov do rozpočtu EÚ (donedávna tvoril osobitnú kapitolu korekčný mechanizmus vytvorený v prospech Veľkej

¹¹¹ Pozri bližšie ŠTRKOLEC, M., POPOVIČ, A. Financing the Green Economy in the context of Slovakia's Recovery and Resilience Plan. In: *Economy in the synergy of economic, financial and environmental law*. Varšava: C. H. Beck, 2022, s. 129 – 138.

Británie¹¹²). Jeho zložitost a netransparentnosť podporuje aj samotná podstata vlastných zdrojov založených na DPH a HND, ktoré možno pokladať skôr za štatistické príspevky než skutočné vlastné zdroje rozpočtu EÚ.

2. Ďalší problém predstavuje skutočnosť, že súčasné vlastné zdroje rozpočtu EÚ nie sú z veľkej časti *pravé* (ich podstata nekorešponduje s plánovanou podstatou ustanovenou právom EÚ), ale sú *de facto* len národnými príspevkami. V prípade vlastných zdrojov založených na DPH a HND vyvoláva rozpornosť aj to, že nie sú priamo príjmom rozpočtu EÚ, ale najprv tvoria príjmy rozpočtov členských štátov EÚ a až následne sa aplikovaním výpočtového procesu určitá suma finančných prostriedkov účtuje v prospech rozpočtu EÚ. Klesajúce príjmy rozpočtu EÚ získané z tradičných vlastných zdrojov a stúpajúca tendencia príjmov z vlastného zdroja založeného na HND len prehľbuje tento problém. V posledných rokoch je rozpočet EÚ financovaný z veľkej časti (okolo 80 %) z vlastných zdrojov založených na DPH a HND. Zložitost ich výpočtu, uplatňovanie zliav a korekcií členskými štátmi a rozpor ich podstaty s podstatou *skutočných* vlastných zdrojov len podnecuje debatu medzi čistými platcami a čistými príjemcami o komplikovanosti, netransparentnosti a nerovnosti rozpočtovej problematiky na úrovni EÚ. Na tomto základe teda možno skonštatovať, že reforma súčasného systému vlastných zdrojov sa javí ako opodstatnená.
3. Väčšina rozpočtových príjmov je len štatistická (vypočítavaná vo pred stanovenými pravidlami na základe výsledkov hospodárenia), pričom neodráža žiadnu politiku EÚ, prostredníctvom ktorej by sa naplnila požiadavka osobitnej pridanej hodnoty. Správnou reformou

¹¹² Samotná Európska komisia vo svojom oznámení uvádza, že odchod Veľkej Británie bude príležitosťou na radikálne zjednodušenie príjmovej strany rozpočtu. V dôsledku korekcie, ktorá bola v minulosti zavedená pre Veľkú Britániu, ako aj korekcií zavedených pre iné členské štáty, ktoré prispievali na financovanie korekcie pre Veľkú Britániu, bola príjmová strana rozpočtu zložitejšia a menej transparentná. V tomto rámci majú podľa Európskej komisie členské štáty dobrý dôvod na odstránenie všetkých takýchto korekcií v rámci spravodlivého a vyváženého rozpočtového balíka. Pozri bližšie *oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade a Rade – Nový, moderný viacročný finančný rámec, ktorý Európskej únii umožní efektívne naplňovať priority po roku 2020: Príspevok Európskej komisie k neformálnemu stretnutiu lídrov 23. februára 2018*. COM(2018) 98 final.

systému vlastných zdrojov EÚ by sa naplnila požiadavka zabezpečenia dostatočných zdrojov rozpočtu EÚ a zamerania sa na politiky EÚ, ktoré sú bližšie k občanom EÚ. V rámci politik EÚ by sa bolo možné zamerať na poskytovanie európskych verejných statkov na ciele s vyššou európskou pridanou hodnotou. Týka sa to najmä oblastí ako rozvoj jednotného vnútorného trhu, udržateľnosť finančných trhov, ochrana životného prostredia, ochrana klímy a pod.¹¹³

4. Nežiaduce situácie vznikajú aj pri posudzovaní procesnoprávnej rozpočtovej úpravy jednotlivých členských štátov a ich súlad s právom EÚ. Rozdielnosť rozpočtovoprávnych predpisov na národnej úrovni sa negatívne prejavuje pri každoročnom zostavovaní rozpočtu EÚ, pričom problém predstavujú aj oneskorené platby jednotlivých členských štátov do rozpočtu EÚ z dôvodu národných fiskálnych deficitov a to spôsobuje neplnenie stanoveného viacročného finančného rámca. Podstata týchto problémov pramení v nedostatočnej koordinácii rozpočtovoprávnych postupov na národnej úrovni a na úrovni EÚ.
5. Od počiatkov európskej integrácie do súčasnosti takmer všetky snahy o výraznejšiu reformu systému vlastných zdrojov narazili na priam neprekonateľnú prekážku, ktorú predstavuje jednomyselnosť rozhodovania Rady v otázkach systému vlastných zdrojov a následný schvaľovací proces národných parlamentov všetkých členských štátov EÚ. Súčasný rozhodovací proces teda z veľkej časti znemožňuje výraznejšie reformovať systém vlastných zdrojov a ak sa právna úprava tohto rozhodovacieho procesu výraznejšie nezmení, ťažko možno očakávať, že bude systém vlastných zdrojov podstatnejšie reformovaný. Tento problém takisto prehĺbuje aj neochota členských štátov diskutovať o tejto problematike na národnej úrovni v národných parlamentoch, ktoré rozhodujú o odovzdávaní ďalších právomocí na úroveň EÚ a o obmedzovaní svojej vlastnej suverenity.
6. S odovzdávaním ďalších právomocí na úroveň EÚ a obmedzovaním suverenity jej členských štátov úzko súvisí problematika pokračujúcej federalizácie EÚ,¹¹⁴ ktorá predstavuje brzdu pri presadzovaní

¹¹³ CONSTANZE, A., RÖHLIG, K. *Green Taxes as a Means of Financing the EU Budget: Policy Options*. Brussels: European Parliament, 2016, p. 22.

¹¹⁴ K tomu pozri aj ECCLESTON, R., KREVER, Ro., KREVER, Ri. Fiscal federalism in the twenty-first century. In: *The Future of Federalism: Intergovernmental Financial Relations in an Age of Austerity*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, pp. 15 – 48.

zmien najmä v prípade zdržanlivejších a opatrnejších členských štátov. Je nepochybné, že prenesením hoci aj časti fiskálnej/daňovej suverenity členských štátov EÚ na úroveň EÚ sa Únia dostane bližšie k vytvoreniu federácie, pričom po jej vzniku by v ideálnom prípade mala EÚ právomoc ukladať a vyberať dane, rozhodnutia s ohľadom na systém vlastných zdrojov (v tomto prípade vlastných daní) by sa prijímali kvalifikovanou väčšinou a Európsky parlament by rozhodoval nielen o štruktúre príjmov, ale aj výdavkov rozpočtu EÚ. Nemožno však odôvodniť opodstatnenosť reformy vlastných zdrojov len na vidine vytvorenia Európskej federácie, táto myšlienka by totiž mohla byť v konečnom dôsledku kontraproduktívna. Je potrebné si uvedomiť, že reformovať súčasný systém vlastných zdrojov možno len v kooperácii s ďalšími vedúcimi ideami, ako napríklad dosiahnutie rozpočtovej účinnosti, ekonomickej výnosnosti a výhodnosti, väčšej politickej integrácie a podpory od občanov.¹¹⁵

Nebolo by objektívne správne uvádzať len dôvody, ktoré svedčia v prospech realizácie reformy, jej odôvodnenosti a nevyhnutnosti. Jeden z názorových prúdov totiž zastáva názor, že súčasný systém financovania rozpočtu EÚ vlastnými zdrojmi je dostatočný, pričom svoju argumentáciu odôvodňuje po prvé tým, že členské štáty prispievajú do rozpočtu EÚ v súlade s ich hospodárskou situáciou a stavom ekonomiky, čím je naplnená zásada spravodlivosti, a po druhé tým, že členské štáty majú vytvorenú potrebnú administratívnu štruktúru výberu a spracovania vlastných zdrojov rozpočtu EÚ, ktorou v súčasnosti nedisponuje žiadna inštitúcia EÚ.¹¹⁶

2.3 Cieľ a podmienky reformy systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ

Bez ďalších pochybností možno konštatovať, že ak bude reforma systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ realizovaná, je nevyhnutné vopred stano-

¹¹⁵ Prvá hodnotiaca správa skupiny na vysokej úrovni pre vlastné zdroje (High Level Group on Own Resource – HLGOR), 2014, s. 36 – 37.

¹¹⁶ Pozri bližšie CAESAR, R. An EU Tax? – Not a Good Idea. *Intereconomics: Review of European Economic Policy*. 2001, vol. 36, no. 5, pp. 231 – 233; DE FEO, A. EU Own Resource: Momentum for a Reform? In: DE FEO, A., LAFFAN, B. *EU Own Resources: Momentum for a Reform?* European Union Institute, 2016, p. 61.

viť pravidlá a podmienky. Týmto možno v čo najväčšom rozsahu eliminovať kritické situácie pri rokovaní o tejto otázke a len prostredníctvom nich bude možné v konečnom dôsledku prípadné spory prekonať.

Pred vymedzením cieľov a podmienok reformy systému vlastných zdrojov je nutné poukázať na špecifiká inštitucionálneho rámca EÚ, ktoré formujú rozpočet EÚ do jeho súčasnej podoby. Súčasná podoba rozpočtu EÚ je jedinečná a značne odlišná od rozpočtov na národnej, regionálnej a miestnej úrovni. Uvedené odvodzujeme z nasledujúcich špecifik:

1. Pri realizácii rozpočtu EÚ sa uplatňuje dvojnásobné obmedzenie jeho výdavkovej časti. Prvé obmedzenie spočíva v stanovení maximálneho stropu vlastných zdrojov. Druhé obmedzenie predstavuje určenie každoročného maximálneho stropu platieb v rámci sedemročného finančného rámca. Tieto obmedzenia musia byť za každých okolností dodržané.
2. Ďalším špecifikom rozpočtu EÚ je to, že sa zostavuje ako vyrovnaný rozpočet. Rozpočet EÚ totiž nemožno financovať z pôžičiek a nesmie byť deficitný.
3. Rozhodnutie o systéme vlastných zdrojov, ktorým sa stanovuje maximálny strop príjmov získaných týmito vlastnými zdrojmi a ktorým sa určujú rôzne typy vlastných zdrojov, prijímajú jednomyselne členské štáty EÚ a zároveň musí byť ratifikované národnými parlamentmi.
4. Príjmová časť rozpočtu EÚ pozostáva zo štyroch vlastných zdrojov, a to tradičných vlastných zdrojov, vlastného zdroja založeného na DPH, vlastného zdroja založeného na HND a vlastného zdroja založeného na hmotnosti nerecyklovaného odpadu z plastových obalov vzniknutého v každom členskom štáte. Vlastným zdrojom založeným na HND sa financujú viac ako dve tretiny rozpočtu EÚ a zároveň vystupuje v pozícii zostatkového zdroja – vypočítava sa až po výpočte ostatných vlastných zdrojov, a to tak, aby bola zabezpečená vyvnanosť rozpočtu EÚ.
5. Členské štáty si ponechali takmer v maximálnej miere fiskálnu suverenitu a daňovú suverenitu, čo okrem iného znamená, že majú právo ukladať a vyberať dane a zostavovať vlastnú daňovú sústavu.
6. Určité špecifikum sa týka aj rozhodovacích právomocí Európskeho parlamentu pri rozhodovaní o jednotlivých otázkach týkajúcich sa rozpočtu EÚ, ktoré vykazujú značne „asymetrické“ črty. Pri rozho-

dovaní o systéme vlastných zdrojov má Európsky parlament iba poradnú funkciu, no pri rozhodovaní o prijatí viacročného finančného rámca nemožno rozhodnúť bez jeho súhlasu a dokonca o ročnom rozpočte spolurozhoduje s Radou EÚ.¹¹⁷

V nadväznosti na doposiaľ uvedené skutočnosti a inštitucionálne špecifiká EÚ v oblasti financovania jej rozpočtu možno konštatovať, že prípadná výrazná reforma systému vlastných zdrojov je v konečnom dôsledku závislá a podmienená rozhodnutím členských štátov. Na rozhodnutí členských štátov je aj skutočnosť, ako chcú v rámci ďalšieho smerovania Európy pokračovať a ktorý scenár načrtnutý v Bielej knihe o budúcnosti Európy chcú dosiahnuť. Ťažko totiž predpokladať nielen politickú vôľu, ale aj vôľu občanov EÚ na reformu systému vlastných zdrojov, ak sa členské štáty rozhodnú pokračovať v súčasnom smerovaní (teda neobmedzovať ďalšiu svoju suverenitu), prípadne ak sa dokonca rozhodnú oklieštiť právomoci EÚ.

Po uvedení do problematiky systému vlastných zdrojov je možné upriamiť pozornosť na predpokladané pravidlá, ktoré budú musieť byť jasne stanovené, resp. na podmienky, ktoré budú musieť byť splnené pred začatím reformovania systému vlastných zdrojov a dodržiavané počas celého reformného procesu, aby sa dosiahol vopred presne stanovený cieľ.

2.3.1 Stanovenie konečného cieľa reformy systému vlastných zdrojov

V kontexte stanovenia konečného cieľa reformy systému vlastných zdrojov a historických aspektov systému vlastných zdrojov je možné konštatovať, že mierna úprava tohto systému počas celého obdobia existencie Európskej únie (Európskych spoločenstiev) v konečnom dôsledku nikdy nevedla k odstráneniu nejednoznačnosti, netransparentnosti a nerovnosti v rozpočtovej oblasti. V prevažnej miere sa v priebehu vývoja upravovali „len“ spôsoby výpočtu, povaha korekcií a výšky zliav pre členské štáty, pričom podstata vlastných zdrojov ostala zachovaná. Podstata systému vlastných zdrojov tak ostáva nemenná už dlhé desaťročia napriek tomu, že bola mnohokrát predmetom rokovaní, ktoré neboli ukončené v prospech reformných tendencií.

¹¹⁷ MONTI, M. et al. *Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*. December 2016, p. 16.

Európska komisia už vo svojom návrhu rozhodnutia o systéme vlastných zdrojov¹¹⁸ pred prijatím viacročného finančného rámca na obdobie rokov 2014 až 2020 navrhovala viaceré reformy súčasného systému vlastných zdrojov. Obdobne aj pri prijímaní rozhodnutia o systéme vlastných zdrojov v rámci viacročného finančného rámca na obdobie rokov 2021 až 2027 bola deklarovaná potreba pracovať na reforme systému vlastných zdrojov. Európsky parlament takisto už dlhšiu dobu požaduje podstatnú reformu vlastných zdrojov, a to najmä pokiaľ ide o prehodnotenie súčasného financovania rozpočtu EÚ na základe vlastného zdroja založeného na DPH a zavedenie vlastných daní EÚ. O tomto však Rada Európskej únie odmietla a odmieta rokovať.

Reforma systému vlastných zdrojov je v základnej rovine odôvodňovaná tým, že sa ňou má dosiahnuť zosúladenie finančných nástrojov EÚ s jej politickými prioritami, podpora cieľov a politik EÚ, zníženie národných príspevkov členských štátov založených na HND a zdôrnenie úlohy a významu všeobecného rozpočtu EÚ.

V tomto bode sa teda nastoľuje otázka, aký konečný cieľ môžu členské štáty dosiahnuť reformovaním systému vlastných zdrojov. V súvislosti s jej zodpovedaním možno poukázať na tieto alternatívy:

1. Členské štáty sa zhodnú na udržaní súčasného systému vlastných zdrojov a uprednostnia jeho zachovanie pred neistotou zavádzania spočiatku zložitej, ale v budúcnosti možno prínosnej reformy vlastných zdrojov. V tomto prípade treba poukázať aj na skutočnosť, že vystúpenie Veľkej Británie z EÚ odstránilo mnoho nedostatkov systému vlastných zdrojov spočívajúcich v korekčnom mechanizme, ktorý bol prijatý najmä na účely financovania zľavy pre Veľkú Britániu. V budúcnosti však členské štáty zachovávajú starý systém financovania rozpočtu EÚ so všetkými pozitívami aj negatívami z toho plynúcimi.¹¹⁹
2. Členské štáty pripustia, že reforma systému vlastných zdrojov je aj napriek vystúpeniu Veľkej Británie z EÚ a vzhľadom na nedostatky

¹¹⁸ *Návrh Rozhodnutia Rady o systéme vlastných zdrojov Európskej únie (ES, EURATOM) z 29. júna 2011. KOM(2011) 510 v konečnom znení.*

¹¹⁹ O EÚ po brexite pozri aj ŠMEJKAL, V. a kol. *Evropská unie po brexitu – Právně-institucionální budoucnost evropské integrace*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 240 s.; FABB-RINI, F. *Brexit and the Future of the European Union: the case for constitutional reforms*. New York: Oxford University Press, 2020. 146 p.

súčasných korekcií, rôznych zliav a zložitých výpočtov nevyhnutná, avšak nebudú chcieť nahrádzať v súčasnosti ustanovené typy vlastných zdrojov novými typmi. Reforma by sa vzhľadom na funkcionálnosť tradičných vlastných zdrojov a ich súlad s právom EÚ (hoci s klesajúcou tendenciou výnosnosti) týkala najmä vlastných zdrojov založených na DPH a HND. V praxi by táto reforma mohla priniesť aj odstránenie vlastného zdroja založeného na DPH, ktorý v súčasnosti stráca význam z dôvodu znižujúcej sa dostatočnosti a komplikovanosti a v tomto prípade by bol rozpočet financovaný takmer výlučne z vlastného zdroja založeného na HND.¹²⁰ Tento cieľ však neprinesie odstránenie významnejších nedostatkov súčasného systému financovania rozpočtu EÚ a v konečnom dôsledku budú tieto problémy aj naďalej pretrvávať.

3. Členské štáty nebudú po oboznámení sa s návrhmi inštitúcií EÚ súhlasiť s úplným (resp. so žiadnym) zachovaním súčasného systému financovania rozpočtu EÚ, uznajú potrebu jeho rozsiahlej reformy a započnú dlhodobý proces rokovaní o tom, ako by mal budúci systém vlastných zdrojov vyzeráť a ako túto reformu uskutočniť. Realizácia tohto konečného cieľa si pravdepodobne bude vyžadovať aj to, aby sa členské štáty vzdali časti svojej suverenity v prospech EÚ a novelizáciu procesnoprávnej úpravy systému vlastných zdrojov zakotvenú v čl. 311 ZFEÚ, nie však nevyhnutne. Do úvahy prichádza aj výlučná možnosť ukladania a vyberania vlastných daní inštitúciami EÚ. V praxi sa táto reforma vlastných zdrojov môže prejavovať v podobe *čiasťtočnej reformy* tohto systému, v zmysle ktorej by popri sebe pôsobili nové vlastné zdroje (vlastné dane) a niektoré zo súčasných vlastných zdrojov, alebo *úplnej reformy*, na základe ktorej by bol súčasný systém vlastných zdrojov celkom nahradený novými vlastnými zdrojmi (vlastnými daňami).

V predchádzajúcom texte sme identifikovali množstvo významných dôvodov, prečo by sa členské štáty mali zapojiť do reformy systému vlastných zdrojov EÚ podľa tretej možnosti, a teda započítať proces, ktorého konečným výsledkom bude čiastočné, resp. úplné zreformovanie súčasného financovania rozpočtu EÚ. S týmto postupom je spojených viacero pred-

¹²⁰ SCHRATZENSTALLER, M. The EU Own Resources System – Reform Needs and Options. *Intereconomics*. 9/10 2013, vol. 48, no. 5, p. 309.

pokladov a podmienok, ktorých naplnenie bude nevyhnutné, aby sa tento cieľ dosiahol.

2.3.2 Podmienky reformy systému vlastných zdrojov

Reforma tak komplexného systému, akým systém vlastných zdrojov rozpočtu EÚ nesporne je, musí prebiehať v súlade so základnými podmienkami ďalšieho smerovania a predpokladmi procesu tejto reformy s cieľom udržať konzistentnosť rokovaní medzi členskými štátmi a zachovať ich presvedčenie o správnosti takejto reformy prípadne aj do budúcnosti.

Na naplnenie konečného cieľa spočívajúceho v podstatnej reforme systému vlastných zdrojov v súlade s politickými prioritami a cieľmi EÚ je potrebné kreovať proces vedúci k tomuto cieľu na nasledujúcich podmienkach, resp. predpokladoch:

- uvedenie si požiadavky jednomyselnosti rozhodovania o zmenách systému vlastných zdrojov;
- objektívne posúdenie pozitív a negatív aktuálneho systému vlastných zdrojov, a to osobitne vo vzťahu k záväznému zneniu a zmyslu právnej úpravy zakladajúcich zmlúv;
- zaujatie jednoznačných pozícií každého členského štátu a vyjadrenie vlastnej predstavy reformovania systému vlastných zdrojov jednotlivými členskými štátmi, čo zahŕňa najmä prijatie stanovísk od národných parlamentov jednotlivých členských štátov;
- zaujatie pozície k problematike vlastných daní EÚ, prípadne prediskutovanie možnosti odovzdania časti fiskálnej/daňovej suverenity na úroveň EÚ na účely zabezpečenia jej autonómneho financovania a vydanie stanoviska k postupu smerujúceho k federalizácii EÚ;
- rešpektovanie neodmysliteľnej požiadavky racionálnej diskusie založenej na vzájomných ústupkoch a konsolidácii spoločnej predstavy o ďalšej budúcnosti financovania rozpočtu EÚ;
- stanovenie jednotiacich zásad, ktorým bude tento reformný proces podliehať a ktoré bude nevyhnutné dodržiavať;
- stanovenie hierarchie a váhy jednotlivých kritérií hodnotenia vlastných zdrojov podľa ich významu vzhľadom na jednomyselný konsenzus a plán ďalšieho smerovania EÚ;
- oboznámenie sa s návrhmi nových vlastných zdrojov prezentovaných

inštitúciami EÚ, prípadne predloženie vlastných návrhov jednotlivými členskými štátmi;

- určenie, ktorými navrhovanými vlastnými zdrojmi má byť nahradený súčasný systém financovania rozpočtu EÚ so zameraním na tie, ktoré by potenciálne spĺňali čo najviac kritérií, podľa ktorých sa posudzujú jednotlivé súčasné i navrhované vlastné zdroje;
- presné stanovenie korekčného mechanizmu, ktorým by sa vyrovnali rozdiely v miere financovania rozpočtu EÚ jednotlivými členskými štátmi (ak by to bolo potrebné s ohľadom na charakter navrhovaných zmien a nových vlastných zdrojov) a ktorý by podliehal presným zásadám tvorby korekčného mechanizmu do budúcnosti;
- zváženie nutnosti revidovania primárneho práva s ohľadom na navrhované zmeny vo financovaní rozpočtu EÚ;
- prerokovanie otázky rozhodovania o systéme vlastných zdrojov formou jednomyseľného súhlasu alebo rozhodovania kvalifikovanou väčšinou;
- prijatie rozhodnutia o systéme vlastných zdrojov, prípadne novelizovanie právnej úpravy zakladajúcich zmlúv v prípade vzniku takejto požiadavky.

Splnenie vymedzených podmienok procesu reformovania systému vlastných zdrojov v každom prípade nebude jednoduché. Reforma systému vlastných zdrojov si bude vyžadovať kolektívny prístup, realizovanie ústupkov a maximálne objektívne zmýšľajúce personálne obsadenie v prípade zastupovania záujmov jednotlivých členských štátov, ktorými sa bude možné dopracovať ku konsenzu. Dosiahnutie samotného konsenzu a konečného cieľa reformy je však sťažené aj v dôsledku rozdielnosti jednotlivých členských štátov vo viacerých dôležitých oblastiach (najmä úroveň ekonomiky, odlišné hospodárstvo, rôzne geografické podmienky, sociálne prostredie, rozdielna kultúra, historický pozostatok vzájomných vzťahov medzi členskými štátmi a pod.).

2.4 Reformné zásady

Domnievame sa, že pred začatím reformného procesu je nevyhnutné stanovenie tzv. reformných zásad, ktorými rozumieme zovšeobecnené a vedúce myšlienky, resp. idey, ktorými sa riadi samotný reformný proces. Ich

vymedzenie považujeme za nevyhnutné v záujme dosiahnutia želaného výsledku vzhľadom na charakter predpokladaných nových vlastných zdrojov EÚ a význam a zmysel práva EÚ. Uvedené pravidlá bude potrebné dodržať aj z dôvodu, aby sa proces reformy neobmedzil len na recyklovanie súčasných nedostatkov systému vlastných zdrojov. V uvedených intenciách formulovala základné reformné zásady skupina na vysokej úrovni pre vlastné zdroje poverená Európskou komisiou vo svojej záverečnej správe o budúcnosti financovania EÚ¹²¹ z roku 2016, ktoré sú doplnené aj o vlastné postrehy a zistenia:

1. *Zásada európskej pridanej hodnoty* – podstatou tejto zásady je záujem o to, aby bol zamýšľaný reformovaný systém vlastných zdrojov zosúladený so zmyslom dotknutých ustanovení o vlastných zdrojoch v práve EÚ. Uvedené nevyhnutne predpokladá, že nové vlastné zdroje (v širšom ponímaní aj samotný rozpočet EÚ ako celok) by sa mali vytvárať so zameraním na tie oblasti, ktoré prinášajú najvyššiu európsku pridanú hodnotu, na európske verejné záujmy, pre ktoré sú nenahraditeľné opatrenia realizované na úrovni EÚ a na európske ciele, ktorých dosiahnutie bude efektívnejšie a hospodárnejšie financovať z prostriedkov rozpočtu EÚ ako z vnútroštátnych zdrojov. Uvedomujúc si abstraktnosť a všeobecnosť termínu európska pridaná hodnota, je zásadným predpokladom rešpektovania tejto zásady skutočnosť, že teoretické polemizovanie o *európskej pridanej hodnote* sa dokáže na konkrétnych prípadoch v praxi, aby bolo možné jasne a bez pochybností identifikovať výhody rešpektovania tejto zásady európskej pridanej hodnoty.
2. *Zásada subsidiarity* – táto zásada zdôrazňuje nutnosť rešpektovania právomoci vnútroštátnych orgánov pri rozhodovaní o týchto zmenách vrátane zavádzania nových vlastných zdrojov. Každá reforma (vrátane výdavkovej časti rozpočtu EÚ) by preto mala zahŕňať *skúšku subsidiarity* s cieľom určiť úroveň, na ktorej by malo byť realizovanie výdavkov najlepšie – buď na nižšej úrovni ako vnútroštátnej (regionálnej alebo miestnej), na vnútroštátnej úrovni, alebo na európskej úrovni. Uvedené, samozrejme, platí aj o príjmovej časti rozpočtu EÚ, a teda bude potrebné určiť, ktorý vlastný zdroj bude vhod-

¹²¹ MONTI, M. et al. *Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*. Brussels: European Commission, 2016, p. 11.

ný na financovanie rozpočtu EÚ viac na nadnárodnej úrovni (t. j. úrovni EÚ) než na úrovni vnútroštátnej.

3. *Zásada rozpočtovej neutrality* – stropy vlastných zdrojov a viacročné finančné rámce určujú výšku rozpočtu EÚ, to znamená, že výšku rozpočtu EÚ v podstate nevyhnutne determinuje výdavková časť rozpočtu EÚ a jej stropy. Z uvedeného možno vyvodiť záver, že samotná štruktúra vlastných zdrojov EÚ a ani výdavkov nemá vplyv na celkový objem finančných prostriedkov, ktorými disponuje EÚ prostredníctvom rozpočtu EÚ. V tomto prípade by teda zavedenie nových vlastných zdrojov (alebo priamo vlastných daní) a zmena štruktúry financovania rozpočtu EÚ nijakým spôsobom nenarúšali túto zásadu, samozrejme, pod podmienkou, že sa udrží požadovaná výnosnosť jednotlivých vlastných zdrojov.
4. *Zásada minimalizácie celkového daňového zaťaženia* – už v počiatočnej reforme treba dbať na to, aby sa samotnou reformou vlastných zdrojov nezvýšilo celkové daňové zaťaženie daňovníkov EÚ. Naopak, naplnením tejto reformnej zásady bude možné dosiahnuť jeden z cieľov reformy, ktorým je podrobnejšie identifikovať politiky EÚ a ďalšie smerovanie EÚ. Ak sa tieto európske ciele určia dostatočne presne, v konečnom dôsledku sa môžu efektívnejšie využiť príjmy rozpočtu EÚ prostredníctvom výdavkovej časti rozpočtu EÚ, čo povedie k väčšej hospodárnosti. Tým sa v konečnom dôsledku môže znížiť nielen zaťaženie vnútroštátnych rozpočtov, ale aj celkové daňové zaťaženie daňovníkov EÚ.
5. *Zásada zvýšenia alebo zníženia synergie* – naplnenie tejto zásady v prvom rade spočíva v správnom identifikovaní politik EÚ, ktoré budú vzhľadom na ďalšie smerovanie EÚ prioritné. Po splnení tejto požiadavky bude možné v týchto oblastiach ďalej skúmať, na akej úrovni bude možné stanovené ciele dosiahnuť najjednoduchšie, najefektívnejšie a najhospodárnejšie. V tomto zmysle bude potom potrebné určiť, či je potrebné financovať tieto ciele výlučne z rozpočtu EÚ alebo v súčinnosti s vnútroštátnymi rozpočtami členských štátov EÚ, pričom práve tento proces bude prejavom tejto zásady. Uvedené platí najmä z toho dôvodu, že na dosiahnutie stanovených cieľov v oblastiach s vysokou európskou pridanou hodnotou nemusí byť financovanie z vnútroštátnych zdrojov dostatočné.

6. *Zásada jednotnosti rozpočtu* – uvedená zásada vyjadruje požiadavku, aby sa jednotnosť rozpočtu riadne odôvodnila, aby bolo samozrejmé, z akého dôvodu sa rozpočet EÚ zostavuje a aby boli nepochybne dané dôvody na opodstatnenosť jej príjmovej a výdavkovej časti. Ostatné výdaje členských štátov by mali byť riadne odôvodnené a pod kontrolou národných parlamentov.¹²²
7. *Zásada transparentnosti rozpočtu* – pravidlo charakterizujúce túto zásadu spočíva v tom, že rozpočet EÚ, jeho financovanie a vynakladanie jeho finančných prostriedkov by malo byť v čo najvyššej miere transparentné, pričom by sa mala zvýšiť jeho čitateľnosť pre občanov EÚ. Rovnako možno požadovať to, aby sa financovanie jednotlivých oblastí pozitívne prejavilo v bežnom živote občanov EÚ, a teda aby bolo možné identifikovať prínos EÚ.
8. *Zásada podpory politik EÚ* – táto zásada dopĺňa ostatné zásady, ktorými je vyjadrená požiadavka financovania rozpočtu EÚ na báze dostatočnosti, stability a spravodlivosti. Jej hlavnou myšlienkou je zachovanie využitia nadobudnutých vlastných zdrojov na podporu najvýznamnejších politik EÚ, ktorými sú v súčasnosti napríklad politika posilnenia jednotného vnútorného trhu, politika ochrany životného prostredia, politika ochrany klímy, politika vzniku a udržateľnosti energetickej únie a pod.

Reformné zásady však možno poňať aj v tom zmysle, akým spôsobom realizovať reformu korekčného mechanizmu budúceho rozpočtu EÚ. Samotný korekčný mechanizmus bude potrebné reformovať najmä vtedy, ak by neboli prijaté vlastné dane EÚ, ale by sa len reformovali súčasné vlastné zdroje, resp. by sa prijali iné vlastné zdroje. V konečnom dôsledku však stále platí to, že aj keby členské štáty neodovzdali fiskálnu/daňovú suverenity a právomoc ukladať a vyberať dane na úroveň EÚ, potreba vzniku korekčného mechanizmu môže vzniknúť. Preto ak vyvstane požiadavka reformy korekčného mechanizmu, mala by sa realizovať v súlade s týmito zásadami:

¹²² V tomto kontexte možno spomenúť napríklad Európsky stabilizačný mechanizmus, ktorý je externým zdrojom finančnej pomoci pre členské štáty eurozóny. Pozri bližšie nariadenie Rady (EÚ) č. 407/2010 z 11. mája 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky finančný stabilizačný mechanizmus a nariadenie Rady (EÚ) 2015/1360 zo 4. augusta 2015, ktorým sa mení nariadenie Rady (EÚ) č. 407/2010, ktorým sa zriaďuje Európsky finančný stabilizačný mechanizmus.

1. *Zásada spravodlivosti* – touto zásadou je vyjadrená základná požiadavka, aby každá korekcia kompenzovala rozpočtové zaťaženie jednotlivých členských štátov, ktoré je nadmerné vzhľadom na ich relatívnu prosperitu. Korekciou vykonanou na základe korekčného mechanizmu by mali byť zabezpečené rovnaké (podobné) podmienky pre rovnaké (porovnateľné) členské štáty, pričom by mali byť vzaté do úvahy všetky relevantné skutočnosti. Táto zásada sa prejavuje aj v tej rovine, že prípadnú korekciu by mali financovať všetky členské štáty.
2. *Zásada transparentnosti a jednoduchosť* – korekčný mechanizmus musí byť zrozumiteľný. Ďalšou požiadavkou je to, aby boli jasne a dôrazne zvýraznené výhody pre príjemcov, resp. pre štáty, kvôli ktorým je nutné korekciu prijať. Naplnením tejto zásady by sa takisto dosiahlo jednoznačné a identifikovateľné financovanie korekcie, ktoré by uľahčili dohľad národných parlamentov.
3. *Zásada časového obmedzenia* – potreba prijatia korekcií stále vzniká na základe určitých okolností, ktoré platia v určitom čase a v určitom priestore. Okolnosti ich vzniku a priebehu sú jedinečné a existuje veľký predpoklad, že sa postupom času tieto okolnosti zmenia. Týmto by preto mohol zaniknúť aj dôvod na takúto korekciu. Z tohto dôvodu by sa preto nemala uplatňovať dlhšie obdobie, ako stanovuje ten-ktorý viacročný finančný rámec.
4. *Zásada minimalizovania poklesu motivácie pre implementáciu práva EÚ* – platí predpoklad, že členský štát, ktorý profituje z korekcií, sa menej zdráha implementovať právo EÚ do svojho vnútroštátneho právneho poriadku. Z tohto dôvodu by sa mali korekcie prijímať *ex ante*.¹²³

2.5 Stanovenie hodnotiacich kritérií vlastných zdrojov rozpočtu EÚ

Bez ďalších pochybností možno skonštatovať, že stanovenie správnych hodnotiacich kritérií navrhovaných vlastných zdrojov EÚ (vlastných daní EÚ)

¹²³ SEC(2011) 876 final/2 – Commission staff working paper – Financing the EU budget: Report on the operation of the own resources system – Accompanying the document – Proposal for a Council Decision on the system of own resources of the European Union. COM(2011) 510 final, pp. 46 – 47.

môže dopomôcť k uľahčeniu reformného procesu systému vlastných zdrojov a k dosiahnutiu dohodnutého reformného cieľa. Možno takisto skonštatovať, že výsledná podoba reformovaného systému vlastných zdrojov bude odrážať to, na akých hodnotiacich kritériách sa dohodnú členské štáty a inštitúcie EÚ,¹²⁴ ktoré uprednostnia a ktoré, naopak, nebudú považovať za podstatné.

V literatúre sa v politických dokumentoch, hodnotiacich správach a návrhoch inštitúcií EÚ (najmä Európskej komisie), no i v publikovaných výstupoch z akademického prostredia za posledné dve desaťročia objavilo veľké množstvo navrhovaných hodnotiacich kritérií. Vytvoril sa tak systém požiadaviek, ktorých absolútne rešpektovanie a bezpodmienečné uplatňovanie by vo veľkej miere znemožnilo samotnú reformu vlastných zdrojov. Platí to najmä z toho dôvodu, že je málo pravdepodobné, aby určitý navrhovaný vlastný zdroj v plnej miere spĺňal všetky dané kritériá. Niektoré kritériá môžu byť dokonca protichodné, resp. vzájomne sa vylučujúce. Bude preto závisieť od samotných členských štátov a inštitúcií EÚ, ktoré hodnotiace kritériá uprednostnia. Požiadavka na súlad nových vlastných zdrojov so zmyslom a účelom ustanovení zakladajúcich zmlúv týmto, samozrejme, nemôže byť dotknutá.

Z týchto dôvodov bude preto v prvom rade nevyhnutné preskúmať obsah a zmysel hodnotiacich kritérií, aby bolo možné na účely ďalšieho, čo najobjektívnejšieho posúdenia súčasných a navrhovaných vlastných zdrojov určiť tie, ktorými sa zabezpečí objektívne stanovenie najpriateľnejších vlastných zdrojov na budúce financovanie rozpočtu EÚ.

2.5.1 Hodnotiace kritériá objektívom Európskej komisie a skupiny na vysokej úrovni pre vlastné zdroje

Pri stanovovaní základných hodnotiacich kritérií systému financovania rozpočtu EÚ Európskou komisiou sa už od počiatku deklaruje to, aby medzi nimi bezpodmienečne figurovali kritériá ako *jednoduchosť, transparentnosť, rovnosť a demokratická zodpovednosť*. Uvedené preskúmala poverená pracovná skupina na vysokej úrovni pre vlastné zdroje, pričom dospela k záveru, že tieto hodnoty nie sú nové a boli aj v minulosti viackrát ozna-

¹²⁴ K metodológii výberu vhodných hodnotiacich kritérií pozri bližšie BEGG, I. et al. *Financing of the European Union Budget. Study for European Commission, Directorate General for Budget – Final report*. 2008, pp. 70 – 74.

čované ako nevyhnutné na ďalšiu reformu systému vlastných zdrojov. Vyjadrujú však všeobecné hodnoty a kolízne situácie nastávajú pri ich detailnejšej analýze.

Skupina na vysokej úrovni pre vlastné zdroje sa v podstatnej miere venovala posúdeniu týchto hodnotiacich kritérií a dospela k záveru, že na základe doterajších výskumov, analýz a po zohľadnení špecifického charakteru rozpočtu EÚ a jeho vlastných zdrojov by bolo vhodné hodnotiace kritériá koncepcne rozdeliť týmto spôsobom:

1. všeobecné kritériá uplatňované v ekonomickej teórii,
2. kritériá ustanovené po zohľadnení špecifického charakteru práva EÚ, jeho zmyslu a významu.¹²⁵

Na základe uvedeného potom možno hodnotiace kritériá vlastných zdrojov rozpočtu EÚ stanovené a špecifikované Európskou komisiou a skupinou na vysokej úrovni pre vlastné zdroje konkretizovať týmto spôsobom a zároveň si možno položiť tieto otázky:

I. Všeobecné kritériá:

1. *Spravodlivosť* – toto kritérium vyjadruje požiadavku spravodlivej realizácie vlastných zdrojov a spravodlivej funkcionality prípadného korekčného mechanizmu. V rámci tohto kritéria bude potrebné hľadať odpovede na otázky:
 - a) vertikálna spravodlivosť: Bude mať zavedenie vlastného zdroja vplyv na redistribúciu príjmu a v akej miere?¹²⁶

¹²⁵ Iný spôsob delenia uprednostnila Európska komisia, ktorá vo svojom pracovnom dokumente dôvodí, že systém financovania rozpočtu EÚ by mal byť hodnotený pomocou týchto kritérií:

1. *rozpočtové kritériá* – zabezpečenie dostatočného a stabilného financovania EÚ a rozpočtovej disciplíny;
2. *integračné kritériá* – zabezpečenie finančnej autonómie, transparentnosti a prepojenia na politiky EÚ. Ďalším aspektom tohto kritéria je aj zabezpečenie fiskálnej ekvivalencie – tí, ktorí majú prospech z programu EÚ financovaným výdavkovou časťou rozpočtu EÚ by mali byť aj tými, ktorí tieto programy financujú;
3. *kritériá efektívnosti* – internalizácia externalít, implementácia zásady subsidiarity v práve EÚ, obmedzenie a minimalizovanie prevádzkových nákladov;
4. *kritériá spravodlivosti* – zabezpečenie spravodlivosti na úrovni členských štátov, zabezpečenie horizontálnej a vertikálnej spravodlivosti pre daňovníkov.

Pozri bližšie COM(2011) 510 final, pp. 12 – 13.

¹²⁶ V zásade platí, že platobná schopnosť je zvyčajne proporcionálne vyššia u bohatších občanov (napr. progresívna daň), čím je možné dosiahnuť vyššie čisté prerozdelenie prí-

- b) horizontálna spravodlivosť: Bude mať vlastný zdroj porovnateľný vplyv na porovnateľných daňovníkov?
 - c) spravodlivý príspevok: Zvýši tento vlastný zdroj príspevok členských štátov do tohto rozpočtu v súlade s ich ekonomickou silou?
2. *Efektívnosť* – aplikovaním tohto kritéria možno preskúmať prípadné dodatočné zaťaženie vybraných odvetví, resp. administratívnu záťaž administratívnej štruktúry EÚ. Následne si bude možné položiť tieto otázky:
- a) efektívna alokácia zdrojov: Povedie financovanie rozpočtu EÚ pomocou vlastného zdroja k efektívnej alokácii zdrojov v EÚ?
 - b) nízke prevádzkové náklady: Bude jednoduché spravovať vlastný zdroj a budú náklady na zabezpečenie jeho súladu s predpismi nízke?
3. *Dostatočnosť a stabilita* – týmto kritériom bude možné hodnotiť odhad výnosov z vlastného zdroja. V tomto zmysle si bude potrebné položiť tieto otázky:
- a) dostatočnosť: Budú príjmy z vlastného zdroja predstavovať dostatočný objem finančných prostriedkov potrebných na pokrytie výdavkov EÚ v dlhodobom horizonte?
 - b) stabilita: Bude vlastný zdroj predstavovať stabilný príjem rozpočtu EÚ?
4. *Transparentnosť a jednoduchosť* – obsahom tohto kritéria je zhodnotenie zložitosti realizácie vlastného zdroja, zabezpečenie finančnej autonómie a posúdenie toho, koľko času zaberie jeho implementácia. Bude nevyhnutné hľadať odpovede na tieto otázky:
- a) viditeľnosť a jednoduchosť: Bude vlastný zdroj viditeľný a rozpoznateľný pre občanov EÚ a bude pre nich ľahko zrozumiteľný?
 - b) postupné zavádzanie nového vlastného zdroja: V akom časovom horizonte bude možné vlastný zdroj zaviesť a v plnej miere uplatňovať?

jmov smerom k chudobnejším občanom. Pozri bližšie BEGG, I. *An EU Tax: Overdue Reform or Federalist Fantasy?* Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2011, p. 7.

5. *Demokratická zodpovednosť a rozpočtová disciplína* – toto kritérium možno v celosti naplniť len vtedy, ak sa bude uplatňovať na celý systém vlastných zdrojov. Prostredníctvom neho bude možné skúmať, či vlastný zdroj neobmedzuje demokratickú zodpovednosť, ako sú rozdelené právomoci na rôznych úrovniach riadenia vlastného zdroja, resp. či sa ním zabezpečí a posilní rozpočtová disciplína. Toto kritérium je však skôr podmienené znením zakladajúcich zmlúv než samotným charakterom vlastných zdrojov.

II. Špecifické kritériá podmienené charakterom EÚ:

6. *Zameranie sa na európsku pridanú hodnotu (obmedzenie vlastných záujmov členských štátov)* – týmto kritériom bude možné zhodnotiť to, akú súvislosť má vlastný zdroj s právom EÚ (*acquis communautaire*), politikami EÚ, ich cieľmi a jednotným vnútorným trhom. Inými slovami, bude potrebné nachádzať jednoznačné politické prepojenie medzi reformou príjmov a reformou výdavkov. Rovnako bude možné posúdiť skutočnosť, či vlastný zdroj možno vnímať v jeho *pravom zmysle slova*, a teda jeho znenia a účelu stanovenom zakladajúcimi zmluvami v časti zaoberajúcej sa tým, že EÚ si zabezpečí financovanie rozpočtu pomocou vlastných zdrojov.
7. *Zásada subsidiarity a fiskálna suverenita členských štátov* – toto kritérium poslúži na hodnotenie právnych otázok týkajúcich sa vlastného zdroja a jeho harmonizácie a aplikácie v celej EÚ. V tomto bode bude dôležité, či sa členské štáty (národné parlamenty a ich vlády) zhodnú na prijatí vlastných daní EÚ a na tomto základe bude možné skúmať, či a v akom rozsahu sa ďalej bude realizovať fiskálna/daňová suverenita členských štátov. Toto kritérium je takisto skôr podmienené znením zakladajúcich zmlúv než samotným charakterom vlastných zdrojov.
8. *Predpokladaná politická prijateľnosť nového zdroja* – toto kritérium úzko súvisí s celkovým smerovaním EÚ a s tým, k akej dohode dospejú členské štáty pri rozhodovaní o otázke ďalšieho smerovania EÚ. Vzhľadom na to, že nemožno s istotou predpokladať politickú vôľu na prijatie vlastného zdroja, bude aplikácia tohto kritéria vyjadrovať predpokladanú politickú prijateľnosť v kontexte výsledku hodnotenia vlastného zdroja ostatnými kritériami.¹²⁷

¹²⁷ High Level Group on Own Resources. *First Assessment Report*. 2014, p. 26.

2.5.2 Hodnotiace kritériá stanovené vedeckou obcou

S cieľom zachovať komplexnosť výskumu sa javí nevyhnutným poukázať aj na hodnotiace kritériá vlastných zdrojov (vlastných daní EÚ), ktoré stanovili a bližšie analyzovali viaceré osobnosti pôsobiace vo vedeckej oblasti.¹²⁸

Cattoir vo svojom výskume pre Európsku komisiu z roku 2004 podrobuje vlastné zdroje týmto všeobecným hodnotiacim kritériám pre vlastné zdroje EÚ: *rozpočtové kritériá (hodnotenie dostatočnosti a stability), kritériá efektívnosti (viditeľnosť, nízke prevádzkové náklady a efektívna alokácia zdrojov) a kritériá spravodlivosti (horizontálna spravodlivosť, vertikálna spravodlivosť a spravodlivé príspevky)*.¹²⁹ V roku 2009 vo svojej práci tieto kritériá doplnil o *integračné kritériá (zabezpečenie finančnej autonómie, transparentnosť a zameranie sa na európsku pridanú hodnotu)*.¹³⁰

Le Cacheux v roku 2007 predstavil vedeckej obci svoje nazeranie na všeobecné hodnotiace kritériá vlastných zdrojov EÚ. V tomto prípade takisto rozlišuje všeobecné hodnotiace kritériá (*jednoduchosť a transparentnosť, ekonomickú efektívnosť a spravodlivosť, elimináciu externalít*) a špecifické kritériá podmienené charakterom EÚ (*daňová harmonizácia, kritériá spravodlivosti, zámerný intervencionizmus – pozitívne a negatívne externality*).¹³¹

Begg v spolupráci s ďalšími autormi v roku 2008 stanovili viaceré (ekonomické) hodnotiace kritériá pre vlastné dane EÚ, pričom uvádzajú, že vlastné dane EÚ by mali čo najviac minimalizovať neefektívnosť tým, že budú mať široko určený daňový základ pri paralelnom uplatňovaní čo najnižšej daňovej sadzby. Ďalej by sa nimi mali, po dostatočnom uvážení, zavádzať deformácie cien s cieľom eliminovať negatívne vonkajšie účinky. Vlastná daň EÚ by mala zohrávať dôležitú úlohu v makroekonomickej sta-

¹²⁸ V odbornej literatúre je takisto venovaná pozornosť stanoveniu kritérií zameraných na udržateľnosť s cieľom vyhodnotiť potenciálne možnosti pre financovanie rozpočtu EÚ vlastnými daňami EÚ. K tomu pozri bližšie SCHRATZENSTALLER, M. et al. EU Taxes as Genuine Own Resource to Finance the EU Budget – pros, cons and sustainability-oriented criteria to evaluate potential tax candidates. In: *FairTax*, 2016, p. 43 – 47.

¹²⁹ CATTOIR, P. Tax-based EU own resources: An assessment. In: *Taxation Papers – Working paper no. 1*, 2004, pp. 7 – 13.

¹³⁰ CATTOIR, P. *Options for an EU financing reform*. Notre Europe, 2009, pp. 9 – 10.

¹³¹ LE CACHEUX, J. *Funding the EU Budget with a Genuine Own Ressource: The Case for a European Tax*. Notre Europe, 2007, pp. 11 – 16.

bilizácii. Jednou zo základných úloh vlastných daní EÚ by malo byť naplnenie požiadavky horizontálnej a vertikálnej spravodlivosti. Autori ďalej uvádzajú, že vlastné dane EÚ by mali predstavovať kompromis medzi individuálnou platobnou schopnosťou a platobnou schopnosťou členských štátov. Nakoniec vlastná daň EÚ by mala byť dostatočne stabilná a výnosná, aby postupne nahrádzala súčasné vlastné zdroje EÚ.¹³²

Heinemann, Mohl a Osterloh okrem už viackrát uvádzaných kritérií v roku 2008 predložili na zváženie ďalšie všeobecné hodnotiace kritériá vlastných zdrojov EÚ, ako napríklad posúdenie úrovne *zasahovania do vnútroštátneho daňového systému*, kritérium *odstránenia fiskálnych externalít*, *daňovej harmonizácie*, *konštantného celkového daňového zaťaženia*, *integračnej kompatibility*, *hmatateľnosti*¹³³ a *rozpočtovej autonómie na úrovni EÚ*.¹³⁴ V konečnom dôsledku však tieto hodnotiace kritériá predstavujú buď len vedľajšie kritérium, alebo sú priamym ekvivalentom už pomenovaných kritérií.

Nerudová vo svojich publikáciách z roku 2007 a 2013 poukazuje na identické všeobecné hodnotiace kritériá pre vlastné zdroje, pomocou ktorých hodnotí vlastné zdroje. Ide o tieto kritériá: *dostatočnosť*, *stabilita*, *viditeľnosť*, *nízke prevádzkové náklady*, *efektívnosť*, *alokácia zdrojov*, *horizontálna a vertikálna spravodlivosť* a *spravodlivé príspevky*.¹³⁵

Leen vo svojej práci z roku 2012 okrem iného vyzdvihol najmä požiadavku hodnotenia nových vlastných zdrojov EÚ prostredníctvom kritéria politického konsenzu medzi členskými štátmi EÚ v oblasti daňovej harmonizácie a ich implementácie.¹³⁶

¹³² BEGG, I. et al. *Financing of the European Union Budget. Study for European Commission, Directorate General for Budget – Final report*. 2008, pp. 81 – 93.

¹³³ Ekvivalent viditeľnosti – pozn. autora.

¹³⁴ HEINEMANN, F., MOHL, P., OSTERLOH, S. *Who's afraid of an EU tax and why? – Determinants of tax preferences in the European Parliament*. 2007, pp. 2 – 7; HEINEMANN, F., MOHL, P., OSTERLOH, S. *Reform Options for the EU Own Resources System*. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Mannheim, pp. 3 – 5.

¹³⁵ NERUDOVÁ, D. Tax-based EU own resources and tax harmonization. In: *Scientific Conference MIBES – Management of International Business and Economic Systems, Larissa, Greece*. 2007, pp. 253 – 254; NERUDOVÁ, D. Taxing of Financial Sector as possible Own Resource of EU Budget. *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*. 2013, roč. 61, č. 4, pp. 1057 – 1058.

¹³⁶ Pozri bližšie LEEN, A. R. Note on the Budget of the European Union and an Internet Communication Tax. Policy Studies Organization. *Policy & Internet Manuscript* 1148, 2012, pp. 1-11.

V roku 2012 sa autori Medarova-Bergstrom, Volkery a Baldock vo svojej vedeckej práci dohodli na ďalšej požiadavke uplatňovanej na vlastné zdroje EÚ, ktorou by sa malo zabrániť neprimeranému zaťažovaniu niektorých členských štátov EÚ na úkor ostatných. Toto kritérium teda vyjadruje spravodlivé rozdelenie finančného bremena v hrubom na vnútroštátnej úrovni. V príspevku sa takisto venujú stanoveniu podrobných kritérií, pomocou ktorých je možné určiť úroveň európskej pridanej hodnoty týkajúcej sa vlastných zdrojov EÚ.¹³⁷

Schratzstaller v roku 2013 vo svojej vedeckej práci zamerala pozornosť na identifikovanie kritérií, ktorými možno hodnotiť vlastné dane EÚ z pohľadu teórie fiskálneho federalizmu, resp. ktorými dospejeme k odpovedi, akú daň bude možné ukladať, na akej úrovni vlády. V tomto zmysle poukázala na tieto kritériá: *územné (regionálne) pridelenie, negatívne cezhraničné externality, mobilita základu dane, krátkodobá volatilita, dlhodobý výnos (elasticita príjmov), viditeľnosť a spravodlivé rozdelenie finančného bremena v hrubom na vnútroštátnej úrovni*.¹³⁸

V roku 2014 uverejnil Cipriani svoju vedeckú prácu o financovaní rozpočtu EÚ, v rámci ktorej poukazuje na všeobecné hodnotiace kritériá pre vlastné zdroje EÚ, pričom za hlavné považuje kritériá ako *jednoduchosť, transparentnosť, spravodlivosť a demokratickú zodpovednosť*, no upriamil pozornosť aj na špecifické kritériá ako *neutralita, anticyklické kritérium, efekt nerovnomernosti (platné pre vlastné dane EÚ) a kritériá adresnosti*.¹³⁹

Páleník a Miklošovič vo svojom vedeckom príspevku z roku 2015 stanovili hodnotiace kritériá pre vlastné dane EÚ, kde ich bude okrem iného dôležité hodnotiť z nasledujúcich hľadísk: *podpora vytvárania európskej pridanej hodnoty, predpokladaná politická prijateľnosť vlastných daní EÚ a zodpovednosť a rozpočtová disciplína*.¹⁴⁰

V roku 2016 sa Constanze a Röhlig zaoberali myšlienkou financovania rozpočtu EÚ prostredníctvom tzv. „zelených daní“ (environmentálnych

¹³⁷ Pozri bližšie MEDAROVA-BERGSTROM, K., VOLKERY, A., BALDOCK, D. *Criteria for maximising the European added value of EU budget: the case of climate change*. Brussels: IEEP, 2012, pp. 4 – 27.

¹³⁸ SCHRATZENSTALLER, M. The EU Own Resources System – Reform Needs and Options. *Intereconomics*. 9/10 2013, vol. 48, no. 5, pp. 310 – 311.

¹³⁹ CIPRIANI, G. *Financing the EU Budget: Moving Forward or Backwards?* London: Rowman & Littlefield International, 2014, pp. 71 – 73.

¹⁴⁰ PÁLENÍK, V., MIKLOŠOVIČ, T. Environmental Tax as the Possible Part of EU Own Resources. *Working Papers*. 2015, vol. 72, pp. 7 – 8.

vlastných zdrojov). Okrem už spomínaných kritérií ako *dostatočnosť, stabilita, nízke prevádzkové náklady, efektívne prerozdelenie zdrojov, horizontálna spravodlivosť a vertikálna spravodlivosť* poukázali na kritérium úzko súvisiace s najdôležitejšími politikami EÚ, a to *kritérium vplyvu na životné prostredie*. Osobitnou výhodou ekologických vlastných zdrojov je to, že je možné prostredníctvom nich dosiahnuť dvojitú pridanú hodnotu. Okrem riešenia demokratických deficitov a hospodárskych nedostatkov súčasného systému vlastných zdrojov EÚ môžu uľahčiť spoločné úsilie EÚ pri dosahovaní cieľov v oblasti spoločných politík ako ochrana životného prostredia a ochrana klímy. Ich uplatňovaním možno prispieť k pozitívnemu vplyvu na životné prostredie a k efektívnemu pridelovaniu zdrojov (udržateľnejšie pridelovanie zdrojov a kapitálu, vplyv na správanie spotrebiteľov a pod.). Uvedené kritérium sa v kontexte aktuálneho smerovania EÚ a rozvoja jeho politík javí ako významné a značne podstatné.¹⁴¹

2.5.3 Stanovenie hodnotiacich kritérií vlastných zdrojov rozpočtu EÚ

Vzhľadom na to, že všeobecnými hodnotiacimi kritériami stanovenými skupinou na vysokej úrovni pre vlastné zdroje a Európskou komisiou bude možné dostatočne objektívne posudzovať celkovú prijateľnosť nových vlastných zdrojov EÚ, resp. vlastných daní EÚ, javí sa nevyhnutným použiť tieto hodnotiace kritériá aj na účely tejto štúdie. Platí to najmä z toho dôvodu, že ďalšie kritériá stanovené vedeckou obcou sú buď len iným pomenovaním týchto všeobecných hodnotiacich kritérií, alebo ich vyjadrením v užšom zmysle, resp. ich dôležitosť nie je v kontexte ostatných hodnotiacich kritérií taká významná. Možno ich teda v prevažujúcej miere subsumovať pod tieto všeobecné hodnotiace kritériá. Uvedené neplatí pre kritérium vplyvu na životné prostredie, ktoré vyplynulo zo súčasného smerovania EÚ, jej politík a dôležitosti ochrany životného prostredia. Preto sa javí nevyhnutným posudzovať súčasné vlastné zdroje a navrhované vlastné zdroje EÚ, resp. vlastné dane EÚ aj prostredníctvom tohto kritéria.

¹⁴¹ CONSTANZE, A., RÖHLIG, K. *Green Taxes as a Means of Financing the EU Budget: Policy Options*. Brussels: European Parliament, 2016, pp. 29 – 31.

Na účely ďalšieho výskumu, zhodnotenia nových vlastných zdrojov EÚ (vlastných daní EÚ) a ich budúcej prijateľnosti budú použité tieto všeobecné hodnotiace kritériá:

1. spravodlivosť,
2. efektívnosť,
3. dostatočnosť a stabilita,
4. transparentnosť a jednoduchosť,
5. demokratická zodpovednosť a rozpočtová disciplína,
6. zameranie sa na európsku pridanú hodnotu,
7. zásada subsidiarity a fiskálna suverenita členských štátov,
8. predpokladaná politická prijateľnosť nového zdroja,
9. vplyv na životné prostredie.

3. KAPITOLA

HODNOTENIE SÚČASNÝCH A POTENCIÁLNYCH VLASTNÝCH ZDROJOV EÚ

Návrhy na reformné procesy v rôznom rozsahu, najčastejšie na zavedenie nových vlastných zdrojov sú diskutované a predkladajú sa už dlhé obdobia. Iniciatívy na podstatnú zmenu systému financovania sa objavovali prakticky už od vzniku jednotlivých Európskych spoločností. Počas tohto obdobia bolo posudzovaných množstvo potenciálnych nových vlastných zdrojov, pričom niektoré z posudzovaných návrhov v nadväznosti na vývoj udalostí stratili svoje opodstatnenie, iné, naopak, získali na svojej dôležitosti.

V nadväznosti na to, čo sa už uviedlo, považujeme za nevyhnutné podrobne vymedziť jednotlivé návrhy vlastných zdrojov, o ktorých sa uvažuje a ktoré sa skúmajú najmä v súčasnosti. Uvedené umožní ich podrobné hodnotenie použitím vymedzených hodnotiacich kritérií. Na úplné objasnenie problematiky nemožno opomenúť a podceňovať kritériálne hodnotenie aktuálnych vlastných zdrojov EÚ, ktoré poskytnú bázu na následné hodnotenie potenciálnych vlastných zdrojov. Po ich analýze (súčasných a následne potenciálnych vlastných zdrojov) a kritériálnom hodnotení bude možné následne realizovať ich vzájomnú komparáciu, a to aj s ohľadom na budúce smerovanie EÚ. Takýmto postupom bude možné zodpovedať otázku, ktoré vlastné zdroje rozpočtu EÚ možno vo svetle stanovených hodnotiacich kritérií považovať za najvhodnejšie pri financovaní rozpočtu EÚ v budúcnosti.

3.1 Hodnotenie súčasných vlastných zdrojov EÚ

V súlade s aktuálnou štruktúrou systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ možno poskytnúť hodnotenie vlastných zdrojov EÚ, zdrojov rozpočtu EÚ, a to:

- tradičných vlastných zdrojov,
- vlastného zdroja založeného na DPH,

- vlastného zdroja založeného na HND,
- vlastného zdroja založeného na hmotnosti nerecyklovaného odpadu z plastových obalov.

3.1.1 Hodnotenie tradičných vlastných zdrojov (clá a odvody z produkcie cukru)

Ako bolo uvedené, tradičné vlastné zdroje tvoria najmä clá, ktoré sú vybrané pri vstupe tovarov (výrobkov) na jednotný vnútorný trh EÚ z tretích krajín. Pri hodnotení tradičných vlastných zdrojov pomocou hodnotiacich kritérií je významná najmä ich podstata a charakter, ktoré determinuje colná únia a jednotný vnútorný trh. Relevantnou je tiež skutočnosť, že clo je už v okamihu jeho vzniku priamym príjmom rozpočtu EÚ. Vzhľadom na to, že v súčasnosti neexistuje žiaden celoeurópsky colný orgán, správu a výber cla realizujú členské štáty EÚ. To z praktického hľadiska značí, že výber cla v mene EÚ spravujú a realizujú členské štáty, ktoré odpočítajú náklady na jeho správu a výber (v súčasnosti 20 % z celkového zhromaždeného cla¹⁴²) a 80 % z vybratej sumy odvádzaajú do rozpočtu EÚ. Odvody z produkcie cukru platia výrobcovia cukru na účely financovania vývozných náhrad za cukor a tieto odvody kompenzujú výšku výdavkov v takmer rovnakej výške.

Vzhľadom na opísanie systému fungovania tradičných vlastných zdrojov ich možno podrobiť hodnoteniu pomocou hodnotiacich kritérií:

1. *Spravodlivosť* – súvis tradičných vlastných zdrojov s realizáciou jednotného vnútorného trhu je daný samotnou podstatou cla a odvodov z produkcie cukru, pretože vyplýva priamo z colnej únie a spoločného trhu s cukrom. Tradičné vlastné zdroje tým tvoria prospech nielen pre všetky členské štáty, ale v užšom ponímaní aj pre všetkých občanov EÚ. Kritérium spravodlivosti spĺňajú z viacerých aspektov, pričom možno poukázať na to, že majú rovnaký vplyv na všetkých platcov cla (*prejav horizontálnej spravodlivosti*) a na to, že väčšina príjmov z tradičných vlastných zdrojov plynie z ústredných miest obchodu EÚ (napr. najväčšie prístavné mestá), čím sa podporuje ich

¹⁴² Vzhľadom na skutočnosti uvádzané v kapitole venovanej historickému vývoju systému vlastných zdrojov možno skonštatovať, že percentuálny podiel nákladov na výber cla sa v minulosti viackrát menil. Od roku 1970 do roku 2000 predstavovali náklady na výber podiel 10 % a v rokoch 2001 – 2014 to bol podiel vo výške 25 %.

regionálny hospodársky rast. Tradičné vlastné zdroje sú spravodlivé tiež z pohľadu zvyšovania podielu každého členského štátu v súvislosti s ich ekonomickou silou. Čím bude členský štát viac obchodovať so zahraničím, tým sa viac zvýši jeho ekonomická sila a tým zaplatí viac do spoločného rozpočtu EÚ, pričom uvedené platí aj naopak. Predsa len jeden aspekt tradičných vlastných zdrojov vyvoláva pochybnosti týkajúce sa ich spravodlivosti, a to percentuálny podiel, ktorý si členské štáty ponechávajú na úhradu nákladov spojených s výberom ciel a odvodov z produkcie cukru. Niektoré členské štáty to považujú za skryté zľavy, ktorými si členské štáty, ktoré sú hlavnými miestami obchodného styku so zahraničím, znižujú v konečnom dôsledku príspevok odovzdaný rozpočtu EÚ tým, že si veľké percento vybratého cla ponechávajú.¹⁴³

2. *Efektívnosť* – prax a realizácia tradičných vlastných zdrojov dokázala, že tento systém je efektívny. Jednotlivé členské štáty odvádzajú 80 % z vybraných poplatkov a odvodov podľa spoločných pravidiel a včas. Takisto sú efektívne aj z aspektu nízkych administratívnych nákladov potrebných na zabezpečenie ich výberu.
3. *Dostatočnosť a stabilita* – v priemere predstavuje podiel z tradičných vlastných zdrojov na financovaní rozpočtu EÚ približne 12 % – 14 %. Značným defektom pri hodnotení tradičných vlastných zdrojov je, že výnosnosť tradičných vlastných zdrojov v porovnaní s vlastným zdrojom založeným na HND je značne nízka. Aj keď mal tento podiel napriek vývoju zahraničného obchodu klesajúcu tendenciu z dôvodu nárastu výdavkov EÚ, možno ho vzhľadom na jeho charakter pokladať za nezanedbateľný a stabilný zdroj príjmu rozpočtu EÚ.
4. *Transparentnosť a jednoduchosť* – tradičné vlastné zdroje predstavujú jediný typ príjmu rozpočtu EÚ, ktorý od okamihu jeho vzniku patrí EÚ (tým sa odlišujú od národných príspevkov). Jeho jednoduchosť a transparentnosť sa prejavuje aj v tom zmysle, že je jednoznačne upravený právom EÚ. Možno teda predpokladať, že je občanmi EÚ ľahko rozpoznateľný a zrozumiteľný. Z tohto dôvodu je preto naplnená požiadavka transparentnosti a jednoduchosti.

¹⁴³ Týka sa to napríklad Holandska. V Rotterdame sa nachádza najväčší námorný prístav v Európe a je to zároveň miesto, kde dochádza k najrozsiahlejšej realizácii obchodného styku so zahraničím. Pozri bližšie Port of Rotterdam Authority. In: *Highlights of the 2016 Annual Report*. 2017, pp. 1 – 16.

5. *Demokratická zodpovednosť a rozpočtová disciplína* – jednoduchosť, transparentnosť, dostatočnosť a stabilita podporujú rozpočtovú disciplínu členských štátov EÚ. Praxou sa preukázalo bezproblémové dodržiavanie stanovených pravidiel členskými štátmi a včasné odvádzanie príjmov z týchto zdrojov. Z týchto dôvodov možno predpokladať, že v rámci celého systému vlastných zdrojov práve posudzované tradičné vlastné zdroje nebudú prekážkou na naplnenie tohto kritéria.
6. *Zameranie sa na európsku pridanú hodnotu* – jednoznačne možno skonštatovať, že tradičné vlastné zdroje sú priamo prepojené na politiky EÚ, a to konkrétne najmä na posilňovanie fungovania jednotného vnútorného trhu a na colnú politiku.
7. *Zásada subsidiarity a fiskálna suverenita členských štátov* – tradičné vlastné zdroje tak, ako sú upravené a realizované, majú z teoreticko-právneho hľadiska najbližšie k pojmu *daň*. Túto úvahu podporuje aj skutočnosť, že ich podstata priamo vyplýva z existencie jednotného vnútorného trhu a príjmy z tradičných vlastných zdrojov sú prenesené a kontrolované na úrovni EÚ. Prenesenie tejto fiskálnej/daňovej suverenity, a teda jej obmedzenie na úrovni členských štátov, sa realizovalo v súlade s ustanoveniami zakladajúcich zmlúv.¹⁴⁴
8. *Politická prijateľnosť zdroja* – v rámci tohto kritéria bolo nutné posúdiť to, ako sa obmedzili ostatné právomoci colných úradov jednotlivých členských štátov a ako boli implementované pravidlá upravujúce realizáciu tohto zdroja príjmov. V tomto kontexte možno skonštatovať, že činnosť colných úradov bola obmedzená v minimálnom rozsahu a EÚ vykonáva dohľad a kontrolu iba v nevyhnutnej miere. Vzhľadom na celkovú funkcionálnosť tradičných vlastných zdrojov je nevyhnutné poznamenať, že implementácia pravidiel a ich dodržiavanie svedčia o politickej prijateľnosti tohto vlastného zdroja.¹⁴⁵
9. *Vplyv na životné prostredie* – podľa tohto kritéria nemožno tradičné vlastné zdroje posúdiť, keďže na životné prostredie nemajú žiaden vplyv (ani negatívny, ani pozitívny).

Vzhľadom na uvedené hodnotenie tohto vlastného zdroja možno teda zosumarizovať, že tradičné vlastné zdroje predstavujú spravodlivý, spoľah-

¹⁴⁴ Čl. 28 ZFEÚ a nasl.

¹⁴⁵ MONTI, M. et al. *Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*. Brussels: European Commission, 2016, p. 40.

livý, stabilný, dostatočný, jednoduchý a transparentný zdroj príjmov rozpočtu EÚ. Sú úzko späté a prepojené s charakterom EÚ a jej politikami. Možno ich považovať za *vlastný zdroj rozpočtu EÚ v pravom zmysle slova* a mohli by slúžiť ako vzor pri formovaní nových vlastných zdrojov EÚ, resp. dokonca aj vlastných daní EÚ, ktorých podstata by vyplývala z realizácie iných politík EÚ.

3.1.2 Hodnotenie vlastného zdroja založeného na DPH

Vlastný zdroj založený na DPH je možné podrobiť hodnoteniu pomocou uvedených hodnotiacich kritérií:

1. *Spravodlivosť* – nespravodlivosť tohto zdroja sa významne zamedzila obmedzením regresívnosti. Napriek tomu nemožno bez ďalších pochybností konštatovať, že uvedené viedlo k spravodlivému výpočtu a rozloženiu finančného bremena. Pri výpočte výšky národného príspevku sa aplikuje korekčný mechanizmus, v rámci ktorého v prípade Nemecka, Holandska a Švédska došlo k zníženiu maximálnej jednotnej sadzby harmonizovaného vymeriavacieho základu DPH na fixnú hodnotu 0,15 %. Uvedené prispieva k horizontálnej spravodlivosti medzi členskými štátmi a spravodlivosti výšky ich národného príspevku. Čo sa však týka horizontálnej spravodlivosti a vertikálnej spravodlivosti medzi zdaniteľnými osobami (resp. spotrebiteľmi), tieto skôr vykazujú známky nespravodlivosti, a to vzhľadom na rozdielnu ekonomickú situáciu v členských štátoch, rozdielnosť uplatňovania systému DPH v rámci harmonizovaného právneho základu EÚ a výšky podielu domácej spotreby v členských štátoch.
2. *Efektívnosť* – v dôsledku zmiernenia rozpočtových pravidiel po finančnej kríze boli zaznamenané zvyšujúce sa oneskorené platby členských štátov. Spolu s komplikovanosťou výpočtu výšky národných príspevkov nemožno v plnej miere označiť tento vlastný zdroj za efektívny, hoci tento nedostatok sčasti odstraňuje povinnosť členských štátov platiť 1/12 ročného príspevku každý mesiac. Jedným z jeho hlavných problémov je aj to, že s jeho realizáciou sú spojené vysoké administratívne náklady, a to z dôvodu nutnosti výpočtu harmonizovaného základu.¹⁴⁶

¹⁴⁶ European Communities. *European Union: Public Finance*. 4th Edition. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008, p. 248.

3. *Dostatočnosť a stabilita* – v čase prijatia vlastného zdroja založeného na DPH bol tento najväčším príjmom rozpočtu EÚ. Jeho výnosnosť však postupným vývojom značne klesala až na súčasnú úroveň 11 % z celkového rozpočtu EÚ. Aj napriek jeho klesajúcej tendencii predstavuje stabilný príjem rozpočtu EÚ. Jeho dostatočnosť by mohla byť ovplyvnená zvýšením jednotnej sadzby.
4. *Transparentnosť a jednoduchosť* – spomenutá komplikovanosť výpočtu tohto vlastného zdroja a jeho korekčný mechanizmus značne negatívne ovplyvnili jeho zrozumiteľnosť a rozpoznateľnosť občanmi EÚ. Jeho transparentnosť je takisto narušená rozdielnou ekonomikou silou jednotlivých členských štátov a rozdielnou mierou domácej spotreby, a teda občania jedného členského štátu môžu byť v konečnom dôsledku viac zaťažení ako občania druhého členského štátu. Vzhľadom na spôsob výpočtu a charakter tohto zdroja je tiež potrebné uvážiť tú skutočnosť, že členské štáty môžu nadobudnúť presvedčenie, že by mali rozhodovať v národných parlamentoch o odvodení, resp. neodvedení tohto príspevku. Z právneho hľadiska je to však irelevantné, pretože tieto národné príspevky plynú do rozpočtu EÚ automaticky (bez dodatočného schvaľovacieho procesu národnými parlamentmi). Napriek tomu je týmto faktom negatívne ovplyvnená transparentnosť vlastného zdroja založeného na DPH.
5. *Demokratická zodpovednosť a rozpočtová disciplína* – ako už bolo uvedené, v posledných rokoch sa zvyšujú žiadosti o odklad plnenia si finančných záväzkov členských štátov voči rozpočtu EÚ.¹⁴⁷ Tým sa, samozrejme, narušuje rozpočtová disciplína. Zjednodušením požiadaviek na predloženie žiadostí o odklad plnenia príspevku do rozpočtu EÚ sa takisto obmedzila demokratická zodpovednosť týchto členských štátov a otvoril sa priestor pre mierne navýšenie ich nezodpovednosti. Odhliadnuc od tohto nedostatku si však v konečnom dôsledku členské štáty plnia svoje finančné záväzky. Mechanizmus

¹⁴⁷ Počet oneskorených platieb a nezaplatených účtov sa v posledných rokoch dramaticky zvýšil. Na konci roka 2014 tieto oneskorené platby predstavovali celkovú sumu 24,7 miliárd EUR. Súvisí to najmä s jednomyselným rozhodnutím Rady o zmiernení rozpočtových pravidiel z dôvodu finančnej krízy. Pred týmto zmiernením existovali prísne požiadavky stanovené na načasovanie platieb týkajúcich sa programov politiky súdržnosti. Pozri bližšie CONSTANZE, A., RÖHLIG, K. *Green Taxes as a Means of Financing the EU Budget: Policy Options*. Brussels: European Parliament, 2016, p. 22.

platieb je takisto upravený podrobne a nespôsobuje výraznejšie komplikácie.¹⁴⁸

6. *Zameranie sa na európsku pridanú hodnotu* – tento vlastný zdroj je s politikami EÚ prepojený len tým, že sa štatisticky vypočítava z harmonizovaného základu DPH jednotlivých členských štátov EÚ, čo však na naplnenie tohto kritéria nepovažujeme za postačujúce. Okrem toho neidentifikujeme súvis s inými politikami EÚ napríklad v oblasti boja proti daňovým podvodom a daňovým únikom a ani v oblasti podpory fungovania jednotného vnútorného trhu. V žiadnom prípade nie je možné nájsť jeho priame prepojenie na výdavkovú časť rozpočtu EÚ, v rámci ktorej by bolo možné v súvislosti s týmto zdrojom identifikovať cieľ, ktorý sa má dosiahnuť. Ak bude toto kritérium ponímané v pravom zmysle slova, tak vlastný zdroj založený na DPH nenaplnia požiadavky stanovené týmto kritériom. Takisto z teoretického hľadiska tento vlastný zdroj nespĺňa definíciu pojmu *daň*, naopak, je všeobecne považovaný za národný príspevok. Nemožno ho dokonca označiť ani za *vlastný zdroj v pravom zmysle slova*, ak je tento pojem vnímaný v kontexte účelu a zmyslu ustanovení zakladajúcich zmlúv.
7. *Zásada subsidiarity a fiskálna suverenita členských štátov* – fiskálna/daňová suverenita členských štátov nie je v tomto prípade žiadnym spôsobom obmedzená. Čo sa týka subsidiarity, základné údaje na výpočet tohto príspevku sa vypracúvajú na úrovni členských štátov, pričom pravidlá na ich výpočet sú vopred stanovené na úrovni EÚ.¹⁴⁹ Toto kritérium, v rámci ktorého sú jasne dané pravidlá a rovnováha právomocí je v zásade zabezpečená, sa zdá byť vo veľkej miere naplnené.

¹⁴⁸ K mechanizmu platieb a rozloženiu právomocí v rámci tohto mechanizmu pozri bližšie BEGG, I. et al. *Financing of the European Union Budget*. Study for European Commission, Directorate General for Budget – Final report, 2009, pp. 58 – 59.

¹⁴⁹ Vlastný zdroj založený na DPH sa určuje na základe národného zhromažďovania údajov o skutočnej DPH vypočítanej vnútroštátnymi daňovými orgánmi v koordinácii s vnútroštátnymi a európskymi štatistickými orgánmi, pričom tento proces je overovaný a kontrolovaný Komisiou. Hoci už sú stanovené a implementované pravidlá na národnej a aj európskej úrovni, tento výpočet spôsobuje vysoké administratívne náklady. Pozri bližšie MONTI, M. et al. *Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*. Brussels: European Commission, 2016, p. 55.

8. *Politická prijateľnosť zdroja* – je nepochybné, že ak vymeriavacím základom tohto vlastného zdroja je HND, bude sa potýkať s podobnými problémami pri hodnotení týmto kritériom ako hodnotenie vlastného zdroja založeného na HND. Povaha tohto vlastného zdroja môže spôsobiť rozpory pri rokovaní o rozpočte EÚ, pretože ho členské štáty vnímajú ako národný príspevok. Snažia sa teda o to, aby platili čo najmenej. Politickú prijateľnosť vo významnej miere ovplyvňuje aj celková politická, finančná a ekonomická situácia členského štátu a korekcie ostatných členských štátov. V spojení s ostatnými kritériami možno označiť tento vlastný zdroj ako politicky prijateľný, avšak so značnými ťažkosťami.
9. *Vplyv na životné prostredie* – vlastný zdroj založený na DPH nemožno podrobiť hodnoteniu týmto kritériom, pretože nemá na životné prostredie ani negatívny, ani pozitívny vplyv.

Výsledok hodnotenia vlastného zdroja založeného na DPH nemožno označiť ako pozitívny. Európska komisia viackrát uviedla, že jej prioritou je odstrániť tento vlastný zdroj a dopomôcť zrealizovať celkovú reformu systému vlastných zdrojov.¹⁵⁰ Aj napriek podobnosti tohto vlastného zdroja s vlastným zdrojom založeným na HND prevláda všeobecná mienka, že má viac negatív ako pozitív. Medzi najzávažnejšie problémy tohto vlastného zdroja patria vysoké administratívne náklady, realizácia korekčného mechanizmu, jeho netransparentnosť, zložitosť a nepochopiteľnosť pre občanov EÚ, chýbajúci aspekt európskej pridanej hodnoty, nenaplnenie charakteristiky vlastného zdroja EÚ v zmysle zakladajúcich zmlúv a značná miera nespravodlivosti medzi zdaniteľnými osobami v jednotlivých členských štátoch EÚ.

¹⁵⁰ Pozri bližšie oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov – Rozpočet stratégie Európa 2020. KOM(2011) 500 v konečnom znení. Časť I. Návrh Európskej komisie na rozhodnutie Rady o systéme vlastných zdrojov Európskej únie. KOM(2011) 500 final; Zmenený a doplnený návrh Európskej komisie na rozhodnutie Rady o systéme vlastných zdrojov Európskej únie. KOM(2011) 739 v konečnom znení; Commission Staff Working Paper – Financing the EU Budget: Report on the Operation of the Own Resources System – Accompanying the document Proposal for a Council Decision on the system of own resources of the European Union. SEC(2011) 876 final.

3.1.3 Vlastný zdroj založený na HND

Na vlastný zdroj založený na HND možno v konečnom dôsledku aplikovať hodnotiace kritériá a po hodnotiacom procese vyzdvihnúť jeho pozitíva a negatíva vzhľadom na budúce smerovanie EÚ a jej rozpočtu:

1. *Spravodlivosť* – vlastný zdroj založený na HND je vo všeobecnosti vnímaný ako spravodlivý. Uvedené platí najmä vtedy, ak sa bude ako prostriedok na hodnotenie pomocou tohto kritéria brať do úvahy platobná schopnosť členských štátov. Potom možno skonštatovať, že členské štáty, ktoré dosahujú najvyššie hodnoty HND (najsilnejšie ekonomiky a najrozvinutejšie hospodárstva), prispievajú do rozpočtu na základe tohto vlastného zdroja najviac. Spravodlivosť vo všetkých jej zložkách tohto vlastného zdroja však narúšajú vo výraznej miere korekcie a zľavy. Tieto sa premietali najmä v menšom príspevku Veľkej Británie vzhľadom na úroveň HND, ktoré dosahovala, ale aj v prípade korekcií Nemecka, Holandska a Švédska. Z tohto dôvodu ostatné členské štáty prispievajú viac, ako by prispievali len na základe dosahovanej úrovne HND, keďže sa korekcie uvedených členských štátov rozpočítajú na ich ťarchu. To sa premieta aj do čiastočnej nespravodlivosti pri hodnotení kritériom horizontálnej spravodlivosti, keď členské štáty s nižším HND na jedného obyvateľa priamoúmerne neprispievajú nižším podielom do rozpočtu EÚ. Tým je negatívne ovplyvnený aj redistribučný účinok medzi daňovníkmi a medzi členskými štátmi.¹⁵¹
2. *Efektívnosť* – jasné stanovenie pravidiel pri výpočte tohto vlastného zdroja a presné určenie a rozloženie právomocí tohto procesu zaručujú efektívnosť vlastného zdroja založeného na HND.¹⁵² Jeho efek-

¹⁵¹ MONTI, M. et al. *Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*. Brussels: European Commission, 2016, p. 38.

¹⁵² Výpočet príspevkov je podmienený údajmi poskytnutými vnútroštátnymi orgánmi a európskymi štatistickými inštitúciami, pričom o týchto každoročne prebiehajú diskusie s Európskou komisiou prostredníctvom jej Poradného výboru pre vlastné zdroje. Po sfinalizovaní tohto procesu a konečnom ustanovení údajov týkajúcich sa HND sa tieto údaje oznámia Výboru pre HND, ktorý ich formálne oznámi Európskej komisii, ktorá následne upraví národný príspevok založený na HND osobitne pre každý členský štát. K mechanizmu platieb a rozloženiu právomocí v rámci tohto mechanizmu pozri bližšie BEGG, I. et al. *Financing of the European Union Budget*. Study for European Commission, Directorate General for Budget – Final report, 2009, pp. 58 – 59.

tívnosť tak ako v prípade vlastného zdroja založeného na DPH sčasti narušujú zvyšujúce sa žiadosti o odklad platieb, avšak aj táto skutočnosť je sčasti odstránená povinnosťou členských štátov platiť každý mesiac 1/12 ročného príspevku. V konečnom dôsledku sa tak platby realizujú viac-menej včas.

3. *Dostatočnosť a stabilita* – o dostatočnosti a stabilite tohto vlastného zdroja nemožno mať výrazné pochybnosti. Ako tzv. *reziduálny zdroj* oplývajúci flexibilitou napomáha udržať rozpočet EÚ vyrovnaný, čo len zvyšuje stabilitu rozpočtu EÚ. Výhodou tohto zdroja je tiež to, že nie je naviazaný na konkrétnu daň alebo bližšie špecifikované zdroje, ale viaže sa na celkové príjmy všeobecných rozpočtov členských štátov EÚ. V tomto bode vlastný zdroj založený na HND jednoznačne spĺňa kritérium dostatočnosti a stability.
4. *Transparentnosť a jednoduchosť* – ak by sa v rámci tohto vlastného zdroja neuplatňovali žiadne korekcie, bolo by namieste konštatovanie, že je spôsob výpočtu vlastného zdroja založeného na HND jednoduchý a občanmi EÚ ľahko zrozumiteľný. Tento predpoklad je však v značnej miere narušený spomínanými korekciami pri výpočte tohto vlastného zdroja. Pri posudzovaní tohto vlastného zdroja kritériom transparentnosti možno dospieť k rovnakým záverom ako v prípade vlastného zdroja založeného na DPH.
5. *Demokratická zodpovednosť a rozpočtová disciplína* – demokratickú zodpovednosť v tomto prípade možno posúdiť na základe rozloženia jednotlivých právomocí v procese zabezpečenia dostatočných finančných prostriedkov získaných týmto vlastným zdrojom. Vzhľadom na to, že schválenie jednotlivých sadzieb pre ten-ktorý rozpočtový rok nepodlieha parlamentnej kontrole, nenesie demokratickú zodpovednosť za výpočet a stanovenie výšky národného príspevku. Keďže je výpočet údajov o HND ponechaný na vnútroštátne orgány a európske štatistické inštitúcie, tak je demokratická zodpovednosť presunutá na nich. Komisia ako posledný článok mechanizmu výpočtu jednotlivých platieb rozhoduje o výške príspevku z tohto vlastného zdroja pre každý členský štát. Tá postupuje podľa jasne stanovených pravidiel, takže ťažko si možno predstaviť odklon od údajov, ktoré jej predložili vnútroštátne orgány a európske štatistické inštitúcie. S kritériom rozpočtovej disciplíny úzko súvisí hodnotenie tohto vlastného zdroja prostredníctvom kritéria transparentnosti. Je po-

trebné si uvedomiť, že národné príspevky z tohto vlastného zdroja sa automaticky presúvajú z rozpočtov členských štátov do rozpočtu EÚ, a teda národné parlamenty nemajú právomoc rozhodovať o odvedení, resp. neodvedení týchto príspevkov. Táto povinnosť vyplýva zo znenia zakladajúcich zmlúv a rozhodnutia Rady o systéme vlastných zdrojov.¹⁵³ V konečnom dôsledku možno skonštatovať, že rozpočtová disciplína je aj vzhľadom na povinné mesačné platby dodržiavaná vo veľkom rozsahu, pričom ju môžu negatívne ovplyvniť iba žiadosti o odklad platby.

6. *Zameranie sa na európsku pridanú hodnotu* – z povahy tohto vlastného zdroja vyplýva, že medzi ním a politikami EÚ ako nositeľkami európskej pridanej hodnoty neexistuje žiadna súvislosť. Tieto príspevky sú skôr predmetom národných záujmov, čo sa prejavuje najmä pri rokovaní o ďalšom vývoji rozpočtu EÚ a pri rozhodovaní o systéme vlastných zdrojov. Tak ako v prípade vlastného zdroja založeného na DPH, ani vlastný zdroj založený na HND nemožno subsumovať pod pojem *daň*. Nie je ani vyjadrením *vlastného zdroja v pravom zmysle slova*. Všeobecne je považovaný za národný príspevok.
7. *Zásada subsidiarity a fiskálna suverenita členských štátov* – vzhľadom na skutočnosť, že vlastný zdroj založený na HND je ponímaný ako rýdzo národný príspevok bez bližšej úpravy v zakladajúcich zmluvách, nemá vplyv na fiskálnu/daňovú suverenitu členských štátov EÚ. Pri hodnotení tohto zdroja kritériom zásady subsidiarity možno na základe uvedeného zosumarizovať, že pravidlá výpočtu a rozloženie právomocí sú stanovené na úrovni EÚ, zatiaľ čo základné údaje o HND sú vypracovávané na vnútroštátnej úrovni. Toto uplatňovanie zásady subsidiarity nespôsobuje problémy a aplikuje sa primerane.
8. *Politická prijateľnosť zdroja* – povaha tohto vlastného zdroja môže spôsobiť rozpory pri rokovaní o rozpočte EÚ, pretože ho členské štáty vnímajú ako štatistický národný príspevok. Snažia sa teda o to, aby platili čo najmenej v dôsledku presadzovania čo najvyššej miery národných záujmov. Politickú prijateľnosť vo významnej miere ovplyvňuje aj celková politická, finančná a ekonomická situácia člen-

¹⁵³ Čl. 8 rozhodnutia Rady č. 2014/335/EÚ, EURATOM z 26. mája 2014 o systéme vlastných zdrojov Európskej únie.

ského štátu a korekcie ostatných členských štátov. V spojení s ostatnými kritériami možno označiť tento vlastný zdroj ako politicky prijateľný, avšak so značnými ťažkosťami.¹⁵⁴

9. *Vplyv na životné prostredie* – tento vlastný zdroj nemá žiaden preukázateľný vplyv na životné prostredie, a to či už v negatívnom alebo pozitívnom zmysle slova.

Ak by bol vlastný zdroj založený na HND výhradne vnímaný ako zdroj, ktorý je flexibilný a ktorým sa zabezpečuje vyrovnanosť rozpočtu, ťažko by mu bolo možné niečo vytknúť. Tieto jeho vlastnosti z neho v súčasnosti robia priam nenahraditeľný zdroj príjmov, ktorým je možné predísť rôznym obštrukciám členských štátov pri tvorbe viacročného finančného rámca a každoročného rozpočtu EÚ. Je takisto stabilný a poskytuje dostatočné financovanie rozpočtu EÚ. Pravidlá rozpočtovej disciplíny zabezpečujú včasné plnenie finančných záväzkov členských štátov vyplývajúcich z tohto vlastného zdroja.

Jeho negatíva sú však dosť významné a nemožno ich pri hodnotení tohto vlastného zdroja opomenúť. Jedným z jeho najväčších nedostatkov, ak ho posudzujeme kritériami zabezpečujúcimi súlad systému vlastných zdrojov so zmyslom a účelom práva EÚ, je jeho vnímanie ako národného príspevku a nie skutočného vlastného zdroja EÚ. To spôsobuje kolíziu na vnútroštátnej úrovni v tom zmysle, že je často považovaný len za ďalší výdavok členského štátu bez uvedenia si pridanej hodnoty EÚ a prospechu, aký majú členské štáty z členstva v EÚ. Takisto rôzne korekcie narušajú jeho spravodlivosť, jednoduchosť a transparentnosť. Aj keď predstavuje stabilný zdroj príjmov, jeho ďalšie úpravy a korekcie môžu túto stabilitu narušiť.

3.1.4 Vlastný zdroj založený na hmotnosti nerecyklovaného odpadu z plastových obalov

Aj na nový vlastný zdroj rozpočtu EÚ z plastov možno po jeho základnej charakteristike aplikovať jednotlivé hodnotiace kritériá takto:

1. *Spravodlivosť* – tento vlastný zdroj možno hodnotiť pozitívne, ak ide o horizontálnu spravodlivosť s čiastočným narušením paušálnymi zníženiami. Členské štáty majú možnosť pozitívne vplyvať na znížo-

¹⁵⁴ MONTI, M. et al. *Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*. Brussels: European Commission, 2016, p. 39.

vanie množstva odpadu z plastových obalov, a tým aj výšky národného príspevku. Na druhej strane, ak ide o znečisťovateľov vo vzťahu k týmto, je tento vlastný zdroj z pohľadu spravodlivosti indiferentný, pretože znečisťovatelia ním priamo zaťažení nie sú.

2. *Efektívnosť* – efektívnosť tohto zdroja vo vzťahu k členským štátom podporuje výpočet národných príspevkov z plastov, ktorý je uskuutočnený najskôr na základe prognóz, pričom presná výška príspevku bude určená po splnení oznamovacích povinností členských štátov v lehote do 18 mesiacov od konca roka, za ktorý sa údaje zozbierali. Efektívnosť je podporená aj plnením odvodovej povinnosti v prospech rozpočtu EÚ na mesačnej báze vo výške 1/12 ročného príspevku.
3. *Dostatočnosť a stabilita* – príjmy z tohto zdroja predstavujú približne 3 % až 4 % rozpočtu EÚ. Pozitívne však možno hodnotiť skutočnosť, že zavedením tohto nového vlastného zdroja dochádza k zníženiu reziduálneho príspevku členských štátov na HND.
4. *Transparentnosť a jednoduchosť* – transparentnosť a jednoduchosť vlastného zdroja rozpočtu EÚ na jednej strane podporuje skutočnosť, že ak ide o výpočet hmotnosti nerecyklovaného odpadu z plastových obalov, odkazuje sa na už skôr jestvujúce smernice a povinnosti z nich vyplývajúce, a teda v priamej súvislosti so zavedením tohto nového vlastného zdroja sa nezavádzajú úplne nové administratívne povinnosti, resp. nemalo by dôjsť k značnému zvýšeniu administratívnej záťaže. Napriek tomu členské štáty nesporne museli na jeho zavedenie reklektovať a pristúpiť k riadeniu tohto vlastného zdroja prijatím zodpovedajúcich zmien vo vnútroštátnom rámci.
5. *Demokratická zodpovednosť a rozpočtová disciplína* – možno konštatovať, že v prípade vlastného zdroja z plastov možno demokratickú zodpovednosť vnímať osobitne v oblasti environmentálnych cieľov, hoci nemožno, samozrejme, opomenúť finančnú podstatu analyzovaného zdroja v prepojení na zabezpečenie dostatočných zdrojov na splácanie vypožičaných prostriedkov v záujme obnovy EÚ. Cez túto skutočnosť je následne nevyhnutné vnímať aj aspekt dodržiavania rozpočtovej disciplíny.
6. *Zameranie sa na európsku pridanú hodnotu* – tento vlastný zdroj nesporne vykazuje vysokú mieru v prospech európskej pridanej hod-

noty v environmentálnej oblasti, čo vyplýva priamo z jeho podstaty a cieľov.

7. *Zásada subsidiarity a fiskálna suverenita členských štátov* – ako bolo uvedené, implementácia tohto vlastného zdroja z plastov je ponechaná na jednotlivé štáty, a to bez toho, aby bola členským štátom uložená povinnosť prijať konkrétne vnútroštátne fiskálne opatrenia napríklad v podobe daní z plastov alebo iných environmentálnych opatrení na podporu obehového hospodárstva. To znamená, že členským štátom sa ponecháva dostatočný priestor pri voľbe spôsobu implementácie vlastného zdroja plastov a pri zabezpečení prostriedkov na splnenie si odvodovej povinnosti voči rozpočtu EÚ. Tento vlastný zdroj tak možno hodnotiť ako konformný so zásadou subsidiarity a fiskálnej suverenity členských štátov.
8. *Politická prijateľnosť zdroja* – obdobne ako vlastný zdroj založený na DPH a vlastný zdroj založený na HND, aj vlastný zdroj z plastov má povahu národného príspevku členských štátov, z čoho môže vyplývať prirodzená snaha členských štátov platiť príspevok v čo najnižšej výške. Rušivo môžu pôsobiť aj paušálne zníženia príspevku pre niektoré štáty (vrátane Slovenskej republiky). Uvedené však môže zároveň pôsobiť aj ako pozitívny impulz pre členské štáty produkovať čo najmenej odpadu z plastových obalov. Keďže pri tomto príspevku neplatí zásada „znečisťovateľ platí“ s cieľom znížiť množstvo odpadu z plastov, musia členské štáty pôsobiť regulatívne prijímaním vhodných opatrení na vnútroštátnej úrovni.¹⁵⁵
9. *Vplyv na životné prostredie* – vlastný zdroj rozpočtu EÚ z plastov vykazuje na rozdiel od posudzovaných vlastných zdrojov priamy vplyv na životné prostredie, čo je prirodzené s ohľadom na určenie základu, z ktorého sa tento príspevok členských štátov vypočítava a ktorým je hmotnosť nerecyklovaného odpadu z plastových obalov. Možno očakávať, že po nazbieraní dostatočného množstva relevantných dát a ukazovateľov bude možné vymedziť pozitívny vplyv tohto vlastného zdroja na životné prostredie aj konkrétnymi kvantitatívnymi ukazovateľmi.

¹⁵⁵ Pozri aj DE SADELEER, N. *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules. Second edition.* New York: Oxford University Press, pp. 31 – 43.
SANDMO, A. Pigouvian Taxes. *Palgrave Macmillan (eds.). The New Palgrave Dictionary of Economics.* London: Palgrave Macmillan. 2008, vol. 6, pp. 435 – 436

3.2 Hodnotenie potenciálnych vlastných zdrojov EÚ (vlastných daní EÚ)

Možným novým vlastným zdrojom rozpočtu EÚ je venovaných mnoho výskumov, analýz a vedeckých výstupov, ktoré hodnotia, prezentujú a analyzujú možné nové vlastné zdroje EÚ, resp. vlastné dane EÚ, ktoré by boli spôsobilé nahradiť súčasné vlastné zdroje EÚ a zreformovať systém vlastných zdrojov EÚ ako prostriedku financovania rozpočtu EÚ.¹⁵⁶ Uvedeným spôsobom bol vytvorený systém potenciálnych vlastných zdrojov EÚ,¹⁵⁷ resp. vlastných daní EÚ, ktoré je nevyhnutné podrobiť hodnoteniu stanovenými hodnotiacimi kritériami a formulovať závery o ich budúcej možnej implementácii. V kontexte uvedeného možno poukázať najmä na tieto potencionálne nové vlastné zdroje EÚ, resp. vlastné dane EÚ:

1. daň z uhlíka (CO₂)/oceňovanie uhlíka,
2. podiel na zisku zo systému EÚ na obchodovanie s emisiami (EU ETS),
3. dane z motorových palív (dane z fosílnych palív, spotrebné dane),
4. vlastný zdroj založený na zdaňovaní elektriny,

¹⁵⁶ O tom, že otázka reformovania rozpočtu EÚ je zatiaľ na počiatku, svedčí aj aktivita Európskeho parlamentu. Napríklad vo svojej správe sa v rámci ročného prieskumu rastu na rok 2018 vyjadril, že víta skutočnosť, že sa uznáva potreba efektívnych a spravodlivých daňových systémov, ktoré poskytujú správne stimuly pre hospodárske činnosti. Podporuje iniciatívy Komisie, ktorých cieľom je dosiahnuť väčšiu transparentnosť a reformovaný systém DPH, a berie na vedomie prácu, ktorá sa vykonala na spoločnom konsolidovanom základe dane z príjmu právnických osôb. Takisto víta úsilie na medzinárodnej úrovni zamerané na boj proti daňovým podvodom, daňovým únikom a vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam. Zároveň poznamenáva, že zlepšenie účinnosti vnútroštátnych daňových systémov môže výrazne zvýšiť verejné príjmy. V tomto prípade sa Európsky parlament myslílenkou zmeny financovania rozpočtu EÚ ani nezaoberal. Pozri bližšie *Európsky parlament. Správa o európskom semestri pre koordináciu hospodárskych politík: ročný prieskum na rok 2018 (2017/2226(INI))*.

¹⁵⁷ Komisia vo svojom oznámení Európskemu parlamentu, Európskej rade a Rade o novom a modernom viacročnom finančnom rámci upriamila pozornosť najmä na tieto nové vlastné zdroje ako možnosti budúceho financovania rozpočtu EÚ: *systém obchodovania s emisiami, vlastný zdroj založený na DPH, spoločný konsolidovaný základ dane z príjmov právnických osôb a seigniorage*. Pozri bližšie *oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade a Rade – Nový, moderný viacročný finančný rámec, ktorý Európskej únii umožní efektívne naplňať priority po roku 2020: Príspevok Európskej komisie k neformálnemu stretnutiu lídrov 23. februára 2018*. COM(2018) 98 final.

5. vlastný zdroj založený na dani z príjmu právnických osôb (CCCTB),
6. vlastný zdroj založený na dani z finančných transakcií (vlastná daň z finančných transakcií),
7. reformovaný vlastný zdroj založený na DPH,
8. vlastný zdroj založený na razobnom (seigniorage),
9. vlastný zdroj založený na príjmoch z pokút uložených Súdny dvorom EÚ.

Z vymedzenia systému potenciálnych vlastných zdrojov vyplýva, že vo výraznej miere sa diskutuje o možnosti zavedenia vlastných zdrojov EÚ s ekologickým presahom (tzv. environmentálne vlastné zdroje, resp. vlastné dane), bude nevyhnutné ešte pred samotným hodnotením potenciálnych vlastných zdrojov EÚ (vlastných daní EÚ) preskúmať základnú pojmologiu spoločnú pre všetky environmentálne vlastné zdroje.¹⁵⁸

V prvom rade je potrebné upozorniť na tzv. *Pigouovu daň* (resp. Pigouvian tax/Pigouvian tax), ktorá je pomenovaná podľa anglického ekonóma Pigoua. Ten vo svojich prácach formuloval myšlienku, že takáto daň je daňou z akejkoľvek trhovej činnosti, ktorá vytvára negatívne externality (resp. náklady nezahrnuté v trhovej cene). Cieľom tejto dane je potom napraviť neefektívny výsledok trhu, a to tak, že sa jeho výška nastaví na úroveň výšky spoločenských nákladov vzniknutých z negatívnych externalít. Vychádza ďalej z predpokladu, že v prípade existencie takýchto negatívnych externalít súkromné náklady vynaložené na činnosti na trhu nepokrývajú spoločenské náklady trhovej činnosti (odstránenie negatívnych externalít). V takom prípade vznikne situácia, keď nebude výsledok trhu efektívny a môže viesť k nadmernej spotrebe produktu.¹⁵⁹ Negatívnymi externalitami rozumieme napríklad znečistenie životného prostredia, zvýšené nákla-

¹⁵⁸ Doposiaľ sa EÚ snažila zabezpečovať ochranu životného prostredia v jednotlivých členských štátoch pomocou rôznych ekonomických, politických a právnych nástrojov a opatrení. Pozri bližšie BABČÁK, V., MADLIAK, J. Sankcie a princíp „znečisťovateľ platí“ vo vybraných štátoch EÚ. *Karlovarská právní revue: čtvrtletník VŠKV*. 2009, roč. 5, č. 2, s. 53 – 59.

¹⁵⁹ SANDMO, A. Pigouvian Taxes. *Palgrave Macmillan (eds). The New Palgrave Dictionary of Economics*. London: Palgrave Macmillan. 2008, vol. 6, pp. 435 – 436.

dy na verejnú zdravotnú starostlivosť v dôsledku zvýšenej konzumácie tabakových výrobkov, alkoholických nápojov, sladkých nápojov a pod.¹⁶⁰

V druhom rade sa javí nevyhnutným poukázať na tzv. *hypotézu dvojitej výhody (dividendy) Pigouovej dane*.¹⁶¹ Prvá výhoda spočíva v zabezpečení všeobecného verejného blahobytu, ktorý sa dosiahne zlepšením životného prostredia (obmedzením znečistenia), a druhá výhoda je podmienená zmenšením skreslenia systému zdanenia príjmov. Uvedené takisto vedie k podpore verejného blahobytu.¹⁶²

Zavedenie zdaňovania formou environmentálnych daní so sebou prináša množstvo výhod, no možno identifikovať aj určité formy nevýhod v porovnaní s iným systémom obmedzovania emisií. Medzi hlavné výhody znižovania úrovne emisií prostredníctvom environmentálnych daní možno zaradiť ich nasledujúce vlastnosti:

- a) zatiaľ čo väčšina daní deformuje stimuly, resp. rôzne iniciatívy, environmentálna daň koriguje tieto deformácie, a to konkrétne negatívne externality vzniknuté nadmerným využívaním činností negatívne ovplyvňujúcich životné prostredie;
- b) *dvojitá dividendy* environmentálnych daní by mohla byť mimoriadne dôležitá v medzinárodnom kontexte;
- c) environmentálne dane majú potenciál minimalizovať náklady na dodržiavanie obmedzení a právnych predpisov hospodárskymi subjektmi, a to tak, že časť dane budú znášať spotrebitelia;
- d) environmentálne dane pôsobia ako nepretržitý stimul v oblasti prijímania nových modernejších technológií a úspory energie;
- e) environmentálne dane je možné jednoducho upraviť, ak sa vyskytnú nové vstupné údaje, na základe ktorých boli vyhodnotené, stanovené a prijaté.

Naopak, medzi hlavné nevýhody environmentálnych daní patria tieto ich významné charakteristiky:

¹⁶⁰ BAUMOL, W. On Taxation and the Control of Externalities. *The American Economic Review*. 1972, vol. 62, no. 3, p. 307.

¹⁶¹ Pozri bližšie BOVENBERG, A. L. Green Tax Reforms and the Double Dividend: an Updated Reader's Guide. *International Tax and Public Finance*. 1999, no. 6, s. 421 – 422.

¹⁶² JAEGER, W. The Double Dividend Debate. In: *Handbook of Research on Environmental Taxation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2013, s. 214.

- a) cieľ, ktorý v tomto prípade predstavuje vopred stanovené zníženie negatívnych externalít, nemôže byť dosiahnutý, ak nie sú s určitou dávkou istoty známe relevantné elasticity trhu;
- b) environmentálne dane so sebou prinášajú tzv. *stratu mŕtvej váhy*,¹⁶³ ktorá musí byť korigovaná vzhľadom na zisk zo znižovania negatívnych externalít súvisiacich s globálnym otepľovaním;
- c) určenie daňového zaťaženia environmentálnych daní je všeobecne pokladané za problematické;
- d) politickú neprijateľnosť environmentálnych daní spôsobuje úvaha o zavádzaní ďalších daní a ich vplyvu na konkurencieschopnosť.¹⁶⁴

V poslednom období sa čoraz väčšia pozornosť zameriava na environmentálne a klimatické aspekty zdaňovania. Táto problematika je vysoko aktuálna nielen na vnútroštátnej úrovni a na úrovni EÚ, ale takisto v celosvetovom meradle.¹⁶⁵ Vzhľadom na ratifikáciu a platnosť Parížskej dohody (november 2016), prostredníctvom ktorej sa zmluvné strany zaviazali čo najviac znižovať tvorbu uhlíka v hospodárstve, možno prehodnotiť spôsob financovania rozpočtu EÚ prostredníctvom environmentálnych daní.

V rámci hodnotenia environmentálnych vlastných zdrojov EÚ (vlastných daní EÚ) bude potrebné dôsledne uvážiť, aký vplyv na stabilitu, dostatočnosť a efektivitu bude mať zdaňovanie trhovej činnosti, ktorá vytvára negatívne externality. Je totiž logické, že čím viac sa zdaní určitá trhová činnosť pri zachovaní rovnakých nezdanených nákladov na výrobu produktu, tým bude viac stúpať jeho trhová cena a klesať jeho spotreba a v ko-

¹⁶³ Strata mŕtvej váhy, inak aj Harbergerov trojuholník, je ekonomický koncept, pomocou ktorého je možné zistiť nadmerné zaťaženie daňovníkov vyplývajúce z uloženia daní. Pozri bližšie AURE, M. Deadweight Loss and Taxation. *NTRC Tax Research Journal*. 2012, vol. 24, no. 6, p. 1.

¹⁶⁴ PEARCE, D. The Role of Carbon Taxes in Adjusting to Global Warming. *The Economic Journal*. 1991, vol. 101, no. 407, pp. 940 – 945.

¹⁶⁵ Od 30. novembra 2015 do 12. decembra 2015 sa v Paríži konalo 21. zasadnutie konferencie zmluvných strán (COP 21) Rámcového dohovoru Organizácie Spojených národov o zmene klímy (UNFCCC) a 11. zasadnutie zmluvných strán (CMP 11) Kjótskeho protokolu. Na ňom zmluvné strany 12. decembra dosiahli novú celosvetovú dohodu o zmene klímy (*Parížska dohoda*). Dohoda predstavuje vyvážený výsledok a obsahuje akčný plán na udržanie globálneho otepľovania pod hranicou 2 °C. Pred Parížskou mierovou konferenciou a počas nej krajiny predložili komplexné národné akčné plány v oblasti klímy zamerané na zníženie svojich emisií. Pozri bližšie *United Nations – Framework Convention on Climate Change: Adoption of the Paris Agreement*.

nečnom dôsledku aj výnos z takýchto daní.¹⁶⁶ Uvedené bude hodnotené pri každej environmentálnej dani osobitne.¹⁶⁷

3.2.1 Daň z uhlíka (CO₂)/Oceňovanie uhlíka

Daň z uhlíka možno všeobecne definovať ako peňažné plnenie, ktoré je ukladané na uhlíkové zložky palív určením sadzby dane na každú jednotku emisií skleníkových plynov, resp. ako daň, ktorá explicitne stanovuje cenu uhlíka alebo ktorej systém výpočtu je založený na uhlíku (cena za 1 tonu CO₂).¹⁶⁸ Daň z uhlíka sa ukladá ako peňažné plnenie platené za uhlíkové znečistenie vzniknuté pri výrobe alebo spotrebe na účely zníženia množstva skleníkových plynov vypustených do atmosféry znečisťovateľmi.

V nadväznosti na skutočnosť, že vzniknuté emisie CO₂ nerešpektujú vnútroštátne hranice, je nutné problematiku ochrany životného prostredia a ochrany klímy riešiť spoločnými silami. Z tohto dôvodu sa javia ako opodstatnené snahy o harmonizáciu tejto oblasti politiky EÚ a o implementáciu pravidiel upravujúcich minimálnu výšku ceny emisií CO₂. Dosiahnuť vyššiu ochranu životného prostredia a klímy by bolo možné aj zavedením vlastného zdroja EÚ, ktorý by stanovoval minimálnu výšku ceny emisií CO₂ v odvetviach, ktoré nie sú súčasťou systému EÚ na obchodovanie s emisiami (EU ETS – bližšie v podkapitole 3.2.2), pričom by sa nový vlastný zdroj mohol viazať na výrobu (produkciu), spotrebu alebo úroveň znečistenia.

¹⁶⁶ Pozri bližšie KOSONEN, K. Regressivity of environmental taxation: myth or reality? In *Taxation Papers – Working Papers no. 32*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2012, pp. 12.

¹⁶⁷ Existuje mnoho predmetov zdanenia, resp. spoplatnenia, ktoré možno zaradiť do skupiny tzv. potenciálnych environmentálnych vlastných zdrojov. Ide napríklad o *poplatky za odber vody, oceňovanie vody, dane z pesticídov, dane z hnojív, dane z plastových tašiek, dane z plastových obalov a jednorázových príborov, dane z SO₂, dane z NO_x, poplatky za odpadové vody (čistenie odpadových vôd)* a pod. Ich výrazným nedostatkom by však v prípade ich zavedenia ako vlastného zdroja bola ich značná nedostatočnosť pri financovaní rozpočtu EÚ. Pozri bližšie CONSTANZE, A., RÖHLIG, K. *Green Taxes as a Means of Financing the EU Budget: Policy Options*. Brussels: European Parliament, 2016, p. 31; SCHLEGELMILCH, K. et al. *Green Budget Reform in Europe: Countries at the Forefront*. Berlin: Springer, 1999, pp. 3 – 12.

¹⁶⁸ Pozri bližšie World Bank Group – Climate Change. *State and Trends of Carbon Pricing*. Washington, 2015, p. 81.

Ak ide o otázku oceňovania uhlíka (resp. *carbon pricing*) možno k nej pristupovať rôznymi formami, a to buď prostredníctvom zdaňovania, alebo pomocou trhových nástrojov. Jedným z hlavných cieľov vlastného zdroja založeného na dani z uhlíka by bolo treba v prvom rade zabezpečiť jednotné oceňovanie uhlíka a vytvoriť rovnaké podmienky pre rôzne druhy energií na určenie prispôsobeného zdaňovacieho rámca obnoviteľných zdrojov energie.¹⁶⁹

Daň z uhlíka je všeobecnejšie koncipovaná aj ako daň z fosílnych palív a ak by bola ukladaná na všetky zdroje emisií skleníkových plynov, mala by vplyv tak na výrobné náklady, ako aj na konečné ceny. To je jeden z dôvodov, prečo by mohla pozitívne stimulovať spotrebiteľov alebo výrobcov k využitiu lacnejších zdrojov produkujúcich menej emisií CO₂, čo by malo pozitívny vplyv na ochranu životného prostredia a klímy.

Treba si uvedomiť, že systémom EU ETS sa v konečnom dôsledku regulujú len určité odvetvia hospodárstva, pri ktorých vzniká CO₂. Preto tu existuje priestor na ďalšie rozširovanie predmetu zdanenia práve daňou z uhlíka.

Existuje predpoklad, že na rozdiel od systému EU ETS dane z uhlíka nezaručia predvídateľnú úroveň zníženia emisií skleníkových plynov. Svojím charakterom a správnu právnou úpravou odrážajúcou skutočné aspekty hospodárstva však môžu odradiť výrobcov a spotrebiteľov od využívania tých zdrojov energie, ktoré produkujú vysoké množstvo uhlíka a motivovať ich k využívaniu tých zdrojov energie, ktoré produkujú menšie množstvo uhlíka.¹⁷⁰ Uvedeným spôsobom možno zároveň dosiahnuť vyššiu podporu výskumu inovatívnych technológií a ich postupného implementovania na jednotný vnútorný trh s cieľom využívať tzv. čistú energiu (napr. podpora výroby elektrickej energie získanej z veterných elektrární, z vodných elektrární, podpora automobilov s pohonom na elektrickú energiu a pod.).

V roku 2011 Komisia vo svojom návrhu smernice, ktorá by menila a dopĺňala smernicu Rady o reštrukturalizácii právneho rámca spoločenstva pre zdaňovanie energetických výrobkov a elektriny, navrhovala uplatňo-

¹⁶⁹ CONSTANZE, A., RÖHLIG, K. *Green Taxes as a Means of Financing the EU Budget: Policy Options*. Brussels: European Parliament, 2016, p. 40.

¹⁷⁰ K výhodám zavedenia oceňovania uhlíka v globálnom ponímaní Pozri bližšie BARANZINI, A. et al. Carbon pricing in climate policy: seven reasons, complementary instruments, and political economy considerations. *WIREs Climate Change*. 2017, vol. 8, no. 4, pp. 2 – 5.

vanie minimálnej sadzby emisií CO₂ vznikajúcich vo všetkých sektoroch hospodárstva, na ktoré sa nevzťahuje EU ETS. Navrhovaná sadzba uhlíkovej zložky bola stanovená na hodnotu 20 EUR za jednu tonu emisií CO₂.¹⁷¹ Po troch rokoch rokovaní a úprave textu Európska komisia zhodnotila, že sa pôvodný text natoľko zmenil, že sa už nestotožňuje ani v hlavných bodoch s pôvodným návrhom. Preto bol tento návrh oficiálne stiahnutý 7. marca 2015.

Skupina na vysokej úrovni pre vlastné zdroje konštatuje, že alternatívou by mohla byť nepriama uhlíková daň zo spotreby (zdaňovanie produktov, nie výroby), ktorej výška by sa určovala podľa toho, koľko CO₂ by vznikalo počas výroby určitých produktov bez ohľadu na to, či sa celý proces výroby alebo len jeho časť uskutočňuje v rámci EÚ alebo mimo nej. Takáto uhlíková daň bola podrobne analyzovaná v štúdii, ktorú si objednal Európsky hospodársky a sociálny výbor a ktorá bola pozitívne ohodnotená ako perspektívna. Jedno z hlavných výhod tejto dane je to, že zahŕňa spotrebu nielen importovaných, ale aj lokálne vyrábaných produktov. Obsah CO₂ by sa meral pomocou vstupno-výstupných modelov, berúc do úvahy celý výrobný reťazec. V rámci výskumu sa dokonca dospelo k záveru, že po zohľadnení hospodárskych a ekonomických údajov z roku 2011 a pri daňovej sadzbe 40 EUR za tonu emisií CO₂ by príjmy rozpočtu EÚ z tohto vlastného zdroja EÚ, resp. vlastnej dane EÚ boli vo výške 1 % HDP celej EÚ.¹⁷² Výšku potenciálnych príjmov hodnotila takisto Komisia vo svojom pracovnom dokumente o posúdení vplyvu zavedenia dane z uhlíka, pričom dospela k záveru, že pri určení daňovej sadzby 20 EUR za jednu tonu CO₂ pre všetky emisie, ktoré nepokrýva EU ETS, má daň z uhlíka rozpočtový

¹⁷¹ Komisia sa navrhovanou zmenou snažila odstrániť problémy, ktoré vznikli na jednotnom vnútornom trhu z dôvodu uplatňovania tejto smernice. Navrhovala obmedziť nekalú hospodársku súťaž, zaviesť uhlíkovú zložku do energetických daní a ukončiť nedostatočnú koordináciu medzi oceňovaním uhlíka v rámci EU ETS a cenou za CO₂ v sektoroch, na ktoré sa systém EU ETS nevzťahuje. Pozri bližšie *návrh smernice Rady, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2003/96/ES o reštrukturalizácii právneho rámca spoločenstva pre zdaňovanie energetických výrobkov a elektriny*. KOM(2011) 169 v konečnom znení.

¹⁷² MONTI, M. et al. *Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*. Brussels: European Commission, 2016, p. 42.

potenciál približne 40 miliárd EUR (pre rok 2020 a EÚ-27 – v tom čase bez Chorvátska).¹⁷³

Aby bolo možné zhodnotiť prijateľnosť oceňovania uhlíka, resp. dane z uhlíka ako nového vlastného zdroja EÚ (vlastnej dane EÚ),¹⁷⁴ bude ich potrebné podrobiť hodnotiacim kritériám:

1. *Spravodlivosť* – súčasný systém harmonizovaný smernicou č. 2003/96/ES umožňuje zvýhodňovanie určitých druhov palív oproti ostatným (napríklad výnimky zo zdaňovania palív využívaných v poľnohospodárstve, zdaňovanie na základe objemu a nie množstva emisií CO₂, stanovenie minimálnych sadzieb na základe podmienok, ktoré sa vývojom značne zmenili a pod.). Uvedená skutočnosť podporuje nespravodlivosť súčasného systému. Zavedením jednotného systému oceňovania uhlíka na celoeurópskej úrovni, resp. vlastného zdroja založeného na dani z uhlíka by sa posilnila konkurencieschopnosť v rámci EÚ na jednotnom vnútornom trhu. Zameraním sa na zdaňovanie emisií CO₂ by bolo možné takisto dosiahnuť výrazné zlepšenie životného prostredia, klímy a obmedzenie výdavkov na sociálne a zdravotné vplyvy nadmernej produkcie emisií.¹⁷⁵ Potreba zaviesť určitý systém je o to viac urgentnejšia, že emisie nepoznajú štátne hranice a môžu vzniknúť v jednom členskom štáte a ako negatívna externalita sa prejavíť v druhom členskom štáte. Avšak určitá miera nespravodlivosti by sa vyskytla aj v tomto prípade pri plošnom uplatnení minimálnych sadzieb vlastného zdroja založeného na CO₂ bez zavádzania ďalších korekcií. Je to tak z toho dôvodu, že intenzita vzniku emisií a realizácie hospodárstva s vysokou produkciou CO₂ sa v jednotlivých členských štátoch výrazne líši. Bez uplatňovania korekcií s cieľom odstrániť tieto rozdiely medzi členskými štátmi

¹⁷³ Pozri bližšie Commission Staff Working Paper. *Impact Assessment – Accompanying document to the Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/96/EC restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity*. SEC(2011) 409 final.

¹⁷⁴ Pozri aj MAJOCCHI, A. *European Budget and Sustainable Growth: The Role of a Carbon Tax*. Brussels: P. I. E. PETER LANG s. a., 2018, pp. 113 – 136.

¹⁷⁵ V štúdií Aliancie pre zdravie a životné prostredie z roku 2013 sa uvádza, že len uholné elektrárne svojimi emisiami ovplyvňujú zdravie občanov EÚ v takej miere, že je nutné na zdravotnú starostlivosť v EÚ vynaložiť ročne sumu 42,8 miliárd EUR. Pozri bližšie Health and Environment Alliance. *The unpaid health bill: How coal power plants make us sick*. 2013, s. 10.

by bola značne ovplyvnená aj horizontálna spravodlivosť. Na druhej strane vytváraním kompenzácií (či už na strane príjmov alebo výdavkov) a korekcií sa oslabí tento vlastný zdroj v rámci hodnotenia kritériom transparentnosti a jednoduchosti. Nakoniec však možno pracovať s predpokladom, že pri správnom nastavení mechanizmu uplatňovania tohto vlastného zdroja bude tento spĺňať požiadavku spravodlivosti vo všetkých jej zložkách.

2. *Efektívnosť* – možno jednoznačne konštatovať, že zavedenie vlastného zdroja založeného na dani z uhlíka by viedlo k posilneniu právnej istoty všetkých hospodárskych subjektov v EÚ. V súčasnosti uplatňované environmentálne dane vo vybraných štátoch by sa mohli zrušiť. So zrušením rôznych daní v rôznych členských štátoch a prijatím jednej právnej úpravy by sa takisto odbremenila administratívna záťaž nielen hospodárskych subjektov, ale aj vnútroštátnych orgánov. Z hľadiska výšky nákladov na dodržiavanie právnych predpisov by došlo k ich výraznému zníženiu, čo by logicky viedlo k zefektívneniu celého systému. Uplatňovaním jednotnej celoeurópskej právnej úpravy by sa takisto zmiernovala miera diskriminácie hospodárskych subjektov a posilňovala konkurencieschopnosť nielen v rámci fungovania jednotného vnútorného trhu, ale aj vo vzťahu k tretím štátom. Treba však upozorniť na skutočnosť, že počiatočné administratívne, právne, technické a politické náklady potrebné na zavedenie tohto vlastného zdroja by boli značne vysoké. Z dlhodobého hľadiska by však miera týchto nákladov bola kompenzovaná predpokladanou návratnosťou tohto vlastného zdroja. Vzhľadom na fungovanie EU ETS je nutné pripomenúť, že by bolo potrebné nový vlastný zdroj s týmto systémom zosúladiť a právne upraviť tak, aby nedochádzalo k prípadom dvojitého zdanenia (napr. prijatím vlastného zdroja založeného na dani z uhlíka na všetky ostatné odvetvia, na ktoré sa nevzťahuje EU ETS). V konečnom dôsledku však z hľadiska efektívnosti možno celoeurópsky systém oceňovania uhlíka, resp. vlastný zdroj založený na dani z uhlíka hodnotiť mierne pozitívne.
3. *Dostatočnosť a stabilita* – doterajšie výskumy ukázali, že daň z uhlíka by mala značnú výnosnosť a mohla by financovať značnú časť rozpočtu EÚ. To však v žiadnom prípade nemožno ponímať absolútne, a to v dôsledku aplikácie kritéria stability. Pri zdaňovaní týmto typom dane je vysoký predpoklad, že príjem nebude v dlhodobom

horizonte postupným vývojom a prechodom na nízkouhlíkové hospodárstvo stabilný. Uvedené vyplýva z charakteru tejto dane ako reprezentantky tzv. *Pigouovej dane*, a teda vzhľadom na úroveň zdania trhovej činnosti, ktorá produkuje vysokú mieru emisií CO₂, budú hospodárske subjekty uprednostňovať tie formy trhovej činnosti, ktoré produkujú mieru emisií CO₂ nižšiu. Tým zároveň bude zákonite klesať výnosnosť z tejto dane, čo negatívne ovplyvní jej stabilitu a aj dostatočnosť. Uvedené sa však dá odstrániť postupným zvyšovaním sadzby dane, aby sa mohol masívne podporovať prechod na nízkouhlíkové hospodárstvo, resp. na podporu inovácií a výskumu technológií v oblasti tzv. čistej energie. Niektorí autori¹⁷⁶ dokonca uvažujú o tomto vlastnom zdroji ako o vhodnom kandidátovi, ktorý by nahradil súčasný vlastný zdroj založený na HND (reziduálny vlastný zdroj).¹⁷⁷

4. *Transparentnosť a jednoduchosť* – po zohľadnení obsahu hodnotenia pomocou ostatných kritérií možno skonštatovať, že zavedenie vlastného zdroja založeného na dani z uhlíka na celoeurópskej úrovni a zjednotenie právnej úpravy by jednoznačne posilnilo jej transparentnosť a jednoduchosť či už vo vzťahu k občanom, hospodárskym subjektom alebo samotným členským štátom. Uvedené platí najmä vo vzťahu k súčasnému uplatňovaniu smernice 2003/96/ES, ktorá je značne zastaraná a neodráža súčasné smerovanie a stav hospodárstva v EÚ. Pre objektívnosť však treba uviesť, že prípadným zavedením vlastného zdroja založeného na dani z uhlíka bude nutné uplatňovať aj systém korekcií vo vzťahu k členským štátom, čo negatívne ovplyvní jednoduchosť tohto vlastného zdroja.
5. *Demokratická zodpovednosť a rozpočtová disciplína* – bez ohľadu na to, či by sa zaviedla vlastná daň z uhlíka alebo vlastný zdroj založený na dani z uhlíka, nevyhnutným predpokladom dodržania primeranej demokratickej zodpovednosti a rozpočtovej disciplíny bude pres-

¹⁷⁶ MONTI, M. et al. *Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*. Brussels: European Commission, 2016, pp. 42 – 43.

¹⁷⁷ Nemožno poprieť, že výpočet vlastného zdroja založeného na dani z uhlíka ako zostatkového vlastného zdroja by bol značne komplikovaný. Jeho výhodou oproti vlastnému zdroju založeného na HND je jeho európska pridaná hodnota a pozitívny vplyv na životné prostredie.

na úprava právnych predpisov tak, aby sa zaručila bezpodmienečná rozpočtová disciplína. Ďalšou podmienkou bude správne rozloženie systému právomocí medzi vnútroštátnymi orgánmi a inštitúciami EÚ, aby bola jasne stanovená demokratická zodpovednosť na rôznych úrovniach. Demokratickú zodpovednosť a rozpočtovú disciplínu by mohol pozitívne ovplyvniť aj viditeľný progres v oblasti ochrany životného prostredia a ochrany klímy.

6. *Zameranie sa na európsku pridanú hodnotu* – jednou z najdôležitejších politík EÚ je ochrana životného prostredia a ochrana klímy,¹⁷⁸ a to aj vzhľadom na Parížsku dohodu. Členské štáty EÚ aj EÚ ako organizácia s vlastnou právnou subjektivitou teda zohrávajú kľúčovú úlohu v týchto oblastiach na celom svete. Nemožno preto pochybovať o tom, že zavedením vlastného zdroja založeného na dani z uhlíka, resp. vlastnej dane z uhlíka by sa európska pridaná hodnota premietla v povahe tohto zdroja. Ochrana životného prostredia a ochrana klímy sa bude úspešne realizovať skôr na úrovni EÚ ako jednotlivo v každom členskom štáte.
7. *Zásada subsidiarity a fiskálna suverenita členských štátov* – najpriateľnejšou možnosťou vzhľadom na súčasnú politickú situáciu by bolo zavedenie smernice o dani z uhlíka a jej následné implementovanie do vnútroštátnych právnych poriadkov členských štátov. Členské štáty za súčasného znenia zakladajúcich zmlúv disponujú právomocou na správu a výber takejto dane. Smernica by upravovala minimálne výšky sadzby dane a predmet zdaňovania. V rozhodnutí o systéme vlastných zdrojov by sa upravil spôsob výpočtu jednotlivých príspevkov členských štátov a ustanovili procesné požiadavky na odvedenie tejto dane do rozpočtu EÚ. Tým by sa však neodstránili nedostatky súčasného financovania rozpočtu EÚ spočívajúce v nedostatku jednoduchosti a transparentnosti systému vlastných zdrojov (vlastný zdroj založený na DPH a vlastný zdroj založený na HND) a najmä toho, či by bolo možné považovať vlastný zdroj založený na

¹⁷⁸ Na Bruselskom samite v roku 2009 boli Európskou radou odsúhlasené ciele a záväzky v klimateckej a energetickej politike EÚ. V tomto zmysle je prvým cieľom EÚ znížiť do roku 2030 emisie CO₂ o 40 % v porovnaní so stavom v roku 1990, po ktorého naplnení bol stanovený ďalší cieľ, a to zníženie emisií CO₂ až o 80 % – 95 %. Pozri bližšie Council of the European Union. *Council Conclusions on EU position for the Copenhagen Climate Conference (7 – 18 December 2009)*.

dani z uhlíka za *vlastný zdroj v pravom zmysle slova*. To už však súvisí s problematikou vlastných daní EÚ.

8. *Predpokladaná politická prijateľnosť nového zdroja* – objektívne možno skonštatovať, že súčasný systém založený na smernici č. 2003/96/ES je zastaraný, neefektívny a v mnohých prípadoch neodráža súčasný stav hospodárstva podmienený jeho vývojom. Napriek tomu však nemožno očakávať to, že členské štáty bez problémov uvítajú zmenu súčasného systému. Proti zavedeniu takejto komplexnej úpravy zdaňovania emisií môžu byť najmä hospodárske subjekty v oblasti dopravy a palív, ktoré zo súčasného systému profitujú. Rozdielna úroveň ekonomík a rôzne zamerania hospodárstva môžu takisto obmedziť politickú prijateľnosť tohto zdroja. Preto by mal byť navrhovaný systém zdaňovania daňou z uhlíka prepracovaný komplexne, aby bral do úvahy všetky možné diferencie medzi členskými štátmi.
9. *Vplyv na životné prostredie* – zdaňovanie uhlíka priamo ovplyvňuje úroveň emisií CO₂, ktoré sú jednou z najzávažnejších environmentálnych externalít. Komisia vo svojom návrhu na revíziu smernice č. 2003/96/ES odhadla, že celková úroveň emisií CO₂ by sa zavedením tohto nástroja znížila približne až o 2 %. Predmetom dane z uhlíka by pritom boli oblasti, ktoré nepatria pod EU ETS, pričom by išlo najmä o zdaňovanie emisií CO₂ vzniknutých v domácnostiach, doprave, malých podnikoch a v poľnohospodárstve. Tieto oblasti predstavujú približne 55 % celkových emisií CO₂ v EÚ.¹⁷⁹

Zavedením vlastného zdroja založeného na dani z uhlíka, eventuálne vlastnej dane z uhlíka by okrem iného EÚ ako celok posilnila svoju pozíciu medzi lídrami v oblasti celosvetovej ochrany životného prostredia a boja proti zmene klímy. Tento vlastný zdroj splnil takmer všetky hodnotiace kritériá, pričom jeho nosnými vlastnosťami sú predpokladaná efektívnosť, dostatočnosť a stabilita (pri postupnom zvyšovaní sadzieb), vysoká miera európskej pridanej hodnoty a pozitívny vplyv na životné prostredie. Vzhľadom na to, že predmetom zdanenia by boli emisie CO₂, táto úprava by sa nevzťahovala na obnoviteľné zdroje energie, ktorých potenciál by sa

¹⁷⁹ Pozri bližšie *Commission Staff Working Paper. Impact Assessment – Accompanying document to the Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/96/EC restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity*. SEC(2011) 409 final.

mohol naplno rozvinúť na účely dosahovania čo najnižšieho uhlíkového hospodárstva. Aj napriek predpovediam, že ak by sa znížila úroveň emisií CO₂ na úroveň neefektívnosti a nedostatočnosti jeho ďalšieho zdaňovania, tak sa tento vlastný zdroj na obdobie najbližších desaťročí javí ako dôstojným nástupcom súčasných vlastných zdrojov EÚ.

3.2.2 Podiel na zisku zo systému EÚ na obchodovanie s emisiami (EU ETS)

V súčasnosti je EU ETS základom politiky EÚ zameranej na ochranu životného prostredia a v oblasti politiky boja proti zmene klímy. Tento systém obchodovania s emisiami je hlavným nástrojom boja proti klimatickým zmenám, pričom slúži ako prostriedok zníženia znečistenia ovzdušia emisiami skleníkových plynov. EU ETS sa vzťahuje na približne 45 % celkového množstva emisií skleníkových plynov vyprodukovaných v celej EÚ.¹⁸⁰

V rámci tohto systému členské štáty obchodujú formou aukcie s vopred stanoveným počtom emisných kvót. Tieto emisné kvóty nakupujú hospodárske subjekty s cieľom pokryť emisie skleníkových plynov, ktoré vyprodukujú nad rámec povolenej úrovne. Hlavným účelom EU ETS je teda zníženie miery vyprodukovaných emisií na vopred stanovenú úroveň.¹⁸¹ Ako pri všetkých zdrojoch zameraných na zlepšenie ochrany životného pro-

¹⁸⁰ V súčasnosti EU ETS pokrýva tieto druhy skleníkových plynov a tieto odvetvia:

1. Oxid uhlíčitý (CO₂) z výroby elektriny a tepla, z energeticky náročných priemyselných odvetví vrátane ropných rafinérií, oceliarní a výroby železa, hliníka, kovov, cementu, vápna, skla, keramiky, buničiny, papiera, lepenky, kyselín a vysokoobjemných organických chemikálií, z civilného letectva.
2. Oxid dusný (N₂O) z výroby kyseliny dusičnej, adipovej, glyoxylovej a z výroby glyoxalu.
3. Perfluórkarbóny (PFC) z výroby hliníka.

Pozri bližšie European Commission. *The EU Emissions Trading System (EU ETS)*. Brussels: European Commission, 2016, p. 3.

¹⁸¹ Tento systém má však mnoho nedostatkov. Ide napríklad o dodatočné prerozdelenie emisných kvót medzi členskými štátmi (kúpa a následný predaj), daňové podvody vznikajúce z dôvodu rôzneho uplatňovania DPH v rôznych členských štátoch, nedostatočná bezpečnosť registrov napadnuteľná hekermi, výskyt podvodných povolení a pod. Slovenská republika bola dokonca v minulosti spolu s Litvou a Rumunskom kritizovaná sekretariátom Rámcového dohovoru OSN o zmene klímy za nezrovnalosti v súvislosti s monitorovaním úrovne emisií. Pozri bližšie TOL, R. Carbon tax: Still the best way forward for climate policy. *Intereconomics*. 2013, vol. 48, no. 2, p. 71.

stredia a kvality ovzdušia, aj v tomto prípade je stabilita zisku a jeho dosť točnosť len sekundárnym cieľom.¹⁸²

V prípade vlastného zdroja založeného na podiele na zisku z EU ETS by bola výnosnosť tohto zdroja v porovnaní s vlastným zdrojom založeným na dani z uhlíka značne nízka. Je to tak z toho dôvodu, že jeho výnosnosť by bola podmienená veľkosťou určenej časti podielu na výnosoch z aukcií emisných kvót pridelených do rozpočtu EÚ, trhovou cenou kvót, úrovňou hospodárstva v jednotlivých členských štátoch a od sily a udržateľnosti ekonomiky. Totiž v čase hospodárskej krízy sa obmedzuje výroba, čím klesá aj produkovanie emisií, a tým je negatívne ovplyvnený predaj emisných kvót v rámci EU ETS. Samotná Európska komisia vo svojom oznámení odhadovala výnosnosť vlastného zdroja založeného na podiele na zisku z EU ETS v rozmedzí od 7 miliárd do 105 miliárd EUR počas obdobia siedmich rokov.¹⁸³ O stabilite tohto vlastného zdroja vzhľadom na šírku rozpätia možných príjmov však v žiadnom prípade nemožno hovoriť.

Možnosť financovania rozpočtu EÚ prostredníctvom vlastného zdroja založeného na podiele na zisku z EU ETS bola prvýkrát navrhnutá Európskou komisiou v oznámení o preskúmaní rozpočtu na rok 2010,¹⁸⁴ ale o následných návrhoch Európskej komisie z roku 2011 sa ďalej nerokovalo, a to najmä z týchto dvoch dôvodov:

1. hospodársky vplyv EU ETS sa značne mení od jedného členského štátu k druhému, a to aj z dôvodu rozdielných národných ekonomík so zameraním na rôzne oblasti hospodárstva a využívania rôznych zdrojov energií s rozličnou produkciou emisií;

¹⁸² Cena emisií v rámci EU ETS klesla z najvyššej hodnoty 29 EUR za jednu tonu CO₂ v júli 2008 na hodnotu 4 EUR za jednu tonu CO₂ v marci 2013. Pozri bližšie TOL, R. Carbon tax: Still the best way forward for climate policy. *Intereconomics*. 2013, vol. 48, no. 2, p. 70.

¹⁸³ Pozri bližšie *Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade a Rade – Nový, moderný viacročný finančný rámec, ktorý Európskej únii umožní efektívne naplňovať priority po roku 2020: Príspevok Európskej komisie k neformálnemu stretnutiu lídrov 23. februára 2018*. COM(2018) 98 final.

¹⁸⁴ Pozri bližšie *Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru, Výboru regiónov a národným parlamentom – Preskúmanie rozpočtu EÚ*. KOM(2010) 700 v konečnom znení.

2. 50 % príjmov z aukcií realizovaných v rámci EU ETS je už dopredu určených na financovanie opatrení na boj proti klimatickým zmenám.¹⁸⁵

Aj napriek odmietnutiu ďalších rokovaní o možnom vlastnom zdroji založenom na podiele na zisku z EU ETS nemožno túto možnosť financovania rozpočtu EÚ opomenúť bez náležitého zhodnotenia hodnotiacimi kritériami, a to aj vzhľadom na vývoj, ktorý nastal v predmetnej oblasti:

1. *Spravodlivosť* – EU ETS v súčasnosti zaznamenal určitý posun pri hodnotení týmto kritériom. Uvedené je zapríčinené realizáciou tretej etapy vývoja EU ETS (2013 – 2020), v rámci ktorej sa výrazne harmonizoval EU ETS na celoeurópskej úrovni. Zaviedol sa jednotný celoeurópsky limit emisií, ktorý nahradil predtým uplatňované národné limity, vytvorila sa rezerva v hodnote 300 miliónov EUR na financovanie inovatívnych technológií v oblasti obnoviteľných zdrojov energie a v oblasti zachytávania a uchovávanía uhlíka, zvýšil sa podiel obchodovania s emisnými kvótami formou aukcií a pod.¹⁸⁶ Ak sa však zamyslíme nad otázkou horizontálnej spravodlivosti a výšky národných príspevkov, vzhľadom na rôznu štruktúru hospodárstva v jednotlivých členských štátoch a využívania rôznych zdrojov energií s rôznou produkciou emisií tento zdroj nemôže byť v plnej miere spravodlivý. Členské štáty s vysokouhlíkovým hospodárstvom by boli logicky v nevýhode oproti členským štátom s nízkouhlíkovým hospodárstvom, pretože by sa v konečnom dôsledku podieľali na financovaní rozpočtu EÚ vo väčšej miere (z dôvodu vyššieho nákupu emisných kvót a vyšších príjmov národných rozpočtov). V tomto prípade sa však sleduje vyšší cieľ, ktorým je ochrana životného prostredia, boj proti klimatickým zmenám a prechod na nízkouhlíkové hospodárstvo pomocou podpory výskumu inovatívnych technológií v oblasti využívania rôznych foriem tzv. čistej energie, a to aj napriek určitej miere nespravodlivosti tohto systému.
2. *Efektívnosť* – EU ETS sa už v súčasnosti uplatňuje vo všetkých členských štátoch EÚ a realizuje sa na základe existencie spoločného har-

¹⁸⁵ MONTI, M. et al. *Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*. Brussels: European Commission, 2016, s. 44.

¹⁸⁶ Pozri bližšie European Commission. *The EU Emissions Trading System (EU ETS)*. Brussels: European Commission, 2016, s. 6.

monizovaného právneho základu.¹⁸⁷ To poskytuje dostatočný základ pre vytvorenie dodatočnej legislatívy upravujúcej vlastný zdroj založený na podiele na zisku z EU ETS. Z pohľadu výšky nákladov na zabezpečenie jeho právnej úpravy sa tento vlastný zdroj javí ako vysoko efektívny. Rovnako ak ponímame efektívnosť z hľadiska čo najlepšieho zabezpečenia ochrany životného prostredia a ochrany klímy, javí sa tento vlastný zdroj ako značne efektívny. Hoci budú vysokouhlíkové odvetvia zaťažené viac, objektívne správny cieľ premietajúci sa do ochrany klímy nedostatok efektívnosti v tomto bode ľahko potlačí (kritérium vyššieho finančného zaťaženia dotknutých odvetví).

3. *Dostatočnosť a stabilita* – predpokladaná výnosnosť tohto vlastného zdroja by sa pohybovala v rozmedzí od 7 miliárd EUR do 105 miliárd EUR počas obdobia siedmich rokov. To značne narušuje stabilitu príjmov. Uvedený vlastný zdroj by nespĺňal ani požiadavku dostatočnosti, pretože po prepočte jeho výnosnosti na ročný rozpočet by bol značne nedostatočný, a to aj vtedy, ak by sa príjmy z tohto zdroja pohybovali v hornej hranici uvedeného rozmedzia. Jeho nedostatočnosť a nestabilitu podporuje aj samotný charakter tohto vlastného zdroja, prostredníctvom ktorého sa EÚ snaží posilniť prechod na nízkouhlíkové hospodárstvo, zníženie celkových emisií v EÚ a využívanie rôznych zdrojov energií s minimálnou produkciou emisií, čím dôjde k postupnému znižovaniu nákupu emisných kvót. Postupným vývojom a výskumom v týchto oblastiach nemožno očakávať zvyšovanie príjmov z tohto vlastného zdroja a po hodnotení jeho dostatočnosti z pohľadu dlhodobého horizontu financovania výdavkov rozpočtu EÚ tento vlastný zdroj zlyháva.
4. *Transparentnosť a jednoduchosť* – samotné EU ETS nemožno označiť ako komplikované a málo viditeľné pre občanov EÚ. Základné mechanizmy tohto systému sú ľahko zrozumiteľné a možno jasne identifikovať cieľ a účel, na ktorý bol EU ETS vytvorený. Výber a správu súčasného EU ETS zabezpečujú vnútroštátne orgány jednotlivých

¹⁸⁷ Základným právnym predpisom je smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 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. Táto smernica bola postupným vývojom mnohokrát dopĺňovaná a menená rôznymi nariadeniami, smernicami a rozhodnutiami. Pozri bližšie European Commission. *EU ETS Handbook*. Brussels: European Commission, s. 9 – 11.

členských štátov.¹⁸⁸ S ohľadom na to, že zavedenie vlastného zdroja založeného na podiele na zisku z EU ETS by nevyžadovalo signifikantnú zmenu súčasného systému, tak transparentnosť a jednoduchosť by bola zachovaná. Zmenilo by sa len to, že určitý podiel by bol určený na financovanie EÚ.

5. *Demokratická zodpovednosť a rozpočtová disciplína* – zisky z EU ETS sú príjmami vnútroštátnych rozpočtov členských štátov, ktoré sú povinné informovať Európsku komisiu o tom, ako využívajú získané príjmy. K tomu treba dodať, že 50 % zo získaných príjmov z aukcií sú členské štáty povinné použiť na znižovanie emisií skleníkových plynov a boj proti klimatickým zmenám.¹⁸⁹ S ohľadom na dosiahnutie zamýšľaného cieľa v podobe posilnenia ochrany životného prostredia, klímy a zníženia celkovej úrovne emisií a na návratnosť investícií do oblasti tzv. čistej energie, by bolo možné očakávať dodržiavanie rozpočtovej disciplíny a demokratickej zodpovednosti.
6. *Zameranie sa na európsku pridanú hodnotu* – už súčasný EU ETS oplýva vysokou európskou pridanou hodnotou. Ak by sa vlastný zdroj založený na podiele na zisku z EU ETS premietol do systému vlastných zdrojov, len by sa jeho európska pridaná hodnota znásobila, a svojou realizáciou by posilňoval fungovanie jednotného vnútorného trhu a dosiahnutie stanovených cieľov environmentálnej politiky EÚ.
7. *Zásada subsidiarity a fiskálna suverenity členských štátov* – súčasný EU ETS je navrhnutý tak, aby splňal zásadu subsidiarity a neobmedzoval fiskálnu/daňovú suverenitu členských štátov. V prípade zavedenia vlastného zdroja založeného na podiele na zisku z EU ETS by preto nebolo nutné revidovať zakladajúce zmluvy, ani zasahovať do fiskálnej/daňovej suverenity členských štátov. V súčasnosti už relatívne fungujúci systém (bez ohľadu na jeho kritizované nedostatky) nebude nutné vo výraznej miere reformovať, aspoň nie od základov.¹⁹⁰ Ako pozitívum možno spomenúť to, že sa v rokoch 2021 až

¹⁸⁸ MONTI, M. et al. *Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*. Brussels: European Commission, 2016, p. 44.

¹⁸⁹ European Commission. *EU ETS Handbook*. Brussels: European Commission, 2015, p. 35.

¹⁹⁰ K reforme EU ETS pozri bližšie Vivid Economics. *Carbon taxation and fiscal consolidation: the potential of carbon pricing to reduce Europe's fiscal deficits – report prepared for the European Climate Foundation and Green Budget Europe*. 2012, s. 100 – 108.

2030 plánuje realizácia 4. etapy EU ETS, ktorá ešte vo väčšej miere odstráni súčasné nedostatky systému.¹⁹¹ Na čom by sa však členské štáty mali zhodnúť, je to, v akom podiele bude z príjmov EU ETS financovaný rozpočet EÚ.

8. *Predpokladaná politická prijateľnosť nového zdroja* – najväčšou prekážkou pri rokovaní o tomto vlastnom zdroji by mohla byť tá skutočnosť, že zisky z EU ETS tvoria príjmy rozpočtu každého členského štátu. Priradením určitého podielu na zisku na obchodovaní s emisiami na úroveň EÚ by členským štátom klesli príjmy vnútroštátneho rozpočtu, a tým by im klesla výška príspevku v rámci výpočtu vlastného zdroja založeného na HND. Aj napriek tejto skutočnosti možno očakávať výraznú politickú neochotu rokovať o tomto potenciálnom vlastnom zdroji, pretože je možné očakávať to, že členské štáty nebudú naklonené myšlienke straty dispozície s príjmami získanými z EU ETS ich odvedením do rozpočtu EÚ.
9. *Vplyv na životné prostredie* – už súčasný EU ETS má značne pozitívny vplyv na životné prostredie, ktorý sa dosahuje prostredníctvom znižovania úrovne produkcie emisií vo vybraných odvetviach hospodárstva, podpory nízkouhlíkového hospodárstva, investíciami do inovatívnych technológií, podpory tvorby obnoviteľných zdrojov energie a pod. Získaním určitého podielu na zisku z EU ETS by EÚ mohla ešte efektívnejšie prerozdeľovať tieto príjmy na účely viac sústredeného boja proti klimatickým zmenám. V každom prípade by mal tento vlastný zdroj jednoznačne pozitívny vplyv na životné prostredie a na jeho priaznivý rozvoj.

Vlastný zdroj založený na podiele na zisku z EU ETS by ako súčasť financovania rozpočtu EÚ bezpochyby splňal kritériá európskej pridanej hodnoty a pozitívneho vplyvu na životné prostredie, čím by sa len podporovalo fungovanie jednotného vnútorného trhu a environmentálnych politík EÚ. Takisto by sa kladne podporilo vnímanie financovania rozpočtu EÚ verejnosťou a jeho transparentnosť. V prospech takéhoto vlastného zdroja svedčí aj existujúci právny rámec, v rámci ktorého sa realizuje EU

¹⁹¹ Napríklad obsiahlejšia harmonizácia právnych predpisov s cieľom vytvoriť rovnaké podmienky v rámci celého jednotného vnútorného trhu. Pozri bližšie European Commission. *The EU Emissions Trading System (EU ETS)*. Brussels: European Commission, 2016, p. 6.

ETS. Hlavnými a dosť podstatnými nedostatkami tohto vlastného zdroja by bola najmä jeho nízka stabilita a nedostatočnosť, určitá miera nespravodlivosti a politická neprijateľnosť. Skupina na vysokej úrovni pre vlastné zdroje vidí budúcnosť príjmu rozpočtu EÚ založeného na EU ETS skôr ako kandidáta na zložku ostatných príjmov rozpočtu EÚ než ako plnohodnotný vlastný zdroj rozpočtu EÚ.¹⁹²

3.2.3 Dane z motorových palív (dane z fosílnych palív, spotrebné dane)

Spočiatku si je potrebné uvedomiť, že dane z motorových palív je nevyhnutné poňmať v užšom zmysle slova ako dane z uhlíka. Preto si v prípade zavedenia celoeurópskej dane z uhlíka, resp. vlastného zdroja založeného na dani z uhlíka, treba dať pozor najmä na možné prípady dvojitého zdanenia.

Pod pojmom motorové palivá možno rozumieť palivá používané v doprave, v stacionárnych motoroch používaných vo výrobe a takisto aj v poľnohospodárstve.¹⁹³ Najviac škodlivých emisií v rámci spaľovania motorových palív však vzniká jednoznačne pri spaľovaní motorových palív v doprave. Vzhľadom na skutočnosť, že stacionárne motory a civilné letectvo sú už určitým spôsobom zaťažené v rámci EU ETS (výroba a spotreba, pri ktorých vznikajú emisie CO₂), na účely tejto štúdie budeme pod predmetom dane z motorových palív, resp. vlastného zdroja založeného na dani z motorových palív rozumieť motorové palivá využívané v cestnej doprave, prípadne aj v železničnej doprave. V konečnom dôsledku aj tak najviac škodlivých emisií v rámci spaľovania motorových palív vzniká práve pri ich spaľovaní v cestnej doprave.¹⁹⁴ Spaľovanie motorových palív v cest-

¹⁹² MONTI, M. et al. *Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*. Brussels: European Commission, 2016, s. 45.

¹⁹³ Ibidem, s. 45.

¹⁹⁴ V odvetví dopravy sa úroveň vyprodukovaných emisií aj v súčasnosti zvyšuje. Zatiaľ čo sa produkcia emisií z iných zdrojov energií znížila, resp. sa neustále znižuje, v odvetví cestnej dopravy sa za posledných 25 rokov zvýšila miera vyprodukovaných emisií približne o polovicu. Tento závažný fakt potvrdzuje aj to, že v roku 1990 predstavovala vyprodukovaná miera emisií 13 % z celkového objemu vyprodukovaných emisií v rámci EÚ a do roku 2013 sa táto miera zvýšila na úroveň 20 % z celkového množstva emisií v EÚ. Pozri bližšie European Environment Agency. *Explaining road transport emissions: A non-technical guide*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016, pp. 5 – 6.

nej doprave produkuje okrem emisií CO₂ ďalšie negatívne externality, ktoré znečisťujú životné prostredie, negatívne ovplyvňujú ovzdušie a poškodzujú ľudské zdravie.¹⁹⁵

V súčasnosti sa už na vnútroštátnej úrovni všetkých členských štátov EÚ realizuje zdaňovanie motorových palív, a to predovšetkým vo forme spotrebných daní.¹⁹⁶ Predstavujú jeden z najstabilnejších a najvýnosnejších zdrojov príjmu každého členského štátu. O všetkých daňových prvkoch rozhodujú členské štáty autonómne v rámci limitov stanovených smernicou Rady č. 2003/96/ES,¹⁹⁷ ktorá upravuje napríklad znížené sadzby dane, prípady oslobodenia od dane a pod.

Daňami z motorových palív (v cestnej doprave) by bolo možné komplexne riešiť problematiku produkcie negatívnych externalít motorových vozidiel využívajúcich fosílnu palivá, na ktoré sa v súčasnosti nijakým spôsobom nevzťahuje EU ETS.¹⁹⁸ Daň z motorových palív možno vnímať ako určitú špecifickú spotrebnú daň. Spôsob určenia základu dane je predmetom diskusií,¹⁹⁹ pričom sa v súčasnosti v Slovenskej republike určuje ako množstvo minerálneho oleja (kde zaraďujeme aj fosílnu palivá) vyjadrené v litroch pri teplote 15 °C (l) alebo v kilogramoch (kg), alebo množstvo v ňom obsiahnutej energie vyjadrenej v gigajouloch (GJ).²⁰⁰

¹⁹⁵ Ibidem, p. 9.

¹⁹⁶ V Slovenskej republike podľa údajov Štátneho záverečného účtu za rok 2016 v časti Daňové príjmy štátneho rozpočtu predstavovali daňové príjmy zo spotrebnej dane z minerálnych olejov, kde motorové palivá zaraďujeme, celkovú sumu približne 1,1889 miliardy EUR.

¹⁹⁷ V oblasti spotrebných daní sa uplatňujú viaceré právne predpisy EÚ, ako napr. smernica Rady č. 2008/118/ES zo 16. decembra 2008 o všeobecnom systéme spotrebných daní a o zrušení smernice 92/12/EHS. Bližšie k harmonizácii spotrebných daní v EÚ pozri BABČÁK, V. *Daňové právo na Slovensku*. Bratislava: EPOS, 2015, s. 171 – 172.

¹⁹⁸ Problematika malého rozsahu rôznych druhov emisií, na ktoré sa vzťahuje EU ETS, bola v minulosti podrobená kritike. Pozri bližšie EIJNDTHOVEN, J. *Energy Taxation at European Level: What does it do for the Environment and Sustainability?* *EC Tax Review*. 2011, vol. 20, no. 6, p. 288.

¹⁹⁹ Čo sa týka spôsobu určenia základu tejto dane, možno ho určiť nielen na základe objemu, váhy alebo množstva vyprodukovanej energie fosílnych palív, ale aj na základe množstva vyprodukovaných emisií CO₂ z využitých fosílnych palív. PEARCE, D. *The Role of Carbon Taxes in Adjusting to Global Warming*. *The Economic Journal*. 1991, vol. 101, no. 407, p. 945.

²⁰⁰ Ustanovenie § 5 zákona č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov.

Spoločným prístupom k zdaňovaniu motorových palív na úrovni EÚ by bolo možné tiež dosiahnuť obmedzenie environmentálnych škodlivých účinkov a zníženie negatívnych účinkov narušujúcich hospodársku súťaž v oblasti zdaňovania motorových palív v EÚ, ktoré vznikajú v dôsledku značne rozdielných úrovní zdaňovania uplatňovaných v členských štátoch.²⁰¹

Čo sa týka reformy financovania rozpočtu EÚ príjmom z dane z motorových palív, takýto vlastný zdroj založený na dani z motorových palív (resp. vlastná daň z motorových palív) by sa mohol realizovať v podstate dvoma spôsobmi:²⁰²

1. *Vlastný zdroj založený na dani z motorových palív by tvorili celkové príjmy z daní z motorových palív ukladaných vo všetkých členských štátoch EÚ* (úplná harmonizácia). V tomto prípade by bola nevyhnutná reforma súčasného systému financovania rozpočtu EÚ, predpokladom ktorej by bola presná právna úprava rozloženia právomocí medzi vnútroštátnou úrovňou a úrovňou EÚ. Ďalšou podmienkou úspešnej implementácie tohto vlastného zdroja by bola účinnejšia a podrobnejšia harmonizácia všetkých prvkov tejto dane. Možno predpokladať, že centralizáciou dane z motorových vozidiel by sa neutralizovali účinky škodlivej daňovej súťaže na vnútroštátnej úrovni, podporilo by sa fungovanie jednotného vnútorného trhu a vo výraznej miere by sa dopomohlo k napĺňaniu spoločných cieľov stanovených politikami EÚ v oblasti ochrany životného prostredia a boja proti zmenám klímy.²⁰³ Skupina na vysokej úrovni pre vlastné zdroje vo svojej záverečnej správe z roku 2016 dokonca uvádza, že legálnosť

²⁰¹ Medzi cenami pohonných hmôt bez dane a po zdanení sú v členských štátoch značné rozdiely. Aj to svedčí o rozdielnosti úrovne zdaňovania, ktorá narušuje hospodársku súťaž v EÚ a vo výraznej miere negatívne ovplyvňuje fungovanie jednotného vnútorného trhu. Táto skutočnosť však súvisí s rozdielnou úrovňou hospodárstva a ekonomickej sily jednotlivých členských štátov. Pozri bližšie European Commission – Energy Policy. *Consumer prices of petroleum products net of duties and taxes*. Brussels: European Commission, 2018, pp. 1 – 6; European Commission – Energy Policy. *Consumer prices of petroleum products inclusive of duties and taxes*. Brussels: European Commission, 2018, pp. 1 – 6.

²⁰² Pozri bližšie MONTI, M. et al. *Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*. Brussels: European Commission, 2016, p. 45.

²⁰³ Pozri bližšie European Commission. *Energy Union and Climate Action*. Brussels: European Commission, 2016, p. 11.

takéhoto postupu odôvodňuje článok 192 a článok 194 ZFEÚ, v rámci ktorých je ustanovený právny základ pre fiskálne opatrenia v súvislosti s environmentálnou politikou a s energetickou politikou.²⁰⁴ Týmto postupom by sa vo veľkej miere neutralizovali fiskálne efekty medzi členskými štátmi a podporila by sa stabilita spoločnej fiskálnej politiky v oblasti životného prostredia.

2. *Vlastný zdroj založený na dani z motorových palív by tvoril len určitý podiel alebo percento z celkových príjmov z daní z motorových palív ukladaných vo všetkých členských štátoch EÚ* (neúplná harmonizácia). Aj napriek tomu, že tento scenár by bol pre členské štáty možno prijateľnejší, s najväčšou pravdepodobnosťou by sa ním neodstránili nedostatky, ktorými vo výraznej miere trpí aj súčasný systém financovania rozpočtu EÚ. Týka sa to najmä otázky spravodlivosti, transparentnosti a jednoduchosti. Vzhľadom na rozdielnu úroveň ekonomík jednotlivých členských štátov by bolo nutné na korigovanie spravodlivosti vytvoriť systém korekcií, resp. systém rôznych výšok podielu (percent) odvádzaných z celkových príjmov z daní z motorových vozidiel pre jednotlivé členské štáty. Medzi ďalšie negatíva by bolo možné pravdepodobne zaradiť neodstránenie škodlivej daňovej súťaže, výskyt následkov negatívnych fiskálnych účinkov a nestabilitu fiskálnej politiky v oblasti životného prostredia.

Vlastný zdroj založený na dani z motorových palív možno podrobiť nasledujúcemu hodnoteniu pomocou stanovených hodnotiacich kritérií (najmä v kontexte prvého scenára, ktorý predpokladá úplnú harmonizáciu):

1. *Spravodlivosť* – posúdenie horizontálnej spravodlivosti v prípade tohto vlastného zdroja bude závisieť od úrovne daňových sadzieb v jednotlivých členských štátoch. Aj v prípade úplnej harmonizácie tohto vlastného zdroja (vlastnej dane EÚ z motorových palív) a stanoveniu rovnakých daňových sadzieb sa bude potrebné zamyslieť nad rozdielnosťou jednotlivých ekonomík a úrovňou hospodárstva, kde sa príjmy daňovníkov a ceny pohonných hmôt značne líšia, nehovoriac o situácii, keď by sa neuskutočnila úplná harmonizácia daňových sadzieb. Z tohto pohľadu sa môžu bez dôkladnej prípravy na

²⁰⁴ Ustanovenia týchto článkov do dnešného dňa neboli aplikované. Pozri bližšie MONTI, M. et al. *Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*. Brussels: European Commission, 2016, p. 45.

implementáciu tohto vlastného zdroja pomerne jednoducho prejavíť následky horizontálnej nespravodlivosti. V tomto kontexte sa tento problém môže prejavíť aj na strane vertikálnej spravodlivosti (obyvatelia s nižšími príjmami strácajú väčšiu časť svojich reálnych príjmov než obyvatelia s vyššími príjmami)²⁰⁵ a spravodlivosti výšky národných príspevkov do rozpočtu EÚ. Po prijatí korekčných opatrení sa tieto následky môžu odstrániť, no na druhej strane to ovplyvní transparentnosť a jednoduchosť navrhovaného vlastného zdroja. K spravodlivosti by však prispela daňová harmonizácia, prostredníctvom ktorej by sa mohla otázka nerovnosti daňového zaobchádzania medzi užívateľmi cestnej dopravy riešiť systematicky a spoločným prístupom.

2. *Efektívnosť* – výraznú mieru efektívnosti nemožno tomuto potenciálnemu vlastnému zdroju uprieť. Náklady na administratívne zabezpečenie jeho fungovania by boli zanedbateľné, a to vzhľadom na existenciu správy a výberu tejto dane v každom členskom štáte EÚ. Odstránenie rôznych úrovní zdaňovania v jednotlivých členských štátoch a ich zjednotenie by takisto viedlo k obmedzeniu prechodu hraníc členských štátov len na účely tankovania v členskom štáte, kde je cena a daň pohonných hmôt nižšia.²⁰⁶ Tým by sa len posilnila efektívnosť potenciálneho vlastného zdroja.
3. *Dostatočnosť a stabilita* – v roku 2013 predstavovali príjmy z daní z motorových palív vo všetkých členských štátoch EÚ celkovú sumu 167,4 miliárd EUR, čo značne prevyšovalo aj samotný rozpočet EÚ v roku 2013, ktorého príjmy boli v tomto roku vo výške 139,7 miliárd EUR.²⁰⁷ Vlastný zdroj založený na dani z motorových palív by teda rozhodne spĺňal kritérium dostatočnosti, a to aj v prípade, ak by sa do rozpočtu EÚ odvádzal len určitý podiel, resp. percento z týchto daňových príjmov. Vzhľadom na charakter spotrebných daní z motorových palív, ktorých jednou z hlavných výhod je ich stabilita,

²⁰⁵ Zo všetkých navrhovaných environmentálnych vlastných zdrojov však potenciálne dane z motorových palív majú najpriaznivejší vplyv na vertikálnu spravodlivosť. Pozri bližšie FLUES, F., THOMAS, A. *The distributional effects of energy taxes – OECD Taxation Working Papers no. 23*. Paris: OECD Publishing, 2015, pp. 40 – 41.

²⁰⁶ THÔNE, M. Transferring taxes to the Union: The case of European road transport fuel taxes. In: *The Future of EU-Finances: Working Papers for the Brussels Symposium on 14th January 2016*. Cologne: FiFo Institute for Public Economics, 2016, pp. 114 – 115.

²⁰⁷ Ibidem, p. 120.

možno tvrdiť, že by financovanie rozpočtu EÚ prostredníctvom tohto vlastného zdroja bolo stabilné. Na druhej strane sa je potrebné zamyslieť nad otázkou dostatočnosti a stability z hľadiska dlhodobého horizontu. Navrhovaný vlastný zdroj založený na dani z motorových palív by slúžil aj na realizáciu politiky ochrany životného prostredia a boja proti klimatickým zmenám, ktorých priamym dôsledkom je zavádzanie nových environmentálnych technológií do života občanov EÚ, prechod zo spaľovacích motorov a vznetrových motorov na elektromotory a pod. Masívny prechod na úspornejšie a inovatívne technológie v tejto oblasti však v najbližšej dobe nemožno očakávať. Aj v tomto prípade však treba pamätať na dôsledky tejto dane ako reprezentantky tzv. *Pigouovej dane*, a teda postupným prechodom na nové technológie a menšou spotrebou motorových palív bude klesať jej výnosnosť a stabilita. Postupným zvyšovaním daňovej sadzby, resp. rozširovaním základu dane s ohľadom na vývoj a ďalšie perspektívy, by sa však dalo predísť aj nedostatočnosti a nestabilite tohto vlastného zdroja. Z uvedeného vyplýva, že príjmy z tohto vlastného zdroja by bez ďalších pochybností z dlhodobého hľadiska zabezpečili dostatočné a stabilné financovanie rozpočtu EÚ.

4. *Transparentnosť a jednoduchosť* – vzhľadom na to, že už v súčasnosti sú položené právne, administratívne a politické základy tohto potenciálneho vlastného zdroja, ktoré fungujú v jednotlivých členských štátoch dlhé obdobie, bol by tento vlastný zdroj jedným z najtransparentnejších a najjednoduchších vlastných zdrojov v histórii financovania rozpočtu EÚ. Je ľahko pochopiteľný verejnosťou, je všeobecne tolerovaný, verejnosť si uvedomuje potrebu zdaňovania motorových palív a pod. Občania EÚ by si jasne uvedomovali, z čoho je financovaný rozpočet EÚ.²⁰⁸ Na druhej strane však z dôvodu nemožnosti podpory masívneho prechodu na environmentálne technológie v krátkodobom horizonte ostáva otáznе identifikovanie dosiahnutých cieľov v súvislosti so zavedením tohto vlastného zdroja. To však len marginálne ovplyvní výsledky, ktoré v tomto bode dosiahol tento vlastný zdroj založený na plne harmonizovanej dani z motorových

²⁰⁸ Viditeľnosť financovania rozpočtu EÚ týmto vlastným zdrojom by sa umocnila v prípade plnej harmonizácie v tejto oblasti a vytvorením vlastnej dane EÚ z motorových palív. Napríklad už pri vzniku daňovej povinnosti by na doklade o kúpe (registračnom bločku, faktúre) spotrebiteľia videli, akú daň platia a v akej výške.

palív. V prípade neúplnej harmonizácie by sa naskytili podobné problémy, aké existujú v prípade vlastného zdroja založeného na DPH a HND, a to aj s ohľadom na nutnosť prijatia systému korekcií na dosiahnutie „spravodlivého“ výpočtu národných príspevkov.

5. *Demokratická zodpovednosť a rozpočtová disciplína* – posúdenie tohto vlastného zdroja podľa tohto kritéria je podmienené úrovňou jeho harmonizácie. V prípade, ak by členské štáty nepreniesli všetky rozhodovacie právomoci na úroveň EÚ, ale by sa harmonizoval tento vlastný zdroj podľa druhého scenára, členské štáty by si ponechali priestor na rokovania o výške národných príspevkov do rozpočtu EÚ pri prijímaní rozhodnutia o systéme vlastných zdrojov. Príjem z daní z pohonných hmôt by v prvom rade tvoril príjem vnútroštátnych rozpočtov, čo by zvyšovalo aj výšku národného príspevku v rámci vlastného zdroja založeného na HND a negatívne ovplyvnilo rozpočtovú disciplínu. V prípade úplnej harmonizácie dane z motorových palív a prenesenia právomocí na úroveň EÚ by členské štáty stratili možnosť vyjednávania, pretože všetky prvky dane z motorových palív by sa prijímali na úrovni EÚ. Preto by bolo nevyhnutným spravodlivo a transparentne formulovať právnu úpravu (smernice), podrobne v nej vymedziť všetky podstatné náležitosti a zabezpečiť náležité realizovanie demokratickej zodpovednosti (napríklad prostredníctvom Európskeho parlamentu). Na druhej strane, ak by dane z motorových palív boli priamo príjmom rozpočtu EÚ, výška národného príspevku z vlastného zdroja založeného na HND by bola v prípade každého členského štátu nižšia. Platí predpoklad, že týmto spôsobom by sa posilnila rozpočtová disciplína.
6. *Zameranie sa na európsku pridanú hodnotu* – tak ako v prípade ostatných environmentálnych daní aj pri vlastnom zdroji založenom na dani z motorových palív je jasne identifikovateľné zameranie sa na európsku pridanú hodnotu, ktorá spočíva v ochrane životného prostredia a v boji proti klimatickým zmenám. Z hľadiska preukázateľnosti európskej pridanej hodnoty by sa potom javilo vhodnejším určovať základ dane na základe vyprodukovaných emisií CO₂, resp. iných druhov emisií. Okrem toho rozsiahlym podporovaním výskumu a financovaním oblastí a prostriedkov cestnej dopravy prospešnejšej pre životné prostredie by bolo možné túto európsku pridanú hodnotu znásobiť. Spoločnou harmonizovanou daňou z motorových

palív na úrovni EÚ možno tento cieľ dosiahnuť efektívnejšie, hospodárnejšie a rýchlejšie ako jednotlivo na vnútroštátnej úrovni.

7. *Zásada subsidiarity a fiskálna suverenita členských štátov* – v prípade úplnej harmonizácie a vzhľadom na vytvorený administratívny aparát na úrovni každého členského štátu by sa tento vlastný zdroj mohol vyberať vnútroštátnymi orgánmi členských štátov, pričom by si každý jeden mohol ponechať určité percento z odvedenej čiastky na pokrytie nákladov na výber (podobne ako pri tradičných vlastných zdrojoch). V prípade neúplnej harmonizácie bude hodnotenie tohto vlastného zdroja kritériom zásady subsidiarity a fiskálnej/danovej suverenity podobne ako pri vlastných zdrojoch založených na DPH a HND.
8. *Predpokladaná politická prijateľnosť nového zdroja* – hoci by silný politický odpor nastal najmä v prípade úplnej harmonizácie dane z motorových palív, nemožno očakávať pozitívny a bezproblémový prístup politických subjektov členských štátov ani v prípade snahy o neúplnú harmonizáciu dane z motorových palív. Uvedené platí hlavne z toho dôvodu, že výnosnosť spotrebných daní z motorových palív je značne vysoká a stabilná. Členské štáty by sa len ťažko a neochotne vzdali dispozície s týmto objemom finančných prostriedkov.
9. *Vplyv na životné prostredie* – uvedenie tohto vlastného zdroja do praxe by malo pozitívny vplyv na životné prostredie. Realizácia daní z motorových palív na vnútroštátnej úrovni má bezpochyby taktiež vplyv na správanie spotrebiteľov a zlepšovanie životného prostredia, avšak spoločným a koherentným prístupom na úrovni EÚ by bolo možné tento vplyv znásobiť a dosiahnuť značné pokroky pri ochrane životného prostredia, ochrane klímy a modernizácii prostriedkov cestnej dopravy. Z dôvodu dlhodobosti zavádzania nových technológií do oblasti dopravy a na trh, prípadne z dôvodu nákladnosti nových technológií však nemožno predpokladať masívny prechod na motorové prostriedky poháňané napr. elektrickým pohonom, resp. vodíkom, pri ktorých nevznikajú žiadne emisie.

V prípade neúplnej harmonizácie by vlastný zdroj založený na dani z motorových palív zápasil s podobnými problémami ako v prípade vlastného zdroja založeného na HND okrem zjavne preukázateľnej európskej pridanej hodnoty a pozitívneho vplyvu na životné prostredie. Ak by sa

však členské štáty vzdali svojich právomocí pri určovaní daní z motorových palív a tie by odovzdali na úroveň EÚ, umožnili by vznik vlastného zdroja podobného tradičným vlastným zdrojom. Hlavnými pozitívami takéhoto spôsobu financovania by bola výrazná dostatočnosť a stabilita, jednoduchosť, transparentnosť a efektívnosť. Nemožno opomenúť ani značne vysokú európsku pridanú hodnotu a kladný vplyv na životné prostredie, pričom zvyšovanie úrovne dekarbonizácie dopravy je jedným z najdôležitejších cieľov EÚ v oblasti politiky životného prostredia a boja proti klimatickým zmenám. Čo sa týka spravodlivosti, tú by bolo možné korigovať korektnou právnou úpravou a dosiahnutím objektívne správneho konsenzu, pričom nevyhnutným by bolo zohľadniť všetky aspekty rozdielnosti jednotlivých členských štátov. Politická prijateľnosť tohto vlastného zdroja je však v súčasnosti na veľmi nízkej úrovni. Ak by sa nakoniec členské štáty rozhodli vzdať časti svojej fiskálnej/daňovej suverenity a zhodli by sa na vytvorení vlastnej dane EÚ, daň z motorových palív na úrovni EÚ by bola priam ideálnym vlastným zdrojom rozpočtu EÚ, prostredníctvom ktorej by EÚ mohla riadne a efektívne plniť jej politikami stanovené ciele. V nadväznosti na to by nebolo možné vylúčiť ani možnosť vzniku jednotného trhu s motorovými palivami.

3.2.4 Vlastný zdroj založený na zdaňovaní elektriny

Zaujímavý koncept environmentálneho vlastného zdroja,²⁰⁹ ktorý by bol založený na zdaňovaní elektriny, prvýkrát posudzovala Európska komisia

²⁰⁹ O aktuálnosti predmetnej problematiky svedčí aj skutočnosť, že mnohí autori sa vo svojich vedeckých prácach zaoberajú aj ďalšími návrhmi environmentálnych vlastných zdrojov (vlastných daní) rozpočtu EÚ, ktorých financovanie by bolo založené na *zdaňovaní letectva*. V tomto kontexte skúmali a hodnotili súvisiace aspekty zdaňovania nákupnej ceny palubných lístkov a ich DPH, počtu miest v lietadle, počtu letov, spotrebovaného paliva a jeho DPH a pod. Pozri bližšie BEGG, I. *An EU Tax: Overdue Reform or Federalist Fantasy?* Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2011, pp. 11 – 12; CATTOIR, P. *Tax-based EU own resources: An assessment*. In: *Taxation Papers – Working paper no. 1*, 2004, pp. 34 – 37. CONSTANZE, A., RÖHLIG, K. *Communicating Green Own Resources: A New Narrative for the EU Budget*. Brussels: Green Budget Europe, 2016, pp. 57 – 63; KEEN, M., PARRY, I., STRAND, J. *Planes, ships, and taxes: Charging for international aviation and maritime emissions*. 2013, pp. 1 – 44; KRENEK, A., SCHRATZENSTALLER, M. *Sustainability-oriented EU Taxes: The Example of a European Carbon-based Flight Ticket Tax*. In: *FairTax: Working Paper Series no. 1*. 2016, pp. 1 – 39; SCHRATZENSTALLER, M. *The EU Own Resources System – Reform Needs and Options*. *Intereconomics*. 9/10 2013, vol. 48, no. 5, pp. 311 – 313.

v roku 2004.²¹⁰ Tento typ zdaňovania sa už v súčasnosti realizuje vo všetkých členských štátoch EÚ. O úrovni zdaňovania v prevažnej väčšine prípadov rozhodujú vlády a národné parlamenty členských štátov EÚ v rámci legislatívneho rámca tvoreného právnymi predpismi EÚ, a to najmä smernicou Rady č. 2003/96/ES,²¹¹ ktorá upravuje okrem iného minimálne sadzby zdaňovania a povinné prípady oslobodenia od dane, resp. iné výnimky. Vybratá daň zo zdaňovania elektriny tvorí príjem národných rozpočtov.

Zdaňovanie elektriny možno realizovať viacerými spôsobmi, ktoré sa premietnu v ukladaní a vyberaní rôznych druhov daní. Ide konkrétne o:

1. dane z výroby elektriny (napr. environmentálne dane alebo dane zo znečistenia),
2. dane z prenosu elektriny²¹² (napr. daň alebo odvod za využívanie verejného priestranstva),
3. dane zo spotreby elektriny (napr. spotrebné dane, environmentálne dane).²¹³

Prostredníctvom prvých dvoch typov daní dochádza v rámci zdaňovania elektriny k zdaňovaniu spoločností, ktoré realizujú svoju podnikateľskú činnosť v oblasti elektriny (výroba a dodávanie). Tretím typom dane sa zdaňujú koneční spotrebitelia elektriny, a to či už domácnosti alebo spoločnosti.

Ak by sa ustanovila, ukladala a vyberala daň bez jej členenia podľa výrobcov elektriny a spotrebiteľov elektriny a ktorou by sa zdaňovali všetci spotrebitelia elektriny (domácnosti, malé, stredné a veľké podniky, ostatné

²¹⁰ Pozri bližšie European Commission. Tax-based EU own resources: An assessment – Working paper No 1/2004. In: *Taxation Papers*, 2004, pp. 20 – 23.

²¹¹ V Slovenskej republike sa elektrická energia zdaňuje na základe zákona č. 609/2007 Z. z. o spotrebnej dani z elektriny, uhlia a zemného plynu a o zmene a doplnení zákona č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov.

²¹² Elektrina sa spotrebiteľom v Slovenskej republike, resp. iným členským štátom alebo tretím štátom dodáva prostredníctvom *prenosovej sústavy* a *distribučnej sústavy*. K podmienkam na podnikanie v energetike, k prístupu na trh, právam a povinnostiam účastníkov trhu v energetike, k opatreniam zameraným na zabezpečenie bezpečnosti dodávky elektriny a plynu a fungovanie vnútorného trhu s elektrinou a vnútorného trhu s plynom, k právam a povinnostiam osôb, ktorých práva a povinnosti môžu byť dotknuté účastníkmi trhu v energetike, k výkonu štátnej správy v energetike a k výkonu štátneho dozoru a kontroly nad podnikaním v energetike pozri bližšie zákon č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

²¹³ MONTI, M. et al. *Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*. Brussels: European Commission, 2016, p. 47.

spoločnosti a celý verejný sektor), podľa údajov z Eurostatu možno získať hrubú predstavu o výnosnosti navrhovaného vlastného zdroja založeného na zdaňovaní elektriny. V Európskej únii sa v roku 2016 vyrobila elektrina v celkovom množstve približne 3,1 miliónov GWh.²¹⁴ Pri stanovení európskej sadzby dane 0,01 EUR²¹⁵ za 1 kWh by celková ideálna výnosnosť z tohto vlastného zdroja určeného na financovanie rozpočtu EÚ predstavovala sumu približne 31 miliárd EUR.²¹⁶ V prípade určenia vyššej sadzby dane by mohol byť pomerne jednoducho financovaný celý rozpočet EÚ prostredníctvom tohto vlastného zdroja, avšak vzhľadom na vysokú výšku sadzby dane už aj v sume 0,01 EUR za 1 kWh (vzhľadom na súčasnú úroveň zdaňovania v niektorých členských štátoch EÚ) ťažko možno predpokladať nielen politickú prijateľnosť, ale aj jeho prijateľnosť občanmi EÚ.²¹⁷

Na dôvažok, uvedené údaje o celkovej výrobe elektriny v EÚ nemožno poňmať absolútne, a to z toho dôvodu, že údaje popisujú celkovú výrobu elektrickej energie v EÚ, čo sa môže líšiť od konečnej spotreby, pričom k tej vôbec nemusí dôjsť v rámci EÚ (z dôvodu predaja elektrickej energie mimo územia EÚ). Takisto tento údaj nezohľadňuje možnosť nákupu elektriny z tretích štátov, straty elektrickej energie počas jej distribúcie od výrobcu až po konečného spotrebiteľa a neberie do úvahy rôzne oslobodenia od dane a iné výnimky už v súčasnosti stanovené právnymi predpismi EÚ.

Rovnako možno upriamiť pozornosť na skutočnosť, že priemerná cena elektriny dodávanej do domácností v rámci EÚ bola v roku 2016 vo výške 0,211 EUR za 1 kWh (vrátane DPH a iných daní, resp. odvodov). Vzhľadom na údaje zverejnené Eurostatom možno skonštatovať, že výška sadzby dane z elektriny, DPH a celková cena elektriny sa naprieč členskými štát-

²¹⁴ Pozri bližšie Eurostat – Supply, transformation and consumption of electricity – annual data, kódové označenie predmetných údajov [nrg_105a], products: Electrical energy, energy indicator: Total net production, unit of measure: Gigawatt-hour, 2018.

²¹⁵ Podľa údajov Štátneho záverečného účtu Slovenskej republiky za rok 2016 v časti Daňové príjmy štátneho rozpočtu predstavovali daňové príjmy zo spotrebnej dane z elektriny celkovú sumu 12,052 miliónov EUR pri sadzbe dane vo výške 1,32 EUR/MWh (1 000 000 kWh = 1 000 MWh = 1 GWh). Na porovnanie teda za 1 kWh v Slovenskej republike platiteľ dane zaplatil 0,00132 EUR.

²¹⁶ KONRAD, K. Light for Europe – An Electricity Tax for the European Union Budget. In: *The Future of EU-Finances: Working Papers for the Brussels Symposium on 14th January 2016*. Cologne: FiFo Institute for Public Economics, 2016, p. 136.

²¹⁷ Eurostat. *Energy, transport and environmental indicators. 2016 edition*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016, pp. 23 – 26.

mi značne líši, pričom napríklad v Maďarsku nie sú spotrebiteľia – domácnosti zdaňované vôbec (priemerná cena elektriny za 1 kWh je 0,114 EUR) a v Dánsku sú domácnosti zdaňované až vo výške 0,149 EUR za 1 kWh (priemerná cena elektriny za 1 kWh je 0,304 EUR).²¹⁸

Vzhľadom na obtiažnosť sledovania procesu a množstva výroby elektriny, jej predaja tretím štátom a na to, že výroba elektriny už v súčasnosti v prevažnej miere podlieha EU ETS²¹⁹ sa ako najvhodnejším a najtransparentnejším spôsobom zdaňovania javí tretí typ tejto dane – zdaňovanie daňami zo spotreby elektriny. V jednotlivých členských štátoch už existuje energetická infraštruktúra a administratívna štruktúra, ktorou by bolo možné sledovať skutočnú spotrebu elektrickej energie v rámci EÚ. Viacerí autori uprednostňujú zdaňovanie spotreby elektrickej energie pred zdaňovaním jej výroby a jej dopravy aj pre tieto ďalšie dôvody:

- a) Takýto spôsob je jednoduchší, menej nákladný a transparentnejší voči spotrebiteľom, ktorý sa prejavuje vo vyhotovovaní účtu za elektrinu. Všetci spotrebiteľia platia účet za elektrinu, v rámci ktorého je už zahrnutá daň z elektriny. Takto jednoducho by sa mohla európska daň za elektrinu premietnuť do účtu za elektrinu, čím by sa zvýšila transparentnosť a povedomie občanov EÚ o spôsobe financovania rozpočtu EÚ.
- b) Kontrola využitia elektrickej energie spotrebiteľov a jeho úhrada je kontrolovaná spoločnosťami podnikajúcimi s elektrickou energiou, preto je pri tejto dani menšie riziko vzniku daňových únikov.
- c) Z analýz vyplýva, že existuje pomer medzi množstvom spotreby elektrickej energie a výškou príjmov obyvateľstva. Bohatšie regióny majú tendenciu spotrebovať viac elektriny ako regióny chudobnejšie. Zdaňovanie spotrebiteľov by preto mohlo oplývať redistribučným charakterom v kontexte vertikálnej spravodlivosti. Proporcionalita sa však stráca pri porovnávaní konkrétnych domácností a hodnotením tohto vlastného zdroja kritériom horizontálnej spravodlivosti. Na chudobné domácnosti môže mať väčší vplyv zmena cien elektriny ako na bohatšie domácnosti. Predmetný nedostatok by bolo možné odstrániť kompenzačnými mechanizmami na národnej alebo európ-

²¹⁸ Ibidem, p. 22 – 26.

²¹⁹ Týka sa to najmä tepelných elektrární (napr. uhoľné a plynové), pričom túto skutočnosť by bolo nevyhnutné pri vzniku vlastného zdroja založeného na zdaňovaní spotreby elektriny zohľadniť. EU ETS však nepokrýva solárne elektrárne alebo veterné elektrárne.

skej úrovni (napr. dotácie), resp. by sa mohli určiť v právnych predpisoch podmienky na oslobodenie od dane, resp. podmienky na uplatnenie zníženej sadzby dane.²²⁰

Po uvedení do základnej problematiky tohto potenciálneho vlastného zdroja a zvolení si najvhodnejšieho typu zdanenia, zdaňovania na základe spotreby elektriny možno vlastný zdroj založený na zdaňovaní elektriny (vlastnú daň EÚ) zhodnotiť pomocou hodnotiacich kritérií týmto spôsobom:

1. *Spravodlivosť* – v predchádzajúcom texte bolo uvedené, že tento vlastný zdroj by dosahoval kladné hodnotenie najmä pri vertikálnej spravodlivosti, zatiaľ čo pri horizontálnej spravodlivosti by sa prejavila jeho mierna nespravodlivosť v podobe predpokladaného väčšieho zaťaženia porovnateľných spotrebiteľov v jednotlivých členských štátoch vzhľadom na ich vyspelosť, dosiahnutú výkonnosť národného hospodárstva a výšku príjmov obyvateľstva. Čo sa týka spravodlivosti národných podielov na financovaní rozpočtu EÚ týmto vlastným zdrojom vzhľadom na údaje Eurostatu²²¹ platí, že rozvinutejšie členské štáty mieniajú v porovnaní s menej rozvinutými členskými štátmi viac elektrickej energie. Z tohto aspektu by teda spravodlivosť bola v značnej miere dodržaná, pretože vyššia spotreba elektriny podmienená vyššou úrovňou hospodárstva členských štátov a ich väčšou ekonomickou silou by sa pravdepodobne premietla aj do veľkosti ich účasti na financovaní rozpočtu EÚ a spravodlivej výšky odvedenej dane do rozpočtu EÚ.
2. *Efektívnosť* – vlastný zdroj založený na zdaňovaní spotreby elektriny EÚ (eventuálne vlastná spotrebná daň z elektriny EÚ) by si nevyžadoval takmer žiadne ďalšie administratívne náklady. Je to tak z toho dôvodu, že už v súčasnosti vnútroštátne orgány všetkých členských štátov vyberajú daň z elektriny, ktorú jej platia distribučné (dodáva-

²²⁰ KONRAD, K. Light for Europe – An Electricity Tax for the European Union Budget. In: *The Future of EU-Finances: Working Papers for the Brussels Symposium on 14th January 2016*. Cologne: FiFo Institute for Public Economics, 2016, pp. 137 – 142; MONTI, M. et al. *Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*. Brussels: European Commission, 2016, p. 47.

²²¹ Eurostat. *Energy, transport and environmental indicators. 2016 edition*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016, pp. 51 – 53.

teľské) spoločnosti.²²² Prenesenie právomocí na úroveň EÚ by efektívnosť a hospodárnosť pravdepodobne len zvýšilo. Vzhľadom na uvedené v porovnaní s ostatnými potenciálnymi environmentálnymi zdrojmi dosahuje v tomto bode vlastný zdroj založený na zdaňovaní spotreby elektriny najvyššie hodnoty.

3. *Dostatočnosť a stabilita* – predpokladaná výnosnosť tohto vlastného zdroja by v značnej miere zaručila dostatočnosť rozpočtu EÚ. Už pri zmene minimálnych hodnôt sadzby dane (0,01 EUR = ideálna výnosnosť 31 miliárd EUR) sa značne zvyšuje objem pravdepodobne nadobudnutých peňažných prostriedkov. Bude však nevyhnutné podrobne sa vyrovnávať s rozdielnosťami jednotlivých členských štátov na všetkých úrovniach, zaviesť a uplatňovať spravodlivú harmonizáciu a prekonať politický a občiansky odpor, prípadne odpor platiteľov dane z elektriny v tých členských štátoch, kde je sadzba dane z elektriny minimálna. Čo sa týka predpokladanej stability príjmov z tohto vlastného zdroja, tá bude priamo závisieť od množstva spotrebovanej elektriny zo zdaniteľných spôsobov výroby elektriny. Spotreba energie sa bude postupnou elektronizáciou života pravdepodobne zvyšovať, pričom nemožno predpokladať, že sektor výroby tzv. čistej energie²²³ bude napredovať rovnakým tempom.²²⁴
4. *Transparentnosť a jednoduchosť* – ďalšou výhodou financovania rozpočtu EÚ prostredníctvom tohto vlastného zdroja by bola jeho jednoduchosť a viditeľnosť pre všetkých spotrebiteľov elektriny, a to najmä vtedy, ak by sa táto európska daň premietla do účtov za dodanie elektriny. Tento vlastný zdroj by bol zároveň transparentný z pohľadu nenáročnosti jeho uvedenia do praxe. Možno predpokladať, že všetci spotrebiteľia, resp. platitelia dane by rozumeli zmyslu a účelu zavedenia vlastného zdroja rozpočtu EÚ založeného na zdaňovaní

²²² K okruhu platiteľov spotrebnej dane z elektriny v Slovenskej republike pozri bližšie ustanovenia § 10 zákona č. 609/2007 Z. z. o spotrebnej dani z elektriny, uhlia a zemného plynu a o zmene a doplnení zákona č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov.

²²³ Napr. solárne elektrárne alebo veterné elektrárne, ktoré môžu členské štáty v súlade so smernicou Rady 2003/96/ES oslobodiť od spotrebnej dane z elektriny.

²²⁴ Aj v súčasnosti sa približne 3/4 elektrickej energie vyrobí v tepelných elektrárnach (vrátane atómových elektrární). Pozri bližšie Eurostat. *Energy, transport and environmental indicators. 2016 edition*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016, p. 85.

elektriny a takisto aj daňovým prvkom. Uvedené by platilo o to viac, ak by sa nevytváral žiaden systém korekcií s ohľadom na výšku odviedenej dane jednotlivých členských štátov. Pri vzniku daňovej povinnosti by však bolo napriek tomu možné ustanoviť rôzne formy oslobodenia od tejto dane, resp. iné výnimky.

5. *Demokratická zodpovednosť a rozpočtová disciplína* – v tomto bode možno hodnotením dospieť v zásade k rovnakým záverom ako v prípade ostatných environmentálnych vlastných zdrojov (daní). V súčasnosti tvorí daň z elektriny príjem národných rozpočtov. Ak by nedošlo k prenosu právomocí na úroveň EÚ a plnej harmonizácii tejto dane, bolo by nutné opätovne stanoviť zložitý systém korekcií tohto vlastného zdroja pre výpočet národného príspevku do rozpočtu EÚ. To by však neriešilo hlavné problémy súčasného systému vlastných zdrojov, a to najmä vlastných zdrojov založených na DPH a na HND. Z tohto dôvodu by sa preto bolo vhodné zamerať na dosiahnutie konsenzu členských štátov a prenosu právomocí na úroveň EÚ, kde by sa harmonizácia a všetky náležitosti tejto európskej dane riešili na úrovni EÚ. V tomto prípade by pravdepodobne tento vlastný zdroj tvoril príjem rozpočtu už okamihom jeho vzniku v jednotlivých členských štátoch, a teda by nebol príjmom národných rozpočtov (podobne ako *tradičné vlastné zdroje*). Uvedené by rovnako znižovalo výšku národného príspevku určenú na základe vlastného zdroja založeného na HND. Demokratická zodpovednosť by sa v tomto prípade posilnila, a to aj vzhľadom na prepojenie príjmu z tejto environmentálnej dane na výdavkovú časť rozpočtu EÚ. Rozpočtová disciplína by sa pravdepodobne vo výraznej miere dodržiavala, a to vzhľadom na charakter tejto dane a ťažkostí spojených s realizovaním daňových únikov pri tomto type zdaňovania.
6. *Zameranie sa na európsku pridanú hodnotu* – vysokou mierou európskej pridanej hodnoty by oplýval aj tento vlastný zdroj. To súvisí najmä s celkovým smerovaním EÚ v oblasti Európskej energetickej únie a stanovenými cieľmi politik EÚ v oblasti ochrany životného prostredia, úspory energií a podpory a fungovania jednotného vnútorného trhu.²²⁵ V týchto okruhoch sú stanovené dlhodobé ciele, a to napr.

²²⁵ Pozri bližšie *Balik pre Energetickú úniu – oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru, Výboru regiónov a Európskej*

dosahovanie dlhodobej energetickej efektívnosti,²²⁶ zabezpečenie cenovo dostupnej, bezpečnej a udržateľnej energie pre Európu a jej občanov, naplnenie cieľov v súvislosti s globálnou Parížskou dohodou o zmene klímy a prepájania elektronizačných sústav medzi členskými štátmi EÚ.²²⁷ Tieto méty by bolo možné dosiahnuť efektívnejšie a hospodárnejšie na úrovni EÚ, a to najmä s ohľadom na existenciu 28 regulačných rámcov v EÚ v oblasti zdaňovania elektriny. Z týchto dôvodov by bolo možné jasne identifikovať prepojenie medzi stanovenými cieľmi EÚ a financovaním jej rozpočtu.

7. *Zásada subsidiarity a fiskálna suverenita členských štátov* – v jednotlivých členských štátoch EÚ už existuje administratívna štruktúra zabezpečujúca správu a výber dane z elektriny. Z tohto dôvodu by sa podľa vzoru *tradičných vlastných zdrojov* mohla európska daň z elektriny vyberať na vnútroštátnej úrovni s tým, že celý príjem z takejto dane, resp. určitý podiel by bol priamo príjmom rozpočtu EÚ a členské štáty by si ponechali určitú časť určenú na financovanie nákladov potrebných na správu a výber dane z elektriny, resp. aj na financovanie národných rozpočtov (určeným podielom). Podmienkou takéhoto postupu je jednomyselné prijatie nového rozhodnutia o systéme vlastných zdrojov, kde by sa tieto podmienky podrobne upravili. Zo súčasného znenia zakladajúcich zmlúv vyplýva, že takéto rozhodnutie by bolo nevyhnutné ratifikovať vo všetkých členských štátoch EÚ.
8. *Predpokladaná politická prijateľnosť nového zdroja* – na toto hodnotiace kritérium bude mať vplyv viacero skutočností. Ide napríklad o to, že súčasná smernica Rady 2003/96/ES stanovuje veľmi nízke úrovne minimálneho zdaňovania, v jednotlivých členských štátoch sú výrazné rozdiely vo výške daňových sadzieb a značne sa líši aj ich úroveň spotreby elektriny. Z tohto dôvodu nemusí pre jednu skupinu členských štátov predstavovať mierne navýšenie zdaňovania výrazný

investičnej banke – Rámcová stratégia odolnej energetickej únie s výhľadovou politikou v oblasti zmeny klímy. COM(2015) 80 final.

²²⁶ Pozri bližšie smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2012/27/EÚ z 25. októbra 2012 o energetickej efektívnosti, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice 2009/125/ES a 2010/30/EÚ a ktorou sa zrušujú smernice 2004/8/ES a 2006/32/ES.

²²⁷ Pozri bližšie Európska komisia. *EÚ a Energetická únia a opatrenia v oblasti klímy.* Brusel: Európska komisia, 2017, s. 1 – 4.

problém, zatiaľ čo v členských štátoch s minimálnymi sadzbami dane to bude vytvárať prekážku na ceste za centralizáciou dane z elektriny. Možno počítať aj s tým, že členské štáty sa nebudú chcieť bez primeraných dôvodov a spoločnej dohody vzdať príjmov plynúcich do národných rozpočtov. S určitou mierou nevôle bude určite potrebné rátať aj zo strany členských štátov, kde je miera spotreby elektriny vyššia, a zo strany hospodárskych subjektov realizujúcich podnikateľskú činnosť náročnú na spotrebu elektriny, a to aj napriek tomu, že z hľadiska spravodlivosti bol tento vlastný zdroj vyhodnotený pozitívne. Z tohto dôvodu sa javí vhodnejším uviesť tento vlastný zdroj ako zdroj, ktorého dôsledkom nebude zvýšenie úrovne zdaňovania, ale len prenos daňových príjmov z úrovne národných rozpočtov do rozpočtu EÚ. V každom prípade však výhody tohto vlastného zdroja môžu v konečnom dôsledku záväziť a podporiť členské štáty v ďalších rokovaníach o tejto možnosti financovania rozpočtu EÚ.

9. *Vplyv na životné prostredie* – je nepopierateľným faktom, že účinnou a efektívnou reguláciou na úrovni EÚ by mohlo mať zdaňovanie elektriny omnoho väčší vplyv na životné prostredie ako v súčasnosti. Na ceste za dosiahnutím cieľov stanovených politikou EÚ by sa rozvážnou právnou úpravou mohla postupne presúvať výroba elektrickej energie tepelnými elektrárnami produkujúcimi vysokú úroveň CO₂ a ďalších emisií na výrobu elektrickej energie vo vodných, veterných, solárnych a geotermálnych elektrárnach. Koordinácia tejto činnosti na úrovni EÚ je o to dôležitejšia, že vytváranie čistých a obnoviteľných zdrojov energie je v prevažnej miere podmienené geografickou polohou a štruktúrou jednotlivých členských štátov a ich meteorologickými, resp. poveternostnými podmienkami. V porovnaní s inými environmentálnymi daňami, kde sa uplatňuje princíp *znečisťovateľ platí*, by však preukázateľný vplyv na životné prostredie nebol z krátkodobého hľadiska markantný. Uvedené je podmienené aj predpokladanou zdĺhavosťou prechodu na spôsob výroby elektriny z obnoviteľných zdrojov a jej neefektívnosti v porovnaní s „nečistými“ spôsobmi výroby elektriny.

Podobne ako v prípade ostatných potenciálnych environmentálnych vlastných zdrojov aj vlastný zdroj EÚ založený na zdaňovaní spotreby elektriny (vlastná spotrebná daň EÚ z elektriny) dosahuje po realizácii

hodnotenia pomocou hodnotiacich kritérií značne kladné výsledky. Tie sa pozitívne prejavujú najmä v prevažujúcej spravodlivosti, efektívnosti, jednoduchosti, transparentnosti, dostatočnosti a stability tohto vlastného zdroja. Osobitne možno vyzdvihnúť aj jeho zameranie sa na európsku pridanú hodnotu, ktorá sa aj v súčasnosti v obmedzenej miere prejavuje v plnení dlhodobých cieľov v rámci Európskej energetickej únie a stanovených politikami EÚ v oblasti životného prostredia, ochrany klímy a dosahovaním energetickej efektívnosti. Ak by sa členské štáty zhodli na prijatí vlastnej dane EÚ, pozitívny vplyv na životné prostredie by sa mohol ešte zvýšiť efektívnejšou rozhodovacou činnosťou inštitúcií EÚ a koordináciou podpory výroby elektrickej energie z čistých a obnoviteľných zdrojov energie. Vzhľadom na vytvorenú administratívnu štruktúru v členských štátoch pri realizácii zdaňovania elektriny možno badať spoločné prvky s *tradičnými vlastnými zdrojmi*, a teda aj zvýšené hodnotenie pri kritériu zásady subsidiarity a fiskálnej/daňovej suverenity členských štátov po odovzdaní právomocí na úroveň EÚ. Problémy pri hodnotení politickej prijateľnosti sú značné, avšak môžu byť prekonané po zohľadnení všetkých rozdielností členských štátov v rámci rokovaní o tomto potenciálnom vlastnom zdroji. Vlastný zdroj založený na zdaňovaní spotreby elektriny (vlastná daň EÚ) je sľubným projektom, ktorý by formoval budúce financovanie rozpočtu EÚ pri dosiahnutí potrebného konsenzu členských štátov a po prenose fiskálnej/daňovej suverenity na úroveň EÚ.

3.2.5 Vlastný zdroj založený na dani z príjmu právnických osôb (CCCTB)

V oblasti priamych daní je snaha o koordináciu a harmonizáciu národných právnych prostredí najvýraznejšia práve pri dani z príjmov právnických osôb. Už od roku 1962 prebiehajú procesy a výskumy na základe iniciatív, ktorých cieľom je zavedenie jednotnej dane z príjmov právnických osôb.²²⁸ Pracovné skupiny orgánov EÚ vytvorili štyri modely,²²⁹ ako by mohla byť harmonizácia dane z príjmov právnických osôb zrealizovaná. V súčasnos-

²²⁸ K historickému vývoju týchto iniciatív pozri bližšie GARBARINO, C. Harmonization and Coordination of Corporate Taxes in the European Union. *EC Tax Review*. 2016, vol. 25, no. 5 – 6, pp. 277 – 278.

²²⁹ 1. Homestate taxation – zdanenie podľa štátu riadiacej spoločnosti,
2. Common consolidated corporate tax base (CCCTB) – (jednotný) spoločný konsolidovaný základ dane,

ti sa pracuje najmä s modelom CCCTB (spoločný konsolidovaný základ dane z príjmu právnických osôb). Ten Komisia navrhla 16. marca 2011 prostredníctvom smernice o spoločnom konsolidovanom základe dane z príjmov právnických osôb.²³⁰ Hlavným prínosom tohto modelu by malo byť zjednodušenie administrácie v daňovej oblasti, keďže skupiny spoločností by uplatňovali na celom území EÚ jeden súbor daňových pravidiel a vybavovali záležitosti len s jednou daňovou správou a zároveň posilnenie jednotného vnútorného trhu pre podniky a spoločnosti.²³¹

Na druhej strane je však nevyhnutné zdôrazniť, že uvedené rokovania a návrhy sa týkali skôr podmienok harmonizácie daňových prvkov a koordinácie tejto dane a nie úvah o celoeurópskom zdaňovaní touto daňou na účely financovania rozpočtu EÚ, hoci aj táto problematika podliehala skúmaniu akademickou obcou a inštitúciami EÚ (najmä Európskou komisiou a Európskym parlamentom).²³² Medzi CCCTB a potenciálnym vlastným zdrojom založeným na dani z príjmu právnických osôb (vlastnou daňou EÚ) možno napriek tomu pozorovať určité podmieňujúce faktory. Tie spočívajú najmä v tom, že jednou z nevyhnutných podmienok na zavedenie

3. European Union company income tax (EUCIT) – európska daň z príjmu právnických osôb,

4. Compulsory harmonised corporate tax base – povinne harmonizovaný základ dane. Pozri bližšie ŠIROKÝ, J. *Daně v Evropské unii*. 4. vyd. Praha: Linde, 2010, s. 108.

²³⁰ Návrh smernice Rady o spoločnom konsolidovanom základe dane z príjmov právnických osôb (CCCTB). KOM(2011) 121 v konečnom znení.

²³¹ Pozri bližšie BUJŇÁKOVÁ, M. a kol. *Dane a ich právna úprava v Slovenskej republike v kontexte daňovej politiky EÚ*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015, s. 290 – 308.

²³² Pozri bližšie CANDAU, F., LE CACHEUX, J. Corporate Income Tax as a Genuine Own Resource. *CATT Working Papers*. 2017, no. 6, pp. 1 – 41; CONSTANZE, A., RÖHLIG, K. *Communicating Green Own Resources: A New Narrative for the EU Budget*. Brussels: Green Budget Europe, 2016, pp. 71 – 76; DOBRANSCHI, M., NERUDOVÁ, D., SOLILOVÁ, V. Sustainability-oriented Future EU Funding: The case of a C(C)CTB. In: *Fair-Tax: Working Paper Series no. 04*, 2016, pp. 6 – 31; GAMMIE, M. Corporate tax harmonisation – Stage I: The struggle for progress. In: *Research handbook on European Union Taxation Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, pp. 270 – 293; LEEN, A. An EU Corporate Income Tax as a New Own Resource to Finance the EU Budget; In: *Fulfilling the Worldwide Sustainability Challenge: Strategies, Innovations, and Perspectives for Forward Momentum in Turbulent Times*. USA: EBSCO Publishing, 2011, pp. 517 – 523; SCHRATZENSTALLER, M. Company Tax Coordination in the EU – Status Quo and Perspectives. *Intereconomics*. 2007, vol. 42, no. 3, pp. 116 – 120; SCHRATZENSTALLER, M. Reform Options for the EU's System of Own Resources. *Revue de l'OFCE*. 2014, vol. 132, no. 1, pp. 345 – 354.

takejto dane je to, že v jednotlivých členských štátoch musí byť harmonizovaný aspoň minimálny právny základ národných daňových systémov týkajúci sa zdaňovania právnických osôb, a to v súlade s národnými fiskálnymi/daňovými právomocami. CCCTB však nie je koncipované ako možný základ pre európsku daň z príjmov právnických osôb, pretože systém CCCTB je určený pre spoločnosti realizujúce svoju podnikateľskú činnosť na jednotnom vnútornom trhu vo viac ako jednom členskom štáte EÚ a členské štáty by si ponechali právo stanoviť vlastnú sadzbu dane z príjmov právnických osôb. Napriek tomu môže byť konečné prijatie CCCTB na celoeurópskej úrovni krokom k vzniku vlastného zdroja rozpočtu EÚ založeného na dani z príjmu právnických osôb (resp. vlastnej európskej dane).

Európska komisia bola dlho aktívna v realizácii daňovej politiky v oblasti priameho zdaňovania a realizácii modelu CCCTB, a to konkrétne pri tvorení plánov na revíziu zdaňovania spoločností v rámci jednotného vnútorného trhu. Týmito iniciatívami a plánmi z októbra 2016²³³ si dala Komisia za cieľ dosiahnuť spravodlivý systém dane z príjmov právnických osôb, ktorý bude naklonený hospodárskemu rastu. Konečná platná a účinná právna úprava modelu CCCTB mala uľahčiť a zlacniť podnikanie na jednotnom vnútornom trhu, pričom by mala zároveň slúžiť aj ako účinný nástroj v boji proti daňovým únikom a proti vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam.

Hoci členské štáty pri mnohých kľúčových prvkoch predošlého návrhu CCCTB v mnohom našli zhodu, nakoniec sa nedosiahol vzájomný konsenzus. Ako vyplýva z dôvodovej správy k návrhu smernice Rady o spoločnom základe dane z príjmov právnických osôb,²³⁴ všeobecne platí, že príjmy právnických osôb sa vo všeobecnosti zdaňujú na vnútroštátnej úrovni, pričom sa však hospodárske prostredie stáva čoraz globalizovanejšie, mobilnejšie a digitalizovanejšie. Obchodné modely a podnikové štruktúry umožňujúce realizovať podnikateľskú činnosť sú čoraz zložitejšie, čo uľahčuje presun ziskov.²³⁵

²³³ *Návrh Komisie na smernicu Rady o spoločnom konsolidovanom základe dane z príjmov právnických osôb (CCCTB)*. COM(2016) 683 final; *Návrh Komisie na smernicu Rady o spoločnom základe dane z príjmov právnických osôb*. COM(2016) 685 final.

²³⁴ *Ibidem*.

²³⁵ V tomto zmysle možno poukázať na pracovný dokument útvarov Komisie [SWD(2015) 121 final], v ktorom je uvedený podrobný prehľad chronologického vývoja a súčasných problémov a výziev v oblasti zdaňovania ziskov nadnárodných spoločností.

Komisii sa zároveň podarilo identifikovať skutočnosť, že nejednotnosť vnútroštátnych systémov dane z príjmov právnických osôb umožnila v poslednom desaťročí rozmach agresívneho daňového plánovania z toho dôvodu, že vnútroštátne pravidlá sú koncipované bez ohľadu na cezhraničný rozmer podnikateľskej činnosti, pri súčasnom spolupôsobení nesúrodých vnútroštátnych režimov dane z príjmov právnických osôb. Tento nesúlad je spôsobilý vyvolať riziko dvojitého zdanenia a dvojitého nezdanenia, a tým sa narúša správne fungovanie vnútorného trhu. Za týchto okolností je pre členské štáty čoraz ťažšie jednostrannými opatreniami účinne bojovať proti praktikám agresívneho daňového plánovania²³⁶ s cieľom chrániť svoje vnútroštátne daňové základne pred eróziou a brániť sa proti presunu ziskov (BEPS – Base Erosion and Profit Shifting).²³⁷

Aby bolo možné dosiahnuť jednotný konsenzus všetkých členských štátov EÚ a dodržať procesnoprávnú realizáciu harmonizácie v tejto oblasti, proces zavádzania CCCTB je v súlade s návrhom Komisie rozdelený v záujme lepšej zvládnuteľnosti do dvoch etáp. Prvú etapu predstavuje dosiahnutie dohody na spoločnom základe dane na politickej úrovni (CCTB – obmedzenie sa na harmonizáciu spoločného základu dane).²³⁸ Druhou etapou bude samotná konsolidácia, ktorá umožní využívať všetky výhody dokončeného systému (CCCTB).²³⁹

Zavedením CCCTB by spoločnosti mali po prvýkrát jednotný súbor pravidiel na výpočet zdaniteľného zisku v celej EÚ. Nový systém zdaňovania právnických osôb:

- by mal byť povinný pre veľké nadnárodné skupiny, ktoré majú najväčšiu schopnosť využívať agresívne daňové plánovanie, čím sa zabezpe-

²³⁶ „Agresívne daňové plánovanie spočíva vo využití technických detailov daňového systému alebo nesúladu medzi dvoma či viacerými daňovými systémami s cieľom znížiť daňovú povinnosť“. *Odporúčanie Komisie zo 6. decembra 2012 v súvislosti s agresívnym daňovým plánovaním*, C(2012) 8806 final.

²³⁷ Pozri aj GARBARINO, C. Inter-country Equity and Intra-group Transactions at EU Level: An Analysis of the CCCTB Proposal and ECJ Tax Cases. *EC Tax Review*. 2012, vol. 21, no. 5, pp. 248 – 261.

²³⁸ *Návrh Komisie na smernicu Rady o spoločnom základe dane z príjmov právnických osôb*. COM(2016) 685 final. Pozri aj PEETERS, S. Current Highlights Concerning CCCTB: A Report about the Fifth Frans Vanistendael Lecture Held in Leuven on 2 March 2012. *EC Tax Review*. 2012, vol. 21, no. 4, pp. 225 – 228.

²³⁹ *Návrh Komisie na smernicu Rady o spoločnom konsolidovanom základe dane z príjmov právnických osôb (CCCTB)*. COM(2016) 683 final.

- čí, že spoločnosti s celkovými príjmami prevyšujúcimi 750 miliónov EUR ročne budú platiť dane tam, kde skutočne vytvárajú zisky;
- bude odstraňovať medzery, ktoré sú v súčasnosti spájané s presunom ziskov na daňové účely;
 - bude podnecovať spoločnosti, aby financovali svoje činnosti kapitálovým financovaním a využívaním trhov namiesto zadlžovania sa;
 - bude podporovať inovácie daňovými stimulmi pre činnosti výskumu a vývoja, ktoré sú spojené s reálnou hospodárskou činnosťou;
 - zlepši vnútorný jednotný trh pre podniky;
 - pomôže v boji proti vyhybaniu sa daňovým povinnostiam, v boji proti daňovým únikom a daňovým podvodom;
 - podporí rast, zamestnanosť a investície EÚ a pod.

Výhody systému CCCTB boli zrozumiteľne opísané, pričom mnohými z nich by oplývala aj európska daň z príjmu právnických osôb, resp. vlastný zdroj založený na dani z príjmu právnických osôb. Hlavné rozdiely medzi potenciálnou európskou vlastnou daňou z príjmu právnických osôb a CCCTB spočívajú v miere harmonizácie daňových prvkov a úrovni prenosu právomocí členských štátov na EÚ, avšak základné pozitíva by boli pre tieto formy úpravy zdaňovania príjmu z právnických osôb v zásade rovnaké.

Len v posledných rokoch sa dosiahol v tejto problematike pokrok, a to v súvislosti so zverejňovaním informácií o daňových praktikách mnohých nadnárodných spoločností a bohatých jednotlivcov. Nemožno takisto nespomenúť zničujúce účinky vzájomnej medzištátnej konkurencie, keď jeden členský štát vytvára pre spoločnosti také podmienky, ktoré sú pre ostatné členské štáty neprijateľné, a tým získavajú konkurenčnú výhodu a spôsobujú odlev možných daňových príjmov z týchto ostatných členských štátov.²⁴⁰ Ak však uvažujeme o zdaňovaní príjmu právnických osôb v kontexte financovania rozpočtu EÚ, je potrebné túto vlastnú daň (resp. CCCTB v ponímaní vlastného zdroja rozpočtu EÚ) podrobiť vopred stanoveným hodnotiacim kritériám:

²⁴⁰ AUJEAN, M. Tax Competition and Tax Planning: What Solution for the EU? *EC Tax Review*. 2014, vol. 23, no. 2, p. 62; BOLKESTEIN, F. EU corporate tax reform: progress and new challenges, opening address at the European Commission Conference on Company Taxation. *EC Tax Review*. 2004, vol. 13, no. 1, pp. 5 – 6.

1. *Spravodlivosť* – vzhľadom na súčasnú úroveň nespravodlivosti vyplývajúcu z 27 daňových režimov v EÚ a ich značným odlišnostiam by nový vlastný zdroj založený na dani z príjmu právnických osôb, podmienený rozsiahlou harmonizáciou a zjednocovaním pravidiel, výrazne prispel k zvyšovaniu ako vertikálnej, tak aj horizontálnej spravodlivosti. Uvedené by sa dosiahlo aj tým, že by sa vytvorili pravidlá upravujúce zdaňovanie ziskov spoločností v mieste, kde k vzniku ziskov došlo a spravodlivým ustálením okruhu hospodárskych subjektov, ktoré by takémuto zdaňovaniu podliehali. V tomto prípade by spoločnosti platili dane v tom členskom štáte, kde by zdroj príjmu vznikol, a to bez ohľadu na ich veľkosť alebo podnikanie vo viacerých členských štátoch. Obmedzilo by sa aj upravovanie základu dane a presúvanie ziskov do členských štátov, ktoré majú výhodnejšie podmienky zdaňovania. Čo sa týka spravodlivosti výšky príspevkov jednotlivých členských štátov, pri koncipovaní tohto vlastného zdroja ako vlastnej dane EÚ by bol príjem z dane priamo odvádzaný do rozpočtu EÚ. Výhodou takéhoto systému by však bolo to, že tie členské štáty, ktoré v súčasnosti neúspešne bojujú s presunmi ziskov do členských štátov poskytujúcich neprimerané daňové výhody, by v konečnom dôsledku boli vzhľadom na zjednocovanie pravidiel ziskovejšie ako v súčasnosti. Po rozpočítaní celkového príjmu z tohto vlastného zdroja na jednotlivé členské štáty by mali byť tieto príspevky priamoúmerné ekonomickému stavu jednotlivých členských štátov a hospodárskej rozvinutosti.
2. *Efektívnosť* – aj v tomto bode by tento vlastný zdroj dosahoval značne pozitívne výsledky. Jedným z hlavných cieľov harmonizácie dane z príjmu právnických osôb je aj vytváranie priaznivého podnikateľského prostredia v celej EÚ na jednotnom vnútornom trhu. Podstatnou výhodou tejto harmonizácie by bola úprava pravidiel na výpočet zdaniteľných ziskov spoločností a povinnosť ich uplatňovania. Týmto by sa zefektívnila a odbremenila nielen administratívna záťaž jednotlivých spoločností, ale aj správcov dane v členských štátoch. Zároveň by sa odstránili rozdiely a medzery medzi vnútroštátnymi daňovými systémami.²⁴¹

²⁴¹ To by viedlo k odstráneniu transferového oceňovania, pričom týmto spôsobom sa presúva zisk približne v hodnote 70 % z celkového objemu presunu ziskov. Pozri bližšie

3. *Dostatočnosť a stabilita* – pred finančnou krízou predstavovali v roku 2007 príjmy z dane z príjmu právnických osôb vo všetkých členských štátoch EÚ 3,3 % celkového HDP. Po vypuknutí finančnej krízy nastal výrazný pokles týchto príjmov (na hodnotu 2,1 % HDP), avšak do súčasnosti a po prekonaní krízového obdobia sa tieto príjmy postupne zvyšovali, a to až na úroveň 2,6 % HDP v roku 2015. Maximálna priemerná sadzba dane z príjmu právnických osôb sa v EÚ v roku 2017 pohybovala vo výške 21,9 % (pokles oproti roku 2016, keď bola vo výške 22,5 %).²⁴² Je nutné zdôrazniť aj skutočnosť, že výnosnosť z tejto dane sa naprieč členskými štátmi výrazne odlišuje. Z tohto dôvodu je vhodné zobrať do úvahy celoeurópske hodnoty, pretože súčasný systém je vo veľkej miere nespravodlivý (úprava základu dane, presun ziskov a pod.). Možno teda konštatovať, že by sa zavedením vlastného zdroja založeného na dani z príjmu právnických osôb zabezpečila dostatočnosť vo financovaní rozpočtu EÚ, a to aj vtedy, ak by na financovanie rozpočtu EÚ bol určený len určitý podiel z takto získaných daňových príjmov (pri súbežnom financovaní rozpočtu iným vlastným zdrojom). Čo sa týka stability financovania, aj keď má výnosnosť z tohto vlastného zdroja kolísavý charakter a je závislá od ekonomickej situácie v Európe a vo svete, možno ho označiť za stabilný príjem. Uvedené je podmienené najmä značnou dostatočnosťou príjmov z tejto dane a tým, že aj napriek finančnej kríze príjmy z tejto dane neklesli pod úroveň 2,1 % HDP.
4. *Transparentnosť a jednoduchosť* – sprievodným javom pri zavádzaní tohto vlastného zdroja do praxe by bolo naplnenie jeho transparentnosti a jednoduchosti. V súčasnosti je podnikanie spoločností na jednotnom vnútornom trhu, kde existuje 27 rôznych daňových režimov, komplikované, netransparentné a neefektívne. Harmonizovaním a zjednocovaním pravidiel a zavádzaním automatickej výmeny informácií o zdaňovaní nadnárodných spoločností bude možné zvýšiť právnu istotu hospodárskych subjektov a minimalizovať prekážky pri cezhraničných činnostiach, zvyšovať spravodlivú daňovú súťaž, podporovať vznik nových podnikateľských subjektov a zjednodušiť

MONTI, M. et al. *Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*. Brussels: European Commission, 2016, p. 49.

²⁴² European Commission. *Taxation trends in the European Union 2017*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017, pp. 32 – 36.

správu predmetnej dane. Takýto zjednotený systém by bol značne transparentný a aj jednoduchý (hlavne v porovnaní so súčasným stavom).

5. *Demokratická zodpovednosť a rozpočtová disciplína* – zavedením tohto vlastného zdroja by sa značne zvýšila demokratická zodpovednosť členských štátov. Nebolo by už možné realizovať škodlivú daňovú súťaž prijímaním daňovoprávnej úpravy, ktorá zvýhodňuje jeden členský štát na úkor ostatných. Obmedzením škodlivej právnej úpravy by zároveň došlo k zvýšeniu transparentnosti, jednoduchosti, efektívnosti a spravodlivosti. Podporením právnej istoty by sa tiež podporil hospodársky rast a v konečnom dôsledku aj rozvoj jednotného vnútorného trhu. Rozpočtová disciplína by sa zabezpečila správnym definovaním a rozložením právomocí medzi vnútroštátne orgány a inštitúcie EÚ. Eventuálne by sa odvádzaním daňových príjmov priamo do rozpočtu EÚ členským štátom znížil príspevok vypočítaný na základe vlastného zdroja založeného na HND, čo by samo osebe zvýšilo mieru dodržiavania rozpočtovej disciplíny.
6. *Zameranie sa na európsku pridanú hodnotu* – vlastný zdroj založený na dani z príjmu právnických osôb by dosahoval pozitívne výsledky v oblasti európskej pridanej hodnoty, a to najmä vďaka obmedzovaniu daňových únikov a daňových podvodov a prostredníctvom posilňovania jednotného vnútorného trhu (rovnaké podmienky realizácie podnikateľskej činnosti, obmedzenie presunu ziskov a nespravodlivej úpravy základu dane a pod.). Tieto oblasti patria v súčasnosti k najdôležitejším politikám EÚ.²⁴³

²⁴³ Pozri bližšie Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade o konkrétnych spôsoboch posilnenia boja proti daňovým podvodom a daňovým únikom aj vo vzťahu k tretím krajinám. COM(2012) 351 final; Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade – Akčný plán na posilnenie boja proti daňovým podvodom a daňovým únikom. COM(2012) 722 final; Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade o daňovej transparentnosti v záujme boja proti daňovým únikom a vyhybaniu sa daňovým povinnostiam. COM(2015) 136 final; Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade – Balík opatrení proti vyhybaniu sa daňovým povinnostiam: ďalšie kroky k dosiahnutiu účinného zdaňovania a väčšej daňovej transparentnosti v EÚ. COM(2016) 23 final; Návrh Komisie na smernicu Rady, ktorou sa stanovujú pravidlá proti praktikám vyhybania sa daňovým povinnostiam, ktoré majú priamy vplyv na fungovanie vnútorného trhu. COM(2016) 26 final a pod.

7. *Zásada subsidiarity a fiskálna suverenita členských štátov* – zavedenie tohto spôsobu financovania by si vyžadovalo rozsiahle zmeny vo vnútroštátnych právnych úpravách, nevylučujúc týmto ani zmeny zakladajúcich zmlúv.²⁴⁴ V určitom rozsahu by bolo potrebné preniesť štátnu fiskálnu/daňovú suverenitu na úroveň EÚ, a to z už uvedených dôvodov. Pri postupnom unifikovaní právnej úpravy, ktorá musí predchádzať prijatiu vlastného zdroja a pri zavádzaní tohto vlastného zdroja, by si bolo možné vziať príklad z harmonizácie DPH.²⁴⁵ V každom prípade nutnosť rozsiahleho reformovania právnych predpisov negatívne ovplyvní tento vlastný zdroj po hodnotení týmto kritériom aj napriek tomu, že na účely zvyšovania kvality fungovania jednotného vnútorného trhu a boja proti daňovým únikom by sa želaný výsledok dosiahol efektívnejšie na úrovni EÚ.
8. *Predpokladaná politická prijateľnosť nového zdroja* – hodnotenie tohto vlastného zdroja týmto kritériom vyvoláva zmiešané pocity. Na jednej strane sa členské štáty nechcú vzdať právomocí v oblasti ukladania a výberu daní z príjmov právnických osôb, no na druhej strane si uvedomujú akútnosť riešenia problémov vznikajúcich v dôsledku masového presunu ziskov a odlevu potenciálnych finančných prostriedkov, ktorému by sa zabránilo vhodnou právnou úpravou. V tomto kontexte bude nevyhnutné presvedčiť jednotlivé členské štáty o nevyhnutnosti harmonizácie a unifikácie dane z príjmov právnických osôb prostredníctvom prezentácie vhodných riešení, z ktorých budú v konečnom dôsledku profitovať nielen členské štáty, ale aj EÚ. Z dôvodu objektívnosti, náročnosti a neúspešnosti jednaní o CCCTB však možno konštatovať, že v súčasnosti prevláda skôr politická nevhoda na zavedenie vlastného zdroja založené na dani z príjmu právnických osôb.

²⁴⁴ Priame zdaňovanie a splnomocnenie inštitúcií EÚ v tejto oblasti zakladajúce zmluvy neupravujú v takom rozsahu ako oblasť nepriameho zdaňovania. Pozri bližšie ustanovenia čl. 110 a nasl. ZFEÚ. K otázke priameho zdaňovania pozri aj CERIONI, L. *The European Union and Direct Taxation: A solution for a difficult relationship*. New York: Routledge, 2015. 250 p.

²⁴⁵ K procesu harmonizácie DPH pozri bližšie BORJA, P. *Taxation in European Union. 2nd Edition*. Springer International Publishing Switzerland and G. Giappichelli Editore, 2017, pp. 140 – 142.

9. *Vplyv na životné prostredie* – v prípade tohto potenciálneho vlastného zdroja nemožno určiť žiadne priame a preukázateľné vplyvy na životné prostredie.

Vlastný zdroj založený na dani z príjmu právnických osôb (resp. európska vlastná daň z príjmu právnických osôb) dosahuje vo viacerých hodnotených oblastiach značne pozitívne výsledky. V tomto kontexte treba nevyhnutne zobrať do úvahy aj súčasný stav realizácie zdaňovania príjmu právnických osôb. V takom prípade by zavedením tohto potenciálneho vlastného zdroja došlo k prehĺbeniu spravodlivosti zdaňovania, jeho efektívnosti, zvýšila by sa transparentnosť a jednoduchosť za súčasného dodržania dostatočnosti a stability vlastného zdroja určeného na financovanie rozpočtu EÚ (pri určení dostatočnej výšky daňovej sadzby a podielu z výnosu tejto dane určeného na samotné financovanie rozpočtu EÚ). Vzhľadom na škodlivú daňovú súťaž, ktorá existuje v dôsledku 27 daňových režimov, by sa zároveň harmonizáciou tejto dane posilnila demokratická zodpovednosť jednotlivých členských štátov a aj samotnej EÚ. Predpokladom je aj dostatočná rozpočtová disciplína, keď v dôsledku zjednocovania právnej úpravy môžu jednotlivé členské štáty nakoniec viac získať, ako stratiť. V prospech prijatia tohto vlastného zdroja je aj jeho predpokladaná vysoká európska pridaná hodnota. Nemožno však opomenúť nedostatky, ktoré sú v tomto prípade dost výrazné. Ide napríklad o potrebu rozsiahlej reformy vnútroštátnych daňových a iných súvisiacich predpisov, v prípade vlastnej dane nutnosť zmeny zakladajúcich zmlúv, zložitost' rokovaní a výrazného presadzovania národných záujmov a pod. Čo sa týka politickej prijateľnosti, členské štáty si uvedomujú nutnosť zmeny súčasného systému, avšak rokovania a nepriechnosť návrhov týkajúcich sa CCCTB poskytujú dostatočne objektívny obraz o ochote členských štátov pristúpiť k prijatiu takéhoto spôsobu financovania rozpočtu EÚ.

3.2.6 Vlastný zdroj založený na dani z finančných transakcií (vlastná daň z finančných transakcií)

Počiatky diskusií o možnom zdaňovaní finančného sektora v EÚ²⁴⁶ možno datovať do obdobia vzniku celosvetovej finančnej krízy v roku 2008, aj keď

²⁴⁶ V teórii sa uvažuje aj o zdaňovaní finančného sektora prostredníctvom dane z finančných aktivít a bankovej dane (bankového odvodu). Vzhľadom na ich podobnosť s da-

samotná myšlienka zdaňovania formou dane z finančných transakcií nie je vonkoncom nová.²⁴⁷ Európska komisia v tomto období dospela k záveru, že EÚ by sa mala usilovať o prijatie systému odvodov, resp. poplatkov, ktorými by zaťažila finančné inštitúcie.²⁴⁸

V roku 2011 predstavila Európska komisia návrh, ktorým navrhovala zavedenie jednotnej úpravy dane z finančných transakcií v EÚ ako predpokladu na úspešné prijatie nového vlastného zdroja založeného na dani z finančných transakcií.²⁴⁹ Následne koncom septembra roku 2011 uverejnila návrh smernice Rady o spoločnom systéme dane z finančných transakcií, ktorú pôvodne mali členské štáty implementovať do 1. januára 2014.²⁵⁰ Túto iniciatívu Európska komisia vyvíjala na dosiahnutie troch cieľov.

Prvým cieľom bolo zabrániť fragmentácii jednotného vnútorného trhu a narušeniam hospodárskej súťaže, ktoré by mohli byť spôsobené nekoordinovanou činnosťou členských štátov v oblasti zdaňovania finančných

ňou z finančných transakcií a na to, že sa v súčasnosti uvažuje o možnosti financovania rozpočtu EÚ len prostredníctvom dane z finančných transakcií, na účely tejto vedeckej štúdie bude hodnotená iba táto daň. K problematike dane z finančných aktivít a bankovej dane pozri bližšie CANNAS, G. et al. Financial Activities Taxes, Bank Levies and Systematic Risk. In: *Taxation Papers – Working Paper no. 43*, 2014, pp. 1 – 23; CORTEZ, B., VOGEL, T. A Financial Transaction Tax for Europe? *EC Tax Review*. 2011, vol. 20, no. 1, pp. 16 – 29; NERUDOŤÁ, D. Financial Sector Taxation: Financial Activities Tax or Financial Transaction Tax? *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*. 2011, vol. 59, no. 2, pp. 205 – 212.

²⁴⁷ Ekonom John Maynard Keynes už v roku 1936 vymedzil daň z finančných transakcií ako „spôsob, ako odradiť od určitého druhu špekulácií, ktoré podporili vytvorenie finančnej bubliny na burze, ktorá viedla k tzv. Veľkej depresii“. Pozri bližšie BURMAN, L. et al. *Financial Transaction Taxes: An Overview*. Washington: Tax Policy Center, 2016, p. 2.

²⁴⁸ Vzhľadom na globálny rozmer finančnej krízy sa rokovania o možných spôsoboch zdaňovania viedli na troch medzinárodných platformách – na úrovni skupiny G-20, na úrovni Medzinárodného menového fondu a na úrovni EÚ. Prvé dve organizácie sa zameriavali skôr na hľadanie nástroja, ktorým by bolo možné regulovať finančný sektor a získať späť finančné prostriedky investované do finančného sektora v období finančnej krízy. Avšak EÚ pri rokovaniach zašla ďalej, pričom navrhovala zavedenie dane z finančného sektora ako prostriedku na financovanie rozpočtu EÚ. Pozri bližšie HEMMELGARN, T. et al. Financial Transaction Taxes in the European Union. In: *Taxation Papers – Working Paper no. 62*, 2015, pp. 2 – 6; NERUDOŤÁ, D. Taxing of Financial Sector as Possible Own Resource of EU Budget. *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*. 2013, vol. 61, no. 4, pp. 1051 – 1052.

²⁴⁹ Zmenený a doplnený návrh Európskej komisie – rozhodnutie Rady o systéme vlastných zdrojov Európskej únie. KOM(2011) 739 v konečnom znení.

²⁵⁰ Návrh smernice Rady o spoločnom systéme dane z finančných transakcií, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2008/7/ES. KOM(2011) 594 v konečnom znení.

transakcií. *Druhý cieľ* spočíval v tom, že Európska komisia požadovala, aby finančný sektor spravodlivo a dostatočným spôsobom prispel k financovaniu verejného sektora. *Tretím cieľom* mala byť snaha o elimináciu finančných transakcií, ktoré neprispievajú k efektívnosti finančných trhov alebo k operáciám reálnej ekonomiky, čím by bolo možné vytvoriť regulačné opatrenia zamerané na predchádzanie budúcim finančným krízam.²⁵¹

Vzhľadom na to, že iba 11 členských štátov²⁵² podporilo túto myšlienku, Európska komisia sa rozhodla zaviesť daň z finančných transakcií prostredníctvom tzv. *posilnenej spolupráce*,²⁵³ čo znamená, že ju zavedú len tie členské štáty, ktoré sa rozhodnú zúčastniť takejto spolupráce. Z tohto dôvodu Európska komisia preskúmala požiadavku týchto členských štátov a dospela k záveru, že boli splnené všetky podmienky na posilnenú spoluprácu stanovené zakladajúcimi zmluvami. Týmto sa začal proces posilnenej spolupráce medzi zúčastnenými členskými štátmi, pričom však do dnešného dňa nebola smernica o dani z finančných transakcií prijatá a právna úprava medzi zúčastnenými krajinami harmonizovaná.²⁵⁴ V prípade vlastného zdroja založeného na dani z príjmu právnických osôb nemožno predpokladať, že bude prijatý vlastný zdroj založený na dani z finančných transakcií, ak predtým nebude táto daň harmonizovaná a realizovaná vo všetkých členských štátoch EÚ.²⁵⁵

²⁵¹ Pozri bližšie HEMMELGARN, T. et al. Financial Transaction Taxes in the European Union. In: *Taxation Papers – Working Paper no. 62*, 2015, pp. 6 – 7; SCHULMEISTER, S. A General Financial Transaction Tax: A Short Cut of the Pros, the Cons and a Proposal. In: *WIFO Working Paper no. 344*, 2016, pp. 2 – 16.

²⁵² Belgicko, Estónsko, Francúzsko, Grécko, Nemecko, Portugalsko, Slovenská republika, Slovinsko, Rakúsko, Španielsko a Taliansko.

²⁵³ Hlavné podmienky realizácie posilnenej spolupráce sú ustanovené v Zmluve o Európskej únii a v Zmluve o fungovaní Európskej únie. Pozri bližšie najmä ustanovenia čl. 20 ZEÚ a ustanovenia čl. 326 až čl. 334 ZFEÚ.

²⁵⁴ 14. februára 2013 Európska komisia uverejnila *návrh smernice Rady, ktorou sa vykonáva posilnená spolupráca v oblasti dane z finančných transakcií* – COM(2013) 71 final. V taký istý deň zároveň uverejnila sprievodný dokument k tomuto návrhu o analýze možností politiky v tejto oblasti a jej vplyvov. Pozri *Commission Staff Working Document – Impact Assessment. Accompanying the document Proposal for a Council Directive implementing enhanced cooperation in the area of financial transaction tax: Analysis of policy options and impacts*. SWD(2013) 28 final.

²⁵⁵ Pozri aj DVOŘÁKOVÁ, V., NERUDOVÁ, D. Financial Transaction Tax: Can it be sufficient resource of EU budget when introduced through enhanced cooperation? *Procedia Economics and Finance*. 2014, no. 12, pp. 453 – 461; NESS, R. An Analysis of the Finan-

Daň z finančných transakcií vo všeobecnosti predstavuje daň z obratu finančných transakcií, pričom môže byť implementovaná na úrovni EÚ vo viacerých formách, a to ako:

- *daň z obchodovania s cennými papiermi* (zvyčajne malá daň z obratu, ktorú musí investor zaplatiť z celkovej zaplatenej alebo prijatej sumy v rámci obchodovania so všetkými alebo vybranými typmi cenných papierov v okamihu ich vydania alebo až na sekundárnych trhoch²⁵⁶ a môže byť zdaňovaná pohyblivou daňovou sadzbou alebo *ad valorem* na základe trhovej hodnoty cenného papiera);
- *daň z menových transakcií*²⁵⁷ (tzv. Tobinova daň);²⁵⁸
- *registračná daň alebo daň z kapitálu* (v prípade zvýšenia kapitálu vo forme kapitálového príspevku, resp. ako selektívna daň uložená na vybrané formy podnikania);
- *daň z bankových transakcií* (zdanenie vkladov a výberov z bankových účtov);
- *daň z poistného plnenia* (ukladajú sa s cieľom kompenzovať oslobodenie poistného plnenia od DPH);
- *daň z prevodu pozemku* (daň z hodnoty pozemku, ktorý sa predáva).²⁵⁹

cial Transaction Tax in the Context of the EU Enhanced Cooperation Procedure. *EC Tax Review*. 2015, vol. 24, no. 6, pp. 294 – 308.

²⁵⁶ Pozri aj návrh Európskej komisie na smernicu Európskeho parlamentu a Rady o trhoch s finančnými nástrojmi, ktorou sa zrušuje smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2004/39/ES (prepracované znenie). KOM(2011) 656 v konečnom znení.

²⁵⁷ Daň z menových transakcií ako reprezentantka dane z finančných transakcií bola v minulosti vylúčená ako možný vlastný zdroj určený na financovanie rozpočtu EÚ, ak by sa výhradne zdaňoval iba tento druh finančných transakcií. Uvedené platí z toho dôvodu, že k prevažnej väčšine menových transakcií dochádza na finančnom trhu v Londýne. Z dôvodu geografickej koncentrácie týchto finančných transakcií by napokon došlo k výraznej nespravodlivosti rozdelenia daňovej záťaže na jednotlivé členské štáty. Pozri bližšie PICEK, O., SCHULMEISTER, S., SCHRATZENSTALLER, M. *A General Financial Transaction Tax: Motives, Revenues, Feasibility and Effects*. Wien: WIFO, 2008, p. 56.

²⁵⁸ TOBIN, J. A Proposal for International Monetary Reform. *Eastern Economic Journal*. 1978, vol. 4, no. 3 – 4, pp. 1 – 16.

²⁵⁹ Pozri bližšie NERUDOVÁ, D. Taxing of Financial Sector as Possible Own Resource of EU Budget. *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*. 2013, vol. 61, no. 4, p. 1055.

Európska komisia vo svojom oznámení z roku 2010²⁶⁰ uviedla, že príjmový potenciál a intenzita hospodárskeho vplyvu DFT sa značne líšia vzhľadom na potenciálny predmet zdanenia, na pokrytie (celosvetové, EÚ alebo vnútroštátne) a na rozsah obchodovania v danej oblasti. Je dôležité uviesť, že samotný výnos z tejto dane by ovplyvňovala aj možnosť obchádzania daňovej povinnosti (prispôsobovanie finančných produktov na zvolené daňové sadzby a pod.). Odhadované daňové príjmy za rok 2006 by podľa Európskej komisie predstavovali sumu približne 60 miliárd EUR, a to v prípade zdaňovania transakcií s cennými papiermi a dlhopismi a použitia daňovej sadzby v hodnote 0,1 %.²⁶¹ Táto daň by zároveň mala znížiť príspevok odvodený do rozpočtu EÚ členskými štátmi na základe vlastného zdroja založeného na HND.

Pri zavedení celoeurópskej DFT sa počíta s masívnou právnou úpravou slúžiacou na predchádzanie daňovým únikom, resp. na zabránenie využívania iných finančných nástrojov ako tých, ktoré by boli predmetom zdanenia. Z tohto dôvodu bude potrebné základ dane ustanoviť a definovať v čo najširšom rozsahu (ak ide o produkty, transakcie, typy obchodných a finančných subjektov, viaceré druhy trhov a pod.). Ďalšie dôležité obmedzenie predstavuje zdaňovanie na základe *princípu rezidencie* – transakcia by mala byť zdanená v tom členskom štáte, kde má finančný subjekt zriadené sídlo (ak ide o zdaňovanie, miesto, kde dôjde k transakcii, je irelevantné).²⁶²

Daň z finančných transakcií sa javí ako vhodným kandidátom na vlastný zdroj EÚ, ktorým by sa financoval rozpočet EÚ, a to aj z týchto dôvodov:

²⁶⁰ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov – zdaňovanie finančného sektora. KOM(2010) 549 v konečnom znení.

²⁶¹ Daňové príjmy by sa výrazne líšili v závislosti od predmetu zdanenia a použitej daňovej sadzby. Ak by sa totiž do daňového základu zahrnulo aj zdaňovanie derivátov, podľa niektorých výpočtov by predstavovali daňové príjmy sumu až 150 miliárd EUR ročne. Naopak, v prípade osobitného zdanenia akcií obchodovaných na burze a dlhopisov by v EÚ daňové príjmy predstavovali sumu „iba“ 20 miliárd EUR. Pozri bližšie Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov – Zdaňovanie finančného sektora. KOM(2010) 549 v konečnom znení, s. 4 – 5.

²⁶² Pozri aj SCHÄFER, D. Distributional Effects of Taxing Financial Transactions and the Low Interest Rate Environment. In: *DIW Berlin – Discussion Papers*, 2016, pp. 5 – 7.

1. jeho zavedenie a uplatňovanie by mohlo prispieť k vytvoreniu spravodlivej daňovej súťaže medzi členskými štátmi EÚ. Harmonizáciou základu dane by sa odstránili rozdiely vyplývajúce z rôzneho uplatňovania, resp. neuplatňovania DFT v členských štátoch EÚ a harmonizáciou daňovej sadzby by sa odstránili rozdiely vo výškach daňových sadzieb;
2. DFT má charakter *Pigouovej dane* – jedným z hlavných cieľov zavedenia DFT je zabrániť fragmentácii jednotného vnútorného trhu a narušeniam hospodárskej súťaže;
3. DFT by mohla prispieť k boju proti daňovým únikom a daňovým podvodom.²⁶³

Daň z finančných transakcií sa v rôznych formách vyberá vo viacerých členských štátoch. Vzhľadom na mimoriadnu mobilitu finančného trhu je však pri zavedení dane z finančných transakcií dôležitá koordinácia národných právnych úprav a ich postupná harmonizácia riadená na úrovni EÚ s cieľom eliminovať pokusy o obchádzanie daňovej povinnosti. Na základe uvedeného teda možno uvažovať o vlastnom zdroji založenom na DFT (resp. vlastnej dani EÚ z finančných transakcií) a podrobiť ho hodnoteniu pomocou týchto hodnotiacich kritérií:

1. *Spravodlivosť* – z charakteru tejto dane vyplýva, že požiadavka horizontálnej spravodlivosti by bola pri jej zavedení ako vlastného zdroja EÚ dodržaná. Porovnateľné zdaniteľné osoby (v tomto prípade finančné inštitúcie, pričom kritériom ich podobnosti by bol rozsah ich činností) budú v zásade platiť porovnateľné dane. Čo sa týka vertikálnej spravodlivosti aj v tomto prípade platí, že v prípade vyšších príjmov by platili vyššiu daň – viac zarábajúce skupiny profitujú vo väčšej miere zo služieb poskytovaných finančným sektorom, a preto by tieto skupiny platili vyššie dane.²⁶⁴ Avšak z hľadiska horizontálnej spravodlivosti medzi členskými štátmi a spravodlivosti národného

²⁶³ DOBRANSCHI, M., NERUDOVÁ, D., SOLILOVÁ, V. Sustainability-oriented Future EU Funding: A Financial Transaction Tax. In: *FairTax: Working Paper Series no. 5*, 2016, pp. 9 – 10.

²⁶⁴ Uvedenú výraznú vertikálnu spravodlivosť možno demonštrovať aj na tom, že viac ako 25 % finančných aktív v USA je vo vlastníctve 1 % najbohatšej skupiny obyvateľstva. Pozri bližšie NERUDOVÁ, D. Taxing of Financial Sector as Possible Own Resource of EU Budget. *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*. 2013, vol. 61, no. 4, p. 1055.

príspevku možno konštatovať, že na tomto mieste by sa spravodlivosť pozitívne nerealizovala v celom rozsahu. Je to tak z toho dôvodu, že v niektorých členských štátoch sa sústreďí veľký počet finančných inštitúcií (v porovnaní s inými členskými štátmi) a dochádza v nich k veľkému počtu finančných transakcií. Vzhľadom na uplatňovanie princípu rezidencie by zdaňovanie touto daňou bolo viazané na geografickú polohu finančnej inštitúcie a dochádzalo by tak k určitej miere nespravodlivosti vo vzťahu k týmto členským štátom, ktoré by sa v konečnom dôsledku podieľali na financovaní rozpočtu EÚ vo väčšom rozsahu. Uvedené by však bolo čiastočne korigované tým, že predpokladom sústredenia finančných inštitúcií do určitého členského štátu je aj jeho hospodárska vyspelosť a silná ekonomika (ak nezáváža účelovo nízke dane narušujúce daňovú súťaž).

2. *Efektívnosť* – zavedením DFT a následne vlastného zdroja založeného na DFT by sa mohla podporiť efektívna alokácia zdrojov dvoma spôsobmi. Po prvé tento vlastný zdroj by sa mohol využiť ako politický nástroj v oblastiach, kde by mohli vznikať negatívne externality v súvislosti s realizáciou transakcií na finančnom trhu. Po druhé zavedenie DFT a vlastného zdroja založeného na DFT by viedlo k harmonizácii daňového základu vo všetkých členských štátoch. Týmto by bola zabezpečená dostatočne efektívna alokácia zdrojov. Čo sa týka posúdenia otázky finančnej nákladnosti prevádzky takéhoto systému zdaňovania, možno konštatovať, že jeho prevádzkovanie by bolo značne efektívne a nenákladné. Uvedené platí z toho dôvodu, že väčšina finančných transakcií sa na finančných trhoch realizuje elektronicky a administratívne náklady na zabezpečenie realizácie náležitého fungovania tohto systému (správa, výber, kontrola) by bolo možné zabezpečiť s nízkymi nákladmi pomocou využívania elektronických spôsobov správy tejto dane.²⁶⁵
3. *Dostatočnosť a stabilita* – vzhľadom na skutočnosť, že Európska komisia navrhovala čo najväčšie obmedzenie národného príspevku určeného na základe vlastného zdroja založeného na HND (nie jeho absolútne nahradenie), kľúčovú úlohu by v prípade zavedenia vlastného zdroja založeného na DFT zohrávala jeho dostatočnosť a stabi-

²⁶⁵ NERUDOVÁ, D. Taxing of Financial Sector as Possible Own Resource of EU Budget. *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*. 2013, vol. 61, no. 4, p. 1057.

lita. Európska komisia vo svojom pôvodnom návrhu smernice²⁶⁶ určila, že pri sadzbe dane 0,1 % za obchodovanie s cennými papiermi a 0,01 % za derivátové kontrakty by daňové príjmy v rámci celej EÚ predstavovali sumu približne 57 miliárd EUR ročne (19,4 miliardy EUR pri zdaňovaní obchodovania s cennými papiermi a 37,7 miliardy EUR pri zdaňovaní derivátových kontraktov), pričom vychádzala z dostupných údajov z roku 2010. Nerudová vo svojej štúdii uvádza, že ak by vývoj základu dane z finančných transakcií kopíroval vývoj HND EÚ, v roku 2020 by daňové príjmy z DFT predstavovali sumu 81 miliárd EUR.²⁶⁷ V kontexte uvedeného možno skonštatovať, že vlastný zdroj založený na DFT by vo výraznej miere spĺňal kritérium dostatočnosti. Vzhľadom na postupný vývoj finančných trhov možno predpokladať aj jeho stabilitu najmä v prípade, ak sa finančné inštitúcie dokážu poučiť z vlastnej minulosti (zavedenie DFT by odrádzalo od krátkodobých finančných transakcií, ktoré destabilizovali trh v roku 2008).

4. *Transparentnosť a jednoduchosť* – jednoznačne možno uviesť, že uplatňovaním európskeho systému DFT by sa mimoriadne navýšila jeho transparentnosť a jednoduchosť v porovnaní s prípadným realizovaním 27 rôznych daňových režimov DFT, ktoré by vo výraznej miere viedli k narušovaniu spravodlivej daňovej a hospodárskej súťaže, správneho fungovania jednotného vnútorného trhu a nemožnosti operatívneho zásahu a koordinovaného riadenia v prípade výskytu finančnej krízy, resp. pri jej odvrátení. Jednotné harmonizované daňové prvky by pomohli vytvoriť stabilný, jednoduchý a transparentný daňový rámec v EÚ. Vzhľadom na možnú elektronickú správu tejto dane a nenáročnosť administratívnej štruktúry by bolo možné uviesť DFT do praxe v pomerne krátkom časovom horizonte. DFT by

²⁶⁶ Pozri *Commission Staff Working Document – Impact Assessment. Accompanying the document Proposal for a Council Directive implementing enhanced cooperation in the area of financial transaction tax: Analysis of policy options and impacts*. SWD(2013) 28 final, p. 21.

²⁶⁷ Európska komisia zároveň navrhovala, aby boli dve tretiny týchto daňových príjmov určené na financovanie rozpočtu EÚ (54,2 miliardy EUR). Týmto by členské štáty znížili svoje príspevky určené na základe vlastného zdroja založeného na HND približne o 50 %. Pozri bližšie NERUDOVÁ, D. Taxing of Financial Sector as Possible Own Resource of EU Budget. *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*. 2013, vol. 61, no. 4, p. 1056.

takisto spĺňalo kritérium viditeľnosti, pretože potenciálna zdaniteľná osoba by mala konkrétne informácie o zaplatenej dani a o jej presnej výške, ktorú by odviedla do rozpočtu EÚ.

5. *Demokratická zodpovednosť a rozpočtová disciplína* – rozhodnutím členských štátov o novom systéme vlastných zdrojov by bolo možné dosiahnuť aj posilnenie demokratickej zodpovednosti a rozpočtovej disciplíny. Uvedené vyplýva zo skutočnosti, že odvodená daň do rozpočtu EÚ by členským štátom priamoúmerne znižovala národný príspevok určený z vlastného zdroja založeného na HND (eventuálne pri kompletnej reforme systému vlastných zdrojov iný zostatkový vlastný zdroj). Zavedenie vlastného zdroja založeného na DFT by takisto nemalo vplyv na celkovú výšku rozpočtu EÚ a obmedzili by sa žiadosti o odklad platenia dane, keďže DFT (resp. jej časť) by bola priamo príjmom rozpočtu EÚ.
6. *Zameranie sa na európsku pridanú hodnotu* – vzhľadom na mimoriadne vysokú potenciálnu mobilitu tejto dane sa javí nevyhnutným jej centralizácia a riadenie na čo najvyššej úrovni. V prípade koordinovaného postupu na úrovni EÚ by bolo možné vo veľkej miere zabrániť daňovým únikom a daňovým podvodom pri realizácii finančných transakcií, prispieť k správne fungovaniu jednotného vnútorného trhu, obmedziť narušovanie hospodárskej a daňovej súťaže, no najmä konsolidovať a stabilizovať finančný sektor, ktorým by bolo možné predchádzať finančným krízam v budúcnosti, resp. ich efektívnejšie prekonať.²⁶⁸ Všetky tieto riziká vyplývajú z rozdielného uplatňovania DFT a jeho potenciálnej osobitnej právnej úpravy v každom členskom štáte EÚ.²⁶⁹ Európska pridaná hodnota by sa mohla prejavovať aj vtedy, ak by finančné inštitúcie, ktoré boli počas finančnej krízy masívne podporené, prispievali do verejného systému financovania.
7. *Zásada subsidiarity a fiskálna suverenita členských štátov* – v súčasnosti zakladajúce zmluvy v súlade so zásadou subsidiarity poskytujú

²⁶⁸ Pozri aj DENYS, L. Why a Financial Transaction Tax? *EC Tax Review*. 2012, vol. 21, no. 1, pp. 2 – 4.

²⁶⁹ K 15-tim členským štátom, ktoré uplatňujú rôzne formy dane z finančných transakcií, pozri bližšie NERUDOVI, D. Taxing of Financial Sector as Possible Own Resource of EU Budget. *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*. 2013, vol. 61, no. 4, p. 1056.

možnosť zavedenia takejto dane na základe článku 113 ZFEÚ (jednomyselné prijatie pravidiel Radou na zosúladovanie právnych predpisov týkajúcich sa dane z obratu, spotrebných daní a iných foriem nepriameho zdaňovania, aby sa tým zabezpečilo vytvorenie a fungovanie vnútorného trhu a zabránilo narušovaniu hospodárskej súťaže). Spoločnou koordináciou a harmonizáciou základných daňových prvkov by bolo možné zabrániť neodôvodnenému premiestňovaniu finančných transakcií, trhových účastníkov a účelovému nahradzovaniu finančných nástrojov. Avšak za súčasného znenia zakladajúcich zmlúv by nebolo možné prijať vlastný zdroj založený na DFT v takom znení, aby bolo možné konštatovať, že skutočne ide o vlastný zdroj v pravom zmysle slova. Opätovne by došlo len k akémusi určeniu podielov, ktoré majú jednotlivé členské štáty odvieť do rozpočtu EÚ. Ak by sa situácia zmenila a členské štáty by sa jednomyselne zhodli na zavedení vlastnej dane EÚ z finančných transakcií (pri súbežnom reformovaní zakladajúcich zmlúv), systém DFT EÚ by mohol fungovať podobne, ako sa realizuje v prípade *tradičných vlastných zdrojov*.

8. *Predpokladaná politická prijateľnosť nového zdroja* – vzhľadom na doterajšiu neúspešnosť zavedenia DFT na báze posilnenej spolupráce možno konštatovať, že objektívne nemožno očakávať vysokú politickú prijateľnosť celoeurópskej DFT ako vlastného zdroja rozpočtu EÚ. Uvedené platí aj napriek tomu, že zavedením DFT by získali najmä tie členské štáty, kde ešte DFT netvorí súčasť daňovej sústavy. Vzhľadom na zníženie národného príspevku vypočítaného na základe vlastného zdroja založeného na HND by mali k dispozícii viac daňových príjmov na vnútroštátnej úrovni. Takisto možno predpokladať masívny odpor finančných inštitúcií a javí sa nevyhnutným zohľadniť aj možnosť snáh o prenesenie daňového zaťaženia na klientov týchto finančných inštitúcií (zvýšenie poplatkov za finančné produkty a pod.) pri zavedení celoeurópskej DFT.
9. *Vplyv na životné prostredie* – vlastný zdroj založený na DFT nevykazuje žiadne priame vplyvy na životné prostredie.

Vlastný zdroj založený na DFT (resp. vlastná daň EÚ z finančných transakcií) možno hodnotiť pri posudzovaní vhodnosti nových vlastných zdrojov financovania rozpočtu EÚ pozitívne. Dosahuje vysokú mieru na-

plnenia hodnotiacich kritérií v oblasti spravodlivosti (až na horizontálnu spravodlivosť medzi členskými štátmi a ich národnými príspevkami), efektívnosti, transparentnosti a predpokladanej jednoduchosti. Hodnotením bolo tiež možné dospieť k záveru, že by bol tento vlastný zdroj pri správnom stanovení základných daňových prvkov, jednotnej harmonizácie a cielenej koordinácie aj dostatočný a stabilný. Uspokojivé hodnotenie dosiahol pri posudzovaní demokratickej zodpovednosti a rozpočtovej disciplíny. Týmto vlastným zdrojom by rovnako bolo možné dosahovať politikami EÚ stanovené ciele, avšak nemala by vplyv na životné prostredie ako jednu z najdôležitejších politík EÚ. Vzhľadom na súčasné znenie zakladajúcich zmlúv by však jeho zavedenie nebolo plne efektívne a zásada subsidiarity a miera fiskálnej/daňovej suverenity členských štátov EÚ by brzdila plnú implementáciu európskej DFT, ktorá by len v takomto stave dosahovala uvedené výsledky. Prvotný impulz na jej zavedenie sa teda odvíja od výsledkov rokovaní a skutočnosti, či členské štáty EÚ dosiahnu v tejto problematike konsenzus.

3.2.7 Reformovaný vlastný zdroj založený na DPH

Vlastný zdroj založený na DPH bol predmetom hodnotenia v podkapitole 3.1.2 tejto štúdie. Po jeho vyhodnotení bolo možné dospieť k záveru, že jeho hlavné nedostatky spočívajú v značných administratívnych nákladoch, netransparentnosti, zložitosti realizácie korekčného mechanizmu,²⁷⁰ nepochopiteľnosti a absencie viditeľnosti pre občanov EÚ, jeho nespravodlivosti, nedostatočnej výnosnosti, štatistickom charaktere (vylúčenie európskej pridanej hodnoty) a v pochybnostiach o jeho súlade so zakladajúcimi zmluvami v časti zaoberajúcej sa vlastnými zdrojmi, ak ich ponímame v ich pravom zmysle slova.

²⁷⁰ Vlastný zdroj založený na DPH je vypočítavaný komplexnými štatistickými výpočtami vytvorenými s cieľom minimalizovať odchýlky v dôsledku rozdielnych sadzieb a štruktúr DPH v jednotlivých členských štátoch. Základy DPH sú harmonizované na účely výpočtov výšky vlastných zdrojov. Harmonizovaný základ DPH sa vypočíta vydelením celkových ročných čistých príjmov z DPH vybraných členským štátom priemernou sadzbou uplatniteľnou na kategórie zdaniteľných tovarov a služieb. Tento výpočet nám poskytne prechodný základ DPH, ktorý sa následne upraví pomocou záporných alebo kladných kompenzácií s cieľom získať harmonizovaný základ DPH v súlade so smernicou o DPH. Pozri bližšie European Parliament. *Working document on Own resource based on the value added tax – Committee on Budget*. Brussels: European Parliament, 2012, pp. 2 – 16.

Z tohto dôvodu hľadala najmä Európska komisia²⁷¹ nové spôsoby financovania rozpočtu EÚ pri zachovaní DPH ako podstaty nového vlastného zdroja. V tomto zmysle si Európska komisia stanovila cieľ reformovať súčasný vlastný zdroj založený na DPH tak, aby bol čo najjednoduchší a najtransparentnejší, pričom navrhovala posilnenie jeho prepojenia s politikou EÚ v oblasti DPH a skutočnými daňovými príjmami členských štátov nadobudnutých z titulu ukladania a vyberania DPH. Zároveň vyslovila požiadavku posilnenia spravodlivosti zdaňovania.

Európska komisia vo svojom návrhu²⁷² uviedla možnosť reformy vlastného zdroja založeného na DPH tak, že sa bude v EÚ uplatňovať jednotná sadzba DPH.²⁷³ Nový zdroj založený na DPH by vychádzal z jednoduchého uplatňovania fixnej európskej sadzby vo všetkých členských štátoch, ktorá by sa počítala z čistej hodnoty tovaru a služieb, intraúnijského nadobudnutia tovaru a dovozu tovaru pri uplatnení štandardnej sadzby DPH v každom členskom štáte. Cieľom je dosiahnuť to, aby bol zdroj založený na DPH čo najjednoduchší a najtransparentnejší, aby sa posilnila súvislosť s politikou EÚ v oblasti DPH a aby sa zaistila rovnosť prístupu členských štátov k zdaniteľným osobám, čím by sa zároveň posilnila jeho spravodlivosť a efektívnosť.

Treba zdôrazniť skutočnosť, že skutočný celoeurópsky základ dane (ktorý by tvoril časť vnútroštátneho základu dane) by bol spôsobilý nahradiť komplexný a zložitý vzorec, ktorý sa v súčasnosti využíva na stanovenie teoretického základu dane z pridanej hodnoty v EÚ, na ktorý sa aplikuje korekčný mechanizmus. Európska komisia vo svojej štúdii odhadla, že pri stanovení európskej daňovej sadzby vo výške 1 % uplatňovanej na štan-

²⁷¹ Pozri bližšie podkapitolu 3.1.2, v ktorej sú uvedené všetky podstatné dokumenty Európskej komisie pri hľadaní novej reformy vlastného zdroja založeného na DPH.

²⁷² *Commission Staff Working Paper – Financing the EU Budget: Report on the Operation of the Own Resources System – Accompanying the document Proposal for a Council Decision on the system of own resources of the European Union*. SEC(2011) 876 final.

²⁷³ Skupina na vysokej úrovni pre vlastné zdroje vo svojej štúdii z roku 2016 navrhuje aj ďalší spôsob reformy tohto vlastného zdroja, ktorý by spočíval v zameraní sa na daňovú harmonizáciu DPH a na európsku pridanú hodnotu. Táto reforma by sa realizovala pomocou uplatnenia rovnakej fixnej európskej sadzby na širší harmonizovaný základ DPH. Samotná fixná sadzba by mohla byť nižšia, pretože potenciálny základ DPH by bol širší. Do základu DPH by sa zahrňovali všetky tovary, služby a transakcie nezávisle od národnej sadzby DPH. Pozri bližšie MONTI, M. et al. *Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*. Brussels: European Commission, 2016, pp. 53 – 55.

dardnú národnú sadzbu DPH by predstavovali daňové príjmy rozpočtu EÚ sumu 20,9 až 50,4 miliardy EUR. Uvedený rozsah výnosnosti sa pohybuje v tomto rozmedzí v závislosti od toho, ako široko sa ustanoví základ dane. Hlavnou prekážkou zavedenia tohto systému je však neúplná harmonizácia systémov DPH a z toho vzniknutých rozdielov zdaňovania v jednotlivých členských štátoch, ktoré spočívajú najmä v nedostatočnej štandardizácii daňových sadzieb.²⁷⁴

Po uvedení do problematiky reformovaného vlastného zdroja založeného na DPH možno vykonať jeho hodnotenie pomocou hodnotiacich kritérií:

1. *Spravodlivosť* – súčasným systémom vlastného zdroja založeného na DPH je zabezpečená horizontálna spravodlivosť členských štátov a spravodlivosť výšky ich národného príspevku, a to vzhľadom na uplatňovanie korekčného mechanizmu. Reformovaným vlastným zdrojom by sa táto spravodlivosť odstránila, pričom by sa viazala výhradne na úroveň spotreby spotrebiteľmi (spravodlivosť medzi zdaniteľnými osobami). Horizontálna spravodlivosť sa pri dostatočnom štandardizovaní daňových sadzieb môže dosiahnuť pomerne jednoducho. Reformovaný vlastný zdroj by však nenaplnil požiadavku vertikálnej spravodlivosti, pretože tak, ako je navrhovaný, nezohľadňuje úroveň spotreby v porovnaní s úrovňou príjmov. Z tohto dôvodu by mohla vzniknúť značná miera nespravodlivosti aj pri výške odvedenej dane jednotlivými členskými štátmi EÚ. Výšku odvedenej dane by značne narušovala aj úroveň neodhalených daňových podvodov spôsobujúcich výrazné obmedzenie získaných daňových príjmov, ktorá sa naprieč členskými štátmi výrazne líši.²⁷⁵ Neriešená takisto ostáva otázka regresívnosti DPH, ktorá viac zaťažuje chudobnejšie členské štáty v dôsledku vyššieho pomeru spotreby.

²⁷⁴ LEEN, A. The Return of the Value Added Tax: A New Own Resource to Finance the Budget of the European Union. In: *ATINER's Conference Paper Series POL2013-0496*, 2013, pp. 9 – 10.

²⁷⁵ Výška nevybratej dane z dôvodu daňových podvodov predstavovala v roku 2015 v EÚ sumu 151,5 miliárd EUR (vyššia suma ako celková výška ročného rozpočtu EÚ). Napríklad v Španielsku sa miera daňových podvodov pohybovala v pomere 3,52 % (vo Švédsku dokonca v zápornom pomere – 1,42 %), zatiaľ čo v Slovenskej republike v pomere 29,39 % a v Rumunsku v pomere 37,18 %. Pozri bližšie IHS – Institute for Advanced Studies. *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report – TAXUD/2015/CC/131*. Warsaw: CASE, 2017, pp. 16 – 51.

2. *Efektívnosť* – súčasný vlastný zdroj založený na DPH je značne neefektívny a nehospodárny, pričom uvedené spôsobuje najmä zložitosť a nákladnosť výpočtu harmonizovaného základu dane a aplikácia korekčného mechanizmu. Z tohto dôvodu Európska komisia vo svojom návrhu z roku 2011 prezentovala jednoduchší a menej ťažkopádny systém založený na európskej daňovej sadzbe. Základ dane by sa vyhodnocoval na základe týchto kritérií: *mesačne vyhodnocované príjmy z DPH členských štátov, jednotná celoeurópska priemerná hodnota príjmov z DPH pri štandardnej sadzbe určenej Komisiou uplatňovanej na konečné dodanie tovarov a služieb, štandardná sadzba dane v jednotlivých členských štátoch, vopred určená daňová sadzba nového vlastného zdroja založeného na DPH (1 % až 2 %)*. To by mohlo takisto viesť k efektívnejšej alokácii zdrojov a znížilo by náklady na spravovanie tohto vlastného zdroja.
3. *Dostatočnosť a stabilita* – pokiaľ ide o kritérium dostatočnosti, reformovaný vlastný zdroj založený na DPH by bol lepšou voľbou ako súčasný vlastný zdroj. Ak zohľadníme údaje Európskej komisie z roku 2011 (pričom možno predpokladať ich navýšenie), reformovaný vlastný zdroj by bol spôsobilý pri dostatočnom harmonizovaní základu dane a európskej daňovej sadzbe v hodnote 1 % financovať až tretinu rozpočtu EÚ. Vzhľadom na to, že aj súčasný vlastný zdroj založený na DPH je značne stabilný, nemožno predpokladať iné vlastnosti ani pri reformovanom vlastnom zdroji. Uvedené platí najmä z toho dôvodu, že DPH sa ako všeobecná daň spotrebného charakteru vyznačuje svojou spoľahlivosťou, vysokou mierou predvídateľnosti príjmov a obmedzenou volatilitou.
4. *Transparentnosť a jednoduchosť* – reformovaný vlastný zdroj by bol v každom prípade transparentnejší a jednoduchší ako súčasný vlastný zdroj vypočítavaný zložitými prepočtami a uplatňovaním korekčného mechanizmu. Reformovaný vlastný zdroj by sa určil na základe zrozumiteľnejších pravidiel, ľahko získaných údajov o príjmoch z DPH, ktorými členské štáty disponujú, a obmedzeného korekčného mechanizmu. Bol by jednoduchší a viditeľnejší pre konečného spotrebiteľa, a to najmä v prípade, ak by sa výška zaplatenej dane do rozpočtu EÚ priamo uvádzala na registračnom bločku alebo faktúre. To však môže pôsobiť kontraproduktívne v prípade, že európska daňová sadzba nesplynie s národnou daňovou sadzbou, ale celkovú daňovú

sadzbu navýši. Na druhej strane by sa vzhľadom na zvýšenú viditeľnosť zvýšila politická zodpovednosť inštitúcií EÚ pri rozhodovaní o výdavkoch rozpočtu EÚ.

5. *Demokratická zodpovednosť a rozpočtová disciplína* – po prijatí reformovaného vlastného zdroja by sa demokratická zodpovednosť a rozpočtová disciplína posilnila. V prípade posúdenia demokratickej zodpovednosti možno skonštatovať, že tá by sa pomerne rozložila na vnútroštátne orgány a inštitúcie EÚ z dôvodu dvojzložkovej daňovej sadzby. Vzhľadom na skutočnosť, že určitý podiel z DPH by priamo predstavoval daňový príjem rozpočtu EÚ, nemožno očakávať narušenia rozpočtovej disciplíny.
6. *Zameranie sa na európsku pridanú hodnotu* – aj keď nemožno uvažovať o reformovanom vlastnom zdroji založenom na DPH ako o vlastnej dani, svojím charakterom sa jednoznačne približuje vlastnému zdroju v pravom zmysle slova viac ako súčasný vlastný zdroj založený na DPH (tak, ako je definovaný v zakladajúcich zmluvách). Existuje predpoklad, že by nebol následne vnímaný ako národný príspevok.²⁷⁶ Vývoj spoločného systému DPH v rámci EÚ je značne zložitý, čo narušuje fungovanie jednotného vnútorného trhu a hospodársku a daňovú súťaž medzi hospodárskymi subjektmi v EÚ. Jednotnou harmonizáciou základu dane na celoeurópskej úrovni by bolo možné dospieť k zníženiu možnosti vzniku daňových podvodov, k zlepšeniu a k zefektívneniu správy dane a k zníženiu nákladov na dodržiavanie právnych predpisov.²⁷⁷ Uvedené by v konečnom dôsledku mohlo viesť k navýšeniu daňových príjmov nielen na európskej úrovni, ale aj na národnej úrovni.
7. *Zásada subsidiarity a fiskálna suverenita členských štátov* – súčasný vlastný zdroj založený na DPH je rýdzo štatistickým zložitým výpočtom národného príspevku a členské štáty odvádzajú vypočítaný národný príspevok zo svojich rozpočtov do rozpočtu EÚ. V prípade zavedenia reformovaného vlastného zdroja by pochádzal vlastný zdroj založený na DPH zo skutočných daňových príjmov, vypočí-

²⁷⁶ MONTI, M. et al. *Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*. Brussels: European Commission, 2016, p. 55.

²⁷⁷ LEEN, A. The Return of the Value Added Tax: A New Own Resource to Finance the Budget of the European Union. In: *ATINER's Conference Paper Series POL2013-0496*, 2013, p. 11.

tal by sa jednoduchším spôsobom a vzhľadom na fungujúcu vnútroštátnu správu DPH by nebolo potrebné zavádzať nové administratívne nástroje. Hoci by sa takisto odvádzal z národných rozpočtov až po náležitej kalkulácii, jeho vnímanie ako „národného príspevku“ by sa značne obmedzilo. Tento systém by mohol fungovať na obdobnej báze ako *tradičné vlastné zdroje* (s nevyhnutnými rozdielmi vyplývajúcimi z toho, že by nešlo o vlastný zdroj v pravom zmysle slova – náležitá úprava v zakladajúcich zmluvách, vzdanie sa časti fiskálnej/daňovej suverenity a pod.).

8. *Predpokladaná politická prijateľnosť nového zdroja* – existuje predpoklad, že politická prijateľnosť by mohla byť vzhľadom na dlhodobú existenciu súčasného vlastného zdroja pomerne vysoká. Uvedené hodnotenie však znižuje viacero faktorov. Jednotnou celoeurópskou harmonizáciou daňových prvkov by sa členské štáty vzdali možnosti prispôbovať daňové sadzby meniacim sa ekonomickým podmienkam. Reformovaný vlastný zdroj môže tiež spôsobiť zvýšenie národných daňových sadzieb. Politickú prijateľnosť (ale i prijateľnosť verejnosťou) negatívne ovplyvní aj skutočnosť, že príjmy rozpočtu EÚ založené na reformovanom vlastnom zdroji založenom na DPH nebude možné zväčšiť bez navýšenia daňovej sadzby, resp. bez obsiahlejšej harmonizácie daňových prvkov.²⁷⁸ Nemožno opomenúť ani jednomyselnosť rozhodovania v prípade prijímania rozhodnutia Rady o systéme vlastných zdrojov v kontexte súčasnej politickej situácie. Pri takomto nazeraní na hodnotenie týmto kritériom potom nebude v súčasnosti politická prijateľnosť reformovaného vlastného zdroja založeného na DPH príliš veľká.
9. *Vplyv na životné prostredie* – neexistujú žiadne priame vplyvy na životné prostredie z realizácie reformovaného vlastného zdroja založeného na DPH.

DPH je jedinou daňou v EÚ, ktorá sa uplatňuje v každom členskom štáte EÚ a ktorú upravujú právne predpisy EÚ. Súčasný stav harmonizácie právnej úpravy v oblasti DPH však umožňuje realizovanie masívnych daňových podvodov, a to ako v rámci dodávania tovaru a služieb vo vnútroštátnom rámci, tak aj pri ich cezhraničnom dodávaní. Uvedené podporuje

²⁷⁸ Open Europe. *Ten ways to introduce an EU tax (and why none of them will work)*. London: Open Europe, 2011, p. 9.

myšlienku reformy súčasného vlastného zdroja založeného na DPH, ktorý má s týmito politikami spoločný len jednotný harmonizovaný základ DPH, pomocou ktorého sa s použitím ďalších zložitých faktorov vypočíta národný príspevok. Okrem opísaných nedostatkov však nesleduje ani vyššie ciele stanovené politikami EÚ v oblasti boja proti daňovým podvodom a daňovým únikom a v oblasti podpory fungovania jednotného vnútorného trhu.

Uvedené by sa mohlo zmeniť zavedením reformovaného vlastného zdroja založeného na DPH, ktorým by sa podporil boj proti daňovým podvodom, posilnilo fungovanie jednotného vnútorného trhu a odstraňovalo narušanie hospodárskej a daňovej súťaže medzi členskými štátmi. Aj keby nešlo o *vlastný zdroj rozpočtu EÚ v pravom zmysle slova*, jeho naviazanie na skutočné daňové príjmy, kde určitý podiel by bolo možné priamo identifikovať pri vzniku daňovej povinnosti ako príjem rozpočtu EÚ, odstráni jeho vnímanie ako národného príspevku. Podmienkou zavedenia tohto vlastného zdroja by bola väčšia harmonizácia základných daňových prvkov, ktorou by bolo možné okrem iného podporiť horizontálnu spravodlivosť medzi zdaniteľnými osobami. V časti vertikálnej spravodlivosti a spravodlivosti výšky podielu na financovaní rozpočtu EÚ jednotlivými členskými štátmi by však bol reformovaný vlastný zdroj vo veľkej miere nespravodlivý. K výraznému posilneniu by však došlo pri hodnotení reformovaného vlastného zdroja založeného na DPH v oblasti efektívnosti, dostatočnosti, transparentnosti a jednoduchosti. Z charakteru DPH možno predpokladať aj jeho stabilitu, ktorá je vlastná aj súčasnému vlastnému zdroju založenom na DPH. Vzhľadom na fungujúcu administratívnu štruktúru výberu tejto dane by ani náklady na jeho zavedenie, správu a implementáciu nových právnych predpisov nepredstavovali žiadny problém. Aj keď možno pri hodnotení politickej prijateľnosti zaznamenať niekoľko skutočností, ktoré brzdia rokovania o reformovaní tohto vlastného zdroja, skôr sa v súčasnej politickej situácii členské štáty zhodnú na reforme tohto vlastného zdroja ako na zavedení napr. vlastného zdroja založeného na DFT, resp. environmentálnych vlastných zdrojoch (vlastných daniach). Na rozdiel od týchto potenciálnych vlastných zdrojov by však bolo možné reformovať vlastný zdroj založený na DPH aj za súčasného znenia zakladajúcich zmlúv a miery fiskálnej/daňovej suverenity, ktorú už členské štáty preniesli na inštitúcie EÚ.

3.2.8 Vlastný zdroj založený na razobnom (seigniorage)

Seigniorage (ďalej len „razobné“) možno charakterizovať ako príjem centrálnej banky alebo národných vlád z tvorby peňazí, pričom táto činnosť je ich výsadou.²⁷⁹ Razobné je možné definovať aj ako menový príjem centrálnej banky alebo vlády z tvorby peňazí, pričom tento príjem predstavuje rozdiel medzi nominálnou hodnotou bankoviek a mincí a ich výrobnými nákladmi.²⁸⁰ V rámci eurozóny²⁸¹ je tento príjem vyberaný ECB a následne sa prerozdeľuje medzi národné centrálné banky členských štátov eurozóny podľa kľúča ustanoveného v Štatúte ESCB a ECB.²⁸² Razobné sa stáva súčasťou ziskov centrálnych bánk, ktorých ďalšie používanie je regulované na úrovni členských štátov. Najväčší podiel týchto ziskov sa následne vypláca štátnym pokladniciam po odpočítaní prevádzkových a administratívnych nákladov.²⁸³

V minulosti bolo razobné označované ako vhodný kandidát na nový vlastný zdroj financovania rozpočtu EÚ. Európska komisia ho hodnotila ako možný vlastný zdroj vo svojej štúdii o ďalšom financovaní rozpočtu EÚ.²⁸⁴ V tejto štúdii dospela k záveru, že by nebol vhodným potenciálnym vlastným zdrojom, a to najmä z dôvodu náročnosti vyriešenia možných inštitucionálnych problémov, obmedzenosti výnosnosti tohto vlastného zdroja a pretrvávajúcej neochoty ECB a národných centrálnych bánk zaviesť takýto vlastný zdroj založený na razobnom.

²⁷⁹ REICH, J. Seigniorage – where does it come from and who gets it? An institutional perspective on currency creation. In: *15th FMM Conference, Berlin, October 28th – 29th, 2011*, 2011, p. 2.

²⁸⁰ Pozri aj EL-AGRAA, A. *The European Union Economics and Policies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 188; MONTI, M. et al. *Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*. Brussels: European Commission, 2016, p. 56.

²⁸¹ Eurozónu tvoria tie členské štáty EÚ, ktoré prijali euro za svoju spoločnú menu. Pozri bližšie FRIEDEN, J., WALTER, S. Understanding the Political Economy of the Eurozone Crisis. *Annual Review of Political Science*. 2017, vol. 20, pp. 2 – 17.

²⁸² Pozri bližšie čl. 32 a čl. 33 Protokolu č. 4 ZFEÚ - Štatút Európskeho systému centrálnych bánk a Európskej centrálnej banky.

²⁸³ BEGG, I. et al. *Financing of the European Union Budget*. Study for European Commission, Directorate General for Budget – Final report, 2009, pp. 92 – 93.

²⁸⁴ *Commission Staff Working Paper – Financing the EU Budget: Report on the Operation of the Own Resources System: ANNEX – Accompanying the document Proposal for a Council Decision on the system of own resources of the European Union*. SEC(2011) 876 final, pp. 145 – 146.

Napriek tomu Európska komisia obnovila v roku 2018 iniciatívy o prehodnotení financovania rozpočtu EÚ príjmami získanými z razobného.²⁸⁵ Odôvodnila to skutočnosťou, že menové príjmy ECB z emisie eura priamo súvisia s hospodárskou a menovou úniou. Európska komisia ďalej navrhla, aby sa suma zodpovedajúca podielu na čistých ziskoch vyplývajúcich z podielov národných centrálnych bánk na menových príjmoch eurozóny vyplatených do štátnych pokladníc pridelila do rozpočtu EÚ vo forme národného príspevku. V závere odhadovala, že príjmy z razobného by mohli v závislosti od určenej výšky percentuálnej sadzby dosiahnuť sumu 10,5 miliardy EUR (10 %) až 56 miliárd EUR (50 %).

Leen vo svojej vedeckej práci hodnotil možnosť ustanovenia razobného ako možného vlastného zdroja EÚ, resp. vlastnej dane EÚ.²⁸⁶ V tomto zmysle poukázal na:

A. Pozitíva:

- a) razobné úzko súvisí s jednou z kľúčových politík EÚ, ktorou je spoločná menová únia,
- b) vzhľadom na jednotnú menu v rámci EÚ a jej mobility v eurozóne nemožno jednoznačne určiť kľúč pridelovania príjmov z razobného medzi členské štáty,
- c) príjmy z razobného by predstavovali významnú časť financovania rozpočtu EÚ, pričom odhaduje príjmy z takéhoto zdroja na 4 % až 40 % ročného rozpočtu EÚ. Na druhej strane však jeho volatilita ovplyvní stabilitu tohto vlastného zdroja,
- d) jednou z najväčších výhod razobného oproti ostatným potenciálnym vlastným zdrojom sú nízke náklady na správu tohto príjmu a eliminácia možností podvodov.

B. Negatíva:

- a) v súčasnosti je súčasťou eurozóny iba 19 členských štátov,
- b) narušenie finančnej a fiskálnej autonómie ECB a národných centrálnych bánk,
- c) ohrozenie finančnej nezávislosti národných centrálnych bánk,

²⁸⁵ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade a Rade – Nový, moderný viacročný finančný rámec, ktorý Európskej únii umožní efektívne naplňať priority po roku 2020: Príspevok Európskej komisie k neformálnemu stretnutiu lídrov 23. februára 2018. COM(2018) 98 final, s. 19.

²⁸⁶ Pozri bližšie LEEN, A. Seigniorage: A True European Tax. *EC Tax Review*. 2012, vol. 21, no. 6, pp. 332 – 333.

- d) náročnosť zmien právnych predpisov vzhľadom na rozdielnosť právneho zakotvenia národných centrálnych bánk v jednotlivých členských štátoch,
- e) nevyhnutnosť novelizácie Štatútu ESCB a ECB (súčasť zakladajúcich zmlúv),
- f) nutnosť zavedenia systému výpočtu národného príspevku členských štátov EÚ, ktoré nepatria do eurozóny.

Na základe uvedeného je možné podrobiť razobné hodnoteniu pomocou nastavených hodnotiacich kritérií, prostredníctvom ktorých sa stanoví pravdepodobnosť jeho prijateľnosti, resp. neprijateľnosti:

1. *Spravodlivosť* – spravodlivý podiel odvádzania príjmov z razobného členskými štátmi EÚ možno založiť na kapitálovom kľúči ECB, ktorý by odrážal podiel každej členskej krajiny EÚ na celkovom počte obyvateľov a HDP Európskej únie.²⁸⁷ Tento systém by nemal predstavovať výraznejší problém pre členské štáty eurozóny. Určitá nespravodlivosť by mohla vzniknúť v prípade členských štátov nepatriacich do eurozóny, ktoré využívajú vlastné meny. Z tohto dôvodu by bolo nevyhnutné zaviesť systém výpočtu príspevku, ktorým by prispeli do rozpočtu EÚ. Ak by sme ponímali razobné len v tom zmysle, že sa na jeho financovaní budú podieľať iba členské štáty eurozóny, vo vzťahu k nim by sa vytvorila značná nespravodlivosť, a to najmä v prípade, ak by z týchto príjmov rozpočtu EÚ čerpali členské štáty, ktoré sa nepodieľali na financovaní rozpočtu EÚ prostredníctvom razobného. Uvedené by bolo možné korigovať znížením podielu na financovaní iným vlastným zdrojom EÚ, čo by však negatívne ovplyvnilo jednoduchosť a transparentnosť vlastného zdroja založeného na razobnom, a rozpočtu EÚ ako celku. O neprijateľnosti takéhoto scenára však svedčí aj skutočnosť, že na financovaní rozpočtu EÚ sa musia podieľať všetky členské štáty prostredníctvom každého vlastného zdroja, pričom uvedené je podmienené znením zakladajúcich zmlúv a jednomyselnosťou rozhodovania o systéme vlastných zdrojov rozpočtu EÚ. Z tohto dôvodu skupina na vysokej úrovni pre vlastné

²⁸⁷ MONTI, M. et al. *Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*. Brussels: European Commission, 2016, p. 56.

zdroje v roku 2016 poukázala na možnosť, aby sa razobným financovali osobitné ciele eurozóny a nie rozpočet EÚ.²⁸⁸

2. *Efektívnosť* – zavedenie tohto vlastného zdroja by si pravdepodobne nevyžadovalo žiadne zvýšené náklady, a to najmä pre členské štáty eurozóny. To však v celom rozsahu nemožno tvrdiť o členských štátoch, ktoré do eurozóny nepatria. V ich prípade by bolo nutné zaviesť zložitý spôsob výpočtu ich podielu na financovaní týmto vlastným zdrojom, čo by spôsobovalo zložitnosť vlastného zdroja založeného na razobnom.
3. *Dostatočnosť a stabilita* – vzhľadom na predpokladanú výnosnosť tohto vlastného zdroja ho možno označiť za relatívne dostatočný. Táto relativita spočíva v jeho volatilitate, ktorá je hlavným dôvodom jeho značnej nestability. Nemožno opomenúť ani skutočnosť, že určitú časť príjmov by si členské štáty pravdepodobne ponechali z dôvodu pokrytia administratívnych nákladov.
4. *Transparentnosť a jednoduchosť* – transparentnosť a jednoduchosť tohto vlastného zdroja možno posúdiť v užšom a širšom zmysle. V prípade užšieho nazerania na predmetnú problematiku by financovanie členskými štátmi eurozóny bolo výrazne jednoduché a transparentné, pretože už aj v súčasnosti je výnos z razobného vyberaný centrálné na úrovni ECB. Na uvedené však nemožno nazerať takýmto spôsobom. Totiž v prípade zavedenia vlastného zdroja založeného na razobnom by ten financovali všetky členské štáty EÚ. Z tohto dôvodu by si zavádzanie systému výpočtu príspevku pre členské štáty EÚ nepatriace do eurozóny vyžiadalo svoju cenu v podobe vyššej zložitosti a netransparentnosti systému financovania.
5. *Demokratická zodpovednosť a rozpočtová disciplína* – hodnotenie vlastného zdroja založeného na razobnom pomocou tohto kritéria sa diametrálne odlišuje od hodnotenia ostatných súčasných aj potenciálnych vlastných zdrojov. Je to tak z toho dôvodu, že celý Európsky systém centrálnych bánk je koncipovaný takým spôsobom, aby bola zaručená nezávislosť ECB od politického vplyvu. Vyznačuje sa teda apolitickosťou. To má výrazný pozitívny vplyv na rozpočtovú disciplínu.

²⁸⁸ MONTI, M. et al. *Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*. Brussels: European Commission, 2016, p. 56.

línu, pretože výška razobného nie je závislá od rozpočtových rozhodnutí členských štátov EÚ.²⁸⁹

6. *Zameranie sa na európsku pridanú hodnotu* – vlastný zdroj založený na razobnom jasne spĺňa hodnotenie týmto kritériom vo vzťahu k členským štátom eurozóny. Prejavuje sa to jeho zameraním a prepojením s menovou úniou, ktorá je jednou z najdôležitejších politík EÚ a vzhľadom na malú možnosť vzniku podvodov aj v oblasti boja proti podvodom. Vo vzťahu k členom eurozóny by rovnako bolo možné hovoriť o naplnení charakteristiky *vlastného zdroja v pravom zmysle slova*. V prípade nečlenských štátov eurozóny možno badať absenciu takéhoto prepojenia.
7. *Zásada subsidiarity a fiskálna suverenita členských štátov* – v roku 1992 sa členské štáty zavedením Európskej menovej únie vzdali svojej fiskálnej/daňovej suverenity v oblasti menovej politiky. Preto všetky členské štáty, ktoré patria do eurozóny, vykonávajú svoju menovú politiku spoločne. Aplikovaním zásady subsidiarity takisto možno dospieť k záveru, že zisky z národných centrálnych bánk na razobnom by mali byť zdieľané na úrovni EÚ. Táto úvaha je však značne narušená pri zohľadnení členských štátov, ktoré nepatria do eurozóny, nevykonávajú menovú politiku spoločne a nevzdali sa fiskálnej/daňovej suverenity. To vytvára pomerne bezvýhodiskovú situáciu. Preto by bolo vhodné zvážiť iné možnosti využitia príjmov z razobného ako na financovanie rozpočtu EÚ.
8. *Predpokladaná politická prijateľnosť nového zdroja* – politická prijateľnosť je značne nízka, a to aj napriek viacerým výhodám tohto potenciálneho vlastného zdroja (s prihliadnutím na jeho uplatňovanie členskými štátmi eurozóny). Politickú neprijateľnosť tohto vlastného zdroja zakladajú najmä tieto skutočnosti: dve skupiny realizácie menovej politiky v EÚ (eurozóna a osobitná realizácia každým členským štátom, ktorý do eurozóny nepatrí), zmena zakladajúcich zmlúv (Protokol č. 4 tvorí súčasť ZFEÚ), neochota členských štátov vzdať sa príjmov nadobudnutých z razobného a predpokladaný odpor národných centrálnych bánk.
9. *Vplyv na životné prostredie* – v tomto prípade nemožno posúdiť žiadne vplyvy na životné prostredie.

²⁸⁹ Ibidem.

Vlastný zdroj založený na razobnom by bol v prípade členstva všetkých krajín EÚ v eurozóne spravodlivý, efektívny, transparentný, jednoduchý, oplývajúci európskou pridanou hodnotou a v súlade so zásadou subsidiarity a obmedzením fiskálnej/daňovej suverenity členských štátov. Z pohľadu jeho dostatočnosti by mohol financovať podľa predbežných prepočtov okolo jednej tretiny rozpočtu EÚ, avšak vzhľadom na riziko jeho nestability toto tvrdenie nemožno vysloviť bez pochybností. Určitá miera účelovosti rozpočtových rozhodnutí členských štátov by sa obmedzila na minimum, a to vzhľadom na apolitickosť Európskeho systému centrálnych bánk. Vzhľadom na účasť členských štátov EÚ v eurozóne však možno konštatovať, že financovať rozpočet EÚ prostredníctvom vlastného zdroja musia všetky členské štáty EÚ. Z tohto dôvodu nie je možné vytvoriť vlastný zdroj rozpočtu EÚ, na ktorého financovaní by sa podieľala len určitá skupina členských štátov. Uvedené preto spôsobuje v súčasnosti aj politickú neprijateľnosť vlastného zdroja rozpočtu EÚ založeného na razobnom. Z tohto dôvodu preto možno zamerať pozornosť na alternatívne využitie príjmov z razobného v rámci eurozóny.

3.2.9 Vlastný zdroj založený na príjmoch z pokút uložených Súdnym dvorom EÚ

Constanze a Röhlig sa vo svojej štúdií z roku 2016 venovali posúdeniu možnosti zavedenia vlastného zdroja založeného na príjmoch z pokút uložených Súdnym dvorom EÚ.²⁹⁰ V prvom rade je potrebné zdôrazniť, že uložené a vybraté pokuty tvoria rozpočet EÚ. Po zohľadnení štruktúry príjmovej stránky rozpočtu EÚ však možno konštatovať, že sa nepovažujú za vlastné zdroje financovania rozpočtu EÚ. Príjmy z pokút tvoria tzv. *ostatné príjmy*.

Pokuty ukladané inštitúciami EÚ v kontexte príjmov rozpočtu EÚ tvoria najmä:

- pokuty ukladané Európskou komisiou podnikom alebo združeniam podnikov podľa čl. 23 a nasl. nariadenia Rady (ES) č. 1/2003 zo 16. de-

²⁹⁰ Táto podkapitola je spracovaná v súlade s touto štúdiou doplnená o vlastné poznatky, pričom posúdenie možnosti prijatia tohto vlastného zdroja bude podrobené vlastnému hodnoteniu. Pozri bližšie CONSTANZE, A., RÖHLIG, K. *Green Taxes as a Means of Financing the EU Budget: Policy Options*. Brussels: European Parliament, 2016, pp. 51 – 54.

cembra 2002 o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch 81 a 82 Zmluvy (ktorým po premenovaní Zmluvy o európskom spoločenstve aktuálne zodpovedajú článkom 101 a 102 Zmluvy o fungovaní EÚ) a pokuty ukladané Súdnym dvorom EÚ členským štátom za nedodržiavanie právnych predpisov EÚ a ich oneskorené vykonávanie.²⁹¹ Európska komisia môže uložiť podnikom alebo združeniam podnikov pokuty okrem iného za úmyselné alebo neďbanlivostné porušenie pravidiel hospodárskej súťaže. Týmto spôsobom má Európska komisia právomoc postihnúť rôzne praktiky porušujúce pravidlá hospodárskej súťaže vymedzené v článkoch 102 a 103 Zmluvy o fungovaní EÚ, a to najmä dohody obmedzujúce súťaž na vnútornom trhu a zneužívanie dominantného postavenia na vnútornom trhu. V uvedenom prípade pokuta uložená podniku alebo združeniu podnikov nesmie presiahnuť 10 % jeho celkového obratu za predchádzajúci obchodný rok a ak sa porušenie združenia podnikov vzťahuje na jeho členov, pokuta nepresiahne 10 % sumy celkového obratu každého člena pôsobiaceho na trhu dotknutom porušením združenia.²⁹² Európska komisia v záujme transparentnosti pri ukladaní pokút poskytuje tiež aj usmernenia k metóde stanovenia výšky pokút.²⁹³

Ak ide o pokuty ukladané Súdnym dvorom EÚ, tieto sú ukladané členským štátom v nadväznosti na výsledok konania o nesplnenie povinnosti členským štátom vyplývajúcej zo zmlúv iniciovanom Európskou komisiou postupom podľa článku 250 Zmluvy o fungovaní EÚ alebo iným členským štátom postupom podľa článku 259 Zmluvy o fungovaní EÚ za zachovania predpokladaného procesného postupu. Ak členský štát neprijme opatrenia, ktorými vyhovie rozsudku Súdneho dvora EÚ, Európska komisia má oprávnenie predložiť vec Súdnemu dvoru EÚ a súčasne navrhne výšku pokuty tak, aby jej výška bola primeraná. V oboch prípadoch sa pri určovaní výšky pokuty zohľadňuje aj trvanie protiprávnosti konania členských štátov a závažnosť takéhoto (ne)konania.

²⁹¹ Uvedené je ustanovené v čl. 258 a nasl. ZFEÚ.

²⁹² Čl. 23 ods. 2 nariadenia Rady (ES) č. 1/2003 zo 16. decembra 2002 o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v čl. 81 a 82 Zmluvy.

²⁹³ Pozri bližšie usmernenia k metóde stanovenia pokút uložených podľa čl. 23 ods. 2 písm. a) nariadenia č. 1/2003 (2006/C 210/02).

Výška pokút členských štátov však predstavuje veľmi malé percento celkovej sumy vybratých pokút – napríklad v roku 2014 to bolo 1,18 % rozpočtu EÚ, čo predstavovalo 49,4 milióna EUR.²⁹⁴ Príjem z pokút predstavoval v roku 2015 približne 1 % rozpočtu EÚ, keď boli tieto príjmy rozpočtované vo výške 1,4 miliardy EUR.²⁹⁵ Celkový príjem z pokút predstavoval v roku 2016 sumu 2,96 miliardy EUR, čo tvorilo približne 2 % rozpočtu EÚ v uvedenom roku.²⁹⁶ V roku 2017 dosiahli príjmy z pokút 3,3 miliardy EUR, čo v danom rozpočtovom roku tvorilo približne 2,4 % rozpočtu EÚ.²⁹⁷ Výnosy z pokút v roku 2018 dosahovali 1,1 miliardy EUR, čo predstavovalo približne 0,8 % rozpočtu EÚ v danom roku.²⁹⁸ V roku 2021 dosiahli príjmy z pokút výšku 1,6 miliardy EUR (0,7 % rozpočtu EÚ).²⁹⁹ Príjmy z pokút pritom nesmú byť rozpočtované až do času, pokiaľ rozhodnutie o ich uložení ešte môže byť v rámci prieskumu zrušené, t. j. do toho času ide o príjmy nerozpočtované. V prípade podania odvolania voči rozhodnutiu o uložení pokuty za porušenie pravidiel hospodárskej súťaže však musí byť zaplatenie pokuty zabezpečené predbežnou platbou alebo bankovou zárukou. Následne po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia sú pokuty buď rozpočtované v prospech rozpočtu EÚ, alebo sú vrátené subjektu, ktorému boli uložené a ktorý realizoval predbežnú úhradu pokuty.³⁰⁰

²⁹⁴ Pokuty zaplatené členským štátom EÚ patriacim do eurozóny predstavujú príjem európskeho subjektu *Európsky nástroj finančnej stability* (inak aj Euroval). Pokuty uhradené nečlenskými štátmi eurozóny tvoria príjem rozpočtu EÚ v časti *ostatné príjmy*. Pozri aj European Commission: *EU budget 2016 – Financial report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017, pp. 32 – 33.

²⁹⁵ European Commission: *EU Budget 2015 – Financial report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016, p. 28.

²⁹⁶ European Commission: *EU Budget 2016 – Financial report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017, p. 32.

²⁹⁷ European Commission: *EU Budget 2017 – Financial report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018, p. 31.

²⁹⁸ European Commission: *EU Budget 2018 – Financial report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019, p. 37.

²⁹⁹ European Court of Auditors: *Opinion 02/2022 (pursuant to Article 322(1), TFEU) EN concerning the Commission's proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 on the financial rules applicable to the general budget of the Union [2022/0125(COD)]*, p. 4.

³⁰⁰ Pozri tiež čl. 107 a čl. 108 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2018/1046 z 18. júla 2018 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, o zmene nariadení (EÚ) č. 1296/2013, (EÚ) č. 1301/2013, (EÚ) č. 1303/2013, (EÚ) č. 1304/2013, (EÚ) č. 1309/2013, (EÚ) č. 1316/2013, (EÚ) č. 223/2014,

Ako bolo uvedené, pokuty aj dnes tvoria súčasť rozpočtu EÚ, pričom z hľadiska štruktúry príjmovej stránky rozpočtu EÚ patria do skupiny iných príjmov, a teda sa *de lege lata* nepovažujú za vlastné zdroje financovania rozpočtu EÚ. Ako aj ostatné zložky iných príjmov rozpočtu EÚ, aj pre príjmy z pokút platí, že sa zohľadňujú pri znížení podielu národných príspevkov členských štátov EÚ určených na základe vlastného zdroja založeného na HND.³⁰¹ Z tohto dôvodu sa nemôžu využívať na plnenie politik EÚ, aj keď medzi podstatou týchto pokút a politikami EÚ existuje prepojenie.

Pri príjmoch z pokút sa však v porovnaní s ostatnými zložkami iných príjmov vytvára nasledujúci stav. Uložením pokuty je sankcionované určité protiprávne konanie subjektu (členského štátu alebo podniku usadeného v tomto členskom štáte), ktorému z titulu uloženia pokuty vzniká platobná povinnosť s rozpočtovým určením v prospech rozpočtu EÚ, čo predstavuje zvýšenie celkovej odvodovej povinnosti členského štátu v prospech tohto rozpočtu. Následne sa však uloženie a zaplatenie pokuty zohľadní pri výpočte podielu národného príspevku členského štátu založeného na hrubom národnom dôchodku, čo na druhej strane predstavuje zníženie celkovej odvodovej povinnosti členského štátu v prospech rozpočtu EÚ. Z uvedeného vyplýva, že časť uhradených pokút sa vráti späť do členských štátov prostredníctvom zníženia ich národného príspevku. Uvedené vytvára zvláštny a nekonzistentný stav – podniky a členské štáty svojím konaním na jednej strane porušujú právo EÚ a na druhej strane sa tieto finančné prostriedky inou formou vrátia späť do členských štátov EÚ. Inštitúcie EÚ teda nemôžu využiť tieto prostriedky na zabezpečenie správneho fungovania jednotného vnútorného trhu a minimalizovanie narušenia hospodárskej súťaže.

Zavedenie príjmov z pokút ukladaných inštitúciami EÚ v rovine vlastného zdroja rozpočtu EÚ má v prvom rade potenciál vyriešiť uvedený nekonzistentný stav týkajúci sa znižovania podielu národného príspevku

(EÚ) č. 283/2014 a rozhodnutia č. 541/2014/EÚ a o zrušení nariadenia (EÚ, Euratom) č. 966/2012.

³⁰¹ Podľa čl. 2 ods. 1 písm. d) rozhodnutia Rady (EÚ, Euratom) 2020/2053 zo 14. decembra 2020 o systéme vlastných zdrojov Európskej únie a o zrušení rozhodnutia 2014/335/EÚ Euratom platí, že jednotná sadzba výberu na súčet hrubých národných dôchodkov všetkých členských štátov sa má určiť v súlade s rozpočtovým postupom, pričom sa zohľadní celková výška všetkých iných príjmov.

členských štátov založenom na hrubom národnom dôchodku.³⁰² Uvedenú situáciu okrem kvalifikovania tohto príjmu ako vlastného zdroja *de lege ferenda* bolo možné riešiť aj pomocou osobitného rozpočtového účelového určenia týchto pokút na splnenie špecifických cieľov súvisiacich s politikami EÚ.³⁰³ V súlade s aplikáciou druhého spôsobu reformy súčasného systému by sa mohol zriadiť osobitný fond EÚ, prostredníctvom ktorého by sa tieto politiky EÚ realizovali. Okrem uvedeného na túto situáciu reagoval aj Európsky parlament v roku 2015 tak, že navrhoval, aby sa príjmy z týchto pokút rozpočtovali ako dodatočné príjmy rozpočtu EÚ a aby sa nevyužívali na znižovanie národného príspevku členských štátov z vlastného zdroja založeného na hrubom národnom dôchodku.³⁰⁴

V záujme posúdenia možnosti zavedenia vlastného zdroja založeného na príjmoch z pokút možno tento potenciálny vlastný zdroj zhodnotiť pomocou hodnotiacich kritérií s prihliadnutím na charakter a spôsob vzniku týchto príjmov:

1. *Spravodlivosť* – v tomto prípade možno potenciálny vlastný zdroj založený na príjmoch z pokút hodnotiť pomocou všeobecnej spravodlivosti. Nastoluje sa otázka, čo možno viac ponímať ako spravodlivosť, ak nie to, že členské štáty porušujúce právo EÚ najmä svojou nečinnosťou alebo podniky narušujúce pri realizácii svojej podnikateľskej činnosti správne fungovanie jednotného vnútorného trhu, budú za svoje protiprávne (ne)konanie sankcionované uložením pokuty. Podstata sankčného procesu, samozrejme, za zachovania stanoveného procesného postupu a zásad ukladania pokút, sama osebe prispieva k celkovej spravodlivosti v rámci EÚ, a to ako na úrovni horizontálnej, tak aj vertikálnej úrovni. Dokonca by sa zavedením

³⁰² V takom prípade by bola vyžadovaná zmena systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ, a teda jednomyselné prijatie rozhodnutia Rady o tomto systéme a ratifikácia tohto rozhodnutia národnými parlamentmi.

³⁰³ Vzhľadom na platnosť *rozpočtovej zásady univerzálnosti (všeobecnosti)* platí, že príjmy rozpočtu nie sú účelovo viazané na vopred ustanovené výdavky s výnimkou niektorých špecifických výdavkových položiek, pri ktorých sa ustanovilo ich účelové určenie (*niektoré výskumné programy, príjmy z nadácií, dotácií, darov a pod.*). K rozpočtovým zásadám pozri bližšie BABČÁK, V. a kol. *Finančné právo na Slovensku a v Európskej únii*. Bratislava: Eurokódex, 2012, s. 620.

³⁰⁴ Pozri bližšie European Parliament. Draft report on the preparation of the post – electoral revision of the MFF 2014 – 2020: Parliament's input ahead of the Commission's proposal. Committee on Budgets. 2015/2353(INI), p. 11.

tohto vlastného zdroja odstránila aj spomínaná nekonzistentnosť v podobe navrátenia finančných prostriedkov z titulu zníženia národného príspevku z vlastného zdroja založeného na hrubom národnom dôchodku tým členským štátom, ktoré porušili právne predpisy EÚ a v širšom význame členským štátom, v ktorých podnik narušil hospodársku súťaž s dosahom na vnútorný trh. Aj o uvedenom nekonzistentnom stave možno uvažovať, či ho možno ponímať za spravodlivý. Súčasný stav označený ako nekonzistentný však pomerne jednoznačne neprispieva k spravodlivosti systému práva EÚ a relevantnosti sankčného mechanizmu.

2. *Efektívnosť* – ukladaním pokút dochádza v prvom rade k sankcionovaniu protispoločenského konania spočívajúceho v obmedzovaní správneho fungovania jednotného vnútorného trhu a v narušení hospodárskej súťaže. Následne rozpočtovaním prostriedkov z týchto pokút ako vlastného zdroja rozpočtu EÚ by dochádzalo k efektívnej alokácii zdrojov nadobudnutých z uložených a vybratých pokút. Ukladanie pokút realizujú inštitúcie EÚ už desaťročia, a teda už aj v súčasnosti je zabezpečený súlad s predpismi EÚ. S ohľadom na účel ukladania pokút možno konštatovať, že ich ukladaním v spojení s následnou alokáciou týchto príjmov by bol tento vlastný zdroj značne efektívny. Pritom posúdenie efektívnosti tohto potenciálneho vlastného zdroja podľa názoru autorov súvisí so zamedzením použitia týchto prostriedkov na znižovanie podielu národných príspevkov členských štátov založených na hrubom národnom dôchodku.
3. *Dostatočnosť a stabilita* – v tomto bode možno objektívne skonštatovať, že v porovnaní so súčasnými, ale aj ďalšími potenciálnymi vlastnými zdrojmi by bol vlastný zdroj založený na príjmoch z pokút značne nedostatočný. Zároveň možno tento vlastný zdroj hodnotiť aj ako vysoko nestabilný, pretože výška príjmov z takéhoto vlastného zdroja by závisela od počtu protispoločenských konaní štátov a podnikov, ktoré postihujú pokuty,³⁰⁵ a od ich odhalenia, ako aj od

³⁰⁵ Zo štatistik o karteloch v EÚ vypracovaných Európskou komisiou vyplýva, že výška uložených právoplatných pokút z narušenia hospodárskej súťaže podnikmi a ich konaním v rozpore s čl. 101 a nasl. ZFEÚ bola od roku 1990 do roku 2017 každý rok značne odlišná. Od roku 1990 do roku 1994 predstavovali celkové príjmy z pokút sumu 344 miliónov EUR, od roku 1995 do roku 1999 sumu 271 miliónov EUR, od roku 2000 do roku 2004 sumu 3,157 miliardy EUR, od roku 2005 do roku 2009 sumu 7,863 miliardy EUR,

trvania a závažnosti tohto konania. Zároveň určitý stupeň nestability môže vykazovať aj dĺžka prípadného konania o prieskume rozhodnutí o uložení pokút, a to v nadväznosti na to, že rozpočtované môžu byť až príjmy plynúce z pokút, ktoré sa považujú za konečné.

4. *Transparentnosť a jednoduchosť* – možno dospieť k záveru, že vlastný zdroj založený na príjmoch z pokút by bol transparentný, a to s prihliadnutím na stanovenie pravidiel ukladania pokút a rozhodovania o výške uloženej pokuty. Zároveň by bolo možné tento vlastný zdroj zaviesť, ako aj uplatňovať okamžite bez potreby zložitej implementácie jednotlivými štátmi. Okrem uvedeného by bol jednoduchý, resp. ľahko zrozumiteľný aj pre obyvateľov jednotlivých členských štátov. Zároveň by zavedenie tohto vlastného zdroja mohlo posilniť aj pozitívne vnímanie EÚ očami verejnosti, a to opätovne v spojení so spravodlivosťou jeho zavedenia.
5. *Demokratická zodpovednosť a rozpočtová disciplína* – vzhľadom na znenie primárneho práva majú inštitúcie EÚ právomoc tieto pokuty ukladať. V tomto bode by preto tento vlastný zdroj nevyvolával žiadne otázky. Naopak, zavedením tohto príjmu ako vlastného zdroja by sa mohla posilniť demokratická zodpovednosť členských štátov a podnikov vo vzťahu k dodržiavaniu právnych predpisov EÚ, za ktorých nedodržiavanie môžu byť sankcionované a zároveň aj ich rozpočtová disciplína vo vzťahu k príjmom vymedzeným ako vlastné zdroje.
6. *Zameranie sa na európsku pridanú hodnotu* – tento vlastný zdroj by mal priame prepojenie na realizáciu politík EÚ v oblasti zabezpečovania správneho fungovania jednotného vnútorného trhu a minimalizácie miery narušenia hospodárskej súťaže. Možno polemizovať o tom, či by činnosť v týchto oblastiach mohli inštitúcie EÚ vzhľadom na výšku príjmov z tohto vlastného zdroja efektívne realizovať. Napriek tomu je však nepopierateľným faktom, že tento vlastný zdroj by mal vysokú európsku pridanú hodnotu. Z hľadiska charakteristiky vlastných zdrojov rozpočtu EÚ je totiž zásadným aspektom príjmov z pokút ukladaných inštitúciami EÚ, že tieto príjmy plynú v prospech rozpočtu EÚ bez potreby rozhodnutia príslušných ná-

od roku 2010 do roku 2014 sumu 7,599 miliardy EUR a od roku 2015 do roku 2017 sumu 6,023 miliárd EUR. Pozri bližšie European Commission. *Cartel Statistics*. Brussels: European Commission, 2018, p. 2.

rodných orgánov o ich úhrade, ale na základe rozhodnutia inštitúcie EÚ o uložení pokuty. Tento vlastný zdroj by tak bolo možné vo veľkej miere považovať za *vlastný zdroj rozpočtu EÚ v pravom zmysle slova*, pretože by nemal charakter len národného príspevku členských štátov z ich rozpočtov.

7. *Zásada subsidiarity a fiskálna suverenita členských štátov* – ako už bolo uvedené, systém ukladania pokút sa priamo na základe primárneho práva realizuje už dlhú dobu. Z tohto dôvodu by sa nevyžadovala žiadna zmena zakladajúcich zmlúv a ani ďalšie obmedzovanie fiskálnej/daňovej suverenity členských štátov. Jedinou podmienkou by v podstate bola jeho formálna transformácia dosiahnutá jedno-
myselným prijatím rozhodnutia Rady o systéme vlastných zdrojov rozpočtu EÚ potvrdeného národnými parlamentmi. Činnosť inštitúcií EÚ, ktorou by sa zabezpečovalo realizovanie uvedených politík EÚ, by bola v súlade so zásadou subsidiarity.
8. *Predpokladaná politická prijateľnosť nového zdroja* – aj keď by sa na prvý pohľad javilo prijatie takéhoto vlastného zdroja ako bezproblémové, nie je to tak. Možno očakávať politický odpor³⁰⁶ voči prijatiu a uplatňovaniu tohto vlastného zdroja tými členskými štátmi, ktoré profitujú zo súčasného stavu prerozdelenia pokút a znižovania národného príspevku z vlastného zdroja založeného na HND.
9. *Vplyv na životné prostredie* – vlastný zdroj založený na príjmoch z pokút uložených inštitúciami EÚ nemá žiadne priame vplyvy na životné prostredie.

Nemožno poprieť, že koncept vlastného zdroja založeného na príjmoch z pokút uložených inštitúciami EÚ vykazuje potenciál k tomu, aby bol zaujímavým riešením súčasného stavu rozpočtovania týchto príjmov. Takýto vlastný zdroj by sa vyznačoval svojou spravodlivosťou, efektívnosťou, jednoduchosťou a transparentnosťou. Zároveň by sa neovplyvnila demokratická zodpovednosť a fiskálna subsidiarita členských štátov v porovnaní so súčasným stavom. Jeho vysoká európska pridaná hodnota a skutočnosť, že by bol vlastným zdrojom v súlade so znením a účelom zakladajúcich

³⁰⁶ K politickým determinantom a vplyvom na reformu rozpočtu EÚ pozri bližšie aj POPOVIČ, A. Vlastné zdroje rozpočtu EÚ a ich reforma. In: COFOLA 2022: Sborník příspěvků mladých právníků, doktorandů a právních vědců: část 3. 2022, Brno: Masarykova univerzita, s. 128 – 138.

zmlúv v časti, ktorá sa týka zabezpečenia financovania rozpočtu EÚ vlastnými zdrojmi, len zvyšujú mieru jeho akceptovateľnosti. V kontexte ostatných vlastných zdrojov by však jeho značne podstatným nedostatkom bola jeho výrazná nedostatočnosť a vysoká miera nestability. Zároveň by jeho prijatie pravdepodobne blokovali tie členské štáty, ktoré ťažia zo súčasného systému prerozdeľovania pokút, ktorým sa sankcionovaným členským štátom vracia späť určitá časť zaplatenej pokuty prostredníctvom zníženia národného príspevku.³⁰⁷

³⁰⁷ POPOVIČ, A., SIMIČ BALLOVÁ, S. Možnosti zavedenia vlastného zdroja rozpočtu EÚ založeného na príjmoch z pokút. *Acta Iuridica Olomucensia*. 2023, roč. 18, č. 2, s. 53 – 62.

4. KAPITOLA

PREHLAD HODNOTENIA VLASTNÝCH ZDROJOV EÚ V KONTEXTE VYBRANÝCH SCENÁROV SMEROVANIA STANOVENÝCH BIELOU KNIHOU O BUDÚCNOSTI EURÓPY

Systém vlastných zdrojov rozpočtu EÚ a jeho štruktúra úzko súvisí s cieľmi EÚ, so spoločnými prioritami a s mierou presadzovania národných záujmov členských štátov pri rokovaniach o ďalšom smerovaní EÚ. V konečnom dôsledku práve tieto premenné skutočnosti (politické faktory) podmieňujú stav a štruktúru financovania rozpočtu EÚ, ktorým sa následne plnia ciele stanovené politikami EÚ.

Pri hodnotení súčasných a potenciálnych vlastných zdrojov je v prvom rade nevyhnutné zohľadniť súčasný právny stav a aktuálnu politickú situáciu. Tieto faktory totiž ovplyvňujú aj hodnotenie kritériami, ako je spravodlivosť, efektívnosť, jeho transparentnosť a jednoduchosť, demokratická zodpovednosť, rozpočtová disciplína a vo veľkej miere aj uplatňovanie zásady subsidiarity a politická prijateľnosť vlastných zdrojov. Bude nutné hodnotiť tieto vlastné zdroje každým kritériom, v ktorom dosahujú výsledky, s výnimkou scenára súčasného stavu, kde nebude možné vzhľadom na absenciu vôle členských štátov zohľadniť kritérium vplyvu na životné prostredie.

Po takomto zhodnotení sa bude možné zamerať na ich hodnotenie v kontexte *vybraných scenárov smerovania EÚ* stanovených Bielou knihou o budúcnosti Európy. Výsledky hodnotení potenciálnych vlastných zdrojov by boli pri aplikácii druhého scenára (robiť spoločne menej) nižšie s minimálnou možnosťou realizácie reformy systému vlastných zdrojov, a teda nebude nutné vychádzať na účely tejto štúdie z tohto scenára. Pri ich hodnotení po zohľadnení tretieho scenára (niektorí robia viac) nemožno objektívne zhodnotiť toto smerovanie, pretože hodnotenie potenciálnych vlastných zdrojov a uskutočnenie reformy systému financovania rozpočtu EÚ predpokladá jednomyselnosť rozhodovania členských štátov o vlastných zdrojoch a spoločný prístup.

Z uvedených dôvodov bude možné zohľadniť práve štvrtý scenár smerovania EÚ (zmena smerovania EÚ) a jeho piaty scenár (oveľa väčšia integrácia), pretože predpokladom ich uskutočnenia je jednak jednomyselnosť rozhodovania členských štátov v reformnom procese a jednak ich spoločný prístup na ceste za dosiahnutím vopred dohodnutých dlhodobých cieľov, ktorými sa dosiahne stanovená podoba EÚ a jej rozpočtu. V konečnom dôsledku by bol ich realizáciou pravdepodobne významne reformovaný súčasný systém vlastných zdrojov.

Na účely vyhodnotenia výsledkov prijateľnosti vlastných zdrojov v závislosti od aplikovaného scenára bude možné použiť nasledujúci hodnotiaci systém vlastných zdrojov:

- * nespĺňa kritérium v celom rozsahu,
- ** v prevažnej miere nespĺňa kritérium,
- *** priemerne spĺňa kritérium,
- **** v prevažnej miere spĺňa kritérium,
- ***** spĺňa kritérium v celom rozsahu.

4.1 Prvý scenár budúceho smerovania EÚ – *status quo* (súčasný stav)

Pri hodnotení vlastných zdrojov po zohľadnení prvého scenára treba zdôrazniť najmä nasledujúce skutočnosti. Veľkosť rozpočtu EÚ by sa pravdepodobne nemenila, pričom uvedená skutočnosť bude mať vplyv na hodnotenie vlastných zdrojov kritériami dostatočnosti a stability.

Vzhľadom na to, že by sa členské štáty nedohodli na iných prioritách, cieľoch politik EÚ a obmedzení fiskálnej/daňovej suverenity, nebude možné zohľadniť ani vplyv na životné prostredie.

Po vystúpení Veľkej Británie z EÚ je tiež ovplyvnené hodnotenie súčasných vlastných zdrojov z dôvodu odstránenia korekcií. Nemožno však očakávať žiadnu veľkú zmenu súčasného systému vlastných zdrojov, a to z toho dôvodu, že členské štáty neprenesú časť svojich fiskálnych/daňových právomocí na EÚ. Politická prijateľnosť zmeny financovania a zavedenia tzv. vlastných daní tak bude dosahovať minimálne hodnoty. Uvedená neochota ovplyvní viacero hodnotiacich kritérií, a to z toho dôvodu, že pri ich zavedení by sa vyžadovala podstatná harmonizácia na úrovni EÚ (ňou by sa zabezpečila napríklad vyššia miera spravodlivosti, efektívnosti,

dostatočnosti a pod.). Z týchto dôvodov by sa preto spory medzi členskými štátmi týkali najmä spravodlivej návratnosti financovania EÚ (*juste retour*), čo vedie k nikdy nekončiacim rokovaniam medzi čistými prispievateľmi a čistými príjemcami.

Po vykonaní hodnotenia prezentovaného v tabuľke 4 možno konštatovať, že za súčasného stavu pri neochote členských štátov pokračovať v harmonizácii práva EÚ a neodovzdať časť svojej fiskálnej/daňovej suverenity nie je možné výrazne zreformovať aktuálnu štruktúru systému vlastných zdrojov. Politická neprijateľnosť zavedenia nových vlastných zdrojov rovnako výrazne znižuje ich hodnotenie kritériami spravodlivosti, efektívnosti, dostatočnosti, jednoduchosti a zásady subsidiarity, ktoré by pri spoločnom konsenze dosahovali omnoho vyššie hodnoty. To sa týka najmä environmentálnych vlastných zdrojov a vlastného zdroja založeného na DFT. Nemožno opomenúť ani skutočnosť, že uplatnenie vlastného zdroja založeného na dani z príjmu právnických osôb (CCCTB) v prípade súčasného smerovania EÚ neprichádza do úvahy.

V takomto prípade by sa členské štáty uspokojili so súčasným systémom financovania rozpočtu. Zmeny by boli minimálne, avšak bolo by sa možné zamyslieť a viesť rokovania najmä o prijatí reformovaného vlastného zdroja založeného na DPH a vlastného zdroja založeného na príjmoch z pokút ukladaných Súdnym dvorom EÚ, ktorých výhody sme už opísali. V prípade vlastného zdroja založeného na razobnom nemožno očakávať dohodu medzi členskými štátmi z dôvodu obmedzenej účasti členských štátov v eurozóne.

Tabuľka 4 Prvý scenár – *status quo* (súčasný stav)

Hodnotiace kritériá	Spravodlivosť	Efektívnosť	Dostatočnosť a stabilita	Transparenťnosť a jednoduchosť	Demokratická zodpovednosť a rozpočtová disciplína	Zameranie sa na európsku pridanú hodnotu	Zásada subsidiarity a fiskálna suverénita členských štátov	(Predpokladaná) Politická prijateľnosť nového zdroja	Vplyv na životné prostredie	Celkové hodnotenie
Vlastné zdroje (VZ)										
Tradíčné VZ	****	*****	**	*****	*****	*****	*****	*****	×	*****
VZ zaľ. na DPH	****	****	**	****	****	*	***	*****	×	****
VZ zaľ. na HND	****	****	*****	***	****	*	***	*****	×	****
VZ z plastov	****	****	***	****	****	*****	*****	*****	*****	****
Daň z uhlíka (CO ₂)	***	***	***	***	***	*****	**	**	×	***
Podiel na zisku z EU ETS	***	****	**	*****	***	****	**	**	×	***
Dane z motorových palív	**	****	***	***	***	****	**	**	×	***
VZ zaľ. na zdaňovaní elektriny	***	***	***	*****	***	*****	**	**	×	***
VZ zaľ. na dani z príjmu PO (CCCTB)	***	**	***	***	***	****	*	*	×	**
VZ zaľ. na DFT	***	****	***	*****	***	****	**	**	×	***
Reformovaný VZ zaľ. na DPH	***	***	****	****	****	****	***	***	×	****
Seigniorage	***	***	**	***	*****	****	***	**	×	***
VZ z pokút SDEÚ	*****	*****	**	*****	*****	****	*****	****	×	****

Zdroj: vlastné spracovanie.

4.2 Štvrtý scenár budúceho smerovania EÚ – zmena smerovania EÚ

V rámci hodnotenia vlastných zdrojov v súlade so štvrtým scenárom smerovania EÚ je potrebné vziať do úvahy viacero skutočností. Vzhľadom na to, že v tomto prípade by sa členské štáty zamerali na vybrané oblasti politiky, v ktorých budú konať viac a rýchlejšie, zatiaľ čo v iných oblastiach budú konať menej, možno očakávať mierne zníženie príjmov rozpočtu EÚ. Aj v tomto prípade odchod Veľkej Británie ovplyvnil systém korekcií, ktorý v súčasnosti spôsobuje nielen netransparentnosť a zložitosť systému financovania rozpočtu EÚ. Ak by sa členské štáty zamerali napríklad na posilňovanie jednotného vnútorného trhu, boj proti daňovým podvodom, ochranu životného prostredia a ochranu klímy, bolo by možné začať prehodnocovať možnosť prijatia nových vlastných zdrojov EÚ a zároveň by to výrazne znížilo hodnotenie súčasných vlastných zdrojov založených na DPH a HND. To by značne ovplyvnilo nielen politickú prijateľnosť v oblastiach environmentálnych vlastných zdrojov a nepriamych daní, ale aj hodnotiace kritériá ako európska pridaná hodnota a vplyv na životné prostredie. Uvedené bude mať podstatný vplyv na hodnotenie nielen súčasných, ale aj potenciálnych vlastných zdrojov. Prípadná dohoda o väčšej harmonizácii vo vybraných oblastiach politiky a v súčasnosti realizovaných právnych predpisov EÚ (nie však až na úroveň vlastnej dane EÚ) bude mať vplyv na kritérium spravodlivosti, efektívnosti, transparentnosti, jednoduchosti a dostatočnosti. Treba však podotknúť, že toto smerovanie by pravdepodobne nevedlo k prijatiu vlastných daní EÚ a výraznému obmedzeniu fiskálnej/daňovej suverenity členských štátov.

Na základe hodnotenia uvedeného v tabuľke 5 možno skonštatovať, že by aktuálny systém financovania rozpočtu EÚ už v prípade zamerania sa na určité druhy politik nebol v takej miere prijateľný ako v súčasnosti. Uvedené sa nevzťahuje na tradičné vlastné zdroje, ktorých dostatočnosť by sa posúdila pozitívnejšie vzhľadom na predpokladaný menší objem rozpočtu EÚ. Hodnotenie im však znížila skutočnosť, že nemajú žiaden priamy vplyv na životné prostredie. Je potrebné tiež zvýrazniť skutočnosť, že bude náročné nahradiť vlastný zdroj založený na HND, ktorý slúži ako reziduálny vlastný zdroj a je značne dostatočný. Ak sa však členské štáty zhodnú na tom, aby boli vlastné zdroje priamo prepojené s politikami EÚ, resp. aby

mali pozitívny vplyv na životné prostredie, potenciálne vlastné zdroje poskytujú dostatočný počet možností na jeho nahradenie.

Vzhľadom na posúdenie vplyvu na životné prostredie, dôrazu na európsku pridanú hodnotu, väčšiu harmonizáciu vo vybraných oblastiach a na zníženie objemu rozpočtu EÚ by do úvahy ako nové vlastné zdroje prichádzali najmä environmentálne vlastné zdroje. Z nich v tomto prípade najvyššie výsledky dosahoval vlastný zdroj založený na zdaňovaní elektriny, a to najmä kvôli spoločnému harmonizovanému právnomu základu na úrovni EÚ, vďaka ktorému by bolo pomerne jednoducho možné zaviesť tento vlastný zdroj (efektivita, transparentnosť a jednoduchosť). Environmentálne vlastné zdroje a vlastný zdroj založený na DFT by boli takisto značne dostatočné a stabilné.

V rámci tohto smerovania by bolo možné uvažovať aj nad vlastným zdrojom založeným na DFT, reformovaným vlastným zdrojom založeným na DPH a nad vlastným zdrojom založeným na príjmoch z pokút uložených Súdny dvorom EÚ. Z uvedeného vyplýva, že pri tomto smerovaní EÚ by boli najpriateľnejšími novými vlastnými zdrojmi tie vlastné zdroje, ktoré sú podmienené spôsobom zdaňovania, ktorého právny základ je už v súčasnosti aspoň sčasti harmonizovaný na úrovni EÚ.

Kladné výsledky však opätovne nedosiahol vlastný zdroj založený na dani z príjmov právnických osôb (CCCTB) a vlastný zdroj založený na razobnom. Možno predpokladať, že členské štáty posilnia svoju spoluprácu práve v oblastiach spolupráce, ktoré už v zakladajúcich zmluvách vymedzili. To sa nevzťahuje na priame zdaňovanie, pričom tu by bola pravdepodobne nevyhnutná zmena samotných zakladajúcich zmlúv. Čo sa týka vlastného zdroja založeného na razobnom, ani v tomto prípade by s najväčšou pravdepodobnosťou všetky členské štáty nevstúpili do eurozóny a neprijali by za svoju menu euro. Z tohto dôvodu by sa za podmienok osobitnej realizácie menovej politiky EÚ a ostatných členských štátov znížilo hodnotenie tohto vlastného zdroja pri takmer všetkých hodnotiacich kritériách (najmä spravodlivosť, efektívnosť, transparentnosť a jednoduchosť, zásada subsidiarity a fiskálna suverenita).

Ak by sa objem príjmovej stránky rozpočtu EÚ znížil, bolo by možné vytvoriť systém vlastných zdrojov pozostávajúci z vlastného zdroja založeného na HND a tradičných vlastných zdrojoch, eventuálne po daní dôrazu na európsku pridanú hodnotu a vplyvu na životné prostredie z niektorej environmentálnej dane (okrem vlastného zdroja založeného na podiele na

zisku z EU ETS), prípadne vlastného zdroja založeného na DFT, tradičných vlastných zdrojov a ako doplnkového príjmu vlastného zdroja založeného na príjmoch z pokút ukladaných Súdnym dvorom EÚ. V ich prijatí by bez zasahovania do zakladajúcich zmlúv bola jedinou prekážkou nových vlastných zdrojov jednomyseľnosť rozhodovania členských štátov o systéme vlastných zdrojov a prijatie takéhoto rozhodnutia národnými parlamentmi. Napriek tomu možno konštatovať, že v rámci tohto smerovania EÚ by sa už potenciálne mohol dosiahnuť konsenzus členských štátov pri reformovaní systému vlastných zdrojov novými vlastnými zdrojmi.

Tabuľka 5 Štvrtý scenár – zmena smerovania EÚ

Hodnotiace kritériá	Spravodlivosť	Efektívnosť	Dostatočnosť a stabilita	Transparenťnosť a jednotlivosť	Demokratická zodpovednosť a rozpočtová disciplína	Zameranie sa na európsku pridanú hodnotu	Zásada subsidiarity a fiskálna suverénita členských štátov	(Predpokladaná) Politická prijateľnosť nového zdroja	Vplyv na životné prostredie	Celkové hodnotenie
Vlastné zdroje (VZ)										
Traditčné VZ	****	*****	***	*****	*****	*****	*****	*****	*	****
VZ zal. na DPH	****	****	***	****	****	*	***	***	*	***
VZ zal. na HND	****	****	*****	***	****	*	***	****	*	***
VZ z plastov	****	****	****	****	*****	*****	*****	*****	*****	*****
Daň z uhlíka (CO ₂)	****	****	*****	****	****	****	****	***	*****	****
Podiel na zisku z EU ETS	***	*****	***	*****	****	****	****	****	****	****
Dane z motorových palív	****	****	*****	****	****	****	****	*****	****	****
VZ zal. na zdaňovaní elektriny	****	*****	*****	*****	****	****	****	*****	****	*****
VZ zal. na dani z príjmu PO (CCCTB)	***	**	***	***	***	****	*	*	*	**
VZ zal. na DFT	****	****	*****	*****	****	****	****	****	*	****
Reformovaný VZ zal. na DPH	***	****	****	*****	***	****	****	***	*	***
Seigniorage	***	***	***	***	*****	****	****	**	*	***
VZ z pokút SDEÚ	*****	*****	**	*****	*****	****	*****	****	*	*****

Zdroj: vlastné spracovanie.

4.3 Piaty scenár budúceho smerovania EÚ – oveľa väčšia integrácia

Piaty scenár budúceho smerovania EÚ predpokladá spoločné konanie všetkých členských štátov v oveľa väčšom rozsahu vo všetkých oblastiach politiky. Uvedené by malo značne veľký dosah na hodnotenie ako súčasných, tak aj potenciálnych vlastných zdrojov. V tomto prípade by sa členské štáty pravdepodobne zhodli na podstatnom odovzdaní fiskálnej/daňovej suverenity, ktoré by malo ďalekosiahle rozpočtové dôsledky nielen na úrovni EÚ, ale aj na národnej úrovni. Týmto postupom by sa významne zefektívnil harmonizačný proces vo všetkých spoločných politikách, čo by jednoznačne dopomohlo k efektívnejšiemu zavádzaniu nového systému vlastných zdrojov a jeho korigovaniu tak, aby bol v čo najväčšom rozsahu spravodlivý, dostatočný, stabilný, jednoduchý a transparentný. Nemožno však opomenúť skutočnosť, že podstatné navýšenie objemu rozpočtu EÚ z dôvodu rapidného nárastu výdavkov EÚ negatívne ovplyvní viaceré vlastných zdrojov z dôvodu ich potenciálnej nedostatočnosti. EÚ ako organizácia s vlastnou právnou subjektivitou by získala silnejšie postavenie aj v celosvetovom meradle. Takéto smerovanie EÚ by značne negatívne ovplyvnilo hodnotenie súčasných vlastných zdrojov a zvýšilo prijateľnosť aj tých potenciálnych vlastných zdrojov, ktorých prijateľnosť je pri ostatných scenároch smerovania EÚ minimálna. Vzhľadom na pravdepodobnú úpravu zakladajúcich zmlúv by sa pravdepodobne prehodnotila jednomyseľnosť rozhodovania Rady o systéme vlastných zdrojov, jej následná ratifikácia národnými parlamentmi, možnosť prijatia vlastných daní EÚ a rozšírenie oblastí zdaňovania, v ktorých by mala EÚ v súlade so zásadou subsidiarity právomoc zosúlaďovať národné právne predpisy (napr. oblasť priameho zdaňovania). Jedným z dôsledkov takéhoto scenára by bola aj prípadná možnosť vzniku jednotnej eurozóny, ktorej členmi by boli všetky členské štáty EÚ. Na druhej strane však možno predpokladať narastajúce obavy z postupnej federalizácie EÚ tých skupín obyvateľstva, ktoré sú proti postupujúcej integrácii v EÚ.

Po zohľadnení tabuľky 6 možno zosumarizovať, že uvedené dôsledky piateho scenára budúceho smerovania EÚ majú výrazný vplyv na všetky hodnotené vlastné zdroje. Tradičné vlastné zdroje by si zachovali relatívne vysoké hodnotenie, odhliadnuc od skutočnosti, že v novom rozpočte EÚ by bola ich výnosnosť vzhľadom na objemnosť budúceho rozpočtu značne

nedostatočná. V tomto prípade by v súlade s presvedčením členských štátov o spoločnom smerovaní vo všetkých oblastiach politiky strácali značne na význame najmä vlastný zdroj založený na DPH (značná nedostatočnosť a nesúlad s ďalším smerovaním EÚ) a vlastný zdroj založený na HND (aj napriek jeho dostatočnosti). Podstata takéhoto smerovania by výrazne znižovala ich výsledky aj v hodnotení ostatnými hodnotiacimi kritériami, keď by už nebola žiaduca nízka miera právomocí na úrovni EÚ. Z tohto dôvodu by vznikla požiadavka na prijatie úplne nového systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ.

Vzhľadom na koordináciu politík na úrovni EÚ, obsiahlej harmonizácie a možného zavedenia vlastnej dane EÚ dosahujú značne vysoké výsledky vo všetkých hodnotiacich kritériách tradične environmentálne vlastné zdroje (okrem nedostatočnosti výnosnosti vlastného zdroja založeného na podiele na zisku z EU ETS). O daniach z uhlíka (CO₂), daniach z motorových palív a vlastnom zdroji (vlastnej dani) založenom na zdaňovaní elektriny možno uvažovať aj ako o možných nástupcoch vlastného zdroja založeného na HND a jeho nahradení ako reziduálneho vlastného zdroja. Odhliadnuc od hodnotiaceho kritéria spočívajúceho v hodnotení vplyvu na životné prostredie, dôstojným kandidátom na možný nový vlastný zdroj (vlastnú daň) by bol aj vlastný zdroj založený na DFT. Tieto vlastné zdroje by sa pravdepodobne uprednostnili pred reformovaným vlastným zdrojom založeným na DPH z dôvodu jeho relatívnej nedostatočnosti a absencie vplyvu na životné prostredie.

Zaujímavé výsledky dosahuje pri zohľadnení tohto smerovania EÚ aj vlastný zdroj založený na dani z príjmu právnických osôb (CCCTB). Uvedené by bolo možné jedine vtedy, ak by sa reformovali zakladajúce zmluvy v zmysle splnomocnenia EÚ na harmonizáciu a koordináciu politík v oblasti priameho zdaňovania. Aj keby tento vlastný zdroj nemal žiadny priamy vplyv na životné prostredie, jeho ostatné prednosti by z neho v takejto situácii spravili významného kandidáta na nový vlastný zdroj EÚ. Skôr však možno predpokladať, že pri rokovaní by sa uprednostnili vlastné zdroje založené na daniach z oblasti nepriameho zdaňovania, a to vzhľadom na históriu ich koordinácie a dlhodobej harmonizácie.

V prípade vytvorenia jednotnej eurozóny, ktorá by kopírovala členský základňu EÚ, by mohol byť budúci rozpočet EÚ financovaný aj prostredníctvom vlastného zdroja založeného na razobnom, ktorého nedostatky spočívajú jedine v jeho nedostatočnosti, nestabilite a absencii vplyvu na ži-

voťné prostredie. Spolu s vlastným zdrojom založeným na príjmoch z pokút uložených Súdny m dvorom EÚ by však mohli tvoriť doplnkové príjmy rozpočtu EÚ.

V rámci takéhoto smerovania EÚ by sa pravdepodobne kompletne zreformoval súčasný systém financovania EÚ. Jeho štruktúra by priamoúmerne závisela od celkovej objemnosti budúceho rozpočtu EÚ a spôsobu zavedenia jednotlivých vlastných zdrojov. Environmentálne vlastné zdroje (resp. vlastný zdroj založený na DFT) v kombinácii s doplnkovými príjmami z tradičných vlastných zdrojov, vlastného zdroja založeného na razobnom a vlastného zdroja založeného na príjmoch z pokút uložených Súdny m dvorom EÚ by pravdepodobne boli schopné zabezpečiť správne fungovanie systému financovania rozpočtu EÚ po zohľadnení všetkých jeho aspektov.

Tabuľka 6 Piaty scenár – oveľa väčšia integrácia

Hodnotiace kritériá	Spravodlivosť	Efektívnosť	Dostatočnosť a stabilita	Transparenťnosť a jednotlivosť	Demokratická zodpovednosť a rozpočtová disciplína	Zameranie sa na európsku pridanú hodnotu	Zásada subsidiarity a fiskálna suverénita členských štátov	(Predpokladaná) Politická prijateľnosť nového zdroja	Vplyv na životné prostredie	Celkové hodnotenie
Vlastné zdroje (VZ)										
Tradičné VZ	****	*****	*	*****	*****	*****	*****	*****	*	****
VZ zaľ. na DPH	****	****	*	**	**	*	**	*	*	**
VZ zaľ. na HND	****	****	****	**	**	*	**	**	*	**
VZ z plastov	****	****	****	****	*****	*****	***	****	*****	****
Daň z uhlíka (CO ₂)	*****	*****	****	****	*****	*****	*****	*****	*****	*****
Podiel na zisku z EU ETS	****	*****	**	*****	*****	*****	*****	*****	*****	****
Dane z motorových palív	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****
VZ zaľ. na zdaňovaní elektriny	*****	*****	****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****
VZ zaľ. na dani z príjmu PO (CCCTB)	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*	****
VZ zaľ. na DFT	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*****	*	****
Reformovaný VZ zaľ. na DPH	****	****	***	*****	*****	*****	*****	***	*	****
Seigniorage	*****	*****	**	*****	*****	*****	*****	*****	*	****
VZ z pokút SDEÚ	*****	*****	*	*****	*****	*****	*****	*****	*	****

Zdroj: vlastné spracovanie.

QUO VADIS ROZPOČET EÚ? (NAMIESTO ZÁVERU)

Problematika financovania rozpočtu EÚ je značne obsiahla, pričom jej výskumom bol dokázaný jej nesporný a ďalekosiahly interdisciplinárny charakter. Posudzované teoreticko-právne aspekty jeho ďalšieho smerovania teda nebolo možné posudzovať bez zohľadnenia poznatkov z iných vedeckých odvetví, a to najmä politológie, ekonómie, sociológie, histórie, ekológie a pod. Jedine ich kombinovaným uplatňovaním *po zohľadnení primátu politiky nad právom a ekonomikou* v oblasti reformy financovania rozpočtu EÚ bolo možné dospieť k čo najobjektívnejším záverom a konštatovaniam, ktoré sú spôsobilé komplexne poskytnúť prehľad o ďalšej budúcnosti systému vlastných zdrojov a o osude financovania rozpočtu EÚ.

Čiastkové výsledky výskumu boli prezentované v každej časti vedeckej štúdie. Postupným skúmaním problematiky a zvyrazňovaním podstatných skutočností v rámci budovania informačného rámca bolo možné nakoniec hodnotiť súčasné vlastné zdroje aj potenciálne vlastné zdroje v rôznych podmienkach, ktoré by so sebou priniesli rôzne logicky vybrané scenáre ďalšieho smerovania EÚ s rôznymi z toho vyplývajúcimi rozpočtovými dôsledkami.

Z týchto dôvodov preto nie je možné vyvodiť z realizovaného výskumu jeden záver, ktorý by bol nemenný a jasne dokázaný. Každý možný scenár ďalšieho vývoja EÚ výrazne ovplyvní hodnotenie skúmaných vlastných zdrojov, a to od ich hypotetickej neprijateľnosti až po ich jednoznačnú výhodnosť a ich prioritizovanie. Na vysvetlenie tvrdeného stačí poukázať na to, že vybraný vlastný zdroj môže byť pri jeho hodnotení prvým scenárom ďalšieho smerovania EÚ jednoznačne prijateľný a akceptovaný všetkými členskými štátmi, zatiaľ čo pri piatom scenári by jeho prijateľnosť klesla na minimum z dôvodu iných priorít, politických faktorov, rozpočtových dôsledkov, právnej úpravy primárneho práva a procesnoprávnej úpravy vzájomných právomocí a povinností členských štátov a inštitúcií EÚ. Systém premenných hodnôt v rámci troch posudzovaných scenárov má v konečnom dôsledku určujúci vplyv na výsledky hodnotenia možnej reformy systému vlastných zdrojov a budúcnosť financovania rozpočtu EÚ. Každým

posudzovaným scenárom by sa pravdepodobne dosiahol iný systém vlastných zdrojov.

Základným faktorom, ktorý bude určovať ďalšie smerovanie rozpočtu EÚ, je všeobecne a všetkými členskými štátmi deklarovaný politický konsenzus, ktorým smerom sa chcú v budúcnosti uberať. Toto spoločné rozhodnutie by spustilo v závislosti od zvoleného smeru rôzne procesy, ktoré by mali rôzne dôsledky na postavenie členských štátov v EÚ, na povahu a znenie práva EÚ a jeho vzťahu k národným právnym úpravám a na mieru nielen fiskálnej/daňovej právomoci, ktorou by tieto členské štáty naďalej disponovali.

Ďalším podstatným nositeľom premenlivej hodnoty bude vzájomná dohoda členských štátov, ktorou stanovia súbor hodnotiacich kritérií. Nie je možné s určitosťou tvrdiť, že všetky aplikované hodnotiace kritériá v tejto vedeckej štúdii by zohrávali úlohu v prípadnom prehodnocovaní systému vlastných zdrojov členskými štátmi. Uvedené však nespočíva len v jednoduchom zohľadnení hodnotiaceho kritéria, resp. jeho absolútneho nezohľadnenia. Členské štáty sa môžu zhodnúť na prijatí všetkých kritérií prezentovaných v tejto vedeckej štúdii, avšak je možné, že každému hodnotiacemu kritériu prisúdia inú váhu, ktorá môže v konečnom dôsledku výrazným spôsobom ovplyvniť hodnotenie vlastných zdrojov. Na dotvorenie obrazu možno poukázať na to, že členské štáty môžu prioritizovať požiadavku dostatočnosti a stability pred transparentnosťou a jednoduchosťou, a tak mu prisúdia vyššiu váhu. Z tohto dôvodu by kritérium transparentnosti a jednoduchosti, aj keby dosahovalo minimálne hodnoty, skoro žiadnym spôsobom neovplyvnilo celkové hodnotenie toho-ktorého vlastného zdroja.³⁰⁸ V tejto vedeckej štúdii však bola každému hodnotiacemu kritériu prisúdená rovnaká váha.

V prípade prvého scenára vyjadrujúceho súčasné smerovanie bez zmien, kde prevláda dosť výrazná miera euroskepticizmu, je pravdepodobnosť zmeny systému vlastných zdrojov a potenciálnych právnych úprav rozpočtu EÚ minimálna. V tomto prípade prichádza do úvahy možnosť odstránenia vlastného zdroja založeného na DPH a prípadného zvýšenia príjmov založených na HND. Vystúpením Veľkej Británie z EÚ sa sčasti odstránil komplikovaný systém korekcií a bolo možné sprehľadniť a zjed-

³⁰⁸ K zmene hodnotenia vlastných zdrojov v kontexte prisudzovania rôznej váhy hodnotiacim kritériám pozri bližšie BEGG, I. *An EU Tax: Overdue Reform or Federalist Fantasy?* Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2011, pp. 8 – 9.

nodušiť právnu úpravu stanovujúcu systém výpočtov týchto vlastných zdrojov. Nemožno vylúčiť ani možnosť zavedenia reformovaného vlastného zdroja založeného na DPH a vlastného zdroja založeného na príjmoch z pokút ukladaných Súdny dvorom EÚ, ktoré by si nevyžadovali zásahy do primárneho práva EÚ. Nedostatok politickej vôle prejavujúcej sa v nemožnosti revidovať primárne právo a nechota zreformovať systém vlastných zdrojov s ohľadom na európsku pridanú hodnotu by však tvorili prekážku zavedenia environmentálnych vlastných zdrojov, vlastného zdroja založeného na DFT, vlastného zdroja založeného na dani z príjmu právnických osôb (CCCTB) a vlastného zdroja založeného na razobnom.

Po zohľadnení štvrtého scenára dosahovali environmentálne vlastné zdroje o trochu lepšie výsledky ako v prvom prípade, avšak vzhľadom na zníženie rozpočtu (z dôvodu zamerania sa na vybrané typy politík) by úplne postačovalo jeho financovanie prostredníctvom vlastného zdroja založeného na HND a tradičných vlastných zdrojov. Napriek predpokladanej politickej prijateľnosti viacerých potenciálnych vlastných zdrojov (najmä environmentálne dane, vlastný zdroj založený na DFT a vlastný zdroj založený na príjmoch z pokút uložených Súdny dvorom EÚ), zameraniu sa na európsku pridanú hodnotu a pokles hodnôt pri hodnotení súčasných vlastných zdrojov založený na DPH a HND, by pravdepodobne prevládala tá skutočnosť, že systém vlastných zdrojov nie je nevyhnutne potrebné reformovať. Jednomyselnosť rozhodovania Rady a jeho následná ratifikácia národnými parlamentmi by tvorilo prekážku na ceste za reformovaním financovania rozpočtu EÚ.

Čo sa týka piateho scenára, jeho realizovaním by sa spustili procesy, ktoré by mali ďalekosiahle dôsledky a pravdepodobne by zmenili charakter EÚ v takom rozsahu, že by bolo možné uvažovať o ďalších integračných krokoch na ceste za federalizáciou EÚ. V takomto nazeraní na ďalšie smerovanie EÚ naberaá na význame aj možnosť prijatia vlastnej dane EÚ, ktorá by si v prvom rade vyžadovala revidovanie primárneho práva (prijatie právnej úpravy výslovne splnomocňujúcej inštitúcie EÚ prijímať vlastné dane, určovať ich daňové prvky a ustanovenie procesnoprávnej úpravy realizácie týchto právomocí) a rozširovanie právomocí inštitúcií EÚ na úkor nielen fiskálnej/daňovej suverenity členských štátov. Do rozhodovacieho procesu by z dôvodu dodržania legitímnosti ukladania daní bolo potrebné v zvýšenej miere zahrnúť Európsky parlament, ktorý by v tomto prípade mal spolurozhodovacie právomoci. Takouto skutočnosťou by sa EÚ ako

celok viac priblížila občanom a posilnila svoju legitimitu. Jednomyseľnosť rozhodovania Rady by bola viac-menej nadbytočná a neefektívna, preto by mohol byť proces prijímania rozhodnutí Rady o systéme vlastných zdrojov zjednodušený prostredníctvom zavedenia rozhodovania formou kvalifikovanej väčšiny bez nutnosti ratifikácie takéhoto rozhodnutia národnými parlamentmi. Rozpočet by sa vzhľadom na posilnenie spoločného konania na úrovni EÚ vo všetkých jej politikách rapídne zvýšil. Z tohto dôvodu by bol potom súčasný systém vlastných zdrojov s výnimkou tradičných vlastných zdrojov hodnotený značne negatívne a bezpodmienečne by si vyžadoval reformu. Do úvahy by prichádzali v podstate všetky potenciálne vlastné zdroje (vlastné dane) a podmienkou ich prijatia by potom boli výsledky rokovaní členských štátov o oblastiach, v ktorých by sa vzdali svojich právomocí, pričom uvedené by podmieňovalo konečnú podobu systému financovania rozpočtu EÚ.

Objektívne však možno uviesť, že vzhľadom na súčasnú situáciu v EÚ, stupeň nedôvery a prevládajúcu politickú neochotu členských štátov sa javí piaty scenár ako určitá forma utópie. Najreálnejším smerovaním bude pravdepodobne scenár opisujúci súčasný stav, pričom na právne aspekty rozpočtu EÚ to nebude mať žiaden podstatný vplyv a nedostatky systému vlastných zdrojov budú pretrvávať. Do úvahy by však prichádzalo aj budúce smerovanie Európy podľa štvrtého scenára. Toto zamyslenie možno ukončiť príznačným konštatovaním – až budúcnosť ukáže, akým smerom sa vydá EÚ.

RESUMÉ

The budget of the EU is undoubtedly a matter of significance, with its revenue side being a crucial aspect. However, due to its considerable complexity, it often escapes the attention not only of the general public but also of the professional and scientific community, particularly in the conditions of the Slovak Republic. Considering the prolonged and persistent lack of available literature and research in this area in Slovakia, the authors of this scientific study have chosen to devote appropriate scientific attention to the selected area, focusing on the revenue side of the EU budget.

The revenue side of the EU budget largely stems from the system of own resources through which the EU budget is financed. The most significant fiscal function of this budget is reflected in the concentration of funds according to the rules set out in EU legal acts, allowing for subsequent (re)distribution to areas where the EU implements its policies. The essence and character of public law cannot be denied in the field of the revenue side of the EU budget, making the examination of this issue all the more important.

This scientific study could not have been created without the support of the Scientific Grant Agency of the Ministry of Education, Science, Research, and Sport and the Slovak Academy of Sciences. They provided financial support to the members of the research team as part of the grant project VEGA no. 1/0485/21 titled: *„Present and Future of Reforming the System of Own Resources of the EU Budget (Legal and Economic Aspects in the Context of the Consequences of the COVID-19 Pandemic)“*. We hereby express our gratitude for this support.

The authors consider this work the culmination of research activities within the framework of solving project tasks related to the aforementioned grant project. During the conducted research, the authors explored predefined partial questions, the solutions of which allowed for the summarization of achieved results and, based on this, the formulation of several scientific conclusions, which constitute the content of this scientific study. The formation and preparation of this study enabled the authors to confront various previously reached conclusions and create a work that comprehensively addresses the goals set in the grant project in an appropriate and verifiable manner.

This scientific study offers a broader view of the development of the revenue side of the EU budget, establishes possibilities, conditions, and goals for the reform of the system of own resources of the EU budget, and synthesizes the principles of its implementation. It analyzes legal aspects regarding the EU's ability to levy its own taxes, summarizes a set of evaluative criteria for own resources of the budget, analyzes and evaluates current own resources, and identifies and evaluates potential own resources of the EU budget. Finally, this scientific study takes into account a comprehensive approach to assessing individual own resources (both current and potential), and the authors identify various variants of own resource systems with regard to the possible direction of the EU's development as a whole.

One of the main unwritten goals of this study is to enrich the Slovak (or Czech) literature regarding the issues of the EU budget, with the aim of strengthening awareness of the position and role of the Slovak Republic in the EU and providing a closer understanding of budgetary-legal relations at the EU level (and in relation to its member states). The authors believe that this will find its audience not only in the scientific/professional community but also among enthusiasts from the broader public.

ZOZNAM POUŽITÝCH LITERÁRNYCH A INÝCH PRAMEŇOV

Knižné publikácie

1. BABČÁK, V. *Daňové právo na Slovensku*. Bratislava: EPOS, 2015. 752 s. ISBN 978-80-562-0091-9.
2. BABČÁK, V. a kol. *Finančné právo na Slovensku a v Európskej únii*. Bratislava: EUROKÓDEX, 2012. 832 s. ISBN 978-80-89447-86-2.
3. BALDWIN, R., CAVE, M., LODGE, M. *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice. Second edition*. New York: Oxford University Press. 548 p. ISBN 978-0-19-957609-8.
4. BEGG, I. *AN EU TAX. Overdue Reform or Federalist Fantasy?* Berlin: International Policy Analysis, 2011. 22 p.
5. BEGG, I., GRIMWADE, N. *Paying for Europe*. Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998. 200 p. ISBN 185-07-5858-1.
6. BELIČKOVÁ, K. et al. *Rozpočtová teória, politika a prax*. Bratislava: Iura Edition, 2010. 344 s. ISBN 978-80-8078-335-8.
7. BORJA, P. *Taxation in European Union. 2nd Edition*. Springer International Publishing Switzerland and G. Giappichelli Editore, 2017.
8. BUJŇÁKOVÁ, M. a kol. *Dane a ich právna úprava v Slovenskej republike v kontexte daňovej politiky EÚ*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. 408 s. ISBN 978-80-8152-246-8.
9. CERIONI, L. *The European Union and Direct Taxation: A solution for a difficult relationship*. New York: Routledge, 2015. 250 p. ISBN 978-1-138-61458-1.
10. CIPRIANI, G. *Financing the EU Budget: Moving Forward or Backwards?* London: Rowman & Littlefield International, 2014. 100 p. ISBN 978-1-78348-330-3.
11. CONSTANZE, A., RÖHLIG, K. *Green Taxes as a Means of Financing the EU Budget: Policy Options*. Brussels: European Parliament, 2016. 100 p.
12. CRAIG, P., DE BÚRCA, G. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Seventh edition. New York: Oxford University Press, 2020. pp. 1 – 31. ISBN 978-0-19-885664-1.
13. DE SADELEER, N. *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules. Second edition*. New York: Oxford University Press. 540 p. ISBN 978-01-98844-35-8.

14. DE WITTE, B. *Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order*. Oxford: Oxford University Press, 2011. 208 p. ISBN 978-01-99592-96-8.
15. EL-AGRAA, A. *The European Union Economics and Policies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
16. European Communities. *European Union: Public Finance*. 4th Edition. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008. 417 p. ISBN 978-92-79-06937-6.
17. FABBRINI, F. *Brexit and the Future of the European Union: the case for constitutional reforms*. New York: Oxford University Press, 2020. 146 p. ISBN 978-0-19-887127-9.
18. FLUES, F., THOMAS, A. *The distributional effects of energy taxes – OECD Taxation Working Papers no. 23*. Paris: OECD Publishing, 2015.
19. FUNTA, R., NEBESKÝ, Š., JURIŠ, F. *Právo Európskej únie*. Brno: Tribun EU, 2014. 546 s. ISBN 978-80-263-0565-1.
20. HEINEMANN, F., MOHL, P., OSTERLOH, S. *Reform Options for the EU Own Resources System*. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Mannheim, 2008. 13 p.
21. Health and Environment Aliance. *The unpaid health bill: How coal power plants make us sick*. 2013.
22. CHALMERS, D., TOMKINS, A. *European Union Public Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. 563 s. ISBN 978-0-521-88237-8.
23. KARFÍKOVÁ, M. et al. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. 356 s. ISBN 978-80-75529-35-0.
24. KLÍMA, K. a kol. *Evropské právo*. Plzeň: Alès Čeněk, 2011, 579 s. ISBN 978-80-738-0335-3.
25. KNAPP, V. *Vědecká propedeutika pro právníky*. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2003. 233 s. ISBN 80-86432-54-8.
26. KNAPP, V., GERLOCH, A. *Vědecké metody poznání práva*. Praha: Ústav státní správy, 1983. 118 s.
27. KOZOVSKÝ, D. *Teória a prax rozpočtovej politiky (vybrané otázky a problémy)*. Sládkovičovo: Vysoká škola v Sládkovičove, 2013. 403 s. ISBN 9877-80-89267-97-2.
28. KÖNIG, P. et al. *Rozpočet a politiky Evropské unie: příležitost pro změnu*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 630 s. ISBN 978-80-74000-11-9.
29. KÖNIG, P. et al. *Rozpočet a politiky Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2004. 374 s. ISBN 80-7-17984-60.

30. KRENEK, A., SCHRATZENSTALLER, M. Sustainability-oriented EU Taxes: The Example of a European Carbon-based Flight Ticket Tax. *FairTax: Working Paper Series*. 2016, no. 1, 39 p.
31. MAJOCCHI, A. *European Budget and Sustainable Growth: The Role of a Carbon Tax*. Brussels: P. I. E. PETER LANG s. a., 2018, pp. 113 – 136. ISBN 978-2-8076-0985-3.
32. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. 248 s. ISBN 978-80-7179-598-8.
33. MAZÁK, J., JÁNOŠÍKOVÁ, M. *Základy práva Európskej únie. Ústavný systém a súdna ochrana*. Bratislava: IURA EDITION, 2009, s. 25.
34. MERVART, J. *Základy metodológie vedy*. Praha: Svoboda, 1977. 186 s.
35. PATTERSON, B. *Understanding the EU Budget*. London: Searching Finance Ltd, 2011, pp. 19 – 52. ISBN 978-1-907720-23-9.
36. SANDMO, A. Pigouvian Taxes. *Palgrave Macmillan (eds). The New Palgrave Dictionary of Economics*. London: Palgrave Macmillan. 2008, vol. 6, pp. 435 – 436.
37. SCHLEGELMILCH, K. et al. *Green Budget Reform in Europe: Countries at the Forefront*. Berlin: Springer, 1999.
38. SCHRATZENSTALLER, M. et al. EU Taxes as Genuine Own Resource to Finance the EU Budget – Pros, Cons and Sustainability-Oriented Criteria to Evaluate Potential Tax Candidates. *FairTax – Working Paper Series no. 3*. 2016, 81 p.
39. SCHÜTZE, R. *European Union Law, third edition*. New York: Oxford University Press, 2021, pp. 3 – 40. ISBN 978-0-19-886466-0.
40. STEHLÍK, V., HAMULÁK, O., PETR, M. *Právo Evropské unie. Ústavní základy a vnitřní trh*. Praha: Leges, 2017. 356 s. ISBN 978-80-75022-77-6.
41. ŠIROKÝ, J. *Daně v Evropské unii*. 4. vyd. Praha: Linde, a. s., 2010. ISBN 978-80-720-1799-7.
42. ŠMEJKAL, V. a kol. *Evropská unie po brexitu – Právně-institucionální budoucnost evropské integrace*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. 240 s. ISBN 978-80-7598-098-4.
43. VRŠANSKÝ, P., VALUCH, J. a kol. *Mezinárodní právo veřejné. Všeobecná část*. Bratislava: EUROKÓDEX, 2012. 416 s. ISBN 978-80-89447-71-8.

Odborné a vedecké články

1. Alvaro, A. The Spanish tax on non-reusable plastic packaging. In: *Kluwer International Tax Blog* [online]. 2022 [cit. 2023-03-28]. Dostupné na: <<http://>

- kluwertaxblog.com/2022/05/11/the-spanish-tax-on-non-reusable-plastic-packaging/>.
2. AUJEAN, M. Tax Competition and Tax Planning: What Solution for the EU? *EC Tax Review*. 2014, vol. 23, no. 2, p. 62 – 63. ISSN 0928-2750.
 3. AURE, M. Deadweight Loss and Taxation. *NTRC Tax Research Journal*. 2012, vol. 24, no. 6, p. 1.
 4. BABČÁK, V. Europeizácia slovenského daňového práva (skutočnosť a vízia). *Ius et Administratio* 1/2015, s. 1 – 43. Dostupné na: <iusetadministratio.eu/vladimir-babk-572.html>.
 5. BABČÁK, V., MADLIAK, J. Sankcie a princíp „znečisťovateľ platí“ vo vybraných štátoch EÚ. *Karlovarská právní revue: čtvrtletník VŠKV*. 2009, roč. 5, č. 2, s. 53 – 59.
 6. BABČÁK, V. Úvahy o daňových oprávneniach Európskej únie. In: *Implementacja prawa unijnego do systemów prawa krajowego w Polsce i na Słowacji po dziesięciu latach członkostwa w Unii Europejskiej*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego. 2015, s. 9 – 33. ISBN 978-83-7996-201-3.
 7. BARANZINI, A. et al. Carbon pricing in climate policy: seven reasons, complementary instruments, and political economy considerations. *WIREs Climate Change*. 2017, vol. 8, no. 4, pp. 2 – 5.
 8. BAUMOL, W. On Taxation and the Control of Externalities. *The American Economic Review*. 1972, vol. 62, no. 3, p. 307.
 9. BEGG, I. The EU budget after 2020. *European Policy Analysis*. 2017, no. 9, p. 7.
 10. BOLKESTEIN, F. EU corporate tax reform: progress and new challenges, opening address at the European Commission Conference on Company Taxation. *EC Tax Review*. 2004, vol. 13, no. 1, pp. 5 – 6. ISSN 0928-2750.
 11. BOVENBERG, L. Green Tax Reforms and the Double Dividend: an Updated Reader's Guide. *International Tax and Public Finance*. 1999, no. 6, pp. 421 – 443.
 12. BURMAN, L. et al. *Financial Transaction Taxes: An Overview*. Washington: Tax Policy Center, 2016.
 13. CAESAR, R. An EU Tax? – Not a Good Idea. *Intereconomics: Review of European Economic Policy*. 2001, vol. 36, no. 5, pp. 231 – 233.
 14. ČAKOČI, K., ČERVENÁ, K. Vplyv pandémie COVID-19 na verejné financie v SR. In: *Stav a perspektívy verejných financií v EÚ. Recenzovaný zborník vedeckých prác*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2022, s. 10 – 23. ISBN 978-80-574-0145-2.

15. CANDAU, F., LE CACHEUX, J. Corporate Income Tax as a Genuine Own Resource. *CATT Working Papers*. 2017, no. 6, pp. 1 – 41.
16. CANNAS, G. et al. Financial Activities Taxes, Bank Levies and Systematic Risk. *Taxation Papers – Working Paper*. 2014, no. 43, 32 p. ISSN 1725-7557.
17. CATTOIR, P. Tax-based EU own resources: An assessment. *Taxation Papers – Working paper*. 2004, no. 1.
18. CORTEZ, B., VOGEL, T. A Financial Transaction Tax for Europe? *EC Tax Review*. 2011, vol. 20, no. 1, pp. 16 – 29. ISSN 0928-2750.
19. DE FEO, A. EU Own Resources: Momentum for a Reform? In: *EU Own Resources: Momentum for a Reform?* European Union Institute. 2016, pp. 59 – 66. ISBN 978-92-9084-384-9.
20. DE WITTE, B. EU law: i tis international law? In: *European Union Law*. Third Edition. New York: Oxford University Press, 2020, pp. 191 – 211. ISBN 978-0-19-885575-0.
21. DENYS, L. Why a Financial Transaction Tax? *EC Tax Review*. 2012, vol. 21, no. 1, pp. 2 – 4. ISSN 0928-2750.
22. DOBRANSCHI, M., NERUDOVÁ, D., SOLILOVÁ, V. Sustainability-oriented Future EU Funding: The case of a C(C)CTB. *FairTax: Working Paper Series no. 4*. 2016, 36 p.
23. ECCLESTON, R., KREVER, Ro., KREVER, Ri. Fiscal federalism in the twenty-first century. In: *The Future of Federalism: Intergovernmental Financial Relations in an Age of Austerity*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, pp. 15 – 48. ISBN 978-1-78471-777-3.
24. EIJNDTHOVEN, J. Energy Taxation at European Level: What does it do for the Environment and Sustainability? *EC Tax Review*. 2011, vol. 20, no. 6, pp. 283 – 290. ISSN 0928-2750.
25. FRIEDEN, J., WALTER, S. Understanding the Political Economy of the Eurozone Crisis. *Annual Review of Political Science*. 2017, vol. 20, pp. 2 – 17.
26. GAMMIE, M. Corporate tax harmonisation – Stage I: The struggle for progress. In: *Research handbook on European Union Taxation Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd., pp. 270 – 293. ISBN 978-1-78811-083-9.
27. GARBARINO, C. Harmonization and Coordination of Corporate Taxes in the European Union. *EC Tax Review*. 2016, vol. 25, no. 5 – 6, pp. 277 – 295. ISSN 0928-2750.
28. GARBARINO, C. Inter-country Equity and Intra-group Transactions at EU Level: An Analysis of the CCCTB Proposal and ECJ Tax Cases. *EC Tax Review*. 2012, vol. 21, no. 5, pp. 248 – 261. ISSN 0928-2750.

29. HAAR, B. Organizing Regional Systems: The EU Example. In: *The Oxford Handbook of Financial Regulation*. New York: Oxford University Press, 2017, pp. 157 – 187. ISBN 978-0-19-968721-3.
30. HEMMELGARN, T. et al. Financial Transaction Taxes in the European Union. *Taxation Papers – Working Paper*. 2015, no. 62, pp. 6 – 15. ISSN 1725-7557.
31. JAEGER, W. The Double Dividend Debate. In: *Handbook of Research on Environmental Taxation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2013, p. 214.
32. KONRAD, K. Light for Europe – An Electricity Tax for the European Union Budget. In: *The Future of EU-Finances: Working Papers for the Brussels Symposium on 14th January 2016*. Cologne: FiFo Institute for Public Economics, 2016, p. 136.
33. KOSONEN, K. Regressivity of environmental taxation: myth or reality? *Taxation Papers – Working Papers no. 32*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2012, 28 p. ISBN 978-92-79-25026-2.
34. LAFFAN, B. Own Resources: The Need for a Reform. In: *EU Own Resources: Momentum for a Reform?* European Union Institute, 2016, pp. 6 – 8. ISBN 978-92-9084-384-9.
35. LEEN, A. An EU Corporate Income Tax as a New Own Resource to Finance the EU Budget. In: *Fulfilling the Worldwide Sustainability Challenge: Strategies, Innovations, and Perspectives for Forward Momentum in Turbulent Times*. USA: EBSCO Publishing, 2011, pp. 517 – 523.
36. LEEN, A. R. Note on the Budget of the European Union and an Internet Communication Tax. Policy Studies Organization. *Policy & Internet Manuscript*. 2012, 1148, pp. 1 – 11.
37. LEEN, A. Seigniorage: A True European Tax. *EC Tax Review*. 2012, vol. 21, no. 6, pp. 331 – 334. ISSN 0928-2750.
38. LEEN, A. The Return of the Value Added Tax: A New Own Resource to Finance the Budget of the European Union. In: *ATINER's Conference Paper Series POL2013-0496*, pp. 1 – 15. ISSN 2241-2891.
39. LEEN, A. What an EU Tax Means (From Collective to Individual Net Positions). *Tax Review*. 2011, vol. 20, no. 4, pp. 203 – 205. ISSN 0928-2750.
40. MENÉNDEZ, A. J. Taxing Europe – Two Cases for a European Power to Tax (with Some Comparative Observations). *Columbia Journal of European Law*. 2004, vol. 10, no. 2, pp. 1 – 41. ISSN 1076-6715.
41. MONTI, M. Summary Statement of Mario Monti's Keynote Introduction. *EU Own Resources: Momentum for a Reform?* European Union Institute, 2016, pp. 1 – 5. ISBN 978-92-9084-384-9.

42. NERUDO VÁ, D. Financial Sector Taxation: Financial Activities Tax or Financial Transaction Tax? *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*. 2011, vol. 59, no. 2, pp. 205 – 212.
43. NERUDO VÁ, D. Taxing of Financial Sector as Possible Own Resource of EU Budget. In *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, 2013, vol. 61, no. 4, pp. 1051-1052.
44. NERUDO VÁ, D. Tax-based EU own resources and tax harmonization. In *Scientific Conference MIBES - Management of International Business and Economic Systems, Larissa, Greece*. 2007, pp. 253-254.
45. NERUDO VÁ, D. Taxing of Financial Sector as Possible Own Resource of EU Budget. *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*. 2013, vol. 56, no. 4, pp. 1051 – 1060.
46. NERUDO VÁ, D., DVOŘÁKOVÁ, V. Financial Transaction Tax: Can it be sufficient resource of EU budget when introduced through enhanced cooperation? *Procedia Economics and Finance*. 2014, no. 12, pp. 453 – 461. ISSN 2212-5671.
47. NESS, R. An Analysis of the Financial Transaction Tax in the Context of the EU Enhanced Cooperation Procedure. *EC Tax Review*. 2015, vol. 24, no. 6, pp. 294 – 308. ISSN 0928-2750.
48. PÁLENÍK, V., MIKLOŠOVIČ, T. Environmental Tax as the Possible Part of EU Own Resources. *Working Papers*. 2015, vol. 72, 10 p.
49. PEETERS, S. Current Highlights Concerning CCCTB: A Report about the Fifth Frans Vanistendael Lecture Held in Leuven on 2 March 2012. *EC Tax Review*. 2012, vol. 21, no. 4, pp. 225 – 228. ISSN 0928-2750.
50. POPOVIČ, A. Niekoľko slov ku vzťahu vnútroštátneho, medzinárodného a európskeho práva. In: *MMK 2015: Mezinárodní Masarykova konference pro doktorandy a mladé vědecké pracovníky: sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference, roč. 6: 14. - 18. december 2015*. Hradec Králové: MAGNANIMITAS, 2015, s. 1852 – 1861.
51. POPOVIČ, A. Systém vlastných zdrojov rozpočtu EÚ ako materiálna podstata fondového hospodárstva EÚ – súčasnosť a budúcnosť. In: *Právo fondov EÚ v teórii a praxi. Zborník príspevkov*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2020, s. 17 – 25. ISBN 978-80-8152-953-5 (e-publikácia).
52. POPOVIČ, A., BENKO, R. Limity ukladania vlastných daní EÚ. In: *Stav a perspektívy verejných financií v EÚ. Recenzovaný zborník vedeckých prác*. 2022, Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, s. 83 – 98. ISBN 978-80-574-0145-2 (e-publikácia).

53. POPOVIČ, A., SIMIČ BALLOVÁ, S. Možnosti zavedenia vlastného zdroja rozpočtu EÚ založeného na príjmoch z pokút. *Acta Iuridica Olomucensia*. 2023, roč. 18, č. 2, s. 53 – 62. ISSN 1801-0288.
54. PEARCE, D. The Role of Carbon Taxes in Adjusting to Global Warming. *The Economic Journal*. 1991, vol. 101, no. 407, pp. 938 – 948.
55. PICEK, O., SCHULMEISTER, S., SCHRATZENSTALLER, M. *A General Financial Transaction Tax: Motives, Revenues, Feasibility and Effects*. Wien: WIFO, 2008.
56. REICH, J. Seigniorage – where does it come from and who gets it? An institutional perspective on currency creation. In: *15th FMM Conference, Berlin, October 28th – 29th, 2011*.
57. SCHÄFER, D. Distributional Effects of Taxing Financial Transactions and the Low Interest Rate Environment. In: *DIW Berlin – Discussion Papers*, 2016. 31 p. ISSN 1619-4535.
58. SCHRATZENSTALLER, M. Company Tax Coordination in the EU – Status Quo and Perspectives. *Intereconomics*. 2007, vol. 42, no. 3, pp. 116 – 120.
59. SCHRATZENSTALLER, M. Reform Options for the EU's System of Own Resources. *Revue de l'OFCE*. 2014, vol. 132, no. 1, pp. 345 – 354.
60. SCHRATZENSTALLER, M. The EU Own Resources System – Reform Needs and Options. *Intereconomics*. 2013, vol. 48, no. 5, 9/10, s. 303 – 313. ISSN 0020-5346.
61. SCHULMEISTER, S. A General Financial Transaction Tax: A Short Cut of the Pros, the Cons and a Proposal. In: *WIFO Working Paper no. 344*, 2016, pp. 2 – 16.
62. SIMIČ, S. Nový vlastný zdroj rozpočtu EÚ založený na hmotnosti nerecyklovaného odpadu z plastových obalov a jeho implementácia vo vybraných členských štátoch. In: *Stav a perspektívy verejných financií. Recenzovaný zborník vedeckých prác*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2022, s. 116 – 131. ISBN 978-80-574-0145-2 (e-publikácia).
63. ŠTRKOLEC, M., POPOVIČ, A. Financing the Green Economy in the context of Slovakia's Recovery and Resilience Plan. In: *Economy in the synergy of economic, financial and environmental law*. Varšava: C. H. Beck, 2022, s. 129 – 138. ISBN 9788382914108.
64. THÖNE, M. Transferring taxes to the Union: The case of European road transport fuel taxes. *The Future of EU-Finances: Working Papers for the Brussels Symposium on 14th January 2016*. Cologne: FiFo Institute for Public Economics, 2016.

65. TOBIN, J. A Proposal for International Monetary Reform. *Eastern Economic Journal*. 1978, vol. 4, no. 3 – 4, pp. 1 – 16.
66. TOL, R. Carbon tax: Still the best way forward for climate policy. *Intereconomics*. 2013, vol. 48, no. 2.
67. WALDHOFF, CH. Legal restrictions and possibilities for greater revenue autonomy of the EU. In: *The Future of EU-Finances: Working Papers for the Brussels Symposium on 14th January 2016*. Cologne: FiFo Institute for Public Economics, 2016, pp. 151 – 152.

Inštitucionálne návrhy, štúdie a výskumy

1. Balík pre energetickú úniu – oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru, Výboru regiónov a Európskej investičnej banke – Rámcová stratégia odolnej energetickej únie s výhľadovou politikou v oblasti zmeny klímy. COM(2015) 80 final.
2. BEGG, I. et al. *Financing of the European Union Budget*. Study for European Commission, Directorate General for Budget – Final report, 2008, pp. 70 – 74.
3. BEGG, I. et al. *Financing of the European Union Budget*. Study for European Commission, Directorate General for Budget – Final report, 2009. 130 p.
4. CATTOIR, P. *Options for an EU financing reform*. Notre Europe, 2009. 42 p.
5. Commission Staff Working Paper. Impact Assessment – Accompanying document to the Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/96/EC restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity. SEC(2011) 409 final.
6. Commission Staff Working Document – Impact Assessment. Accompanying the document Proposal for a Council Directive implementing enhanced co-operation in the area of financial transaction tax: Analysis of policy options and impacts. SWD(2013) 28 final.
7. Council of the European Union. *Council Conclusions on EU position for the Copenhagen Climate Conference (7 – 18 December 2009)*.
8. European Commission. *Calculation and financing of the definitive amount of the correction of budgetary imbalances in favour of the United Kingdom for the year 2007 (2007 UK correction)*. 2011. 21 p.
9. European Commission. *The EU Emissions Trading System (EU ETS)*. Brussels: European Commission, 2016.
10. European Commission. *EU ETS Handbook*. Brussels: European Commission, 2015.

11. European Commission – Energy Policy. *Consumer prices of petroleum products net of duties and taxes*. Brussels: European Commission, 2018.
12. European Commission – Energy Policy. *Consumer prices of petroleum products inclusive of duties and taxes*. Brussels: European Commission, 2018.
13. European Commission. *Energy Union and Climate Action*. Brussels: European Commission, 2016.
14. European Commission. Tax-based EU own resources: An assessment – Working paper No 1/2004. In *Taxation Papers*, 2004.
15. European Commission. *Taxation trends in the European Union 2017*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017.
16. European Commission. *Cartel Statistics*. Brussels: European Commission, 2018.
17. European Environment Agency. *Explaining road transport emissions: A non-technical guide*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016.
18. European Union. *Reflection Paper on the future of EU finances*, 2017.
19. Eurostat. *Energy, transport and environmental indicators. 2016 edition*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016.
20. European Commission. *EU budget 2016 – Financial report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017.
21. Európska komisia. *EÚ a Energetická únia a opatrenia v oblasti klímy*. Brusel: Európska komisia, 2017.
22. European Parliament. *Working document on Own resource based on the value added tax – Committee on Budget*. Brussels: European Parliament, 2012.
23. European Parliament. *Draft report on the preparation of the post – electoral revision of the MFF 2014 – 2020: Parliament's input ahead of the Commission's proposal. Committee on Budgets*. 2015/2353(INI).
24. FERRER, J. N. *The EU Budget: The UK Rebate and the CAP – Phasing them both out? – Ceps Task Force Report*. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2007. 108 p. ISBN 978-92-9079-739-5.
25. HEINEMANN, F., MOHL, P., OSTERLOH, S. *Who's afraid of an EU tax and why? – Determinants of tax preferences in the European Parliament*. 2007. 34 p.
26. High Level Group on Own Resources. *First Assessment Report*. 2014. 48 p.
27. IHS – Institute for Advanced Studies. *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report – TAXUD/2015/CC/131*. Warsaw: CASE, 2017.

28. KEEN, M., PARRY, I., STRAND, J. *Planes, ships, and taxes: Charging for international aviation and maritime emissions*. 2013. 51 p.
29. LE CACHEUX, J. *Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource: The Case for a European Tax*. Notre Europe, 2007. 28 p.
30. MATTHIJS, H. The budget of the European Union. *The IES Working Paper Series no. 4*. 2010. 34 p.
31. MEDAROVA-BERGSTROM, K., VOLKERY, A., BALDOCK, D. *Criteria for maximising the European added value of EU budget: the case of climate change*. Brussels: IEEP, 2012. 27 p.
32. MONTI, M. et al. *Future Financing of the EU – Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*. December 2016. 104 p.
33. MONTI, M. et al. *Skupina na vysokej úrovni pre vlastné zdroje – zhrnutie a odporúčania*. 2016. 13 s.
34. Open Europe. *Ten ways to introduce an EU tax (and why none of them will work)*. London: Open Europe. 2011.
35. Port of Rotterdam Authority. *Highlights of the 2016 Annual Report*, 2017.
36. SEC(2011) 876 final/2 – Commission staff working paper - Financing the EU budget: Report on the operation of the own resources system – Accompanying the document – Proposal for a Council Decision on the system of own resources of the European Union. COM(2011) 510 final.
37. United Nations – Framework Convention on Climate Change: Adoption of the Paris Agreement.
38. Vivid Economics. *Carbon taxation and fiscal consolidation: the potential of carbon pricing to reduce Europe's fiscal deficits - report prepared for the European Climate Foundation and Green Budget Europe*. 2012.
39. World Bank Group – Climate Change. *State and Trends of Carbon Pricing*. Washington, 2015.
40. World Bank Group – Climate Change. *State and Trends of Carbon Pricing*. Washington, 2017.

Právne akty

1. COM(2017) 2025 final v Bruseli 1. marca 2017 – Biela kniha o budúcnosti Európy: Úvahy a scenáre pre štáty EÚ-27 k vývoju do roku 2025.
2. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends – The Multiannual Financial Framework for 2021-2027. COM(2018) 321 final.

3. Council Decision of 7 May 1985 on the Communities' system of own resources (85/275/EEC, EURATOM).
4. Council Decision of 31 October 1994 on the system of the European Communities' own resources (94/728/EC, EURATOM).
5. Council Regulation (EEC) no. 1172/76 of 17 May 1976 setting up a financial mechanism.
6. Council Regulation (EEC) no. 2743/80 of 27 October 1980 amending Regulation (EEC) no. 1172/76 setting up a financial mechanism.
7. Council Regulation (EEC, EURATOM, ECSC) no. 2892/77 of 19 December 1977 implementing in respect of own resources accruing from value added tax the Decision of 21 April 1970 on the replacement of financial contributions from Member States by the Communities' own resources.
8. Európsky parlament. Správa o európskom semestri pre koordináciu hospodárskych politík: ročný prieskum na rok 2018 [2017/2226(INI)].
9. Medziinštitucionálna dohoda medzi Európskym parlamentom, Radou a Komisiou o rozpočtovej disciplíne a riadnom finančnom hospodárení (2006/C 139/01).
10. Medziinštitucionálna dohoda zo 16. decembra 2020 medzi Európskym parlamentom, Radou Európskej únie a Európskou komisiou o rozpočtovej disciplíne, spolupráci v rozpočtových záležitostiach a správnom finančnom riadení, ako aj o nových vlastných zdrojoch vrátane plánu na zavedenie nových vlastných zdrojov (Ú. v. EÚ L 433I, 22.12.2020, s. 28). 2020.
11. Nariadenie Rady (EHS, EURATOM, ESUO) č. 260/68 z 29. februára 1968, ktorým sa určujú podmienky a postup uplatňovania dane v prospech Európskych spoločenstiev.
12. Nariadenie Rady (EHS) č. 2658/87 z 23. júla 1987 o colnej a štatistickej nomenklatúre a o Spoločnom colnom sadzobníku.
13. Nariadenie Rady (ES) č. 2223/96 z 25. júna 1996 o európskom systéme národných a regionálnych účtov v spoločenstve.
14. Nariadenie Rady (EÚ) č. 407/2010 z 11. mája 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky finančný stabilizačný mechanizmus.
15. Nariadenie Rady (EÚ) 2016/300 z 29. februára 2016, ktorým sa upravujú funkčné požitky vysokopostavených verejných činiteľov EÚ.
16. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 549/2013 z 21. mája 2013 o európskom systéme národných a regionálnych účtov v Európskej únii.
17. Nariadenie Rady (EÚ, EURATOM) č. 1311/2013 z 2. decembra 2013, ktorým sa ustanovuje viacročný finančný rámec na roky 2014 – 2020.

18. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 952/2013 z 9. októbra 2013, ktorým sa stanovuje Colný kódex Únie.
19. Nariadenie Rady (EÚ) 2015/1360 zo 4. augusta 2015, ktorým sa mení nariadenie Rady (EÚ) č. 407/2010, ktorým sa zriaďuje Európsky finančný stabilizačný mechanizmus.
20. Nariadenie Rady (EÚ, Euratom) 2020/2093 zo 17. decembra 2020, ktorým sa stanovuje viacročný finančný rámec na roky 2021 – 2027.
21. Návrh Komisie na smernicu Rady, ktorou sa stanovujú pravidlá proti praktickým vyhýbania sa daňovým povinnostiam, ktoré majú priamy vplyv na fungovanie vnútorného trhu. COM(2016) 26 final.
22. Návrh Európskej komisie na Smernicu Európskeho parlamentu a Rady o trhoch s finančnými nástrojmi, ktorou sa zrušuje smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2004/39/ES (prepracované znenie). KOM(2011) 656 v konečnom znení
23. Návrh rozhodnutia Rady o systéme vlastných zdrojov Európskej únie (ES, EURATOM) z 29. júna 2011. KOM(2011) 510 v konečnom znení.
24. Návrh smernice Rady o spoločnom konsolidovanom základe dane z príjmov právnických osôb (CCCTB). KOM(2011) 121 v konečnom znení.
25. Návrh Komisie na smernicu Rady o spoločnom konsolidovanom základe dane z príjmov právnických osôb (CCCTB). COM(2016) 683 final.
26. Návrh Komisie na smernicu Rady o spoločnom základe dane z príjmov právnických osôb. COM(2016) 685 final.
27. Návrh smernice Rady, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2003/96/ES o reštrukturalizácii právneho rámca spoločenstva pre zdaňovanie energetických výrobkov a elektriny. KOM(2011) 169 v konečnom znení.
28. Návrh smernice Rady o spoločnom systéme dane z finančných transakcií, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2008/7/ES. KOM(2011) 594 v konečnom znení.
29. Zmenený a doplnený návrh Európskej komisie na rozhodnutie Rady o systéme vlastných zdrojov Európskej únie. KOM(2011) 739 v konečnom znení.
30. Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru, Výboru regiónov a národným parlamentom – Preskúmanie rozpočtu EÚ. KOM(2010) 700 v konečnom znení.
31. Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov – Rozpočet stratégie Európa 2020. KOM(2011) 500 v konečnom znení. Časť I.

32. Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade o konkrétnych spôsoboch posilnenia boja proti daňovým podvodom a daňovým únikom aj vo vzťahu k tretím krajinám. COM(2012) 351 final.
33. Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade – Akčný plán na posilnenie boja proti daňovým podvodom a daňovým únikom. COM(2012) 722 final.
34. Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade o daňovej transparentnosti v záujme boja proti daňovým únikom a vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam. COM(2015) 136 final.
35. Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade – Balík opatrení proti vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam: ďalšie kroky k dosiahnutiu účinného zdaňovania a väčšej daňovej transparentnosti v EÚ. COM(2016) 23 final.
36. Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov – Zdaňovanie finančného sektora. KOM(2010) 549 v konečnom znení.
37. Oznámenie Komisie Rade a Európskemu parlamentu – Technické úpravy finančného rámca na rok 2018 v súlade s vývojom HND (ESA 2010). Článok 6 nariadenia Rady č. 1311/2013, ktorým sa ustanovuje viacročný finančný rámec na roky 2014 – 2020 a ktorým sa aktualizuje a nahrádza oznámenie COM(2017) 220 final.
38. Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade a Rade – Nový, moderný viacročný finančný rámec, ktorý Európskej únii umožní efektívne naplňať priority po roku 2020: Príspevok Európskej komisie k neformálnemu stretnutiu lídrov 23. februára 2018. COM(2018) 98 final.
39. Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov z 2. decembra 2015: Kruh sa uzatvára – Akčný plán EÚ pre obehové hospodárstvo. COM(2015) 614 final.
40. Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov zo 16. januára 2018: Európska stratégia pre plasty v obehovom hospodárstve, COM/2018/028 final.
41. Proposal for a Council Decision on the system of Own Resources of the European Union. COM(2018) 325 final.
42. Proposal for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027. COM(2018) 322 final.
43. Rímske zmluvy.
44. Rozhodnutie Rady č. 70/243/ECSC, EEC, EURATOM z 21. apríla 1970 o nahradení finančných príspevkov členských štátov vlastnými zdrojmi spoločens-tiev.

45. Rozhodnutie Rady č. 85/257/EHS, EURATOM zo 7. mája 1985 o systéme vlastných zdrojov spoločenských.
46. Rozhodnutie Rady č. 88/376/EHS, EURATOM z 24. júna 1988 o systéme vlastných zdrojov spoločenských.
47. Rozhodnutie Rady č. 94/728/ES, EURATOM z 31. októbra 1994 o systéme vlastných zdrojov spoločenských.
48. Rozhodnutie Rady č. 2000/597/ES, EURATOM z 29. septembra 2000 o systéme vlastných zdrojov Európskych spoločenských.
49. Rozhodnutie Rady č. 2007/436/ES, EURATOM zo 7. júna 2007 o systéme vlastných zdrojov Európskych spoločenských.
50. Rozhodnutie Rady č. 2010/196/EÚ, EURATOM zo 16. marca 2010 o alokácii nepriamo meraných služieb finančného sprostredkovania (FISIM) na stanovenie hrubého národného dôchodku (HND) používaného na účely rozpočtu Európskej únie a jej vlastných zdrojov.
51. Rozhodnutie Rady č. 2014/335/EÚ, EURATOM z 26. mája 2014 o systéme vlastných zdrojov Európskej únie.
52. Rozhodnutie Rady z 22. januára 2013, ktorým sa povoľuje posilnená spolupráca v oblasti dane z finančných transakcií (2013/52/EÚ).
53. Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2003/87/ES z 13. októbra 2003 o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v spoločensktve, a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES.
54. Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2012/27/EÚ z 25. októbra 2012 o energetickej efektívnosti, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice 2009/125/ES a 2010/30/EÚ a ktorou sa zrušujú smernice 2004/8/ES a 2006/32/ES.
55. Štatút ESCB a ECB.
56. Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities (8. April 1965).
57. Treaty establishing the European Coal and Steel Community.
58. Treaty establishing the European Economic Community.
59. Ústava SR č. 460/1992 Zb.
60. Vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) č. 2017/1925 z 12. októbra 2017, ktorým sa mení príloha I k nariadeniu Rady (EHS) č. 2658/87 z 23. júla 1987 o colnej a štatistickej nomenklatúre a o Spoločnom colnom sadzobníku.
61. Zákon č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov.

62. Zákon č. 609/2007 Z. z. o spotrebnej dani z elektriny, uhlia a zemného plynu a o zmene a doplnení zákona č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov.
63. Zákon č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
64. Zmluvy o fungovaní EÚ a Zmluva o EÚ.