

## Komentarz ZPP ws. Konkluzji Rady Europejskiej z 10 i 11 grudnia 2020 r.

W dniach 10 i 11 grudnia odbył się szczyt Rady Europejskiej poświęcony wieloletnim ramom finansowym, instrumentowi Next Generation EU, pandemii koronawirusa, zmianie klimatu, bezpieczeństwie i stosunkach zewnętrznych. W poniższym komentarzu Związek Przedsiębiorców i Pracodawców przedstawia zwięźle najważniejsze postanowienia dotyczące Rozporządzenia w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich.

Po pierwsze, otwierając konkluzje Rada Europejska przypominała o znaczeniu wartości na których oparta jest Wspólnota. Co istotne, w drugim zdaniu konkluzji widnieje zapis, który przypomina, że właściwą procedurą ochrony wartości zapisanych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej („TUE”) jest art. 7 TUE. Ponadto, Rada Europejska zaznaczyła, że Rozporządzenie ma być stosowane z pełnym poszanowaniem art. 4 ust. 2 TUE, w szczególności tożsamości narodowej państw członkowskich, nierozzerwalnie związanej z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, zasadami przyznania uprawnień, obiektywizmu, niedyskryminacji i równego traktowania państw członkowskich. Postanowienie to może doprowadzić do ograniczenia stosowania Rozporządzenia np. w sprawach światopoglądowych, co do których istnieje różnica opinii pomiędzy przedstawicielami instytucji UE, a reprezentantami polskiego rządu.

Po drugie, konkluzje podkreślają, że celem Rozporządzenia jest ochrona budżetu Unii przed wszelkimi rodzajami nadużyć finansowych, korupcji i konfliktów interesów. Stosowanie mechanizmu warunkowości ma być obiektywne, sprawiedliwe, bezstronne i oparte na faktach, a także zapewniać należyte procedury, niedyskryminację i równe traktowanie państw członkowskich. W tym celu Komisja opracuje i przyjmie wytyczne dotyczące stosowania rozporządzenia, w tym metodologię przeprowadzania jego oceny. Wytyczne zostaną opracowane w ścisłej konsultacji z państwami członkowskimi. Komisja Europejska bezzwłocznie przystąpi do stworzenia wytycznych.

Po trzecie, w przypadku wniesienia skargi o unieważnienie w odniesieniu do rozporządzenia, wytyczne zostaną sfinalizowane po wydaniu wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości, tak aby uwzględnić wszelkie istotne elementy wynikające z tego wyroku. Istotnym jest aby zauważyć, że wejście w życie Rozporządzenia będzie opóźnione tylko jeśli jakieś Państwo Członkowskie je zaskarzy.

Ponadto, Konkluzje zaznaczają, że mechanizm będzie respektował swój pomocniczy charakter. Innymi słowy, Rozporządzenie będzie wykorzystywane jedynie w przypadkach, w których inna procedura (np. Rozporządzenie finansowe lub postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego) przewidziana na mocy Traktatów nie pozwoliłaby na bardziej skuteczną ochronę budżetu Unii.

Co więcej, Konkluzje zawierają istotne doprecyzowanie w kwestii związku pomiędzy naruszeniem, a sankcjami. Aby uruchomić mechanizm, będzie musiał istnieć związek przyczynowy między naruszeniami,

a negatywnymi skutkami dla budżetu Unii. Związek ten będzie musiał być wystarczająco bezpośredni i należycie ustanowiony. Samo stwierdzenie, że miało miejsce naruszenie praworządności, nie wystarczy do uruchomienia mechanizmu. Sankcje będą proporcjonalne do skutków. – ważne doprecyzowanie.

Ponadto, wymienione w Rozporządzeniu czynniki uruchamiające (tzw. *trigerring factors*) należy rozumieć jako zamknięty katalog przesłanek. Z drugiej strony, odesłania w Rozporządzeniu nie odnoszą się do uogólnionych braków w kontekście przestrzegania zasady praworządności.

Rada Europejska precyzuje również, że Komisja ponosi pełną odpowiedzialność za dokładność swoich ustaleń.

Ostatnie postanowienia Konkluzji w kontekście WFR stanowią, że Rozporządzenie zostało wynegocjowane jako integralna część nowego cyklu budżetowego, w związku z czym będzie ono stosowane od dnia 1 stycznia 2021 r., a środki będą stosowane wyłącznie w odniesieniu do zobowiązań budżetowych w ramach nowych WRF. Dodatkowo, Rada Europejska wzywa PE i Radę do natychmiastowego podjęcia niezbędnych kroków w celu przyjęcia całego pakietu stosownych instrumentów, w tym WRF i decyzji w sprawie zasobów własnych. Konkluzje stanowią również, że państwa członkowskie dołożą wszelkich starań, by zatwierdzić decyzję w sprawie zasobów własnych zgodnie z odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi z myślą o jej oczekiwanym wejściu w życie.

W ocenie Związku Przedsiębiorców i Pracodawców, grudniowe Konkluzje Rady Europejskiej doprecyzowują wiele aspektów stosowania Rozporządzenia, które mogą okazać się istotne dla Państw Członkowskich zaniepokojonych jego treścią. Należy jednak pamiętać, że procedura ochrony unijnego budżetu w rozumieniu Rozporządzenia nie została materialnie zmieniona i wciąż jest skupiona w rękach Komisji Europejskiej. To Komisja zatem będzie efektywnie mieć największy wpływ na kształt decyzji przedłożonej Radzie. Ten fakt nie ujmuje jednak siły Konkluzji Rady Europejskiej, które, mimo iż nie posiadają wiążącej siły prawnej, są poparte autorytetem politycznym najwyższego szczebla. Ich znaczenie pokazuje fakt, iż przedstawiciel Komisji Europejskiej w dniu 11 grudnia stwierdził, że Komisja bezzwłocznie przystąpi do stworzenia wytycznych, o ile już nie przystąpiła.