



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 22.12.2021 r.
COM(2021) 566 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Kolejna generacja zasobów własnych dla budżetu UE

1. PRZYGOTOWUJĄC SIĘ NA EUROPE PO COVID-19

W obliczu bezprecedensowego kryzysu wywołanego COVID-19 Unia szybko wypracowała zdecydowaną wspólną reakcję W dniu 27 maja 2020 r. Komisja przedstawiła ambitny, innowacyjny i wyjątkowy plan odbudowy, aby skierować Unię na ścieżkę trwałego i odpornego ożywienia gospodarczego. W ramach Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy (NextGenerationEU), formalnie zatwierdzonego przez Radę w dniu 14 grudnia 2020 r.¹ przy poparciu Parlamentu Europejskiego, uruchomione zostanie nawet 750 mld EUR² w celu usunięcia szkód gospodarczych i społecznych spowodowanych przez pandemię. Wraz z budżetem długoterminowym UE, tj. wieloletnimi ramami finansowymi, na odbudowę Europy po COVID-19 przeznaczone zostanie w sumie 1,8 bln EUR.

Dzięki NextGenerationEU państwa mają wyjść z kryzysu silniejsze i bardziej odporne, co wyprowadzi ich gospodarki na ścieżkę zrównoważonego wzrostu. Aby to osiągnąć, NextGenerationEU jest ukierunkowany na najpilniejsze wyzwania, przed którymi stoimy jako Unia, przede wszystkim na dwojaką transformację – zieloną i cyfrową. Dochody uzyskiwane dzięki nowym zasobom własnym pozwolą na spłacenie finansowania z NextGenerationEU.

W swoich konkluzjach z dnia 21 lipca 2020 r. Rada Europejska stwierdziła, że „w nadchodzących latach Unia będzie dążyć do zreformowania systemu zasobów własnych i wprowadzenia nowych zasobów własnych”³. W zawartym następnie porozumieniu międzyinstytucjonalnym z dnia 16 grudnia 2020 r.⁴ Parlament Europejski, Rada i Komisja uzgodniły, że spłata kwoty głównej takich środków finansowych wykorzystanych na wydatki w ramach Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy (NextGenerationEU) oraz odpowiednich należnych odsetek będzie musiała zostać sfinansowana z budżetu ogólnego Unii, w tym z wystarczających wpływów z tytułu nowych zasobów własnych wprowadzonych po 2021 r.⁵. Ponadto te trzy instytucje uznają znaczenie kontekstu Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy i są zdania, że wydatki z budżetu Unii związane ze spłatą Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy nie powinny prowadzić do nieuzasadnionego zmniejszenia wydatków na programy lub instrumentów inwestycyjnych przewidzianych w wieloletnich ramach finansowych. Ponadto twierdzą one, że pożądane jest również ograniczenie zwiększania zasobów własnych opartych na DNB w odniesieniu do państw członkowskich⁶. Komisja zobowiązała się do zaproponowania nowych zasobów

¹Rozporządzenie Rady (UE) 2020/2094 z dnia 14 grudnia 2020 r. ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19, *Dz.U. L 433I z 22.12.2020*, s. 23.

²O ile nie wskazano inaczej, wszystkie kwoty podane w niniejszym dokumencie wyrażone są w cenach z 2018 r.

³Pkt 145 konkluzji Rady Europejskiej (posiedzenie w dniach 17–21 lipca 2020 r.).

⁴ Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 16 grudnia 2020 r. między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami oraz w sprawie nowych zasobów własnych, w tym również harmonogramu wprowadzania nowych zasobów własnych, *Dz.U. L 433I z 22.12.2020*, s. 28.

⁵Pkt D porozumienia międzyinstytucjonalnego stanowi, że „[s]płata kwoty głównej takich środków finansowych wykorzystanych na wydatki w ramach Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy oraz odpowiednich należnych odsetek będzie musiała zostać sfinansowana z budżetu ogólnego Unii, w tym z wystarczających wpływów z tytułu nowych zasobów własnych wprowadzonych po 2021 r. Wszystkie odpowiednie zobowiązania zostaną w pełni spłacone najpóźniej do dnia 31 grudnia 2058 r.”.

⁶ Preambuła, pkt E porozumienia międzyinstytucjonalnego.

własnych w 2021 r., tak aby można było je wprowadzić najpóźniej do dnia 1 stycznia 2023 r.⁷

2. WNIOSKI KOMISJI

2.1. Koszyk nowych zasobów własnych

Komisja proponuje, aby po stronie dochodów w unijnym budżecie w większym stopniu uwzględniać priorytety polityczne UE Handel uprawnieniami do emisji i mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO² są ogólnounijnymi instrumentami służącymi osiągnięciu wspólnego celu, jakim jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych po najniższych kosztach, poprzez wprowadzenie limitu emisji i sygnału cenowego dotyczącego emisji dwutlenku węgla. Historyczne porozumienie OECD/G20 osiągnięte w dniu 8 października 2021 r.⁸ w kontekście otwartych ram w zakresie erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków (BEPS) dotyczące rozwiązania opartego na dwóch filarach, które ma pomóc sprostać wyzwaniom podatkowym związanym z cyfryzacją gospodarki, obejmuje 137 krajów i jurysdykcji, na które przypada ponad 90 % światowego PKB. Filar pierwszy tego porozumienia przewiduje realokację części zysków największych i najbardziej rentownych przedsiębiorstw wielonarodowych na świecie do uczestniczących krajów na całym świecie, zapewniając, aby przedsiębiorstwa te płaciły sprawiedliwą część podatku niezależnie od miejsca prowadzenia działalności i osiągania zysków. Inicjatywy te wymagają działań UE i w związku z tym stanowią odpowiednią bazę dla zasobów własnych UE.

Komisja proponuje zmianę decyzji w sprawie zasobów własnych⁹, tak aby część dochodów, które zostaną uzyskane dzięki wnioskowi ustawodawczym przedłożonym w dniu 14 lipca 2021 r. dotyczącym mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO²¹⁰ i handlu uprawnieniami do emisji¹¹, trafiała do budżetu UE. Ponadto, opierając się na historycznym porozumieniu OECD/G20 osiągniętym w kontekście otwartych ram w zakresie erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków, Komisja proponuje ustanowienie nowego rodzaju zasobów własnych opartego na części zysków rezydualnych osiąganych przez największe i najbardziej rentowne przedsiębiorstwa wielonarodowe, która będzie realokowana na rzecz państw członkowskich UE. Te zasoby własne zostałyby wprowadzone, gdy wejdzie w życie konwencja wielostronna wynegocjowana w kontekście otwartych ram w zakresie erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków oraz stosowna dyrektywa unijna i oba te akty będą skutecznie stosowane. Wprowadzenie wszystkich nowych zasobów własnych będzie wymagać przyjęcia wniosków sektorowych, które będą ich podstawą.

⁷ Program prac Komisji na 2021 r., COM(2020) 690 final.

⁸ *Oświadczenie w sprawie rozwiązania opartego na dwóch filarach, które ma pomóc sprostać wyzwaniom podatkowym związanym z cyfryzacją gospodarki*, Projekt OECD i G-20 dotyczący erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków, 8 października 2021 r.

⁹ Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, Dz.U. L 424 z 15.12.2020, s. 1.

¹⁰ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO², COM(2021) 564 final.

¹¹ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii, decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i rozporządzenie (UE) 2015/757, COM(2021) 551 final.

Komisja proponuje, aby 25 % dochodów osiąganych dzięki systemowi handlu uprawnieniami do emisji w UE stało się zasobem własnym budżetu unijnego. Komisja zaproponowała szeroko zakrojony pakiet ustawodawczy, aby w dalszym stopniu ograniczać emisje gazów cieplarnianych do 2030 r., mając na celu osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. Obejmuje to w szczególności wzmocnienie istniejącego unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji¹² oraz jego rozszerzenie na sektor gospodarki morskiej, zwiększenie sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji lotniczych oraz ustanowienie nowego systemu handlu emisjami w odniesieniu do budynków i transportu drogowego. Dochody ze sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji na podstawie obecnie obowiązującego unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji trafiają w dużej części do budżetów krajowych, Komisja proponuje jednak, aby w przyszłości część dochodów z unijnego handlu emisjami była kierowana do budżetu UE. Obejmowałoby to również wpływy z tytułu uprawnień udostępnianych do sprzedaży na aukcji, których państwa członkowskie postanowią nie sprzedawać, wykorzystując elastyczność przewidzianą w unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji¹³. Uprawnienia sprzedawane na aukcji przez Europejski Bank Inwestycyjny w celu sfinansowania funduszu innowacyjnego i początkowego wkładu w fundusz modernizacyjny są wyłączone z zasobów własnych. Szacuje się, że dochody dla budżetu UE wyniosą około 9 mld EUR rocznie w latach 2023–2030, a część tych dochodów umożliwi sfinansowanie Społecznego Funduszu Klimatycznego.

Ponadto Komisja proponuje tymczasowy mechanizm dostosowania solidarnościowego w celu zapewnienia, aby wszystkie państwa członkowskie wносиły sprawiedliwy wkład z tytułu zasobów własnych oparty na handlu uprawnieniami do emisji. W szczególności do 2030 r. zastosowanie będzie miała górna i dolna granica wkładu z tytułu zasobów własnych opartego na handlu emisjami w UE, według klucza, którego podstawą jest dochód narodowy brutto. Pozwoli to uniknąć sytuacji, w której niektóre państwa członkowskie wносиłyby nieproporcjonalnie duży wkład do budżetu UE w porównaniu z wielkością ich gospodarek, w okresie transformacji prowadzącym do zbudowania bardziej zrównoważonych gospodarek i społeczeństw, oraz zapewni sprawiedliwy wkład ze strony wszystkich państw członkowskich.

Komisja proponuje, aby 75 % dochodów osiąganych dzięki mechanizmowi dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO² stało się zasobem własnym budżetu unijnego. Głównym celem mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO² jest wspieranie ograniczenia światowych emisji dwutlenku węgla poprzez zapobieganie ryzyku ucieczki emisji. W kontekście tego mechanizmu podmioty zgłaszające będą musiały uzyskać wystarczającą ilość certyfikatów na pokrycie emisji, które powstały wskutek wytwarzania importowanych przez nie towarów. Zgodnie z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia ustanawiającego mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO² państwa członkowskie byłyby odpowiedzialne za pobór dochodów ze sprzedaży certyfikatów

¹²Dyrektywa 2003/87/WE ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w UE.

¹³ Odstępstwo umożliwiające bezpłatne przekazywanie uprawnień do emisji sektorowi produkcji energii elektrycznej, anulowanie uprawnień na podstawie rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego, dodatkowe uznaniowe przesunięcia do funduszu modernizacyjnego.

w ramach tego mechanizmu. Szacuje się, że dochody dla budżetu UE wyniosą około 0,5 mld EUR rocznie w latach 2023–2030¹⁴.

Komisja proponuje zasoby własne odpowiadające 15 % części zysków rezydualnych największych i najbardziej rentownych przedsiębiorstw wielonarodowych, która będzie realokowana do państw członkowskich UE na podstawie porozumienia w sprawie reformy międzynarodowych ram podatkowych. W dniu 8 października 2021 r. 137 krajów, które są członkami otwartych ram OECD/G20 w zakresie erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków, uzgodniło rozwiązanie oparte na dwóch filarach przewidujące realokację zysków przedsiębiorstw wielonarodowych i efektywną globalną minimalną stawkę podatkową. Filar pierwszy porozumienia przewiduje realokację części zysków rezydualnych największych i najbardziej rentownych przedsiębiorstw wielonarodowych do państw będących ich rynkiem końcowym, na którym wykorzystuje się usługi lub konsumuje się towary. Praktyczne aspekty dotyczące wdrożenia porozumienia są jeszcze finalizowane. W swoim programie prac na 2022 r. Komisja zobowiązała się do przedłożenia wniosku w sprawie dyrektywy wdrażającej porozumienie zgodnie z prawem UE i wymogami jednolitego rynku. Na podstawie wniosku Komisji w sprawie zasobów własnych państwa członkowskie przekazywałyby do budżetu UE krajowe wkłady oparte na części podlegających opodatkowaniu zysków przedsiębiorstw wielonarodowych, która będzie realokowana do każdego państwa członkowskiego w ramach filaru pierwszego. Na obecnym etapie, tzn. przed sfinalizowaniem porozumienia, przyjmuje się, że dochody dla budżetu UE mogą wynieść nawet 2,5–4 mld EUR rocznie¹⁵.

2.2. Zmiana rozporządzenia określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027

Splata środków udostępnionych w ramach NextGenerationEU będzie się odbywała według stabilnego i przewidywalnego profilu zmniejszania zobowiązań, poprzez zapewnienie odpowiednich środków w wieloletnich ramach finansowych. Stały dopływ dochodów z tytułu nowych zasobów własnych zapewniłby przewidywalność i stabilność spłat. Aby uwzględnić możliwość spłaty NextGenerationEU za pomocą wpływów z tytułu nowych zasobów własnych¹⁶, Komisja proponuje zatem automatyczny mechanizm dostosowania pułapów wieloletnich ram finansowych¹⁷ w zależności od wysokości pobranych kwot nowych zasobów własnych¹⁸.

¹⁴Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) [XXX] ustanawiającym mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ nie przewiduje się, aby mechanizm ten pozwolił osiągnąć dochody w okresie przejściowym w latach 2023–2025.

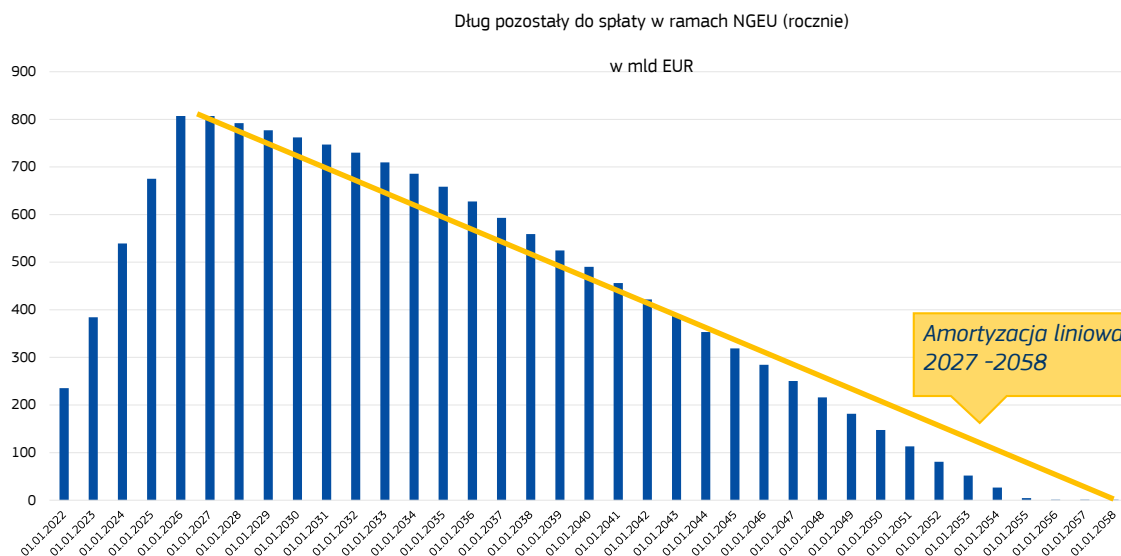
¹⁵ Na obecnym etapie nie można podać bardziej dokładnej wartości, ponieważ trwają jeszcze dyskusje nad niektórymi szczegółami technicznymi dotyczącymi wdrożenia porozumienia OECD/G20 w sprawie filaru pierwszego. Przedstawiony przedział wynika z szeregu ogólnych założeń i nie można go bardziej zawęzić również ze względu na kwestie związane z ograniczeniem dostępnych danych dotyczących potencjalnych przedsiębiorstw, które mogą ostatecznie przyczynić się do realokacji praw do opodatkowania na podstawie porozumienia.

¹⁶ Zgodnie z pkt 150 konkluzji Rady Europejskiej (posiedzenie w dniach 17–21 lipca 2020 r.), w których stwierdzono, że „[w]pływy z nowych zasobów własnych wprowadzonych po 2021 r. zostaną wykorzystane do przedterminowej spłaty pożyczek zaciągniętych w ramach NextGenerationEU. Komisja jest proszona o przedstawienie w tym celu w odpowiednim czasie wniosku w sprawie rewizji WRF”.

¹⁷ Ustanowionych w rozporządzeniu Rady (UE, Euratom) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określającym wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027, Dz.U. L 433I z 22.12.2020, s. 11.

¹⁸Automatyczny mechanizm dostosowania jest ograniczony do kwoty 15 mld EUR (w cenach z 2018 r.), co odpowiada średniej rocznej 17,4 mld EUR (w cenach bieżących) na lata 2024–2027. Kwoty potrzebne do spłaty NextGenerationEU po 2027 r. będą zależały od faktycznej kwoty pożyczek przeznaczonych na sfinansowanie

Wykres 1 – planowane zmniejszenie zobowiązań w ramach NGEU



Źródło: Komisja Europejska Kwoty w cenach bieżących

Komisja przedłożyła wniosek dotyczący Społecznego Funduszu Klimatycznego¹⁹, aby chronić szczególnie wrażliwe gospodarstwa domowe przed dodatkowym obciążeniem finansowym wynikającym z ustanowienia nowego systemu handlu emisjami w UE w odniesieniu do budynków i transportu drogowego. Środki finansowe przeznaczone na fundusz są współmierne do kwot odpowiadających zasadniczo około 25 % oczekiwanych dochodów z tytułu włączenia budynków i transportu drogowego w zakres handlu emisjami w UE. Te dodatkowe wydatki nie zostały przewidziane w pierwotnym wniosku Komisji dotyczącym nowych wieloletnich ram finansowych. W tym celu w planowanej zmianie rozporządzenia w sprawie wieloletnich ram finansowych Komisja proponuje ustanowić zwiększenie środków w dziale 3 oraz, odpowiednio, pułapu środków na płatności, aby uwzględnić dodatkowe wydatki na fundusz w latach 2025–2027.

Główną korzyścią wykorzystania budżetu UE do usunięcia skutków społecznych nowego systemu handlu emisjami jest fakt, iż Społeczny Fundusz Klimatyczny będzie wówczas podlegał przepisom dotyczącym kontroli, które już obowiązują w odniesieniu do budżetu ogólnego. Będzie on objęty nadzorem Trybunału Obrachunkowego, a Parlament Europejski, po wydaniu zalecenia przez Radę, będzie udzielał Komisji absolutorium z obsługi tego funduszu. Zapewni to rozliczalność wydatków oraz zagwarantuje wysoką jakość wydatków w ramach funduszu.

3. DALSZE KROKI

W porozumieniu międzyinstytucjonalnym z dnia 16 grudnia 2020 r. przewidziano, że instytucje podejmą odpowiednie kroki, aby ułatwić szybkie zatwierdzenie ram dotyczących nowych zasobów własnych. Rada zobowiązała się do rozważenia

bezwrotnego wsparcia, jak również od spłat tych pożyczek dokonanych na podstawie obecnych wieloletnich ram finansowych.

¹⁹Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Społeczny Fundusz Klimatyczny, COM(2021) 568 final.

pierwszego koszyka nowych zasobów własnych do dnia 1 lipca 2022 r. w celu wprowadzenia ich do dnia 1 stycznia 2023 r. Ponadto w obliczu zobowiązania podjętego w porozumieniu międzyinstytucjonalnym oraz konieczności przedstawienia odpowiedniej kwoty nowych zasobów własnych na spłatę Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy **Komisja przedstawi wniosek dotyczący drugiego koszyka nowych zasobów własnych do końca 2023 r.**

W tym kontekście, jak podkreślono w komunikacie pt. „Opodatkowanie działalności gospodarczej w XXI wieku”²⁰ z maja 2021 r., Komisja zaproponuje dodatkowe nowe zasoby własne, które mogłyby obejmować podatek od transakcji finansowych oraz zasoby własne związane z sektorem przedsiębiorstw. Ten drugi pakiet będzie opierał się na wniosku „Działalność gospodarcza w Europie: Ramy opodatkowania dochodu (BEFIT)” przewidzianym na 2023 r.

Szybkie porozumienie dotyczące wniosków zmieniających decyzję w sprawie zasobów własnych oraz rozporządzenie ustanawiające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027, jak również szybkie zatwierdzenie decyzji w sprawie zasobów własnych przez państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi wyposażyłyby Unię w środki pozwalające jej osiągnąć ambitne cele – neutralne dla klimatu, cyfrowe, sprawiedliwe, inkluzywne i odporne społeczeństwo dla wszystkich Europejczyków.

Komisja będzie stale oceniać proces przyjmowania w celu zapewnienia odpowiednich kwot na spłatę Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy.

²⁰ COM(2021) 251 final.