

Bruksela, 15 października 2019 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalne numery
referencyjne:
2018/0213(COD)
2019/0161(COD)
2018/0212(COD)

13116/1/19
REV 1

JUR 591
EUROGROUP 10
ECOFIN 873
UEM 301
CODEC 1481
CADREFIN 343

UWAGI

Od: Służba Prawna
Do: Eurogrupa w rozszerzonym składzie

Dotyczy: Instrument budżetowy na rzecz konwergencji i konkurencyjności: analiza statusu prawnego, związku i skutków klauzuli dopuszczającej oraz umowy międzyrządowej

I. WPROWADZENIE

1. Założenia instrumentu budżetowego na rzecz konwergencji i konkurencyjności (BICC), zatwierdzone przez Eurogrupę (w rozszerzonym składzie) 9 października 2019 r., zawierają m.in. następujący tekst dotyczący finansowania tego instrumentu:

“Discussions on an IGA, whose legal status will be explained in an annex to the summing up letter by the Council Legal Service, will continue at the level of the EWG. The EWG should submit a report covering the need, the content, modalities and the size of an IGA in due time to allow for a final decision in the context of the MFF.

An enabling clause to be included in the Regulation based on Art 175”.

2. W trakcie posiedzenia Eurogrupy (w rozszerzonym składzie) 9 października 2019 r., Służba Prawna Rady została poproszona o wyjaśnienie statusu prawnego, związku i skutków klauzuli dopuszczającej oraz umowy międzyrządowej, o której mowa w założeniach. Służba Prawna Rady została dodatkowo poproszona przez przewodniczącego Eurogrupy o przedstawienie swojej ustnej wypowiedzi na piśmie (o czym również mowa w założeniach). Niniejsza opinia stanowi odpowiedź na tę prośbę.

II. ANALIZA PRAWNA

3. Celem klauzuli dopuszczającej, która ma zostać wprowadzona w planowanym rozporządzeniu w sprawie BICC, jest zezwolenie państwom członkowskim na wnoszenie dodatkowych wkładów do budżetu Unii i przeznaczanie ich na finansowanie wydatków wynikających z BICC. Takie dodatkowe wkłady byłyby przekazywane jako zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel, jako wyjątek od budżetowej zasady uniwersalności zgodnie z art. 20 rozporządzenia finansowego, według której wszystkie dochody zasadniczo finansują wszystkie pozycje wydatków. Wyjątek ten należy zatem sformułować w drodze odstępstwa od zasady uniwersalności, która to możliwość pozostaje w gestii unijnego prawodawcy, na co wskazują istniejące kategorie zewnętrznych i wewnętrznych dochodów przeznaczonych na określony cel, o których mowa w art. 21 samego rozporządzenia finansowego.

4. Jednak unijne Traktaty lub akt prawa wtórnego UE (taki jak rozporządzenie w sprawie BICC) nie mogą zgodnie z prawem zobowiązać państw członkowskich do zawarcia umowy międzyrządowej, o której mowa w założeniach, ani zobowiązać państw członkowskich do wnoszenia do budżetu Unii wkładów poza ramami ich zobowiązań finansowych określonych w systemie zasobów własnych. W związku z tym klauzula dopuszczająca nie może stanowić podstawy do negocjacji, podpisania i zawarcia umowy międzyrządowej, na mocy której państwa członkowskie prawnie zobowiązałyby się do łączenia i alokacji dochodów zewnętrznych na rzecz BICC. Państwa członkowskie, jako podlegające międzynarodowemu prawu publicznemu, mają swobodę decydowania o negocjowaniu, podpisaniu i zawarciu umowy międzyrządowej¹.
5. Zgoda państw członkowskich na związanie się postanowieniami umowy międzyrządowej zależy zatem od ich krajowych wymogów konstytucyjnych².

¹ Zob. opinia Służby Prawnej Rady (dok. 5347/19) dotycząca wniosku w sprawie Europejskiego Instrumentu Stabilizacji Inwestycji, w której Służba Prawna Rady stwierdziła, że „[p]rawo Unii nie może (...) nakładać na państwo członkowskie obowiązku zawarcia [umowy międzyrządowej]”. W opinii tej podkreślono również, że „[a]rt. 175 ust. 3 TFUE (...) nie może zostać wykorzystany do tego, by zobowiązać – bezpośrednio lub pośrednio – państwa członkowskie do wnoszenia dalszych wkładów na rzecz Unii poza unijnym systemem zasobów własnych”. (pkt 61).

² Nawet jeżeli w przeszłości traktaty międzyrządowe w dziedzinie unii gospodarczej i walutowej (takie jak Porozumienie ustanawiające EMS, traktat o stabilności, konwergencji i konkurencyjności lub umowa międzyrządowa o przekazywaniu składek na rzecz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji) były zawierane przez wszystkie państwa członkowskie strefy euro, fakt ten jest raczej konsekwencją dążenia do zachowania spójności politycznej, a nie prawnego zobowiązania, które wynikałoby z unijnych Traktatów lub prawa wtórnego UE.