

Stanowisko ZPP ws. projektu decyzji Rady zmieniającego decyzję ws. systemu zasobów własnych Unii Europejskiej

Projekt decyzji Rady zmieniający decyzję 2020/2053 w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej („decyzja Rady”) jest odpowiedzią na porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 16 grudnia 2020 r., które wyraża dążenie do wprowadzenia nowych zasobów własnych w celu sfinansowania pakietu stymulacyjnego NextGenerationEU oraz Społecznego Funduszu Klimatycznego. Decyzja wskazuje trzy nowe źródła przychodów: dochody z aukcji uprawnień do emisji CO₂ (ETS) w wysokości 25 proc. nowych zasobów własnych, dochody ze sprzedaży certyfikatów CBAM w wysokości 75 proc. nowych zasobów własnych, dochody z zysków rezydualnych przedsiębiorstw międzynarodowych, które jest wynikiem zawarcia porozumienia OECD/G20 w sprawie realokacji praw do opodatkowania w wysokości 15 proc. nowych zasobów własnych. Komisja spodziewa się w latach 2026-2030 rocznych zysków na poziomie 17 mld EUR. Powyższe nowe zasoby własne są już kolejnymi po wprowadzeniu opłaty z odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi.

Na wstępie warto zwrócić uwagę na brak powiązania nowych zasobów własnych z określonymi wydatkami budżetowymi w decyzji Rady. W naszej ocenie takie powiązanie powinno mieć wymiar prawny, oraz powinno wyraźnie określać na jakie cele zostaną wydatkowane dochody z nowych zasobów własnych. Brak takiej więzi sprawia, że nowe zasoby własne mogą raczej posłużyć do ogólnego zasilenia budżetu UE, niż do sfinansowania zadłużenia zaciągniętego na poczet pożyczek wspierających przedsiębiorstwa oraz konsumentów podczas kryzysu wywołanego pandemią COVID-19. Utrzymanie tego powiązania jest konieczne, ponieważ nowe zasoby własne będą stanowić znaczące obciążenie dla budżetów większości Europejczyków, a zatem ich wprowadzenie i wydatkowanie powinno być prowadzone z największą ostrożnością i transparentnością.

Jeśli chodzi o konkretne dochody własne, to w pierwszej kolejności przedstawiony projekt stanowi, że w przyszłości 25 procent dochodów z aukcji uprawnień do emisji będzie trafiało do budżetu UE, podczas gdy obecnie całość dochodu zasila budżety państw członkowskich i służy finansowaniu działań związanych z przeciwdziałaniem zmianom klimatycznym. W Polsce z tych wpływów finansowane są ważne programy, takie jak „Czyste Powietrze” czy „Mój Prąd”. Pozbawienie budżetów Państw członkowskich części dochodów z handlu uprawnieniami do emisji w ramach systemu ETS może wpłynąć na ich zdolność realizowania działań o charakterze proklimatycznym. W naszej ocenie Rada powinna przedstawić ocenę skutków wprowadzenia takiej regulacji oraz wykazać, że nie będzie ona zagrażała możliwościom Państw Członkowskim do wywiązania się z obowiązków nałożonych na mocy Europejskiego Zielonego Ładu.

Naszą szczególną uwagę przykuł tymczasowy mechanizm dostosowania solidarnościowego, który ma złagodzić regresywne skutki nierównego rozłożenia obciążeń związanych z zasobami własnymi opartymi na handlu uprawnieniami do emisji, poprzez wprowadzenie maksymalnego wkładu w odniesieniu do państw członkowskich o niższych dochodach i wysokiej emisji dwutlenku węgla oraz minimalnego wkładu w odniesieniu do państw członkowskich o wyższych dochodach i niskim poziomie emisyjności. Naturalnie taki mechanizm ma kluczowe znaczenie dla Polski, jedyne państwa członkowskiego, której energetyka jest uzależniona w ponad 70 proc. od węgla. Ponadto to od tego mechanizmu będzie zależało, czy nowe zasoby własne są zgodne z zasadami proporcjonalności i solidarności.

Z przykrością zauważamy, że zaproponowany w art. 2(a) mechanizm jest wysoce nietransparentny, arbitralny oraz potencjalnie nieefektywny. W projekcie decyzji Rady nie znajdujemy uzasadnienia dla stworzenia przewidzianych progów. Ponadto, w projekcie nie została przedstawiona nawet szcążkowa ocena skutków wprowadzenia mechanizmu ani sposób jego implementacji. Wobec tego nawołujemy Radę do uzupełnienia powyższych kwestii.

Na krytykę zasługuje także sam system ETS. Europejski rynek uprawnień do emisji ma konstrukcję podatną na spekulacje, która objawia się w dużej zmienności cen. Obecnie jest to powodem drastycznej podwyżki cen energii, która aż w 59 proc. składa się z kosztu uprawnień do emisji. Konsekwencją jest przerzucenie tych kosztów na ceny produktów oraz transportu, co utrudnia prowadzenie przedsiębiorstw oraz planowanie inwestycji.

W drugiej kolejności należy zauważyć, że zgodnie z decyzją Rady 75 proc. nowych zasobów własnych będą stanowić dochody ze sprzedaży certyfikatów CBAM. Oparcie zasobów własnych aż w 75 procentach o dochody z CBAM wykazuje dużą determinację do wprowadzenia tego instrumentu, podczas gdy nie jest znana reakcja z jaką może się spotkać powyższy mechanizm ze strony WTO. Może to wysłać negatywny sygnał do naszych partnerów i stać się powodem nałożenia na UE analogicznych ceł odwetowych.

Trzecie źródło dochodów mają stanowić zyski rezydualnych przedsiębiorstw międzynarodowych w wysokości 15 proc. nowych zasobów własnych. Państwa członkowskie mają wnosić wkład krajowy do budżetu UE w oparciu o zyski najbardziej rentownych przedsiębiorstw wielonarodowych, zgodnie ze znajdującą się w państwie członkowskim jurysdykcją rynku końcowego. Oznacza to, że państwa, w których znajduje się miejsce wykorzystywania lub zużywania usługi bądź towaru, będą mogły opodatkować podmiot, który dotychczas tego obowiązku unikał. Uważamy, że nałożenie nowego podatku dochodowego na przedsiębiorstwa międzynarodowe w dobie globalizacji oraz gospodarki cyfrowej okaże się w rzeczywistości nieefektywne. Stosowany przez korporacje transnarodowe transfer kapitału do jurysdykcji *offshore* w celu optymalizacji podatkowej nie zostanie powstrzymany poprzez wprowadzenia nowej daniny, wobec czego okaże się ona nieskuteczna.

Nasze zastrzeżenia wzbudza oparcie tego zasobu własnego na przyjęciu Konwencji wielostronnej OECD/G-20 w kontekście otwartych ram w zakresie erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków (BEPS), której aspekty dotyczące wdrożenia porozumienia są w dalszym ciągu przedmiotem prac.

Uważamy, że nakładanie nowych obciążeń podatkowych powinno mieć wymiar uniwersalny. Ustanowienie jednakowych zasad wobec podmiotów rynkowych gwarantuje zachowanie transparentności oraz prostoty naliczania nowej opłaty. Z tego powodu sprzeciwiamy się wprowadzeniu nowych zasobów własnych przy zastosowaniu danin sektorowych, jako przejawowi błędnej tezy o nadużywaniu możliwości optymalizacyjnych, w tym przez branżę digital.

Podsumowując, nowe zasoby własne będą stanowić znaczące obciążenie dla europejskich przedsiębiorstw i konsumentów, w szczególności dla tych z mniej zamożnych państw członkowskich, w tym Polski. Mając to na uwadze, uważamy, że decyzja Rady powinna cechować się szczególną transparentnością oraz poprawnością metodologiczną, jeśli chodzi o ocenę skutków regulacji. Niestety w obecnym kształcie decyzja nie spełnia tych kryteriów, w związku z czym konieczne jest ponowne jej rozważenie oraz uzupełnienie.