



Znaczenie kwestii prawnych w negocjacjach funduszu odbudowy „Przyszłe Pokolenie UE”

Melchior Szczepanik

Bezprecedensowy rozmiar funduszu odbudowy, który Komisja Europejska zamierza utworzyć dzięki emisji obligacji, a także planowane przekazanie większości środków państwom członkowskim w formie pomocy bezzwrotnej, wzbudziły wątpliwości dotyczące zgodności takich działań z unijnymi traktatami. Nie wydają się one na tyle znaczące, by zaważyć na powstaniu funduszu. Mogą jednak być wykorzystywane przez państwa członkowskie w negocjacjach dotyczących jego ostatecznego kształtu, szczególnie kryteriów podziału pieniędzy.

27 maja Komisja Europejska (KE) przedstawiła projekt [nowych wieloletnich ram finansowych 2021–2027](#) oraz [funduszu odbudowy „Przyszłe Pokolenie UE”](#) (PP), który ma opiewać na sumę 750 mld euro i zostać sfinansowany przez pożyczkę zaciągniętą przez KE na rynkach finansowych. W przeszłości KE korzystała już z takiej formy, nigdy jednak nie chodziło o tak znaczącą kwotę. Ponadto uzyskane w ten sposób pieniądze były dotychczas pożyczane państwom członkowskim, tym razem większość środków z PP (500 mld) ma stanowić pomoc bezzwrotną.

Dotacje a zasada dyscypliny budżetowej. Oponentami wobec pomocy bezzwrotnej są państwa tzw. oszczędnej czwórki (Austria, Dania, Holandia i Szwecja), wspierane przez Finlandię. Obok argumentów natury gospodarczej w dyskusji pojawiły się również wątpliwości prawne. Komisja konstytucyjna parlamentu Finlandii zwróciła uwagę, że zgodnie z art. 310 Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE) budżet Wspólnoty musi być zrównoważony, co stawia pod znakiem zapytania legalność zaciągania pożyczek na dotacje dla państw członkowskich.

KE argumentuje, że pożyczki powinny być traktowane jako przychód dodatkowy, który nie jest częścią budżetu Unii. Przedstawiciele Komisji przyznają, że pozyskiwanie i wydatkowanie tak znaczących sum poza budżetem odbiega od standardów zarządzania finansami Wspólnoty. Uzasadniają jednak tę decyzję, powołując się na art. 122 TFUE, który mówi, że Rada, na wniosek Komisji, „może postanowić, w duchu solidarności z państwami członkowskimi, o środkach stosownych do sytuacji

gospodarczej”, gdy państwa są „zagrożone poważnymi trudnościami [...] z uwagi na nadzwyczajne okoliczności pozostające poza ich kontrolą”. Według doniesień medialnych taką interpretację przepisów traktatu podziela departament prawny Rady (opinia nie jest jawna).

Komisja zwraca również uwagę, że akt prawny, w którym znajdzie się upoważnienie do zaciągnięcia przez nią pożyczek, zawiera zobowiązanie państw członkowskich do przekazania do budżetu Unii sum, które umożliwią spłatę długu (ma ona rozpocząć się w 2028 r.). Nie ma więc zagrożenia, że UE zaciągnie zobowiązania, których nie będzie w stanie uregulować. Decyzja o zaciągnięciu pożyczek wymaga nie tylko zgody wszystkich państw członkowskich, lecz także ich parlamentów. KE uzyska w ten sposób silny mandat do realizacji swoich planów.

Kryteria podziału środków. Wątpliwości natury prawnej pojawiają się również w debacie o podziale i wykorzystaniu pieniędzy z PP. KE, wyznaczając maksymalne sumy dostępne dla poszczególnych państw członkowskich w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, do którego trafi gros środków z PP, zastosowała trzy kryteria: liczbę ludności, PKB per capita w 2019 r. i bezrobocie w latach 2015–2019. W rezultacie 50% dotacji ma trafić do czterech państw: Grecji, Hiszpanii, Portugalii i Włoch. Przedstawiciele „oszczędnej czwórki” i niektórych państw Europy Środkowej wskazywali, że taki zestaw kryteriów nie uwzględnia gospodarczych skutków pandemii, co jest zaskakujące w kontekście wspomnianej podstawy prawnej funduszu odbudowy. Premier Czech kwestionował trzecie

kryterium, które jego zdaniem w sposób nieuzasadniony premiuje państwa prowadzące w ostatnich latach nieskuteczną politykę gospodarczą. Komisja tłumaczy swoją propozycję, argumentując, że szczególnej pomocy w walce ze skutkami pandemii potrzebują te państwa, które jeszcze przed jej rozpoczęciem znajdowały się w trudnej sytuacji gospodarczej.

Prawnicy Rady nie zakwestionowali metodologii KE, zaznaczyli jednak, że rozbudowa przedstawionego zestawu kryteriów wzmocniłaby argumentację uzasadniającą konieczność stworzenia funduszu nadzwyczajnymi okolicznościami pandemii. Sugestię tę podjął przewodniczący Rady Europejskiej Charles Michel. Jego kompromisowa propozycja, która 17 lipca będzie przedmiotem negocjacji szefów państw i rządów, zakłada m.in., że wobec części środków (93 mld, które mają być dostępne w 2023 r.) kryterium bezrobocia będzie zastąpione odwołaniem do zmian PKB w latach 2020–2021.

Sposób wykorzystania funduszu odbudowy. Opinia departamentu prawnego Rady wyraża wątpliwości wobec planowanego sposobu wykorzystania pieniędzy z PP. Podkreśla, że finansowane projekty powinny być ściśle powiązane z przeciwdziałaniem skutkom pandemii. Dotyczy to np. projektów w ramach programu Horyzont Europa, wspierającego badania naukowe (13 z 93 mld euro w budżecie tego programu ma pochodzić z PP). Taka interpretacja może mieć największe znaczenie dla Funduszu Sprawiedliwej Transformacji, który aż w 75% ma być finansowany z PP. Ma on wspierać inwestycje w zakresie transformacji energetycznej, szczególnie w tych państwach, gdzie będzie ona najbardziej kosztowna. Prawnicy Rady zasugerowali uzupełnienie wykazu warunków przyznawania środków, stworzonego jeszcze przed pandemią, o wskaźniki, które lepiej oddawałyby spowodowane przez nią utrudnienia.

Wnioski i perspektywy. Wątpliwości prawne dotyczące istoty funduszu odbudowy nie wydają się wystarczające, by uniemożliwić jego powstanie. Nawet państwa „oszczędnej czwórki”, najbardziej sceptyczne wobec pomocy bezzwrotnej, nie chcą eliminować jej całkowicie i zdają sobie sprawę, że jest ona dla państw Południa nieodzownym elementem kompromisu budżetowego. Mogą jednak wykorzystywać wątpliwości prawne jako jeden z argumentów za zmniejszeniem sum przeznaczonych na dotacje, co miałyby ułatwić zatwierdzenie decyzji upoważniającej KE do zaciągnięcia pożyczki w parlamentach tych państw.

W dłuższej perspektywie mogą pojawić się próby zakwestionowania legalności działań KE, podobnie jak miało to miejsce [w Niemczech wobec interwencji Europejskiego Banku Centralnego](#) (EBC), podjętej w związku z kryzysem gospodarczym i finansowym. Prawdopodobieństwo takich inicjatyw wzrosnie, jeśli w najbliższych latach nie uda się osiągnąć kompromisu w sprawie nowych unijnych podatków, które zgodnie z planem KE miałyby umożliwić spłatę długu. W takiej sytuacji będzie on musiał zostać pokryty ze składek państw członkowskich, co, szczególnie w państwach będących płatnikami netto do budżetu wspólnotowego, może zachęcić ruchy eurosceptyczne do odwoływania się do krajowych sądów konstytucyjnych. Jednak w przeciwieństwie do EBC działania KE, zatwierdzone jednomyślnie przez państwa członkowskie i ich parlamenty, będą znacznie trudniejsze do podważenia.

Uwagi sformułowane przez służby prawne Rady wzmocniają pozycję państw forsujących modyfikację zasad podziału środków z PP. Znalazło to odzwierciedlenie już w propozycji Charlesa Michela. Choć kryterium bezrobocia nie działało na korzyść Polski, jego zastąpienie odwołaniem do zmian PKB mogłoby oznaczać ograniczenie przypisanej jej sumy. Według prognoz KE recesja w Polsce w 2020 r. będzie miała najmniejsze rozmiary w całej UE (PKB zmniejszy się o 4,6% przy średniej unijnej 8,3%). Polska będzie więc zabiegać, by największą wagę miało kryterium PKB per capita, które w państwach południa Europy, szczególnie we Włoszech i w Hiszpanii, jest wyższe niż w Europie Środkowej.

Ważna dla Polski, największego beneficjenta Funduszu Sprawiedliwej Transformacji, będzie ewentualna zmiana zasad przyznawania środków zgodnie z sugestiami departamentu prawnego Rady, by ocena potrzeb państw uwzględniała gospodarcze konsekwencje pandemii. Z uwagi na względnie pozytywne prognozy gospodarcze, mogłaby ona przynieść uszczuplenie funduszy przeznaczonych dla Polski. Opinia prawników Rady utrudni również realizację przedstawianego przez Polskę i pozostałych członków Grupy Wyszehradzkiej postulatu przyznania państwom większej swobody wydatkowania środków z PP.

Jednak największe znaczenie dla rozmiarów wsparcia, jakie Polska ostatecznie otrzyma z PP, może mieć nie wynik negocjacji dotyczących konkretnych sum, lecz uzależnienie przyznania środków od oceny stanu praworządności. Takiej warunkowości domagają się państwa „oszczędnej czwórki” i znaczna większość w Parlamencie Europejskim. Jest ona również częścią propozycji przewodniczącego Michela.