

Bruksela, 25 listopada 2022 r.
(OR. en)

15178/22

RESPR 42
FIN 1258
ECOFIN 1226
ENV 1199
CLIMA 627
FISC 233
UD 264
ENER 627
TRANS 737
AGRI 671
COMPET 946

NOTA

Od:	Prezydencja
Do:	Delegacje
Dotyczy:	Sprawozdanie prezydencji dotyczące nowych zasobów własnych

I. WPROWADZENIE

Zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z 17–21 lipca 2020 r.¹ w porozumieniu międzyinstytucjonalnym z 16 grudnia 2020 r.² przewidziano dążenie do wprowadzenia nowych zasobów własnych, które powinny zapewnić kwotę wystarczającą na pokrycie łącznych spodziewanych wydatków na spłatę kwoty głównej i odsetek z tytułu środków finansowych pożyczonych do wykorzystania na wydatki, o których mowa w art. 5 ust. 1 lit. b) decyzji w sprawie zasobów własnych (NextGenerationEU, część dotacyjna). Porozumienie to ustanawia również harmonogram w celu wprowadzenia tych nowych zasobów własnych i przewiduje, że Rada przeprowadzi dyskusje dotyczące pierwszego pakietu przed 1 lipca 2022 r., z myślą o wprowadzeniu go 1 stycznia 2023 r.

W tym kontekście w grudniu 2021 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący zmiany decyzji w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej³, który obejmowałby trzy rodzaje nowych zasobów własnych opartych na: unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji, mechanizmie dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ oraz reformie międzynarodowych ram opodatkowania osób prawnych.

Od czasu przedstawienia wniosku dotyczącego zmiany decyzji w sprawie systemu zasobów własnych (ORD) w grudniu 2021 r. oraz powiązanych z nim wniosków dotyczących rozporządzeń wykonawczych (MAR 3, IMSOR) 14 marca 2022 r. organy przygotowawcze Rady pracują nad tymi dossier. Widać jednak wyraźnie, że dyskusje te będzie można zakończyć dopiero po przyjęciu wniosków sektorowych dotyczących instrumentów mających wygenerować dodatkowe dochody.

W ramach pakietu „Gotowi na 55” Komisja opublikowała 14 lipca 2021 r. wnioski ustawodawcze dotyczące mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM)⁴ oraz zmiany unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS)⁵. W pierwszym półroczu 2022 r. Rada wypracowała podejście ogólne w sprawie tych dwóch rozporządzeń sektorowych. W lipcu 2022 r. prezydencja czeska rozpoczęła negocjacje z Parlamentem Europejskim w sprawie CBAM i zmienionego EU ETS.

¹ Dok. EUCO 10/20 (pkt A29, 145–150).

² Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 16 grudnia 2020 r. między Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską 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).

³ Dok. 15260/21.

⁴ Dok. 10871/21.

⁵ Dok. 10875/21.

Wniosek ustawodawczy stanowiący podstawę trzeciego rodzaju zasobów własnych, opartego na udziale w zyskach rezydualnych przedsiębiorstw międzynarodowych w następstwie porozumienia OECD/G20 z października 2021 r., zostanie przedstawiony dopiero po zakończeniu dyskusji na ten temat prowadzonych na forum OECD (według obecnych przewidywań: w połowie 2023 r.).

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono postępy poczynione w dziedzinie nowych zasobów własnych podczas prezydencji czeskiej.

II. AKTUALNA SYTUACJA

Prace prowadzone podczas prezydencji czeskiej miały dwojaki charakter: z jednej strony skoncentrowano się na poczynieniu jak największych postępów w negocjacjach międzyinstytucjonalnych nad dostępnymi wnioskami sektorowymi – CBAM i EU ETS. Ten etap jest niezbędny do tego, by umożliwić utworzenie nowych zasobów własnych. Dyskusje na temat tego, jaka część dochodów generowanych przez te nowe instrumenty powinna zostać przydzielona do budżetu UE, mogą rozpocząć się dopiero po przyjęciu odnośnych rozporządzeń sektorowych.

Z drugiej strony podczas prac prezydencji skupiono się na dalszych technicznych dyskusjach nad wnioskami dotyczącymi zmiany decyzji w sprawie zasobów własnych i związanymi z nią rozporządzeniami wykonawczymi (MAR 3 i IMSOR).

Mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM)

15 marca Rada (Ecofin) wypracowała podejście ogólne do wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM)⁶.

Negocjacje międzyinstytucjonalne z Parlamentem Europejskim rozpoczęły się w lipcu⁷, a w trakcie prezydencji czeskiej poczyniono znaczne postępy. Od lipca 2022 r. odbyło się kilka politycznych posiedzeń trójstronnych i posiedzeń technicznych. Prezydencja liczy na to, że poczyni dalsze postępy z myślą o zakończeniu tych negocjacji do końca 2022 r., przy czym formalne przyjęcie rozporządzenia w sprawie CBAM przez współprawodawców ma nastąpić w pierwszych miesiącach 2023 r.

⁶ Dok. 7226/22.

⁷ Dok. 10982/22.

Należy zauważyć, że ostateczny tekst CBAM będzie zależał od elementów omawianych na innych forach, w szczególności od posiedzeń trójstronnych z Parlamentem Europejskim w sprawie EU ETS.

W trakcie dyskusji z Parlamentem Europejskim na temat CBAM stało się jasne, że model zarządzania CBAM będzie bardziej scentralizowany niż w tekście wniosku ustawodawczego, a szereg zadań operacyjnych związanych z CBAM zostanie powierzonych Komisji Europejskiej. Głównym celem współprawodawców jest opracowanie skutecznego, praktycznego i zasobooszczędnego CBAM, który nie powodowałby nadmiernych obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw lub organów publicznych. Wybór bardziej scentralizowanego modelu zarządzania CBAM, po formalnym sfinalizowaniu, będzie oznaczać dla Komisji dodatkowe wydatki administracyjne (na system informatyczny i personel). Decyzja o tym, jak sprostać temu wyzwaniu, zostanie podjęta w ramach przyszłych dyskusji na temat budżetu rocznego.

Jak określono w stanowisku Rady w sprawie CBAM, wpływy ze sprzedaży certyfikatów mają pozostać własnością państw członkowskich. Jest to zgodne z porozumieniem międzyinstytucjonalnym i wnioskiem Komisji, w którym przewidziano, że do budżetu UE jako zasoby własne powinna być przekazywana w formie wkładu krajowego część dochodów ze sprzedaży certyfikatów CBAM. Faktyczne warunki wdrażania dotyczące wykorzystania wpływów z tego instrumentu będą dopiero omawiane w przyszłości na forum Grupy Roboczej ds. Zasobów Własnych, gdy tylko zostaną poczynione wystarczające postępy w negocjacjach w sprawie rozporządzenia CBAM.

Unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS)

28 czerwca Rada (ds. Środowiska) wypracowała podejście ogólne do wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie zmiany unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS⁸).

Negocjacje międzyinstytucjonalne z Parlamentem Europejskim rozpoczęły się w lipcu 2022 r., a w trakcie prezydencji czeskiej poczyniono znaczne postępy. Od lipca 2022 r. odbyły się cztery polityczne posiedzenia trójstronne i liczne posiedzenia techniczne. Prezydencja zamierza poczynić dalsze znaczne postępy i, w miarę możliwości, wypracować w pozostającym jej czasie wyważone porozumienie międzyinstytucjonalne, które ma zostać zawarte do końca 2022 r.

⁸ Dok. 10796/22.

Negocjacje koncentrowały się zarówno na kwestiach wysoce politycznych, jak i kwestiach technicznych i złożonych, w tym na rozszerzeniu zakresu ETS na sektor morski oraz na nowym ETS dla budownictwa i transportu drogowego. Głównymi tematami poruszonymi w ramach dyskusji były również mechanizmy finansowe, w tym potencjalne zmiany w funduszu innowacyjnym i funduszu modernizacyjnym, a także wykorzystanie dochodów państw członkowskich. Ze względu na liczbę i znaczenie nierozstrzygniętych kwestii politycznych, a także istotne powiązania z innymi wnioskami w pakiecie „Gotowi na 55”, w szczególności Społecznym Funduszem Klimatycznym, wszystkie proponowane elementy zostały starannie łącznie przeanalizowane.

Prezydencja czeska dąży do wypracowania wyważonego rezultatu, który pozwoli osiągnąć pożądane ambitne cele klimatyczne w sposób racjonalny pod względem kosztów, zapewniając sprawiedliwy wkład poszczególnych sektorów, chroniąc konkurencyjność przemysłu europejskiego i nie pozostawiając nikogo w tyle pod względem społecznym.

Chociaż poczyniono już znaczne postępy, a negocjacje prowadzono w konstruktywnej atmosferze, rozmiar i złożoność tego dossier nadal wymagają dalszych prac i wysiłków zanim możliwe będzie wypracowanie wyważonego porozumienia.

Filar pierwszy

Prace nad wdrożeniem przepisów dotyczących przydziału praw do opodatkowania poszczególnym jurysdykcjom („filar pierwszy”) są nadal prowadzone na forum otwartych ram OECD/G-20 w sprawie erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków („otwarte ramy”). We wniosku dotyczącym zmiany decyzji w sprawie zasobów własnych Komisja zaproponowała nowy rodzaj zasobów własnych wpłacanych przez państwa członkowskie poprzez zastosowanie jednolitej stawki poboru w wysokości 15 % do udziału w zyskach rezydualnych przedsiębiorstw międzynarodowych, które będą realokowane państwom członkowskim zgodnie z porozumieniem w sprawie filaru pierwszego po tym, jak zostanie ono wdrożone.

Jednym z celów prac na forum otwartych ram jest opracowanie wielostronnej konwencji, która następnie powinna zostać otwarta do podpisu przez umawiające się strony (według przewidywań: nie wcześniej niż w połowie 2023 r.). Dopiero po zakończeniu tych prac Komisja zamierza przedstawić wniosek dotyczący dyrektywy wprowadzającej to porozumienie w życie zgodnie z prawem UE i wymogami jednolitego rynku.

Pakiet zasobów własnych

Jeżeli chodzi o prace nad nowym pakietem wniosków przedstawionym w grudniu 2021 r., w tym nad zmianą decyzji w sprawie zasobów własnych, prace techniczne nad całością pakietu odbywały się w tym samym czasie co prace sektorowe.

Na podstawie pytań od państw członkowskich Komisja udzieliła odpowiedzi na konkretne zapytania techniczne i przedstawiła różne karty techniczne. W szczególności Grupa Robocza ds. Zasobów Własnych przeprowadziła szczegółowe dyskusje koncentrujące się na: (i) założeniach makroekonomicznych, leżących u ich podstaw danych i metodyce przyjętej przez Komisję w jej wnioskach; (ii) szacowanych prognozowanych dochodach z zasobów własnych opartych na systemie handlu uprawnieniami do emisji, a także z CBAM; oraz (iii) funkcjonowaniu tymczasowego mechanizmu dostosowania solidarnościowego w odniesieniu do zasobów własnych opartych na systemie handlu uprawnieniami do emisji.

Grupa Robocza ds. Zasobów Własnych kontynuowała też analizę wniosków dotyczących udostępniania nowych zasobów własnych (MAR 3) i środków wykonawczych dotyczących systemu zasobów własnych (IMSOR), przedłożonych przez Komisję 14 marca 2022 r. Przeprowadzono szczegółowe dyskusje na szczeblu technicznym, przy czym Grupa Robocza ds. Zasobów Własnych zwróciła szczególną uwagę m.in. na różne elementy zasobów własnych opartych na ETS (np. sprzedaż uprawnień na aukcji i dostosowanie uprawnień), zasobów własnych opartych na CBAM (np. roczne płatności, certyfikaty, model scentralizowany) oraz zasobów własnych opartych na realokowanych zyskach (np. leżący u ich podstaw proces podatkowy, środki kontroli).

W kontekście tych wniosków i dyskusji na ich temat Europejski Trybunał Obrachunkowy przedstawił na posiedzeniu Grupy Roboczej ds. Zasobów Własnych 6 października 2022 r. swoją opinię nr 03/2022 w sprawie wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia w sprawie udostępniania trzech nowych proponowanych zasobów własnych⁹. Trybunał udzielił również odpowiedzi na zadane przez delegacje pytania i prośby informacje.

⁹ Opinia 03/2022 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w sprawie wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie metod i procedury udostępniania zasobów własnych opartych na systemie handlu uprawnieniami do emisji, mechanizmie dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ i realokowanych zyskach oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych.

Planowane wnioski: drugi koszyk nowych zasobów własnych

I wreszcie, jak przewidziano w harmonogramie zawartym w porozumieniu międzyinstytucjonalnym, Komisja powinna zaproponować do 2024 r. nowy koszyk zasobów własnych. Komisja poinformowała, że zamierza przedstawić te nowe wnioski już w trzecim kwartale 2023 r.

III. PODSUMOWANIE

W świetle porozumienia międzyinstytucjonalnego oraz dotychczasowych prac prowadzonych od lipca do grudnia 2022 r. nad poszczególnymi wnioskami opublikowanymi przez Komisję państwa członkowskie są proszone o zapoznanie się z postępami poczynionymi podczas prezydencji czeskiej.
