



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Opinia na temat
stanowiska rządu
w sprawie projektów:
rozporządzenia Rady
zmieniającego
rozporządzenie
(UE, Euratom) 2020/2093
oraz decyzji Rady
zmieniającej decyzję
(UE, Euratom) 2020/2053

Opinie
i ekspertyzy

OE-392

WARSZAWA 2022

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2022

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz
tel. 22 694 93 21,
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Michał Gawryjolek

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu
marzec 2022

Opinia na temat stanowiska rządu w sprawie projektów: rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (UE, Euratom) 2020/2093 oraz decyzji Rady zmieniającej decyzję (UE, Euratom) 2020/2053

Synopsa opinii

1. Zasadniczą kwestią w odniesieniu do Projektu Stanowiska Rządu jest to, czy Senat RP chce wesprzeć Rząd w użyciu przez Rząd negocjacji w sprawie zmian WRF do wymuszenia na Komisji Europejskiej uwolnienia środków na realizację Krajowego Planu Odbudowy bez zapewnienia przez Rząd spełnienia warunków, od których owo uwolnienie środków jest uzależnione. Pozytywna opinia Senatu o Projekcie Stanowiska Rządu implikowałaby udzielenie takiego poparcia.
2. Senat może rozważyć zachęcenie Rządu do przedstawienia stanowiska, które by zakładało także uzyskanie dostępu do środków z KPE w wyniku spełnienia przez Rząd wymogów, od których jest to uzależnione. Przyjęciej takiej perspektywy mogłoby znacząco zmienić zawartość Projektu Stanowiska Rządu.
3. Względnie zasadne są te elementy Projektu Stanowiska Rządu, które postulują, by negocjacje w sprawie zasobów własnych w UE odnosiły się nie do rozwiązań częściowych, ale by objęły one wszystkie zasadnicze elementy zmian WRF (w tym pakiet „Fit for 55” oraz zagadnienia nowych źródeł budżetu ogólnego UE); należy uznać, że Komisja Europejska wszystkie te elementy już przedstawiła w formie swoich wniosków prawotwórczych.
4. Z tego powodu, należy od Rządu wymagać przedstawienia (wraz z uzasadnieniem) całościowego stanowiska odnoszącego się do kompletnego pakietu proponowanych przez Komisję Europejską

środków (bez np. pominięcia środków przyjętych w celu stabilizacji cen uprawnień ETS, co ma miejsce w ocenianym tu Stanowisku).

5. W szczególności należy zachęcić Rząd do przedstawienia Projektu Stanowiska, w którym – w kontekście pełnej oceny całego projektu reformy WRF – Rząd przedstawiłby ocenę mechanizmu równoważenia negatywnego wpływu (na grupy wymagające ochrony) poszerzenia systemu ETS na emisję gazów cieplarnianych z budynków i środków transportu drogowego przez Społeczny Fundusz Klimatyczny w jego proponowanej we Wniosku Komisji postaci, tj. przy założeniu możliwości przesuwania do niego środków przypisanych państwom członkowskim w innych funduszach UE. Ma to znaczenie dla oceny ewentualnej regresywności systemu proponowanego przez Komisję Europejską.
6. Za mieszczący się w granicach racjonalnego wyboru politycznego należy uznać ten element Projektu Stanowiska Rządu, który postuluje wykorzystanie Funduszu Modernizacyjnego jako ewentualnego wzorca dla Społecznego Funduszu Klimatycznego – z tym jednak zastrzeżeniem, że postulat ten wydaje się nie być spójny z propozycją, by SFK uniezależnić od dochodów z ETS.

1. Cel i zakres opinii

Ocena (określana dalej także jako „Opinia”) dotyczy projektu stanowiska Rządu (dalej „Projekt Stanowiska Rządu”) przedstawionego Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do dwóch następujących wniosków legislacyjnych Komisji (określanych dalej jako „Wnioski Komisji”):

- (a) wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (UE, Euratom) 2020/2093 określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (COM(2021)569);
- (b) wniosku dotyczącego decyzji Rady zmieniającej decyzję (UE, Euratom) 2020/2093 w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom (COM(2021)570).

Projekt Stanowiska został przyjęty przez Komitet Spraw Europejskich 25 stycznia 2022 r. – w odniesieniu do pierwszego z wymienionych wniosków Komisji Europejskiej, a 28 stycznia 2022 r. – w odniesieniu do drugiego z nich.

Opinia uwzględnia stan prawny na dzień jej sporządzenia, tj. na 15 marca 2022 r.

2. Istota Wniosku Komisji

Zasadnicza część Wniosku Komisji dotyczy zmiany rozporządzenia 2020/2093 określającego wieloletnie ramy finansowe Unii Europejskiej (WRF) na lata 2021-2027. W swoim Wniosku Komisja zadeklarowała, że ma on realizować mapę drogową (harmonogram) wprowadzenia nowych źródeł dochodów budżetowych UE przyjętą w Porozumieniu Instytucjonalnym (Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji) z 16 grudnia 2020 r. 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 własnych¹ (dalej określanym tu jako „Porozumienie Międzyinstytucjonalne”). Zasadniczym celem wspomnianego harmonogramu jest zapewnienie budżetowi unijnemu takiej wielkości środków, która odpowiadałaby zwiększonym wydatkom budżetowym wynikającym ze zobowiązania spłaty zasobów pozyskanych na rynkach finansowych na instrument *Next Generation EU* – w ramach prawnych określonych w decyzji Rady 2020/2053² (tj. decyzji o zasobach własnych).

W tym kontekście Wniosek Komisji opiewa na taką zmianę Decyzji Rady 2020/2053, by istniejące źródła zasobów własnych budżetu unijnego zostały uzupełnione o następujące nowe źródła:

- (a) udział w nowych dochodach uzyskiwanych na podstawie Dyrektywy ETS³ (której projekt zmiany Komisja też przedstawiła⁴) obejmujących opłaty ściągane od sektora transportu drogowego oraz od eksploatacji budynków (co ma być osiągnięte przez włączenie emisji gazów cieplarnianych z budynków i transportu drogowego w zakres Dyrektywy ETS);
- (b) udział w dochodach z Carbon Border Adjustment Mechanism (którego projekt Komisja też przedstawiła⁵);
- (c) jednolitej stopy udziału w zyskach przedsiębiorstw wielonarodowych przenoszonych do państw członkowskich UE (zgodnie z dyrektywą w sprawie wdrożenia globalnego porozumienia w sprawie

1 Dz. U. UE 2020, L1 433/28.

2 Dz. U. UE 2020, L424/1.

3 Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, Dz. U. UE 2003, L 275/32. Dz. U. UE 2003, L275/32.

4 COM(2021)551 final z 14 lipca 2021.

5 COM(2021)564 z 14 lipca 2021.

podziału podstawy opodatkowania tego typu przedsiębiorstw, której projekt Komisja także przedstawiła⁶).

Istotnym elementem stanowiącym kontekst Wniosku Komisji jest jej wniosek legislacyjny o ustanowieniu Społecznego Funduszu Klimatycznego (zgłoszony w ramach pakietu legislacyjnego „Fit for 55”)⁷ jako funduszu uzupełniającego inne środki wsparcia finansowego przeznaczonego na działania samych państw członkowskich UE. Jego zasadniczą funkcją jest zrównoważenie kosztów społecznych, które mogłyby wynikać z wprowadzenia pierwszego z wymienionych wyżej (w pkt (a)) nowych źródeł dochodów budżetu UE. Szczegółowym celem SFK jest „wspieranie znajdujących się w trudnej sytuacji gospodarstw domowych, mikroprzedsiębiorstw i użytkowników transportu w drodze tymczasowego bezpośredniego wsparcia dochodu oraz w drodze środków i inwestycji mających na celu zwiększenie efektywności energetycznej budynków, obniżenie emisyjności ogrzewania i chłodzenia budynków, w tym integrację energii ze źródeł odnawialnych, jak również zapewnienie lepszego dostępu do bezemisyjnych i niskoemisyjnych mobilności i transportu”. Pieniądze z SFK przekazywane byłyby państwom członkowskim na podstawie ich, uzgodnionych z Komisją, planów społeczno-klimatycznych (którym towarzyszyłyby aktualizacje zintegrowanych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu, o których mowa w art. 14 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2018/1999⁸). Plany musiałyby zawierać spójny zestaw środków i inwestycji mających na celu zaradzenie skutkom ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych dla znajdujących się w trudnej sytuacji gospodarstw domowych, mikroprzedsiębiorstw oraz użytkowników transportu; celem tych środków miałyby być zapewnienie przystępnego cenowo ogrzewania, chłodzenia i mobilności, a równoległe wspomaganie oddziaływania środków niezbędnych do osiągnięcia celów klimatycznych Unii i przyspieszenia ich realizacji. W planach można byłoby także uwzględnić środki krajowe zapewniające tymczasowe bezpośrednie wsparcie dochodów gospodarstw domowych, które byłyby użytkownikami transportu

6 COM(2021)821 final z 22 grudnia 2021 r.

7 COM(2021)568 final z 14 lipca 2021 r.

8 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013, Dz. U. UE 2018, L328/1.

i znajdowały się w trudnej sytuacji. Celem przyjętych rozwiązań miałyby być zmniejszenie wpływu na gospodarstwa domowe wzrostu cen paliw kopalnych wynikającego z włączenia budynków i transportu drogowego w zakres Dyrektywy ETS. W krajowych planach społeczno-klimatycznych uwzględniane byłyby projekty krajowe, których celem jest w szczególności:

- (a) finansowanie środków i inwestycji mających na celu zwiększenie efektywności energetycznej budynków, wdrożenie środków poprawy efektywności energetycznej, przeprowadzenie renowacji budynków oraz obniżenie emisyjności ogrzewania i chłodzenia budynków, w tym integrację wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych;
- (b) finansowanie środków i inwestycji mających na celu zwiększenie wykorzystania bezemisyjnych i niskoemisyjnych mobilności i transportu.

W okresie 2005-2032, ogólne zasoby SFK miałyby wynieść 72,2 mld euro (w cenach bieżących), z czego na okres 2025-2027 przypadałoby 23,7 mld euro (tj. 1/3 całej kwoty) a w latach 2028–2032 48,5 mld euro (tj. 3/4 całej kwoty). Państwa członkowskie miałyby także możliwość zwiększania przeznaczonej dla nich puli środków poprzez przesunięcie zasobów przydzielonych w ramach zarządzania dzielonego (a więc – technicznie rzecz biorąc - z innych części budżetu ogólnego), co przesunąłoby je także do zarządzania bezpośredniego Komisji (w którym – co oczywiste – rola państw członkowskich jest mniejsza).

Należy zatem zwrócić uwagę, że SFK ma znaczny potencjał efektywnego równoważenia społecznych kosztów rozciągnięcia systemu ETS na eksploatację budynków i środków transportowych. W sumie przedstawione przez Komisję Europejską rozwiązanie ma skutki redystrybucyjne – polegają one na nałożeniu ciężaru z tytułu systemu ETS na wszystkie podmioty emitujące gazy cieplarniane z budynków i środków transportowych, przy jednoczesnym całkowitym lub częściowym refundowaniu tych kosztów, jak również dokonywaniu efektywnej alokacji nowych środków finansowych do tych podmiotów, które dokonają inwestycji ograniczających emisję, a także do tych sektorów, które takie inwestycje będą technicznie realizować, jak również – co oczywiste – gospodarstw domowych.

Istotnym zagadnieniem w tym kontekście jest również kwestia zmienności cen uprawnień emisyjnych w ramach systemu ETS. W długim okresie jest ona znaczna. Wedle dostępnych danych, w latach 2008-2021 oscylowała ona pomiędzy około 5 euro a około 30 euro za tonę CO₂. Ceny te wykazują także istotną (ale już nie tak znaczną jak w długim okresie) zmienność krótkookresową. Należy jednak zaznaczyć, że

elementem przedstawionego przez Komisję Europejską w lipcu 2021 r. pakietu legislacyjnego, którego częścią jest omawiany tu Wniosek Komisji, jest wprowadzenie zmian do systemu stabilizacji cen uprawnień (w ramach reformy Rezerwy Stabilizacji Rynkowej, której zasób ma ulec podwojeniu).⁹ Ten element został w Stanowisku Rządu zupełnie pominięty.

Jak wspomniano, akty, do których się ta Opinia odniosła, mogą być traktowane jako elementy wykonujące postanowienia Porozumienia Międzyinstytucjonalnego (Parlamentu Europejskiego, Rady UE i Komisji) z 16 grudnia 2020 r.¹⁰ W Porozumieniu Międzyinstytucjonalnym (w jego pkt 38 i n.) Parlament Europejski, Rada i Komisja zobowiązały się w szczególności do:

- (a) wykonania postanowienia art. 3 ust. 1 rozporządzenia Rady (UE) 2020/2094 (tj. Rozporządzenia ustanawiającego instrument *Next Generation EU* (w zakresie Instrumentu UE na rzecz Odbudowy)¹¹ poprzez ukształtowanie kwoty wydatków tego Instrumentu jako zewnętrznych dochodów budżetu UE przeznaczonych na określony cel (w rozumieniu art. 21 ust. 5 Rozporządzenia finansowego¹²);
- (b) zapewnienia przejrzystości dotyczącej środków finansowych Instrumentu UE na rzecz Odbudowy, właściwego nadzoru nad źródłami finansowania tego Instrumentu, a także udziału w ich wykorzystaniu;
- (c) uzgodnienia harmonogramu prac dotyczących budżetowania Instrumentu UE na rzecz Odbudowy.

W ramach harmonogramu prac dotyczących budżetowania Instrumentu UE na rzecz Odbudowy, Komisja zobowiązała się do przedstawienia (już w preliminarzu budżetowym) szczegółowych zestawień środków na zobowiązania i środków na płatności, a także zobowiązań – z podziałem na działy i programy, do których przypisane mają być dochody przeznaczone na poszczególne cele objęte Rozporządzeniem ustanawiającym Instrument UE na rzecz Odbudowy. Porozumienie

9 COM 2021(571) final z 14 lipca 2021.

10 Dz. U. UE 2020, L1 433/28.

11 Dz. U. UE 2020, L1 433/23.

12 Tj. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012, Dz. U. UE 2018, L 193/1.

Międzyinstytucjonalne przewidziało także obowiązek (Komisji Europejskiej) cyklicznego sprawozdania i przeglądów wykonania zapisów budżetowych odnoszących się do Instrumentu, jak również możliwość spotkań *ad hoc*. Sprawozdania Komisji przedstawiane w ramach tego uzgodnienia mają także dotyczyć pożyczek udzielonych państwom członkowskim.

Harmonogram ustalony w Porozumieniu Międzyinstytucjonalnym przewiduje, że spłata środków pozyskanych przez UE na finansowanie Instrumentu UE na rzecz Odbudowy (z odsetkami) nastąpi najpóźniej do końca 2058 r. (co jest spójne z przepisem art. 5 ust. 2 akapit drugi decyzji w sprawie zasobów własnych). Dodatkowo wymaga również, by wydatki związane ze spłatą nie prowadziły do (nieuzasadnionego) uszczuplenia kwot budżetu przeznaczonych na programy lub instrumenty inwestycyjne WRF; wymaga także podjęcia starań, by ograniczyć zwiększenie zasobów własnych opartych na DNB państw członkowskich. Harmonogram formułuje także obowiązek dążenia do wprowadzenia nowych zasobów własnych – takich, by pokryły one kwotę odpowiadającą spodziewanym wydatkom związanym ze spłatą.

Owe nowe zasoby własne muszą spełniać w szczególności następujące wymagania:

- (a) muszą być dostosowane do celów polityki UE, wspierać priorytety UE, a także przyczyniać się do sprawiedliwego opodatkowania;
- (b) muszą generować tzw. „świeże pieniądze” (co implikuje niegenerowanie uszczupień w zakresie istniejących źródeł dochodów budżetowych);
- (c) muszą realizować zasadę ograniczenia biurokracji i niegenerowania nadmiernych obciążeń dla samej administracji (tak unijnej, jak krajowej), a także zmniejszenia obciążeń przedsiębiorstw i obywateli;
- (d) muszą zatem być – jak to ujęto w Porozumieniu Międzyinstytucjonalnym – „proste, przejrzyste, przewidywalne i sprawiedliwe”.

Dokładny harmonogram wprowadzenia nowych zasobów własnych ustalony w Porozumieniu Międzyinstytucjonalnym przedstawia następująca tabela 1 na str. 10.

Warto zwrócić uwagę, że w Porozumieniu Międzyinstytucjonalnym zakłada się, że całość dochodów i wydatków instrumentu *Next Generation EU* będzie ujęta w budżecie ogólnym UE.

Zasadniczy cel Wniosku Komisji mieści się w tych ramach – jego funkcją jest bowiem ustanowienie mechanizmu umożliwiającego spłatę kosztów finansowania instrumentu *Next Generation EU* (w okresie WRF 2024–2027) w takiej kwocie, która odpowiadałaby zasobom własnym pobranym zgodnie z decyzją Rady (UE, Euratom) 2020/2053

Tabela 1: Harmonogram wprowadzenia nowych zasobów własnych budżetu ogólnego Unii Europejskiej ustalony w Porozumieniu Międzyinstytucjonalnym z 18 lipca 2018 r.

Termin	Działanie
1 stycznia 2021 r.	Wprowadzenie zasobu własnego w postaci udziału w dochodach z krajowego wkładu naliczanego od wagi odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi
Czerwiec 2021 r.	Przedstawienie wniosku Komisji w sprawie mechanizmu dostosowania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO ₂ Przedstawienie wniosku Komisji w sprawie opłaty cyfrowej Wniosek w sprawie wprowadzenia nowych zasobów własnych ma skutkować ich wprowadzeniem od 1 stycznia 2023 r.
Wiosna 2021 r.	Przegląd (w Komisji) unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (z możliwością rozszerzenia go na sektor lotniczy i morski) Propozycja nowego zasobu własnego opartego na unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji
2022 r.	Proces zatwierdzenia przez państwa członkowskie systemu nowych zasobów własnych (tak, by wszedł w życie od 1 stycznia 2023 r.)
Lata 2024-2026	Propozycja Komisji nowych zasobów własnych (podatek od transakcji finansowych, wkład finansowy związany z sektorem przedsiębiorstw lub nową wspólną podstawą opodatkowania osób prawnych) Proces zatwierdzenia przez państwa członkowskie systemu nowych zasobów własnych od 1 stycznia 2026 r.

Źródło: opracowanie własne

(tj. decyzją w sprawie zasobów własnych) i ujętym w tymczasowych sprawozdaniach finansowych.

3. Projekt Stanowiska Rządu

Najszerszym ujęciem Projektu Stanowiska Rządu jest jego ostatnie zdanie (dotyczy to obu ocenianych dokumentów) brzmiące następująco:

„Rząd RP nie poprze proponowanej rewizji Wieloletnich Ram Finansowych do czasu wypłaty środków przewidzianych w polskim Krajowym Planie Odbudowy oraz przyjęcia aktów legislacyjnych składających się na pakiet „Fit for 55” w brzmieniu uwzględniającym cele negocjacyjne Polski.”

W bardziej szczegółowym ujęciu Projekt Stanowiska Rządu zawiera następujące argumenty (elementy):

- (a) w odniesieniu do rewizji WRF, w tym w szczególności do umożliwienia UE wcześniejszej spłaty pożyczek zaciągniętych na finansowanie instrumentu *Next Generation EU*, zdaniem Rządu Wniosek Komisji jest przedwczesny, bowiem należy poczekać na ostateczne przyjęcia pakietu legislacyjnego „Fit for 55” i do momentu, w którym znana będzie ostateczna postać nowych zasobów własnych;
- (b) Rząd nie akceptuje propozycji rozszerzenia systemu ETS tak, by obejmował on emisje ze budynków oraz z środków transportu drogowego;
- (c) w odniesieniu do Społecznego Funduszu Klimatycznego, Rząd chciałby innej jego konstrukcji – takiej, która umiejscowiłaby go poza budżetem Unii Europejskiej;
- (d) Rząd zasadniczo akceptuje utworzenie SFK, ale nie akceptuje jego powiązania z nowymi zasobami własnymi UE opartymi na wpływach z praw do emisji z tytułu emisji gazów cieplarnianych przez budynki i środki transportu drogowego;
- (e) dodatkowo Rząd zapowiada, że będzie zabiegał o wyjaśnienie, jak w praktyce będzie wyglądać unijna procedura „specjalnego rocznego dostosowania” oraz jaki będzie jej wpływ na procesy uchwalania budżetu i jego ewentualnej zmiany.

Rząd zwraca przy tym uwagę, że debata o nowych zasobach własnych jest „na początkowym etapie” i będzie wymagała „pogłębionej dyskusji na forum UE”. Zdaniem Rządu, implikuje to konieczność dostosowania harmonogramu dyskusji na temat rewizji WRF na lata 2021-2027 do dyskusji o nowych zasobach własnych.

W odniesieniu do propozycji objęcia systemem ETS emisji z budynków oraz ze środków transportu drogowego, Rząd uznaje ją za jedną z takich, które rodzą skutki regresywne, tj. że wdrożenie tego rozwiązania „będzie kosztem uboższych państw i regionów oraz najsłabszych grup społecznych i prowadzić do poszerzenia tej grupy”.

W odniesieniu do Projektu Stanowiska Rządu dotyczącego wyłączenia SFK z budżetu Unii Europejskiej, Rząd podniósł, że „niezależniłoby to Fundusz od rewizji wieloletnich ram finansowych oraz nowelizacji decyzji w sprawie zasobów własnych”.

Dodatkowo, Rząd podkreślił w Projekcie Stanowiska, że: „ma poważne wątpliwości w sprawie zasadności wcześniejszej spłaty długu zaciągniętego na wdrażanie Europejskiego Instrumentu Odbudowy, zwłaszcza gdy Polska (...) nie może korzystać z jego największego komponentu tj. Instrumentu Odbudowy i Odporności, który finansuje Krajowe Plany Odbudowy.”

4. Interpretacja i ocena Projektu Stanowiska Rządu

Projekt Stanowiska Rządu polega na odrzuceniu wszystkich zasadniczych składników Wniosku Komisji. Elementy o charakterze pozytywnym mają raczej znaczenie jedynie taktyczne w negocjacjach. Oznacza to, że elementy te – z uwagi na kształt Stanowiska Rządu – mają złagodzić jego wydźwięk.

Głównym celem Stanowiska Rządu wydaje się zatem wskazanie partnerom w UE, że warunkiem poparcia przez Rząd któregośkolwiek z przedstawionych elementów Wniosku Komisji jest wypłata środków przewidzianych na realizację polskiego Krajowego Planu Odbudowy.

Należy również wskazać, że Projekt Stanowiska Rządu jest zbudowany tak, że wręcz zakłada stosowanie przez Komisję Europejską zasady warunkowości (w odniesieniu do KPO), przy jednoczesnym dalszym niespełnianiu przez Rząd warunków, od których Komisja uzależnia wypłatę środków na realizację Krajowego Planu Odbudowy.

Należy także zwrócić uwagę, że Stanowisko Rządu słusznie wskazuje, że ocena przedstawionego Wniosku Komisji wymaga analizy jej bardziej złożonego tła prawnego, które składa się nie tylko z aktów prawa UE już obecnie obowiązujących, ale – i to w istotnym zakresie - z takich, które mają dopiero postać projektów przedłożonych przez Komisję jako jej wnioski legislacyjne. Wynikają stąd istotne dla tej Oceny wnioski:

- (a) po pierwsze, że ocena „kompletności” pakietu legislacyjnego składającego się z elementów „Fit for 55” oraz reformy systemu źródeł własnych budżetu Unii Europejskiej nie może mieć natury obiektywnej, ale co najwyżej zobietywizowaną, tj. przede wszystkim musi być oparta na w miarę obiektywnych kryteriach – Rząd w swoim Stanowisku ujawnił kryterium „niedokończenia dyskusji” w tych obszarach; trudno natomiast byłoby przyjąć, że wspomniany pakiet legislacyjny jest niekompletny a przez to uniemożliwia sformułowanie całościowego stanowiska negocjacyjnego;
- (b) po drugie, nie jest jasne, dlaczego Rząd przedstawia szczegółowo stanowisko dotyczące jedynie wybranych elementów wspomnianego, dużego pakietu legislacyjnego, inne elementy pozostawiając bez równie dokładnego odniesienia;
- (c) po trzecie, w swoim Projekcie Stanowiska Rząd nie odniósł się do wniosku Komisji zawierającego propozycję zmian systemu stabilizacji cen uprawnień ETS (w ramach reformy Rezerwy Stabilizacji Rynkowej, której zasób ma ulec podwojeniu)¹³ – wymaga to bliższej

13 COM 2021(571) final z 14 lipca 2021.

analizy, ponieważ celem zmiany jest ograniczenie krótkookresowej zmienności cen uprawnień ETS, co – jeżeli udałoby się Komisji osiągnąć – mogłoby istotnie wpłynąć na jedno z zasadniczych założeń Projektu Stanowiska, że te ceny „są bardzo zmienne” i że przy wysokim poziomie cen uprawnień stwarza ryzyko powstania sytuacji, w której Polska byłaby płatnikiem netto.

Ponadto, właśnie w tym kontekście, w ocenie, która ma uzasadniać Projekt Stanowiska Rządu brakuje odniesienia się do kwestii, czy – także w kontekście działania planowanych środków stabilizujących ceny uprawnień ETS – środki SFK adekwatnie i dostatecznie szybko mogłyby zrównoważyć chronionym grupom społecznym ewentualny wzrost wydatków na eksploatację budynków i korzystanie ze środków transportu drogowego. Jest to ważne dlatego, że umożliwiłoby rzetelną ocenę, czy proponowane we Wniosku Komisji rozwiązania są regresywne, czy nie.

W odniesieniu do szczegółowych elementów Projektu Stanowiska należy zauważyć, że:

- (a) w odniesieniu do propozycji stworzenia Społecznego Funduszu Klimatycznego, celem Projektu Stanowiska Rządu jest jego finansowa autonomizacja w stosunku do budżetu ogólnego UE, w zakresie jego:
 - tworzenia – Stanowisko przewiduje zerwanie powiązania jego środków z proponowanym przez Komisję rozwiązaniem stworzenia nowych źródeł – od emisji gazów cieplarnianych przez budynki i środki transportu drogowego;
 - wydatkowania – Stanowisko sugeruje, że wzorem dla SFK mógłby być Fundusz Modernizacyjny, co musi także implikować przyjęcie obowiązującego w Funduszu Modernizacyjnym sposobu zarządzania wydatkami, w ramach którego nie działa warunkowość i który wyklucza także przesunięcia budżetowe analogiczne do dostępnych w SFK (wraz z zasadą, że takie przesunięcia prowadzą do przeniesienia zasobów w gestię zarządzania wyłącznego Komisji Europejskiej);
- (b) przyjęcie za wzór Funduszu Modernizacyjnego osłabia element Projektu Stanowiska dotyczący finansowania SFK z opłat systemu ETS, bo przecież Fundusz Modernizacyjny też jest tworzony z udziału w dochodach z tych opłat;
- (c) wartościowy może być natomiast argument, że nadanie SFK postaci analogicznej do Funduszu Modernizacyjnego „niezależniłoby powołanie SFK od rewizji wieloletnich ram finansowych oraz nowelizacji decyzji w sprawie zasobów własnych” – co sprowadza się także do stwierdzenia, że Projekt Stanowiska Rządu opiewa na

stworzenie SFK, ale w zupełnie innych ramach i w innej postaci niż zakłada to Wniosek Komisji;

- (d) nie oznacza to jednak, że nie jest uzasadniony wniosek Rządu, że SFK może nie powstać z uwagi na możliwy sprzeciw niektórych państw dotyczący źródeł jego finansowania w postaci nowych dochodów z opłat ETS od emisji gazów cieplarnianych wytwarzanych przez budynki i środki transportu drogowego;
- (e) w odniesieniu do propozycji wcześniejszej spłaty długu zaciągniętego na wdrażanie Europejskiego Instrumentu Odbudowy, Projekt Stanowiska wychodzi z założenia, że Rządowi nie zależy na tym, ponieważ przecież ze środków, które wygenerowały ten dług Polska nie korzysta (z uwagi na nieuruchomienie Krajowego Planu Odbudowy); jest to założenie o tyle nietrwale, że zupełnie zmieniłoby się, gdyby Rząd spełnił warunki, od których uzależnione jest uruchomienie KPO.

Warto pokreślić, że zawarta w Projekcie Stanowiska Rządu propozycja dotycząca SFK miałaby taki skutek, że z jednej strony, uniemożliwiłaby państwu członkowskiemu skorzystanie ze sposobności zwiększania przypadających im w ramach tego Funduszu środków o środki przesuwane z innych funduszy unijnych, z tą konsekwencją, że takie przesunięcie umniejszałoby to, co zostało przesunięte do SFK w obszarze zarządzania wyłącznego Komisji Europejskiej.

5. Wnioski

1. W sformułowaniu swojej opinii o Projekcie Stanowiska Rządu Senat powinien wziąć pod uwagę zasadniczą kwestię, czy chce wesprzeć Rząd w użyciu przez Rząd negocjacji w sprawie Wniosku Komisji, a szerzej negocjacji zmian WRF, do wymuszenia na Komisji Europejskiej uwolnienia środków na realizację Krajowego Planu Odbudowy w warunkach zaniechania przez Rząd wysiłków, by spełnić warunki, od których owo uwolnienie środków jest uzależnione. Pozytywna opinia Senatu o Projekcie Stanowiska Rządu implikowałaby udzielenie takiego poparcia.
2. Senat może rozważyć zachęcenie Rządu do przedstawienia stanowiska, które by zakładało także uzyskanie dostępu do środków z KPE w wyniku spełnienia przez Rząd wymogów, od których jest to uzależnione.
3. Zasadnie przedstawiają się te elementy Projektu Stanowiska Rządu, w których postuluje się, by negocjacje w sprawie zasobów własnych

w UE odnosiły się nie do rozwiązań częściowych (takich jak te, do których odnosi się oceniane tu Stanowisko Rządu), ale by objęły one wszystkie zasadnicze elementy zmian WRF (w tym pakiet „Fit for 55” oraz zagadnienia nowych źródeł budżetu ogólnego UE); należy równolegle uznać, że Komisja Europejska wszystkie te elementy już przedstawiła w formie swoich wniosków prawotwórczych.

4. Z tego powodu, należy od Rządu wymagać przedstawienia całościowego stanowiska (wraz z uzasadnieniem) odnoszącego się do kompletnego pakietu proponowanych przez Komisję Europejską środków (bez np. pominięcia środków przyjętych w celu stabilizacji cen uprawnień ETS, co ma miejsce w ocenianym tu Stanowisku).
5. W szczególności należy zachęcić Rząd do przedstawienia stanowiska, które – w kontekście pełnej oceny całego projektu reformy WRF – oceniłoby mechanizm równoważenia negatywnego wpływu (w odniesieniu do grup wymagających ochrony) poszerzenia systemu ETS na emisję gazów cieplarnianych z budynków i środków transportu drogowego przez Społeczny Fundusz Klimatyczny w jego proponowanej we Wniosku Komisji postaci, tj. z założeniem możliwości przesuwania do niego środków przypisanych państwom członkowskim w innych funduszach UE.
6. Za mieszczący się w granicach racjonalnego wyboru politycznego należy uznać ten element Projektu Stanowiska Rządu, który postuluje wykorzystanie Funduszu Modernizacyjnego jako ewentualnego wzorca dla Społecznego Funduszu Klimatycznego – z tym jednak zastrzeżeniem, że postulat ten wydaje się nie być spójny z propozycją, by SFK uniezależnić od dochodów ze sprzedaży uprawnień ETS.