



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

PL

Opinia 03/2022

(przedstawiona na mocy art. 322 ust. 2 TFUE)

**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
(2022/0071(NLE))**

Spis treści

	Punkty
Wstęp	01-16
Nowe zasoby własne mające sfinansować NGEU	05-11
Zasoby własne oparte na zmienionym unijnym systemie ETS	05-06
Zasoby własne oparte na mechanizmie dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO ₂	07-08
Zasoby własne oparte na udziale w zyskach rezydualnych największych i najbardziej rentownych przedsiębiorstw wielonarodowych, który jest realokowany do państw członkowskich	09-11
Udostępnianie zasobów własnych	12-13
Wniosek ustawodawczy będący przedmiotem opinii	14-16
Uwagi	17-38
Uwagi ogólne	17-19
Uwagi szczegółowe	20-38
Przepisy ogólne	21
Rachunki dotyczące zasobów własnych	22-24
Obliczanie zasobów własnych	25
Udostępnianie zasobów własnych	26-33
Płatności objęte zastrzeżeniami i procedura przeglądu	34-36
Przepisy końcowe	37-38
Proponowane zmiany we wniosku	39
Wnioski	40-46
Postępy poczynione we wprowadzaniu nowych zasobów własnych	40-41
Potrzeba zapewnienia większej spójności w przepisach dotyczących zarządzania zasobami własnymi	42-43
Konieczność skonsolidowania wszystkich przepisów dotyczących udostępniania zasobów własnych w jednym akcie legislacyjnym	44

Brak wystarczająco szczegółowych informacji, by można było przeprowadzić adekwatną ocenę

45-46

Załącznik

Proponowane przez Trybunał zmiany we wniosku oraz odnośne uwagi

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 322 ust. 2,

uwzględniając wniosek Komisji dotyczący 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, przyjęty 14 marca 2022 r.¹,

uwzględniając wniosek Rady o wydanie opinii, otrzymany przez Trybunał w dniu 30 marca 2022 r.,

uwzględniając decyzję Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającą decyzję 2014/335/UE, Euratom²,

uwzględniając rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 609/2014 w sprawie metod i procedury udostępniania tradycyjnych zasobów własnych, zasobów własnych opartych na VAT i zasobów własnych opartych na DNB oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych³, ostatnio zmienione rozporządzeniem (UE, Euratom) 2022/615 z dnia 5 kwietnia 2022 r.⁴,

uwzględniając rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2021/770 z dnia 30 kwietnia 2021 r. w sprawie obliczania zasobów własnych opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi, metod i procedury udostępniania tych zasobów własnych, w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych oraz w sprawie niektórych aspektów zasobów własnych opartych na dochodzie narodowym brutto⁵,

¹ COM(2022) 101 final – 2022/0071 (NLE) z 14.3.2022.

² Dz.U. L 424 z 15.12.2020, s. 1.

³ Dz.U. L 168 z 7.6.2014, s. 39.

⁴ Dz.U. L 115 z 13.4.2022, s. 51.

⁵ Dz.U. L 165 z 11.5.2021, s. 15.

uwzględniając wcześniejsze opinie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego⁶ na temat systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, w szczególności opinie 05/2018 oraz 02/2021,

a także mając na uwadze, co następuje:

- 1) W dokumencie Komisji otwierającym debatę na temat przyszłości finansów UE⁷ podkreślono, że obecne podejście do finansowania jest zbyt skomplikowane, nieprzejrzyste i przepętnione złożonymi mechanizmami korekcyjnymi oraz że przyszły system finansowania powinien być prosty, sprawiedliwy i przejrzysty.
- 2) W rezolucji w sprawie reformy systemu zasobów własnych UE przyjętej przez Parlament Europejski w marcu 2018 r. zwrócono uwagę na niedociągnięcia w obecnym systemie finansowania budżetu UE i wezwano do przeprowadzenia daleko idących reform⁸, apelując w szczególności o wprowadzenie nowych odrębnych kategorii zasobów własnych i zaprzestanie stosowania wszystkich mechanizmów korekcyjnych,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

⁶ Opinia 02/2021 (Dz.U. C 4021 z 5.10.2021, s. 1), opinia 11/2020 (Dz.U. C 26 z 22.1.2021, s. 1), opinia 05/2018 (Dz.U. C 431 z 29.11.2018, s. 1), opinia 07/2015 (Dz.U. C 5 z 8.1.2016, s. 1), opinia 07/2014 (Dz.U. C 459 z 19.12.2014, s. 1), opinia 02/2012 (Dz.U. C 112 z 18.4.2012, s. 1), opinia 02/2008 (Dz.U. C 192 z 29.7.2008, s. 1), opinia 02/2006 (Dz.U. C 203 z 25.8.2006, s. 50), opinia 04/2005 (Dz.U. C 167 z 7.7.2005, s. 1) i opinia 07/2003 (Dz.U. C 318 z 30.12.2003, s. 1).

⁷ COM(2017) 358 final z 28.6.2017.

⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2018 r. w sprawie reformy systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (2017/2053(INI)).

Wstęp

01 Instrument Next Generation EU (NGEU) jest tymczasowym funduszem unijnym utworzonym, aby wesprzeć państwa członkowskie w łagodzeniu społeczno-gospodarczych skutków pandemii COVID-19 i w powrocie na drogę zrównoważonego wzrostu. W ramach NGEU udostępnione zostaną środki w wysokości do 750 mld euro, pozyskane na rynkach kapitałowych. Aby UE mogła spłacić bezzwrotne wsparcie finansowe udzielone państwom członkowskim w ramach NGEU, należy zapewnić odpowiednie dochody. Spłata tych zobowiązań ma potrwać do końca 2058 r.⁹

02 Zawierając porozumienie międzyinstytucjonalne dotyczące wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2021–2027¹⁰, Parlament Europejski, Rada i Komisja uzgodniły wspólnie plan działań na rzecz wprowadzenia nowych zasobów własnych wystarczających do pokrycia kwoty odpowiadającej spodziewanym wydatkom związanym ze spłatą zobowiązań w ramach NGEU. Zgodnie z założeniami planu Komisja miała zaproponować pięć nowych kategorii zasobów własnych – trzy w 2021 r. i dwie w 2024 r. – i wprowadzić je odpowiednio w latach budżetowych 2023 i 2026.

03 22 grudnia 2021 r. Komisja zaproponowała zmiany do decyzji w sprawie zasobów własnych¹¹. Zakładają one stopniowe wprowadzanie trzech nowych kategorii zasobów własnych począwszy od 2023 r.: pierwszej opartej na zmienionym unijnym systemie handlu emisjami, drugiej opartej na mechanizmie dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ i trzeciej opartej na udziale w zyskach rezydualnych największych i najbardziej rentownych przedsiębiorstw wielonarodowych, który jest realokowany do poszczególnych państw członkowskich. Odnosny wniosek nie został jeszcze przyjęty w formie aktu prawnego. Jednocześnie Komisja zobowiązała się, że

⁹ Rozporządzenie 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).

¹⁰ 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).

¹¹ Wniosek dotyczący decyzji Rady zmieniającej decyzję (UE, Euratom) 2020/2053 w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, COM(2021) 570 final – 2021/0430(CNS).

zapropnuje nowe przepisy dotyczące udostępniania nowych zasobów własnych w pierwszej połowie 2022 r.

04 14 marca 2022 r. Komisja przedstawiła Radzie przedmiotowy wniosek dotyczący rozporządzenia 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. 30 marca 2022 r. Rada zwróciła się do Europejskiego Trybunału Obrachunkowego o przedłożenie opinii na temat tego wniosku.

Nowe zasoby własne mające sfinansować NGEU

Zasoby własne oparte na zmienionym unijnym systemie ETS

05 Unijny system ETS oznacza unijny rynek handlu emisjami dwutlenku węgla, na którym przedsiębiorstwa kupują lub otrzymują uprawnienia do emisji. Komisja proponuje, by 25% dochodów z handlu uprawnieniami do emisji objętymi zakresem zasobów własnych trafiało do budżetu UE. Ta proponowana kategoria zasobów własnych obejmowałaby dochody z obecnego ETS w obszarach instalacji stacjonarnych i lotnictwa, w których mają zostać sprzedane na aukcji dodatkowe uprawnienia do emisji, a także rozszerzenie ETS na transport morski i wprowadzenie osobnego systemu handlu emisjami w obszarach transportu drogowego i budownictwa.

06 Komisja zaproponowała ponadto, aby w decyzji w sprawie zasobów własnych (zob. pkt 03) wprowadzić tymczasowy mechanizm dostosowania solidarnościowego. Mechanizm określa maksymalny wkład państw członkowskich o niższych dochodach i wysokiej emisyjności oraz minimalny wkład państw członkowskich o wyższych dochodach i niskim poziomie emisyjności. Komisja szacuje, że w okresie 2026–2030 zasoby własne oparte na ETS będą przynosić średnio rocznie 12 mld euro dochodów do budżetu UE.

Zasoby własne oparte na mechanizmie dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂

07 Mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (*Carbon border adjustment mechanism – CBAM*) zakłada nałożenie opłaty emisyjnej w UE na przywożone towary, których produkcja wiąże się z emisjami. Kwota opłaty ma odpowiadać kwocie, która musiałaby zostać zapłacona, gdyby towary zostały

wyprodukowane na jednolitym rynku. Przyjęcie mechanizmu jest obecnie przedmiotem dyskusji w organach ustawodawczych¹².

08 Aby móc przywozić takie towary do UE, importerzy będą musieli kupić certyfikat CBAM. Ceny certyfikatów będą obliczane na podstawie średniej tygodniowej ceny uprawnień do emisji w ramach ETS uzyskanej na aukcjach, wyrażonej w euro w przeliczeniu na tonę wyemitowanego CO₂. Komisja proponuje, by 75% dochodów pobranych przez państwa członkowskie w ramach CBAM trafiało do budżetu UE. Mechanizm ma zacząć przynosić dochody dla budżetu UE po upływie okresu przejściowego, który zaplanowano na lata 2023–2025. Szacuje się, że w okresie 2026–2030 CBAM będzie przynosił budżetowi UE około 1 mld euro dochodu rocznie.

Zasoby własne oparte na udziale w zyskach rezydualnych największych i najbardziej rentownych przedsiębiorstw wielonarodowych, który jest realokowany do państw członkowskich

09 W ramach tych zasobów Komisja proponuje, by państwa członkowskie wносиły do budżetu UE wkłady krajowe proporcjonalnie do realokowanego im udziału w zyskach rezydualnych największych i najbardziej rentownych przedsiębiorstw wielonarodowych. Poszczególne państwa członkowskie będą miały prawo otrzymać udział w realokowanych zyskach pochodzących ze sprzedaży towarów lub usług przez przedsiębiorstwa wielonarodowe w jurysdykcji krajowej, w której są one wykorzystywane lub zużywane.

10 Ta kategoria zasobów własnych opiera się porozumieniu w sprawie reformy międzynarodowych ram podatkowych wypracowanym w październiku 2021 r. przez ponad 130 państw uczestniczących w otwartych ramach OECD/G-20 w zakresie erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków. Filar 1 porozumienia ma zapewnić uczestniczącym państwom możliwość opodatkowania części zysków rezydualnych największych przedsiębiorstw wielonarodowych na świecie, przy czym propozycja ta jest obecnie dyskutowana na szczeblu międzynarodowym. W związku z tym Komisja nie przedstawiła jeszcze wniosku dotyczącego odnośnych przepisów sektorowych.

11 W ramach tej proponowanej kategorii zasobów własnych państwa członkowskie wносиłyby do budżetu UE 15% realokowanego im udziału w podlegających

¹² Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂, COM(2021) 564 final – 2021/0214(COD).

opodatkowaniu zyskach przedsiębiorstw wielonarodowych. Szacuje się, że te zasoby własne przyniosą budżetowi UE od 2,5 do 4 mld euro dochodu rocznie.

Udostępnianie zasobów własnych

12 Rozporządzenia w sprawie udostępniania zasobów własnych – uzupełniające decyzję w sprawie zasobów własnych – stanowią filary systemu finansowania UE. W rozporządzeniach tych określono procedury i terminy udostępniania Komisji zasobów własnych:

- o w rozporządzeniu (UE, Euratom) nr 609/2014 (tzw. rozporządzeniu MAR1) – w odniesieniu do tradycyjnych zasobów własnych (TZW), zasobów opartych na VAT oraz zasobów opartych na dochodzie narodowym brutto (DNB);
- o w rozporządzeniu (UE, Euratom) 2021/770 (tzw. rozporządzeniu MAR2) – w odniesieniu do nowych zasobów własnych opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi.

13 Jeśli zmiany do decyzji w sprawie zasobów własnych omówione w pkt **05–11** zostaną przyjęte, będzie to oznaczało wprowadzenie trzech dodatkowych kategorii zasobów własnych w systemie finansowania UE. Są one obecnie przedmiotem dyskusji w organach ustawodawczych, niemniej Komisja już na tym wczesnym etapie przedstawiła wniosek dotyczący szczegółowego rozporządzenia w sprawie udostępniania tych nowych zasobów (tzw. rozporządzenie MAR3) (zob. pkt **04**). Poniżej Trybunał przedstawił opinię dotyczącą tego właśnie wniosku.

Wniosek ustawodawczy będący przedmiotem opinii

14 Zgodnie z treścią uzasadnienia przedstawionego przez Komisję wniosek dodaje przepisy dotyczące praktycznych ustaleń, w tym środków kontroli, nadzoru i przeglądu, w odniesieniu do dodatkowych nowych zasobów własnych zaproponowanych w zmienionej decyzji w sprawie zasobów własnych. Struktura proponowanych przepisów odzwierciedla lub powiela strukturę MAR1 i MAR2, jeśli chodzi o przechowywanie dokumentów, współpracę administracyjną, rachunki dotyczące zasobów własnych, administrację finansową i zasady księgowania oraz zarządzanie środkami gotówkowymi.

15 We wniosku określono zasady udostępniania trzech dodatkowych kategorii zasobów własnych. Zawiera on również przepisy dotyczące płatności objętych

zastrzeżeniami i procedur przeglądu, a także dotyczące odsetek należnych w przypadkach, gdy zasoby własne zostaną udostępnione z opóźnieniem.

16 Komisja powtórzyła ponadto we wniosku, że po osiągnięciu porozumienia w sprawie przedmiotowego rozporządzenia przepisy dotyczące udostępniania wszystkich zasobów własnych powinny zostać połączone, aby uniknąć równoległego istnienia kilku rozporządzeń (MAR1, MAR2 i MAR3) i zapewnić spójność prawną zgodnie z unijnym programem lepszego stanowienia prawa¹³.

¹³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów pt. „Lepsze stanowienie prawa: połączenie sił na rzecz stanowienia lepszego prawa”, COM(2021) 219 final z 29.4.2021.

Uwagi

Uwagi ogólne

17 Z wyjątkiem głównego komponentu proponowanych zasobów własnych opartych na ETS przepisy sektorowe dotyczące nowych zasobów własnych, o których mowa we wniosku, nie zostały jeszcze zatwierdzone. Procesy legislacyjne dotyczące rozszerzenia ETS na emisje z transportu morskiego i drogowego oraz budownictwa, a także przyjęcia CBAM jeszcze się nie zakończyły. Nie określono też jeszcze podstawy obliczeń dotyczących realokowania państwom członkowskim zysków rezydualnych największych i najbardziej rentownych przedsiębiorstw wielonarodowych. Ponieważ obecnie trwają prace nad wielostronną konwencją w sprawie wdrożenia porozumienia otwartych ram OECD i G-20 w zakresie erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków¹⁴, Komisja zapowiedziała, że przedstawi stosowny wniosek dotyczący dyrektywy Rady w trakcie 2022 r.

18 W związku z powyższym Komisja nie ustanowiła jeszcze wewnętrznych procedur zarządzania proponowanymi nowymi zasobami własnymi, które obejmowałyby procedury w zakresie obliczania, ustalania i pobierania dochodów. Brak dostępnych informacji na temat przebiegu tych procesów sprawia, że niniejsza opinia ma ograniczony zakres.

19 Trybunał zwracał już uwagę, że system zasobów własnych jest złożony i brak w nim przejrzystości¹⁵. Komisja najpierw zaproponowała zmiany do decyzji w sprawie zasobów własnych zakładające dodanie trzech nowych kategorii zasobów, a następnie we wniosku będącym przedmiotem niniejszej opinii wprowadziła zestaw szczegółowych zasad i metod dotyczących udostępniania tych zasobów. Są one różne od zasad i metod mających zastosowanie do dotychczasowych zasobów własnych (zob. pkt [21–38](#)). W związku z tym Trybunał jest zdania, że system finansowania UE pozostanie złożony.

¹⁴ Oświadczenie w sprawie dwufilarowego rozwiązania w celu sprostania wyzwaniom podatkowym wynikającym z cyfryzacji gospodarki, projekt OECD/G-20 dotyczący erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków, 8 października 2021 r.

¹⁵ W opiniach 02/2012 i 02/2006 Trybunał wyraził zaniepokojenie stopniem złożoności i brakiem przejrzystości obecnego (i poprzedniego) systemu zasobów własnych, z których finansowany jest budżet UE.

Uwagi szczegółowe

20 Oprócz powyższych uwag ogólnych Trybunał sformułował również uwagi szczegółowe dotyczące następujących rozdziałów wniosku (z odniesieniem do stosownych przepisów):

- a) przepisy ogólne (proponowane art. 1–4);
- b) rachunki dotyczące zasobów własnych (proponowane art. 5 i 6);
- c) obliczanie zasobów własnych (proponowane art. 7–9);
- d) udostępnianie zasobów własnych (proponowane art. 10–17);
- e) płatności objęte zastrzeżeniami i procedura przeglądu (proponowane art. 18 i 19);
- f) przepisy końcowe (proponowane art. 21 i 22).

Przepisy ogólne

21 Komisja zaproponowała, by **okres przechowywania dokumentów potwierdzających** wynosił trzy lata w przypadku zasobów własnych opartych na ETS i pięć lat w przypadku zasobów własnych opartych na CBAM i na realokowanych zyskach¹⁶. Już w przypadku obecnych zasobów własnych obowiązują różne okresy przechowywania dokumentów: trzy lata w przypadku TZW, cztery lata w przypadku zasobów własnych opartych na DNB i VAT oraz pięć lat w przypadku zasobów własnych opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi. Trybunał odnotowuje wprawdzie, że proponowane okresy przechowywania dokumentów różnią się, z zadowoleniem przyjmuje jednak fakt, że są one spójne z terminem przewidzianym na dokonanie korekt w przypadku danej kategorii zasobów własnych (zob. pkt 32).

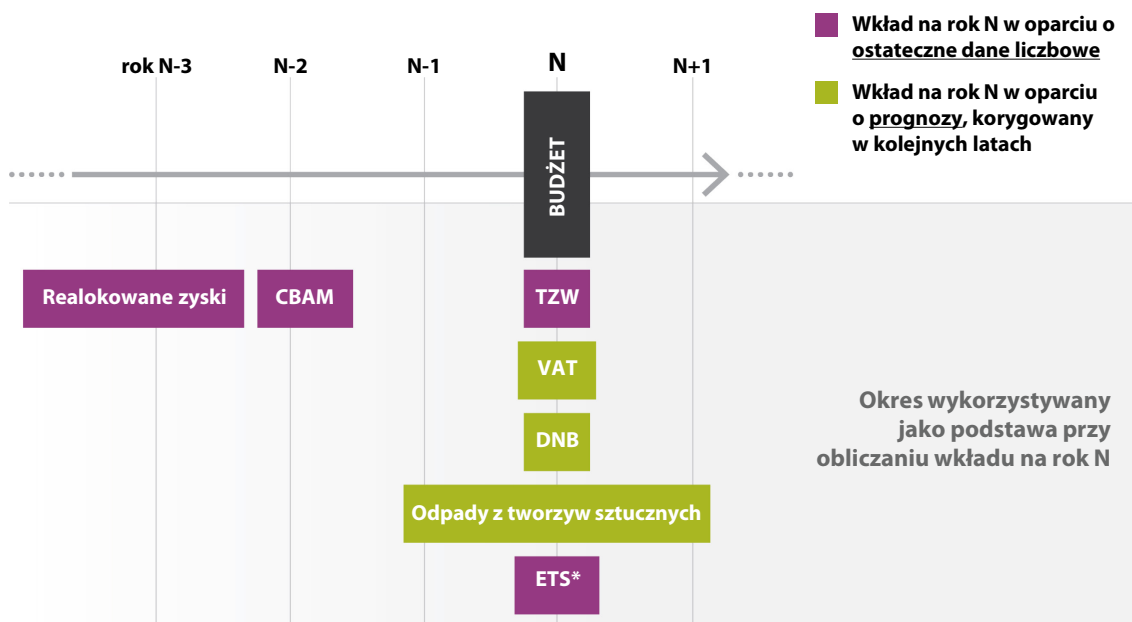
¹⁶ Art. 2 wniosku.

Rachunki dotyczące zasobów własnych

22 Jeśli chodzi o zapisywanie zasobów własnych na rachunkach, we wniosku przewidziano stosowanie różnych **lat referencyjnych do obliczania wkładów** na rzecz danego budżetu (zob. *rys. 1*):

- o danego roku budżetowego w przypadku zasobów własnych opartych na ETS¹⁷;
- o roku, który wypada dwa lata przed danym rokiem budżetowym, w przypadku zasobów własnych opartych na CBAM¹⁸;
- o roku, który wypada trzy lata przed danym rokiem budżetowym, w przypadku zasobów własnych opartych na realokowanych zyskach¹⁹;

Rys. 1 – Okres obliczeniowy dla poszczególnych zasobów własnych



* Wkłady oparte na ETS opierają się na ostatecznych danych liczbowych, lecz korekty w ramach tymczasowego mechanizmu dostosowania solidarnościowego (zob. pkt 06) bazują na prognozach.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia Rady (UE, Euratom) 2021/770, rozporządzenia Rady (UE, Euratom) nr 609/2014 oraz wniosku.

23 O ile rozwiązanie zaproponowane w odniesieniu do zasobów własnych opartych na ETS jest podobne do tego stosowanego w przypadku TZW, o tyle przedstawione we wniosku rozwiązania dotyczące zasobów opartych na CBAM i realokowanych zyskach

¹⁷ Art. 5 ust. 3 i art. 7 ust. 1 wniosku.

¹⁸ Art. 5 ust. 4 i art. 8 wniosku.

¹⁹ Art. 5 ust. 5 i art. 9 wniosku.

zakładają, że zerwane zostanie powiązanie między rokiem referencyjnym mającym zastosowanie przy obliczaniu wkładów krajowych a rokiem, gdy środki te są potrzebne w budżecie UE. Oznacza to, że wkłady państw członkowskich do budżetu UE nie są powiązane z danym rokiem referencyjnym, w którym wydatki muszą zostać sfinansowane.

24 Rozwiązania dotyczące zasobów własnych opartych na CBAM i realokowanych zyskach różnią się od tych stosowanych w przypadku dotychczasowych zasobów własnych i proponowanych zasobów własnych opartych na ETS. Zasoby własne oparte na DNB, VAT i niepoddawanych recyklingowi odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych są pobierane do budżetu w oparciu o prognozowane kwoty dla danego roku budżetowego. Ustala się je z wyprzedzeniem, a następnie koryguje w latach następnych (za pomocą mechanizmów równoważenia i dostosowań sald). Trybunał uznaje jednocześnie, że zaproponowana metoda dotycząca zasobów własnych opartych na CBAM i realokowanych zyskach prowadzi do zwiększenia przewidywalności i może zmniejszyć obciążenie administracyjne związane z zarządzaniem zasobami własnymi, ponieważ nie ma potrzeby równoważenia sald w latach późniejszych.

Obliczanie zasobów własnych

25 Przewidziane we wniosku metody obliczania trzech nowych kategorii zasobów własnych²⁰ w dużej mierze zależą od przyjęcia zaproponowanych przez Komisję zmian do decyzji w sprawie zasobów własnych, zatwierdzenia przepisów sektorowych, które są obecnie przedmiotem dyskusji w organach ustawodawczych lub mają zostać zaproponowane, oraz od wypracowania procedur zarządzania tymi zasobami (zob. pkt [17](#) i [18](#)). W związku z tym Trybunał nie jest w stanie dokonać kompleksowej oceny proponowanych przepisów dotyczących obliczania tych nowych źródeł dochodów.

²⁰ Art. 7–9 wniosku.

Udostępnianie zasobów własnych

Harmonogram udostępniania zasobów własnych

26 Komisja proponuje, by nowe zasoby własne były udostępniane pierwszego dnia roboczego miesiąca:

- o zasoby własne oparte na ETS mają być udostępniane pierwszego dnia roboczego drugiego miesiąca następującego po miesiącu, w którym ustalono należność²¹;
- o zasoby własne oparte na realokowanych zyskach mają być udostępniane pierwszego dnia roboczego każdego miesiąca (kwoty te wynoszą jedną dwunastą kwot podanych przez państwa członkowskie w sprawozdaniu przesłanym w roku poprzednim)²²;
- o w przypadku zasobów własnych opartych na CBAM środki mają być udostępniane co roku pierwszego dnia roboczego lutego²³.

27 Obecne zasoby własne są również udostępniane pierwszego dnia roboczego każdego miesiąca (z wyjątkiem TZW, które udostępniane są w pierwszym dniu roboczym następującym po dziewiętnastym dniu drugiego miesiąca następującego po miesiącu, w którym należność została ustalona). Trybunał z zadowoleniem przyjmuje to uspoźnienie harmonogramu udostępniania zasobów własnych.

Równoważenie, korekty i dostosowania

28 We wniosku przewidziano procedurę równoważenia całkowitej kwoty dostosowania²⁴ w odniesieniu do zasobów własnych opartych na ETS²⁵. Procedura ta ma na celu uwzględnienie najbardziej aktualnych danych dotyczących DNB i ETS, tak aby wkłady wniesione przez państwa członkowskie w danym roku dostosować w latach kolejnych. Komisja informuje państwa członkowskie przed 1 lutego o wynikach tej procedury równoważenia, a każde państwo członkowskie zapisuje odpowiednią kwotę netto na rachunku w pierwszym dniu roboczym marca następnego roku.

²¹ Art. 11 wniosku.

²² Art. 15 wniosku.

²³ Art. 13 wniosku.

²⁴ Art. 7 ust. 4 wniosku.

²⁵ Art. 12 wniosku.

29 We wniosku przewidziano również przepisy dotyczące korekt lub dostosowania zasobów własnych opartych na CBAM²⁶ i na realokowanych zyskach²⁷. Te korekty i dostosowania wpłyną na wysokość wkładu za dany rok i zostaną zapisane w sprawozdaniu za kolejny rok. Jeśli chodzi o zasoby własne oparte na CBAM, państwa członkowskie udostępnią kwoty wynikające ze szczególnego dostosowania w pierwszym dniu roboczym lutego roku następującego po roku, w którym przestały swoje sprawozdanie roczne. Jeśli chodzi natomiast o zasoby własne oparte na realokowanych zyskach, dostosowania będą udostępniane w dwunastych częściach pierwszego dnia roboczego każdego miesiąca w roku następującym po roku, w którym poszczególne państwa członkowskie przestały swoje sprawozdanie roczne. W proponowanym przepisie nie wskazano, do kiedy Komisja powinna poinformować państwa członkowskie o tych korektach i dostosowaniach, tak aby można było w razie potrzeby uwzględnić je w następnym sprawozdaniu rocznym. Określenie takiego terminu zwiększyłoby jeszcze bardziej przewidywalność procedury dla państw członkowskich.

30 Zaproponowane procedury różnią się pod pewnymi względami od tych mających zastosowanie do obecnych zasobów własnych. W przypadku zasobów własnych opartych na VAT i DNB o wynikach procedury równoważenia, obejmującej pewne korekty, Komisja informuje przed 1 lutego, a każde państwo członkowskie zapisuje kwotę netto na rachunku pierwszego dnia roboczego marca następnego roku. Jeśli chodzi o zasoby własne oparte na niepoddawanych recyklingowi odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych, odnośne kwoty mają być udostępniane pierwszego dnia roboczego czerwca tego samego roku.

31 Trybunał przyznaje wprawdzie, że poszczególne procedury równoważenia prognoz, korygowania i dostosowań pobranych dochodów mogą przebiegać zgodnie z różnymi zasadami, lecz ostatecznie wszystkim przyświeca ten sam cel – zrewidowanie kwot zasobów własnych udostępnionych w latach poprzednich. W związku z tym Trybunał uważa, że istnieją możliwości większej harmonizacji w tej dziedzinie, które pozwoliłyby zmniejszyć złożoność.

Termin na dokonanie korekt




32 Komisja zaproponowała, by w przypadku zasobów własnych opartych na ETS termin na wprowadzenie zmian upływał 31 grudnia trzeciego roku następującego po

²⁶ Art. 14 wniosku.

²⁷ Art. 16 wniosku.

roku, którego dotyczą zmiany²⁸. Taki sam termin obowiązuje w odniesieniu do TZW. Jeśli chodzi o zasoby własne oparte na CBAM i realokowanych zyskach, termin na wprowadzenie zmian miałby upływać 31 lipca piątego roku²⁹. W **tabeli 1** zestawiono terminy na dokonywanie korekt w proponowanych i dotychczasowych zasobach własnych. W przypadku każdej kategorii zasobów własnych obowiązuje inny termin, po upływie którego wszelkie wprowadzone zmiany nie mogą zostać wzięte pod uwagę do celów obliczania zasobów własnych. Choć różnice te można do pewnego stopnia uzasadnić szczególnymi cechami każdej kategorii zasobów własnych, Trybunał stoi na stanowisku, że istnieją możliwości większego uspoźnienia terminów na dokonanie korekt.

Table 1 – Termin na dokonanie korekt (okres przedawnienia) dla poszczególnych kategorii zasobów własnych

Kategoria zasobów własnych	Podstawa prawna	Termin na dokonanie korekt
 TZW	 Rozporządzenie nr 609/2014 (MAR1)	 31 grudnia <u>trzeciego roku</u>
Zasoby własne oparte na VAT	Rozporządzenie nr 1553/89	31 lipca <u>czwartego roku</u>
Zasoby własne oparte na DNB	Rozporządzenie nr 609/2014 (MAR1)	30 listopada <u>czwartego roku</u>
Zasoby własne oparte na niepoddawanych recyklingowi odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych	Rozporządzenie 2021/770 (MAR2)	31 lipca <u>piątego roku</u>
Zasoby własne oparte na ETS	Wniosek (art. 6)	31 grudnia <u>trzeciego roku</u>
Zasoby własne oparte na CBAM	Wniosek (art. 14)	31 lipca <u>piątego roku</u>
Zasoby własne oparte na realokowanych zyskach	Wniosek (art. 16)	31 lipca <u>piątego roku</u>

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia Rady (UE, Euratom) 2021/770, rozporządzenia Rady (EWG, Euratom) nr 1553/89, rozporządzenia Rady (UE, Euratom) nr 609/2014 oraz wniosku.

²⁸ Art. 6 wniosku.

²⁹ Art. 14 ust. 3 i art. 16 ust. 3 wniosku.

Odsetki od kwot udostępnionych z opóźnieniem

33 Odsetki od kwot udostępnionych z opóźnieniem oblicza się zgodnie z metodą określoną w rozporządzeniu MAR1, przy czym poniżej progu 1 000 euro odstępuje się od ich odzyskania³⁰. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje fakt, że odpowiada to wartościom określonym dla TZW oraz zasobów własnych opartych na VAT i DNB, ale odnotowuje, że w przypadku zasobów własnych opartych na niepoddawanych recyklingowi odpadach z tworzyw sztucznych próg, poniżej którego odstępuje się od odzyskania odsetek, wynosi jedynie 500 euro³¹.

Płatności objęte zastrzeżeniami i procedura przeglądu

34 Płatności objęte zastrzeżeniami dopuszcza się jedynie w przypadku zasobów własnych opartych na CBAM i realokowanych zyskach³². Procedury tego rodzaju obowiązują również w odniesieniu do TZW i zasobów własnych opartych na VAT. Trybunał odnotowuje jednak, że w przypadku zasobów własnych opartych na ETS, DNB i niepoddawanych recyklingowi odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych w istniejących i proponowanych przepisach nie przewidziano takiej możliwości.

35 We wniosku przewidziano również, że do zasobów własnych opartych na CBAM i realokowanych zyskach zastosowanie ma **procedura przeglądu**³³. Jest ona bardzo podobna do procedury stosowanej w odniesieniu do TZW, wprowadzonej niedawno przepisami rozporządzenia MAR1³⁴, różni się jednak od procedur ustanowionych w rozporządzeniu Rady (EWG, Euratom) nr 1553/89 w odniesieniu do zasobów własnych opartych na VAT oraz w rozporządzeniu MAR2 w odniesieniu do zasobów

³⁰ Art. 17 wniosku.

³¹ Zob. art. 11 ust. 3 rozporządzenia Rady (UE, Euratom) 2021/770 z dnia 30 kwietnia 2021 r. w sprawie obliczania zasobów własnych opartych na odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi, metod i procedury udostępniania tych zasobów własnych, w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych oraz w sprawie niektórych aspektów zasobów własnych opartych na dochodzie narodowym brutto.

³² Art. 18 wniosku.

³³ Art. 19 wniosku.

³⁴ Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2022/615 z dnia 5 kwietnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE, Euratom) nr 609/2014 w celu zwiększenia przewidywalności dla państw członkowskich oraz doprecyzowania procedur rozstrzygania sporów przy udostępnianiu tradycyjnych zasobów własnych oraz zasobów własnych opartych na VAT i na DNB, Dz.U. L 115 z 13.4.2022, s. 51.

własnych opartych na niepoddawanych recyklingowi odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych. Ponadto Trybunał odnotowuje, że Komisja nie zaproponowała wprowadzenia procedury przeglądu w odniesieniu do zasobów własnych opartych na ETS. W **tabeli 2** dokonano porównania procedur przeglądu mających zastosowanie w proponowanych i dotychczasowych zasobach własnych.

Tabela 2 – Porównanie procedur przeglądu odnoszących się do zasobów własnych przewidzianych w obowiązujących aktach prawnych z procedurami przewidzianymi we wniosku

Kategoria zasobów własnych	Podstawa prawna	Procedurę kończy decyzja Komisji	Państwo członkowskie może wnieść do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargę o stwierdzenie nieważności	Państwo członkowskie może wnieść do TSUE skargę w sprawie bezpodstawnego wzbogacenia
TZW	Rozporządzenie nr 609/2014 (MAR1)			
Zasoby własne oparte na VAT	Rozporządzenie nr 1553/89			
Zasoby własne oparte na DNB	Rozporządzenie nr 609/2014 (MAR1)	Nie przewidziano procedury przeglądu		
Zasoby własne oparte na niepoddawanych recyklingowi odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych	Rozporządzenie 2021/770 (MAR2)			
Zasoby własne oparte na ETS	Wniosek	Nie przewidziano procedury przeglądu		
Zasoby własne oparte na CBAM	Wniosek			
Zasoby własne oparte na realokowanych zyskach	Wniosek			

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie rozporządzenia Rady (UE, Euratom) 2021/770, rozporządzenia Rady (EWG, Euratom) nr 1553/89, rozporządzenia Rady (UE, Euratom) nr 609/2014 oraz wniosku.

36 W opinii 02/2021 Trybunał zasugerował wprowadzenie jednolitej procedury przeglądu dotyczącej udostępniania zasobów własnych, ponieważ obowiązywanie zróżnicowanych procedur zwiększa złożoność unijnego systemu finansowania. Trybunał nie zmienił w tej kwestii stanowiska i podkreśla raz jeszcze, że „procedura

taka powinna zagwarantować równowagę między prawem państw członkowskich do obrony a potencjalnym obciążeniem administracyjnym po stronie Komisji, jakie może wiązać się z procedurą. Należy również uwzględnić specyfikę poszczególnych źródeł dochodów oraz odnośnych ram prawnych³⁵.

Przepisy końcowe

37 Komisja proponuje, by przedmiotowe rozporządzenie obowiązywało od 1 stycznia 2023 r. Niemniej przepisy dotyczące **wejścia w życie** zasobów własnych opartych na realokowanych zyskach będą miały zastosowanie od daty rozpoczęcia stosowania odpowiedniej dyrektywy, która dopiero musi zostać opracowana i zatwierdzona, lub daty wejścia w życie konwencji wielostronnej, w zależności od tego, która z tych dat będzie późniejsza³⁶. W rezultacie powstaje niepewność co do tego, kiedy skutki wprowadzenia tej kategorii zasobów własnych zaczną być widoczne.

38 Ponadto Trybunał odnotowuje, że proponowane zmiany do dyrektywy w sprawie ETS (zob. pkt **05**) i przepisów sektorowych dotyczących CBAM (zob. pkt **07**) mogą nie zostać zatwierdzone przed 1 stycznia 2023 r., co może z kolei odsunąć w czasie datę wprowadzenia odnośnych zasobów własnych i istotnie wpłynąć na budżety państw członkowskich, ponieważ wkłady krajowe zostaną ponownie przeliczone z mocą wsteczną w momencie wejścia w życie decyzji w sprawie zasobów własnych.

³⁵ Zob. sugestia 2 w opinii Trybunału 02/2021.

³⁶ Art. 22 wniosku.

Proponowane zmiany we wniosku

39 W *załączniku* przedstawiono sugestie niewielkich zmian we wniosku dotyczące jednej szczegółowej kwestii oraz odnośne uwagi. Trybunał nie zasugerował żadnych zmian w tych przypadkach, gdy przepisy dotyczące udostępniania nowych zasobów różnią się od przepisów mających zastosowanie w przypadku dotychczasowych TZW oraz zasobów własnych opartych na DNB, VAT i niepoddawanych recyklingowi odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych.

Wnioski

Postępy poczynione we wprowadzaniu nowych zasobów własnych

40 Trybunał z zadowoleniem przyjmuje wniosek przedstawiony przez Komisję. Stanowi on część działań mających na celu wprowadzenie nowych zasobów własnych, przewidzianych w porozumieniu międzyinstytucjonalnym dotyczącym WRF na lata 2021–2027. Struktura wniosku odzwierciedla strukturę obowiązujących rozporządzeń MAR1 i MAR2 (zob. pkt 14), co ułatwi przyszłą konsolidację przepisów dotyczących udostępniania zasobów własnych.

41 Trybunał odnotowuje, że zaproponowana przez Komisję koncepcja nowych źródeł dochodów obejmuje nowe rozwiązania i metody, w szczególności jeśli chodzi o obliczanie zasobów własnych opartych na CBAM i realokowanych zyskach, w przypadku których wykorzystuje się faktyczne dane, a nie prognozy, co eliminuje konieczność równoważenia sald (zob. pkt 24). W przekonaniu Trybunału zwiększa to przewidywalność i może zmniejszyć obciążenie administracyjne związane z zarządzaniem zasobami własnymi.

Potrzeba zapewnienia większej spójności w przepisach dotyczących zarządzania zasobami własnymi

42 Trybunał zauważa, że proponowane we wniosku przepisy w sprawie zarządzania zasobami własnymi nie zawsze są spójne z przepisami ustanowionymi w rozporządzeniu Rady (UE, Euratom) nr 609/2014 (mającym zastosowanie do TZW, zasobów własnych opartych na DNB i na VAT), rozporządzeniu Rady (UE, Euratom) 2021/770 (mającym zastosowanie do zasobów własnych opartych na niepoddawanych recyklingowi odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych) oraz w rozporządzeniu Rady (EWG, Euratom) nr 1553/89 (mającym zastosowanie do zasobów własnych opartych na VAT).

43 Trybunał przyznaje wprawdzie, że proponowane nowe zasoby własne mają pewne specyficzne cechy, stoi jednak na stanowisku, że możliwe jest większe uspołnienie przepisów, jeśli chodzi o: lata referencyjne wykorzystywane przy obliczaniu zasobów (zob. pkt 22–24), proces równoważenia sald i dostosowywania zasobów (zob. pkt 28–31), terminy na dokonanie korekt (zob. pkt 32), próg, poniżej którego odstępuje się od odzyskania odsetek za opóźnione płatności (zob. pkt 33), a także procedury

przeгляdu (zob. pkt 35 i 36). Trybunał sugeruje, by Komisja rozważyła ograniczenie do minimum różnic w przepisach, najpóźniej w momencie połączenia rozporządzeń MAR1, MAR2 i MAR3.

Konieczność skonsolidowania wszystkich przepisów dotyczących udostępniania zasobów własnych w jednym akcie legislacyjnym

44 We wniosku Komisja stwierdziła, że w przyszłości, po uzgodnieniu nowych źródeł dochodów, wszystkie przepisy dotyczące udostępniania zasobów własnych powinny zostać połączone. Choć Trybunał odnotowuje ten cel, zauważa jednocześnie, że nie zaproponowano jeszcze połączenia wszystkich odnośnych przepisów. Ponownie zwraca uwagę, że jeden akt legislacyjny zawierający kompleksowy zestaw przepisów dotyczących zasobów własnych uprościłby system i zwiększyłby jego przejrzystość³⁷, i wzywa Komisję, by zaproponowała konsolidację wszystkich przepisów w jednym rozporządzeniu dotyczącym udostępniania zasobów własnych.

Brak wystarczająco szczegółowych informacji, by można było przeprowadzić adekwatną ocenę

45 Trybunał sporządził niniejsze uwagi na podstawie ogólnodostępnych informacji i innych danych uzyskanych od Komisji, przedmiotowy wniosek tymczasem opiera się w dużej mierze na wnioskach Komisji dotyczących unijnych przepisów sektorowych lub wynikach prac przygotowawczych dotyczących takich wniosków (zob. pkt 17). Są to kluczowe dokumenty, które pozwoliłyby Trybunałowi na sporządzenie należyście uzasadnionej opinii zgodnie z wymogami art. 322 ust. 2 TFUE.

46 Ponieważ omawiane nowe zasoby własne stanowią istotny element systemu finansowania UE, Trybunał z zadowoleniem przyjąłby ponowne wnioski Parlamentu Europejskiego i Rady o wydanie opinii w tej sprawie w momencie, gdy dostępne będą pełne szczegółowe informacje na temat sposobu funkcjonowania zasobów własnych opartych na CBAM i na realokowanych zyskach.

³⁷ Pkt 12 w opinii 05/2018 i pkt 37 w opinii 02/2021.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Izbę V, której przewodniczy Tony Murphy, członek Trybunału Obrachunkowego, w Luksemburgu w dniu 5 lipca 2022 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Handwritten signature of Klaus-Heiner Lehne in black ink, consisting of the initials 'K-H' followed by a stylized 'Lehne'.

Klaus-Heiner Lehne
Prezes

Załącznik

Proponowane przez Trybunał zmiany we wniosku oraz odnośne uwagi

Tekst wniosku	Sugerowana zmiana	Uwaga
<p>Art. 5 ust. 5</p> <p>Do 31 lipca [...] każde państw członkowskie przesyła Komisji [...] obliczonych zgodnie z art. 15, [...]</p>	<p><i>Do 31 lipca [...] każde państwo członkowskie przesyła Komisji [...] obliczonych zgodnie z art. 159, [...]</i></p>	<p>Wniosek zawiera nieprawidłowe odniesienie do artykułu.</p>