

Uzasadnienie wniosku o ratyfikację *Decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom*

I. Potrzeba i cel ratyfikacji decyzji (UE, Euratom) 2020/2053

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 17–21 lipca 2020 r. zapadły ustalenia dotyczące Wieloletnich Ram Finansowych UE na lata 2021-2027 (WRF), które zostały ostatecznie potwierdzone na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniu 10 grudnia 2020 r. Jednym z elementów osiągniętego kompromisu jest aktualizacja pierwotnego wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego decyzji w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, która reguluje kwestie finansowania budżetu UE. W celu przeciwdziałania skutkom kryzysu związanego z COVID-19 Komisja Europejska została w przedmiotowej decyzji uprawniona również do zaciągnięcia w imieniu UE pożyczek na rynkach kapitałowych do wysokości 750 mld EUR, w tym 390 mld EUR w postaci grantów, a pozostałe 360 mld EUR w formie niskoprocentowanych pożyczek dla państw członkowskich (w cenach z 2018 r.).

Po negocjacjach w ramach prac grupy roboczej ds. zasobów własnych UE (WPOR) oraz Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER II), Rada UE ds. Ekonomicznych i Finansowych w zwykłej procedurze pisemnej, zakończonej w dniu 14 grudnia 2020 r., ostatecznie przyjęła nową decyzję w sprawie systemu zasobów własnych UE (UE, Euratom) 2020/2053, która regulować będzie pobór dochodów budżetu UE w okresie od początku 2021 r. Zgodnie z przepisami art. 311 akapit trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) decyzja ta wejdzie w życie dopiero po jej zatwierdzeniu przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.

II. Wybór trybu ratyfikacji

W Polsce „zatwierdzenie” przedmiotowej decyzji wymaga procedury ratyfikacji. Na podstawie bowiem *art. 12 ust. 2a ustawy z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 127)* ratyfikacji podlegają akty prawne Unii Europejskiej, o których mowa m.in. w art. 311 akapit trzeci TFUE. Ponadto z uwagi na fakt, iż sprawy regulowane tą decyzją dotyczą kwestii określonych w art. 89 ust. 1 pkt 3 i 4 Konstytucji RP tj. członkostwa RP w organizacji międzynarodowej oraz znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym (ok. 6,5 mld EUR średniorocznie w cenach 2018 r.) wymagana w tym względzie będzie **ratyfikacja po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie**.

Podobnie ratyfikowane zostały dwie poprzednie decyzje w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, tj. decyzja Rady z 7 czerwca 2007 r. (2007/436/WE, Euratom) oraz decyzja Rady z 26 maja 2014 r. (2014/335/UE, Euratom), które stanowiły podstawę do przekazywania do budżetu UE polskiej składki odpowiednio w okresach 2007-2013 i 2014-2020.

III. Różnice między dotychczasowym i projektowanym stanem prawnym

Decyzja o systemie zasobów własnych UE (UE, Euratom) 2020/2053 wprowadza zmiany w finansowaniu budżetu UE, które będą obowiązywać po 2020 r. Ponadto w związku z pandemią COVID-19 jej przepisy zostały uzupełnione o uregulowania dotyczące zaciągania przez Komisję Europejską pożyczek na finansowanie Europejskiego Instrumentu Odbudowy.

1) Zmiany w systemie zasobów własnych

Na podstawie przepisów obowiązującej decyzji (2014/335/UE, Euratom) do systemu zasobów własnych UE zalicza się następujące kategorie wydatków:

- tradycyjne zasoby własne (TZW) tj. opłaty celne. Państwa członkowskie odprowadzają do budżetu ogólnego UE 80% pobranych opłat, natomiast pozostałe 20% zatrzymują jako tzw. „koszty poboru”,
- zasób własny z tytułu VAT – jego wysokość określa się przez zastosowanie jednolitej stawki wynoszącej 0,3% do zharmonizowanej podstawy VAT, obliczonej przez państwo członkowskie w zgodzie z zasadami UE. Zharmonizowana podstawa VAT ograniczona jest do wysokości 50% DNB danego państwa,
- zasób własny z tytułu dochodu narodowego brutto (DNB) – główne źródło finansowania działalności UE o charakterze uzupełniającym. Niepokryte potrzeby budżetowe UE dzieli się pomiędzy państwa członkowskie UE proporcjonalnie do udziału DNB danego państwa członkowskiego w DNB UE ogółem,
- rabat brytyjski – tj. korekta brytyjskiej wpłaty do budżetu UE. Rabat ten jest finansowany przez wszystkie kraje członkowskie z zastrzeżeniem, że udział Niemiec, Niderlandów, Austrii i Szwecji został zredukowany do 25% wysokości (tzw. rabaty od rabatu).

Należy zauważyć, że w okresie 2014-2020 do systemu zasobów własnych UE należały również tymczasowe mechanizmy korekcyjne, uzgodnione na rzecz wybranych państw-płatników netto na okres trwania WRF, które obciążały wpłaty do budżetu UE pozostałych państw członkowskich. Były to w szczególności:

- redukcja stawki VAT dla Niemiec, Niderlandów i Szwecji do poziomu 0,15%;
- redukcja wpłat z tytułu DNB dla Danii, Niderlandów i Szwecji (odpowiednio w kwotach 130 mln EUR, 695 mln EUR i 185 mln EUR w cenach stałych z 2011 r.) oraz na lata 2014-2016 dla Austrii (w 2014 r. – 30 mln EUR, w 2015 r. – 20 mln EUR, w 2016 r. – 10 mln EUR w cenach z 2011 r.).

Przyjęta nowa decyzja (UE, Euratom) 2020/2053 zmienia zasady obliczania prawie wszystkich zasobów własnych (poza wpłatą opartą na DNB). Zgodnie z jej przepisami na nowy system dochodów budżetu UE będą składać się następujące elementy:

- tradycyjne zasoby własne (opłaty celne) – państwa członkowskie będą przekazywały 75% pobranych ceł, natomiast pozostałe 25% zostanie w budżetach krajowych jako tzw. koszty poboru,
- zmieniony zasób własny oparty na VAT z uproszczoną metodologią wyliczenia wysokości wpłaty,
- nowy zasób własny wyliczany w oparciu o masę odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi. Wpłata wyniesie 0,8 EUR od każdego kilograma odpadów plastikowych, które nie zostały poddane recyklingowi. Dla państw o poziomie zamożności poniżej średniej unijnej przewidziany został mechanizm redukujący regresywność. W jego wyniku wpłata Polski zostanie w każdym roku obniżona o 117 mln EUR (w cenach bieżących),
- oraz wpłata z tytułu DNB.

W związku z brexitem nie będzie konieczności finansowania rabatu brytyjskiego, jednakże nadal niektóre państwa członkowskie będą korzystały z mechanizmów korekcyjnych polegających na obniżce wpłat z tytułu DNB w następujących kwotach (ceny z 2020 r.): Dania – 377 mln EUR, Niemcy – 3 671 mln EUR, Niderlandy – 1 921 mln EUR, Austria – 565 mln EUR i Szwecja – 1 069 mln EUR.

2) Finansowanie Europejskiego Instrumentu Odbudowy

Celem nowej decyzji o zasobach własnych (UE, Euratom) 2020/2053 jest także zapewnienie dla budżetu UE dodatkowych - obok zasobów własnych UE służących do finansowania WRF - środków finansowych poprzez upoważnienie Komisji Europejskiej do zaciągnięcia w imieniu UE pożyczek na rynkach finansowych do maksymalnej wysokości 750 mld EUR (w cenach z 2018 r.). Pożyczone środki zostaną wykorzystane na uprzywilejowane pożyczki dla państw (do wysokości 360 mld EUR) oraz na wydatki na wsparcie bezzwrotne z budżetu UE (do wysokości 390 mld EUR).

W celu zapewnienia wywiązywania się przez UE z zaciągniętych zobowiązań nowa decyzja przewiduje podwyższenie pułapu zasobów własnych dla:

- środków na płatności z poziomu 1,2% do 1,40 % sumy dochodu narodowego brutto państw członkowskich,
- środków na zobowiązania z poziomu 1,26% do poziomu 1,46% sumy DNB.

Pułapy środków na płatności i na zobowiązania zostały dodatkowo podwyższone o 0,6 punktu procentowego każdy, by umożliwić zaciągnięcie pożyczek na Europejski Instrument Odbudowy. Podwyższenie to ma charakter tymczasowy i nadzwyczajny, tylko w celu przeciwdziałania kryzysowi związanemu z COVID-19 i będzie obowiązywało do spłaty ww. zobowiązań, tj. do końca 2058 r. Dodatkowe zabezpieczenie dla „wypłacalności” UE stanowi zapis w decyzji zakładający, że w przypadku, gdy zatwierdzone środki zapisane w budżecie UE są niewystarczające, aby mogła ona wywiązać się ze swoich zobowiązań wynikających z pożyczek, państwa członkowskie udostępniają Komisji niezbędne zasoby.

IV. Skutki ratyfikacji decyzji (UE, Euratom) 2020/2053

1) Skutki finansowe

Płatności do budżetu UE dokonuje się w ramach części budżetowej 84 – Środki własne Unii Europejskiej. Nowa decyzja o systemie zasobów własnych będzie stanowiła podstawę do przekazywania do budżetu UE wpłat z tytułu polskiej składki członkowskiej w okresie 2021-2027 w szacowanej średniorocznie kwocie ok. 6,5 mld EUR (ceny z 2018 r.). Prognoza ta została opracowana w zgodzie z metodologią i danymi Komisji Europejskiej w oparciu o rezultaty Rady Europejskiej w dniach 17–21 lipca br. oraz przewidywane tempo rozwoju gospodarczego państw UE. Udział Polski w finansowaniu budżetu UE wyniesie ok. 4,3%. Komisja Europejska nie przedstawiła aktualnych prognoz gospodarczych wykraczających poza 2027 r., dlatego określenie skutków finansowych w tym okresie jest utrudnione. Zakładając, że udział Polski w finansowaniu budżetu UE w okresie 2028-2058 mógłby wahać się w przedziale 4,3% - 5%, wówczas łączne koszty spłaty kapitału pożyczek zaciągniętych przez Komisję z przeznaczeniem na dotacje w kwocie 390 mld EUR wynosiłyby w przypadku Polski ok. 16,8 – 19,5 mld EUR (w cenach stałych z 2018 r.).

W latach 2021-2027 poniesione zostaną koszty odsetek na szacowanym przez Komisję poziomie 12,9 mld EUR w cenach z 2018 r. (koszt dla Polski przy średniorocznym udziale w finansowaniu budżetu UE na poziomie ok. 4,3% wyniosłby ok. 550 mln EUR). Kwoty niewykorzystane do przewidywanej spłaty odsetek zostaną użyte do przedterminowych spłat pożyczek przed końcem WRF 2021–2027.

2) Skutki prawne

Przedmiotowa decyzja obowiązuje wszystkie państwa członkowskie i będzie stosowana bezpośrednio bez potrzeby transponowania jej przepisów do krajowych porządków prawnych. Jednakże decyzja ta wejdzie w życie dopiero po jej zatwierdzeniu przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Państwa członkowskie są zobowiązane bezzwłocznie powiadomić Sekretarza Generalnego Rady o zakończeniu procedur związanych z zatwierdzeniem przedmiotowej decyzji. W przypadku Polski notyfikacja zakończenia procedury ratyfikacji zostanie dokonana za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Decyzja ta wejdzie w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po otrzymaniu ostatniego powiadomienia, a jej przepisy będą obowiązywać z mocą wsteczną od 1 stycznia 2021 r.

Wpłacana na podstawie przepisów przedmiotowej decyzji składka do budżetu UE w okresie 2021-2027 znajdzie swoje odzwierciedlenie w przepisach kolejnych ustaw budżetowych w zakresie wysokości wydatków budżetu państwa w ramach części 84 – Środki własne UE. W związku z wprowadzeniem nowej kategorii wpłat do budżetu UE wyliczanej w oparciu o masę odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi konieczne będzie dokonanie zmian w obowiązującej ustawie o finansach publicznych oraz klasyfikacji budżetowej.

3) Skutki społeczne, gospodarcze i polityczne

Ratyfikacja decyzji (UE, Euratom) 2020/2053 nie będzie powodować bezpośrednich skutków społecznych, gospodarczych i politycznych. Od zatwierdzenia tej decyzji przez państwa członkowskie uzależnione jest jednak uruchomienie Europejskiego Instrumentu Odbudowy o łącznej wartości ok. 750 mld EUR, dlatego ratyfikacja może pośrednio wiązać się z szeregiem skutków w UE. Instrument ten jest mechanizmem nadzwyczajnym, służącym wdrożeniu środków na odbudowę gospodarki UE i zwiększeniu jej odporności. Ukierunkowuje finansowanie na kluczowe programy unijne oraz koncentruje się na pilnych potrzebach inwestycyjnych wynikających z kryzysu. Ma m.in. złagodzić gospodarcze i społeczne skutki pandemii koronawirusa oraz sprawić, by gospodarki państw członkowskich były bardziej odporne i lepiej przygotowane na wyzwania związane z transformacją ekologiczną i cyfrową, finansować działania związane z innowacyjnością, badaniem i rozwojem oraz przechodzeniem na gospodarkę niskoemisyjną. Tym samym z punktu widzenia interesów obywateli, podmiotów gospodarczych i państw członkowskich UE wskazana jest niezwłoczna ratyfikacja decyzji o systemie zasobów własnych (UE, Euratom) 2020/2053, co umożliwi rozpoczęcie wdrażania nadzwyczajnych środków Europejskiego Instrumentu Odbudowy.