



Opinia 2/2021

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

**w sprawie wniosku Komisji
dotyczącego rozporządzenia Rady
zmieniającego rozporządzenie
(UE, Euratom) nr 609/2014 w celu
zwiększenia przewidywalności dla
państw członkowskich oraz
uściślenia procedur rozstrzygania
sporów przy udostępnianiu
tradycyjnych zasobów własnych
oraz zasobów własnych opartych
na VAT i na DNB (COM(2021) 327
final z 25.6.2021, 2021/0161(NLE))**

Spis treści

	Punkty
Wstęp	01-06
Uwagi	07-38
Zarządzanie środkami finansowymi	08-09
Zasady udostępniania zasobów własnych	10-13
Przepisy dotyczące odsetek z tytułu opóźnionych płatności	14-18
Zarządzanie nieściągalnymi kwotami tradycyjnych zasobów własnych	19-24
Procedury rozstrzygania sporów	25-35
Spójność zasad dotyczących zarządzania różnymi rodzajami zasobów własnych	36-38
Wnioski	39-42
Załącznik – Proponowane przez Trybunał zmiany we wniosku	

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 609/2014 w celu zwiększenia przewidywalności dla państw członkowskich oraz uściślenia procedur rozstrzygania sporów przy udostępnianiu tradycyjnych zasobów własnych oraz zasobów własnych opartych na VAT i na DNB (COM(2021) 327 final z 25.6.2021, 2021/0161(NLE)),

uwzględniając wniosek Rady o wydanie opinii, otrzymany przez Trybunał w dniu 6 lipca 2021 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, Euratom¹,

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 gotówkowych², ostatnio zmienione rozporządzeniem (UE, Euratom) 2016/804 z dnia 17 maja 2016 r.³,

uwzględniając rozporządzenie Rady (EWG, Euratom) nr 1553/89 w sprawie ostatecznych jednolitych warunków poboru środków własnych pochodzących z podatku od wartości dodanej⁴, ostatnio zmienione rozporządzeniem Rady (UE, Euratom) 2021/769 z dnia 30 kwietnia 2021 r.⁵,

uwzględniając rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2021/768 z dnia 30 kwietnia 2021 r. określające środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 608/2014⁶,

¹ Dz.U. L 424 z 15.12.2020, s. 1.

² Dz.U. L 168 z 7.6.2014, s. 39.

³ Dz.U. L 132 z 21.5.2016, s. 85.

⁴ Dz.U. L 155 z 7.6.1989, s. 9.

⁵ Dz.U. L 165 z 11.5.2021, s. 9.

⁶ Dz.U. L 165 z 11.5.2021, s. 1.

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 brutto⁷,

uwzględniając wcześniejsze opinie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego⁸ na temat systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, w szczególności opinie nr 7/2015 oraz nr 5/2018,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

⁷ Dz.U. L 165 z 11.5.2021, s. 15.

⁸ Opinia nr 11/2020 (Dz.U. C 26 z 22.1.2021, s. 1), opinia nr 5/2018 (Dz.U. C 431 z 29.11.2018, s. 1), opinia nr 7/2015 (Dz.U. C 5 z 8.1.2016, s. 1), opinia nr 7/2014 (Dz.U. C 459 z 19.12.2014, s. 1), opinia nr 2/2012 (Dz.U. C 112 z 18.4.2012, s. 1), opinia nr 2/2008 (Dz.U. C 192 z 29.7.2008, s. 1), opinia nr 2/2006 (Dz.U. C 203 z 25.8.2006, s. 50), opinia nr 4/2005 (Dz.U. C 167 z 7.7.2005, s. 1) i opinia nr 7/2003 (Dz.U. C 318 z 30.12.2003, s. 1).

Wstęp

01 Ostatnia istotna reforma systemu finansowania budżetu Unii Europejskiej (UE) miała miejsce w 1988 r. Przez ostatnie 33 lata głównymi kategoriami dochodów były: tradycyjne zasoby własne (TZW), zasoby oparte na VAT oraz zasoby oparte na dochodzie narodowym brutto (DNB).

02 W kontekście wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2021–2027 1 czerwca 2021 r. weszła w życie nowa decyzja w sprawie zasobów własnych⁹. Po zakończeniu procesu ratyfikacji przez państwa członkowskie ma ona zastosowanie z mocą wsteczną od 1 stycznia 2021 r. W ramach zreformowanego systemu finansowania w UE zachowano wspomniane trzy dotychczasowe źródła dochodów, choć dwa z nich zostały zmodyfikowane (TZW oraz zasoby własne oparte na VAT). W ramach zmian wprowadzono również nową kategorię zasobów własnych, składających się z krajowych wkładów obliczonych na podstawie masy niepoddawanych recyklingowi odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych.

03 Obowiązujące ramy prawne, w oparciu o które wdrażana jest decyzja w sprawie zasobów własnych, obejmują dwa rozporządzenia w zakresie udostępniania zasobów własnych – jedno dotyczące TZW, zasobów własnych opartych na VAT i na DNB (tzw. rozporządzenie o udostępnianiu zasobów własnych)¹⁰ oraz drugie dotyczące nowego rodzaju zasobów własnych opartych na niepoddawanych recyklingowi odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych¹¹. Istnieje również oddzielne rozporządzenie obejmujące zakresem warunki poboru zasobów własnych opartych na VAT¹².

⁹ Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 (zob. przypis 1).

¹⁰ Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 609/2014 (zob. przypisy 2 i 3).

¹¹ Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2021/770 (zob. przypis 7).

¹² Rozporządzenie Rady (EWG, Euratom) nr 1553/89 (zob. przypis 5).

04 Rozporządzenie o udostępnianiu zasobów własnych stanowi fundament systemu finansowania Unii. W przepisach rozporządzenia ustanowiono procedury udostępniania trzech wyżej wymienionych rodzajów zasobów własnych przekazywanych do budżetu UE. Celem rozporządzenia jest zagwarantowanie terminowego poboru zasobów własnych, a jednocześnie zapewnienie równych warunków dla wszystkich państw członkowskich. Aktualna wersja rozporządzenia weszła w życie 1 października 2016 r. i ma zastosowanie z mocą wsteczną od 1 stycznia 2014 r.

05 25 czerwca 2021 r. Komisja przedstawiła wniosek¹³ dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie o udostępnianiu zasobów własnych w celu zwiększenia przewidywalności dla państw członkowskich oraz uściślenia procedur rozstrzygania sporów przy udostępnianiu zasobów własnych (zwany dalej „wnioskiem”). Sporządzono go w odpowiedzi na konkluzje Rady Europejskiej z lipca 2020 r.¹⁴, w których poproszono Komisję „o rozważenie przedstawienia wniosku dotyczącego zmiany tego rozporządzenia, aby stawić czoła wyzwaniom związanym z udostępnianiem zasobów własnych”. 6 lipca 2021 r. Rada zwróciła się do Trybunału o przedłożenie opinii na temat wniosku.

06 Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena, czy zaproponowane zmienione przepisy rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych są zgodne z celem poprawienia warunków udostępniania zasobów własnych, który Komisja wskazała we wniosku. W przeprowadzonej ocenie Trybunał uwzględnił potencjalny wpływ wniosku na budżet UE, ogólne zasady kontroli wewnętrznej, jak również wyniki swoich sprawozdań rocznych za poprzednie lata i wcześniejsze opinie dotyczące zasobów własnych. W całej opinii Trybunał zawarł szereg sugestii, które poddaje pod rozagę Komisji i prawodawcom.

¹³ COM(2021) 327 final z 25.6.2021.

¹⁴ Pkt 142 konkluzji z nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej EUCO 10/20 (17, 18, 19, 20 i 21 lipca 2020 r.).

Uwagi

07 Uwagi Trybunału dotyczące wniosku przedstawiono w podziale na wymienione niżej obszary, przy czym uwzględniono zmiany zaproponowane przez Komisję, które Trybunał uznał za najistotniejsze (w nawiasach zostały podane odniesienia do odpowiednich przepisów):

- a) zarządzanie środkami finansowymi (art. 9 ust. 1);
- b) zasady udostępniania zasobów własnych (art. 10a ust. 2 i art. 10b ust. 5);
- c) przepisy dotyczące odsetek z tytułu opóźnionych płatności (art. 12 ust. 3 i 5);
- d) zarządzanie nieściągalnymi kwotami TZW (art. 13 ust. 2);
- e) procedury rozstrzygania sporów (art. 10b ust. 7, art. 13 ust. 5 i art. 13b);
- f) spójność zasad dotyczących zarządzania różnymi rodzajami zasobów własnych.

Zarządzanie środkami finansowymi

08 We wniosku przewidziano możliwość otwarcia przez Komisję **centralnego rachunku zasobów własnych** w wybranej przez nią instytucji finansowej w celu poboru płatności od państw członkowskich¹⁵. Skutkowałoby to uzupełnieniem albo zastąpieniem obecnego dualnego systemu obejmującego zarządzanie rachunkami otwartymi w imieniu Komisji w administracji finansowej państw członkowskich lub w krajowych bankach centralnych oraz rachunkami otwartymi w imieniu Komisji w bankach komercyjnych. Funkcjonowanie systemu wiąże się z dużą liczbą przelewów bankowych o zróżnicowanej wartości przesyłanych Komisji przez państwa członkowskie na jej wniosek. Przyszłe wdrożenie proponowanego scentralizowanego zarządzania środkami finansowymi w Komisji ma się odbywać na zasadzie dobrowolności na wniosek państw członkowskich.

¹⁵ Art. 9 ust. 1 proponowanej zmiany rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych.

Ocena Trybunału w odniesieniu do proponowanych zmian dotyczących zarządzania środkami finansowymi

09 Centralny rachunek zasobów własnych skutkowałby uproszczeniem systemu zarządzania środkami finansowymi i umożliwiłby stosowanie wspólnego podejścia do zarządzania płynnością. Wprowadzenie takiego rachunku mogłoby doprowadzić do zmniejszenia liczby i częstotliwości przelewów bankowych przesyłanych Komisji przez państwa członkowskie. Choć powyższy nowy model może skutkować zmniejszeniem obciążenia administracyjnego wynikającego z wykorzystania większej liczby rachunków bankowych, Trybunał odnotowuje, że propozycja ta nie została poparta szczegółową analizą kosztów i korzyści związanych z ustanowieniem scentralizowanego zarządzania środkami finansowymi, zarówno w odniesieniu do Komisji, jak i państw członkowskich. Ponadto w ramach proponowanych przepisów nie określono jeszcze szczegółów operacyjnych dotyczących tego, jak scentralizowane zarządzanie środkami finansowymi miałyby funkcjonować w praktyce. W konsekwencji Trybunał nie jest w stanie w pełnym zakresie ocenić, czy proponowana zmiana rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych może usprawnić sposób, w jaki zasoby są udostępniane.

Zasady udostępniania zasobów własnych

10 We wniosku przewidziano możliwość dokonywania przez państwa członkowskie **płatności zaliczkowych na poczet zasobów własnych opartych na VAT i na DNB**, w szczególności w przypadkach, gdy zmiany w budżecie unijnym wprowadza się pod koniec roku¹⁶. Jest to wyjątkowa procedura oparta na dotychczasowych praktykach administracyjnych, która ponadto podlega obowiązkowi zatwierdzenia przez Komisję po złożeniu przez państwa członkowskie należycie uzasadnionego wniosku z co najmniej trzytygodniowym wyprzedzeniem. Państwa członkowskie wnoszą o możliwość wpłacenia zaliczek głównie ze względu na krajowe procedury budżetowe. Niektóre państwa członkowskie wolą wpłacać wkłady w roku odnoszącym się do budżetu UE, na poczet którego wymagane jest uiszczenie wkładu, nawet jeśli w wezwaniu do wpłaty środków przewidziano, że zasoby własne mają być udostępnione w styczniu następnego roku.

¹⁶ Art. 10a ust. 2 proponowanej zmiany rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych.

11 Komisja proponuje również, by **przesunąć termin udostępniania dostosowań zasobów własnych opartych na VAT i na DNB za poprzednie lata budżetowe** (tzw. salda): z czerwca roku, w którym Komisja poinformowała państwa członkowskie o przedmiotowych kwotach (rok N+1), na marzec roku następnego (N+2)¹⁷. Z obliczeniem salda wiąże się rozdzielenie łącznej kwoty pomiędzy państwa członkowskie w zależności od ich odnośnych udziałów w zasobach własnych opartych na DNB.

Ocena Trybunału w odniesieniu do proponowanych zasad udostępniania zasobów własnych

12 Trybunał z zadowoleniem przyjmuje proponowane przepisy w sprawie płatności zaliczkowych, gdyż formalizują one istniejące praktyki i zapewniają państwom członkowskim większą pewność prawa. Są one również neutralne dla budżetu UE, gdyż wszelkie dodatkowe koszty związane z płatnościami zaliczkowymi – takie jak koszty ujemnych odsetek – poniosą państwa członkowskie.

13 Trybunał popiera przesunięcie terminu udostępniania dostosowań zasobów własnych opartych na VAT i na DNB, gdyż takie rozwiązanie zapewni większą przewidywalność płatności, których mają dokonać państwa członkowskie. Może ono również usprawnić krajowe procedury budżetowe. Trybunał już wcześniej wspierał proponowaną procedurę, która pozwoliłaby wydłużyć czas upływający od daty powiadomienia do momentu, gdy państwa członkowskie mają obowiązek udostępnić kwoty¹⁸. Choć wniosek jest neutralny dla budżetu UE, przyczyni się do dalszego zmniejszenia niepewności budżetowej i niepewności dotyczącej płynności w państwach członkowskich, a zatem doprowadzi do poprawy systemu zasobów własnych.

¹⁷ Art. 10b ust. 5 proponowanej zmiany rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych.

¹⁸ Pkt 11 opinii Trybunału nr 7/2015.

Przepisy dotyczące odsetek z tytułu opóźnionych płatności

14 We wniosku **podniesiono próg pozwalający na odstąpienie od odzyskania kwot odsetek z tytułu opóźnionych płatności na poczet zasobów własnych**, z 500 euro do 1 000 euro¹⁹, tak aby procedury odzyskania należności uczynić bardziej racjonalnymi pod względem kosztów. Rozszerzono w nim również zakres obowiązywania **ograniczenia wzrostu odsetek z tytułu opóźnionych płatności na poczet zasobów własnych – obecnie górny limit wynosi 16 punktów procentowych – na przeszłe przypadki**, wobec których zgodnie z obowiązującymi przepisami ograniczenie nie ma zastosowania²⁰. W przeszłości w przypadku niektórych państw członkowskich odsetki należne z tytułu opóźnionych płatności naliczane na podstawie zasad przewidzianych w rozporządzeniu o udostępnianiu zasobów własnych urosły do bardzo znacznych kwot (odsetki w wysokości 0,25 punktu procentowego naliczono za każdy miesiąc opóźnienia).

15 Aby zapobiec kumulowaniu się nieproporcjonalnie dużych kwot odsetek, już w poprzedniej zmianie rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych²¹ wprowadzono ograniczenie wzrostu odsetek do 16 punktów procentowych za przekroczenie terminu udostępniania zasobów własnych. Przepis ten miał zastosowanie do opóźnionych płatności na poczet zasobów własnych należnych od 1 października 2016 r. Trybunał już wcześniej z zadowoleniem przyjął propozycję określenia maksymalnego możliwego wzrostu odsetek²².

16 We wniosku rozszerzono ograniczenie wzrostu odsetek na przypadki, do których obecne ograniczenie nie ma zastosowania, tzn. opóźnione płatności na poczet zasobów własnych należne przed 1 października 2016 r. Komisja szacuje, że przedmiotowy wniosek doprowadziłby do potencjalnego spadku dochodów z tytułu odsetek pobieranych na rzecz budżetu UE o 27,5 mln euro rocznie. Między 2015 a 2019 r. za ponad 70% ogółu odsetek z tytułu opóźnionych płatności odpowiadało grono jedynie pięciu państw członkowskich.

¹⁹ Art. 12 ust. 3 proponowanej zmiany rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych.

²⁰ Art. 12 ust. 5 proponowanej zmiany rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych.

²¹ Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) 2016/804 (zob. przypis 3).

²² Pkt 17 opinii Trybunału nr 7/2015.

Ocena Trybunału w odniesieniu do proponowanych przepisów dotyczących odsetek z tytułu opóźnionych płatności

17 Trybunał z zadowoleniem przyjmuje decyzję o podwojeniu progu pozwalającego na odstępnie od odzyskania kwot odsetek, co zapewne uczyni proces odzyskania należności bardziej racjonalnym pod względem kosztów. Ustalił też, że takie zwiększenie progu dotyczyłoby jedynie siedmiu z ogólnej liczby 94 przypadków rocznie²³, w związku z czym miałyby ograniczony wpływ. Trybunał przyznaje jednak, że przepisy dotyczące odsetek z tytułu opóźnionych płatności powinny jednocześnie zapewniać zachęty skłaniające państwa członkowskie do terminowego dokonania płatności.

18 Choć Trybunał zgadza się z twierdzeniem, że zaproponowane rozszerzenie ograniczenia wzrostu odsetek z tytułu opóźnionych płatności upraszcza obowiązujący system w całości, zwraca jednak uwagę, że może się to wiązać z korzyściami dla tych państw członkowskich, które nie wypełniły ciążącego na nich obowiązku terminowego dokonania płatności.

Zarządzanie nieściągalnymi kwotami tradycyjnych zasobów własnych

19 Państwa członkowskie pobierają należności celne, księgują je na określonych kontach i udostępniają je UE raz na miesiąc. Opłaty ustalone, ale jeszcze nieopłacone przez importera wykazywane są na odrębnych rachunkach państw członkowskich. Taki stan rzeczy może mieć różne przyczyny, na przykład wniesione przez importera odwołanie od decyzji określającej dług celny, brak zapłaty lub niewypłacalność importera.

20 Kwoty zaksięgowane na wspomnianych odrębnych rachunkach należy uznać za nieściągalne, gdy zdaniem krajowych organów kwot tych nie można odzyskać. Powinny one być uznane za nieściągalne najpóźniej po upływie pięciu lat od dnia ustalenia kwoty należności. W odniesieniu do wszystkich przypadków kwot nieściągalnych przekraczających 100 000 euro Komisja powinna ocenić, czy przyczyny nieodzyskania należności należy przypisać państwom członkowskim, co zobowiązuje te państwa do udostępnienia odnośnych kwot na rzecz budżetu UE. W przypadku wniesienia odwołania do sądu lub zapłaty częściowej wspomniany wyżej okres pięciu lat

²³ Liczby uśrednione w oparciu o informacje przekazane przez Komisję dotyczące przypadków odsetek z tytułu opóźnionych płatności w latach 2018, 2019 i 2020.

rozpoczyna bieg albo po tym, jak wydana zostanie ostateczna decyzja sądu, albo w dniu dokonania ostatniej zapłaty²⁴.

21 Trybunał zwracał już uwagę w sprawozdaniach rocznych za ostatnie lata²⁵, że w przypadku zarządzania odrębnymi rachunkami niektórych państw członkowskich utrzymują się uchybienia. Dotyczą one np. odpisywania lub spóźnionego księgowania długów w systemie księgowym lub opóźnień w egzekucji długów. W skonsolidowanym sprawozdaniu rocznym UE za 2020 r. na odrębnych rachunkach zaksięgowano należności rządu 1,4 mld euro, przy czym kwota ta podlegała utracie wartości w wysokości 892 mln euro (w 2019 r. kwoty zagregowane wyniosły odpowiednio 1,6 mld euro i 931 mln euro)²⁶. Wspomniane kwoty obejmowały nieściągalne należności celne.

22 Aby usprawnić zarządzanie oraz uniknąć nagromadzenia odsetek z tytułu opóźnionych płatności dotyczących przeszłych przypadków (zob. pkt **14–18**), Komisja proponuje wprowadzenie **ogólnego terminu (10 lat) na usunięcie należności nieściągalnych z tych odrębnych rachunków**. Działanie to ma zapewnić, by przypadki zostały ocenione i uregulowane w rozsądnym terminie, niezależnie od nierozstrzygniętych odwołań do sądu lub od dokonanych zapłat częściowych²⁷. Przedmiotowa propozycja nie została poparta oceną potwierdzającą, że taka zmiana skutkowałaby poprawą zarządzania TZW.

²⁴ Art. 13 ust. 2 rozporządzenia Rady (UE, Euratom) nr 609/2014.

²⁵ Zob. sprawozdania roczne Trybunału od 2012 r., np. pkt 3.9 sprawozdania rocznego Trybunału za 2019 r., pkt 4.10 sprawozdania rocznego Trybunału za 2018 r. oraz pkt 4.15 sprawozdania rocznego Trybunału za 2017 r., jak również pkt 4.15 sprawozdania rocznego za 2016 r.

²⁶ COM(2021) 381 final z 30.6.2021.

²⁷ Art. 13 ust. 2 proponowanej zmiany rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych (akapit piąty).

Ocena Trybunału w odniesieniu do proponowanych zmian dotyczących sposobu zarządzania nieściągalnymi kwotami TZW

23 Choć proponowana zmiana będzie skutkować istotnym zmniejszeniem długu celnego zaksięgowanego na odrębnych rachunkach TZW, jest mało prawdopodobne, że zarządzanie zasobami własnymi przez państwa członkowskie stanie się mniej skomplikowane. Zmiana ta pociąga za sobą dodatkowe obciążenie po stronie Komisji, gdyż musiałaby ona ocenić, czy państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność finansową w przypadkach, które są nadal przedmiotem postępowania odwoławczego w sądzie. W tych sprawach ostateczna decyzja może skutkować umorzeniem długu.

24 Zdaniem Trybunału nie wykazano, w jakim stopniu proponowane zmiany faktycznie poprawiają efektywność systemów udostępniania TZW. W sprawozdaniach rocznych za poprzednie lata²⁸ Trybunał zwracał uwagę, że Komisja powinna raczej usprawnić zarządzanie tymi rachunkami przez prowadzenie regularnych działań, obejmujących nie tylko doprecyzowanie przepisów dotyczących księgowania ustalonych, lecz niepobranych należności celnych, ale też zapewnienie państwom członkowskim odpowiedniego wsparcia w zakresie stosowania tych przepisów. Ponadto Komisja powinna również usprawnić monitorowanie odrębnych rachunków zestawionych przez krajowe organy celne.

²⁸ Zob. na przykład zalecenie 4.2 zawarte w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2018 r., zalecenie 2 zawarte w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2015 r. oraz zalecenie 4 zawarte w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2014 r.

Sugestia 1 – Ponowne rozważenie kwestii wprowadzenia ogólnego terminu na usunięcie należności nieściągalnych z odrębnych rachunków TZW

Ponieważ nie wykazano, że proponowana zmiana rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych będzie skutkować zwiększeniem efektywności zarządzania zasobami własnymi na szczeblu unijnym i krajowym, Trybunał sugeruje ponowne rozważenie wprowadzenia ogólnego terminu na usunięcie należności nieściągalnych z odrębnych rachunków TZW.

Procedury rozstrzygania sporów

25 Obowiązujące rozporządzenie o udostępnianiu zasobów własnych nie przewiduje żadnych procedur przeglądu, z których mogłyby skorzystać państwa członkowskie w ramach rozstrzygania sporów między państwami a Komisją co do udostępniania zasobów własnych. Państwa mogą jednak złożyć skargę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie bezpodstawnego wzbogacenia i w ten sposób zakwestionować płatności. Działanie takie wymaga od państwa członkowskiego wnoszącego skargę udowodnienia wzbogacenia się Komisji, jak również własnego zubożenia. W związku z krajowymi zobowiązaniami wynikającymi z przepisów unijnych dotyczących systemu zasobów własnych trudno jest zapewnić taki dowód²⁹.

26 We wniosku wprowadzono nową **procedurę przeglądu dotyczącą rozstrzygania sporów** między państwem członkowskim a Komisją w zakresie TZW oraz zasobów własnych opartych na VAT³⁰. W ramach nowej procedury przewidziano zorganizowany dialog w sprawie spornych kwot, tak aby ułatwić osiągnięcie porozumienia. Procedura przeglądu pozostaje bez wpływu na ciężący na państwach członkowskich obowiązek wpłacenia wkładu w określonych przepisami terminach.

27 W razie wystąpienia różnicy zdań między państwem członkowskim a Komisją w sprawie kwot TZW lub wkładów opartych na VAT wniosek przewiduje również, że przy udostępnianiu zasobów własnych państwa członkowskie mogą **zgłosić zastrzeżenia** dotyczące stanowiska Komisji. W konsekwencji następuje przerwanie okresu, za który naliczane są odsetki³¹. Koncepcja płatności objętych zastrzeżeniami

²⁹ Pkt 82–85 wyroku TSUE w sprawie C-575/18 (Republika Czeska / Komisja Europejska).

³⁰ Art. 10b ust. 7, art. 13 ust. 5 i art. 13b proponowanej zmiany rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych.

³¹ Art. 13a proponowanej zmiany rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych.

jest już wykorzystywana w obowiązującym systemie i opiera się na obecnych praktykach.

28 We wniosku określono różne rozwiązania w zakresie procedury przeglądu (w tym również terminy na składanie wniosków przez państwa członkowskie oraz na przesłanie uwag przez Komisję), w zależności od rodzaju zasobów własnych, których one dotyczą (zob. *tabela 1*).

Tabela 1 – Różnice proceduralne między procedurami przeglądu w odniesieniu do zasobów własnych opartych na VAT oraz TZW zgodnie z treścią wniosku

Rodzaj zasobów własnych	Termin na złożenie wniosku przez państwa członkowskie	Uzasadnienie wniosku	Termin przedłożenia uwag przez Komisję
Zasoby własne oparte na VAT	2 miesiące	MOŻNA podać uzasadnienie	3 miesiące
TZW	3 miesiące	NALEŻY podać uzasadnienie	6 miesięcy

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie wniosku.

29 Procedurę przeglądu w odniesieniu do zasobów własnych opartych na VAT wprowadzono już wcześniej, w rozporządzeniu Rady (EWG, Euratom) nr 1553/89³². Przegląd ten podlega tym samym wymogom, co procedura zaproponowana w ramach rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych, zarówno jeśli chodzi o terminy obowiązujące w odniesieniu do wniosków składanych przez państwo członkowskie i przekazywania przez Komisję informacji na temat wyników procedury, jak również w odniesieniu do treści wniosku. Na zakończenie procedury przeglądu Komisja przyjmuje jednak decyzję, która może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności złożonej przez państwo członkowskie do TSUE. Tę samą procedurę wprowadzono również w odniesieniu do nowych zasobów własnych opartych na niepoddawanych recyklingowi odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych –

³² Art. 9 ust. 1a; zob. przypis 5.

zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE, Euratom) 2021/770³³. Trybunał zauważył już wcześniej³⁴, że instrument ten daje państwu członkowskiemu dodatkową możliwość złożenia skargi do TSUE na decyzję Komisji w sprawie udostępniania zasobów własnych, jeśli państwo z tą decyzją się nie zgadza.

30 Ponadto wniosek odnosi się do wyżej wspomnianej dotychczasowej procedury dotyczącej zasobów opartych na VAT. W proponowanej zmianie rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych przewidziano zawieszenie procedury przeglądu w przypadku, gdy państwo członkowskie złoży skargę do TSUE o stwierdzenie nieważności decyzji przyjętej przez Komisję w tej samej sprawie zgodnie z rozporządzeniem Rady (EWG, Euratom) nr 1553/89³⁵.

31 W *tabeli 2* zestawiono procedury przeglądu w odniesieniu do zasobów własnych przewidziane w innych już obowiązujących aktach prawa oraz wskazano różnice względem przepisów przewidzianych we wniosku.

³³ Art. 9 ust. 4; zob. przypis 7.

³⁴ Pkt 34 opinii Trybunału nr 11/2020.

³⁵ Art. 13b ust. 4 proponowanej zmiany rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych.

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

Rodzaj zasobów własnych	Podstawa prawna	Procedurę kończy decyzja Komisji	Państwo członkowskie może wnieść do TSUE skargę o stwierdzenie nieważności	Państwo członkowskie może wnieść do TSUE skargę w sprawie bezpodstawnego wzbogacenia się
Zasoby własne oparte na niepoddawanych recyklingowi odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych	Rozporządzenie (UE) 2021/770	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Zasoby własne oparte na VAT	Rozporządzenie (EWG, Euratom) nr 1553/89	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Wniosek	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
TZW	Wniosek	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

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

Ocena Trybunału w odniesieniu do proponowanych procedur rozstrzygnięcia sporów

32 Trybunał z zadowoleniem przyjmuje proponowane przepisy dotyczące płatności objętych zastrzeżeniami, dzięki którym formalizuje się obecne praktyki dotąd nieujęte w rozporządzeniu o udostępnianiu zasobów własnych. Aby zapewnić skuteczność przepisów, Komisja będzie musiała opracować procedury wewnętrzne doprecyzowujące, w jakich przypadkach wykorzystywane są takie płatności, jak należy je monitorować oraz w jakich przypadkach warunkowość związana ze zgłoszeniem zastrzeżenia przez państwo członkowskie kończy się, przez co płatność staje się ostateczna.

33 Trybunał odnotowuje propozycję Komisji, by w przepisach rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych ustanowić procedurę przeglądu w przypadku zaistnienia sporu między Komisją a państwami członkowskimi dotyczącego udostępniania TZW oraz zasobów własnych opartych na VAT. Choć w ramach procedury określono ramy zorganizowanego dialogu, tak aby państwa członkowskie miały możliwość zwrócić się do Komisji o ponowne rozważenie stanowiska w sprawie obliczania, ustalenia i poboru zasobów własnych, procedura ta nie gwarantuje, że spory będą rozstrzygane w sposób skuteczny. Ponieważ procedura nie kończy się decyzją Komisji, państwa członkowskie nie są w stanie wnieść do sądu skargi o stwierdzenie nieważności. Mogą jednak wnieść do TSUE skargę w sprawie bezpodstawnego wzbogacenia w przypadku dokonania płatności objętej zastrzeżeniami.

34 Ponadto wniosek skutkuje powstaniem równoległych i po części rozbieżnych przepisów dotyczących procedur przeglądu w odniesieniu do zasobów własnych opartych na VAT. Sprawia to, że system finansowania ze środków UE stanie się bardziej złożony. Ponadto taki stan rzeczy wpływa niekorzystnie na pewność prawa oraz przewidywalność płatności ze strony państw członkowskich i może również stwarzać duże obciążenie administracyjne dla Komisji.

35 Co więcej, Trybunał odnotowuje, że Komisja nie zaproponowała wprowadzenia takiej procedury w odniesieniu do zasobów własnych opartych na DNB, które oblicza się na podstawie danych statystycznych podobnie, jak ma to miejsce w przypadku nowych zasobów własnych opartych na niepoddawanych recyklingowi odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych. Zasoby oparte na DNB stanowią największe źródło dochodów budżetu UE (70% w 2020 r.).

Sugestia 2 –Zaproponowanie jednolitej procedury przeglądu w ramach rozstrzygania sporów dotyczących udostępniania zasobów własnych

Trybunał sugeruje, by ustanowić jednolitą procedurę przeglądu w odniesieniu do udostępniania zasobów własnych, tak aby usprawnić proces rozstrzygania sporów i zapewnić skuteczny instrument do rozwiązywania rozbieżności zdań między państwami członkowskimi a Komisją. 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 prawnych. Aby uniknąć wszelkich nadmiernych obciążeń w odniesieniu do zarządzania TZW charakteryzujących się dużą liczbą drobnych, pojedynczych transakcji, Komisja mogłaby ustanowić próg, po przekroczeniu którego zostałaby uruchomiona procedura przeglądu, tak aby objąć nim jedynie te przypadki, które mają istotny wpływ finansowy.

Spójność zasad dotyczących zarządzania różnymi rodzajami zasobów własnych

36 Trybunał odnotowuje, że proponowane we wniosku przepisy w sprawie zarządzania zasobami własnymi nie zawsze są spójne z przepisami ustanowionymi w 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). Problem ten dotyczy przepisów umożliwiających dokonywanie płatności zaliczkowych przez państwa członkowskie (zob. pkt [10](#)), odroczenia terminów w odniesieniu do udostępniania dostosowań zasobów własnych (zob. pkt [11](#)), progu pozwalającego na odstąpienie od odzyskania odsetek z tytułu opóźnionych płatności (zob. pkt [14](#)), jak również procedur rozstrzygania sporów (zob. pkt [25–31](#)).

37 We wniosku Komisja przedstawiła stanowisko, że przepisy dotyczące udostępniania wszystkich zasobów własnych powinny zostać połączone w przyszłości przy okazji wprowadzenia nowych źródeł dochodów – zgodnie z porozumieniem międzyinstytucjonalnym w sprawie WRF na lata 2021–2027³⁶. Choć Trybunał odnotowuje ten cel, wyraża jednocześnie ubolewanie, że w bieżącym brzmieniu wniosku nie przewidziano połączenia wszystkich przepisów dotyczących udostępniania zasobów własnych. Trybunał ponownie zwraca uwagę, że jedno rozporządzenie zawierające kompleksowy zestaw przepisów dotyczących zasobów własnych uprościłoby system i zwiększyłoby jego przejrzystość³⁷.

38 W *załączniku* przedstawiono sugestie zmian niektórych przepisów zawartych w projekcie rozporządzenia. Sugestie Trybunału dotyczą niektórych z opisanych powyżej kwestii merytorycznych oraz jednego drobnego zagadnienia redakcyjnego.

³⁶ 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 4331 z 22.12.2020, s. 28).

³⁷ Pkt 12 opinii Trybunału nr 5/2018.

Wnioski

39 Zdaniem Trybunału wniosek Komisji zmieniający rozporządzenie o udostępnianiu zasobów własnych jest pozytywnym krokiem w kierunku poprawy obowiązujących ram prawnych. Proponowane przepisy formalizują szereg istniejących praktyk, takich jak możliwość dokonania płatności zaliczkowych (zob. pkt **12**), oraz zwiększają do pewnego stopnia przewidywalność zarządzania płynnością, w szczególności przez odroczenie terminów dostosowań zasobów udostępnionych w poprzednich latach budżetowych (zob. pkt **13**). Może to pomóc w ograniczeniu obciążenia administracyjnego. We wniosku wprowadzono też nieistniejącą wcześniej procedurę rozstrzygania sporów, która zapewnia warunki do prowadzenia zorganizowanego dialogu w sprawie spornych kwot, tak aby ułatwić osiągnięcie porozumienia (zob. pkt **33**).

40 Trybunał zidentyfikował jednak również szereg wad. Rozszerzenie ograniczenia wzrostu odsetek z tytułu opóźnionych płatności na przeszłe przypadki może skutkować korzyściami finansowymi dla kilku państw członkowskich, ponieważ rozwiązanie to może dotyczyć znacznych kwot (zob. pkt **18**). Proponowane procedury rozstrzygania sporów w sprawie udostępniania zasobów własnych różnią się od zasad określonych w innych obowiązujących przepisach dotyczących zasobów własnych opartych na VAT oraz nowych zasobów własnych opartych na niepoddawanych recyklingowi odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych (zob. pkt **34**).

41 Ponadto niektóre z proponowanych zmian w obowiązujących przepisach rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych nie są poparte wystarczającym uzasadnieniem. Oznacza to, że nie można wykazać wpływu tych przepisów na efektywność udostępniania zasobów własnych. Problem ten odnosi się do utworzenia centralnych rachunków zasobów własnych (zob. pkt **09**) oraz zmiany przepisów dotyczących zarządzania nieściągalnymi kwotami TZW (zob. pkt **23**). Ponadto Trybunał wyraża ubolewanie, że w przedmiotowym wniosku nie przewidziano połączenia wszystkich przepisów dotyczących udostępniania zasobów własnych (zob. pkt **37**).

42 W związku z powyższym Trybunał uważa, że w celu ulepszenia wniosku ustawodawczego należy:

- ponownie rozważyć proponowane wprowadzenie ogólnego terminu na usunięcie należności nieściągalnych z odrębnych rachunków TZW,
- dokonać dalszych zmian procedur rozstrzygania sporów przez zaproponowanie jednolitej procedury przeglądu w odniesieniu do zasobów własnych.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Izbę V, której przewodniczy Tony Murphy, członek Trybunału Obrachunkowego, w Luksemburgu w dniu 22 września 2021 r.

W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

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

Klaus-Heiner Lehne

Prezes

Załącznik – Proponowane przez Trybunał zmiany we wniosku

Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 609/2014 w celu zwiększenia przewidywalności dla państw członkowskich oraz uściślenia procedur rozstrzygania sporów przy udostępnianiu tradycyjnych zasobów własnych oraz zasobów własnych opartych na VAT i na DNB (COM(2021) 327 final z 25.6.2021, 2021/0161(NLE))		
Odniesienie do proponowanych przepisów	Zmiany proponowane przez Trybunał	Uwagi
Art. 13 ust. 2	Należy zachować brzmienie obecnie obowiązującego przepisu.	Trybunał sugeruje, by ponownie rozważyć kwestię wprowadzenia ogólnego dziesięcioletniego terminu na usunięcie należności nieściągalnych z odrębnych rachunków TZW (zob. pkt 19–24 oraz sugestia 1).
Art. 13b	Proponowany przepis powinien zostać przeredagowany tak, by wprowadzał jednolitą procedurę przeglądu w odniesieniu do rozstrzygania sporów dotyczących udostępniania zasobów własnych.	Należy zaproponować jednolitą procedurę przeglądu w sprawie udostępniania zasobów własnych. Procedura taka powinna uwzględniać specyfikę poszczególnych źródeł dochodów oraz odnośnych ram prawnych (zob. pkt 25–35 oraz sugestia 2).

Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 609/2014 w celu zwiększenia przewidywalności dla państw członkowskich oraz uściślenia procedur rozstrzygania sporów przy udostępnianiu tradycyjnych zasobów własnych oraz zasobów własnych opartych na VAT i na DNB (COM(2021) 327 final z 25.6.2021, 2021/0161(NLE))

Odniesienie do proponowanych przepisów	Zmiany proponowane przez Trybunał	Uwagi
Art. 13b ust. 2	„W ciągu sześciu miesięcy od dnia otrzymania wniosku, o którym mowa w ust. 1, Komisja przekazuje [...]”.	Proponowana procedura przeglądu odnosi się do TZW. Aby uniknąć niejasności, Trybunał sugeruje doprecyzowanie, że procedura ta odnosi się do art. 13 ust. 5 proponowanej zmiany rozporządzenia o udostępnianiu zasobów własnych. W analogicznym przypadku Komisja zawarła odniesienie do art. 10b ust. 7 w przepisie określającym procedurę dotyczącą zasobów własnych opartych na VAT w ostatnim zdaniu art. 13b ust. 2: „W przypadku braku porozumienia między państwem członkowskim a Komisją, o którym mowa w art. 10b ust. 7, Komisja przekazuje [...]”. Niniejszą sugestią należy czytać wraz wyżej wymienionymi komentarzami dotyczącymi art. 13b.