

WPLĄTY OD PLASTIKOWYCH ODPADÓW OPAKOWANIOWYCH NIEPODLEGAJĄCYCH RECYKLINGOWI – NOWE ŹRÓDŁO DOCHODÓW BUDŻETOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3/11>



Maciej Cieślukowski

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
m.cieslukowski@ue.poznan.pl

Payments from non-recyclable plastic packaging waste – a new source of budgetary revenue of the European Union

Abstract

Purpose: To present the construction of a new source of EU budget revenues (contributions from non-recyclable plastic packaging waste) and its assessment against the EU's own resources system from the point of view of the set criteria.

Design/methodology/approach: The study is of a literature and empirical character. The research consists of four stages. The first stage presents the evolution of the EU's own resources in the period 1951–2020. Domestic literature and EU source documents in Polish and English were used. In the second stage, the construction of a new source of revenue was presented. The legal regulations of the EU were used. The third stage is the presentation of the proposed burden-sharing for the new resource between Member States in 2022. For this purpose, internal regulations and EU statistical data was used. In the final stage of the research, the new source of revenue was assessed against other own resources according to the criteria set (simple structure, transparency, fiscal stability and efficiency, link with the EU policy, low collection costs, fair burden sharing, financial autonomy). EU source material was used for this. The study mainly uses the method of descriptive analysis, and for the assessment of own resources—also the method of qualitative multi-criteria analysis.

Findings: The analysis shows that the new source of revenue is primarily characterized by a simple structure, low collection costs, is also closely related to the EU environmental policy, and ensures a relatively fair burden-sharing between the Member States. On the other hand, the weaknesses of the new source are poor transparency and poor fiscal efficiency. As a result, it provides the Union with little financial independence. The new source of revenue generally improves the quality of the entire system of UE own resources.

Keywords: EU own resources, payments from plastic waste, EU budget, evaluation criteria.

Sugerowane cytowanie:

Cieślukowski, M. (2022). Wpłaty od plastikowych odpadów opakowaniowych niepodlegających recyklingowi – nowe źródło dochodów budżetowych Unii Europejskiej. W: E. Małecka-Ziembińska (red.), *Podatki w ujęciu retrospektywnym i perspektywnym* (s. 210–225). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3/11>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

Wstęp

W 2020 r. Rada UE podjęła decyzję o wprowadzeniu nowego rodzaju zasobu własnego¹ – wpłat państw członkowskich obliczonych na podstawie odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi (Decyzja Rady (UE, Euratom), 2020/2053). Nowe źródło dochodów ma poprawić funkcjonowanie obowiązującego systemu zasobów własnych, przede wszystkim poprzez zwiększenie spójności z polityką ekologiczną UE.

W rozdziale opisano konstrukcję nowego źródła dochodów i podjęto próbę jego oceny na tle systemu zasobów własnych Unii z punktu widzenia stawianych kryteriów. W pierwszej części opracowania przedstawiono źródła finansowania działalności wspólnot europejskich i Unii Europejskiej w latach 1951–2020. W punkcie drugim scharakteryzowano konstrukcję nowego źródła dochodów. W trzeciej części zaprezentowano kalkulację obciążeń państw członkowskich z tytułu nowego zasobu w 2022 r. W ostatniej części rozdziału przeprowadzono ocenę nowego źródła dochodów w kontekście funkcjonowania całego systemu zasobów własnych UE.

1. Źródła finansowania działalności wspólnot europejskich i Unii Europejskiej w latach 1951–2020

W latach 1951–1970 wspólnoty europejskie dysponowały odrębnymi budżetami i funduszami zasilanymi różnymi rodzajami dochodów. Źródła tych dochodów można podzielić na: zasoby własne, udziały państw członkowskich oraz pożyczki i kredyty. Przez zasoby własne należy rozumieć różnego rodzaju dochody (podatki, cła, opłaty, wpłaty itp.) przyznane Unii Europejskiej na stałe należne jej automatycznie bez żadnych dodatkowych decyzji organów państw członkowskich (HLG, 2016, s. 22; European Commission, 1999, s. 16). Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS) powołano w traktacie paryskim z 1951 r. i nadano jej suwerenność finansową polegającą na prawie do nakładania podatku od obrotu węglem i stalą. Wysokość tego podatku nie mogła przekroczyć 1% wartości tego obrotu. Środki były przeznaczone na wydatki administracyjne Wspólnoty oraz tzw. wydatki operacyjne związane z tworzeniem wspólnego rynku węgla i stali, np. na bezwrotną pomoc dla przemysłu, rozwój gospodarczy i techniczny

¹ Zasoby własne UE stanowią główne źródła dochodów budżetu ogólnego UE. W powszechnym rozumieniu zasoby te można traktować jako rodzaje dochodów budżetowych UE.

sektora, obsługę zadłużenia (Komar, 1989, s. 28 i n.). Ponadto EWWiS od samego początku prowadziła również działalność kredytową polegającą na zadłużaniu się na międzynarodowych rynkach kapitałowych i lokowaniu pozyskanych środków w formie pożyczek lub bezzwrotnych dotacji w rozwój górnictwa i hutnictwa. Zabezpieczeniem zaciąganych pożyczek były środki budżetowe pochodzące z podatku.

Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG) i Europejska Wspólnota Energii Atomowej (EWEA, Euratom) powstały na mocy traktatów rzymskich w 1957 r. Budżety i specjalne fundusze obu wspólnot były zasilane udziałami państw członkowskich ustalonymi według różnych kluczy odzwierciedlających polityczne i gospodarcze relacje między państwami. Podział tych obciążeń przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Podział obciążeń państw członkowskich wspólnot w przekroju obowiązujących budżetów i funduszy w latach 1952–1970 (%)

Państwa członkowskie	EWG						Euratom	
	Budżet	Fundusz socjalny	Fundusz rolny 1965 i 1966	Fundusz rolny 1970	Europejski Fundusz Rozwoju 1958–1962*	Europejski Fundusz Rozwoju 1964–1969*	Budżet administracyjny	Budżet badań i inwestycji
Belgia	7,90	8,80	7,95	8,25	12,04	9,45	7,90	9,90
Francja	28,00	32,00	32,58	28,00	34,41	33,77	28,00	30,00
Holandia	7,90	7,00	9,58	10,35	12,04	9,04	7,90	6,90
Luksemburg	0,20	0,20	0,22	0,20	0,22	0,27	0,20	0,20
RFN	28,00	30,00	31,67	31,70	34,41	33,77	28,00	30,00
Włochy	28,00	23,00	18,00	21,50	6,88	13,70	28,00	23,00

* Fundusz na rzecz pomocy państwom i terytoriom zamorskim.

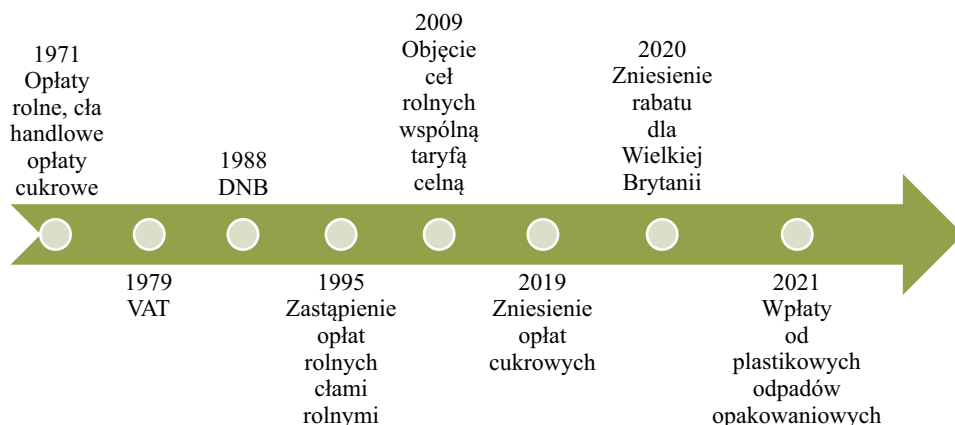
Źródło: opracowanie własne na podstawie (Komar, 1989, s. 26 i 27).

Od samego początku badane wspólnoty, podobnie jak EWWiS, mogły również prowadzić działalność pożyczkową i kredytową. Warto podkreślić, że w 1958 r. w ramach EWG, działalność rozpoczął Europejski Bank Inwestycyjny, który do tej pory udziela pożyczek i kredytów na różnego rodzaju przedsięwzięcia inwestycyjne istotne z punktu widzenia rozwoju wspólnego rynku.

Przedstawiony w skrócie system finansowania wspólnot był dość skomplikowany i nie sprzyjał integracji europejskiej. System ten zreformowano w istotny sposób w latach 1965 i 1970. Najpierw w tzw. traktacie fuzyjnym (traktat brukselski) skonsolidowano system instytucjonalny, tworząc jedną Komisję i jedną Radę dla trzech wspólnot europejskich. Jednocześnie do budżetu EWG

włączono budżety administracyjne EWWiS oraz Euratomu². Następnie traktatem luksemburskim z 1970 r. zastąpiono udziały państw członkowskich zasobami własnymi, jednocześnie włączając do budżetu ogólnego wspólnot budżet badań i inwestycji Euratomu. Poza budżetem ogólnym pozostały budżet operacyjny EWWiS i Europejski Fundusz Rozwoju. Ten pierwszy został zlikwidowany wraz z rozwiązaniem EWWiS w 2002 r. Natomiast Europejski Fundusz Rozwoju nadal funkcjonuje i finansowany jest bezpośrednimi wpłatami państw członkowskich na podstawie ustalonych udziałów w okresach wieloletnich.

Od 1971 r. budżet ogólny wspólnot (UE) zasilany jest głównie zasobami własnymi. Zasoby te ustala Rada UE jednomyślnie (Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 311). Od 1988 r. system zasobów własnych jest ustalany w okresach wieloletnich. Na rysunku 1 przedstawiono ewolucję systemu zasobów własnych UE.



Rysunek 1. Ewolucja zasobów własnych wspólnot europejskich i Unii Europejskiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Cieślukowski, 2013, s. 128 i 129; Decyzja Rady [UE, Euratom] 2020/2053; European Commission, 1999, s. 25 i 42).

W okresie 2021–2027 system zasobów własnych UE obejmuje cła, wpłaty z tytułu VAT, wpłaty od odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepodlegających recyklingowi oraz wpłaty z tytułu dochodu narodowego brutto (DNB) (Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053). Dochody, zgodnie z zasadą uniwersalności, są przeznaczone na finansowanie całości wydatków budżetowych.

Cła mogły stać się dochodem budżetu ogólnego wspólnot po ustanowieniu unii celnej w 1968 r. i wprowadzeniu wspólnych zasad poboru ceł. Cła są nakładane na towary importowane spoza UE na podstawie wspólnej taryfy celnej

² Od czasu wprowadzenia tej reformy funkcjonuje nazwa „budżet ogólny” wspólnot europejskich, a później Unii Europejskiej.

i mają na celu ochronę unijnego rynku. Można je podzielić na: konwencyjne, autonomiczne, antydumpingowe i antysubwencyjne. W 2009 r. wspólną taryfą celną objęto również cła rolne. Było to możliwe po przeprowadzeniu reformy organizacji wspólnego rynku rolnego w 2007 r., polegającej na ujednoczeniu zasad funkcjonowania i ochrony dla większości sektorów rolniczych. Opłaty cukrowe były nakładane na produkcję cukru, izoglukozy i inuliny. Miały one charakter celowy, gdyż były narzędziem regulowania podaży produktów cukrowych na wspólnym rynku i miały zapewnić samofinansowanie się sektora. Środki z tych opłat przeznaczano na dofinansowanie eksportu i dopłaty do cukru wykorzystywanego w przemyśle chemicznym. Można wyróżnić wiele rodzajów opłat cukrowych (Cieślukowski, 2013, s. 116 i 117). W 2019 r. opłaty cukrowe zniesiono w wyniku uwolnienia rynku cukrowego.

Należne cła są pobierane przez administracje celne państw członkowskich. Z tego tytułu (tj. na pokrycie kosztów administracyjnych) państwa mogą zatrzymać 25% zebranych środków. W poprzednim okresie programowania 2014–2020 koszty te były niższe o 5 punktów procentowych.

Wpłaty z tytułu VAT mogły być wprowadzone do budżetu ogólnego wspólnot po harmonizacji tego podatku we wszystkich państwach członkowskich. Obecnie należną kwotę dla każdego państwa oblicza się odrębnie poprzez zastosowanie ujednoczonej stawki 0,3% do podstawy opodatkowania, która stanowi iloraz przewidywanego dochodu z VAT w danym roku i średniej ważonej stawki VAT w danym państwie. Podstawa ta nie może jednak przekraczać 50% DNB danego państwa. W poprzednim okresie programowania niektórym państwom przyznano ulgi w ujednoczonej stawce.

Wpłaty z tytułu DNB ustalane są w sytuacji, gdy dochody z ceł, VAT i opłat od opakowań są niewystarczające na pokrycie wydatków budżetowych. W budżecie UE obowiązuje zasada równowagi między dochodami i wydatkami. Wpłaty z tytułu DNB uzupełniają zatem dotychczas zgromadzone dochody i jednocześnie zawsze gwarantują osiągnięcie równowagi budżetowej. Należną kwotę dla każdego państwa oblicza się odrębnie poprzez zastosowanie ujednoczonej stawki do podstawy odpowiadającej udziałowi danego państwa w DNB UE. W okresie 2021–2027 dla kilku państw zastosowano roczne obniżki w tych wpłatach: 565 mln euro dla Austrii, 377 mln euro dla Danii, 3671 mln euro dla Niemiec, 1921 mln euro dla Holandii i 1069 mln euro dla Szwecji. Obniżki te wynikają z przestrzegania zasady sprawiedliwego podziału obciążeń i są pokrywane przez pozostałe państwa proporcjonalnie do ich udziałów w DNB UE. W poprzednim okresie również występowały ulgi we wpłatach dla wybranych państw.

Trzeba też podkreślić, że po wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej w systemie zasobów własnych zniesiono tzw. rabat brytyjski. Przysługiwał on Wielkiej Brytanii od 1984 r. z powodu niekorzystnej sytuacji finansowej

względem unijnego budżetu w porównaniu z innymi podobnymi pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego państwami członkowskimi, tj. głównie Niemcami, Francją i Włochami. Kwota rabatu była dość znaczna (np. w 2019 r. wynosiła ona prawie 5,1 mld euro, co stanowiło 22,3% wpłat Wielkiej Brytanii do budżetu ogółem przed rabatem) i była finansowana przez pozostałe państwa członkowskie. Kalkulacja rabatu była zagmatwana i w znacznym stopniu komplikowała cały system zasobów własnych. Szczególnie w ostatnich dwóch dekadach rabat stał się też przedmiotem kontrowersji i dyskusji w kontekście zasadności jego dalszego utrzymania.

Poza zasobami własnymi budżet ogólny UE zasilany jest także dodatkowymi dochodami, pochodzącymi głównie z szeroko rozumianej działalności administracyjnej unijnych instytucji. Zalicza się do nich przede wszystkim: nadwyżki budżetowe z lat poprzednich, dochody od osób pracujących w unijnych instytucjach (podatek dochodowy, składki ubezpieczeniowe itp.), dochody z działalności unijnych instytucji, odsetki od zaległych płatności i grzywny, i inne.

2. Konstrukcja wpłat od odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepodlegających recyklingowi

Należną kwotę wpłat dla każdego państwa ustala się poprzez zastosowanie jednolitej stawki poboru do ilości (masy) odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wytworzonych w poszczególnych państwach członkowskich, która nie została poddana recyklingowi. Jednolita stawka poboru wynosi 0,80 euro za kilogram tych odpadów.

Pojęcie „tworzywo sztuczne” oznacza polimer, do którego mogły zostać dodane dodatki lub inne substancje (Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006, art. 3, pkt 5). „Odpady” oznaczają wszelkie substancje lub przedmioty, które posiadacz usuwa lub powinien usunąć zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa krajowego (Dyrektywa 2006/12/WE, art. 1, pkt 1, lit. a). Z kolei „odpady opakowaniowe” oznaczają wszelkie opakowania lub materiały opakowaniowe stanowiące odpady, z wyjątkiem pozostałości powstających w procesie produkcji (Dyrektywa 94/62/WE, art. 3, pkt 2). W końcu przez „recykling” należy rozumieć powtórne przetwarzanie materiałów odpadowych w procesach produkcyjnych w celu uzyskania materiałów o przeznaczeniu pierwotnym lub o innym przeznaczeniu, w tym recykling organiczny, z wyjątkiem odzysku energii (Dyrektywa 94/62/WE, art. 3, pkt 7).

Masę odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, które nie są poddawane recyklingowi, oblicza się jako różnicę między masą odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wytwarzanych w państwie członkowskim w danym

roku a masą odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, które są poddawane recyklingowi w danym roku. Szczegółowe zasady gospodarowania odpadami zawiera Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych. Warto jednak wskazać, że do końca 2025 r. każde państwo członkowskie zobowiązane jest poddać recyklingowi połowę odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, a do końca 2030 r. wskaźnik ten powinien wynieść 70%.

Masę odpadów stanowiących podstawę obliczenia wpłat ustala się na podstawie prognozy na dany rok budżetowy. Każde państwo jest zobowiązane do przesyłania danych statystycznych na temat odpadów oraz do sporządzenia prognoz za dany rok i rok następny do 15 kwietnia danego roku.

W odniesieniu do państw słabiej rozwiniętych (z DNB na mieszkańca poniżej średniej unijnej w 2017 r.) zastosowano roczną obniżkę ryczałtową w celu ograniczenia nadmiernego obciążenia na rzecz unijnego budżetu. Obniżka powinna odpowiadać 3,8 kg odpadów pomnożonym przez liczbę ludności danego państwa członkowskiego w 2017 r. Wykaz państw wraz z kwotą przyznanej obniżki przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Kwota rocznej obniżki ryczałtowej opłaty opakowaniowej dla wybranych państw członkowskich UE w latach 2021–2027 (mln euro)

Państwo członkowskie	Kwota rocznej obniżki
Malta	1,4159
Cypr	3,0
Estonia	4,0
Łotwa	6,0
Słowenia	6,2797
Litwa	9,0
Chorwacja	13,0
Słowacja	17,0
Bułgaria	22,0
Węgry	30,0
Portugalia	31,3220
Czechy	32,1876
Grecja	33,0
Rumunia	60,0
Polska	117,0
Hiszpania	142,0
Włochy	184,0488

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Decyzja Rady [UE, Euratom], 2020/2053).

Należne kwoty z tytułu rozpatrywanej opłaty są wpłacane na rachunek Komisji Europejskiej pierwszego roboczego dnia każdego miesiąca w wysokości jednej dwunastej prognozowanej należnej kwoty ogółem za cały rok budżetowy. Do 31 lipca każdego roku państwa członkowskie zobowiązane są również do sporządzania rocznych raportów za rok poprzedzający dany rok budżetowy ($n - 2$) na temat dokonanych wpłat.

3. Obciążenia państw członkowskich z tytułu wpłat

W tabeli 3 przedstawiono sposób kalkulacji obciążeń państw członkowskich UE z tytułu analizowanych wpłat w 2022 r.

Tabela 3. Kalkulacja obciążeń państw członkowskich UE w 2022 r. z tytułu wpłat od plastikowych odpadów opakowaniowych (euro)

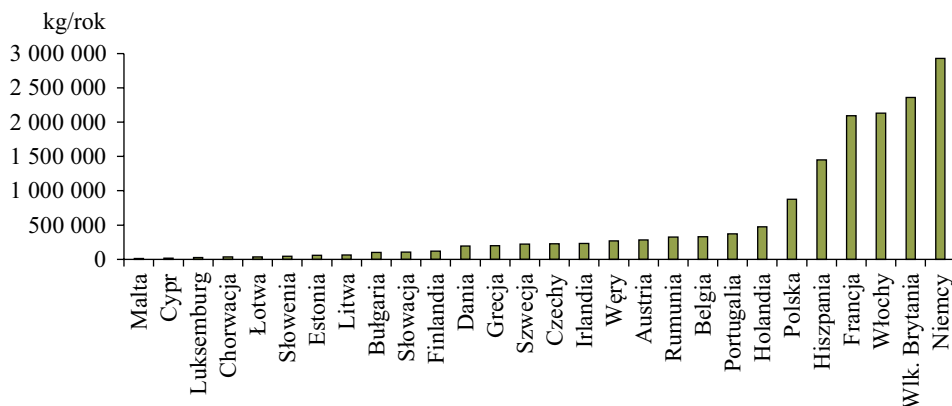
Państwo	Podstawa obliczenia	Stawka	Kwota brutto	Ulga	Kwota netto
Cypr	8 297 800	0,80	6 638 240	3 000 000	3 638 240
Malta	11 171 900	0,80	8 937 520	1 415 900	7 521 620
Słowenia	21 692 700	0,80	17 354 160	6 279 700	11 074 460
Litwa	25 889 700	0,80	20 711 760	9 000 000	11 711 760
Luksemburg	17 446 600	0,80	13 957 280	–	13 957 280
Łotwa	26 599 500	0,80	21 279 600	6 000 000	15 279 600
Chorwacja	37 229 900	0,80	29 783 920	13 000 000	16 783 920
Estonia	33 667 500	0,80	26 934 000	4 000 000	22 934 000
Bułgaria	57 810 700	0,80	46 248 560	22 000 000	24 248 560
Słowacja	68 817 500	0,80	55 054 000	17 000 000	38 054 000
Gracja	105 128 000	0,80	84 102 400	33 000 000	51 102 400
Czechy	119 133 400	0,80	95 306 720	32 187 600	63 119 120
Finlandia	86 362 400	0,80	69 089 920	–	69 089 920
Szwecja	132 261 400	0,80	105 809 120	–	105 809 120
Rumunia	228 429 800	0,80	182 743 840	60 000 000	122 743 840
Dania	155 601 100	0,80	124 480 880	–	124 480 880
Austria	186 835 500	0,80	149 468 400	–	149 468 400
Irlandia	186 968 000	0,80	149 574 400	–	149 574 400
Belgia	191 746 900	0,80	153 397 520	–	153 397 520
Węgry	235 760 800	0,80	188 608 640	30 000 000	158 608 640

cd. tabeli 3

Państwo	Podstawa obliczenia	Stawka	Kwota brutto	Ulga	Kwota netto
Portugalia	251 307 400	0,80	201 045 920	31 322 000	169 723 920
Holandia	266 608 200	0,80	213 286 560	–	213 286 560
Polska	622 554 000	0,80	498 043 200	117 000 000	381 043 200
Hiszpania	838 296 600	0,80	670 637 280	142 000 000	528 637 280
Włochy	1 193 677 700	0,80	954 942 160	184 048 000	770 894 160
Francja	1 572 486 200	0,80	1 257 988 960	–	1 257 988 960
Niemcy	1 706 755 000	0,80	1 365 404 000	–	1 365 404 000
Ogółem	8 388 536 200	–	6 710 828 960	711 253 200	5 999 575 760

Źródło: opracowanie własne na podstawie (European Commission 2021, s. 6).

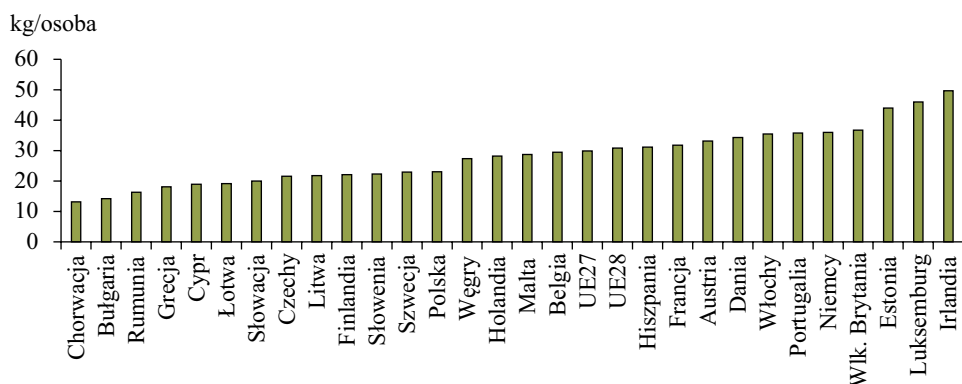
Z tabeli 3 wynika, że największymi płatnikami będą państwa o największej liczbie ludności, które jednocześnie wytwarzają najwięcej plastikowych odpadów opakowaniowych. Do państw tych należą: Niemcy, Francja, Włochy, Hiszpania i Polska. Z kolei najmniejsze obciążenia będą odczuwać państwa z relatywnie niewielką liczbą ludności i wytwarzające najmniej odpadów. Na rysunku 2 przedstawiono przeciętną produkcję odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych w państwach UE w latach 2009–2018.



Rysunek 2. Przeciętna produkcja odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych w państwach członkowskich UE w latach 2009–2018

Źródło: na podstawie (Eurostat, b.d.).

Ranking państw jest bardziej zróżnicowany w przeliczeniu na produkcję odpadów na mieszkańca oraz pod względem stopnia recyklingu. Na rysunku 3 przedstawiono przeciętną produkcję odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych



UE 27 – bez Chorwacji

UE 28 – z Chorwacją od 2013 r.

Rysunek 3. Przeciętna produkcja odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych w państwach członkowskich UE w latach 2009–2018

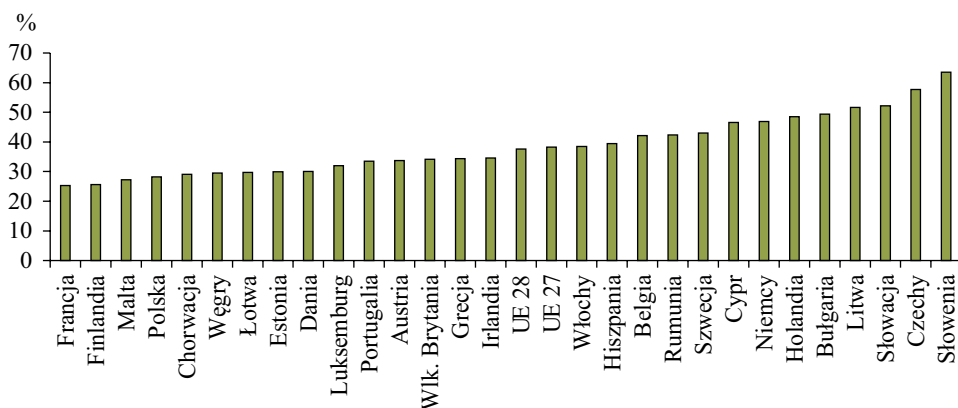
Źródło: opracowanie własne na podstawie (Eurostat, b.d.).

w państwach członkowskich UE w latach 2009–2018 w przeliczeniu na mieszkańca.

W tym przypadku najwięcej odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wytwarza się w Irlandii, Luksemburgu i Estonii, a najmniej w Chorwacji, Bułgarii i Rumunii. Z rysunku 3 wynika również, że w krajach Europy Zachodniej zużycie tych opakowań, z nielicznymi wyjątkami, jest generalnie wyższe niż w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Może to wynikać z większego stopnia zamożności, jednak przede wszystkim z mało ekologicznego sposobu produkcji i konsumpcji. Za taką opinią mogą w części przemawiać również wskaźniki recyklingu odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych. Na rysunku 4 przedstawiono te wskaźniki w ujęciu przeciętnym w państwach UE w latach 2009–2018.

Stopień recyklingu analizowanych odpadów jest wypadkową wielu czynników, nie tylko wytycznych unijnych i determinacji danego państwa. Racjonalna gospodarka wymaga określenia jakości dostępnych odpadów, istniejących technologii i rachunku ekonomicznego (Cichy i Sobczyk, 2014, s. 352). Niski stopień recyklingu odpadów w UE wynika właśnie z niskiej jakości powstałych produktów po recyklingu i ich niskiej ceny. W konsekwencji proces recyklingu jest słabo opłacalny dla firm europejskich, a znaczna część odpadów jest wywożona do utylizacji poza Unię (np. do Chin). W celu zwiększenia stopnia recyklingu plastikowych odpadów Parlament Europejski proponuje wprowadzenie następujących działań (Parlament Europejski, 2021):

- tworzenie norm jakości wtórnych tworzyw sztucznych;
- zachęcanie do certyfikacji produktów recyklingowych w celu zwiększenia zaufania konsumentów do przemysłu;



UE 27 – bez Chorwacji

UE 28 – z Chorwacją od 2013 r.

Rysunek 4. Przeciętny stopień recyklingu odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych w państwach członkowskich UE w latach 2009–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Eurostat, b.d.).

- wprowadzenie obowiązkowych zasad dotyczących minimalnej zawartości materiałów pochodzących z recyklingu w niektórych produktach;
- zachęcanie państw członkowskich do ewentualnego obniżenia VAT na produkty pochodzące z recyklingu.

4. Wpłaty z tytułu tworzyw sztucznych na tle systemu zasobów własnych UE

Literatura przedmiotu zawiera wiele postulatów dotyczących kryteriów i zasad, jakie powinny spełniać zasoby własne UE (Cieślukowski, 2013, s. 75 i n.). Dotychczasowe oceny tych zasobów zawarte w literaturze są zróżnicowane w zależności od przedmiotu oceny, doboru kryteriów i okresu oceny (Cieślukowski 2013, s. 153 i n.). Dochody tradycyjne (cła i opłaty cukrowe) stanowią typowe zasoby własne i są powiązane z polityką unijną, jednak charakteryzują się relatywnie niewielką wydajnością fiskalną i wysokimi kosztami poboru (HLG, 2016, s. 22). Wpłaty z tytułu VAT odznaczają się porównywalną z zasobami tradycyjnymi wydajnością fiskalną, niskimi kosztami poboru, pośrednim powiązaniem z rynkiem i polityką unijną i sprawiedliwym podziałem obciążeń. Jednak ich konstrukcja jest dość skomplikowana z powodu sposobu ustalania podstawy wpłat i ulg w stawce dla wybranych państw.

Zaletami wpłat z tytułu DNB są bardzo wysoka wydajność fiskalna i niskie koszty poboru. Ponadto uwzględniają one korekty, które z jednej strony zapewniają relatywnie sprawiedliwe obciążenia ogółem państw członkowskich, a z drugiej strony zmniejszają przejrzystość konstrukcji. Główna wada tego źródła tkwi w bardzo słabym powiązaniu z polityką unijną i rynkiem. Ponadto w system zasobów własnych wkomponowany był tzw. rabat brytyjski, który w znacznym stopniu komplikował kalkulację należnych wpłat dla państw członkowskich.

Wielu autorów z zasobami własnymi wiąże też kwestię autonomii finansowej UE. Prawdziwe zasoby własne mają bowiem gwarantować Unii niezbędne środki finansowe i niezależność od państw członkowskich w realizacji ponadnarodowych celów. Za prawdziwe zasoby własne najczęściej uznaje się zasoby tradycyjne, gdyż dochody z tych źródeł pochodzą bezpośrednio od przedsiębiorstw. Jednak słaba wydajność fiskalna tych zasobów spowodowała, że w ciągu lat do budżetu Unii wprowadzono wpłaty z VAT i DNB. Wpłaty te pochodzą bezpośrednio z budżetów narodowych państw członkowskich, a wpływy z DNB stanowią obecnie główne źródło finansowania unijnego budżetu (w 2020 r. stanowiły one ponad 70% dochodów budżetowych ogółem). Stąd też pojawiają się wątpliwości, czy transfery te rzeczywiście zapewniają Unii niezależność. W tabeli 4 przedstawiono wielkość i strukturę dochodów z zasobów własnych wspólnot europejskich i UE w wybranych latach.

Obecnie Rada UE przy ocenie nowych zasobów własnych szczególnie naciska na: prostą konstrukcję i przejrzystość, stabilność i wydajność fiskalną, spójność z celami unijnej polityki, w tym pozytywny wpływ na konkurencyjność i zrównoważony wzrost, niskie koszty poboru oraz sprawiedliwe obliczanie obciążeń państw członkowskich (Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053, s. 1, pkt 4). W tabeli 5 przedstawiono ocenę wpłat z tytułu plastikowych odpadów opakowaniowych pod względem wybranych kryteriów.

Nowy zasób własny spełnia większość kryteriów w stopniu bardzo dobrym. Wpłaty charakteryzują się dość prostą konstrukcją. Sposób kalkulacji jest łatwy, oparty na danych statystycznych regularnie gromadzonych i przekazywanych Unii Europejskiej przez państwa członkowskie. Wpłaty te są jednak przejrzyste tylko dla państw członkowskich i UE, natomiast nie są one jasne dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, gdyż nie są z nimi bezpośrednio powiązane. Wiedza społeczeństwa na temat tego zasobu będzie prawdopodobnie znikoma.

Stabilność i wydajność fiskalną nowego źródła trzeba ocenić odpowiednio na poziomie przeciętnym i słabym. Unia może być pewna dochodów z tego źródła w kolejnych okresach programowania, gdyż całkowity stopień recyklingu plastikowych odpadów opakowaniowych jest raczej niemożliwy. Nie da się też całkowicie zastąpić opakowań plastikowych opakowaniami papierowymi lub szklanymi. Przewidywane dochody mogą jedynie podlegać pewnym wahaniom w zależności od stopnia recyklingu w poszczególnych państwach.

Tabela 4. Wielkość i struktura dochodów budżetowych wspólnot europejskich i UE w wybranych latach

Rodzaje dochodów	Rok													
	1971		1979		1988		2000		2014		2020		2022 (projekt)	
	mln euro	%	mln euro	%	mln euro	%	mln euro	%	mln euro	%	mln euro	%	mln euro	%
Cła rolne i opłaty cukrowe	713,8	30,6	2 143,5	14,4	2 605,8	6,2	2 155,7	2,7	17 372,4	12,1	19 866,5	11,4	17 912,6	10,6
Cła handlowe	582,3	25,0	5 189,1	34,8	9 310,2	22,3	1 311,5	1,6						
VAT	–	–	4 737,7	31,8	23 927,6	57,2	35 192,5	43,4	17 667,4	12,3	17 834,2	10,2	19 071,4	11,3
Plastik	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	5 999,6	3,5
DNB	–	–	–	–	4 445,8	10,6	37 580,5	46,4	97 921,6	68,0	122 389,2	70,2	113 645,7	67,1
Pozostałe dochody	1 033,2	44,4	2 821,2	18,9	1 554,0	3,7	4 755,2	5,9	10 978,8	7,6	14 215,7	8,2	12 762,6	7,5
Ogółem	2 329,3	100,0	14 891,5	100,0	41 843,4	100,0	80 995,4	100,0	143 940,2	100,0	174 305,6	100,0	169 391,9	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie (European Commission, 2021, s. 11 i 12; European Commission, 1999, s. 42 i 43).

Tabela 5. Ocena wpłat od plastikowych odpadów opakowaniowych według wybranych kryteriów

Kryterium	Ocena
Prosta konstrukcja	+++
Przejrzystość	+
Stabilność fiskalna	++
Wydajność fiskalna	+
Powiązanie z polityką UE	+++
Niskie koszty poboru	+++
Sprawiedliwy podział obciążeń	+++
Autonomia finansowa	+

+++ – bardzo dobrze

++ – przeciętnie

+ – słabo

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Decyzja Rady (UE, Euratom), 2020/2053; European Commission, 2021; HLG, 2016).

Z przewidywanej struktury dochodów budżetowych w 2022 r. (tabela 4) wynika, że nowe źródło nie będzie zbyt wydajne. UE przewiduje również stały wzrost stopnia recyklingu odpadów w kolejnych latach, wskutek czego dochody powinny dalej spadać.

Mocną stroną nowego źródła natomiast jest powiązanie z polityką UE, a przede wszystkim z ochroną środowiska naturalnego. W obecnym i kolejnych okresach programowania ochrona środowiska naturalnego i przeciwdziałanie zmianom klimatycznym będą stanowić jedne z priorytetów UE. Szacuje się, że na całym świecie w 2019 r. wskutek produkcji i spalania plastiku do atmosfery trafiło ponad 850 mln t gazów cieplarnianych. Do 2050 r. emisje te mogą wzrosnąć do 2,8 mld t, jednak części z nich można uniknąć dzięki lepszemu recyklingowi (Parlament Europejski, 2021). W Zielonym Europejskim Ładzie Komisja Europejska (b.d.) zakłada, że do 2050 r. Unia Europejska stanie się obszarem neutralnym dla klimatu. Zielony Ład ma też pomóc państwom w wyjściu z kryzysu po pandemii COVID-19. Celem nowego zasobu jest więc zachęcenie państw członkowskich do zwiększenia stopnia recyklingu plastiku, a wówczas obciążenia dla państw członkowskich będą niższe.

Nowy zasób charakteryzuje się też niskimi kosztami zapłaty i poboru. Należne kwoty szacowane są przez państwa członkowskie na podstawie danych statystycznych, więc pobór nie wiąże się z funkcjonowaniem szczególnie rozbudowanej administracji. Kalkulacja obciążeń zawiera również ulgi we wpłatach dla państw słabiej rozwiniętych. Wysokość ulgi wzrasta proporcjonalnie wraz ze wzrostem liczby mieszkańców. Można więc przyjąć, że nowy zasób uwzględni sprawiedliwe obliczanie obciążeń państw członkowskich.

Analizowane wpłaty są jednak kontrowersyjne, jeśli chodzi o zapewnienie niezależności finansowej UE od państw członkowskich. Z tabeli 4 wynika co prawda, że zastępują one wpłaty z tytułu DNB, jednak nadal stanowią bezpośrednie transfery środków z budżetów narodowych państw członkowskich, a nie są nakładane bezpośrednio na przedsiębiorstwa lub gospodarstwa domowe.

Podsumowanie

Obowiązujący system zasobów własnych UE od 2021 r. jest lepszy od systemów w latach poprzednich. Wyraża się to przede wszystkim w silniejszym powiązaniu z celami unijnymi, uproszczeniu konstrukcji wybranych zasobów i tym samym zwiększeniu przejrzystości systemu dla państw członkowskich i UE. Silniejsze powiązanie z celami unijnymi wynika z wprowadzenia wpłat od plastikowych odpadów opakowaniowych i zastąpieniu przez nie części wpłat z tytułu DNB. Trzeba jednak podkreślić, że na tym etapie trudno jest przewidzieć, w jakim stopniu nowe opłaty przyczynią się do redukcji użycia plastiku w przyszłości. Niemniej teoria i praktyka finansów publicznych wskazują wyraźnie, że problemy ochrony środowiska mają charakter ponadnarodowy i powinny być rozwiązywane wspólnymi decyzjami. Uproszczenie i zwiększenie przejrzystości systemu wynikają z likwidacji rabatu brytyjskiego i zniesienia ulg w stawce wpłat z tytułu VAT dla danych państw. Sposób kalkulacji wpłat od opakowań plastikowych, mimo zastosowania ulg dla wybranych państw, jest prostszy od kalkulacji wpłat z tytułu VAT. Natomiast nowy system pozostaje neutralny z punktu widzenia pozostałych kryteriów.

W kolejnych latach system zasobów własnych będzie dalej ewoluować w kierunku lepszego powiązania z polityką i ponadnarodowymi celami UE kosztem wpłat z tytułu DNB. Świadczą o tym propozycje Komisji Europejskiej w zakresie nowych potencjalnych zasobów:

- 1) podatku nakładanego na produkt importowany do UE, którego cena nie uwzględnia opłaty za emisję gazów cieplarnianych;
- 2) opłaty cyfrowej od działalności gospodarczej, która czerpie zyski głównie z wartości niematerialnych i prawnych;
- 3) dochodów ze sprzedaży uprawnień unijnym przedsiębiorcom do emisji CO₂,
- 4) podatku od transakcji finansowych;
- 5) podatku dochodowego od międzynarodowych korporacji.

Propozycje te są przedmiotem dyskusji między Komisją Europejską, Radą UE i Parlamentem Europejskim. Niektóre z nich mogą jeszcze zostać wprowadzone w obecnym okresie programowania 2021–2027. Dochody z nowych źró-

deł w pierwszej kolejności mają być przeznaczone na spłatę pożyczek zaciągniętych w związku z realizacją strategii przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19 (strategia NextGenerationUE).

Bibliografia

- Cichy, J. i Sobczyk, W. (2014). Odpady z tworzyw sztucznych i ich recykling. *Edukacja – Technika – Informatyka*, (5/1), 348–353.
- Cieślukowski, M. (2013). *Wielokryterialna ocena systemu zasobów własnych Unii Europejskiej*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom (Dz. Urz. UE L 424/1 z 15.12.2020).
- Dyrektywa 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz. Urz. UE L 114/9 z 27.04.2006).
- Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. UE L 365 z 31.12.1994 ze zm.)
- European Commission. (1999). *The Community budget: the facts in figures*. Luksembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission. (2021). *Draft Union's annual budget for financial year 2022*, European Commission Documents, COM (2021) 300.
- Eurostat. (b.d.). *Waste streams*. Pobrane 10 sierpnia 2021 r. z www.ec.europa.eu/eurostat/web/waste/data/database
- HLG. (2016). *Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, December.
- Komar, A. (1989). *Systemy podatkowe krajów Wspólnot Europejskich*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Komisja Europejska. (b.d.). *Europejski Zielony Ład*. Pobrane 16 sierpnia 2021 r. z www.ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl
- Parlament Europejski. (2021, 1 lipca). *Odpady z tworzyw sztucznych i recykling w UE: fakty i liczby*. Pobrane z www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20181212STO21610/odpady-z-tworzyw-sztucznych-i-recykling-w-ue-fakty-i-liczby.
- Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz. Urz. UE L 396 z 30.12.2006).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana). (2012). Dz. Urz. UE C/326/47 z 26.10.2010.