



KANCELARIA SENATU  
Przedstawiciel Kancelarii Senatu  
przy Unii Europejskiej

Bruksela, dnia 2 lipca 2012 r.

**Sprawozdanie nr 49/2012**

**Sprawozdanie ze spotkania z panem Kaare Barslevem - przewodniczącym  
zespołu negocyjacyjnego duńskiej prezydencji  
nt. Wieloletnich Ram Finansowych**

**Bruksela, 18 czerwca 2012 r.**

Pan **Kaare Barslev**, przewodniczący zespołu negocyjacyjnego duńskiej prezydencji nt. Wieloletnich Ram Finansowych, podczas spotkania z przedstawicielami parlamentów narodowych przy UE przedstawił w zarysie działania podejmowane przez duńską prezydencję ws. negocjacji dotyczących wieloletnich ram finansowych (WRF) w pierwszym półroczu 2012 roku.

Negocjacje ws. WRF zaczęły się rok temu, kiedy Komisja Europejska wydała komunikat o sygnaturze COM (2011) 500 "Budżet dla Europy 2020" w dniu 29 czerwca 2011, czyli na samym końcu prezydencji węgierskiej.

W kolejnym półroczu, podczas polskiej prezydencji, Rada wypracowała metodę prowadzenia negocjacji na temat wieloletnich ram finansowych. Zgodziła się na powołanie komitetu *ad hoc* na kształt zwykłych grup roboczych Rady. Ustalono, że ten komitet złoży swoje propozycje do COREPERu II, odbywającego się przed posiedzeniami Rady do Spraw Ogólnych (GAC). Jeśli Rada do Spraw Ogólnych zgodzi się na przyjęcie przedstawionej propozycji, przedłoży je Radzie Europejskiej w celu podjęcia przez nią ostatecznej decyzji.

- **Mandat duńskiej prezydencji**

Oprócz ogólnego wniosku o sygnaturze COM (2011) 500, Komisja Europejska opublikowała jesienią 2011 roku serię sektorowych wniosków dotyczących m.in. funduszy strukturalnych, spraw wewnętrznych i obywateli, itp., które stanowią elementy szerszych ram prawnych. Wszystkie te dokumenty stanowiły punkt wyjścia dla duńskiej prezydencji, która rozpoczęła się 1 stycznia 2012 roku.

W dniu 9 grudnia 2011 r. Rada Europejska udzieliła duńskiej prezydencji następującego mandatu w sprawie wieloletnich ram finansowych:

*Rada Europejska z zadowoleniem przyjmuje intensywne prace przygotowawcze prowadzone w bieżącym półroczu nad przyszłymi **wieloletnimi ramami finansowymi** i odnotowuje sprawozdanie przekazane przez prezydencję. Wzywa kolejną prezydencję do przyspieszenia prac, które staną się podstawą końcowego etapu negocjacji; kwestia ta będzie omawiana na posiedzeniu Rady Europejskiej w czerwcu 2012 r. Ponownie zwraca się do instytucji o współpracę w celu zapewnienia przyjęcia wieloletnich ram finansowych do końca 2012 r.<sup>1</sup>*

Innymi słowy, zgodnie z tekstem konkluzji, prezydencja duńska nie została wezwana do wypracowania porozumienia ws. WRF, ale do przygotowania podstawy, na której takie porozumienie będzie można zbudować.

- **Technika negocjacyjna zastosowana przez duńską prezydencję**

Aby osiągnąć ww. cel duńska prezydencja zastosowała technikę **schematu negocjacyjnego (ang. negotiating box)**. Jej celem było przygotowanie jednego dokumentu, który mógłby zostać przedstawiony przez Radę Europejską i wyglądałby jak tekst podobny do zwykłych konkluzji Rady, ale byłby bardziej szczegółowy i bardziej złożony. Ten tekst będzie opisywał wszystkie elementy, które określają ogólny poziom wydatków i kwestie ich podziału między państwami członkowskimi.

---

<sup>1</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/11/st00/st00139-re01.pl11.pdf>

Makroekonomiczne uwarunkowania będą również jego elementem, choć nie mają bezpośredniego związku z ogólnymi wydatkami. Mimo braku wartości liczbowych, znaczenie polityczne takiego dokumentu jest ważne.

Schemat negocjacyjny jest sporządzany i opracowywany pod kierunkiem duńskiej prezydencji. Nie jest on wiążący dla żadnej delegacji. Taki stan zostanie utrzymany do końca procesu negocjacji. Prezydencja w dalszym ciągu kieruje się zasadą, że nic nie zostało ustalone, dopóki wszystko nie zostanie ustalone. Schemat negocjacyjny nie jest sprawozdaniem z dotychczasowych dyskusji. Wykorzystano w nim uwagi wynikające z debat orientacyjnych, które odbywają się od lipca 2011 roku, a jego zawartość stale ewoluuje. W miarę postępów w procesie negocjacji schemat ten będzie stopniowo aktualizowany zgodnie z dyskusjami na forum Rady.

Schemat negocjacyjny, opracowany przez prezydencję duńską, powstał w wyniku debat orientacyjnych prowadzonych od lipca 2011 roku. Będzie na bieżąco uaktualniany. 28–29 czerwca na posiedzeniu Rady Europejskiej omówią go przywódcy 27 państw członkowskich.

### **Schemat negocjacyjny**

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/12/st10/st10063-re01.pl12.pdf>

- **Przebieg prac nad WRF 2014-2020 w okresie duńskiej prezydencji**

W **styczniu 2012 r.** Rada ds. Ogólnych głównie wyjaśniała szczegóły techniczne.

W lutym 2012 roku, duńska prezydencja wysłała kwestionariusz do delegacji narodowych, który miał na celu zebranie informacji o ich poglądach, w podziale na poszczególne pozycje w ramach wieloletnich ram finansowych. Wyniki zostały następnie omówione na posiedzeniu grupy roboczej "przyjaciół prezydencji", w ramach COREPER II, w końcu na Radzie ds. Ogólnych.

Rozmowy w sprawie ram budżetowych Unii Europejskiej na lata 2014–2020 weszły w nową fazę **26 marca 2012 r.** Rada do Spraw Ogólnych po raz pierwszy omawiała

schemat negocjacyjny, na który składają się najistotniejsze kwestie i możliwe rozwiązania.

Omówione elementy schematu negocjacyjnego to wydatki w czterech kategoriach (zwanymi „działami”): dział 1 „Inteligentny wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu” (z wyjątkiem polityki spójności i instrumentu „Łącząc Europę”), dział 3 „Bezpieczeństwo i obywatelstwo”, dział 4 „Globalny wymiar Europy” (zewnętrzne działania UE) oraz dział 5 „Administracja”.

„Zadanie jest rutynowe, ale trudne: musimy uzgodnić budżet, który pozwoli stymulować wzrost i tworzyć miejsca pracy w całej Europie, a równocześnie zapewni potrzebną nam dyscyplinę fiskalną” – powiedział Nicolai Wammen, duński minister spraw europejskich, który przewodniczył posiedzeniu. „Decyzja w sprawie ram finansowych najprawdopodobniej będzie więc naszą najważniejszą decyzją w tym roku” – stwierdził.

Podczas dyskusji niektóre delegacje podkreślały, że w kontekście ram finansowych i każdego z działów odzwierciedlenie powinny znaleźć krajowe działania na rzecz konsolidacji fiskalnej. Wiele państw członkowskich podkreślało tymczasem, że ważne jest, by zagwarantować odpowiednie środki finansowe na obecne polityki UE, które stymulują wzrost i zwiększają spójność.

Państwa członkowskie zasadniczo opowiadają się za programami wzrostu i zatrudnienia (dział 1), a duża część z nich zgadza się, że priorytetami działu 3 są bezpieczeństwo wewnętrzne i migracja.

Liczne delegacje uznały wartość dodaną polityki zewnętrznej UE (dział 4) i zaapelowały o ograniczenie wydatków administracyjnych (dział 5).

Schemat negocjacyjny był stale uaktualniany. Stanie się on podstawą ostatecznego porozumienia politycznego, które Rada Europejska powinna wypracować do końca roku.

**Kwiecień 2012 r.:** na posiedzeniach Rady do Spraw Ogólnych państwa członkowskie, kierując się schematem negocjacyjnym, przeprowadzą debatę orientacyjną nad polityką spójności, instrumentem „Łącząc Europę” oraz działem 2 („Trwały wzrost gospodarczy: zasoby naturalne i zasoby własne”).

**Od maja 2012 r.:** na forum organów przygotowawczych Rady i na forum ministerialnym będą się odbywać regularne dyskusje, oparte na schemacie negocjacyjnym, nad wszystkimi aspektami ram budżetowych na lata 2014–2020. W maju schemat negocjacyjny został zakończony. Zawierał on sekcję dotyczącą przychodów, jak również wydatków.

29 maja 2012 r. Rada do Spraw Ogólnych posunęła o krok do przodu prace nad wieloletnimi ramami finansowymi. Ministrowie przystąpili do rozmów, kierując się dokumentem noszącym nazwę schematu negocjacyjnego. Składają się na niego najistotniejsze kwestie i możliwe rozwiązania zarówno w odniesieniu do wydatków, jak i dochodów.

Ministrowie z zadowoleniem przyjęli projekt – który po raz pierwszy uwzględnia wszystkie elementy wieloletnich ram finansowych na okres 2014–2020, w tym dochody – i uznali go za dobry punkt wyjścia do dalszych rozmów. Choć panuje powszechna zgoda, co do tego, że ramy finansowe mają być jednym z głównych narzędzi stymulowania wzrostu i zatrudnienia w UE, szczegóły wymagają jeszcze dopracowania. Schemat negocjacyjny przyjęto z aprobatą.

Pod koniec maja 2012 roku rozpoczęła się dyskusja polityczna w ramach Rady do Spraw Ogólnych nad przygotowanym dokumentem. Następne posiedzenie odbędzie się w dniu 26 czerwca 2012, przed posiedzeniem Rady Europejskiej z 28-29 czerwca 2012 bierze swoje wnioski

**Czerwiec 2012 r.:** na posiedzeniu, które ma się odbyć 28–29 czerwca, schemat negocjacyjny omówi Rada Europejska.

- **Zawartość schematu negocjacyjnego**

Schemat negocjacyjny to 40-stronicowy dokument. Ogólne wprowadzenie podsumowuje główne elementy dokumentu. Tekst podstawowy jest podzielony na pięć działów budżetu europejskiego. Ponadto, opisane są ustalenia dla różnych innych środków i część tekstu poświęca się uwarunkowaniom makroekonomicznym.

Na tym etapie nie ma odniesienia do liczb - określonych wartości. Tekst sprowadza się do dokonania pośrednich odniesień do danych przedstawionych przez Komisję Europejską. Duńska prezydencja jedynie bada stanowiska różnych krajach.

Tekst opiera się na cytatach z propozycjami Komisji.

- **Prace nad WRF od lipca 2012 r.**

Duńska prezydencja jest zdania, że zadaniem kolejnej prezydencji jest zawężanie schematu negocjacyjnego oraz wprowadzenie do niego określonych wartości liczbowych. To będzie zadanie prezydencji cypryjskiej i przewodniczącego Rady - Van Rompuy. Muszą zdecydować, co dalej.

Wydaje się konieczne, by otworzyć dyskusję na temat wszystkich aktów prawnych od nowa, jako że zasady ich przyjmowania różnią się między sobą i będą wymagać długich negocjacji. Ogólne rozporządzenie w sprawie WRF wymaga jedności w Radzie i zgody Parlamentu Europejskiego. Sektorowe działania muszą zostać przyjęte zgodnie z procedurą współdecydowania. Ogólne podejście zostało zatem ustalone, natomiast porozumienie międzyinstytucjonalne jest w przygotowaniu. W zakresie przychodów wymagana będzie jedność w Radzie.

- **Ostateczny termin - 1 stycznia 2014**

Trzy poziomy regulacji są niezbędne dla pełnego wdrożenia WRF z dniem 1 stycznia 2014. To sprawia, że pozostaje niewiele czasu na płynne przejście z poprzednich do nowych wieloletnich ram finansowych.

Komisja Europejska ma opublikować swój projekt budżetu na rok 2014 w kwietniu lub maju 2013 r.

- **Aktualizacja danych o PKB państw członkowskich**

Konieczne jest ustalenie właściwych danych, na podstawie których określana będzie wysokość funduszy strukturalnych i spójności. Dane te ustalane są w oparciu o PKB państw członkowskich, które wymagają aktualizacji. Komisja Europejska stworzyła wstępną propozycję na lata 2008-2010. Statystyki za 2011 r. będą wkrótce dostępne.

W kontekście polityki spójności, konieczne są dane z regionów, gdyż one mają największe znaczenie. Powinny one być dostępne na lata 2008-2010. Aktualne statystyki regionalne odnoszą się do lat 2007-2009.

Aktualizacje danych są spodziewane do lipca 2012 roku. Chorwacja musi również zostać uwzględniona w statystykach.

- **Sesja pytań i odpowiedzi**

**Ed Beale** (Wielka Brytania, Izba Gmin) powiedział, że określenie „częściowego podejścia ogólnego” do wieloletnich ram finansowych spotkało się z krytyką w Izbie Gmin, jako że parlamentarzyści zwracali uwagę na trudności w kontrolowaniu takiego sposobu ustalania WRF. Spytał, jakie są elementy schematu negocjacyjnego w tej chwili.

**Duncan Sagar** (Wielka Brytania, Izba Lordów) przypomniał, że Izba Lordów opublikowała sprawozdania dotyczące wstępnej propozycji nt. WRF w lipcu 2012 r., jak również nt. propozycji sektorowych - opracuje jesienią 2012 r. Wyliczenia Komisji Europejskiej wyrażone są w DNB zamiast w PKB. Jakich aktualizacji można się nadal spodziewać? Kiedy pojawią się wiarygodne dane, które można będzie poddać kontroli?

**Simona Megne** (Łotwa, Saeima) spytała o kwestionariusz dotyczący wieloletnich ram finansowych, który prezydencja Rady Europejskiej miała wysłać do delegacji krajowych. Czy na tym etapie schemat negocjacyjny może zostać nadal zmieniony?

Pan **Barslev** wyjaśnił, że powodem zastosowania częściowego podejścia ogólnego była konieczność poczynienia jak największych postępów w negocjacjach, w miarę możliwości na wczesnym etapie. Należy unikać wszelkich opóźnień, ponieważ Radę czekają trudne negocjacje z Parlamentem Europejskim. Można zarzucić duńskiej prezydencji, że zbyt mocno naciska na postępy w negocjacjach, ale zależy im na płynnym przejściu z perspektywy finansowej 2007-2013 do wieloletnich ram finansowych 2014-2020. Państwa członkowskie zgodziły się na taki sposób procedowania.

Pan **Barclev** przyznał, że wpływ prezydencji rotacyjnej na negocjacje ogranicza się do przewodniczenia posiedzeniom Rady. To od uczestników tych posiedzeń zależy, czy zgodzą się z argumentacją prezydencji. W niektórych przypadkach państwa członkowskie były bardzo niechętne propozycjom prezydencji. Jednak prezydencji udało się doprowadzić do porozumienia, co do większości propozycji legislacyjnych.

Schemat negocjacyjny zawiera jasny opis wszystkich rozważanych opcji. Ewentualne korekty są w nim opisane. Nic nie wyklucza rozszerzenia jego zakresu, jeśli państwa członkowskie uznają to za konieczne w celu osiągnięcia ostatecznego porozumienia. Duńska prezydencja rezygnuje z autoryzowania tego dokumentu wraz z dniem zakończenia okresu trwania swojej prezydencji.

Jednak schemat negocjacyjny odzwierciedla sytuację w Radzie. Jest próbą znalezienia równowagi między różnymi stanowiskami państw członkowskich. Niezależnie od tego, czy proces negocjacyjny zostanie rozpoczęty, czy nie, założenia pozostaną takie same.

Prognozy dotyczące poziomu DNB zostały zaktualizowane przez DG Ecofin do poziomu z roku 2020. Z tego względu propozycje legislacyjne zostaną również zaktualizowane. Założenia przyjęte przez DG Ecofin są wykorzystywane do



określenia procedur nadmiernego deficytu lub korekty nierównowagi makroekonomicznej. Będą one również stanowić solidną naukową podstawę dla wieloletnich ram finansowych.

Jeśli nie uda się osiągnąć porozumienia ws. WRF a dyskusje będą się ciągnęły w nieskończoność, wówczas aktualizacje danych mogą pojawić się na końcowym etapie negocjacji na wniosek państwa członkowskiego. Może to jeszcze bardziej skomplikować negocjacje.

Jeśli chodzi o kwestionariusz przesłany po przez zespół prezydencji Rady Europejskiej, prezydencja duńska nie ma poufnych informacji na jego temat.

Link do kwestionariusza:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st00/st00119.en12.pdf>

**Bruno Pinheiro** (Portugalia, Assembleia da República) zauważył, że liczby mogą być dyskutowane już na tym etapie, mimo że schemat negocjacyjny tego nie przewiduje. Spytał, czy spodziewana redukcja budżetu UE o 100 mld euro najbardziej uderzy w politykę spójności. Czy w takim przypadku przygotowane są jakieś propozycje zapewniające bezpieczeństwo finansowe najbardziej dotkniętych tą redukcją budżetu regionów? Spytał również o przebieg negocjacji nt. WRF z Parlamentem Europejskim. Powszechnie uważa się, że w PE istnieje szeroki konsensus, co do poparcia wniosków Komisji Europejskiej. Czy Rada rozważa jakiś plan B w przypadku, gdy obecne przepisy przestaną istnieć z dniem 1 stycznia 2014 a nie będzie zgody, co do następnych na lata 2014-2020? Podobno w Radzie jest przekonanie, że najpierw należy ustalić kwestie dotyczące Wspólnej Polityki Rolnej i polityki regionalnej. Czy to prawda?

**Magdalena Skulimowska** (Polska, Senat) spytała, na jakim etapie w Radzie jest obecnie porozumienie w sprawie zasobów własnych. Dodała, że Parlament Europejski w przyjętej rezolucji ostrzegł, że nie udzieli zgody na przyjęcie nowych ram finansowych, jeżeli nie zostanie osiągnięte porozumienie polityczne w kwestii systemu zasobów własnych, które położy kres obecnym rabatami i innym mechanizmom korekcyjnym oraz doprowadzi do większej przejrzystości i uczciwości. Spytała również o stan negocjacji nt. źródeł dochodów w budżecie UE i

w tym kontekście - o podatek od transakcji finansowych. Parlament Europejski uważa, że wprowadzenie nowych źródeł finansowania z rzeczywistych zasobów własnych, takich jak podatek od transakcji finansowych i nowy unijny podatek VAT pozwoli obniżyć do 2020 roku składki państw członkowskich do budżetu UE z 75% do 40%.

**Libby Kurien** (stały członek sekretariatu COSAC) chciała się dowiedzieć, na ile Parlament Europejski jest zaangażowany na tym etapie procesu negocjacyjnego. Czy można ocenić w przybliżeniu w punktach procentowych, jak wiele już zostało osiągnięte?

**Carmen Sanchez Abarca** (Hiszpania, Kortezy Generalne) prosiła o osobistą opinię na temat elastyczności schematu negocjacyjnego. Ponadto spytała o rolę, jaką odgrywa przewodniczący Van Rompuy w negocjacjach budżetowych.

Pan **Barslev** nie chciał powiedzieć, czy redukcja budżetu najbardziej odbije się w największym stopniu na polityce regionalnej. Przyznał jednak, że państwa członkowskie zgodziły się, co do tego, że przedstawiona przez Komisję propozycja budżetu musi zostać zredukowana o 100 mld euro.

Pan **Barlcev** przyznał, że na tym etapie negocjacji nie ma jeszcze nic pewnego w kwestii podziału środków między różnymi pozycjami i państwami członkowskimi. Jednak Komisja Europejska przygotowała propozycję zdefiniowania trzeciej kategorii regionów o nazwie "regiony przejściowe", które znajdują się pomiędzy bogatszymi i biedniejszymi regionami. Pojawiła się również dyskusja na temat tego, w jaki sposób polityka regionalna może w większym stopniu skupić się na biedniejszych regionach w dziale II.

Pan **Barclav** przyznał, że obecnie nie ma żadnych rozważań a tym bardziej dyskusji na temat planu B. Istnieją przepisy traktatowe stwierdzające, że bez osiągnięcia porozumienia w odpowiednim czasie, będą obowiązywały w kolejnym roku te same wartości liczbowe, powiększane o 2% rocznie, zgodnie ze wzrostem inflacji. Takie rozwiązania będą stosunkowo łatwe do wprowadzenia w odniesieniu do przepisów sektorowych, takich jak np. pierwszy filar WPR, ponieważ wysokość kosztów

administracyjnych oraz płatności bezpośrednich jest przewidywalna. Są jednak programy, które kończą się w grudniu 2013 roku. Biorąc pod uwagę wcześniejsze zobowiązania, przynajmniej płatności są przewidywalne. Pan Barclew nie spodziewa się negatywnych skutków w zakresie płatności na 2014 rok. Jednakże brak podstawy prawnej uniemożliwia przyjmowanie na siebie nowych zobowiązań.

Prezydencja cypryjska będzie musiała zdecydować, czy Rada ma w pierwszej kolejności osiągnąć porozumienie w sprawie polityki rolnej i polityki spójności. Na podobnym etapie w roku 2005 prezydencja luksemburska rzeczywiście przygotowała dokument, uwzględniający dane liczbowe, które w szczególności odnosiły się do działów IA i II. Wstępnie przydzielone koperty stały się już tradycją.

Parlament Europejski rzeczywiście ogłosił, że nie zgodzi się na wieloletnie ramy finansowe nim zostanie znalezione rozwiązanie ws. zasobów własnych budżetu. Rada podzielona jest w kwestii podatku od transakcji finansowych, jako że niektóre państwa członkowskie nie zgadzają się na to, by był on źródłem finansowania budżetu UE, podczas gdy inne są w ogóle przeciwne wprowadzeniu takiego podatku.

Komisja Europejska sugeruje rezygnację z podatku VAT jako źródła finansowania budżetu lub zdefiniowane VATu na nowo. Ta ostatnia propozycja nowego zreformowanego podatku VAT wydaje się być rozwiązaniem, które powinno zostać przyjęte przez państwa członkowskie. Państwa członkowskie oczekują od Komisji Europejskiej przedstawienia bardziej szczegółowych, technicznych elementów propozycji, by można było dokładniej przeanalizować jej rzeczywisty wpływ na finanse. Niektóre państwa są jednak co do zasady przeciwne tej propozycji, niezależnie od przyjętej formy. Większość jednak domaga się bardziej szczegółowych informacji, co nie pozwala na dokonanie żadnych postępów w negocjacjach w tej kwestii.

Stopień i forma zaangażowania Parlamentu Europejskiego w negocjacje budżetowe zostały określone w listach wymienionych pomiędzy premierem Węgier **Viktorem Orbánem**, przewodniczącym Rady i przewodniczącym Parlamentu Europejskiego **Jerzym Buzkiem** na początku 2011 roku. Przewiduje ono, że Rada regularnie „spotyka się z delegacją Parlamentu Europejskiego” przed spotkaniami w ramach

Rady dotyczącymi budżetu. Krótkie podsumowanie wymiany poglądów podczas takich spotkań jest rozdawane w Radzie, której posiedzenia są transmitowane w internecie. Posłowie wydają się być odpowiednio traktowani.

Duńska Prezydencja uważa, że wywiązała się ze swojego zadania w zakresie zapewnienia podstaw do ostatecznych negocjacji. Trudno jest zmierzyć stopień osiągnięcia sukcesu przez prezydencję w procentach.

**Opracowała:**

**dr Magdalena Skulimowska**