

Koszty Polski związania się KPO w perspektywie do 2058 r.

Tezy

Szacuje się, że w latach 2026–2030 **nowe źródła dochodów przyniosą budżetowi UE łącznie kwotę w wysokości do 17 mld eur rocznie**. Dokonując szacunków co do udziału Polski w zasobach własnych UE należy zastrzec, że z założenia koszty te są **niemożliwe do trafnego oszacowania**. Tam, gdzie brak podstaw i danych do dokonania szacunków, udział Polski w finansowaniu budżetu UE oszacowano na podstawie udziału Polski w zasobie własnym opartym na DNB, który w obecnej perspektywie finansowej szacowany jest na ok. 4%.

Przy szacowanych wpływach z ETS rządu 9-12,5 mld eur, obciążenie Polski z tytułu tego zasobu własnego, z uwzględnieniem mechanizmu solidarnościowego wyniesie ok. 6%¹, tj. średniorocznie 540 mln EUR w okresie 2023-2030 (750 mln EUR rocznie w okresie 2026-2030 po włączeniu transportu i budynków). Po roku 2030 r. zastosowanie stawki 25% do szacowanej kwoty 12,4 mld eur rocznie z tytułu sprzedaży przez Polskę uprawnień do emisji daje **średniorocznie wkład do budżetu UE w wysokości ok. 3,605 mld eur**.

Jeśli chodzi o CBAM brak jest wystarczających danych, więc przy teoretycznym założeniu 4% udziału Polski w tej kwocie (w oparciu o udział w unijnym PKB) wkład z tego tytułu może wynieść rocznie ok 20-80 mln zł.

Z tytułu opłaty plastikowej Polska będzie wpłacać ok 430-550 mln eur rocznie. W budżecie na 2023 r. zabezpieczono na ten cel kwotę 2,57 mld zł.

Brak podstaw do oszacowania wpłat z tytułu podatku od zysków rezydualnych. Przy teoretycznym założeniu 4% udziału Polski w kwocie 2,5-4 mld eur (w oparciu o udział w unijnym PKB) wkład z tego tytułu może wynieść ok 10-16 mln eur.

W latach 2021–2027 poniesione zostaną koszty odsetek na szacowanym przez Komisję poziomie 12,9 mld eur w cenach z 2018 r. (koszt dla Polski przy średniorocznym udziale w finansowaniu budżetu UE na poziomie ok. 4,3% wyniosłby ok. 550 mln eur). Koszt odsetek od długu dla Polski w latach 2021-2027 ma zatem wynieść ok. 2,4 mld zł rocznie. Przy założeniu, że udział Polski w finansowaniu budżetu UE w okresie 2028–2058 mógłby wahać się w przedziale 4,3%–5%, łączne koszty spłaty kapitału pożyczek zaciągniętych przez Komisję z przeznaczeniem na dotacje w kwocie 390 mld eur (z czego Polska miała otrzymać 23,9 mld eur) wynosiłyby w przypadku Polski ok. 16,8–19,5 mld eur (w cenach stałych z 2018 r.).

Słowa kluczowe: zasoby własne UE, składka członkowska UE, Krajowy Plan Odbudowy, KPO, NextGenerationEU, budżet UE

Wprowadzenie

¹ Zgodnie z danymi podanymi przez europejski urząd statystyczny, w 2020 r. produkt krajowy brutto (PKB) Unii Europejskiej wyniósł około 13,4 bln euro w cenach bieżących. **Polska wygenerowała 3,9% unijnego PKB**, zajmując pod tym względem szóstą pozycję w UE. Skoro udział danego państwa członkowskiego w całkowitej kwocie dochodów z ETS nie może być wyższy niż 150% udziału tego państwa członkowskiego w dochodzie narodowym brutto Unii, należy przyjąć dla **Polski limit w wysokości 5,85%**, co oznacza, że wkład Polski z tytułu ETS nie może przekraczać 5,85% całkowitej kwoty zebranej do budżetu UE z tego zasobu własnego.

We wniosku legislacyjnym z dnia 22 grudnia 2021 r.² dotyczącym zmiany decyzji Rady 2020/2053 w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, Komisja zaproponowała trzy nowe źródła zasobów własnych budżetu UE:

1. 25% przychodów generowanych przez handel emisjami. Dochody do budżetu UE szacuje się na około **9 mld eur rocznie** w latach 2023–2030.
2. 75% przychodów generowanych przez CBAM. Dochody do budżetu UE szacuje się na około **0,5 mld eur średniorocznie** w latach 2023–2030.
3. 15% „udziału” w zyskach rezydualnych największych i najbardziej dochodowych przedsiębiorstw wielonarodowych, które są przypisane do państw członkowskich UE na mocy globalnego porozumienia OECD/G20 w sprawie realokacji praw do opodatkowania w ramach pierwszego filaru. Wpływy do budżetu UE miałyby wynieść **2,5-4 mld eur rocznie**.

Splata kosztów finansowania pożyczek w ramach NextGenerationEU została rozłożona do końca 2058 r.³ Splata kwoty głównej oraz należnych odsetek będzie musiała zostać sfinansowana z budżetu ogólnego Unii, w tym z nowych zasobów własnych wprowadzonych po 2021 r. W ramach porozumienia międzyinstytucjonalnego z dnia 16 grudnia 2020 r.⁴ zapowiedziano ograniczenie zwiększania zasobów własnych opartych na DNB w odniesieniu do państw członkowskich⁵ oraz dążenie do „wprowadzenia wystarczających nowych zasobów własnych z myślą o pokryciu kwoty odpowiadającej spodziewanym wydatkom związanym ze splatą”.⁶ Komisja zobowiązała się do przedłożenia wniosku dotyczącego nowych zasobów własnych w 2021 r., tak by mogły one zostać wprowadzone najpóźniej do dnia 1 stycznia 2023 r.⁷

Udział Polski w zasobach własnych z tytułu ETS

W ramach proponowanych nowych zasobów własnych największa suma – ok. 12,5 mld euro rocznie – miałyby pochodzić z systemu handlu zezwoleniami na emisje CO₂. Kwota ta nie została określona w uzasadnieniu do projektu decyzji zmieniającej decyzję o zasobach własnych ani w projekcie zmiany dyrektywy EU ETS⁸. W różnych dokumentach⁹ i wypowiedziach medialnych pojawia się natomiast kwota 12,5 mld eur rocznie jako przewidywana średnia wielkość wpływów do budżetu UE z systemu ETS w latach 2026–2030, kiedy powinno już obowiązywać rozszerzenie systemu ETS. *Według Komisji Europejskiej [oczekiwane 25% wpływów z ETS] odpowiada średnio 9 mld euro rocznie w latach 2023-2030,*

² Zob. COM(2021) 570 final.

³ Zgodnie z art. 5 ust. 2 decyzji Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej splata kwoty pożyczonej do wykorzystania na bezzwrotne dotacje nie może przekraczać 29,25 mld EUR rocznie (w cenach z 2018 r.).

⁴ Porozumienie Międzyinstytucjonalne 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.

⁵ Załącznik II, preambuła, pkt D i E.

⁶ Załącznik II, lit. F.

⁷ Program prac Komisji na 2021 r., COM(2020) 690 final.

⁸ W uzasadnieniu do projektu dyrektywy zmieniającej dyrektywę EU ETS brak tego typu szacunków. W pkt 4 wniosku legislacyjnego zatytułowanym „Wpływ na budżet” wskazano: „**Nie można ująć liczbowo**”. Nie podjęto zatem żadnej próby oszacowania dochodów z EU ETS, natomiast podkreślono, że „generuje znaczne dochody. Obecnie większość tych dochodów z aukcji przypada państwom członkowskim”.

⁹ Np. w opinii Komitetu Społeczno-Ekonomicznego.

w oparciu o ceny z 2018 r.¹⁰

Szacunki Komisji zakładające wpływy rządu 9-12,5 mld euro rocznie muszą opierać się na założeniu, że łączne dochody państw członkowskich UE z tytułu handlu emisjami wyniosą 36-50 mld euro rocznie. Gdyby Polska dysponowała ok 15% puli uprawnień, to przy takich wpływach ok 1,35-1,875 mld eur pochodziłoby z Polski. Jednakże przy zastosowaniu **mechanizmu solidarnościowego, do 2030 r.** wkład Polski z tytułu ETS będzie ograniczony do 150% udziału w DNB UE. Mechanizm przewiduje wprowadzenie **minimalnego wkładu w odniesieniu do państw członkowskich o wyższych dochodach i niskim poziomie emisyjności** oraz **maksymalnego wkładu w odniesieniu do państw członkowskich o niższych dochodach i wysokiej emisji dwutlenku węgla**. Zakładając szacowany udział Polski w DNB UE w latach 2021-2027 na poziomie średniorocznym ok. 4% oraz uwzględniając mechanizm korekcyjny, udział Polski we wpływach z ETS (rządu 9-12,5 mld euro) wyniesie ok. 6%¹¹, tj. średniorocznie 540 mln EUR w okresie 2023-2030 (750 mln EUR rocznie w okresie 2026-2030 po włączeniu transportu i budynków).

Dane historyczne pokazują, że łączne przychody z aukcji w systemie EU ETS w 2021 r. wyniosły 31 mld eur (z czego 25 mld eur trafiło bezpośrednio do 27 państw członkowskich), co stanowi prawie dwukrotnie więcej niż w 2020 r., gdy przychody wyniosły 16,5 mld eur. Stosując omawiane mechanizmy wyliczenia do takich kwot wpływów z ETS jak w 2020 i 2021 r., gdy EU ETS wygenerował łącznie 16,5 mld eur, do budżetu UE miałyby wpłynąć 25% czyli 4,125 mld eur, z czego Polska miałaby przekazać nie więcej niż 247,5 mln eur. Przy wpływach rządu 31 mld eur i ograniczeniu do 6%, udział Polski wyniósłby nie więcej niż 465 mln eur. Podkreślić należy, że mechanizm solidarnościowy ma obowiązywać do 2030 r. Po tym czasie Polska miałaby wpłacać dochody z ETS w pełnej wysokości 25% wpływów.

Biorąc pod uwagę szacunki przedstawione w **raporcie Banku Pekao** z grudnia 2021 r., w latach 2021-2030 Polska otrzyma w ramach ETS Energetyka i Przemysł uprawnienia do emisji 1090 mln ton CO₂¹² o szacunkowej wartości (po uwzględnieniu *Fit for 55*) **104 mld eur¹³, a zatem średnio rocznie 10,4 mld eur przez 10 lat**. Zastosowanie do tej kwoty stawki 25% tytułem wpłaty do budżetu UE daje średniorocznie wkład w wysokości **ok. 2,6 mld eur**.

Do tej kwoty należy doliczyć przychody ze sprzedaży uprawnień w ramach systemu ETS dla emisji z **transportu drogowego i budynków**. Przyjmuje się założenie, że do 2030 r. Polska otrzyma ze sprzedaży tych uprawnień **20,1 mld eur** (a zatem w latach 2026-2030 średnio rocznie **4,02 mld eur**), z czego 8,4 mld eur będzie pochodzić z emisji budynków, 6 mld eur z transportu osobowego i 5,7 mld eur z transportu towarów.¹⁴ Zastosowanie do kwoty 4,02 mld eur stawki 25% tytułem wpłaty do budżetu UE daje średniorocznie wkład w wysokości **ok. 1,005 mld eur**.

¹⁰ Zob. <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/new-own-resources-for-eu-budget-will-come-from-carbon-market-executive-says/>

¹¹ Zgodnie z danymi podanymi przez europejski urząd statystyczny, w 2020 r. produkt krajowy brutto (PKB) Unii Europejskiej wyniósł około 13,4 bln euro w cenach bieżących. **Polska wygenerowała 3,9% unijnego PKB**, zajmując pod tym względem szóstą pozycję w UE. Skoro udział danego państwa członkowskiego w całkowitej kwocie dochodów z ETS nie może być wyższy niż 150% udziału tego państwa członkowskiego w dochodzie narodowym brutto Unii, należy przyjąć dla **Polski limit w wysokości 5,85%**, co oznacza, że wkład Polski z tytułu ETS nie może przekraczać 5,85% całkowitej kwoty zebranej do budżetu UE z tego zasobu własnego.

¹² Gdyby *Fit for 55* nie weszło w życie, to Polska otrzymałaby więcej uprawnień do emisji, ok. 1180 mln ton CO₂, ale byłyby one prawie trzykrotnie mniej warte: 37,6 mld eur, o 66,5 mld eur mniej niż w scenariuszu *Fit for 55*. Ponadto nie mogłaby liczyć na przychody ze sprzedaży puli uprawnień z ETS za transport i budynki.

¹³ Raport Banku Pekao, s. 24.

¹⁴ Raport Banku Pekao.

łącznie zatem wpłata Polski z tytułu rozszerzonego ETS wynosiłaby ok 3,605 mld eur. Kwota ta byłaby ograniczona mechanizmem solidarnościowym do 6% łącznych wpływów z tytułu ETS.

Warto zauważyć, że szacunki Banku Pekao przewidują **łączne wpływy do polskiego budżetu ze sprzedaży uprawnień w rozszerzonym systemie ETS w wysokości 124 mld eur w latach 2021-2030 r.** Upraszczając i pomijając faktycznie uzyskane kwoty w latach 2021-2022, przyjmijmy, że daje to wielkości rządu ok. 12,4 mld euro średniorocznie przez dekadę. Zastosowanie do tej kwoty stawki 25% tytułem wpłaty do budżetu UE daje **średniorocznie wkład w wysokości ok. 3,605 mld eur.** Kwota ta stanowiłaby ok 25% przewidywanych rocznych wpływów do budżetu UE z tytułu ETS. W ostatnich latach Polsce przypadało ok 8,5-13% puli wszystkich uprawnień (12,6% w 2019 r.), a udział ten może się zwiększać wraz z redukcją emisji przez inne państwa członkowskie. Zastosowanie **mechanizmu solidarnościowego redukuje udział Polski w dochodach z tytułu ETS z 8,5%-16,5%¹⁵ (według niektórych szacunków nawet 25%) do 6% rocznie do 2030 r.** Po tym czasie wpłaty ze sprzedaży ETS przez Polskę wzrosną i będą wynosiły 25% wpływów ze sprzedaży uprawnień. Mechanizm solidarnościowy powoduje, że Polska zamiast 25% wpływów ze sprzedaży ETS wpłaca 6% całych zasobów własnych z ETS.

Przyglądając się danym historycznym i szacunkom rządowym warto nadmienić, że z przeprowadzanych prognoz wynika, iż łączne dochody budżetu państwa z aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w latach 2021–2030 wyniosą od 48 mld do 111 mld złotych, czyli od około 5 mld do 10 mld złotych rocznie w tym okresie.¹⁶ W 2020 r., podsumowując 15 lat obowiązywania systemu EU ETS, Ministerstwo Klimatu podało, że od początku aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji budżet państwa zasiliło ok. 20,5 mld zł. Z danych KOBIZE wynika, że w latach 2013-2021 Polska uzyskała z ETS łączne wpływy w wysokości ok. 59,75 mld zł¹⁷, co odpowiada prawie 13,5 mld euro przychodów (prawie połowę tych środków - blisko 25,3 mld zł - uzyskano w 2021 r.¹⁸). Stwierdzono, że w kolejnych dziesięciu latach wpływy z mechanizmów w ramach EU ETS będą znacznie wyższe i szacowano, że przekroczą 100 mld zł¹⁹.

W 2021 r., przedkładając projekt ustawy ustanawiającej Fundusz Transformacji Energetyki, w

¹⁵ Przykładowo, w 2018 r. wszystkie państwa członkowskie UE osiągnęły z handlu emisjami przychód w wysokości blisko 14,231 mld EUR (niektóre źródła podają 13,9 mld eur). Do budżetu Polski wpłynęło z ETS w 2018 r. 5 mld 124 mln zł, czyli ok. 1,2 mld eur. Oznacza to, że Polska uzyskała ok. 8,5% łącznych wpływów z ETS. Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, Raport z rynku CO₂, s.11, https://www.kobize.pl/uploads/materialy/materialy_do_pobrania/raport_co2/2018/Raport_z_rynku_CO2_grudzien_2018.pdf. Z kolei w 2020 r. EU ETS wygenerował łącznie 16,5 mld eur. Polska w tym okresie uzyskała ok. 12,1 mld zł, co stanowi ok. 2,72 mld eur przeliczone po uśrednionym kursie NBP za 2020 r. wynoszącym 4,4459. Oznacza to udział Polski w wysokości prawie 16,5%.

¹⁶ Forum Analiz Energetycznych (2016), Wpływy z aukcji ETS jako źródło finansowania niskoemisyjnej modernizacji w Polsce, Bukowski M., Siedlecka U., Śniegocki A., WiseEurope, s. 12.

¹⁷ Z czego 51,188 mld zł do budżetu państwa. Według danych Ministerstwa Finansów tylko w 2020 r. do budżetu państwa, z systemu handlu do emisji wpłynęło ok. 12,1 mld złotych (sprzedaż nieco ponad 130,1 mln uprawnień łącznie za około 3,15 mld euro), co stanowiło około 3 proc. polskiego budżetu. W 2019 roku **dochód** ze sprzedaży uprawnień wyniósł ponad 10 mld 842 mln zł, w 2018 - 5 mld 124 mln zł, w 2017 - 2 mld 123 mln zł; w 2016 - 587 mln zł; w 2015 - blisko 548 mln zł; w 2014 - 323 mln zł; w 2013 r. **dochód** ze sprzedaży uprawnień do emisji CO₂ wyniósł ponad 1 mld zł.

¹⁸ W przeliczeniu, sprzedając w 2021 r. na aukcjach blisko 105,3 mln uprawnień do emisji CO₂, Polska osiągnęła blisko 5,6 mld euro przychodów. W 2022 r. wpływy ze sprzedaży certyfikatów spadły mimo wzrostu cen uprawnień. Wyjaśnić to można zmniejszeniem puli uprawnień ze 118 mln w 2021 r. do nieco ponad 75 mln w 2022 r. oraz mniejszą częstotliwością aukcji. Rząd zakłada, że w 2022 r. pozyska ze sprzedaży uprawnień do emisji ok. 8,3 mld zł do budżetu (do końca lipca pozyskano 4,9 mld). Zob. <https://300gospodarka.pl/news/budzet-juz-nie-zarabia-na-uprawnieniach-do-emisji-co2-tyle-co-rok-temu-mamy-nowe-dane>

¹⁹ <https://www.cire.pl/artykuly/serwis-informacyjny-cire-24/158075-mk-wplywy-do-budzetu-z-eu-ets-w-ciagu-najblizszych-10-lat-moga-siegnac-100-mln-zl>

pierwotnej wersji dokumentu resort klimatu zakładał wpływy ze sprzedaży 40% praw do emisji CO₂ za 80 mld zł w latach 2021-30. W 2022 r. wpływy do FTE szacowano na blisko 120 mld zł. Oznacza to, że resort przewiduje ok 200-300 mld zł z tytułu handlu emisjami w latach 2021-2030. Przy stawce 25% wpłata Polski z tego tytułu wynosiłaby 50-75 mld zł, przy czym znowu decydujący jest tu mechanizm solidarnościowy redukujący składkę Polski do 6% zasobów z tytułu ETS.

Udział Polski w zasobach własnych z tytułu CBAM

Komisja Europejska zaproponowała przeznaczenie do budżetu UE **75% dochodów generowanych przez CBAM**. Cena certyfikatów CBAM ma być skorelowana z ceną uprawnień do emisji w systemie EU ETS, a zatem też jest trudna do określenia z wyprzedzeniem. Dochody do budżetu UE z tego tytułu szacowane są przez Komisję Europejską na **średnio około 1 mld euro rocznie w latach 2026-2030** (średnio 0,5 mld euro w latach 2023-2030). CBAM zostanie wprowadzony w 2023 r. Przez pierwsze lata po jego wejściu w życie będzie funkcjonował uproszczony system. Od 2023 do 2025 r. CBAM nie będzie generować dochodów. Uzasadnienie do projektu zmiany decyzji o zasobach własnych zawiera zestawienie szacunkowych kwot za lata 2026-2030, z którego wynikają następujące wielkości podane w mln eur:

2026 r. – 1,510

2027 r. – 1,660

2028 r. – 1,810

2029 r. – 1,960

2030 r. – 2,110

W uzasadnieniu pojawia się także informacja: *Oczekuje się, że w 2030 r. całkowite roczne przychody z tytułu samego środka granicznego wyniosą 2,1 mld EUR, a z dodatkowych środków – 7 mld EUR*. W żadnym miejscu uzasadnienia ani w projekcie rozporządzenia CBAM nie zawarto wyjaśnienia, o jakie dodatkowe środki chodzi. Tłumaczy to jednak, dlaczego w przekazie medialnym pojawia się raz kwota 2 mld eur, a raz kwota 9 mld euro z tytułu CBAM. Nie są to jednak transparentne wielkości.

Zgodnie z opinią komisji BUDG z 2020 r. szacunki dochodów z tytułu CBAM wahają się od 5 do 14 mld euro rocznie, w zależności od zakresu i konstrukcji nowego instrumentu.²⁰ Przeprowadzona przez Komisję ocena skutków towarzysząca wnioskowi w sprawie ustanowienia CBAM zawiera dokładniejsze oszacowanie dochodów generowanych z CBAM jako zasobów własnych w ramach sześciu różnych wariantów jej struktury i warunków, z wykorzystaniem ram czasowych zarówno przed 2030 r., jak i po nim.

Z innych szacunków wynika, że łączne wpływy z podatku granicznego w 2030 r. na terenie UE wyniosą ok. 7,61 mld EUR w cenach stałych z 2011 r.²¹ Szacowane wpływy z CBAM w Polsce

²⁰ EU carbon border adjustment mechanism Implications for climate and competitiveness, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698889/EPRS_BRI\(2022\)698889_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698889/EPRS_BRI(2022)698889_EN.pdf)

²¹ M. Pyrka, J. Boratyński, I. Tobiasz, R. Jeszke, M. Sekuła, The effects of the implementation of BTA in the context of more stringent EU climate policy until 2030, CAKE, Warszawa 2020, <http://climatecake.pl/wp-content/uploads/2020/09/The-effects-of-the-implementation-of-the-Border-Tax-Adjustment-in-the-context-of-more-stringent-EU-climate-policy-until-2030.pdf>.

wynoszą 0,36 mld EUR w cenach stałych z 2011 roku. W przypadku tych dochodów brak jednak danych pozwalających wyliczyć udział Polski i zweryfikować trafność prognozy. Przy teoretycznym założeniu 4% udziału Polski w tej kwocie (w oparciu o udział w unijnym PKB²²) wkład z tego tytułu może wynieść rocznie ok **20-80 mln zł**.

Z przeprowadzonych symulacji dla ośmiu najważniejszych partnerów handlowych w każdym z sektorów cementu, energii i surowki żelaza, stali i żelazostopów, w zależności od założeń co do dalszego bezpłatnego przydziału uprawnień ETS, wpływy z CBAM oszacowano na sumy od 397 mln do 3,2 mld eur rocznie²³.

Opłata plastikowa

Od 2021 r. wprowadzony został zasób własny w postaci zastosowania jednolitej stawki poboru do masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wytworzonych w poszczególnych państwach członkowskich, która nie została poddana recyklingowi. Jednolita stawka poboru wynosi 0,80 EUR za kilogram. W odniesieniu do niektórych państw członkowskich stosuje się roczną obniżkę ryczałtową. Szacowano, że opłata ta będzie stanowić około 4% zasobów własnych i że może zapewnić budżetowi UE około 6-8 mld eur dodatkowych dochodów rocznie.

Według szacunków rządu przedstawionych w uzasadnieniu do projektu ustawy ratyfikującej decyzję o zasobach własnych z 2020 r. opłata Polski od odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych miała wynieść średniorocznie 371 mln eur (obniżona o 117 mln eur zgodnie z mechanizmem ograniczającym dla państw mniej zamożnych) przez siedem lat. W efekcie szacowano, że kwota opłaty opakowaniowej za lata 2021-2027 wyniesie 2,597 mld eur.

Tymczasem polska składka do budżetu UE wyniosła w 2021 r. 1 696,4 mln zł (1,69 mld zł), co daje kwotę prawie **430 mln eur**. W 2022 r. wpłata została zaplanowana na kwotę 1 751 mln zł. Do października 2022 r. przesłano już z tego tytułu kwotę 1,45 mld zł. W budżecie na 2023 r. zabezpieczono na ten cel kwotę **2,57 mld zł**. Polska jest piątym największym płatnikiem opłaty plastikowej w Unii Europejskiej.

Wpływy z udziału w zyskach rezydualnych

Trzecia propozycja Komisji dotycząca zasobów własnych UE obejmuje dochody pochodzące z zastosowania jednolitej stawki poboru w wysokości 15% od udziału w zysku rezydualnym przedsiębiorstw wielonarodowych przydzielonych danemu państwu członkowskiemu zgodnie z dyrektywą implementującą globalne porozumienie w sprawie realokacji prawa do opodatkowania (I filar porozumienia OECD/G-20).

Filar pierwszy porozumienia OECD/G20 przewiduje realokację zysków przedsiębiorstw wielonarodowych (działających w różnych sektorach), których skonsolidowane obroty w ujęciu globalnym wynoszą co najmniej 20 mld euro, a marża zysku przed opodatkowaniem przekracza 10 proc. Opiera się on na idei jurysdykcji rynku końcowego, na którym

²² Taką metodologię szacunków sugeruje także Deutsche Bundesbank. Zob. Member States' financial relationships with the EU budget and the Next Generation EU off-budget entity in 2021, Deutsche Bundesbank Monthly Report, October 2022, <https://www.bundesbank.de/resource/blob/900052/25d7e548dc40213940247c230435a901/mL/2022-10-finanzbeziehungen-data.pdf>

²³ S. Dröge (2021): Ein CO2-Grenzausgleich für den Green Deal der EU – Funktionen, Fakten und Fallstricke. SWP Studie 9, lipiec 2021, Berlin.

wykorzystuje się usługi lub konsumuje się towary. Państwa członkowskie zapewnią wkład proporcjonalny do realokowanych zysków podlegających opodatkowaniu.

Zysk rezydualny przedsiębiorstw wielonarodowych ma zostać przydzielony państwom członkowskim UE na mocy wstępnego porozumienia otwartych ram OECD/G-20 w sprawie realokacji praw do opodatkowania („filar 1”)²⁴, które wciąż wymaga finalizacji. Tzw. „porozumienie otwartych ram OECD/G-20 w sprawie filaru 1” dotyczy przydzielenia uczestniczącym jurysdykcjom rynku 25% rezydualnych zysków dużych przedsiębiorstw wielonarodowych powyżej progu rentowności wynoszącego 10%.

Na obecnym etapie, tzn. przed sfinalizowaniem porozumienia, szacuje się, że dochody dla budżetu UE wyniosą **2,5–4 mld eur rocznie**. We wniosku w żaden sposób nie uzasadniono tych wielkości ani nie wskazano potencjalnego udziału poszczególnych państw członkowskich w tej kwocie. Nie sposób zatem odnieść się do ich prawdziwości. Oszacowanie wielkości wynikających z nieuchwalonych dotąd przepisów jest bardzo trudne, a w zasadzie niemożliwe. Przy teoretycznym założeniu 4% udziału Polski w tej kwocie (w oparciu o udział w unijnym PKB) wkład z tego tytułu może wynieść ok **10-16 mln eur**.

Szacunki te obarczone są niepewnością ze względu na wciąż toczące się prace nad wdrożeniem pierwszego filaru OECD/G20.

Podatek cyfrowy

W połowie 2017 r. Komisja Europejska wydała komunikat skierowany do Parlamentu Europejskiego i Rady zatytułowany „Sprawiedliwy i skuteczny system podatkowy w Unii Europejskiej dla jednolitego rynku cyfrowego” (COM(2017) 547 final). W dniu 21 marca 2018 r. Komisja zaprezentowała, jako rozwiązanie krótkoterminowe, projekt dyrektywy w sprawie wspólnego systemu podatku od usług cyfrowych pobieranego od przychodów wynikających ze świadczenia niektórych usług cyfrowych (COM(2018) 148 final)²⁵, a także projekt dyrektywy ustanawiającej przepisy dotyczące opodatkowania osób prawnych, których obecność na rynku cyfrowym jest znacząca (COM(2018) 147 final)²⁶, jako rozwiązanie długoterminowe. Wydane zostały również zalecenia Komisji dotyczące re negocjacji umów o unikaniu podwójnego opodatkowania przez państwa członkowskie z państwami trzecimi (C(2018) 1650 final)²⁷.

Komisja Europejska zaproponowała, aby tymczasowym podatkiem od usług cyfrowych (ang. *digital service tax*, DST) objąć usługi, gdzie kluczową rolę w procesie tworzenia wartości odgrywa aktywność użytkowników oraz dane pozyskiwane na ich temat. Usługi takie zasadniczo świadczone są na odległość, a usługodawca nie musi posiadać materialnej siedziby w państwie, w którym znajdują się odbiorcy.

²⁴ 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.

²⁵ Dyrektywa Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od usług cyfrowych pobieranego od przychodów wynikających ze świadczenia niektórych usług cyfrowych (wniosek), COM(2018) 148 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0148&from=EN>.

²⁶ Dyrektywa Rady ustanawiająca przepisy dotyczące opodatkowania osób prawnych, których obecność na rynku cyfrowym jest znacząca (wniosek) COM(2018) 147 final https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2018-03/proposal_significant_digital_presence_21032018_en.pdf.

²⁷ Zalecenie Komisji z dnia 21.3.2018 r. w sprawie opodatkowania osób prawnych, których obecność na rynku cyfrowym jest znacząca, C(2018) 1650 final. [http://orka.sejm.gov.pl/SUE8.nsf/Pliki-zal/C\(2018\)_1650_1_PL_ACT_part1_v3.pdf/\\$File/C\(2018\)_1650_1_PL_ACT_part1_v3.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/SUE8.nsf/Pliki-zal/C(2018)_1650_1_PL_ACT_part1_v3.pdf/$File/C(2018)_1650_1_PL_ACT_part1_v3.pdf).

Podatek od usług cyfrowych ma być pobierany wyłącznie od przychodów związanych ze świadczeniem określonych usług cyfrowych wymienionych w ramach zamkniętego katalogu w art. 3 ust. 1 projektu dyrektywy i obejmuje on:

- a) usługi polegające na umieszczaniu na interfejsie cyfrowym (zarówno w Internecie, ale również w ramach różnego rodzaju aplikacji i oprogramowania) reklamy ukierunkowanej na użytkowników tego interfejsu,
- b) usługi polegające na udostępnianiu użytkownikom różnego rodzaju wielostronnych narzędzi cyfrowych, pośredniczących w znajdowaniu innych użytkowników, które pozwalają na wchodzenie we wzajemne interakcje,
- c) przekazywanie innym podmiotom danych zgromadzonych o użytkownikach, które zostały wygenerowane w ramach aktywności użytkowników na interfejsach cyfrowych.

Opodatkowaniu DST nie podlegają natomiast usługi polegające na dostarczaniu treści cyfrowych, takich jak np. pliki audio, wideo i inne podobne.

Stosowanie podatku zostało ograniczone do podmiotów, które łącznie muszą spełnić dwa warunki określone w dyrektywie:

- a) łączna kwota przychodów w skali globalnej wykazywanych przez podatnika za ostatni pełny rok podatkowy przekracza 750 000 000 EUR,
- b) łączna kwota przychodów podlegających opodatkowaniu, które zostały uzyskane przez podatnika w obszarze Unii Europejskiej w ciągu tego roku podatkowego przekracza 50 000 000 EUR.

Jednolita stawka podatku obowiązująca w całej Unii Europejskiej została ustalona w wysokości 3%. Podstawą opodatkowania będzie część przychodów uzyskanych przez podatnika w okresie rozliczeniowym, które traktuje się jako uzyskane w danym państwie członkowskim. Do ustalenia wysokości przychodów osiąganych na terytorium danego państwa członkowskiego mają m.in. służyć dane zbierane na temat użytkowników dotyczące ich geolokalizacji. Dyrektywa nie przewiduje jednak szczegółowych rozwiązań dotyczących kalkulacji podstawy opodatkowania, czy sposobu prowadzenia stosownej ewidencji.

Dyrektywa nie uzyskała wymaganego poparcia. Podatek cyfrowy wprowadzono we Francji, Włoszech, gdzie spodziewa się, że wpływy do budżetu państwa z tego tytułu wyniosą 150 mln EUR w 2019 r. oraz 600 mln EUR w latach następnych, oraz w Hiszpanii, gdzie w 2021 r. miał przyeść 968 mln euro. Hiszpańskie regulacje bardzo silnie wzorowane są na projekcie dyrektywy o podatku cyfrowym.

Łączna składka Polski

Łącznie w budżecie na 2023 r. zaplanowano na składkę unijną **33,07 mld zł** (o prawie 2,17 mld zł mniej niż ujęto w budżecie UE ze względu na korektę podstaw VAT i DNB za poprzednie lata, co oznacza, że polska składka za 2023 r. de facto wynosi ok. 35,24 mld zł).

W 2020 r. szacowano, że **łącznie w latach 2021–2027 składka członkowska Polski miała wynieść ok. 45 mld eur**, jak wynika z uzasadnienia do ustawy ratyfikującej nowy system zasobów własnych UE²⁸, bez uwzględnienia nowych zasobów własnych (z uwzględnieniem

²⁸ <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1123>

opłaty plastikowej). **Daje to rocznie kwotę 6,5 mld eur (ceny z 2018 r.)**²⁹. Wskazywano, że udział Polski w finansowaniu budżetu UE wyniesie ok. 4,3% (w tym w komponencie DNB – ok. 4%). W razie **zwiększenia składki o nowe zasoby własne** należy uwzględnić przynajmniej wkład z tytułu ETS, a po jego rozszerzeniu i wprowadzeniu CBAM, także wpłaty z tych tytułów. Ostrożne szacunki wskazują, że **zwiększa to polską składkę o ok. 600-800 mln eur rocznie**. Ponadto po 2023 r. wachlarz zasobów własnych UE znowu się poszerzy, zwiększając nasze wpłaty do budżetu. Komisja przedstawi ponadto wniosek dotyczący drugiego koszyka. Drugi pakiet nowych zasobów własnych będzie opierał się na wniosku zatytułowanym „Działalność gospodarcza w Europie: ramy opodatkowania dochodu (BEFIT)” przewidzianym na 2023 r. Ma obejmować podatek od transakcji finansowych i zasoby własne związane z sektorem przedsiębiorstw.³⁰

Jeżeli proponowane nowe zasoby własne nie zostaną przyjęte lub nie będą generować oczekiwanego poziomu dochodów do budżetu Unii, Komisja musi podjąć terminowo dalsze działania.³¹ W przypadku niedoboru nadal stosowany będzie obecny system przydziału oparty na DNB. Udział Polski na bazie zamożności (wpłaty na bazie DNB) w chwili obecnej wynosi niemal 4% z tendencją stabilnego, ale powolnego wzrostu. Udział na bazie ETS wynosi w przypadku obecnego systemu ponad 13%, a na bazie sektorów budownictwa i transportu drogowego ok. 8%. Mechanizm solidarnościowy obniża ten udział do 6% do 2030 r.

Ministerstwo Finansów (w projekcie ustawy ratyfikującej decyzję o zasobach własnych UE) podaje, że koszty odsetek dla Polski w latach 2021–2027 mogą wynieść 550 mln eur (przy założeniu, że udział Polski w finansowaniu budżetu UE wyniesie średnio 4,3%), co w przeliczeniu wynosi ok. 2,5 mld zł. Jeśli zaś doszłoby do spłaty kapitału pożyczek zaciągniętych na dotacje z Funduszu Odbudowy (docelowo to 390 mld euro), to koszty dla Polski mogą wynieść 16,8–19,5 mld eur.

Podsumowując, postanowienia dotyczące zasobów własnych z tytułu rozszerzenia ETS, CBAM i udziału w zysku największych przedsiębiorstw wejdą w życie dopiero, gdy zostaną przyjęte przepisy regulujące te zasoby własne – dyrektywa dotycząca ETS, rozporządzenie CBAM i dyrektywa dotycząca filaru 1. Przedłożono już wnioski legislacyjne w sprawie dwóch pierwszych aktów i warto zaznaczyć, że mają być one procedowane **większością głosów**. Dyrektywa dotycząca filaru 1 wydaje się mieć bezdyskusyjnie charakter podatkowy, więc powinna być procedowana w specjalnej procedurze ustawodawczej. **Na uwagę i krytykę zasługuje fakt przyjmowania w nowelizacji decyzji o zasobach własnych źródeł, które nie zostały jeszcze ustanowione i których ostateczny kształt nie jest znany.**

Prognozowanie po roku 2030 obarczone jest zbyt dużym ryzykiem błędu ze względu na niemożliwe do oszacowania wielkości i brak danych co do zasobów własnych. Warto zaznaczyć, że zgodnie z polityką klimatyczną UE przewidującą redukcję emisji, wpływy z ETS i CBAM miałyby wygasnąć do 2050 r. Pozostałe zasoby własne będą nadal obowiązywać z zastrzeżeniem zmian.

²⁹ Prognoza ta została opracowana w zgodzie z metodologią i danymi Komisji Europejskiej w oparciu o rezultaty Rady Europejskiej w dniach 17–21 lipca 2020 r. oraz przewidywane tempo rozwoju gospodarczego państw UE.

³⁰ Komunikat Komisji z dnia 20 maja 2021 r. w sprawie opodatkowania działalności gospodarczej w XXI wieku

³¹ Proponowany motyw (2b) preambuły decyzji zmieniającej.