



New  
Direction

# OGRANICZENIA POLSKIEJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI W UNII EUROPEJSKIEJ NA TLE WYBRANEJ PROBLEMATYKI

FUNDACJA OPOKA

# New Direction



Founded by Margaret Thatcher in 2009 as the intellectual hub of European Conservatism, New Direction has established academic networks across Europe and research partnerships throughout the world.



[newdirection.online](http://newdirection.online)



[@europeanreform](https://twitter.com/europeanreform)



[@europeanreform](https://www.instagram.com/europeanreform)

New Direction is registered in Belgium as a not-for-profit organisation and is partly funded by the European Parliament.  
REGISTERED OFFICE: Rue du Trône, 4, 1000 Brussels, Belgium. EXECUTIVE DIRECTOR: Witold de Chevilly.  
The European Parliament and New Direction assume no responsibility for the opinions expressed in this publication. Sole liability rests with the author.



## Fundacja Opoka

Fundacja Opoka została powołana do życia w 1998 roku przez Konferencję Episkopatu Polski. Celem statutowym Fundacji jest min. opracowywanie, współdziałanie i koordynowanie działań internetowych Kościoła katolickiego w Polsce. Fundacja także podejmuje się działań, które wynikają z Katolickiej Nauki Społecznej, dotyczących budowania życia w wymiarze kulturalnym, edukacyjnym, społecznym oraz gospodarczym.

### RAPORT „**OGRODZENIA POLSKIEJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI W UNII EUROPEJSKIEJ NA TLE WYBRANEJ PROBLEMATYKI**”

Praca napisana pod kierunkiem eksperta gospodarczego Pawła Cybulskiego

Zespół redakcyjny:

Wiesława Dróżdż

Dorota Openchowska

Hubert Staszewski

Sebastian Klaczyński



**CENTRUM LIKWIDACJI BARIER BIZNESOWYCH**

<b>1</b>	<b>WNIOSKI Z RAPORTU</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>WSTĘP</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>ROLA I MIEJSCE UNII EUROPEJSKIEJ W TWORZENIU SILNEJ GOSPODARKI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH</b>	<b>10</b>
<b>4</b>	<b>EUROPEJSKI ZIELONY ŁAD</b>	<b>19</b>
<b>5</b>	<b>UPRAWNIENIA UNII EUROPEJSKIEJ W PODSTAWOWYCH OBSZARACH, KTÓRE BEZPOŚREDNIO WPŁYWAJĄ NA PRZEDSIĘBIORSTWA</b>	<b>23</b>
<b>6</b>	<b>PRZYKŁADY BARIER W PROWADZENIU DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ W UE</b>	<b>29</b>
<b>7</b>	<b>PODATKI I NAJWIĘKSZE RAJE PODATKOWE W UNII EUROPEJSKIEJ</b>	<b>39</b>
<b>8</b>	<b>POLITYKA ENERGETYCZNA UE I JEJ WPŁYW NA PROWADZENIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ W DOBIE KRYZYSU ENERGETYCZNEGO I WOJNY W UKRAINIE</b>	<b>53</b>

1

# WNIOSKI Z RAPORTU

- W obliczu rosnącej ekspansji gospodarczej państw spoza Unii Europejskiej Europa musi się przededefiniować. Ideały europejskie muszą podlegać szczególnej ochronie ze strony instytucji europejskich tak aby skutecznie wspierały one rozwój przedsiębiorczości we wszystkich państwach Unii w tym w Polsce;
- Europa coraz częściej ulega naciskom przymusu gospodarczego ze strony państw spoza Wspólnoty. Sankcje te dotkliwsze są dla Państw Unii Europejskiej o niższym statusie ekonomicznym. Utworzenie unijnego biura ds. odporności, jak sugerują trafnie niektórzy eksperci europejscy, mogłoby zapewnić mocniejszą pozycję Unii Europejskiej poprzez koordynację polityki zagranicznej Unii dot. sankcji międzynarodowych z interesem ekonomicznym poszczególnych Państw europejskich. Przykład sankcji nałożonych na Polskę przez Rosję w latach 2005–2007, oraz w 2011 r. i 2014 r. oraz słabość polityki unijnej w tym czasie wskazują na celowość takiego rozwiązania;
- widzimy nadal w Unii Europejskiej poważne bariery dla polskich przedsiębiorców dotyczące ogólnej konkurencyjności, zwłaszcza w zakładaniu firmy i zatrudnianiu pracowników, w rozwoju biznesu, w handlu transgranicznym oraz dla innowacji;
- rynek wewnętrzny Unii Europejskiej daje potencjalne olbrzymie możliwości rozwojowe dla wszystkich, w tym dla przedsiębiorców, ale jeśli ma działać sprawnie, należy podjąć skuteczne działania dla zapewnienia szybkiego i skutecznego egzekwowania norm w całej Unii, jednolitych patentów, zezwoleń na obrót nowymi produktami, przepisów dotyczących bezpieczeństwa i ochrony konsumentów oraz uczciwą i zdrową konkurencję;
- nauka i technika powinna rozwijać się szybciej poprzez usprawnienie współpracy pomiędzy ośrodkami naukowymi a polskimi przedsiębiorstwami wdrażającymi rozwiązania innowacyjne. Zbyt zbiurokratyzowane struktury programów badawczych Unii Europejskiej skutecznie utrudniają to zadanie;
- Europa do tej pory słabo wykorzystuje siłę na rzecz polepszenia klimatu oraz transformacji cyfrowej w interesie obywateli oraz przedsiębiorców europejskich w tym polskich. Europa powinna stać się liderem w zakresie nowych technologii cyfrowych oraz zacząć faktycznie wypełniać zobowiązania na rzecz neutralności klimatycznej Kontynentu. Działania te powinny być jednak oparte o kompleksową, ponadnarodową politykę na rzecz sprawiedliwego przejścia na zrównoważoną, niskoemisyjną gospodarkę;
- przepisy podatkowe – niektóre sformułowane jeszcze na bazie rozwiązań z początku XX wieku – nie nadążają za coraz szybciej rozwijającą się gospodarką, istnieje zatem pilna i stała potrzeba reformowania tych norm prawnych, aby unijne i krajowe systemy podatkowe pasowały do nowych wyzwań gospodarczych, społecznych i technologicznych. Obecne systemy podatkowe i metody rachunkowości nie są przygotowane, by nadażyć za postępem oraz zapewnić, by wszyscy uczestnicy rynku płacili sprawiedliwą część podatków;
- siedem państw europejskich znajduje się w pierwszej dziesiątce jurysdykcji w rankingu największych korporacyjnych rajów podatkowych. To m.in. Holandia, Luksemburg, Szwajcaria, Niemcy;
- nadal jest brak w Unii Europejskiej skutecznych mechanizmów walki z przestępstwami i nadużyciami podatkowymi a skala tych zjawisk jest ogromna. Poprawa skuteczności ich zwalczania wymaga wzmocnienia współpracy politycznej, administracyjnej, policyjnej i sądowej zarówno bezpośrednio państw członkowskich między sobą, jak i państw stowarzyszonych z UE, wzmocnienia podstawy prawnej tej współpracy oraz zapewnienia jednostkom analityki finansowej (FIU), organom podatkowym, europejskim strukturom nadzorczym i innym podmiotom odpowiednich zasobów finansowych i ludzkich;
- obserwujemy rozrost biurokracji europejskiej. Wiele istotnych i potrzebnych działań jest podejmowana zbyt wolno, komunikacja pomiędzy beneficjentami ustaw a ustawodawcami jest w znacznym stopniu zachwiana i utrudnia podejmowanie decyzji prorozwojowych oraz chroniących konkurencję;
- pracownikom administracji europejskiej grozi nadmierna dbałość o interesy korporacyjno-grupowe, oderwanie się rzeczywistości i lekceważenie głosu opinii publicznej. Należy zadbać o większą aktywność unijnych urzędników tak aby byli oni bardziej niż obecnie aktywni w życiu publicznym. Procedury naboru powinny być bardziej transparentne, lepiej rozpropagowane w poszczególnych państwach członkowskich i tak aby uwzględniać równowagę geograficzną – zwłaszcza w odniesieniu do kadry zarządzającej;
- niejednokrotnie współpraca pomiędzy Unią Europejską a organami odpowiedzialnymi za implementację prawa na terenie Państw członkowskich nie jest na właściwym poziomie, zapewniającym właściwie wdrożenie przepisów zgodne z zakładanym celem;
- mikroprzedsiębiorstwa i MŚP są podstawą naszej gospodarki, ale z powodu skomplikowanych przepisów prawnych, dużych wymagań, wysokich kosztów przestrzegania przepisów i uciążliwych formalności związanych z wnioskowaniem o dofinansowanie ponoszą duże ciężary swojej działalności. Polskie firmy niejednokrotnie konkurują z najlepszymi na świecie. Nie odniosą one jednak sukcesu, jeśli poniosą dodatkowe koszty i obciążenia, z którymi nie borykają się ich konkurenci na innych rozwiniętych rynkach;
- nie można dopuścić, aby przepisy UE podważały konkurencyjność europejskiego biznesu. Tam, gdzie przepisy UE stawiają unijne firmy w niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej, należy je rygorystycznie i szybko zmieniać, aby pomóc naszym przedsiębiorstwom w rozwoju i tworzeniu nowych miejsc pracy;
- wspieranie MŚP powinno nabrać szerszych horyzontów współpracy pomiędzy UE a jej członkami, udział przedsiębiorców polskich i ich wpływ na projektowanie ustawodawstwa unijnego powinien być większy niż dotychczas, UE powinna uwzględnić szerszy głos w dyskusji i opinii projektów legislacji wspólnotowej;
- zarówno jednolity rynek usług jak i towarów nie funkcjonuje w sposób pozwalający na pełny rozwój firm unijnych w tym polskich przedsiębiorstw;
- należy rozważyć wprowadzenie europejskiego kodeksu biznesowego jak to postuluje Fundacja Schumana, aby zharmonizować europejskie prawo gospodarcze;
- wprowadzając nowe obciążenia dla przedsiębiorców Unia Europejska powinna jednocześnie dokonywać deregulacji niektórych dotychczasowych zapisów legislacyjnych tak aby nie zwiększać i tak dużej liczby dotychczasowych aktów prawnych. Działania deregulacyjne powinny mieć charakter stały i wymierny;
- należy zapewnić przedsiębiorcom dostawy energii po przystępnych cenach. W związku z tym zdolności przesyłowe i sieci dystrybucyjne muszą być dalej rozwijane, a procedury zezwolenia na infrastrukturę energetyczną powinny zostać uproszczone i przyspieszone. Bardzo istotne jest również uregulowanie handlu emisjami CO2 i wyeliminowanie spekulacji giełdowych na tym rynku w dobie kryzysu energetycznego z jakim zmaga się Europa;
- w tworzeniu unijnego prawa powinna funkcjonować zasada proporcjonalności wprowadzanych rozwiązań prawnych do podejmowanej problematyki. Zwolnienia w niektórych ustawach w większym niż dotychczas zakresie powinny dotyczyć MŚP. Przepisy powinny być mniej sformalizowane i wprowadzać lżejsze rozwiązania systemowe;
- ocena i egzekwowanie implementacji przepisów unijnych dotyczących zwłaszcza przedsiębiorczości w krajach członkowskich powinny odgrywać większą rolę w pracy unijnych urzędników tak aby zapewnić warunki do rozwoju i stworzenia konkurencyjnych zasad działania polskich i europejskich firm na rynku wewnętrznym.



*„Europa będzie wykuta w kryzysach i będzie sumą rozwiązań przyjętych dla tych kryzysów”*

- Jean Monnet

2

## WSTĘP

Zakładanie firm w oparciu o nowe możliwości, rozwiązania i technologie napędza wzrost gospodarczy. Mali i średni przedsiębiorcy (MŚP) odgrywają kluczową rolę w gospodarce w Unii Europejskiej i powinni być najważniejszym źródłem wzrostu gospodarczego, dynamizmu i innowacji. Charakterystyczną ich cechą jest szybkość dostosowania się do zmieniających się sytuacji podaży i popytu na rynku. MŚP wnoszą również bardzo istotny wkład w tworzenie miejsc pracy, pomagając w dywersyfikacji działalności gospodarczej oraz znacząco przyczyniają się do eksportu i handlu. Pomimo swego znaczenia firmy te obciążone są problematycznymi, słabo rozumianymi i uciążliwymi przepisami europejskimi. Skutki są oczywiste: relatywnie do czołówki gospodarczej krajów spoza UE - jest mniej opatentowanych wynalazków, mniej się produkuje i sprzedaje towarów a co za tym idzie tworzonych jest mniej miejsc pracy. Największe obciążenie spada na małe i średnie firmy.

Świat nie stoi w miejscu, globalna gospodarka przekształca się w zawrotnym tempie. W ciągu ostatnich dziesięcioleci zmieniły się systemy polityczne,

na rynkach pojawili się nowi gracze, a także nowe materiały, nowe technologie i pracownicy, którzy są lepiej wykwalifikowani niż kiedykolwiek. Rozwój pandemii COVID oraz wojna w Ukrainie zmieniły wiele w modelach biznesowych przedsiębiorstw, część z nich uległa likwidacji. Konkurowanie w tej szybko zmieniającej się gospodarce wymaga regulacji promujących wzrost, lepszy dostęp do rynków i dostępność nowych źródeł energii.

Obserwując ostatnie lata działania Komisji Europejskiej w zakresie wsparcia przedsiębiorców należy wskazać wiele pozytywnych i godnych uznania inicjatyw takich jak: opracowanie strategii MŚP<sup>1</sup>, plan zmniejszanie obciążeń regulacyjnych, internacjonalizacja MŚP, pomoc w dostępie do finansowania, rozwijanie partnerstwa między UE a krajami członkowskimi UE, w tym władzami regionalnymi i lokalnymi, wspieranie przedsiębiorców poprzez różnego rodzaju inicjatywy<sup>2</sup> Patrząc szerzej na całość problematyki poświęconej przedsiębiorczości w Unii Europejskiej można jednak zaobserwować wiele krytycznych słów zarówno ze strony biznesu jak również ekspertów i kół gospodarczych co do jakości oraz sposobu działania unijnych urzędników.

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0103&from=EN>

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/growth/smes/supporting-entrepreneurship\\_en](https://ec.europa.eu/growth/smes/supporting-entrepreneurship_en)

# ROLA I MIEJSCE UNII EUROPEJSKIEJ W TWORZENIU SILNEJ GOSPODARKI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Unia Europejska, podlega nieustannym przemianom i stanowi, jak twierdzą niektórzy eksperci, raczej toczący się proces niż osiągnięty stan. Charakterystyczną cechą tego statusu i pozycji UE jest wielka nieokreśloność. Ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej Jacques Delors stwierdził, że: „Unia jest przedmiotem politycznie niezidentyfikowalnym”. To z pewnością utrudnia również znalezienie jednoznacznej odpowiedzi na poruszaną kwestię tym bardziej, że nikt nie jest w stanie podać obowiązującej definicji UE!<sup>3</sup>

Patrząc zatem na Unię Europejską powinniśmy widzieć ją bardziej przez pryzmat działania tzw. „biurokracji brukselskiej” lub jak inni określają „eurokratów”. Biurokracja ta odgrywa rolę jednego z najważniejszych aparatów wykonawczych maszinerii wprawiającej w ruch procesy integracji europejskiej zwłaszcza umiejscowienia i roli elit europejskich w relacjach między państwami członkowskimi a strukturami Unii Europejskiej, a także efektywności działań owych elit<sup>4</sup>.

Do grupy tej możemy zaliczyć aparat urzędniczy na szczeblu unijnym, obejmujący zarówno wybranych funkcjonariuszy władz krajowych, jak i kadry polityczne na szczeblu UE i państw członkowskich.

Według oficjalnych danych w strukturach Unii Europejskiej pracuje około 50 tysięcy osób, w tym w Komisji Europejskiej ponad 32 tysiące osób. Planowany budżet na europejską administrację

publiczną na kolejne siedem lat wyniósł 82,5 mld euro, co stanowi 6,875 proc. zarządzanych środków względem wieloletniego budżetu UE (bez Funduszu Odbudowy).

Dla porównania, szeroko rozumiana polska administracja publiczna kosztuje wprawdzie nieco mniej – ok. 5 proc. wydatków publicznych w 2017 r., ale niższe są też koszty pracy i utrzymania.

Poza bieżącymi celami administracyjnymi związanymi z funkcjonowaniem struktur UE oraz pracami nad legislacją, urzędnicy są odpowiedzialni za zarządzanie ponad 50 programami, które są powoływane do życia na drodze politycznych negocjacji pomiędzy Radą Europejską a Parlamentem Europejskim. Ich długoterminowy budżet określany jest w 7-letnich Wieloletnich Ramach Finansowych (MFF). Ta obecna (na lata 2021-2027), wraz ze strategią inwestycyjną NextGenerationEU, posiada łączny budżet w wysokości 2,018 bln euro. Zarządzanie programami oraz nadzór nad wydawanymi środkami leży w kompetencji Komisji Europejskiej oraz sześciu agencji wykonawczych. Zarówno ich budżet, jak i ogólne cele są określane przez Radę oraz Parlament. Biorąc pod uwagę, że fundusze i kompetencje kluczowych programów są systematycznie zwiększane (np. 95,5 mld euro przeznaczonych na program Horizon Europe względem 80 mld euro na jego poprzednika – Horizon 2020), zakres zadań, przed jakimi staną pracownicy administracji UE, będzie zapewne wzrastać, co z pewnością pociągnie za sobą potrzebę zwiększenia zasobów kadrowych.

Pomimo rosnących budżetów programów, w Porozumieniu Międzyinstytucjonalnym z W roku 2013 Parlament Europejski, Rada i Komisja zobowiązały się do redukcji personelu o 5 proc. do 2017 r. ale wymóg ten nie został spełniony<sup>5</sup>. Jak stwierdzono w raporcie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, ogólna pula etatów w rzeczywistości zmniejszyła się w tym okresie jedynie o 1,1 proc. Stało się tak ze względu na dodatkową pulę stanowisk przyznaną Chorwacji jako nowemu państwu członkowskiemu, delegację wykonania programów do agencji wykonawczych oraz m.in. motywowaną kryzysem migracyjnym rozbudowę agencji zdecentralizowanych takich jak Frontex czy Europejski Urząd Wsparcia w Dziedzinie Azylu (EASO).

Od momentu publikacji wspomnianego raportu z upływem kolejnych lat można zauważyć tendencję do dalszego przyrostu unijnej biurokracji.

Dla porównania w całym aparacie administracyjnym w Polsce, w połowie lat 90 było zatrudnionych nieco ponad 100 tys. osób. W ubiegłym roku natomiast, jak wynika z ostatniej informacji na ten temat Głównego Urzędu Statystycznego, w sektorze administracji publicznej, obronie narodowej i zabezpieczenia społecznego pracowało 525 tys. osób. Podobna ludnościowo Hiszpania ma 4 506 300 pracowników budżetówki, licząca niewiele ponad 17 mln mieszkańców Holandia – aż 2 525 000 osób, a najludniejszy kraj UE, Niemcy, na 81 mln mieszkańców ze środków publicznych zatrudnia 11 313 000 pracowników. W Polsce jest to około 30 proc. spośród 16 714 000 wszystkich pracujących w 2022 r.<sup>6</sup>

W procesie trwającej nadal integracji europejskiej widzimy zatem dwa nurty. Jeden - gdzie kluczową rolę odgrywały i nadal odgrywają państwa członkowskie - drugi kwestionujący rolę państw i podkreślający znaczenie instytucji ponadnarodowych, a tym samym rolę biurokracji i dyplomacji unijnej. Widzimy zatem wyraźny podział pomiędzy koncepcją federalizmu (wspólnotową) a koncepcją konfederalizmu (międzyrządową), który trwa i jest przedmiotem dyskusji nad przyszłym kształtem Unii Europejskiej<sup>7</sup>.

Ten podział postrzegania Unii Europejskiej niewątpliwie niekorzystnie wpływa na obecny status przedsiębiorców oczekujących transparentnych i przewidywalnych działań Wspólnoty w kierunku rzeczywistego rozwoju firm a ostateczne rozstrzygnięcie co do modelu wspólnej Europy określi ostatecznie jej rolę i miejsce w tworzeniu silnej gospodarki.

Pierwotnym celem założenia wspólnoty państw po II wojnie światowej było wspieranie współpracy gospodarczej pomiędzy nimi tak aby były one współzależne ze sobą, a tym samym narażone w mniejszym stopniu na konflikt. Europejska Wspólnota Gospodarcza, utworzona w 1958 r. miała na celu zacieśnienie współpracy gospodarczej między sześcioma krajami: Belgią, Niemcami, Francją, Włochami, Luksemburgiem i Holandią.

Od tego czasu dołączyły kolejne 22 kraje (a Wielka Brytania opuściła UE w 2020 r.) i powstał ogromny jednolity rynek (znany również jako rynek „wewnętrzny”), który nadal się rozwija, aby w pełni wykorzystać swój potencjał.

To, co zaczęło się jako unia czysto gospodarcza, przekształciło się w organizację obejmującą wiele różnych obszarów polityki, od klimatu, środowiska i zdrowia po stosunki zewnętrzne i bezpieczeństwo, sprawiedliwość i migrację. Odzwierciedla to zmianę nazwy z Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej na Unię Europejską w 1993 roku. To praktycznie od tego czasu kształtowała się tzw. „wspólnotowa tożsamość” (communal identity), coraz wyraźniej zauważalna u brukselskich biurokratów, zwłaszcza z Komitetu Politycznego oraz grup „europejskich korespondentów”<sup>8</sup>. Decyzje podejmowane w UE są wynikiem wzajemnego współoddziaływania między aktorami narodowymi (na których wpływ mają czynniki subnarodowe, regionalne i międzynarodowe) a aktorami europejskimi oraz »zeuropeizowanymi« normami i praktykami”. Większość obserwatorów sceny europejskiej wskazuje na podejście pragmatyczne jakie panuje w strukturach decyzyjnych Unii. Odbyna się ono za pośrednictwem specyficznych mechanizmów systemu zdominowanego przez

5 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:06\\_3&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:06_3&from=EN)

6 <https://rynekpracy.org/statystyki/liczba-pracujacych/>

7 Artur Adamczyk, Olga Barburska, Dariusz Milczarek Biurokracja unijna: klasa rządząca w Unii Europejskiej [https://journalse.com/pliki/pw/2-2011\\_ada\\_bar\\_mil.pdf](https://journalse.com/pliki/pw/2-2011_ada_bar_mil.pdf),

8 Tamże

3 Artur Adamczyk, Olga Barburska, Dariusz Milczarek Biurokracja unijna: klasa rządząca w Unii Europejskiej [https://journalse.com/pliki/pw/2-2011\\_ada\\_bar\\_mil.pdf](https://journalse.com/pliki/pw/2-2011_ada_bar_mil.pdf), s.63

4 Tamże, s.65

elity polityczne działające na zasadach konsensusu i według ściśle określonych zasad reprezentacji w organach władzy dla pełniejszej ochrony interesów wszystkich uczestników<sup>9</sup>.

Ale wróćmy do Europy i Europejczyków, którzy są największymi zwolennikami i beneficjentami otwartego ładu gospodarczego opartego na zasadach. Małe i średnie przedsiębiorstwa są podstawą gospodarki UE gdyż stanowią zdecydowaną większość przedsiębiorstw w Unii Europejskiej bo aż około 99 % ogółu prowadzonego w Europie biznesu. Według oficjalnych dokumentów unijnych, UE jest zaangażowana we wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw i przemysłu oraz generowanie wzrostu i nowych miejsc pracy. Celem tych działań jest pomoc europejskim przedsiębiorstwom w stawianiu się mądrzejszymi, bardziej innowacyjnymi i bardziej zrównoważonymi. Polityka przemysłowa przyczynia się do konkurencyjności poprzez tworzenie odpowiednich warunków ramowych (takich jak inteligentne prawodawstwo i rozwój umiejętności). Komisja opracowała sektorowe plany działania i przepisy prawne mające na celu wsparcie kilkunastu kluczowych sektorów przemysłowych, w tym przemysłu chemicznego, motoryzacyjnego, spożywczego, opieki zdrowotnej, biotechnologii i aeronautyki. Komisja odpowiada również za sektory o skutkach geostrategicznych i wysokim stopniu interwencji publicznej, takie jak obronność, bezpieczeństwo i przestrzeń kosmiczna.

Jednak w rzeczywistości przedsiębiorstwa a zwłaszcza MŚP często są obciążone problematycznymi, słabo rozumianymi i uciążliwymi przepisami europejskimi. Skutki są oczywiste: mniej wynalazków jest opatentowanych, mniej się sprzedaje, produkuje się mniej towarów i tworzonych jest mniej miejsc pracy.

Konkurowanie w tej szybko zmieniającej się gospodarce wymaga regulacji promujących wzrost, lepszy dostęp do rynków i dostępność nowych źródeł energii.

Kiedy amerykańskie firmy mogą uzyskać licencję na nowe produkty i wprowadzić je na rynek w ciągu

kilku dni, w Europie nie powinno to zająć tygodni ani miesięcy. Kiedy małe i średnie przedsiębiorstwa mają kluczowe znaczenie dla tworzenia nowych miejsc pracy, nie powinno obciążać się ich ciężarem poniekąd słusznych ale bardzo obciążających budżet obowiązków.

Ciekawostką jest, że od roku 2008, kiedy społeczeństwo europejskie w 60% stwierdziło, że biurokracja UE tworzy „niepotrzebne obciążenia dla ich działalności praktycznie przybyło relatywnie więcej nowych przepisów aniżeli ogólnej liczby przedsiębiorców, zwłaszcza w sektorze MŚP, które jak wspomnieliśmy mają kluczowy wpływ na gospodarkę i zatrudnienie.

Wypowiedź Andrea Benassi, ówczesnego sekretarza generalnego UEAPME<sup>10</sup> z roku 2008, jako reakcja na propozycje reform gospodarczych Güntera Verheugena, będącego w tym czasie unijnym komisarzem ds. przedsiębiorstw i przemysłu, wydaje się być wciąż aktualna - „..... puste słowa” ..... „Nie stać nas na kolejne deklaracje”, ..... MŚP potrzebują bardziej konkretnych decyzji legislacyjnych”.

Od tamtego czasu minęło kolejne 6 lat aby w roku 2014 dowiedzieć się o „23 nowych inicjatywach, które mogą zmienić świat”. Według wielu komentatorów europejskiej sceny politycznej deklaracje i wspaniałe słowa to domena polityków. 16 grudnia 2014 roku w komunikacie prasowym ze Strasburga<sup>11</sup> Przewodniczący **Jean-Claude Juncker** przewodniczący Komisji Europejskiej na rzecz miejsc pracy, wzrostu i inwestycji ogłosił: „ *Ta Komisja została wybrana na podstawie jasnego mandatu politycznego Obywatele oczekują, że UE przyczyni się do zmian w wielkich wyzwaniach gospodarczych i społecznych i chcą mniejszej ingerencji tam, gdzie państwa członkowskie są lepiej przygotowane do właściwej reakcji. Dlatego zobowiązaliśmy się do wprowadzania zmian i przewodzenia UE, która jest większa i bardziej ambitna w dużych sprawach, a mniejsza i skromniejsza w małych sprawach*”.<sup>12</sup> Natomiast ówczesny pierwszy wiceprzewodniczący teje

Komisji Frans Timmermans powiedział: „ *To, co dzisiaj przedstawiamy, to plan działania na rzecz przywrócenia Europy do pracy, oparty na jasnych priorytetach. Rok 2015 został ogłoszony rokiem realizacji ogłoszonego planu inwestycyjnego, aby pobudzić gospodarkę, otwierając możliwości dla jednolitego rynku cyfrowego dla obywateli i przedsiębiorstw, uruchomienia europejskiej unii energetycznej i przedstawienie nowego, wyważonego europejskiego programu w zakresie migracji*”.<sup>13</sup>

Nowa inicjatywa przewidywała również poprawę przepisów europejskich oraz ujednoczenie przepisów inwestycyjnych na jednolitym rynku europejskim – w ramach nowelizacji prawa unijnego.<sup>14</sup>

Wyniki wskazały jednak, że małe przedsiębiorstwa oczekują większego uproszczenia przepisów niż Komisja przedstawiła w swoim programie SBA.

MŚP najczęściej wymieniały przepisy UE w takich obszarach, jak zdrowie i bezpieczeństwo, środowisko, VAT i kwestie podatkowe, jako przepisy, które uważają za najbardziej uciążliwe. Aby ułatwić prowadzenie działalności, MŚP stwierdziły, że transgraniczne przepisy dotyczące podatku VAT powinny zostać uproszczone, należy dać więcej czasu na dostosowanie się do nowych przepisów dotyczących etykietowania, a próg obrotu, po przekroczeniu którego MŚP muszą płacić VAT, powinien zostać podniesiony. Inne ważne problemy to dostęp do informacji na temat finansowania, podatków i zamówień publicznych.

Przedsiębiorcy wyrazili również zaniepokojenie, że państwa UE robią zbyt mało, aby wspierać kulturę przedsiębiorczości. MŚP narzekały na brak edukacji w zakresie przedsiębiorczości w programach szkolnych, a 84% respondentów twierdziło, że ogólne programy nauczania powinny zawierać podstawowe zasady ekonomiczne uzupełnione modułami dotyczącymi przedsiębiorczości. W tym kontekście przydatne mogą być programy UE na rzecz mobilności transgranicznej i e-umiejętności, stwierdzili respondenci.

Potrzeba zmian jest jednak dużo większa i powinna rozpocząć się od zmiany postrzegania i zrozumienia przez Unię Europejską polityki

Państw walczących o dominację na światowej scenie. Promując ideę wolnego i sprawiedliwego rynku, rządy i instytucje UE miały nadzieję, że globalizacja przyniesie korzyści wszystkim. Tak się jednak nie stało. Obserwując zachowanie największych mocarstw możemy zauważyć nieustanną walkę o prymat w polityce światowej. Chiny i Stany Zjednoczone nie chcą jednak wojny konwencjonalnej. Najpotężniejszą ich bronią jest manipulowanie architekturą globalizacji. Inną politykę stosuje Rosja gdzie użycie siły i instrumentalizacja wojny mają kluczowe znaczenie dla strategii Moskwy w kwestii zmian geopolitycznych.

Zarówno Chiny, Stany Zjednoczone jak i Rosja łączą geoekonomię z geopolityką. Chińczycy wykorzystują inwestycje strategicznie, manipulując rynkami poprzez pomoc państwa i podważając głos Unii Europejskiej na arenie światowej celowo osłabiając instytucje wielostronne i eliminując aktywność UE w krajach trzecich. Podobnie Stany Zjednoczone coraz bardziej upolityczniają inicjatywę gospodarczą, uważaną przez Europejczyków za globalne dobro publiczne takie jak: amerykański system finansowy, SWIFT, Światową Organizację Handlu, Internet i Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Współpraca jako czynnik pokonujący konflikty będzie zatem w coraz większym stopniu uzbrojona w broń.

Według ekspertów politycznych i gospodarczych, istnieje realne niebezpieczeństwo, że Europejczycy zostaną zepchnięci w sam środek wielkomocarstwowej rywalizacji. Europejczycy będą prawdopodobnie coraz częściej spotykać się z sankcjami eksterytorialnymi, przymusowym przekazywaniem danych wrażliwych

i eksterytorialnymi kontrolami eksportu, które zakłócają rynek europejski i globalną konkurencję. Najnowsze wydarzenia pokazują nam jak Chiński rząd próbował wywierać presję na państwa europejskie, by poszły na ustępstwa polityczne, grożąc wstrzymaniem dostaw leków podczas pandemii. Widzimy również próby nacisku ze strony Rosji związane z szantażem energetycznym w Europie na skutek wywołanych konfliktów w Ukrainie i w innych częściach świata.

9 Tamże

10 SMEunited, wcześniej znany jako UEAPME, jest stowarzyszeniem rzemieślników i MŚP w Europie z około 70 organizacjami członkowskimi z ponad 30 krajów europejskich. SMEunited to uznana organizacja pracodawców i Europejski Partner Społeczny, która działa w imieniu rzemiosła i MŚP w Europejskim Dialogu Społecznym oraz w dyskusjach z instytucjami UE. Reprezentuje krajowe międzysektorowe federacje rzemiosła i MŚP, europejskie organizacje branżowe MŚP oraz członków stowarzyszonych.

11 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_14\\_2703](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_2703)

12 Tamże

13 Tamże

14 <https://web.archive.org/web/20170104092239/https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/plan-inwestycyjny-dla-europy/o-planie-inwestycyjnym-dla-europy/>

Wydarzenia ostatnich miesięcy wskazują na eskalację tych działań i obawy przed dalszym ograniczeniem dostaw deficytowych nośników energii do Europy.

Rosja całkowicie odcięła dostawy gazu do kilku krajów europejskich, które nie spełniły jej żądania zapłaty w rublach.

„Ostatnie miesiące pokazały jedno: Putin nie zna tabu. Nie można zatem wykluczyć całkowitego wstrzymania dostaw gazu przez gazociąg Nord Stream” – powiedział Timm Kehler, dyrektor zarządzający niemieckiego stowarzyszenia przemysłowego Zukunft Gas<sup>15</sup>.

Przymus gospodarczy może wiązać się z poważnym naruszeniem suwerenności narodowej lub „suwerenności UE” w obszarach, w których UE ma wyłączne kompetencje. Takie naruszenie prawa międzynarodowego publicznego może mieć miejsce np. w sytuacji, gdy inna władza zmusza państwo do przyjęcia określonej wewnętrznej polityki podatkowej, ingeruje w jego podstawową politykę bezpieczeństwa energetycznego lub próbuje wymusić na nim określoną politykę zagraniczną – czego chciały Chiny zrobić, gdy ograniczyły australijski import mięsa w odpowiedzi na wezwanie Australii do niezależnego dochodzenia w sprawie pochodzenia Covid-19<sup>16</sup>.

Wewnątrz Unii Europejskiej widzimy natomiast nadmierną dbałość o przestrzeganie zasad zapisanych w unijnym prawodawstwie nie zawsze dobrze pojętą jeśli chodzi o rozwój i konkurencyjność przedsiębiorstw.

Analizując korespondencję pomiędzy przedsiębiorcami a organami Unii Europejskiej od lat widzimy ponawiane wezwania biznesu do uwolnienia się od niekończącego się strumienia nowych przepisów, zasad i wymogów UE, które powodują niepotrzebną złożoność i koszty w ich codziennej działalności.

Możemy zaobserwować liczne przykłady przepisów przedstawianych przez Brukselę, które nie wnoszą żadnej wartości dodanej – na przykład nadmiernie

nakazowe wymogi dotyczące znaków bezpieczeństwa lub sposoby dostarczania oliwy z oliwek w restauracjach.

Widzimy nadal przepisy UE, które są nieproporcjonalnie kosztowne dla polskich przedsiębiorstw – zwłaszcza tych małych – bez żadnych widocznych korzyści. Wydaje się to być szczególnie rozpowszechnione w propozycjach wynikających z negocjacji między partnerami społecznymi. Na przykład niedawne propozycje dotyczące ergonomii i fryzjerów<sup>17</sup>, gdyby zostały wdrożone, nałożyłyby wygórowane koszty na MŚP. Prawodawstwo, które jest przedstawiane przez partnerów społecznych w ramach procesu legislacyjnego, musi podlegać takim samym kontrolom jak inne wnioski legislacyjne.

Obserwując procesy legislacyjne możemy zauważyć, że UE zbyt ostrożnie podchodzi do nowych i innowacyjnych technologii i produktów. Jeżeli Europa chce pozostać konkurencyjną gospodarką na świecie, UE nie może wprowadzać niepotrzebnych barier i ograniczeń, które tłumią innowacyjne gałęzie przemysłu.

Unia Europejska powinna być w stanie lepiej i szybciej działać w obliczu wyzwań wewnętrznych i zewnętrznych. Większość minionych kryzysów, takich jak kryzys finansowy, kryzys migracyjny, pandemia i kryzysy bezpieczeństwa oraz polityki zagranicznej pokazały, że UE nie zawsze jest w stanie reagować wspólnie i na czas. Europa musi być w stanie lepiej chronić własne interesy i wartości, a także gwarantować dobrobyt i stabilność społeczną. Należy uczyć się na doświadczeniach kryzysów a te pokazały, że silna gospodarka wymaga stabilnej sytuacji makroekonomicznej i fiskalnej. Zarządzanie przyszłymi regułami fiskalnymi i ekonomicznymi powinno mieć na celu zapewnienie odpowiedniej elastyczności umożliwiającej inwestycjom transformację budżetową bez zagrażania średniookresowej stabilności finansów publicznych.<sup>18</sup>

Trzeba również pamiętać o tym, że aby gospodarka europejska była konkurencyjna

musi ona mieć wykwalifikowaną siłę roboczą odpowiadającą przyszłym wymaganiom a do tego niezbędne jest wspieranie kształcenia i szkolenia (przekwalifikowania) oraz promowanie wewnątrz europejskiej mobilności. Musi również istnieć pozytywna perspektywa ekonomiczna dla młodego pokolenia. Europa powinna wspierać dualizm kształcenia i praktyk jako najlepszy sposób na dostosowanie kwalifikacji zawodowych do nieustannie zmieniających się wymagań rynkowych oraz utrzymania konkurencyjności europejskich MŚP<sup>19</sup>.

Koncentracja na gospodarce lokalnej i obiegu zamkniętym odgrywa ważną rolę w ograniczaniu naszego wpływu na klimat i powodzenia Zielonego Ładu. Mikroprzedsiębiorstwa oraz MŚP dzięki ich modelowi biznesowemu idealnie wpisują się w te zasady. Jednak umożliwienie MŚP wspierania Zielonego Ładu wymaga bardziej sprzyjającego otoczenia biznesowego, zwłaszcza na obszarach wiejskich i w podupadających centrach miast.

Walka ze zmianami klimatycznymi jest wyzwaniem globalnym. Oznacza to współpracę międzynarodową poprzez zinstytucjonalizowane platformy i umowy, które powinny zachęcać do globalnych wysiłków na rzecz klimatu, zapewnić sprawiedliwość wszystkim europejskim przedsiębiorstwom, unikając nadmiernych obciążeń dla MŚP.

Wiele innowacyjnych MŚP przoduje w przejściu na bardziej ekologiczną gospodarkę ale dużo zależy od odpowiednich ram prawnych i od przewidywalnego środowiska regulacyjnego tak aby skutecznie poradzić sobie z transformacją.

W rezultacie należy opracować realistyczne ścieżki przejścia dla różnych sektorów lub ekosystemów, które zapewnią firmom jasne wskazówki dotyczące dalszego postępowania i zapewnić dostęp do informacji, know-how, finansów, technologii i umiejętności. Kluczową rolę w tych działaniach odgrywa właściwy poziom digitalizacji a ten nie jest na zadawalającym poziomie. Co prawda w szczytowym momencie kryzysu COVID Komisja

uczyniła wzmocnienie jednolitego rynku produktów i usług cyfrowych jednym ze swoich 3 najważniejszych priorytetów, aby ożywić Europę<sup>20</sup>. Niestety istnieją nadal trzy niepokojące trendy, które zagrażają handlowi w tym handlowi cyfrowemu w całej UE:

- odstępstwa lub w dużej mierze rozbieżne interpretacje przepisów UE, skutecznie tworzące fragmentację w obszarach, w których UE rzekomo wprowadziła harmonizację;
- jednostronne działania ustawodawcze na szczeblu krajowym w obszarach, w których UE ma już istniejące przepisy lub je tworzy;
- znaczne koszty przestrzegania przepisów dla MŚP, nawet jeśli przepisy UE mają na celu ułatwienie handlu transgranicznego<sup>21</sup>.

Jak podkreślono na zakończonej w dniu 9 maja 2022 r. Konferencji w sprawie przyszłości Europy (CoFoE)<sup>22</sup> dostępność umiejętności cyfrowych jest jednym z najważniejszych wąskich gardeł dla cyfryzacji MŚP. Właściciele MŚP nie są też w stanie samodzielnie organizować szkoleń ustawicznych dla siebie ani dla swoich pracowników. Zinstytucjonalizowana oferta edukacyjna i szkoleniowa ze strony instytucji unijnych, również w obszarze cyberbezpieczeństwa, ma kluczowe znaczenie dla podnoszenia kwalifikacji przedsiębiorców i pracowników, pozwoli na szybszy rozwój cyfryzacji a w konsekwencji skuteczne podjęcie wyzwań związanych z Zielonym Ładem. Wreszcie biznes, organizacje i partnerzy społeczni muszą być w znaczący sposób zaangażowani w działania następcze po CoFoE i tutaj jest wielkie wyzwanie dla tych organizacji do włączania się w prace eksperckie lub doradcze na poziomie tworzenia całego procesu legislacyjnego.

Po konferencji CoFoE, wśród pierwszej grupy propozycji zmian posłowie do Parlamentu Europejskiego przedstawili zniesienie weta państw członkowskich w większości dziedzin, które wzmocniłyby integrację europejską w dziedzinie zdrowia, energii, obrony oraz polityki społecznej i gospodarczej. Zobowiązując się do kontynuowania

15 <https://biz.crastr.net/russian-gas-links-on-europe-shore-as-nord-stream-set-for-planned-shutdown/>

16 J. Hackenbroich, P.Zerka Tworzenie zachęty do współpracy przeciwko przymusowi gospodarstwu

17 [http://publications.europa.eu/resource/cellar/82b26c03-195b-472a-836b-ccb707b016da.0001.01/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/cellar/82b26c03-195b-472a-836b-ccb707b016da.0001.01/DOC_1)

18 <https://www.smeunited.eu/admin/storage/smeunited/conclusions-towards-conference-future-europe.pdf>

19 Tamże

20 Komunikat Komisji „Chwila Europy: Naprawa i przygotowanie na następną generację, 2020”

21 <https://www.digitaleurope.org/resources/single-market-barriers-continue-limiting-the-eus-potential-for-the-twin-transition/>

22 <https://futureu.europa.eu/?locale=pl>

prac nad propozycjami konferencji, postowie do PE włączyli je do swoich prac legislacyjnych i mają przedstawić dalsze propozycje zmian w Traktacie. Na posiedzeniu **Rady Europejskiej** w dniach 23-24 czerwca przywódcy stwierdzili, że instytucje UE powinny zapewnić skuteczne działania następcze w związku ze sprawozdaniem końcowym. Widzimy zatem ewolucyjne działania UE wykorzystujące głos obywatelski na rzecz wspólnych idei i wartości do nadania kierunku politycznego odebrania suwerenności Państw członkowskich. Taki scenariusz wzmacnia strukturę europejskie marginalizując głosy Państw mających odrębne zdanie w istotnych niejednokrotnie dla nich kwestiach.

Politycy UE często przy wszelkiego rodzaju próbach inicjatyw na rzecz przedsiębiorców podkreślają, że znaczna część polityki dotyczące MŚP pozostaje w gestii władz krajowych<sup>23</sup>. Z jednej strony widzimy zatem wniosły deklaracje - z drugiej próby asekuracji i usprawiedliwienia, że tak naprawdę decyzje należą do państw członkowskich. Taka narracja ma na celu bardziej zachęcić do marginalizacji głosów Państw Członkowskich na rzecz budowy biurokracji europejskiej.

Wśród ogólnych barier, w prowadzeniu biznesu w Unii Europejskiej, do najważniejszych możemy zaliczyć:

- Bariery ogólnej konkurencyjności
- Bariery w zakładaniu firmy i zatrudnianiu pracowników
- Bariery w rozwoju biznesu
- Bariery w handlu transgranicznym
- Bariery dla innowacji.

Usunięcie powyższych barier a przede wszystkim źródeł ich powstawania powinno być potraktowane priorytetowo tak aby wszelkie inicjatywy UE nie były marnotrawione.

Szacunki wskazują, że w samej gospodarce cyfrowej reformy mogą zwiększyć PKB Europy o 4%; Według ekspertów usunięcie wszystkich pozostałych barier UE w handlu usługami może spowodować dodatkowy

zysk dla gospodarki UE w wysokości 1,8% PKB UE; czyli około 300 mld dolarów (wg PKB z 2021 r.)

Ciekawą inicjatywą fundacji Roberta Schumana jest propozycja stworzenia europejskiego kodeksu działalności gospodarczej<sup>24</sup>.

Przeprowadzone przez fundację konsultacje społeczne, pomogły poznać rzeczywiste potrzeby obywateli i partnerów społeczno-gospodarczych. Wśród tych oczekiwań wielu przedsiębiorców podkreślało trudności, jakie napotykali, próbując rozwijać swoją działalność. Podkreślali, że łatwiej im było wejść na rynek europejski w ramach działalności utworzonej poza Unią Europejską tworząc silniejszą organizację biznesową. Objęci konsultacjami społecznymi przedsiębiorcy wyrazili żal z powodu braku harmonizacji w europejskim kodeksie biznesowym, która mogłaby przyczynić się do pokonania wielu barier.

Zdaniem Fundacji Schumana potrzebne jest zatem stworzenie wspólnego europejskiego kodeksu działalności gospodarczej. Integracja europejska, mimo że obecnie znajduje się na rozdrożu, może w szczególności zostać ożywiona przez prawo.

Dynamika Unii Europejskiej opiera się po części na istnieniu jednolitego wspólnego rynku. Jednolity rynek o ile do końca nie jest to powinien być jednym z wektorów integracji europejskiej. Podczas gdy duże firmy z tego korzystają, małe i średnie firmy oraz mikroprzedsiębiorstwa bardzo rzadko przenoszą swoją działalność gospodarczą na poziom europejski. Należałoby zatem wykazywać wszelką inicjatywę aby przedsiębiorstwa, nawet te najmniejsze, miały szansę rozwijać swoją działalność na rynku europejskim.

W wywiadach zauważono rozbieżności między definicją europejskiego rynku wewnętrznego z jednej strony a oczekiwaniami wyrażanymi przez interesariuszy społeczno-gospodarczych z drugiej.

Faktycznie jednolity rynek nadal wskazuje na zakłócenia konkurencji. Mikroprzedsiębiorstwa, MŚP i nie mają wystarczających środków finansowych i zasobów ludzkich, aby rozszerzyć swoją działalność

na inne krajowe rynki europejskie. Przepisy prawne nie są wystarczająco zracjonalizowane, dostępne i czytelne dla tych przedsiębiorstw i można temu zaradzić poprzez rozwój europejskich platform prawnych, na wzór rozwiązań w USA w latach 50. XX w. za pośrednictwem Jednolitego Kodeksu Handlowego (UCC), czy też Traktatu ustanawiającego OHADA w 1993 r.<sup>25</sup>, kiedy ponadpaństwowe obszary geograficzne przyjmowały proste, nowoczesne zasady<sup>26</sup>, których struktura polityczna była znacznie mniej rozwinięta niż w UE. Stworzenie takiego kodeksu mogłoby zlikwidować konsekwencje wynikające z rozdrobnienia rynku europejskiego, stworzyć większą konkurencyjność, dostęp do kapitału i obniżyć koszty funkcjonowania przedsiębiorstw. Harmonizacja przepisów europejskich za pomocą proponowanego kodeksu umożliwiłaby rynek europejski zmniejszenie wydatków związanych z opłatami prawnymi, które są dziś zbyt wysokie dla firm, które chcą rozwijać swoją działalność na poziomie europejskim. W zależności od ustawodawstwa obowiązującego w państwach członkowskich istnieją różne ograniczenia dotyczące prawnie dozwolonych form, ograniczenia liczby zawodów i udziałowców.

Europejski kodeks biznesowy zwiększyłby z pewnością intensywność handlu wewnątrz europejskiego i pośrednio wiązałby się z pozytywnymi efektami zewnętrznymi w gospodarce unijnej.

W dniu 21 września 2020 r. Rada Europejska przyjęła Konkluzje w sprawie pogłębionego jednolitego rynku na rzecz silnej odbudowy i konkurencyjnej, zrównoważonej Europy.

Państwa członkowskie zostały zobligowane do lepszego wdrażania i egzekwowania przepisów jednolitego rynku oraz likwidowania barier w unijnym handlu transgranicznym. Wśród postulatów znajdowało się uproszczenie i cyfryzacja procedur administracyjnych oraz dostęp do zamówień publicznych. Podczas nadzwyczajnego szczytu Rady Europejskiej 1 i 2 października 2020 r. unijni przywódcy zgodnie ustalili, że należy jak najszybciej przywrócić w pełni funkcjonujący jednolity rynek oraz zatwierdzili konkluzje Rady z 21 września 2020 r. z jednoczesnym apelem o ścisłe wdrażanie i egzekwowanie przepisów jednolitego rynku oraz usunięcie nieuzasadnionych barier, zwłaszcza w dziedzinie usług.

Jednak zarówno poprzedni, jak i obecny plan prac KE nie zawiera propozycji konkretnych działań czy zapowiedzi prac nad projektami legislacyjnymi mającymi na celu usuwanie barier i rozwój rynku wewnętrznego. Projekty dotyczące e-karty oraz procedury notyfikacji usług zostały wycofane ze względu na brak porozumienia.<sup>27</sup>

23 Günter Verheugen wypowiedź z lutego 2008 r.

24 [https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0535-the-drafting-of-a-european-business-code#ancre\\_1](https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0535-the-drafting-of-a-european-business-code#ancre_1)

25 System praw gospodarczych i instytucji wdrażających przyjęty przez siedemnaście krajów Afryki Zachodniej i Środkowej.

26 The drafting of a European Business Code Foundation Robert Schuman.

27 Czarna księga 2, Bariery na rynku wewnętrznym - Raport Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii z 30 kwietnia 2021 r.

## EUROPEJSKI ZIELONY ŁAD

Wśród sześciu najważniejszych priorytetów Komisji Europejskiej ustanowionych na lata 2019-2024<sup>28</sup> Zielony Ład znajduje się na pierwszym miejscu jako największe wyzwanie związane z transformacją społeczno-gospodarczą w Europie.

Europejski Zielony Ład został zapoczątkowany w 2019 r. w formie mobilizacji młodych ludzi, poprzez lokalne wdrażane inicjatywy połączone z ruchem Fridays For Future<sup>29</sup>, poprzez różne procesy sądowe w sprawie zmian klimatycznych oraz preferencje wyborcze podejmowane na skutek niepokoju odczuwanego przez Europejczyków w związku z kryzysem klimatycznym, jak również inne zagrożenia dla środowiska. Wyniki ostatnich wyborów UE dały Parlamentowi Europejskiemu

i Komisji mandat do rozszerzenia ochrony klimatu w całej UE. Nieco ponad sześć miesięcy później, w grudniu 2019 r., pojawił się Europejski Zielony Ład ogłoszony pod nowym przewodnictwem Ursuli von der Leyen. Celem UE jest uczynienie z Europy pierwszego na świecie kontynentu neutralnego dla klimatu.

Badanie przeprowadzone niedawno przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) sugerują, że 70% Europejczyków popiera bardziej rygorystyczne środki ochrony klimatu<sup>30</sup>. Środowiska biznesowe są równie zaniepokojone sytuacją, co potwierdza raport Światowego Forum Ekonomicznego 2020 Global Risks Report<sup>31</sup>, w którym kryzys klimatyczny znajduje się na szczycie listy zagrożeń globalnych. Ale obywatele nie chcą niesprawiedliwej transformacji, która obciąża większość kosztów gospodarstw domowych i konsumentów. Tymczasem koszty błędnej polityki klimatycznej rosną, a znaczną część ciężaru nieefektywności energetycznej i

ekstremalnych warunków pogodowych ponoszą sami obywatele.

Zobowiązanie przekształcenia UE w pierwszy neutralny obszar dla klimatu do 2050 r. podpisało wszystkie 27 państw członkowskich UE. Aby to osiągnąć, zobowiązały się one do zmniejszenia emisji o co najmniej 55% do 2030 r. w porównaniu z poziomem z 1990 r.

Jak oceniają eksperci próba podjęcia radykalnych działań na rzecz klimatu zmieni dotychczasowe realia gospodarcze, ponieważ cały system będzie musiał się zmienić – i to w oparciu o prognozy klimatologów bardzo szybko<sup>32</sup>. Z pewnością stworzy to nowe możliwości dla innowacji, inwestycji i miejsc pracy, a także zmniejszy emisję zanieczyszczeń, zależność od energii zewnętrznej poprawi stan zdrowia ale to wyzwanie rodzi również wiele niewiadomych.

UE przez wiele lat była w stanie stworzyć wiele przełomowych projektów takich jak np. jednolity rynek i czy przemieszczanie się obywateli w ramach strefy Schengen. Jednak determinacja do podjęcia tak wielkiego projektu jakim jest zapobieżenie klęsce ekologicznej z politycznego punktu widzenia i konkretne działania były do tej pory słabe. Praktycznie do wybuchu wojny w Ukrainie Europa nie była przygotowana na realne zmiany w kierunku Zielonego Ładu. To nieprzygotowanie dotyczyło zwłaszcza sfery geopolitycznej. Niektóre raporty sprzed wybuchu wojny były wręcz absurdalne i wskazywały na konieczność podejmowania niezrozumiałych działań na rzecz rozwoju Zielonego Ładu w Europie. I tak na przykład Jeden z pierwszych raportów dotyczący geopolityki Zielonego Ładu sygnowany przez Europejską Radę Stosunków Międzynarodowych i Instytut Breugla wskazuje

28 Europejski Zielony Ład, Europa na miarę ery cyfrowej, Gospodarka, która pracuje dla obywateli, Silniejsza Europa w świecie, Promowanie europejskiego stylu życia, Nowy impuls dla europejskiej demokracji

29 <https://fridaysforfuture.org/>

30 Badanie klimatyczne EBI na lata 2020–2021 (eib.org)

31 <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2020>

32 <https://press.un.org/en/2019/ga12131.doc.htm>

na potrzebę wsparcia Rosji w jej transformacji energetycznej jako dotychczasowego dostawcy energii węglowodorowej<sup>33</sup>. W dokumencie czytamy: „UE musi dostrzec konsekwencje swoich decyzji wewnętrznych za granicą. Powinna przygotować się do pomocy w zarządzaniu geopolitycznymi aspektami Europejskiego Zielonego Ładu. Relacje z ważnymi krajami sąsiedzkimi, takimi jak Rosja i Algieria, oraz z graczami globalnymi w tym Stany Zjednoczone, Chiny i Arabia Saudyjska, mają kluczowe znaczenie dla tego wysiłku, który może być zorganizowana wokół siedmiu działań:

1. Pomoc sąsiednim krajom eksportującym ropę i gaz w radzeniu sobie z reperkusjami Europejskiego Zielonego Ładu. UE powinna współpracować z tymi krajami, aby wspierać dywersyfikację ich gospodarki, w tym na produkcję energii odnawialnej i ekologicznego wodoru, które mogłyby w przyszłości być eksportowane do Europy<sup>34</sup>.....”. Na tym przykładzie widać jak daleko ważni eksperci europejscy byli od rzeczowej oceny sytuacji geopolitycznej w Europie.

Świat potrzebuje czystej energii, ale dekarbonizacja wymaga ogromnego wzrostu wydobycia i wydobycia minerałów takich jak lit, grafit i kobalt. Ekspert ds. pokoju, Olivia Lazard,<sup>35</sup> wskazuje na te cenne zasoby mineralne oraz na to, jak kraje kontrolujące swoje łańcuchy dostaw, przede wszystkim Chiny i Rosja, mogą znaleźć się w centrum nowej globalnej sceny<sup>36</sup>. Bank Światowy uważa, że przy obecnych prognozach światowa produkcja minerałów, takich jak grafit i kobalt, wzrośnie do 2050 r. o 500 proc, tylko po to, by zaspokoić zapotrzebowanie na technologie czystej energii. Jeśli weźmiemy lit jako zamiennik, kluczowy składnik baterii, światowa produkcja wzrosła już o prawie 300 procent w latach 2010-2020<sup>37</sup>. Międzynarodowa Agencja Energetyczna mówi nam, że przy obecnym poziomie innowacyjności samochód elektryczny wymaga sześciokrotnie większej ilości surowców mineralnych niż samochód

konwencjonalny. Bank Światowy mówi nam, że przy obecnych prognozach światowa produkcja minerałów, takich jak grafit i kobalt, wzrośnie o 500 proc. do 2050 r., tylko po to, by zaspokoić zapotrzebowanie na technologie czystej energii<sup>38</sup>. Zapominamy często, że w budowie Zielonego Ładu i transformacji cyfrowej, musimy połączyć wzrost gospodarczy z intensywnym wydobyciem minerałów.

Takie kraje jak Rosja i Chiny od lat prowadzą politykę związaną z geopolitycznym znaczeniem surowców. Jednym z celów Rosji w Ukrainie jest uzyskanie dostępu do kluczowych zasobów, których UE potrzebuje, aby zrealizować swój program dotyczący zmian klimatycznych<sup>39</sup>. Z rosyjskich dokumentów dotyczących bezpieczeństwa narodowego wynika jasno, że zmiany klimatyczne i zaburzenia geopolityczne doprowadzą do radykalnych zmian na rynkach energii i surowców, co wymaga od Rosji dywersyfikacji gospodarki<sup>40</sup>.

Zmiana klimatu oczywiście wymaga podjęcia odpowiednich środków na poziomie UE, ale trudno jest uzgodnić działania, gdy ryzyko klimatyczne jest zróżnicowane na całym kontynencie. Jego skutki odczuje w różnym stopniu wiele różnych grup interesu na całym kontynencie. Pogodzenie wszystkich tych interesów będzie ogromnym wyzwaniem dla Komisji Europejskiej.

Europejczycy muszą postrzegać działania na rzecz klimatu jako część wspólnego, spójnego i strategicznego programu, aby mogli ufać, że dzisiejsze wyrzeczenia przyniosą lepszą przyszłość dla wszystkich. Ale z walką o lepszą przyszłość związana jest walka państw o prymat w polityce międzynarodowej.

Można powiedzieć, że Zielony Ład jest wyzwaniem dla Rosji w budowie przez nią strategii dywersyfikacji gospodarczej, strategii dotyczącej bezpieczeństwa

narodowego, strategii regionalnych<sup>41</sup>, które wiążą ze wzmocnieniem rosyjskiej pozycji militarnej i obronnej oraz zapewnieniem geoeconomicznego znaczenia. Od kilku lat widzimy jak Rosja zamierza uzyskać dostęp do zasobów, których UE potrzebuje, aby wywiązać się z ustanowionego przez siebie prawa klimatycznego<sup>42</sup> w ramach Zielonego Ładu. Użycie siły w Ukrainie to kolejny etap walki o dostęp do unikatowych surowców a właściwie próba przejęcia kontroli nad nimi. Wcześniej docierały do nas informacje o działaniach tzw. Grupy Wagnera – najemników związanych z obroną interesów Rosji, której właściciel kieruje również firmami wydobywczymi, takimi jak Lobaye Invest eksploatującą złoża mineralne w Mozambiku, Madagaskarze, Republice Środkowoafrykańskiej i Mali<sup>43</sup>.

Rosja zawiera również coraz więcej partnerstw w dziedzinie obronności, które obejmują badania topograficzne i hydrologiczne, takie jak z Kamerunem czy Zimbabwe<sup>44</sup>.

Dlaczego Ukraina jest tak ważna w tej grze? Bogactwo złóż mineralnych szacowane jest w Ukrainie na blisko 7 bln USD<sup>45</sup>. W lipcu 2021 r. Ukraina nawiązała strategiczne partnerstwo w zakresie surowców z UE w celu rozwoju i dywersyfikacji łańcuchów dostaw materiałów krytycznych<sup>46 47</sup>.

Partnerstwo to miało na celu wsparcie dekarbonizacji UE i pogłębienie więzi między UE a Ukrainą. Ponieważ wiele ukraińskich minerałów znajduje się we wschodniej części kraju, którą obecnie okupuje Rosja, przyszłość partnerstwa jest obecnie niejasna.

Za narracjami walki z nazizmem w Ukrainie lub neokolonializmem w Afryce Rosja chce dostępu do zasobów i stref wpływów. Unia Europejska zauważyła zbyt późno, że transformacja energetyczna to kwestia geostrategiczna<sup>48</sup>.

W tej chwili Unia Europejska jest w 98 procentach zależna od Chin w zakresie metali ziem rzadkich. Nie trzeba dodawać, że stawia to Chiny w doskonałej pozycji do przeprojektowania globalnej równowagi sił.

Chiny umiejętnie wykorzystały swój geoeconomiczny wzrost znaczenia w ciągu ostatnich dwóch dekad dzięki integracji łańcuchów dostaw metali ziem rzadkich<sup>49</sup>. Dzięki swoim ogromnym rezerwom naturalnym oraz możliwościom przetwórczym Chiny będą nadal dominować na świecie podaży i popytu na pierwiastki ziem rzadkich. Eksperci szacują, że monopol pozwoli nadal Pekinowi na wykorzystanie tych pierwiastków jako geopolitycznej dźwigni do wzmocnienia swojej pozycji negocjacyjnej przy stole dyplomatycznym, a także zwiększenia własnych zdolności militarnych. Kryzys metali rzadkich stał się centralną częścią chińskiej polityki gospodarczej w celu uzyskania statusu mocarstwa.

W walce o lepszy klimat widzimy postęp instytucjonalny, projektowy jaki już osiągnięto w UE, ale polityki związane z ochroną klimatu generalnie nie przyniosły zmian na skalę lub w wymaganym tempie. EU ETS<sup>50</sup> jest trudny do realizacji przez chroniczne wady projektowe. Nadwyżka uprawnień do emisji początkowo obniżyła cenę dwutlenku węgla do nieefektywnych poziomów w pierwszej dekadzie jego działalności, a bezpłatne uprawnienia do emisji dla przemysłu ciężkiego przyznawane na podstawie historycznych poziomów produkcji stworzyły przewrotne zachęty do utrzymywania aktywnych, starszych, zanieczyszczających zakładów.

Ostatnie reformy systemu handlu uprawnieniami do emisji miały na celu rozwiązanie tych wad, a ceny wzrosły z 8 euro w 2018 r. do poziomu 95,54 euro przed wybuchem wojny w Ukrainie by następnie spaść do 57 euro w marcu 2022

33 Leonard, M., J.Pisani-Ferry, J. Shapiro, S. Tagliapietra and G. Wolff (2021) 'The geopolitics of the European Green Deal', Policy Contribution 04/2021, Bruegel

34 Tamże

35 Olivia Lazard jest stypendystką Carnegie Europe. Jej badania koncentrują się na geopolityce klimatu, transformacji zapoczątkowanej przez zmianę klimatu oraz ryzyku konfliktu i niestabilności związanej ze zmianą klimatu i zalaniem się środowiska.

36 O. Lazard Russia's Lesser-Known Intentions in Ukraine <https://carnegieeurope.eu/>

37 <https://documents1.worldbank.org/curated/en/207371500386458722/text/117581-WP-P159838-PUBLIC-ClimateSmartMiningJuly.txt>

38 <https://www.worldbank.org/en/topic/extractiveindustries/brief/climate-smart-mining-minerals-for-climate-action>

39 O. Lazard Russia's Lesser-Known Intentions in Ukraine <https://carnegieeurope.eu/>

40 Zarządzenie Prezydenta Rosji O narodowej strategii bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej z 2 lipca 2021 r. <http://www.scrf.gov.ru/media/files/file/14wGRPqJvETSKUTYmhepzRochb1j1jqh.pdf>

41 <http://www.scrf.gov.ru/security/international/document25/>

42 [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/european-climate-law\\_en](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/european-climate-law_en)

43 <http://abidjantv.net/securite/le-groupe-militaire-russe-wagner-engage-deja-avec-plusieurs-pays-africains-et-dans-le-monde/>

44 O. Lazard: Mniej znane intencje Rosji na Ukrainie, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/87319>

45 <https://www.geo.gov.ua/wp-content/uploads/presentations/en/investment-opportunities-in-exploration-production-strategic-and-critical-minerals.pdf>

46 [https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/eu-and-ukraine-kick-start-strategic-partnership-raw-materials-2021-07-13\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/eu-and-ukraine-kick-start-strategic-partnership-raw-materials-2021-07-13_en)

47 Innym krajem, do którego UE zwróciła się o takie partnerstwo, jest Kanada

48 Tamże

49 Na tę grupę składa się 15 pierwiastków z grupy lantanowców (lantan, cer, prazeodym, neodym, promet, samar, europ, gadolin, terb, dysproz, holm, erb, tul, iterb i lutet), a także skand oraz itr. Są wykorzystywane m.in. do produkcji światłowodów, procesorów, wyświetlaczy, magnezów, laserów czy w technologiach nuklearnych.

50 Unijny system handlu uprawnieniami do emisji. Więcej: [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets\\_pl](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_pl)

roku. za tonę metryczną dwutlenku węgla. Na koniec sierpnia 2020 roku cena wynosiła około 79 euro. Widzimy zatem przewagę czynnika spekulacyjnego aniżeli narzędzia skutecznego w walce środowisko naturalne. Inaczej mówiąc, cele nie zostały osiągnięte, a polityki nie zostały wdrożone. Co ważne podkreślenia jest to, że znaczna część redukcji emisji obserwowanych w zachodnich państwach członkowskich UE wynika bardziej z restrukturyzacji gospodarczej (deindustrializacji) niż z efektywnej polityki klimatycznej. UE musi zatem szybko zreformować swoje instytucje i polityki, aby poradzić sobie z polityką, która pojawi się podczas transformacji klimatycznej. Niezbędne jest rozpoczęcie budowania poparcia społecznego dla polityki klimatycznej opartej na zaufaniu a to w zetknięciu z bieżącymi problemami politycznymi Unii może okazać się wyjątkowo trudne. Tradycyjne metody podejmowania decyzji w UE są niedostosowane do spolaryzowanego, nieprzewidywalnego środowiska politycznego. Stare metody polegają na gotowości polityków do kompromisu i poszukiwania konsensusu, na długich, żmudnych negocjacjach i skłonności do przekształcania gorących tematów politycznych w tematy technokratyczne.

Polityczny system decyzyjny UE nabiera dynamizmu właśnie wtedy, gdy trzeba podjąć zdecydowane działania. Oprócz wyzwania klimatycznego Unia Europejska stoi przed bardzo poważnymi wyzwaniami, związanymi z transformacją cyfrową oraz starzeniem się społeczeństwa.

Olivia Lazard uważa, że „naszym wielkim ślepym punktem jest to, że zmierzamy w kierunku trajektorii<sup>51</sup> dekarbonizacji, która może skończyć się podkopywaniem integralności ekologicznej i zwiększaniem ryzyka konfliktu i niepewności, których konsekwencje odbijają się echem na całym świecie”. Wobec tego jej zdaniem „Kontynent pilnie potrzebuje kompleksowej, ponadnarodowej polityki na rzecz sprawiedliwego przejścia na zrównoważoną, niskoemisyjną gospodarkę. Taka polityka mogłaby stać się istotnym motorem głębszej integracji europejskiej. Europejczycy, narażeni na działanie przeciwstawnych sobie sił ekonomicznych i technologicznych, są coraz bardziej związani, mają bardziej podobny styl życia

i aspiracje, ale polityka staje się coraz bardziej fragmentaryczna, niestabilna i spolaryzowana”. Autorzy raportu zgadzają się z powyższymi тезami.

5

## UPRAWNIENIA UNII EUROPEJSKIEJ W PODSTAWOWYCH OBSZARACH, KTÓRE BEZPOŚREDNIO WPŁYWAJĄ NA PRZEDSIĘBIORSTWA

Omawiając temat najważniejszych uprawnień Unii Europejskiej, w kwestii ich wpływu na działanie przedsiębiorstw, po krótko należy wskazać rodzaje poszczególnych obszarów kompetencyjnych, dotyczących przedsiębiorczości.

**Kompetencje specjalne** umożliwiają UE odgrywanie szczególnej roli lub wykraczanie poza to, co jest zwykle dozwolone na mocy traktatów: koordynacja polityk gospodarczych i zatrudnienia, definicja i realizacja Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa „klauzula elastyczności”, która na ściśle określonych warunkach umożliwia UE podejmowanie działań poza jej normalnymi obszarami odpowiedzialności”.

**Kompetencje wyłączne** UE sama jest w stanie uchylać przepisy. Rola państw członkowskich ogranicza się do stosowania prawa, chyba że UE upoważni je do samodzielnego przyjmowania określonych przepisów. Do tych obszarów kompetencji należą: unia celna, zasady konkurencji na jednolitym rynku, polityka monetarna dla krajów strefy euro, umowy handlowe i międzynarodowe (w określonych okolicznościach), rośliny i zwierzęta morskie regulowane wspólną polityką rybołówstwa.

**Kompetencje dzielone**, występują kiedy zarówno UE, jak i kraje członkowskie mogą uchylać przepisy. Ale kraje członkowskie mogą to zrobić tylko wtedy, gdy UE nie zaproponowała jeszcze przepisów lub zdecydowała, że tego nie zrobi. W tych obszarach UE ma to, co traktaty nazywają :

- jednolity rynek zatrudnienie i sprawy społeczne spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna rolnictwo rybołówstwo środowisko ochrona

konsumenta transport sieci transeuropejskie

- energia
- sprawiedliwość i prawa podstawowe
- migracja i sprawy wewnętrzne
- badania i przestrzeń
- współpraca rozwojowa i pomoc humanitarna

**Kompetencje pomocnicze** są wtedy gdy UE może jedynie wspierać, koordynować lub uzupełniać działania krajów członkowskich. Nie ma uprawnień do uchwalania przepisów i nie może ingerować w zdolność krajów członkowskich do tego. W tych obszarach UE ma to, co traktaty nazywają przemysł turystyka edukacja i szkolenie , młodzież i sport

Widzimy zatem rozdrobnienie kompetencji na różne ośrodki decyzyjne umiejscowione zarówno w strukturach Unii Europejskiej jak również Państw Członkowskich co znacznie utrudnia właściwą decyzyjność w sprawach przedsiębiorczości.

Cele określone w traktatach UE są osiągnięte za pomocą kilku rodzajów aktów prawnych. Niektóre są wiążące, inne nie. Jedne dotyczą wszystkich krajów UE, inne tylko nielicznych. Do wspomnianych aktów prawnych należą:

**Rozporządzenia**, które są wiążącym aktem ustawodawczym stosowanym w całości w całej UE.

**Dyrektywy** jako akty prawne określające cel, który muszą osiągnąć wszystkie kraje UE. Jednak to do poszczególnych krajów należy opracowanie własnych

<sup>51</sup> Trajektorja - doświadczenie cierpienia i bezładu niekontrolowanego przez jednostkę, która je przeżywa. Proces ten charakteryzuje się brakiem lub niepełną przewidywalnością zdarzeń.

przepisów dotyczących sposobu osiągnięcia tych celów. Jednym z przykładów jest unijna dyrektywa w sprawie praw konsumentów<sup>52</sup>, która wzmacnia prawa konsumentów w całej UE, na przykład poprzez wyeliminowanie ukrytych opłat i kosztów w Internecie oraz wydłużenie okresu, w którym konsumenci mogą odstąpić od umowy sprzedaży.

**Decyzje** dla adresatów, do których jest skierowana (np. dla kraju UE lub indywidualnego przedsiębiorstwa) i jest bezpośrednio stosowana. Na przykład Komisja wydała decyzję w sprawie udziału UE w pracach różnych organizacji antyterrorystycznych. Decyzja dotyczyła wyłącznie tych organizacji.

**Zalecenia - czynności o charakterze nie wiążącym** „Zalecenie” nie jest wiążące. Kiedy Komisja wydała zalecenie, aby organy prawne państw UE usprawniły korzystanie z wideokonferencji, aby pomóc służbom sądowym w lepszym funkcjonowaniu transgranicznym, nie miało to żadnych konsekwencji prawnych. Zalecenie umożliwia instytucjom przedstawienie swoich poglądów i zaproponowanie kierunku działania bez nakładania jakichkolwiek zobowiązań prawnych na adresatów.

**Opinie** jako instrumenty, które umożliwiają instytucjom złożenie oświadczenia w sposób niewiążący, innymi słowy bez nakładania jakichkolwiek zobowiązań prawnych na adresatów. Opinia nie jest wiążąca. Może on być wydawany przez główne instytucje UE (Komisję, Radę, Parlament), Komitet Regionów i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Podczas stanowienia prawa komisje wydają opinie z ich specyficznego regionalnego lub gospodarczego i społecznego punktu widzenia. Na przykład Komitet Regionów wydał opinię w sprawie pakietu dotyczącego czystego powietrza dla Europy.

Procesy podejmowania decyzji w przypadku nowych polityk, komunikatów i przepisów muszą być uzgodnione wewnętrznie, w przypadku projektów aktów prawnych muszą one zostać uzgodnione przez Komisję, zanim będą mogły zostać przyjęte przez Parlament Europejski i Radę, współprawodawców UE.

W zależności od jej znaczenia politycznego decyzja o inicjatywie jest podejmowana przez Komisję podczas cotygodniowych posiedzeń komisarzy w trybie ustnym lub w trybie pisemnym.

Zgodnie z art. 15. Traktatu o Unii Europejskiej kluczową rolę w określeniu ogólnych kierunków i priorytetów politycznych określa Rada Europejska<sup>53</sup>, która nie pełni jednocześnie funkcji prawodawczej<sup>54</sup>.

Procedury decyzyjne Komisji przewidują szereg faz w procesie formułowania i przyjmowania polityki. Należą do nich: faza inicjowania projektu, koordynacja międzyresortowa, porozumienie pomiędzy wyspecjalizowanymi członkami gabinetów, szefa gabinetu, a wreszcie samo kolegium komisarzy. W pierwszych fazach procesu formułowania polityki, odpowiednia Dyrekcja Generalna często ustanawia jeden lub więcej komitetów konsultacyjnych, którym przewodniczą urzędnicy Komisji. Jest to pierwsza faza, która przechodzi następnie w fazę opracowania propozycji polityki przez wyższe szczeble administracyjne. Na tym etapie polityka zostaje bardziej rozbudowana, a konsultacje z innymi służbami i dyrekcjami generalnymi zostają określone w odpowiednim dokumencie. Kiedy wniosek ustawodawczy osiągnie poziom rozpatrywania przez wyższych urzędników Komisji, członków gabinetu lub komisarzy, następuje wyższy stopień sformalizowania dokumentu legislacyjnego co znacznie utrudnia sukces w lobbingu interesów prywatnych.

Komisja Europejska ma trzy ważne instrumenty, którymi dysponuje, aby kształtować reprezentację interesów UE. Należą do nich instrumenty finansowe: zasobów, władzy w zakresie tworzenia zasad i stylu zarządzania. Strategiczne wykorzystanie tych instrumentów jest nastawione na pozyskanie kluczowych zasobów jakimi są wiedza ekspercka i zasadność. Dzięki tym instrumentom Komisja przyciąga określone grupy interesu do określonych obszarów polityki i w tym układzie wyznacza przeważającą liczbę aktywnych grup interesu.

Propozycje polityki są kierowane poprzez różne poziomy hierarchiczne w Komisji Europejskiej zanim zostaną formalnie przyjęte przez kolegium komisarzy.

Kolegium decyduje o propozycjach polityki po dokładnym zbadaniu propozycji przez odpowiednie gabinety komisarzy. Jest to jednak Komisja niższego stopnia urzędników, którzy wykonują większość istotnych prac przygotowawczych. Oni mają faktyczne zasoby i techniczne ukierunkowanie na prace nad formułowaniem polityki.

Wyżsi urzędnicy mają zwykle więcej funkcji kierowniczych. Większość lobbingu, który ma miejsce w Komisji Europejskiej znajduje się na poziomie niższych urzędników Komisji. Stanowią oni znaczną większość urzędników służby cywilnej w Komisji i łatwiej są dostępni dla lobbystów niż wysocy urzędnicy. Chociaż najwyżsi urzędnicy państwowi, gabinety członków i komisarzy mają więcej uprawnień dyskrejonalnych niż niżsi urzędnicy, prywatnym

## Działania ETS<sup>56</sup>

Raport Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 30 kwietnia 2021 roku stwierdza: „Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE odnoszące się do barier utrudniających przedsiębiorcom korzystanie ze swobód rynku wewnętrznego jest z natury rzeczy fragmentaryczne, ponieważ uzależnione od skorzystania przez sąd krajowy z procedury pytań prejudycjalnych. Niemniej również w ostatnich latach Trybunał Sprawiedliwości UE wypowiedział się w kilku ważnych kwestiach”.<sup>57</sup>

Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE mają w prawie UE moc precedensu i ich dokładna lektura jest niezbędna w zrozumieniu i dochodzeniu praw wynikających z podstawowych swobód rynku wewnętrznego. Dotyczy to oczywiście również przedsiębiorców szukających obrony swych praw przed sądami państw członkowskich. W kilku sprawach dotyczących swobody świadczenia usług Trybunał Sprawiedliwości UE dokonał oceny proporcjonalności zastosowanych ograniczeń w tym zakresie, dochodząc do wniosku, że wykraczają one poza to, co jest niezbędne do realizacji celów ochrony pracowników, zwalczania

interesom trudniej jest również skutecznie lobbować, ponieważ proces formułowania polityki jest już mocno zaangażowany na późniejszych etapach.

Praktyczne działania lobbingowe wskazują na ważność tzw „intensywnego wczesnego lobbingu”, który ma miejsce na niższych szczeblach hierarchii Komisji. Ta dobrze znana strategia lobbingowa sprawdza się nie tylko w odniesieniu do głównych celów prywatnych interesów w lobbingu Komisji Europejskiej ale również przy ustalaniu agendy we wczesnych fazach procesu legislacyjnego UE. Wśród lobbystów jest powszechne przekonanie, że dopóki nie ma formalnego dokumentu pisemnego dotyczącego opracowania polityki, zmiany we wniosku dotyczącym polityki można wprowadzać znacznie szybciej i łatwiej<sup>55</sup>.

oszustw i zapobiegania nadużyciom. W sprawach połączonych C-64/18, C-140/18, C-146/18 i C-148/18 Maksimovic i in.<sup>58</sup> ocenił z kolei na gruncie swobody świadczenia usług dopuszczalność szczególnie surowych kar nakładanych w przypadku naruszenia obowiązków formalnych w sytuacji delegowania pracowników do Austrii i stwierdził niezgodność z prawem UE sankcji krajowych. Uregulowania austriackie zdaniem Trybunału wykraczają poza to, co jest niezbędne dla poszanowania obowiązków administracyjnych w dziedzinie prawa pracy i realizacji zamierzonych celów związanych z ochroną praw pracowników.<sup>59</sup>

Ale nie wszystkie działania ETS i UE są jasne i możliwe do zaakceptowania. Przykładem jest problem arbitrażu międzynarodowego wszczętego na podstawie umów inwestycyjnych (IIA) gdzie widzimy ignorowanie prawomocnych wyroków tych sądów.

Bracia Micula pochodzący z Rumunii a będących obywatelami Szwecji zainwestowali w Rumunii miliony w różne zakłady przetwórstwa spożywczego i pakowania. Ponieważ obszar w Rumunii był jednym

52 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0083&from=EN>

53 W skład Rady Europejskiej wchodzi szefowie państw lub rządów Państw Członkowskich, jak również jej przewodniczący oraz przewodniczący Komisji. W jej pracach uczestniczy wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa

54 Dz.U.2004.90.864/30 - Traktat o Unii Europejskiej - tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony

55 D. Coen, J. Richardson „Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues”, Oxford University Press, 2009

56 Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) to nieformalna nazwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)

57 Czarna księga 2, Bariery na rynku wewnętrznym” - Raport Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii z 30 kwietnia 2021 r.

58 Wyrok Trybunału z dnia 12 września 2019 r. Zoran Maksimovic i in. przeciwko Bezirkshauptmannschaft Murtal i Finanzpolizei, w sprawach połączonych C-64/18, C-140/18, C-146/18 i C-148/18

59 Czarna księga 2, Bariery na rynku wewnętrznym” - Raport Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii z 30 kwietnia 2021 r.

z najsłabiej rozwiniętych gospodarczo obszarów, Miculowie skorzystali z systemu zachęt podatkowych wspierających ich inwestycje.

W 2005 r. w ramach negocjacji w sprawie przystąpienia Rumunii do Unii Europejskiej, Rumunia w 2007 roku zniósła system zachęt podatkowych czym naruszyła swój obowiązek zapewnienia sprawiedliwego i równego traktowania inwestycji zgodnie z dwustronnym traktatem inwestycyjnym (BIT), który został podpisany w 2002 r. między Szwecją a Rumunią. Wówczas bracia Micula wszczęli postępowanie arbitrażowe ICSID<sup>60</sup> i wygrali sprawę przed trybunałem.

W konsekwencji Rumunia wypłaciła odszkodowanie w wysokości 178 mln euro za uchylenie systemu zachęt podatkowych, pomimo ostrzeżeń Komisji Europejskiej, że wypłata odszkodowania będzie stanowić pomoc państwa w rozumieniu przepisów prawa UE. Decyzją z dnia 30 marca 2015 r.<sup>61</sup> Komisja Europejska uznała wypłatę tej rekompensaty za pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym, zakazując jej realizacji i nakazała Rumunii odzyskanie już wypłaconych kwot.

Wobec powyższego bracia Miculowie wszczęli postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej a w konsekwencji Sąd UE przyznał rację przedsiębiorcom orzekając, że Komisja Europejska niestusznie zastosowała swoje kompetencje z mocą wsteczną do faktów sprzed przystąpienia Rumunii do Unii Europejskiej w dniu 1 stycznia 2007 r.<sup>62</sup>

Nie zgadzając się z wyrokiem Sądu, Komisja Europejska odwołała się od niego do ETS. W przeciwieństwie do Sądu, ETS orzekł, że pomoc państwa należy uznać za przyznaną w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w dniu, w którym prawo do otrzymania jest on przyznawany beneficjentowi zgodnie z mającym zastosowanie ustawodawstwem krajowym.

Czynnikiem decydującym o ustaleniu tej daty jest nabycie przez tych beneficjentów ostatecznego prawa do otrzymania przedmiotowej pomocy oraz odpowiedniego zobowiązania państwa do udzielenia tej pomocy. To właśnie w tym dniu taki środek może zakłócać konkurencję i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

W niniejszej sprawie ETS uznał, że prawo do naprawienia szkody zostało przyznane dopiero wyrokiem sądu polubownego z dnia 11 grudnia 2013 r. Zdaniem ETS dopiero po zakończeniu tego postępowania arbitrażowego Miculowie mogli uzyskać faktyczną wypłatę odszkodowania, nawet jeśli miało ono na celu częściowe naprawienie szkody, którą rzekomo ponieśli w okresie przed przystąpieniem Rumunii do Unii Europejskiej.

Ponieważ ETS potraktował przyznanie odszkodowania jako pomoc publiczną, w związku z jego wypłatą po przystąpieniu Rumunii do Unii Europejskiej w 2013 r., Sąd, zdaniem ETS, naruszył prawo, gdyż uznał, że Komisja nie miała kompetencji do wydania spornej decyzji na podstawie art. 108 TFUE.

W związku z tym ETS uchylił wyrok Sądu i przekazał go do ponownego rozstrzygnięcia w przedmiocie zarzutów i argumentów podniesionych przed nim.

Należy zwrócić uwagę na kwestie systemowe podniesione w tym wyroku dotyczące nadużycia ETS w odniesieniu do właściwości sądów<sup>63</sup> arbitrażowych oraz w odniesieniu do zobowiązań międzynarodowych wynikających z umów międzynarodowych zawartych przez państwa członkowskie UE.

Rodzi się tutaj wątpliwość dotycząca systemowego stosowania wyroku w sprawie *Achmea*.<sup>64</sup>

W wyroku tym ETS uznał, że Rumunia jest z mocą wsteczną związana wyrokiem w sprawie *Achmea*,

mimo że system zachęt podatkowych został zastosowany i uchylony przed przystąpieniem Rumunii do Unii Europejskiej.

Druga, jeszcze bardziej zdumiewająca kwestia systemowa dotyczy uwagi ETS:

„145. [...] ze skutkiem od przystąpienia Rumunii do Unii Europejskiej system sądowych środków odwoławczych przewidziany w traktatach UE i FUE zastąpił tę procedurę arbitrażową, a zgoda udzielona w tym celu przez Rumunię od tego czasu była pozbawiona mocy”.

Z perspektywy prawa międzynarodowego publicznego i prawa traktatowego taki wniosek jest po prostu nieuprawniony. Przystąpienie państwa do UE nigdy nie może skutkować „zastąpieniem” zobowiązań państwa zawartych w innej umowie międzynarodowej. Takie podejście oznacza całkowitą ignorancję prawa międzynarodowego publicznego i istniejących zobowiązań, które państwa członkowskie UE dobrowolnie i słusznie zawarły z innymi państwami, zarówno przed, jak i po przystąpieniu do UE.

Prawo międzynarodowe publiczne i prawo traktatowe po prostu nie działają w oparciu o akceptację domniemanej nadrzędności prawa UE i podejścia ETS „automatycznego zastępowania”.

W przypadku omawianego BIT-u szwedzko-rumuńskiego ta umowa międzynarodowa musiałaby zostać zmieniona lub rozwiązana zgodnie z postanowieniami BIT-u i między zainteresowanymi państwami-stronami oraz zgodnie z Konwencją wiedeńską o prawie traktatów.<sup>65</sup>

Faktycznie umowy o wypowiedzeniu, w której większość państw członkowskich UE zgodziła się rozwiązać swój wewnętrzny BIT zostały podpisane dopiero w 2020 r. i wyraźnie nie ma to wpływu na zakończone przed tym okresem postępowania arbitrażowe, takie jak np. sprawa Micula.

Co więcej, również z punktu widzenia prawa unijnego, takie „automatyczne zastępowanie” zobowiązań międzynarodowych zaciągniętych przed przystąpieniem do UE jest wyraźnie niedopuszczalne na podstawie art. 351 TFUE, który w zdaniu pierwszym uznaje, że: „Prawa i obowiązki wynikające z umów zawartych przed dniem 1 stycznia 1958 r. lub, w przypadku państw przystępujących, przed datą ich przystąpienia, między jednym lub kilkoma państwami członkowskimi z jednej strony a jednym lub większą liczbą państw trzecich z drugiej strony, nie są dotknięte postanowieniami Traktatów”.

Następnie art. 351 zdanie drugie TFUE stanowi, że: „W zakresie, w jakim takie umowy nie są zgodne z Traktatami, zainteresowane państwo lub państwa członkowskie podejmują wszelkie odpowiednie kroki w celu wyeliminowania stwierdzonych niezgodności. Państwa członkowskie, w razie potrzeby, udzielają sobie w tym celu wzajemnej pomocy i, w stosownych przypadkach, przyjmują wspólną postawę.” W związku z tym w przypadku stwierdzenia niezgodności między traktatem przedakcesyjnym a traktatami UE państwa członkowskie powinny podjąć niezbędne działania polegające na zawieszeniu, renegocjacji lub rozwiązaniu umowy. Tak właśnie stało się z umową wypowiedzenia dotyczącą wewnątrzunijnych BIT-ów. Zatem art. 351 TFUE wyraźnie nie nakazuje żadnej „automatycznej wymiany”, jak stwierdził ETS w tym wyroku.

Dodatkowo groźnym precedensem w tej sprawie jest nadmierny zasięg ETS, który przenosi się na ICSID i ECT. Uwaga ETS o „automatycznym zastąpieniu” sprowadza się w istocie do rozszerzenia jego jurysdykcji na inne umowy międzynarodowe podpisane przez państwa członkowskie UE, w szczególności Konwencję ICSID oraz Traktat Karty Energetycznej (ECT)<sup>66</sup>.

Jeśli chodzi o Konwencję ICSID, to w przeciwieństwie do sprawy *Achmea*<sup>67</sup>, która toczyła się w trybie arbitrażowym na podstawie Regulaminu Arbitrażowego UNCITRAL<sup>68</sup>, sprawa Micula zakończyła się wyrokiem ICSID.

60 ICSID jest instytucją wchodzącą w skład Grupy Banku Światowego. Jest to niezależna i odpolityczniona instytucja zajmująca się rozstrzyganiem sporów. Obecnie 155 państw jest umawiającymi się państwami ICSID, z czego 26 to państwa członkowskie Unii. Sama Unia Europejska nie jest członkiem ICSID. Unia Europejska włączyła jednak zasady arbitrażu i zasady arbitrażu dotyczące dodatkowego mechanizmu zarządzania ICSID do wszystkich swoich umów handlowych i inwestycyjnych, które zawierają przepisy w zakresie ochrony inwestycji.

61 Commission orders Romania to recover incompatible state aid granted in compensation for abolished investment aid scheme | Practical Law (thomsonreuters.com)

62 Opinion on Commission appeal against General Court judgment finding that Commission was not competent to examine compensation paid by Romania following arbitral award (ECJ) | Practical Law (thomsonreuters.com)

63 UNCITRAL arbitration toolkit | Practical Law (thomsonreuters.com)

64 W sprawie Republika Słowacka przeciwko Achmea BV, C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (ETS) wydał wyrok w sprawie zgodności z prawem Unii klauzuli arbitrażowej w dwustronnej umowie inwestycyjnej (BIT) między Republiką Słowacką a Niderlandami.

65 Commission orders Romania to recover incompatible state aid granted in compensation for abolished investment aid scheme | Practical Law (thomsonreuters.com)

66 Energy Charter Treaty (ECT) | Practical Law (thomsonreuters.com) Wielostronny traktat inwestycyjny ustanawia ramy prawne dla handlu energią, tranzytu i inwestycji między państwami członkowskimi. ECT umożliwia inwestorom składanie roszczeń przeciwko państwom członkowskim ECT przed międzynarodowymi trybunałami arbitrażowymi za naruszenia istotnych praw ECT.

67 <https://home.kpmg/pl/pl/home/insights/2018/04/blog-podatkowy-tsue-umowy-bit-naruszaja-autonomie-prawa-unii-europejskiej.html>

68 UNCITRAL arbitration toolkit | Practical Law (thomsonreuters.com)

# PRZYKŁADY BARIER W PROWADZENIU DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ PRZEZ POLSKICH PRZEDSIĘBIORCÓW W UE

Rzeczywiście, zarówno Szwecja, jak i Rumunia były umawiającymi się stronami konwencji ICSID na długo przed przystąpieniem do Unii Europejskiej. W związku z tym konwencja ICSID powinna być chroniona przed prawem UE i jurysdykcją ETS, tym bardziej, że sama UE nie jest nawet umawiającą się stroną konwencji ICSID.

Rozszerzając swoją jurysdykcję i skutecznie zastępując jurysdykcję trybunałów arbitrażowych ICSID własną jurysdykcją, ETS wyraźnie przekroczył swoje kompetencje. Zasadniczo oznacza to, że arbitraż ICSID, w który zaangażowane jest państwo członkowskie UE, zostanie potencjalnie zignorowany przez UE i ETS.

Jeśli chodzi o ECT, w innym wyroku Komstroy<sup>69</sup>, ETS również rozszerzył przypadek Achmea na spory ECT. W tym konkretnym przypadku jedynym powiązaniem z państwem członkowskim UE, a więc potencjalnie przez rozszerzenie z prawem UE, był fakt, że miejscem arbitrażu<sup>70</sup> w sporze Komstroy był Paryż, podczas gdy obie strony sporu miały obywatelstwo nieunijne, czyli spółka ukraińska występująca przeciwko Mołdawii. ETS w tym przypadku powołał się na swój wyrok w sprawie Achmea i tym samym unieważnił wyrok Komstroy, między innymi zastępując jurysdykcję trybunału arbitrażowego na jego własną.

Widzimy zatem przekraczanie kompetencji przez ETS, które ma na celu wyeliminowanie międzynarodowego arbitrażu z udziałem państw członkowskich UE, a co za tym idzie również inwestorów unijnych i nałożenie własnej jurysdykcji.

## Pomoc państwa

Niektóre dotacje w energetyce mogą stanowić formę pomocy państwa, która jest co do zasady niezgodna z unijnymi zasadami rynku wewnętrznego. Komisja jest uprawniona do decydowania, czy takie dotacje stanowią pomoc państwa i czy są zgodne z unijnymi zasadami rynku wewnętrznego.

Należy podkreślić, że na poziomie prawa międzynarodowego publicznego wszystkie podmioty prawa międzynarodowego i wszystkie traktaty są, a przynajmniej powinny być traktowane jednakowo.

Innym przykładem wątpliwego działania Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości UE (ETS) była sprawa Turowa. 21 maja 2021 roku TSUE wezwał Polskę do natychmiastowego zaprzestania wydobywania węgla brunatnego w kopalni Turów. Był to środek tymczasowy, zastosowany w ramach sporu sądowego między Czechami a Polską, w związku z działaniem kopalni w Turowie. Polska nie zastosowała się do wyroku, argumentując, że Turów spełnia kluczową rolę dla bezpieczeństwa energetycznego Polski. W kontekście obecnego kryzysu energetycznego oraz utrzymania miejsc pracy dla całego regionu decyzja utrzymania produkcji była jak najbardziej słuszna. Strona Czeska przy wsparciu Komisji Europejskiej wykorzystwała nadarzającą się okazję aby zaskarżyć decyzję Polski w sprawie przedłużenia koncesji na wydobycie węgla brunatnego. Decyzja TSUE w tym przypadku oparta tylko o przesłanki prawne miała charakter czysto sformalizowany nie uwzględniający rzeczywistego interesu społecznego i gospodarczego Państwa Polskiego ani realnej oceny sytuacji, gdzie obszar wydobycia węgla brunatnego jest eksploatowany przez kopalnie innych Państw. Jednocześnie przesłanki wyroku zostały oparte o błędną politykę klimatyczną Unii nieuwzględniającą realiów geopolitycznych świata. Wyrok TSUE po raz kolejny spowodował uszczerbek zaufania do instytucji unijnych, tym razem ze strony Polski.

Na potrzeby przeprowadzania takiej oceny 18 lutego 2022 r. ukazał kolejny komunikat Komisji Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę klimatu i środowiska oraz cele związane z energią z 2022 r.<sup>71</sup>

## Delegowanie pracowników

Dyrektywa o pracownikach delegowanych z 1996 r. stanowi, że pracownik delegowany do pracy w innym kraju podlega prawu tego kraju, które obejmuje m.in. płacę minimalną, maksymalny czas pracy, przepisy BHP, minimalne długość urlopu wypoczynkowego i warunki zakwaterowania. W marcu 2016 r. Komisja Europejska przyjęła projekt nowelizacji dyrektywy o pracownikach delegowanych. Zawierała ona m.in. propozycję zrównania wynagrodzenia pracowników delegowanych z wynagrodzeniem pracowników lokalnych w danym zawodzie. Projekt zaszkodził interesom polskich firm świadczących usługi za granicą i Polska walczyła z jego przyjęciem. W kwietniu 2018 r. ambasadorowie państw członkowskich UE przyjęli ostateczną wersję znówelizowanej dyrektywy. Polska i Węgry głosowały przeciwko nowej ustawie, ale nie były w stanie zbudować koalicji państw, które mogłyby zablokować dyrektywę. Maksymalny okres delegowania ustalono na 12 miesięcy, z możliwością przedłużenia o 6 miesięcy w niektórych przypadkach. Po tym okresie delegowany pracownik będzie podlegał prawu pracy kraju przyjmującego.

Należy dodać, że w praktyce niektóre państwa unijne stosują krajowe standardy wymagające potwierdzenia, że firma zachowuje odpowiednie procedury i spełnia wymogi przestrzegania przepisów podatkowych oraz warunków zatrudnienia. Są to działania obowiązkowe, wynikające z układów zbiorowych pracy w danym

kraju a dokumentacja procedur jest dostępna tylko w języku tego państwa. Takie praktyki są poważną barierą dla polskich przedsiębiorców.<sup>72</sup> Problem dotyczy w szczególności małych podmiotów, dla których ubieganie się o audyt (który musi być przeprowadzony w wybranym państwie członkowskim i w Polsce) generuje dodatkowe koszty. Certyfikacja na jedno lub dwa zamówienia jest nieoptymalna, a brak certyfikatu prowadzi do wykluczenia z rynku.<sup>73</sup>

Ze względu na istotność tematyki związanej z delegowaniem pracowników przez polskich przedsiębiorców, na forum Zarządu ELA<sup>74</sup> przedstawiciele Polski opowiedzieli się za utworzeniem specjalnej grupy, która zajmowałaby się tym obszarem. Jak dotąd inicjatywa ta nie została przyjęta. Przedstawiciele polskich władz uważają, że grupa ta powinna z równą uwagą traktować zarówno kwestię praw pracowniczych jak i kwestię praw przedsiębiorców korzystających z możliwości transgranicznego świadczenia usług.

Po intensywnych negocjacjach między Komisją, Radą i Parlamentem Europejskim Rada przyjęła zmienioną dyrektywę 21 czerwca 2018 r. Państwa członkowskie miały czas do 30 lipca 2020 r. na włączenie środków dyrektywy do prawa krajowego. Obowiązująca od 30 lipca 2020 r. dyrektywa dotycząca pracowników delegowanych z 2018 r. dotyczy następujących obszarów: oddelegowanie długoterminowe,

69 Investor-state arbitration clause in ECT incompatible with EU law when applied to intra-EU disputes (ECJ) (Full update) | Practical Law (thomsonreuters.com)

70 Investor-state arbitration clause in ECT incompatible with EU law when applied to intra-EU disputes (ECJ) (Full update) | Practical Law (thomsonreuters.com)

71 Komunikat Komisji „Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022”. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022XC0218\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022XC0218(03)&from=EN)

72 Czarna księga 2, Bariery na rynku wewnętrznym” - Raport Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii z 30 kwietnia 2021 r.

73 Tamże.

74 Europejski Urząd ds. Pracy zajmuje się wsparciem współpracy krajów UE, koordynuje wspólne inspekcje, przeprowadza analizy i oceny ryzyka w kwestiach dotyczących transgranicznej mobilności pracowników oraz pełni rolę mediatora w razie sporów między krajami UE

wynagrodzenie, warunki pracy, oddelegowani pracownicy tymczasowi, transport.

dokument nie uwzględnia w swojej treści poruszanej problematyki delegowania pracowników.

10 marca 2020 r. Komisja Europejska opublikowała pakiet inicjatyw, w skład którego wchodzi m.in. Komunikat w sprawie określenia i usuwania barier na jednolitym rynku (COM(2020)93)<sup>75</sup>76 oraz Komunikat - Długofalowy plan działania na rzecz lepszego wdrażania i egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku (COM(2020)94).<sup>77</sup> Drugi wymieniony

W marcu 2021 r. Parlament wyraził zaniepokojenie obecnym brakiem zharmonizowanej interpretacji niedawno zmienionej dyrektywy o delegowaniu pracowników, wzywając tym samym Komisję do bezpośredniej pomocy państwom członkowskim podczas całego procesu transpozycji, aby zapewnić jednolitą interpretację prawa europejskiego.<sup>78</sup>

## Specyfikacje produktów

Co roku rośnie liczba obowiązków sprawozdawczych przedsiębiorstw. Jednym z nowszych i bardziej pracochłonnych jest bardzo restrykcyjny i wzbudzający wiele obaw i kontrowersji obowiązek zarządzania i raportowania posiadanych i utylizowanych opakowań i odpadów produkcyjnych do BDO<sup>79</sup>. To narzędzie administracji państwowej służy do automatyzacji kontroli nad drogą opakowań i odpadów z firm do miejsc ich utylizacji.

- W jaki sposób należy prowadzić ewidencję odpadów?
- Z jaką częstotliwością należy dokonywać wpisów na danych kartach ewidencji?

Widać zatem, że pomimo zakorzenienia się systemu BDO w polskim obrocie gospodarczym nadal sprawia on kłopoty przedsiębiorcom. Lista problemów na tym się nie kończy gdyż wiele firm ma w dalszym ciągu problem z określeniem czy muszą one w ogóle muszą wprowadzać dane do BDO oraz co i kiedy raportować. Kłopoty następcza konieczność dokładnej ewidencji, zwłaszcza wpisania odpowiedniego kodu odpadów i wagi wprowadzanych do obrotu opakowań czy wpisanie odpowiedniego numeru rejestracyjnego samochodu, który odbiera odpady. Wielu sytuacji system i ustawodawca nie przewidział, a muszą je rozwiązywać i tak już obłożeni sprawozdawczością przedsiębiorcy. Prowadzenie rzetelnej dokumentacji i prawidłowego raportowania do BDO następcza zatem przedsiębiorcom mnóstwa kłopotów. Poczynając od tego, czy dana firma kwalifikuje się do bycia objętą obowiązkiem sprawozdawczym przez trudności związane z rejestracją w Bazie po problemy czysto techniczne, takie jak obsługa systemu czy chociażby prawidłowe generowanie kart odpadów. Firmy napotykają na komplikacje dosłownie na każdym kroku, a błędy mogą być bardzo kosztowne, zwłaszcza dla dużych podmiotów.

Ponad cztery lata temu, w styczniu 2018 r. wszedł w życie przepis (Ustawa o odpadach), zobowiązujący zarówno firmy wprowadzające nowe produkty na rynek, jak i te zajmujące się recyklingiem oraz utylizacją wszelkiego rodzaju odpadów. Obowiązek rejestracji objął zatem wszystkie (nawet małe) firmy, które importują towary do Polski, ich pośredników, firmy zajmujące się np. recyklingiem samochodów, ale też i gigantów, jak np. elektrownie, traktowanych jako wytwórców odpadów. Po czterech latach obowiązki nadal budzą kontrowersje wśród przedsiębiorców z powodu zawiłości przepisów, stopnia skomplikowania procedury rozliczeń oraz ogromu obowiązków raportowych. Nadal do najczęściej pojawiających się pytań należą:

- Kto podlega pod obowiązek rejestracji?
- Co należy aktualizować w Rejestrze BDO?
- Jak wypełnić wniosek rejestrowy?

<sup>75</sup> Według komunikatu procedury delegowania pracowników do innego państwa członkowskiego stanowią przeszkodę dla 58 % respondentów w ostatnim badaniu europejskich izb handlowych, 22 % respondentów, którzy wzięli udział w badaniu przeprowadzonym przez fińską organizację branżową, uważa, że jest to poważna lub bardzo poważna przeszkoda. 10 % spraw kierowanych przez przedsiębiorstwa do sieci SOLVIT w 2018 r. dotyczyło trudności związanych z delegowaniem pracowników.

<sup>76</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0093&from=EN>

<sup>77</sup> [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2020\)94&lang=pl](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2020)94&lang=pl)

<sup>78</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/37/posting-of-workers>

<sup>79</sup> Baza danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami.

Ustawodawca przewidział możliwość nałożenia na przedsiębiorców nie wywiązujących się z obowiązku rejestrowego BDO administracyjnych kar pieniężnych od 5 tys. do 1 mln zł lub kar aresztu.

Ponadto ustawa przewiduje kary w zakresie ewidencji i sprawozdawczości za niezłożenie rocznego sprawozdania o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami.

## Ograniczenia w swobodzie przepływu towarów

Niektóre państwa planują stworzenie złożonego zbioru przepisów z obszernymi dodatkowymi wymogami krajowymi dotyczącymi zharmonizowanych produktów. Zharmonizowane wyroby budowlane posiadające oznakowanie CE i deklarację właściwości użytkowych nie mogłyby

już być wprowadzane do obrotu i stosowane, lecz musiałyby spełniać wiele dodatkowych wymogów krajowych. Projektowane dodatkowe wymogi budzą uzasadnione obawy w kontekście praktycznej realizacji swobody przepływu towarów.<sup>80</sup>

## Wdrażanie dyrektywy ramowej w sprawie odpadów (RDW)

Sektor produkcyjny zobowiązany jest do zarejestrowania niektórych współprodukowanych materiałów w celu wykazania, że nie mają one właściwości toksycznych ani niebezpiecznych. Ma również obowiązek do określenia sposobu ponownego wykorzystania lub recyklingu materiałów

współprodukowanych. Chociaż takie podejście stało się normalną praktyką w branży, interpretacje tego rozporządzenia różnią się na poziomie krajowym, a nawet regionalnym w całej UE przez co ograniczają możliwość prowadzenia działalności przez polskie firmy na terenie Europy.

## Opodatkowanie

Koszty przestrzegania przepisów związane z opodatkowaniem działalności gospodarczej dla MŚP mogą wynosić do 30 % płaconych podatków<sup>81</sup>.

Polscy przedsiębiorcy zgłaszają wymagania stawiane ze strony zagranicznych przedsiębiorców do zakładania rachunków bankowych w kraju dostawy. Warunkują oni tym dalszą współpracę informując o konieczności założenia specjalnego rachunku dla celów podatkowych. Środki na takim rachunku są zablokowane i mogą być wykorzystane wyłącznie w celu opłacenia podatków. Przed otwarciem rachunku dla celów podatkowych należy zawrzeć umowę pomiędzy przedsiębiorcą/dostawcą, bankiem, w którym przedsiębiorca/dostawca planuje otworzyć ten specjalny rachunek oraz administracją podatkowo-celną. Firmy otrzymują rachunek dla celów podatkowych, gdy spełniają określone warunki. Jednym z warunków otwarcia tego rachunku jest

posiadanie konta firmowego w jednym z banków państwa kontrahenta. Decyzja o tym, która firma może otworzyć konto, leży w gestii banku, a te z kolei niechętnie otwierają konta klientom z innych państw członkowskich UE (nierezydentom). W konsekwencji, firmy z innych państw członkowskich UE mają utrudnione wejście lub nie są w stanie wejść na rynek tego kraju, jeśli wymagany jest rachunek dla celów podatkowych.<sup>82</sup>

Jeśli chodzi o rejestrację i zgodność z przepisami VAT w państwach członkowskich istnieją odrębne wymogi dotyczące przedsiębiorstw przechowujących i sprzedających towary w wielu krajach UE. Powodują one wysokie obciążenie MŚP związane z przestrzeganiem przepisów.

W zjednoczonej Europie przedsiębiorcy chcą przechowywać zapasy w wielu transgranicznych

<sup>80</sup> Czarna księga 2, Bariery na rynku wewnętrznym" - Raport Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii z 30 kwietnia 2021 r.

<sup>81</sup> Komisja Europejska, Komunikat (SWD 2020/54), Identyfikowanie i adresowanie barier dla jednolitego rynku : [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-single-market-barriers-marzec-2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-single-market-barriers-marzec-2020_en.pdf)

<sup>82</sup> Czarna księga 2, Bariery na rynku wewnętrznym" - Raport Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii z 30 kwietnia 2021 r.

lokalizacjach, tak aby sprawniej i szybciej obsługiwać wymagania klientów oraz zmniejszyć obciążenia logistyczne i wpływ na środowisko. Co ważne, reforma VAT UE, która weszła w życie 1 lipca 2021 r. (pakiet VAT e-commerce) wprowadziła uproszczony system poboru VAT przy rejestracji VAT przez przedsiębiorców. Umożliwia składanie deklaracji VAT oraz opłacanie należnego podatku VAT w wielu krajach UE za pośrednictwem jednego kraju UE tzw. VAT One Stop Shop System lub VAT OSS.

Ważne podkreślenia jest to, że VAT OSS wyklucza ogólnounijne przechowywanie zapasów i lokalną sprzedaż z tego miejsca przechowywania. Oznacza

to, że przedsiębiorstwa przechowujące zapasy w całej UE nadal borykają się z wysokimi obciążeniami związanymi z przestrzeganiem przepisów VAT. Nadal muszą sprostać wymogom dotyczącym rejestracji VAT i zgodności w każdym kraju UE, w którym przechowują zapasy. Wymóg wielokrotnej rejestracji VAT jest kosztowny, czasochłonny i wiąże się z dużym obciążeniem zgodności dla MŚP. Na podstawie szacunków Komisji przedsiębiorstwa, które sprzedają towary online, płacą około 8 000 EUR rocznie za przestrzeganie przepisów dotyczących podatku VAT w każdym kraju UE, w którym prowadzona jest sprzedaż. Ten wysoki koszt stanowi barierę w handlu wewnątrzunijnym.<sup>83</sup>

## Wdrażanie unijnego rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania CLP i REACH

Szereg państw członkowskich wdrożyło przepisy wymagające od firm dostarczania informacji o produktach wprowadzanych na ich rynek, które są niezgodne z istniejącymi przepisami CLP i REACH. Przykłady zawierają:

- Ustawodawstwo belgijskie ustanawiające wysokie opłaty za zgłoszenie szeregu produktów chemicznych. Opłaty te były początkowo proponowane w przypadku zgłoszeń krajowych do belgijskiego krajowego organu wyznaczonego. Zostały one jednak utrzymane po przyjęciu załącznika VIII do rozporządzenia UE CLP, mimo że ten ostatni obejmuje już w dużej mierze te same grupy produktów.
- Chorwackie ustawodawstwo wymagające przedłożenia karty charakterystyki substancji niebezpiecznej (MSDS) organowi krajowemu w celu rejestracji<sup>84</sup> przed pierwszym wprowadzeniem substancji chemicznej, dla której wymagana jest MSDS. Obowiązek ten nadal obowiązuje po wdrożeniu Zgłoszenia Centrum Zatruc (PCN) na mocy rozporządzenia UE CLP, mimo że załącznik II do rozporządzenia REACH reguluje już treść i format karty charakterystyki.
- Duńskie ustawodawstwo wymagające sprawozdawczości ilościowej i specjalnego etykietowania dla szeregu produktów<sup>85</sup>. Po dokonaniu zgłoszenia produkt otrzymuje numer rejestracyjny, który należy umieścić na etykiecie. Przepisy te zwiększają złożoność, ponieważ UE już ujednoliciła etykiety.
- Fińskie ustawodawstwo zobowiązujące do regularnego składania powiadomień dotyczących szeregu produktów<sup>86</sup>. Ponadto należy przedłożyć roczne informacje na temat ilości produkowanych lub importowanych chemikaliów. Unijne PCN uregulowane w załączniku VIII do rozporządzenia UE CLP są podobne do tych środków.
- Ustawodawstwo łotewskie przewidujące, że importerzy i producenci powiadamiają władze krajowe o właściwościach i ilościach produktów wysyłanych do kraju. Powiadomienia te są podobne do unijnych PCN regulowanych załącznikiem VIII rozporządzenia UE CLP, które otrzymuje również Łotwa.
- Szwedzkie ustawodawstwo stanowi, że po przekroczeniu progu 100 kg/rok niektóre importowane produkty chemiczne muszą być

zgłaszane władzom krajowym. Powiadomienia są bardzo podobne do unijnych PCN regulowanych załącznikiem VIII rozporządzenia UE CLP, które otrzymuje również Szwecja.<sup>87</sup>

Taka odmienność stosowania prawa przez poszczególne Państwa Członkowskie utrudnia prowadzenie działalności gospodarczej.

## Nowe przepisy dotyczące etykietowania opakowań

Różne wymogi dotyczące etykietowania w różnych państwach członkowskich mogą stanowić przeszkodę w swobodnym przepływie towarów na rynku UE, ponieważ producenci będą musieli zapewnić oddzielne opakowania (lub oddzielne naklejki) dla każdego z rynków państw Unii Europejskiej. To wiąże się z dodatkowymi kosztami związanymi na przykład z dostosowaniem linii produkcyjnych czy koniecznością drukowania różnych wzorów naklejek dla tych samych produktów. Takie różne zasady oznakowania (etykietowania) mogą również dezorientować konsumentów, zwłaszcza w skali europejskiej i globalnej.

Informacje zawarte na etykietach powinny być zrozumiałe dla wszystkich potencjalnych odbiorców (we wszystkich państwach członkowskich). Jedno wspólne dla wszystkich krajów oznakowanie powinno zostać wprowadzone na poziomie UE. Prace w tym zakresie Komisja Europejska przewiduje w ramach kolejnego przeglądu dyrektywy 94/62 w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, który ma się dokonać w tym roku. Działania poszczególnych państw członkowskich wprowadzające oznakowanie odnoszące się do zasad sortowania w celu utylizacji są przedwczesne i problemowe w kontekście swobody przepływu towarów.

## RODO<sup>88</sup>

Według prowadzonych wcześniej sondaży, aż 20% polskich przedsiębiorców w ogóle nie słyszało o RODO, które było stosowane w krajach europejskich. To z pewnością wynik lepszy niż u przedsiębiorców z Grecji czy Słowenii – wynika z raportu przygotowanego przez Intrum Justitia.<sup>89</sup> Sumarycznie, wśród przebadanych europejskich państw, ponad połowa nie słyszała o zmianach, które zaczęły obowiązywać 25 maja br. Tylko 6% polskich przedsiębiorców pozytywnie spogląda w stronę RODO.

– zaledwie 6% polskich przedsiębiorców uważa, że wejście RODO to dobra decyzja. 5% rodzimych firm sądzi, że Rozporządzenie przyniesie pozytywne efekty, a zaledwie 1% polskich badanych uznało, że RODO wpłynie bardzo pozytywnie na ich działalność.

Rozporządzenie o ochronie danych osobowych, ma na celu ujednolicenie przepisów dotyczących ochrony danych osobowych na terenie Starego Kontynentu. Niestety, wiedza przedsiębiorców, których rozporządzenie dotyczy, jest do tej pory na niskim poziomie. Jeszcze gorzej wypada nastawienie przedsiębiorców do Rozporządzenia

Wysokie koszty wdrożenia RODO w firmach Średni koszt wdrożenia RODO w MŚP to 8 tys. euro (ok. 37 tys. zł), w dużych korporacjach to 65 tys. euro (300 tys. zł).

Ponad połowa polskich firm nie jest w stanie oszacować kosztów wdrożenia RODO<sup>90</sup>.

Europejski sceptycyzm względem RODO wynika z pewnością ze wzrostu biurokracji i koniecznością zatrudnienia nowego pracownika co powoduje wzrost kosztów prowadzonej działalności gospodarczej.

83 <https://www.digitaleurope.org/resources/single-market-barriers-continue-limiting-the-eus-potential-for-the-twin-transition/>

84 Croatian Chemicals Act of 2013 (OG 18/13)

85 BEK 1794 of 18/12/2015

86 Chemicals act 9.8.2013/599 22§ and 711/2020 amending the Chemicals Act

87 [https://www.digitaleurope.org/resources/single-market-barriers-continue-limiting-the-eus-potential-for-the-twin-transition/#\\_ftn25](https://www.digitaleurope.org/resources/single-market-barriers-continue-limiting-the-eus-potential-for-the-twin-transition/#_ftn25)

88 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)

Skonsolidowany tekst rozporządzenia PE i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r.

Sprostowanie do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r.

89 <https://www.intrum.pl/partner-biznesowy/newsroom/najnowsze-informacja/ecpr-2018-europejski-raport-platnosci-konsumenckich/>

90 Tamże

Problem wydaje się dość istotny w obszarze przetwarzania danych zdrowotnych na potrzeby badań i innowacji gdzie badania medyczne opierają się na danych.

Różne przepisy krajowe i odstępstwa od RODO stały się czynnikiem zniechęcającym do inwestycji w badania i rozwój, wprowadzania nowej diagnostyki, kuracji i terapii.<sup>91</sup> W rzeczywistości okazuje się, że szanse na szybki dostęp Europejczyków do najnowszych, ratujących życie innowacji są w najbliższej przyszłości niewielkie.

Wytyczne dotyczące RODO opracowane przez Europejską Radę Ochrony Danych powinny dotyczyć różnych interpretacji przetwarzania danych dotyczących zdrowia do celów badawczych. Należy zwrócić uwagę na powstawanie coraz to nowych luk prawnych, które państwa członkowskie wykorzystują do ominięcia głównego celu RODO, którym jest harmonizacja przepisów o ochronie danych w Europie. Na przykład w państwach członkowskich stosuje się niezliczone podstawy prawne do przetwarzania danych dotyczących zdrowia na potrzeby badań zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Ma to wpływ nie tylko na skuteczność i łatwość korzystania z cyfrowych produktów i usług zdrowotnych, ale także na rozwój badań i miejsc pracy w Europie.

Rozdrobniony krajobraz Europy, zarówno pod względem standardów danych, jak i zasad, ogranicza zdolność do współpracy i udostępniania danych dotyczących zdrowia między państwami członkowskimi. Było to widoczne podczas pandemii COVID, gdzie trudno było prowadzić badania kliniczne w UE i trzeba było je przeprowadzać w krajach trzecich.<sup>92</sup>

Trudno się zgodzić ze stanowiskiem Europejskiej Rady Ochrony Danych (EROD), że tego „braku jednorodności nie da się rozwiązać za pomocą wytycznych EROD ani za pomocą kodeksów postępowania”<sup>93</sup>. Ponadto, chociaż z pewnością nie można obchodzić przepisów państw członkowskich, przyszłe wytyczne powinny w jak największym stopniu dążyć do pogodzenia różnych podejść w celu ułatwienia przestrzegania przepisów i

spójności. W szczególności przyszłe wytyczne powinny dążyć do przewyższenia ograniczeń wynikających ze stosowania przez państwa członkowskie art. 9 ust. 4 RODO. Na przykład rozbieżności w koncepcji interesu publicznego badań, niemożność lub nieproporcjonalny wysiłek uzyskania zgody lub koncepcja instytutu lub organu badawczego.<sup>94</sup>

Bez racjonalnego rozwiązania problemu będą się utrzymywać, na przykład w takich obszarach jak:

- **Innowacje w badaniach klinicznych - MŚP** zauważyło, że zajmowanie się różnymi lokalnymi wymogami prawnymi w obszarze badań klinicznych np. eConsent nie jest jasno zdefiniowane na poziomie europejskim. Pomimo nadrzędnych przepisów UE trudno jest wejść na nowe rynki. W rezultacie przedsiębiorcy muszą poświęcić więcej czasu i zainwestować w zasoby wewnętrzne, aby zrekomensować brakujące umowy dotyczące prywatności danych.
- **zgodność z rozporządzeniem w sprawie wyrobów medycznych** - na przykład Niemcy wymagają zgody na przetwarzanie danych osobowych w celu jakiegokolwiek oceny klinicznej i badań. Stoi to w sprzeczności z możliwością powoływania się na interes publiczny lub obowiązek prawny wynikający z Rozporządzenia o Wyrobach Medycznych (MDR) w celu zagwarantowania bezpieczeństwa i skuteczności wyrobów medycznych (Rozporządzenie (UE) 2017/745).
- **prowadzenie badań nad szczepionkami** - Zgoda może stanowić przeszkodę w uzyskaniu niezbędnej nowej wiedzy na temat skuteczności i bezpieczeństwa szczepionek, co jest niezbędne do ograniczenia ryzyka. Przykładem mogą być stale zmieniające się potrzeby rozwoju szczepionek przeciw COVID, gdy pojawiają się obawy związane z bezpieczeństwem osób testujących nowe preparaty, które uwzględniają kolejne mutacje. Zgoda wiąże się z wieloma wymaganiami, które w tym kontekście stanowią wyzwanie w rozwijających się badaniach.<sup>95</sup>

## Polityka konkurencyjności

Według oficjalnych informacji jakie znajdziemy na stronach Unii Europejskiej głównym celem unijnych reguł konkurencji jest umożliwienie właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii, będącego głównym czynnikiem zapewnienia dobrobytu obywateli UE, przedsiębiorstw i całego społeczeństwa. Na mocy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) zakazane jest zawieranie ograniczających konkurencję porozumień między przedsiębiorstwami oraz nadużywanie pozycji rynkowej przez przedsiębiorstwa dominujące, co mogłoby negatywnie wpływać na handel między państwami członkowskimi.

Europejska polityka konkurencyjności nie uwzględnia jednak przymusu ekonomicznego jaki stosowany jest coraz częściej przez Państwa z poza Unii. UE musiałaby poszerzyć swoją definicję dotacji (rozporządzenie 2016/1037), aby traktować środki przymusu ekonomicznego jako główne korzyści zakłócające rynek dla przedsiębiorstw z państw trzecich. Zgodnie z białą księgą UE<sup>96</sup> - w

przypadku dotacji zagranicznych na jednolitym rynku, zakłócające rynek „wkłady finansowe” mogą przybierać różne formy pośrednie – na przykład ulgi podatkowe lub niepobrane dochody publiczne. Aby uwzględnić inne formy przymusu ekonomicznego, rządy europejskie musiałyby znacznie poszerzyć zakres definicji dotacji UE. Aby zachować zgodność z zasadami Światowej Organizacji Handlu (WTO), UE musiałaby uzasadnić, że sankcje są równoważne z pomocą finansową i zapewniają konkretne i wymierne korzyści zagranicznym firmom. W ocenie ekspertów gospodarczych takie rozwiązanie jest możliwe w świetle zasad Światowej Organizacji Handlu (WTO).

Jednym z przykładów przymusu ekonomicznego jaki wystąpił w Polsce było embargo zastosowane przez Rosję w roku 2014, które dotyczyło branży spożywczej<sup>97</sup>. Było ono odpowiedzią na wsparcie przez Polskę Ukrainy w ich działaniach na rzecz obrony integralności Państwa.

## Dyrektywa dotycząca informacji i konsultacji

Parlament Europejski wprowadził dyrektywę na rzecz przyznania pracownikom prawa do informacji i konsultacji. Nowe prawa obejmują wymaganie od przedsiębiorstw restrukturyzacyjnych zapłaty za przekwalifikowanie pracowników; rozszerzenie zakresu dyrektyw dotyczących informacji i konsultacji na mikroprzedsiębiorstwa (które są obecnie zwolnione) oraz wprowadzenie ustandaryzowanych umów dotyczących rozwiązywania sporów.

Działania UE w tym obszarze są bardzo kosztowne dla polskich przedsiębiorstw, nie dodają żadnej rzeczywistej wartości. Komisja Europejska często powracała do tej kwestii, pomimo braku dowodów wskazujących na problem z istniejącymi prawami do informacji i konsultacji.

Wdrożenie tej dyrektywy to kolejne znaczące obciążenie dla przedsiębiorstw – w tym obowiązek zapłaty przez pracodawców za przekwalifikowanie zwalnianych pracowników,

nawet jeśli znajdą pracę natychmiast po zwolnieniu. Wprowadzenie ustandaryzowanych umów dotyczących rozstrzygnięcia sporów wiąże się z ryzykiem ograniczenia elastyczności, a nawet ograniczenia liczby konsultacji z pracownikami.

Zwiększenie kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwa dokonujące zwolnień zmniejszy ich zdolność do przyjmowania nowych pracowników lub restrukturyzacji ich działalności w następstwie zwolnień.

Komisja Europejska nie powinna przedstawiać nowych propozycji ani zmieniać istniejących przepisów dotyczących dyrektyw dotyczących informacji i konsultacji. W szczególności obowiązujące przepisy dotyczące informacji i konsultacji nie powinny obejmować mikroprzedsiębiorstw. Nie powinno być żadnych działań zmierzających do standaryzacji umów dotyczących rozstrzygnięcia sporów.

91 European Commission, Assessment of the EU Member States' rules on health data in the light of GDPR and Study on eHealth, Interoperability of Health Data and Artificial Intelligence for Health and Care in the European Union; 2021; EIT Health, Learning from health data use cases, 2021

92 [https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099\(21\)00705-2/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/laninf/article/PIIS1473-3099(21)00705-2/fulltext)

93 [https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb\\_replyec\\_questionnaireresearch\\_final.pdf](https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_replyec_questionnaireresearch_final.pdf).

94 [https://www.digitaleurope.org/resources/single-market-barriers-continue-limiting-the-eus-potential-for-the-twin-transition/#\\_ftn8](https://www.digitaleurope.org/resources/single-market-barriers-continue-limiting-the-eus-potential-for-the-twin-transition/#_ftn8)

95 Tamże

96 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1070](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1070)

97 [https://www.tygodnik-rolniczy.pl/articles/aktualnosc/\\_rosja-naklada-embargo-na-polskie-owoce-i-warzywa/](https://www.tygodnik-rolniczy.pl/articles/aktualnosc/_rosja-naklada-embargo-na-polskie-owoce-i-warzywa/)

## Bariery związane z transportem

Raport Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii z kwietnia 2021 pod nazwą „Czarna księga 2 Bariery na rynku wewnętrznym” wskazuje na jedno z państw w Europie Zachodniej, które nasila kontrole wobec polskich przewoźników oraz niezwykle restrykcyjnie podchodzi wobec nawet drobnych uchybień formalnych, zgodnie z ogólnymi zasadami prawa unijnego stosowane środki nie mogą posiadać. Szczególnie częste kontrole w niektórych państwach członkowskich ukierunkowane na wykrycie najdrobniejszych nawet uchybień ze strony przewoźników nie zgodne są z zasadami, które powinny obowiązywać w Unii a mianowicie nie powinny mieć charakteru dyskryminacyjnego oraz powinny pozostawać w zgodzie z zasadą proporcjonalności. Dodatkowo obowiązuje wobec kierowców lekkich pojazdów dostawczych poniżej 3,5 tony nakaz odpoczynku nocnego poza pojazdem w warunkach określonych jako „bezpieczne, komfortowe, higieniczne”. W rzeczywistości oznacza to wymóg spędzenia przez kierowcę każdej nocy w hotelu. Naruszenie tego obowiązku skutkuje wysokimi mandatami. W praktyce mandat jest nakładany w przypadku nieposiadania przez kierowcę dowodu potwierdzającego odbycie noclegu poza kabiną pojazdu, np. w postaci rachunku z hotelu. Sam sposób egzekwowania mandatów w tym państwie budzi również zastrzeżenia przedsiębiorców – płatność mandatu wymagana jest natychmiast, pod groźbą unieruchomienia pojazdu do czasu zapłaty wymierzonej kary.

Przyjęte w lipcu 2020 r. rozporządzenie (UE) nr 2020/1054 zmienia podstawowe w tym zakresie rozporządzenie (WE) nr 561/2006 dotyczące spraw socjalnych w międzynarodowym transporcie drogowym. Rozszerzyło ono od dnia 1 lipca 2026 r. zakres obowiązywania unijnych przepisów socjalnych dotyczących transportu na pojazdy o masie powyżej 2,5 tony. Niemniej przepisy UE wymagają spędzenia przez kierowcę poza kabiną pojazdu, w odpowiednim miejscu noclegowym, tylko tygodniowych okresów wypoczynku, a nie codziennych.<sup>98</sup>

W jednym z państw UE obowiązuje 25-godzinne ograniczenie parkowania samochodów ciężarowych w publicznych strefach wypoczynku wzdłuż autostrady. Regulację tę przyjęto, powołując się na argumenty o dumpingu socjalnym, którego dopuszczać się miały firmy transportowe zatrudniające kierowców z Europy Środkowo-Wschodniej oraz państw pozaeuropejskich. Wskazywano, że firmy transportowe stamtąd pochodzące obniżają koszty, gdyż ich kierowcy praktycznie koczują na publicznych parkingach przy autostradach. Zdaniem polskiej strony rządowej, podwyższanie tych standardów bez zapewnienia odpowiedniej bazy parkingowej wydaje się być działaniem nieproporcjonalnym i ograniczającym swobodę świadczenia usług gwarantowaną przez prawo UE w zakresie dostępu do międzynarodowego transportu drogowego w rozumieniu rozporządzenia WE 1072/2009.<sup>99</sup>

W dniu 31 lipca 2020 r. opublikowany został przez Unię Europejską Pakiet Mobilności I<sup>100</sup>. W ocenie Rządu RP rozwiązania unijne są nie tylko niekorzystne dla polskich przedsiębiorców transportowych, ale również, pozostają pod wieloma aspektami niezgodne z prawem UE i mają charakter dyskryminujący polskich przewoźników. Dyskryminujące rozwiązania dotyczą podziału operacji na objęte delegowaniem (cross-trade i kabotaż) oraz wyłączone spod przepisów delegowania (bilateralne i tranzyt), obligatoryjny powrót pojazdu do państwa siedziby i wprowadzenie restrykcji na wykonywanie operacji cross-trade i kabotażu. Niekorzystnym rozwiązaniem jest również niezapewnienie kierowcom możliwości wyboru miejsca powrotu czy zakaz odbioru regularnych tygodniowych okresów związanych z prawem do wypoczynku. Trudny do zaakceptowania zdaniem Polski jest również brak zapewnienia wyrównanych zasad konkurencji pomiędzy przewoźnikami polskimi a przewoźnikami z krajów trzecich, nie podlegającymi pod restrykcyjne przepisy prawa UE. Wzrost liczby pustych przejazdów, do którego doprowadzi stosowanie nowych przepisów, spowoduje również znaczące zwiększenie emisji dwutlenku węgla, co stoi w oczywistej sprzeczności

z celami klimatycznymi UE. Badanie opublikowane przez Komisję Europejską w lutym 2021 r. wykazało, że wdrożenie przyjętych przepisów, w szczególności

tych odnoszących się do regularnego obowiązku powrotu do centrali, spowoduje wzrost emisji CO<sub>2</sub> o 3,3 mln ton.<sup>101</sup>

98 Czarna księga 2, Bariery na rynku wewnętrznym” - Raport Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii z 30 kwietnia 2021 r.

99 Tamże

100 Na Pakiet Mobilności składają się: Dyrektywa PE i Rady (UE) 2020/1057, rozporządzenie PE i Rady (UE) 2020/1054, rozporządzenie PE i Rady (UE) 2020/1055)

101 „Czarna księga 2, Bariery na rynku wewnętrznym” - Raport Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii z 30 kwietnia 2021 r.

## PODATKI I NAJWIĘKSZE RAJE PODATKOWE W UNII EUROPEJSKIEJ

Unia Europejska jest największym wspólnym rynkiem na świecie, rządzonym przez jednolite zasady określone w dyrektywach i rozporządzeniach. Jednak o interpretacji tych przepisów decyduje unijna biurokracja.

Biurokratyczne przepisy mają zapewniać uczciwą konkurencję, ale nie wszystkie państwa członkowskie są z nich zadowolone. Jedną z przyczyn zakłóceń konkurencji w Unii Europejskiej są utrzymujące się duże różnice w systemach podatkowych państw członkowskich.

Wspomniane różnice wykorzystywane są do agresywnej lub legalnej optymalizacji podatkowej. Według szacunków Parlamentu Europejskiego, uchylanie się od opodatkowania wynosi 825 mld EUR<sup>102</sup>, a luka w poborze VAT, w większości przypadków spowodowana agresywną optymalizacją podatkową, wynosi około 147 mld EUR rocznie, z czego 50 mld EUR przypada na transgraniczne oszustwa karuzelowe<sup>103</sup>.

W skali globalnej, według szacunków Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), uchylanie się od opodatkowania kosztuje rządy około 3 bln USD rocznie<sup>104</sup>.

Legalna optymalizacja opodatkowania podatkiem dochodowym CIT przedsiębiorstw, w wyniku której 600 mld USD rocznie trafia do rajów podatkowych powoduje utratę wpływów do budżetu UE rzędu 160 do 190 mld EUR rocznie<sup>105</sup>. Unikanie opodatkowania za pośrednictwem 6 państw członkowskich UE prowadzi do utraty 42,8 mld EUR dochodów podatkowych

w pozostałych 22 państwach członkowskich.<sup>106</sup> Dla przykładu Holandia obciąża Unię jako całość kosztem netto w wysokości 11,2 mld EUR, co oznacza, że kraj ten pozbawia inne państwa członkowskie dochodów podatkowych z korzyścią dla korporacji wielonarodowych i ich akcjonariuszy.

Siedem państw członkowskich – Belgia, Cypr, Węgry, Irlandia, Luksemburg, Malta i Holandia – posiadają braki w swoich systemach podatkowych, które ułatwiają agresywne planowanie podatkowe, podważające integralność jednolitego rynku europejskiego. Jurysdykcje te można również uznać za ułatwiające agresywne planowanie podatkowe w skali światowej. Komisja Europejska przyznała, iż niektóre z wyżej wymienionych państw członkowskich w odpowiedzi na jej głos krytyczny podjęły działania w celu poprawy swoich systemów podatkowych. Jednak jest to zdecydowanie za mało gdyż pięć państw członkowskich UE - Cypr, Irlandia, Luksemburg, Malta i Holandia to nadal rajy podatkowe dla wielu przedsiębiorstw.

Warto wspomnieć, że, nie istnieje jedna powszechnie przyjęta definicja rajy podatkowej, chociaż wszystkie te rajy łączy brak lub znaczne ograniczenie systemu podatkowego oraz traktowanie braku przejrzystości co do klientów i przepływów finansowych jako normy. Identyfikuje się je na podstawie wykazów, w których o zakwalifikowaniu jako jurysdykcji podatkowej niechętniej współpracy decyduje fakt odmawiania udzielania informacji organom fiskalnym i współpracy z wymiarem sprawiedliwości. Uznawanymi wykazami są lista OECD<sup>107</sup> i dwie listy unijne: jedna dotycząca prania pieniędzy

102 Rezolucja PE z 26 marca 2019 r. w sprawie przestępstw finansowych, uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania, punkt 24.

103 Tamże p.142,143

104 Bhatt, G.: Editor's Letter, MFW, tamże, s. 2.

105 Shaxson, N. *Tackling Tax Havens*. MFW, s. 7.

106 Tamże

107 Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy FATF. Jurysdykcje „wysokiego ryzyka”: tylko dwa państwa (Korea Północna i Iran). Grupa

i finansowania terroryzmu, a druga związana z uchylaniem się od opodatkowania i unikaniem opodatkowania<sup>108</sup>.

W roku 2019 Holandia miała 12 400 firm przykrywek o wartości około 4500 miliardów euro, czyli 5,5-krotności produktu krajowego brutto, które według raportu „praktycznie nie zapewniały nowych miejsc pracy”.

Rządowa komisja stwierdza, że celem funkcjonowania spółek w Niderlandach jest unikanie płacenia podatków w innych krajach a rząd „powinien temu zapobiegać” poprzez ścisłą współpracę z organami podatkowymi innych państw.

Raport CGD<sup>109</sup> pokazuje, że choć dalej stawki CIT są najniższe w rajach podatkowych państw na Karaibach, to jednak odpowiadają one tylko za ok. 2 proc. utraconych przez państwa UE zysków. Zdecydowanie większa odpowiedzialność spoczywa na pięciu wymienionych powyżej państwach UE. To do nich trafia aż 73 proc. zysków z podatku CIT utraconych przez inne państwa członkowskie.

Jest to tzw. grupa inteligentnych rajów podatkowych, które nie spełniają żadnych kryteriów aby je uznać jako jurysdykcje pozwalające na unikanie opodatkowania podmiotów zagranicznych. Systemy podatkowe tych krajów - przy wykorzystaniu bardziej złożonych konstrukcji m.in. ulg podatkowych lub zakłóceń przepływów gospodarczych w oparciu o dane Eurostatu, w tym kombinacji takich czynników jak wysokie przychodzące i wychodzące bezpośrednie inwestycje zagraniczne, opłaty licencyjne, odsetki i dywidendy - pozwalają zmniejszyć nominalne opodatkowanie przedsiębiorstw porównywalne ze stawkami stosowanymi w rajach podatkowych. Międzynarodowy Fundusz Walutowy sygnalizuje, że 40 % łącznych bezpośrednich inwestycji zagranicznych (około 15 bln USD) jest kierowanych do firm przykrywek (nieprowadzących żadnej działalności gospodarczej), często przybierających postać holdingów obejmujących operacyjne jednostki

zależne. Większość z nich ma siedzibę w tych pięciu krajach europejskich<sup>110</sup>.

Sytuacja taka nie tylko szkodzi zasadzie solidarności UE, ale również powoduje redystrybucję bogactwa do przedsiębiorstw wielonarodowych i ich udziałowców kosztem obywateli UE.

Pomimo propozycji aby państwa te uznać oficjalnie jako raje podatkowe Komisja Europejska nie odniosła się jednak rzeczowo do tych uwag pozostawiając problem na kolejne lata<sup>111</sup>.

Dodatkowo cennym źródłem informacji na temat rajów podatkowych jest publikowany corocznie indeks korporacyjnych rajów podatkowych dla przedsiębiorstw.

Jest to ranking krajów najbardziej zaangażowanych w pomoc międzynarodowym korporacjom w niedopłaceniu podatku dochodowego od osób prawnych. Indeks ten dokładnie ocenia systemy podatkowe i finansowe każdej jurysdykcji, aby stworzyć jasny obraz największych na świecie czynników sprzyjających globalnym nadużyciom podatkowym od osób prawnych oraz podkreślić prawa i polityki, które decydenci mogą zmienić, aby ograniczyć możliwość nadużyć podatkowych od osób prawnych w ich jurysdykcji.

Jurysdykcje są uszeregowane według wartości CTHI (Corporate Tax Haven Index), która jest obliczana poprzez połączenie wskaźnika Haven Score jurysdykcji i wagi globalnej skali. Haven Score jurysdykcji jest miarą tego, na jak duży zakres nadużyć podatkowych od osób prawnych pozwala system podatkowy i finansowy jurysdykcji.

W pierwszej dziesiątce światowych rajów podatkowych w 2021 roku pod kątem ich wagi znajduje się 7 państw europejskich, według kolejności: Holandia, Luksemburg, Wielka Brytania, Szwajcaria, Niemcy, Irlandia oraz Francja.<sup>112</sup>

Ostatnie miesiące były w cieniu wojny na Ukrainie i ich konsekwencji. Niezależnie od spraw, które najczęściej występują w mediach związanych z obronnością, bezpieczeństwem energetycznym lub inflacją wojna ma wpływ na przyspieszenie prac nad nowym opodatkowaniem o czym mniej się mówi w ogólnej debacie politycznej dotyczącej najważniejszych wydarzeń europejskich.

Trudność w egzekwowaniu sankcji wobec rosyjskich oligarchów ponownie pokazały, że Europa musi bardziej zdecydowanie zająć się problemami światowej tajemnicy finansowej, które w dużej mierze odpowiadają za uchylanie się od płacenia podatków i pranie brudnych pieniędzy. Dochodzenie w sprawie specjalnych schematów podatkowych potwierdziło, że rosyjscy oligarchowie często korzystali z nich co potwierdziły również doniesienia w sprawie Pandora Papers. Pośrednicy podatkowi nadal odgrywają ważną rolę w ułatwianiu nieprzezroczystych struktur, które są niewłaściwie używane do ukrywania zasobów<sup>113</sup>.

Najbliższe plany UE dotyczące podatków to wdrożenie drugiego filaru ram integracyjnych OECD/G20 globalna reforma podatkowa.

22 grudnia 2021 r. Komisja Europejska w swoim wniosku zaproponowała dyrektywę zapewniającą minimalną efektywną stawkę podatkową dla globalnej działalności dużych grup międzynarodowych. Jest to realizacja drugiego filaru działań, w którym UE zobowiązała się do szybkiego działania i bycia pionierem we wdrożeniu globalnego porozumienia OECD w sprawie reformy podatkowej, które ma na celu zapewnienie sprawiedliwości, przejrzystości i stabilności międzynarodowych ram dotyczących podatku od osób prawnych.

Wniosek jest ściśle zgodny z umową międzynarodową i określa, w jaki sposób zasady 15% efektywnej stawki podatkowej – uzgodnione przez 137 krajów – będą stosowane w praktyce w UE. Zawiera wspólny zestaw zasad obliczania efektywnej stawki podatkowej, tak aby była ona właściwie i spójnie stosowana w całej UE.

Minimalne opodatkowanie osób prawnych jest jednym z dwóch efektów pracy uzgodnionych przez członków Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)/G20 Inclusive Framework, grupy roboczej

141 krajów i jurysdykcji, które skoncentrowały się na podejściu dwufilarowym w celu rozwiązania problemu wyzwania podatkowe gospodarki cyfrowej. Pracowali nad rozwiązaniem opartym na globalnym konsensusie w celu zreformowania międzynarodowych ram opodatkowania osób prawnych, którego kulminacją było globalne porozumienie między 137 jurysdykcjami w październiku 2021 r. Dyskusje koncentrowały się na dwóch szerokich tematach: częściowej realokacja praw do opodatkowania, oraz minimalnego poziomu opodatkowania zysków przedsiębiorstw wielonarodowych.

Efektywna stawka podatkowa jest ustalana dla poszczególnych jurysdykcji poprzez podzielenie podatków płaconych przez podmioty w danej jurysdykcji przez ich dochód. Jeżeli efektywna stawka podatkowa dla podmiotów w danej jurysdykcji jest niższa niż 15%, wówczas aktywowane są zasady minimalnego opodatkowania i grupa musi zapłacić podatek wyrównawczy, aby podnieść jego stawkę do 15%. Ten podatek uzupełniający jest znany jako „zasada uwzględniania dochodu”. To doładowanie ma zastosowanie niezależnie od tego, czy filia znajduje się w kraju, który podpisał międzynarodowe porozumienie OECD/G20, czy nie. Jeżeli globalna stawka minimalna nie jest narzucona przez kraj spoza UE, w którym ma siedzibę podmiot należący do grupy, państwa członkowskie stosują tak zwaną „zasadę nieopodatkowanych płatności”. Jest to zasada awaryjna dla podstawowej zasady uwzględniania dochodu. Oznacza to, że państwo członkowskie skutecznie pobierze część należnego podatku wyrównawczego na poziomie całej grupy, jeżeli w niektórych jurysdykcjach, w których podmioty należące do grupy mają siedzibę podatek poniżej minimalnego poziomu, i nie nakładają one żadnego podatku wyrównawczego. Kwotę podatku wyrównawczego, który państwo członkowskie pobierze od podmiotów grupy na swoim terytorium, określa się za pomocą formuły opartej na pracownikach i majątku. Państwa członkowskie będą musiały jednomyślnie wyrazić zgodę w Radzie. Konieczne będzie również skonsultowanie się z Parlamentem Europejskim i Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i przedstawienie ich opinii.

Obecnie członkowie UE w ramach OECD Inclusive Framework popierają globalne porozumienie

Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy FATF. Jurysdykcje objęte zwiększoną kontrolą obejmują 18 państw. Oba dokumenty zostały zaktualizowane w dniu 21 lutego 2020 r.

108 Wykaz rozporządzenia delegowanego Komisji z 7 maja 2020 r. zawiera 20 obszarów wysokiego ryzyka związanych z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Zmieniony wykaz jurysdykcji niechętnych współpracy w związku z uchylaniem się od opodatkowania i unikaniem opodatkowania zawiera 12 obszarów oraz 20 obszarów objętych nadzorem.

109 <https://www.cgdev.org/>

110 Damgaard, J., Elkjaer, T. Johannesen, N. *The Rise of Phantom Investments*, s. 11–13. MFW, F&D, wrzesień 2019 r.

111 <https://www.oxfam.org/en/research/hook-how-eu-about-whitewash-worlds-worst-taxhavens>

112 <https://index.taxjustice.net/cthi/2021/world/global-scale-weight/top>

113 P.Tang: „FISC Subcommittee on Tax Matters Newsletter” wydanie 5 czerwca 2022 r., <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/250616/FISC%20Newsletter%20Issue%205.pdf>

wdrażane we wniosku Komisji. Jedynym państwem członkowskim UE, które nie jest członkiem ram integracyjnych i jako takie nie zobowiązało się formalnie do umowy, jest Cypr.

Z walką z oszustwami podatkowymi należy łączyć skuteczne przeciwdziałanie praniu pieniędzy (AML). Według ONZ pranie pieniędzy dotyczy od 2 do 5 % światowego PKB<sup>114</sup>. Takie niedawne przypadki jak Danske Bank (szacunki mówią o kwocie ok. 200 mld EUR)<sup>115</sup> lub Swedbank (37 mld EUR)<sup>116</sup> są dowodem słabości systemu walki z praniem pieniędzy w Unii Europejskiej, pomimo obowiązujących dyrektyw i pracy odpowiednich organów kontroli. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES)<sup>117</sup> stwierdził, iż pomimo wysiłków podejmowanych przez UE i wiele rządów, wejście w życie ważnych dyrektyw europejskich (dyrektywa w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, dyrektywa w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania)<sup>118</sup> oraz planu działania w sprawie erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków (BEPS)<sup>119</sup> OECD, skala oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania i prania pieniędzy, a także unikania opodatkowania, nadal jest bardzo duża w odniesieniu do finansów publicznych państw europejskich<sup>120</sup>. Oszustwa podatkowe, uchylanie się od opodatkowania, unikanie opodatkowania i pranie pieniędzy w Europie i na całym świecie przybrały pod względem makroekonomicznym bardzo dużą skalę. Wyraźnie widać ich wymiar ponadnarodowy. W stosowaniu takich praktyk kluczową rolę odgrywają raje podatkowe poprzez przyjmowanie i kanalizowanie środków kapitałowych pochodzących z wielkich przedsiębiorstw i majątków prywatnych osób uchylających się od opodatkowania lub unikających opodatkowania, a także pozyskiwanych w wyniku skorumpowania politycznego i gospodarczego oraz zdobywanych przez organizacje trudniące się przestępczością gospodarczą.

Z danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) wynika, że wartość majątków prywatnych ukrywanych w centrach finansowych offshore wynosi między 7 a 8,7 bln USD<sup>121</sup> (tj. między 8 a 10 % światowego PKB).

Kwestia unijnego opodatkowania to nie tylko problem optymalizacji opodatkowania czy uchylania się od płacenia danin ale również brak spójnej i sprawiedliwej polityki podatkowej. Niejednokrotnie w rozstrzygnięciach sądów europejskich lub prawodawstwie unijnym widzimy biurokratyczną szczegółowość prowadzącą do absurdalnych decyzji obciążających polskich i innych unijnych przedsiębiorców.

Oprócz racjonalizacji zwolnień podatkowych w VAT jednym z głównych założeń współczesnej doktryny w tym podatku jest jedna stawka, która oszczędza znaczne koszty zarówno administracji, jak i podatników, zapobiega oszustwom i sporom sądowym oraz jest jedynym rozwiązaniem, które może zapewnić neutralność podatkową. W czasie tworzenia unijnego systemu VAT praktyka każdego z państw wspólnotowych była bardzo zróżnicowana, każde państwo wyróżniało różne towary i usługi o obniżonych stawkach w ramach realizacji własnej polityki społecznej. W latach 60. i 70. dyrektywy VAT pozostawiały państwom członkowskim całkowitą swobodę w ustalaniu własnych stawek. W latach 90., wraz z nadejściem rynku wewnętrznego, swoboda uznania państw członkowskich została ograniczona do ustalenia dwóch stawek obniżonych dla danego wykazu towarów i usług, podczas gdy niektóre państwa mogły, w drodze specjalnych odstępstw, zachować „super-obniżone” stawki lub „stawki zerowe” dla różnych pozycji. W kontekście systemu VAT zorientowanego na zasadę pochodzenia ograniczenie stosowania stawek obniżonych wydawało się kluczowe dla zapobieżenia zakłóceniom

handlu transgranicznego. Obecnie wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Danii stosują jakąś formę stawek obniżonych do towarów i usług, które nie zawsze są identyczne, niełatwe do zdefiniowania i podlegają zmianom podyktowanym procesem politycznym. Weźmy na przykład usługi hotelarskie. W Belgii podatek ten wynosi 6%, w Finlandii 10%, a w Danii 25%. Fryzjerzy z kolei mają 5% stawkę na Cyprze, 8% w Polsce i 23% w Portugalii. Każde państwo członkowskie ma własną listę artykułów spożywczych ze obniżoną stawką, uwzględniającą bardzo różne białka, warzywa, napoje, produkty mleczne, ciastka i przekąski. Nie powinno więc dziwić, że Komisja Europejska chciała to wszystko uprościć. Propozycja złożona w 2018 r. poszła jednak w przeciwnym kierunku. Ponieważ system VAT UE przesunął się na zasadę miejsca przeznaczenia, ryzyko zakłóceń handlu transgranicznego zostało usunięte, a Komisja uznała, że państwa członkowskie powinny mieć większą swobodę w ustalaniu stawek. Jej pierwotna propozycja pozwalała każdemu państwu członkowskiemu na przyjęcie stawki obniżonej i stawki zerowej oprócz dwóch stawek obniżonych w wysokości co najmniej 5%. Lista pozytywna towarów, do których mogły obowiązywać takie stawki, została zastąpiona listą negatywną, wykluczającą stosowanie stawek obniżonych do towarów takich jak broń czy dzieła sztuki.

Po trzech latach dyskusji pierwotna propozycja uległa znacznej zmianie. Umowa zatwierdzona przez Radę ds. Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN) 7 grudnia 2021 roku zawiera pozytywną listę towarów i usług, do których mogą być stosowane dwie stawki obniżone o co najmniej 5%. Lista jest jednak dłuższa niż poprzednio, dzięki czemu państwa członkowskie będą miały większą swobodę w tej kwestii. Co więcej, każdy kraj będzie mógł teraz stosować bardzo obniżone stawki poniżej 5% lub zerowe na najważniejsze z wymienionych towarów, takie jak żywność lub leki. Wiele istniejących

odstępstw zostanie również utrzymanych, z zastrzeżeniem klauzul wygaśnięcia. Rządy państw członkowskich będą mogły lepiej realizować swoje cele polityczne. Koszty tych zmian będą jednak przewyższały korzyści. Luka VAT w UE stopniowo się zmniejsza, ale nadal stanowi imponującą część potencjalnych dochodów. Część podstawy opodatkowania podlegająca stawce podstawowej wynosi 71% w całej UE, ale tylko 47% w Hiszpanii i 52% we Włoszech. Złagodzenie polityki stosowania stawek obniżonych wpłynie na presję ze strony podmiotów gospodarczych aby obniżyć opodatkowanie VAT. W czasach walki z pandemią i szczególnymi wydatkami związanymi z kryzysem wojny w Ukrainie osłabi to z pewnością budżety państw członkowskich. Jeśli chodzi o koszty zarządzania firmą angażujące się w działalność transgraniczną poniosą dodatkowe wydatki związane z dalszymi zróżnicowanymi stawkami, a małym firmom będzie trudniej wyjść za granicę. Wzrastająca liczba stawek obniżonych będzie również zwiększać ryzyko sporów pomiędzy podatnikami a urzędami, ponieważ stawki obniżone powodują wiele kontrowersji i stanowią często podstawę do wszczynania postępowań dotyczących podatku VAT przez organy podatkowe jak również spraw przed sądami krajowymi i TSUE. Dyskusja o tym, jaka stawka powinna obowiązywać w przypadku rogali z terminem przydatności do spożycia dłuższym niż 45 dni (AZ C-499/17), lub andrutów o różnym stopniu nawodnienia<sup>122</sup> albo kempingów vis-a-vis miejsc do cumowania łodzi<sup>123</sup> czy naturalnych afrodyzjaków spożywanych doustnie<sup>124</sup> wiąże się z dużą stratą czasu, pieniędzy i energii. Z pewnością należy oczekiwać większej ilości orzekanych spraw i tworzenia urzędniczych interpretacji na szczeblu krajowym, które jak wskazuje przykład polskiej firmy Krak-Vet nie zawsze są honorowane przez sądy TSUE.

Wyrok TSUE dotyczył polskiej Polska firma KrakVet, sprzedającej karmę dla zwierząt na Węgrzech za pośrednictwem węgierskiej strony internetowej

114 UN: UNODC Money Laundering and Globalization.

115 <https://www.reuters.com/article/us-danske-bank-moneylaundering-explainer-idUSKCN1NO10D>.

116 <https://www.theguardian.com/business/2022/jan/04/swedbank-ex-chief-birgitte-bonnesen-charged-baltics-money-laundering-scandal>

117 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) jest organem doradczym UE, reprezentującym organizacje pracowników i pracodawców oraz inne grupy interesu. EKES wydaje opinie na temat spraw UE skierowane do Komisji Europejskiej, Rady UE i Parlamentu Europejskiego. Pełni rolę łącznika między podejmującymi decyzje instytucjami europejskimi a obywatelami UE.

118 Anti-Money Laundering Directive – AMLD, Anti-Tax-Avoidance Directive – ATAD.

119 BEPS - (ang. Base Erosion and Profit Shifting) termin używany w międzynarodowej debacie publicznej na temat unikania opodatkowania i sposobów przeciwdziałania nieuczciwemu zaniżaniu danin publicznych.

120 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady »W kierunku skutecznego i bardziej demokratycznego procesu podejmowania decyzji w dziedzinie polityki podatkowej UE«” (COM(2019) 8 final)

121 Lipton, D.: Shining a Light, s. 4; oraz Shaxson, N.: Tackling Tax Havens, s. 7, cytat z Zucman G. (2017 r.). MFW, F&D, wrzesień 2019 r.

122 <https://forsal.pl/artukul-prasowy/6459781,nawodnienie-wafla-bez-wplywu-na-vat.html.amp>

123 Wyrok Trybunału (ósma izba) z dnia 19 grudnia 2019 r. Segler-Vereinigung Cuxhaven e.V. przeciwko Finanzamt Cuxhaven Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Bundesfinanzhof

Odesłanie prejudycjalne – Podatki – Podatek od wartości dodanej (VAT) – Dyrektywa 2006/112/WE – Artykuł 98 – Możliwość zastosowania przez państwa członkowskie obniżonej stawki podatku VAT do niektórych dostaw towarów i świadczenia usług – Punkt 12 załącznika III – Obniżona stawka podatku VAT mająca zastosowanie do wynajmu miejsc na kempingach lub przyczepach kempingowych – Kwestia, czy ta obniżona stawka ma zastosowanie do wynajmu łodzi cumowniczych w marinie – Porównanie z najmem pomieszczeń i miejsc parkingowych dla pojazdów – Równość traktowania – Zasada neutralności podatkowej Sprawa C-715/18

124( *Staatssecretaris van Financiën* , C-331/19 ). Wyrok Trybunału (dziesiąta izba) z dnia 1 października 2020 r. *Staatssecretaris van Financiën* przeciwko X Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Hoge Raad der Nederlanden Odesłanie prejudycjalne – Podatki – Podatek od wartości dodanej (VAT) – Dyrektywa 2006/112/WE – Artykuł 98 – Uprawnienie państw członkowskich do zastosowania obniżonej stawki VAT do niektórych dostaw towarów i świadczeń usług – Załącznik III pkt 1 – Pojęcie „środków spożywczych przeznaczonych do spożycia przez ludzi” oraz „produktów zwykle przeznaczonych do użytku jako dodatek lub substytut środków spożywczych” – Afrodyzjaki Sprawa C-331/19

oferowała dostawę poprzez przewoźnika, z tym że kupujący mógł też wybrać inną formę dostawy. Firma otrzymała w Polsce interpretację indywidualną, z której wynikało, że powinna ona płacić 8-proc. VAT w naszym kraju. Polski fiskus uznał bowiem, że spółka dokonuje dostawy krajowej na rzecz przewoźnika, a dopiero on dostarcza towar za granicę. Węgierski fiskus ocenił to inaczej. Stwierdził, że polska firma dokonuje sprzedaży wysyłkowej, a skoro przekroczyła roczny jej limit (ustalony przez Węgry), to powinna była zarejestrować się i rozliczać podatek na Węgrzech. Dla spółki oznaczało to, że musi zapłacić VAT według węgierskiej stawki (27 proc.), a na dodatek jeszcze zapłacić sankcję (równowartość 380 tys. euro) za nieskładanie deklaracji podatkowych. Węgierski fiskus zarzucił spółce, że dopuściła się nadużyć podatkowych w tym zakresie. Jednocześnie zignorował polską interpretację indywidualną. Gdy spór trafił na wokandę, węgierski sąd administracyjny zawiesił postępowanie i zadał pytanie prejudycjalne do TSUE. Spytał, czy węgierski fiskus może odmiennie potraktować transakcję w sytuacji, gdy została już ona opodatkowana inaczej, zgodnie z polską interpretacją indywidualną. Chciał też poznać odpowiedź, czy faktycznie doszło tu do nadużycia podatkowego i gdzie ostatecznie powinien zostać rozliczony podatek. TSUE stwierdził, że organy podatkowe jednego państwa członkowskiego mogą inaczej interpretować te same transakcje dla potrzeb podatku VAT, co może prowadzić w swoich skutkach do ich odmiennego traktowania podatkowego. Taka sytuacja może mieć miejsce również wtedy, kiedy dana transakcja była przedmiotem oceny organów podatkowych, jak miało to miejsce w omawianej sprawie. Orzeczenie TSUE wyraźnie wskazuje, że w przypadku podatników prowadzących swoją działalność gospodarczą w relacjach wspólnotowych i międzynarodowych, interpretacje krajowych organów podatkowych mogą nie dawać pełnej ochrony natury podatkowej.

W omawianym czasie Polska nie uczestniczyła w programie Komisji Europejskiej interpretacji transgranicznych VAT UE CBR. Być może mogłoby to uratować firmę od zbędnych problemów.

Obecnie nasz kraj uczestniczy we wspomnianym programie ale program ma nadal charakter pilotażowy i trudno ocenić jaka będzie rola tego rodzaju interpretacji ponieważ nie mają one mocy ochronnej jaką posiadają np. krajowe interpretacje indywidualne czy objaśnienia podatkowe. Istotny dla przedsiębiorcy będzie również okres oczekiwania na interpretację. Praktyka współpracy w innych administracjach skarbowymi wskazuje na długi okres oczekiwania na informację zwrotną.

Polityka podatkowa jest zawsze ściśle powiązana z suwerennością państw członkowskich. Wspomniana polityka wchodzi w skład szerszego pojęcia polityki fiskalnej i kształtuje dynamikę oraz strukturę gospodarki, a także relacje gospodarcze panujące między różnymi podmiotami, które jak wiemy nie są zależne wyłącznie od mechanizmu rynkowego. To tak naprawdę odpowiedni poziom wpływów podatkowych do budżetów państw unijnych decyduje o możliwości realizacji polityki rządów tych państw. Zdaniem Europejskiej Izby Rozrachunkowej energii, polityka podatkowa – jest jednym z szeregu narzędzi, które można wykorzystywać do osiągnięcia celów klimatycznych. Dlatego dla wielu obywateli kwestia jak i przez kogo sprawowana jest wspomniana polityka odgrywa kluczową rolę.

Obecnie rola Parlamentu Europejskiego w kwestiach podatkowych dotyczących reakcji na politykę stanowienia danin prowadzoną przez jurysdykcje krajowe jest jedynie doradcza. Jeśli w tym obszarze przyjęte zostanie przejście od jednomyślności do głosowania większością kwalifikowaną<sup>125</sup>, jak sugerują niektóre gremia doradcze<sup>126</sup>, rola Parlamentu Europejskiego w kwestiach podatkowych może okazać się decydująca a to może odebrać część ważnej suwerenności Państw Członkowskich. Należy również mieć jednak na uwadze art. 31 ust. 2 Traktatu Lizbońskiego<sup>127</sup> który mówi: „Jeżeli członek Rady oświadczy, że z ważnych i określonych powodów polityki krajowej zamierza sprzeciwić się przyjęciu decyzji, która ma być podjęta większością kwalifikowaną, głosowanie nie zostaje przeprowadzone. Wysoki Przedstawiciel,

w ścisłej konsultacji z zainteresowanym Państwem Członkowskim, będzie szukał akceptowalnego dla siebie rozwiązania. Jeżeli mu się to nie uda, Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zażądać, aby sprawa została skierowana do Rady Europejskiej w celu podjęcia jednomyślnej decyzji”. Znajdując konsensus przed głosowaniem, a następnie przedstawiając jednomyślny wynik, Rada może zbudować odpowiedni pomost między głosowaniem większością a głosowaniem jednomyślnym. Dalsze prace nad rozwiązaniem dotyczącym głosowania będą doskonałym sprawdzianem kierunku politycznego jaki przyjmie Unia Europejska.

We wrześniu 2020 r. utworzono Podkomisję do Spraw Podatkowych (FISC), która ma kontynuować te prace i dopilnować, by Parlament promował sprawiedliwe opodatkowanie na szczeblu krajowym, unijnym i globalnym.

FISC zakłada, że Rada Europejska wkrótce osiągnie porozumienie w sprawie wdrożenia drugiego filaru ram integracyjnych OECD/G20<sup>128</sup> globalna reforma podatkowa. Jednocześnie deklaruje w najbliższym czasie podjęcie wszelkich niezbędnych prac celem ukształtowania inicjatyw Komisji Europejskiej dotyczących kompleksowych ram opodatkowania przedsiębiorców. wykraczający poza wdrożenie reformy OECD.

Podstawą tych prac ma być szeroko zakrojona konsultacja z krajami członkowskimi UE

## Podatki pośrednie

Uprawnienia UE w dziedzinie opodatkowania pośredniego obejmują koordynację, harmonizację i przybliżenie VAT i akcyzy, ponieważ podatki te mogą wpływać na jednolity rynek. Opodatkowanie to jeden z obszarów polityki UE, w którym podejmowanie decyzji opiera się na zasadzie jednomyślności<sup>132</sup>

zwłaszcza z tymi, które stosują szkodliwą konkurencję podatkową. Według oceny OECD dotyczącej erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków (BEPS)<sup>129</sup> określono skalę BEPS, przed podjęciem jakichkolwiek środków służących walce z oszustwami, na kwotę rzędu 100–240 mld USD w skali globalnej<sup>130</sup>. Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego obliczyło, że odnośna wartość dla UE mieści się w zakresie od 50 do 70 mld EUR<sup>131</sup>. Odpowiada to 0,35 % unijnego PKB.

Rozwój cyfryzacji gospodarki stwarza nie tylko nowe szanse dla Europy ale również wyznacza nowe wyzwania dla organów podatkowych, ponieważ mogą w związku z nią powstać nowe metody agresywnego planowania podatkowego lub nowe przestępstwa finansowe i nadużycia. Cyfryzacja gospodarki poprzez skuteczniejszą współpracę administracyjną i wymianę danych stwarza jednak również nowe możliwości dla organów podatkowych w zakresie zwalczania takich praktyk.

Poprawa skuteczności zwalczania tych przestępstw i nadużyć wymaga wzmocnienia współpracy politycznej, administracyjnej, policyjnej i sądowej zarówno bezpośrednio państw członkowskich między sobą, jak i państw członkowskich z UE, wzmocnienia podstawy prawnej tej współpracy oraz zapewnienia jednostkom analityki finansowej (FIU), organom podatkowym, europejskim strukturom nadzorczym i innym podmiotom tej walki odpowiednich zasobów finansowych i ludzkich.

W unijnej dyrektywie w sprawie opodatkowania energii określono minimalny poziom opodatkowania niektórych produktów i sektorów energetycznych. Jej głównym celem jest harmonizacja przepisów krajowych w celu uniknięcia zakłóceń na rynku wewnętrznym<sup>133</sup>.

125 Art. 238 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej reguluje nową definicję większości kwalifikowanej. Od 1 listopada 2014 roku większość kwalifikowana jest osiągnięta, jeśli ustanowi ją co najmniej 55% państw członkowskich reprezentujących co najmniej 65% ludności UE. Jeżeli Rada nie stanowi na wniosek Komisji, większość kwalifikowana musi osiągnąć co najmniej 72% państw członkowskich reprezentujących co najmniej 65% ludności. Państwa członkowskie mają też możliwość złożenia wniosku o zastosowanie tzw. kompromisu z Joaniny, zapisanego w deklaracji nr 7 do traktatu lizbońskiego. Narzędzie to pozwala grupie państw członkowskich wyrazić sprzeciw wobec treści danego aktu, nawet jeżeli grupa nie jest wystarczająco liczna, aby ustanowić mniejszość blokującą. Kompromis ten jest przede wszystkim kompromisem politycznym, w ramach którego Rada wyraża wolę osiągnięcia porozumienia zadowalającego większość państw członkowskich w ważnych kwestiach.

126 Np. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES)

127 Traktat z Lizbony <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=PL>

128 Developing Countries and the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS OECD REPORT FOR THE G20 FINANCE MINISTERS AND CENTRAL BANK GOVERNORS October 2021, Italy <https://www.oecd.org/tax/beps/developing-countries-and-the-oecd-g20-inclusive-framework-on-beps.pdf>

129 <https://www.oecd.org/tax/beps>

130 <http://www.oecd.org/ctp/oecd-presents-outputs-of-oecd-g20-beps-project-for-discussion-at-g20-finance-ministers-meeting.htm>

131 Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady »W kierunku skuteczniejszego i bardziej demokratycznego procesu podejmowania decyzji w dziedzinie polityki podatkowej UE«”(COM(2019) 8 final)

132 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady „W kierunku skuteczniejszego i bardziej demokratycznego procesu podejmowania decyzji w dziedzinie polityki podatkowej UE” (COM(2019) 8 final). EUR-Lex - 52019DC0008 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

133 Dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (Dz.U. L 283 z 31.10.2003). EUR-Lex - 32003L0096 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

Podatki pośrednie, takie jak VAT i akcyza, są zharmonizowane, ale wysokość stawek podstawowych waha się od 17 proc. w Luksemburgu do 27 proc. na Węgrzech. Jeszcze większe jest zróżnicowanie stawek obniżonych, które zwykle stosuje się

do towarów takich jak żywność, produkty dla dzieci, leki i dobra kultury.

Ostatnie problemy z inflacją jeszcze bardziej zróżnicowały stawki podatkowe VAT w poszczególnych krajach.

## Opodatkowanie podatkiem akcyzowym wyrobów tytoniowych w Unii Europejskiej

Jednym z narzędzi kształtowania ram wspólnej gospodarki europejskiej są dyrektywy Rady Unii Europejskiej. W zakresie podatków pośrednich dyrektywy bardzo szczegółowo określają zasady poboru tych danin. Państwa członkowskie muszą dostosować swoje prawodawstwo do tych dyrektyw.

Wśród podatków pośrednich na uwagę zasługuje podatek akcyzowy, jest to danina pobierana w krajach Unii Europejskiej od konkretnie określonych wyrobów w tym od wyrobów tytoniowych.

W zakresie tego podatku, dyrektywy nr 2008/118/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego oraz nr 2011/64/UE oraz z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych, określają ramy zharmonizowanego poboru podatku akcyzowego oraz stawki akcyzy stosowane do wyrobów tytoniowych.

System poboru podatku akcyzowego to jeden z najszcześniejszych systemów poboru podatku, w Unii Europejskiej jak również w Polsce.

Wynika to z efektywnej harmonizacji w całej Unii Europejskiej przepisów systemu, który wymusza konieczność rejestracji wszystkich podmiotów, zamierzających produkować wyroby akcyzowe i dokonywać obrotu tymi wyrobami, również w trybie zawieszzonego poboru akcyzy. System ten wymusza również konieczność złożenia zabezpieczenia na poczet ewentualnych przyszłych należności podatkowych, co gwarantuje pewność poboru tego podatku w razie jakichkolwiek nieprawidłowości.

System poboru podatku akcyzowego w Unii Europejskiej, jak i w Polsce, oparty jest głównie

na procedurze zawieszzonego poboru podatku akcyzowego. W procedurze tej funkcjonują następujące podmioty: składy podatkowe, zarejestrowani odbiorcy i zarejestrowani wysyłający. W składach podatkowych wyroby akcyzowe są produkowane i przechowywane. Zarejestrowany odbiorca to podmiot, który posiada uprawnienia do potwierdzenia odbioru wyrobów w systemie zawieszzonego poboru, a zarejestrowany wysyłający może wprowadzić do systemu zawieszzonego poboru podatku akcyzowego wyroby pochodzące z importu.

Przemieszczanie wyrobów akcyzowych pomiędzy tymi podmiotami odbywa się na podstawie dokumentów towarzyszących, w elektronicznym systemie. System EMCS<sup>134</sup> to platforma informatyczna służąca między innymi do wystawiania dokumentu, w którym zawarta jest informacja o wysyłanym wyrobie, odbiorcy tego wyrobu, jak również o nadawcy. Informacja ta podlega online weryfikacji w systemie informatycznym, co do zgodności ze złożonym przez wysyłającego zabezpieczeniem, jak również, co do uprawnień odbiorcy do odbioru danego wyrobu. Komunikaty z systemu są przekazywane również do właściwych organów, zarówno w zakresie wysyłającego, jak i odbierającego, co zapewnia możliwość fizycznej kontroli przemieszczanych wyrobów.

Obowiązek podatkowy w podatku akcyzowym powstaje już w momencie produkcji wyrobu akcyzowego, natomiast powstanie obowiązku podatkowego nie powoduje konieczności zapłaty akcyzy, jeżeli wyroby akcyzowe są objęte procedurą zawieszania poboru akcyzy. Wtedy następuje przesunięcie w czasie daty powstania zobowiązania podatkowego, czyli skonkretyzowanej powinności zapłaty akcyzy, która ma miejsce w momencie, gdy wyroby opuszczają system zawieszzonego poboru,

czyli są przekazywane do konsumpcji. Podobnie jest w przypadku, kiedy obowiązek podatkowy powstaje w przypadku importu w momencie powstania długu celnego a importer zdecyduje się na objęcie wyrobu procedurą zawieszzonego poboru.

Podatnikiem podatku akcyzowego, co do zasady, jest podmiot wyprowadzający wyrób akcyzowy z systemu zawieszzonego poboru akcyzy. Jest to przeważnie skład podatkowy lub zarejestrowany odbiorca.

System poboru podatku akcyzowego oparty jest o klasyfikację wyrobów akcyzowych w układzie odpowiadającym nomenklaturze scalonej (CN)<sup>135</sup>, czyli klasyfikacji stworzonej dla celów poboru cel.

W systemie występują również uproszczenia i zwolnienia. Niektóre wyroby akcyzowe oznaczane są znakami akcyzy w postaci banderol, inne są barwione i oznaczane znacznikami, w celu zabezpieczenia płatności podatku akcyzowego.

Podatek akcyzowy jest podatkiem pośrednim i cenotwórczym więc ma bezpośredni wpływ na cenę wyrobu. Podatek akcyzowy zwiększa również podstawę opodatkowania podatkiem od towarów i usług, który powiększa jego oddziaływanie na cenę w wysokości 23%.

Regulacje te są dość restrykcyjne, ponieważ szczególnie określają sposób poboru podatku, strukturę stawek na wyroby tytoniowe oraz ich minimalną wielkość.

Dyrektywa 2011/64/UE ustanawia zasady harmonizacji struktury i stawek podatku akcyzowego, który jest nakładany przez państwa członkowskie na wyroby tytoniowe. Definiuje poszczególne wyroby tytoniowe takie jak papierosy cygara i cygaretki oraz tytoń do palenia. Stanowi, że papierosy wyprodukowane w Unii i te przywożone z państw trzecich podlegają proporcjonalnemu podatkowi akcyzowemu obliczonemu według maksymalnej detalicznej ceny sprzedaży, włączając opłaty celne, a także specyficznemu podatkowi akcyzowemu obliczonemu na sztukę wyrobu. Określa ponadto minimalne obciążenie podatkiem akcyzowym dla poszczególnych wyrobów wskazując np. dla papierosów, że całkowity podatek akcyzowy (podatek specyficzny i podatek

proporcjonalny z wyłączeniem VAT) od papierosów wynosi co najmniej 60 % średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży papierosów dopuszczonych do konsumpcji. Taki podatek akcyzowy wynosi nie mniej niż 90EUR za 1000 papierosów, niezależnie od średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży. Wskazuje ponadto, że co cztery lata Komisja przedkłada Radzie sprawozdanie oraz w stosownych przypadkach, wniosek dotyczący stawek i struktury podatku akcyzowego, określonych w niniejszej dyrektywie. Komisja uwzględni w swoim sprawozdaniu prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, rzeczywistą wartość stawek podatku akcyzowego i szersze cele Traktatu. Podstawę sprawozdania, stanowią w szczególności informacje przekazane przez państwa członkowskie Unii Europejskiej.

Celem tych przepisów jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych i równocześnie wysokiego poziomu ochrony zdrowia, zgodnie z wymogiem art. 168 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, biorąc pod uwagę, że wyroby tytoniowe mogą być przyczyną poważnych problemów zdrowotnych oraz, że Unia jest stroną Ramowej konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o Ograniczeniu Użycia Tytoniu. Należy uwzględnić istniejącą sytuację właściwą dla każdego z różnych rodzajów wyrobów tytoniowych. Jednym z celów Traktatu o Unii Europejskiej jest ustanowienie unii gospodarczej, której cechy są podobne do tych występujących na rynku krajowym, w obrębie, którego istnieje zdrowa konkurencja. W odniesieniu do wyrobów tytoniowych osiągnięcie tego celu przewiduje, iż stosowanie w państwach członkowskich podatków mających wpływ na spożycie wyrobów w tym sektorze nie zakłóca warunków konkurencji i nie hamuje swobodnego przepływu tych wyrobów w Unii.

Tak szczegółowe regulacje z jednej strony pozwalają na pobieranie podatku akcyzowego w państwach konsumpcji wyrobu akcyzowego, ale z drugiej strony powinny uwzględnić różnice poszczególnych państw członkowskich choćby wobec siły nabywczej ludności jak i położenia geopolitycznego.

Obecna ocena Służb Komisji dotycząca skuteczność dyrektywy 2011/64/UE stanowi, że dyrektywa działa dobrze pod względem przewidywalności i stabilności dochodów fiskalnych państw członkowskich.

134 Excise Movement and Control System.

135 Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1719/2005 z dnia 27 października 2005 r. zmieniającego załącznik I do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2657/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej

Zapewniła również dużą elastyczność państwom członkowskim we wdrażaniu ich krajowych polityk fiskalnych w odniesieniu do tradycyjnych wyrobów tytoniowych. Jednak rozwój i pojawienie się nowych produktów (e-papierosów, podgrzewanych wyrobów tytoniowych i nowych produktów uzależniających zawierających nikotynę lub konopie indyjskie) ujawnia ograniczenia tych ram prawnych. Obecny zakres i przepisy dyrektywy nie są w stanie sprostać tym zmianom na rynku.

Ocena ta pokazuje, że wpływ dyrektywy na zdrowie publiczne był umiarkowany. Dyrektywa dała początkowy impuls w postaci podwyższenia stawek minimalnych w UE na papierosy i drobno krojony tytoń, ale tylko kilka państw członkowskich o bardzo niskim poziomie opodatkowania zostało faktycznie dotkniętych podwyżkami.

Dyrektywa pozostawia państwom członkowskim wystarczającą swobodę i elastyczność, aby realizować bardziej ambitny program zdrowia publicznego na szczeblu krajowym, wspierany wyższymi krajowymi stawkami podatkowymi. Jednak znaczna różnica podatków (a tym samym cen) między państwami członkowskimi może ograniczać te ambicje tam, gdzie ma miejsce wysoki poziom zakupów transgranicznych, jeśli różnice cenowe stanowią wystarczającą zachętę ekonomiczną do wyjeżdżania i kupowania za granicą. Średnie ceny paczki papierosów w państwach członkowskich wahają się od 2,57 do 11,37 euro. Ogólnie rzecz biorąc, osiągnięcie celu dyrektywy „konwergencja” za pomocą przepisów dotyczących minimów UE wydaje się z natury problematyczne. Ten brak konwergencji podatków w całej UE jest głównym źródłem obaw niektórych państw członkowskich, zarówno z powodu utraconych dochodów podatkowych, jak i osłabienia środków ochrony zdrowia publicznego.

Poziom nielegalnego handlu papierosami i drobno krojonym tytoniem pozostaje wyzwaniem pod względem egzekwowania przepisów, utraty dochodów i wpływu na rozpowszechnienie palenia. Ocena wskazuje, że poziomy w rzeczywistości nieznacznie spadły na przestrzeni lat, ale pozostają znaczne (około 8% rzeczywistej konsumpcji, co stanowi 7,5 mld EUR potencjalnych utraconych dochodów z podatku akcyzowego), a to wzywa do wzmocnienia polityki egzekwowania prawa i opracowania systemów podatkowych z egzekwowaniem środków ochronnych. Ocena potwierdza również wzrost

nielegalnej produkcji papierosów w UE, wzywając do zharmonizowanego podejścia do monitorowania przepływu surowca tytoniowego w UE i do UE.

Podsumowując, ocena wskazuje na niski stopień spójności dyrektywy z innymi politykami UE oraz potrzebę rozwijania synergii. Istnieje potrzeba przyjęcia bardziej kompleksowego i holistycznego podejścia, uwzględniającego wszystkie aspekty kontroli tytoniu, w tym zdrowie publiczne, podatki, walkę z nielegalnym handlem i kwestie środowiskowe. Potrzebna jest również większa spójność z uwagi na agendę UE w zakresie walki z rakiem.

Również Rada Unii Europejskiej w konkluzjach z dnia 2 czerwca 2020 r. dotyczących struktury i stawek podatku akcyzowego stosowanych dla przemysłu tytoniowego wskazują, że dokonując przeglądu systemu stawek podatku akcyzowego w UE, należy zapewnić lepsze funkcjonowanie rynku wewnętrznego wraz z celami dotyczącymi dochodów, zdrowia publicznego i bezpieczeństwa publicznego. Należy przy tym wziąć pod uwagę rolę w ogólnej równowadze, na przykład różnice w charakterystyce produktów, społeczne koszty używania tytoniu, całkowite obciążenie podatkowe (w tym VAT), parytety siły nabywczej, sytuacje gospodarczą i położenie geograficzne zainteresowanych państw członkowskich;

Wskazuje również, że podwyższenie stawek minimalnych określonych w dyrektywie 2011/64/UE powinno odbywać się w sposób stopniowy i proporcjonalny, zapewniając państwom członkowskim wystarczającą elastyczność w osiąganiu ich celów w zakresie dochodów i zdrowia publicznego oraz uwzględniając ogólną sytuację makroekonomiczną Unii i realia gospodarcze państw członkowskich. Rada Unii Europejskiej podkreśla również fakt, że całkowita konwergencja stawek podatku akcyzowego i cen wyrobów tytoniowych jest trudna do osiągnięcia, biorąc pod uwagę rozbieżność w poziomie dochodów do dyspozycji i sytuacji gospodarczej w państwach członkowskich;

Polska po przystąpieniu do UE ogromnym wysiłkiem dostosowała swoje przepisy w tym stawki do obowiązujących dyrektyw po czym w krótkim czasie wobec zdecydowanych podwyżek stawki minimalnej dla wyrobów tytoniowych zmuszona była w ramach wynegocjowanych okresów przejściowych ponownie przejść bolesny proces podwyżek stawek, co było

okupione bardzo dużą szarą strefą na poziomie 18% rynku. Był to przykład jak dyrektywa może wpłynąć negatywnie na rozwój danego rynku, ponieważ w zbyt małym stopniu wzięto pod uwagę różnice w sile nabywczej ludności krajów „starej” Unii i tych nowo przyjętych. Nie doszacowano też bliskości granicy krajów trzecich ze zdecydowanie niższymi cenami na wyroby tytoniowe i opłacalności przemytu.

Okres ostatnich lat, kiedy podwyżki były wstrzymane wobec osiągniętego minimum wymaganego przez dyrektywę UE, a obecnie wprowadzone z dużym wyprzedzeniem informacyjnym, pokazuje, że przy uszczelnieniu granic i właściwym działaniu służb skarbowo celnych można osiągnąć historycznie niskie poziomy szarej strefy nie przekraczające 5% rynku.

Obecnie trwa dyskusja w ramach przeglądu dyrektywy tytoniowej określającej między innymi wielkość minimalnych stawek akcyzy. Ponownie stoimy przed dylematem jak mocno można podnieść stawki na wyroby tytoniowe. Ponownie mamy bardzo duże różnice w stawkach obowiązujących w krajach „starej” Unii i w krajach później przyjętych. Po latach doświadczeń w funkcjonowaniu w ramach Unii Europejskiej nie możemy dopuścić, aby regulacje dyrektywy wywoływały negatywne skutki zarówno rynkowe jak i budżetowe.

Obciążenie wyrobów tytoniowych w Unii Europejskiej jest bardzo zróżnicowane. Średnie obciążenie tysiąca sztuk papierosów podatkiem akcyzowym w Unii Europejskiej kształtuje się na poziomie 173 EURO, kiedy we Francji jest to poziom 344 EURO, w Niemczech 184 EURO a w Polsce jest to 104 EURO. Również w takich krajach jak Bułgaria czy Rumunia stawki te są znacznie niższe od stawek we Francji czy Niemczech i wynoszą 91 i 110 EURO. W krajach takich jak Francja czy Niemcy obciążenie to powoduje, że paczka papierosów kosztuje 7,5; 6,5 EURO. Na drugim biegunie są kraje takie jak Bułgaria, Polska czy Rumunia, gdzie ceny te kształtują się na poziomie 2,82; 3,26 i 3,43 EURO. Jak widać różnice w wielości obciążenia podatkiem akcyzowym w poszczególnych krajach są bardzo duże i ich wyrównywanie do wartości najwyższych jest praktycznie niemożliwe w krótkim czasie.

Polska dzisiaj ma ustalone wzrosty wysokości stawek dla wyrobów tytoniowych do 2027 roku w ramach tak zwanej „mapy akcyzowej” i w ramach negocjacji z innymi krajami UE powinno być to wzięte pod uwagę.

Wszelkie skokowe podwyżki doprowadzą bowiem ponownie do zaburzenia rynku i wzrostu szarej strefy. Polityka podatkowa w zakresie akcyzy przynosi najlepsze efekty zarówno budżetowe jak i rynkowe i kiedy jest realizowana w sposób przewidywalny i stabilny, ponieważ wszelkie skokowe podwyżki są barierą popytową na legalnym rynku i stwarzają popyt w szarej strefie.

W przypadku, gdyby Polska zgodziła się na skokową podwyżkę stawek minimalnych w dyrektywie i nie wynegocjowała okresów przejściowych zapewniających realizację naszej dobrej polityki podatkowej w tym zakresie, określonej w ramach „mapy akcyzowej” spowoduje to powrót szarej strefy i patologii na rynku papierosów. W sytuacji, gdyby Komisja Europejska chciała dopasować minimalne stawki do stawek krajów takich jak Francja to również w Polsce paczka papierosów mogłaby już niedługo kosztować ponad 7 EURO co oznacza ponad 100% wzrost tej ceny. Zważywszy na siłę nabywczą ludności w Polsce jest to sytuacja, która doprowadzi do załamania legalnego rynku papierosów w naszym kraju.

Warto zwrócić uwagę co spowodowały wysokie stawki akcyzy na papierosy we Francji. Polityka podatkowa we Francji forsująca zdecydowanie wyższe stawki podatku akcyzowego na papierosy niż w większości krajów UE spowodowała zdecydowany wzrost cen papierosów. Doprowadziło to do sytuacji, w której szara strefa w tych wyrobach we Francji szacowana jest dziś na blisko 30%. Taki scenariusz w Polsce oznaczałby zaprzepaszczenie wieloletnich działań w polityce podatkowej w tym zakresie i katastrofę we wpływach budżetowych z tego tytułu.

Obecnie rynek potocznie zwany rynkiem wyrobów tytoniowych zmienia się, powstało wiele alternatyw będących nośnikami nikotyny. Uznaje się, że wyroby, które nie podlegają procesowi spalania są mniej szkodliwe i używający je często przestają sięgać po tradycyjne papierosy.

Większość państw członkowski traktuje alternatywne wyroby, takie jak wyroby nowatorskie jako pożądane na rynku obciążając je niższymi stawkami podatku akcyzowego co zwiększa ich konkurencyjność w stosunku do tradycyjnych wyrobów tytoniowych. Do takich krajów należy Polska, gdzie podstawa opodatkowania ustalona została od wagi wyrobu i odnosi się do średniej ważonej detalicznej ceny

sprzedaży tytoniu do palenia. Podobnie jak Polska, 21 państw członkowskich z 23, które już opodatkowały ten wyrób, traktują priorytetowo wyroby nowatorskie pod względem wysokości obciążenia podatkiem akcyzowym.

Rynek wyrobów nowatorskich to stosunkowo nowy rynek nowoczesnych wyrobów, konkurujących z tradycyjnymi wyrobami tytoniowymi. Bardzo duża różnorodność form, zarówno samego wkładu (wałek, luźny tytoń, kapsułka) do inhalacji, jak i urządzeń do tego służących, powoduje, że jest to wyrób dość trudny do opodatkowania. Najbardziej uniwersalnym sposobem jednak jest opodatkowanie tego wyrobu wg jego wagi wyrobu. Taki model opodatkowania zastosowały literalnie prawie wszystkie państwa unijne (za wyjątkiem Węgier i Litwy).

Z uzyskanych informacji wynika, że obecnie Komisja Europejska nosi się z zamiarem włączenia do zakresu dyrektywy określającej między innymi minimalne stawki akcyzy, nieobjętych obecnie jej regulacjami innych alternatywnych form dostarczania nikotyny jak wyroby nowatorskie, płyn do e-papierosów czy woreczki z nikotyną. Rozumiejąc konieczność harmonizacji tego rynku wyrobów należy zwrócić uwagę, aby Komisja Europejska korzystała w zakresie ich uregulowania z doświadczeń państw członkowskich, które tego typu regulacje już wprowadziły. Taki postulat wyraziła również Rada UE w ww. konkluzjach z 2 czerwca 2020 r. Również konieczność istotnego zróżnicowania opodatkowania tych wyrobów jako mniej szkodliwych w porównaniu do tradycyjnych papierosów powinna być regułą.

Również w zakresie suszu tytoniowego, którego obrót miałby zostać uregulowany w ramach dyrektywy tytoniowej Polska ze swoim system opodatkowania tego wyrobu może być wzorem dla Unii Europejskiej. W Polsce uprawa tytoniu jest monitorowana a sam susz tytoniowy obciążony jest podatkiem akcyzowym w sytuacji, kiedy nie trafi do wyznaczonych (koncesjonowanych) podmiotów zajmujących się obrotem tym wyrobem. Jest to prosty, przejrzysty system w dodatku nie powodujący obciążenia finansowego dla legalnie działających podmiotów.

W ramach oceny dyrektywy 2001/64 w 2021 r. przeprowadzono konsultacje publiczne wśród państw członkowskich. Między innymi zapytano respondentów: „Czy Twoim zdaniem UE powinna zwiększyć minimalne stawki podatkowe stosowane

do następujących (papierosów, tytoń, cygaretki oraz tytoń do fajek i fajek wodnych)?”

Około połowa (51%) respondentów (25% „brak zmian” i 26% „spadek”) nie zgadza się z podniesieniem minimów UE dotyczących papierosów. Jednak konsensus był większy dla wszystkich innych kategorii wyrobów tytoniowych, od drobno krojonego tytoniu (FCT) do innego tytoniu do palenia. W szczególności konsumenci zgodzili się co do potrzeby zniwelowania różnic w stawkach minimalnych między papierosami z jednej strony a FCT i cygaretkami z drugiej.

Odwrotnie, w przypadku innych kategorii interesariuszy, z którymi przeprowadzono konsultacje, w szczególności naukowców i organizacji non-profit, w których dominuje perspektywa zdrowia publicznego i istnieje przytłaczający konsensus co do potrzeby zwiększenia minimów. Jednakże nie popierają one generalnie pełnego wyrównania stawek między różnymi produktami jako celu przeglądu.

W przypadku różnic w poziomach opodatkowania między państwami członkowskimi powszechnie uznaje się, że harmonizacja cen papierosów jest celem polityki UE pomagającym w ograniczeniu przepływów transgranicznych. Jednak akademicy i przedstawiciele przemysłu, którzy są bardziej świadomi trudności w realizacji tego celu, przywiązują mniejszą wagę do harmonizacji. Wśród respondentów można znaleźć przytłaczający konsensus co do zasady, że przy ustalaniu minimów należy brać pod uwagę różnice w poziomie dochodów dla różnych krajów. Dotyczy to zwłaszcza respondentów w Europie Południowej i Zachodniej, którzy również uważają, że wyroby tytoniowe są bardziej przystępne cenowo.

Przystępność cenowa wyrobów tytoniowych zależy nie tylko od poziomu cen, ale także od średniego dochodu konsumentów; okoliczność, która jest inna w poszczególnych państwach członkowskich UE.

Jeśli chodzi o kwestie harmonizacji nowych produktów wśród wszystkich kategorii zainteresowanych stron osiągnięto znaczny stopień konsensusu co do potrzeby przeglądu nowych wyrobów tytoniowych, które niedawno pojawiły się na rynku: opracowanie wspólnych definicji w ramach zharmonizowanych ram akcyzowych UE i usunięcie przeszkód dla jednolitego rynku. Wśród wszystkich kategorii zainteresowanych stron przeważał pogląd, że minima UE dla podgrzewanych wyrobów tytoniowych

powinny być ustalone na poziomie niższym niż drobno krojony tytoń. Odpowiedni poziom minimów dla wyrobów tytoniowych bezdymnych do stosowania doustnego/nosowego był ogólnie uznawany za taki sam jak dla wyrobów tytoniowych podgrzewanych.

Niestety kilka krajów mających duże wpływy na kształtowanie polityki Unii Europejskiej postanowiło ograniczyć rozwój rynku wyrobów alternatywnych w swoim kraju są to Francja i Niemcy i wywierają duży wpływ na Komisję Europejską, aby te zasady przenieść na innych.

Francja czy Niemcy, które od wielu lat podwyższają swoje stawki, nie biorąc pod uwagę sytuacji gospodarczej w innych państwach i mają zdecydowanie większe minima akcyzowe od Polski, będą wywierały wpływ na Komisję Europejską, aby w dyrektywie ustanowić stawki minimalne na poziomie występującym w tych krajach. Takie działanie Komisji Europejskiej byłoby działaniem nieracjonalnym, nieuwzględniającym interesów wszystkich państw członkowskich i prowadzącym do kłopotów w całej Unii Europejskiej jakie teraz występują we Francji.

W podobnej sytuacji byliśmy w trakcie negocjacji obecnie obowiązującej dyrektywy, kiedy to państwa takie jak Francja, które szybciej wprowadziły wysokie opodatkowanie wymuszały na innych dostosowanie do tych stawek, nie uwzględniając innej siły nabywczej ludności. Polska wówczas wywalczyła dość długie okresy przejściowe na dostosowanie. Obecnie mamy mocniejszą kartę przetargową w postaci z góry ustalonych stawek do 2027 roku, których nie powinniśmy zmieniać jak i więcej doświadczenia w negocjacjach unijnych. Wobec mechanizmu jednomyślności w Unii Europejskiej w sprawach dotyczących podatków nie powinno być to trudne.

Polska to kraj położony geograficznie na granicy Unii Europejskiej z krajami trzecimi co oznacza szczególne zagrożenie szarą strefą w sytuacji podnoszenia stawek. Komisja Europejska powinna wziąć po uwagę zarówno nasze położenie geograficzne jak i siłę nabywczą ludności ustalając wysokość stawek minimalnych i ewentualne okresy przejściowe.

Polska prowadzi rozsądną politykę w zakresie stawek akcyzy na wyroby tytoniowe, min. ustanawiając tzw. „mapę akcyzową” określającą stawki tego podatku do 2027 roku. Rynek wyrobów tytoniowych bardzo dobrze przyjął ten mechanizm zwiększając przychody budżetowe przy jednoczesnym ograniczaniu szarej strefy. Polska administracja powinna podjąć odpowiednie działania, aby w ramach negocjacji w UE tak dostosować okresy przejściowe i wysokość stawek, aby „mapa akcyzowa” mogła być zrealizowana zgodnie z założeniami.

Należy też pomyśleć o przyszłości, aby uniknąć przy kolejnym przeglądzie stawek takiej sytuacji, kiedy kilka krajów forsuje podwyższenie stawek. Uzasadnionym i racjonalnym działaniem byłoby wprowadzenie mechanizmu uzależniającego wysokość minimalnej stawki dla danego kraju w odniesieniu do jakiegoś wskaźnika np. wskaźnika określającego siłę nabywczą ludności. Stawka wynikająca z dyrektyw byłaby wówczas wyznaczana przez wskaźnik dla danego kraju dla jednych byłby to wskaźnik np. 1,20 a dla innych np. 0,7. Tego typu regulacja zapobiegałaby konieczności wprowadzania stawek zbyt wysokich dla konsumentów w danym kraju. Trudno bowiem porównywać zamożność ludzi w Polsce i w Niemczech czy Luksemburgu.

Do przemyślenia jest również kwestia wprowadzenia na poziomie unijnym maksymalnej stawki podatkowej, po to aby kraje starej Europy nie były w stanie bez końca podnosić stawek akcyzy a następnie forsować w negocjacjach nad zmianami dyrektywy kolejnych podwyżek podatku w całej Unii Europejskiej.

Jako zasadę w prowadzeniu dalszych prac nad zmianami stawek w dyrektywie należałoby też przyjąć niższe opodatkowanie alternatywnych wyrobów tytoniowych takich jak e-papierosy czy wyroby nowatorskie jako mniej szkodliwe i mniej uciążliwe dla otoczenia.

Należy dołożyć wszelkich starań, aby kolejna zmiana dyrektywy tytoniowej nie stała się ponownie barierą dla rozwoju legalnego rynku wyrobów tytoniowych.

## POLITYKA ENERGETYCZNA UE I JEJ WPŁYW NA PROWADZENIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ W DOBIE KRYZYSU ENERGETYCZNEGO I WOJNY W UKRAINIE.

Inwazja Federacji Rosyjskiej na niepodległą Ukrainę w silny sposób zweryfikowała gotowość idei Europejskiego „Zielonego Ładu” na zagrożenia i ryzyka występujące w obszarze otoczenia geopolitycznego. Fakt ten nie sprawił, że Europejski Zielony Ład okazał się być błędną ideą samą w sobie. W sposób gwałtowny ujawnił natomiast kluczowe słabości związane z jej wdrożeniem i przygotowaniem do zarządzania ryzykiem. Dotychczasowe wyzwania – m.in. ogromne koszty radykalnej transformacji energetycznej, brak wystarczającego zaawansowania technologicznego sektora niskoemisyjnego (kompleksowe regulacje dotyczące magazynów energii w odniesieniu do UE są w stadium koncepcyjnym) czy zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego – są bardziej aktualne niż kiedykolwiek. Obecny kryzys, który będzie trwał nawet w przypadku zakończenia wojny, powinien zostać wykorzystany przez Polskę do forsowania na forum unijnym pragmatycznej korekty części celów i harmonogramu ich wdrożenia w ramach „Zielonego Ładu” w sektorze energetycznym.

Kolejnym, kluczowym aspektem weryfikacji założeń Europejskiego Zielonego Ładu jest fakt, że pomimo bezwzględnej konieczności dążenia do realizacji trzech zasadniczych celów EZŁ – wspólnego rynku energii, bezpieczeństwa energetycznego oraz neutralności klimatycznej, ujawnił się negatywny wpływ różnych punktów startowych państw członkowskich i znacznych różnic w możliwościach osiągnięcia przez nie celów pośrednich.

Najważniejsze cele polityki energetycznej UE a rzeczywistość.

W świetle postanowień zawartych w ramach unii energetycznej z 2015 r. pięć najważniejszych celów polityki energetycznej UE to<sup>136</sup>:

- dywersyfikacja europejskich źródeł energii, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego poprzez solidarność i współpracę między państwami UE;
- zapewnienie funkcjonowania w pełni zintegrowanego wewnętrznego rynku energii, umożliwiającego swobodny przepływ energii w UE za pośrednictwem odpowiedniej infrastruktury i bez barier technicznych lub regulacyjnych;
- poprawa efektywności energetycznej i zmniejszenie zależności od importu energii, ograniczenie emisji oraz stymulowanie tworzenia miejsc pracy i wzrostu gospodarczego;
- dekarbonizacja gospodarki i przejście na gospodarkę niskoemisyjną zgodnie z porozumieniem paryskim (UWAGA: dekarbonizacja jest składową częścią pakietu Fit for 55, który odnosi się do wielu innych gazów cieplarnianych);
- promowanie badań w dziedzinie technologii niskoemisyjnych i czystych technologii energetycznych oraz nadanie priorytetu badaniom naukowym i innowacjom w celu stymulowania

<sup>136</sup> Europejski Zielony Ład – stan realizacji, wyzwania, nadzieje. Raport 06/2022, Klub Jagielloński.

transformacji energetycznej i poprawy konkurencyjności.

Wg stanu sprzed zawarcia porozumienia unii energetycznej najważniejsze dane charakteryzujące energetykę w Unii Europejskiej były następujące:

- Kraje Unii Europejskiej były w 50% zależne od dostaw surowców i paliw energetycznych z importu.
- Prognozy wskazywały na to, iż w 2030 roku zależność ta (przy założeniu bierności UE w sprawie polityki energetycznej) może wzrosnąć nawet do 70%. Działo się tak głównie za sprawą ciągłego, dynamicznego wzrostu zapotrzebowania na energię. 45% importowanej ropy naftowej pochodziło z krajów Bliskiego Wschodu, 40% gazu ziemnego było dostarczane z Rosji.

Pierwotnie kluczowym celem polityki energetycznej UE była budowa wspólnego rynku energii, dzięki czemu energia miała stać się towarem wolnorynkowym, który podlegał standardowym zasadom handlowym, umożliwiając konkurencję dostawców z korzyścią dla klientów końcowych. Głównymi narzędziami realizacji tego celu były kolejne pakiety liberalizacyjne, wymuszające budowę konkurencji w sektorach elektroenergetycznym i gazowym, które wcześniej były zdominowane przez państwowe koncerny. Wiza ta zakładała wyodrębnienie niezależnego od dostawców handlujących energią operatora sieci przesyłowej odpowiedzialnego za otwarty i niedyskryminacyjny dostęp do infrastruktury i jej rozwój. Stworzono także unijnego regulatora energii (ACER), którego zadaniem było tworzenie wspólnych standardów technicznych i koordynacja rozwoju sieci między operatorami sieci gazowych i elektroenergetycznych. Ponadto zniesiono subsydiowanie cen poza sektorem gospodarstw domowych, ujednolicono regulacje i znoszono bariery.

Zagadnienie bezpieczeństwa energetycznego pojawiło się pierwotnie na Unijnej agencji w związku z rozszerzeniem UE o państwa Europy Środkowo-Wschodniej w 2004 r., a kluczowym państwem podnoszącym ten temat była Polska. Nowe państwa członkowskie były wciąż zależne od dostaw surowców energetycznych z Rosji i oczekiwały zaangażowania unijnych instytucji w proces wychodzenia z zależności. Komisja Europejska

za kluczowe narzędzie zwiększające bezpieczeństwo energetyczne wskazała budowę wspólnego rynku energii. Finansowanie infrastruktury umożliwiającej swobodny przepływ energii elektrycznej i gazu między państwami, stworzenie mechanizmów solidarnościowych na wypadek kryzysu i podejmowanie działań antymonopolistycznych miały być konkretnymi działaniami zapewniającymi UE bezpieczeństwo w tej sferze.

Cel środowiskowy, czyli obniżenie emisji gazów cieplarnianych w trosce o klimat, stopniowo zyskiwał na znaczeniu. Podstawowym narzędziem tej redukcji stał się system handlu emisjami (European Trading System - ETS), który zaczął obowiązywać w 2005 r. Celem działania unijnego ETS jest doprowadzenie do redukcji emisji gazów cieplarnianych poprzez uwzględnienie kosztu emisji CO<sub>2</sub> w produkcji energii i wyrobów przemysłowych. Miało to sprawić, że wysokoemisyjna działalność stała się droższa niż w przypadku wykorzystania w niej czystych alternatyw. EU-ETS zobowiązuje emitentów do pozyskania i umarzenia uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> (EU allowances, EUA). Początkowo uczestnicy rynku otrzymali darmowe uprawnienia pokrywające popyt, ale miało się to stopniowo zmieniać na rzecz obowiązku zakupu coraz większej ilości uprawnień. Wraz z przyjęciem pakietu energetyczno-klimatycznego w 2008 r. określono całościowy pułap uprawnień do emisji, których podaż w systemie maleje. Ponadto zmieniła się proporcja między pulą darmową a aukcyjną na rzecz tej drugiej. Przyjęcie stałego poziomu redukcji darmowych pozwoleń ma na celu stopniowe podnoszenie cen uprawnień i tym samym wymuszanie redukcji emisji poprzez wycofywanie się państw z najbardziej emisyjnych technologii. Dyrektywa z 2009 r. zobowiązuje do zakupu uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> (EUA) na giełdzie przez firmy przemysłu energochłonnego i wytwarzania energii elektrycznej (obejmuje ok. 11 000 elektrowni i zakładów produkcyjnych w UE odpowiadających za 40% całkowitej emisji gazów cieplarnianych) po wykorzystaniu przyznanej puli uprawnień państw członkowskich. Poza systemem ETS znajdują się obszary (np. transport, rolnictwo, budynki), gdzie potencjał redukcji emisji CO<sub>2</sub> jest znacznie bardziej kosztowny i technologicznie trudniejszy, więc w tych obszarach (non-ETS) zdecydowano się przyjąć inny mechanizm. Rozporządzenie dot. wspólnego wysiłku redukcyjnego obliuguje poszczególne państwa członkowskie UE do redukcji emisji w sektorach nieobjętych ETS.

Celem związanym ze środowiskiem, ale wyodrębnionym jako osobny, jest rozwój odnawialnych źródeł energii. Ustanowienie OZE jako osobnego celu miało zapewnić podniesienie jego wagi i stymulować rozwój nowej branży. Drugim powiązaniem celem z ochroną środowiska, a również podkreślony jako odrębny, jest efektywność energetyczna, polegająca na obniżeniu konsumpcji energii poprzez zastosowanie najbardziej efektywnych rozwiązań technologicznych. Wzrost efektywności miał służyć obniżeniu emisyjności i długofalowo zmniejszać koszty energii i importu surowców. Należy podkreślić, że energetyka od traktatu lizbońskiego jest tzw. kompetencją dzieloną między instytucje unijne a państwa członkowskie<sup>137</sup>.

W traktacie wyraźnie zaznaczono pozostawienie państwom swobody wyboru źródeł energii, aczkolwiek polityka energetyczna UE w sposób pośredni wpływała w istotny sposób na konkurencyjność technologii generacji energii. Przede wszystkim wprost promowała OZE. Po drugie, za pomocą odpowiednich mechanizmów, w tym systemu handlu emisjami CO<sub>2</sub>, de facto opodatkowywała węgiel (w mniejszym stopniu także gaz) i ograniczała możliwość pomocy publicznej dla górnictwa. Po trzecie, przyjmowała neutralną postawę wobec energetyki atomowej, co wobec celu, jakim jest obniżenie emisyjności energetyki, było niezrozumiałe.

W lutym 2021r. Rada Ministrów RP zatwierdziła dokument „Polityka Energetyczna Polski do roku 2040 (PEP 2040). Po 12 latach od ustanowienia poprzedniej polityki, przyjęto nowy dokument strategiczny, wyznaczający kierunki rozwoju tego sektora. Polityka energetyczna Polski do roku 2040 to 1 z 9 strategii zintegrowanych wynikających ze „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”. PEP2040 jest kompasem dla przedsiębiorców, samorządów i obywateli w zakresie transformacji polskiej gospodarki w kierunku niskoemisyjnym. W dokumencie podejmowane są strategiczne decyzje inwestycyjne, mające na celu wykorzystanie krajowego potencjału gospodarczego, surowcowego, technologicznego i kadrowego oraz stworzenie poprzez sektor energii dźwigni rozwoju gospodarki, sprzyjającej sprawiedliwej transformacji. Zgodnie z założeniami w 2040r. ponad połowę mocy

zainstalowanych mają stanowić źródła zeroemisyjne. Szczególną rolę odegra w tym procesie wdrożenie do polskiego systemu elektroenergetycznego morskiej energetyki wiatrowej i uruchomienie elektrowni jądrowej. Są to dwa strategiczne nowe obszary i gałęzie przemysłu, które zostaną zbudowane w Polsce. To szansa na rozwój krajowego przemysłu, rozwój wyspecjalizowanych kompetencji kadrowych, nowe miejsca pracy i generowanie wartości dodanej dla krajowej gospodarki. Równolegle do wielkoskalowej energetyki, rozwijać się powinna energetyka rozproszona i prosumencka. Transformacja wymaga również zwiększenia wykorzystania technologii OZE w wytwarzaniu ciepła i zwiększenia wykorzystania paliw alternatywnych w transporcie, również poprzez rozwój elektromobilności i technologii wodorowych.

PEP2040 opracowany został na podstawie szczegółowych analiz prognostycznych oraz konsultacji i uzgodnień z licznymi grupami interesariuszy. Projekt PEP2040 podlegał konsultacjom publicznym w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Konsultacje międzyresortowe zostały zakończone 31 grudnia 2020 r. Wówczas projekt PEP2040 został pozytywnie zaopiniowany przez Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju, a także uzyskał pozytywną ocenę o zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju, tj. Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, wydaną przez Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej. W tym samym czasie projekt PEP2040 uzyskał także pozytywną opinię Centrum Analiz Strategicznych w KPRM<sup>138</sup>.

W kwietniu 2022r. z uwagi na rozpoczęcie działań wojennych przez Federację Rosyjską w Ukrainie, Ministerstwo Klimatu i Środowiska poinformowało o przyjęciu przez Radę Ministrów założeń do aktualizacji Polityki energetycznej Polski. W dniu 29 marca br. Polityka energetyczna Polski została uzupełniona o czwarty filar – suwerenność energetyczną. Jak wskazuje MKiŚ, celem zmian jest zapewnienie szybkiego uniezależnienia krajowej gospodarki od importowanych paliw kopalnych z Federacji Rosyjskiej, wśród których wymieniono węgiel, ropę naftową i gaz ziemny oraz ich pochodne w postaci oleju napędowego, LPG, benzyny i nafty.

<sup>137</sup> Europejski Zielony Ład – stan realizacji, wyzwania, nadzieje. Raport 06/2022, Klub Jagielloński.

<sup>138</sup> <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski-do-2040-r-przyjeta-przez-rade-ministrow>

W pozostałych filarach polityki energetycznej Polski – sprawiedliwa transformacja, budowa zeroemisyjnego systemu oraz poprawa jakości powietrza – działania ograniczające zapotrzebowanie na paliwa kopalne z Federacji Rosyjskiej i innych krajów objętych sankcjami gospodarczymi będą przyspieszane w celu zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego Polski, a jednocześnie nastawione na budowanie innowacyjności gospodarki i jej wzmocnienie.

W PEP2040 wskazano dziewięć zmian w ramach długoterminowej polityki energetycznej kraju:

- Zwiększenie dywersyfikacji technologicznej i rozbudowę mocy opartych o źródła krajowe;
- Dalszy rozwój odnawialnych źródeł energii (np. zwiększone wsparcie finansowe w instrumentach wspierających samowystarczalność energetyczną gospodarstw domowych i działania na rzecz rozwoju OZE niezależnych od warunków atmosferycznych);
- Poprawa efektywności energetycznej (m.in. intensyfikacja działań na rzecz termomodernizacji i renowacji budynków);
- Dalsza dywersyfikacja dostaw i zapewnienie alternatyw dla węglowodorów (m.in. poprzez przyspieszenie budowy gazowego pływającego terminalu FSRU(2) w Zatoce Gdańskiej i podziemnych magazynów gazu ziemnego);
- Dostosowanie decyzji inwestycyjnych w gazowe moce wytwórcze od dostępności paliwa;
- Czasowe zwiększone wykorzystanie jednostek węglowych;
- Wdrożenie energetyki jądrowej (głównie duże reaktory powyżej 1000 MW i małe reaktory modułowe – po uzyskaniu statusu dojrzałości technologicznej);
- Odtworzenie i rozbudowa sieci przesyłowej i dystrybucyjnej oraz instalacji magazynowania energii;

- Negocjacje zmian regulacji Unii Europejskiej (tj. działania w kierunku zmiany mechanizmów polityki klimatycznej UE w taki sposób, by dążenie do zeroemisyjnej gospodarki uwzględniało czasowe zwiększone wykorzystanie konwencjonalnych mocy wytwórczych.

Krytycznym czynnikiem aktualnej sytuacji Krajowego Systemu Energetycznego w zderzeniu z koniecznością przeprowadzenia transformacji jest fakt, że wszystkie jego obszary – od generacji energii po dystrybucję wtórną – wymagają modernizacji i dostosowania do zmian w tym samym czasie. Jest to niezwykle ambitne wyzwanie pod względem logistycznym i zarządczym. Plan restrukturyzacji KSE powinien być realizowany w oparciu o spójną strategię oraz przemyślane plany działań taktycznych i operacyjnych (w tym konieczne zmiany legislacyjne). Nie powinniśmy pozostawiać procesu przypadkowi, nawet w najmniejszym stopniu. Niezwykle istotnym aspektem jest również maksymalne, możliwe wykorzystanie krajowego potencjału podmiotów wykonawczych i produkcyjnych w procesie restrukturyzacji KSE. W części infrastruktury sieciowej potencjał ten może być wykorzystany niemal w całości. Wszystkie specjalizujące się w tym zakresie podmioty spełniają najwyższe standardy i posiadają wieloletnie doświadczenie oraz nowoczesny sprzęt. Konieczne wsparcie ze strony Państwa powinno przede wszystkim zapewnić krajowym przedsiębiorcom możliwość planowania w perspektywach czasowych. Niezwykle trudno jest funkcjonować w biznesie, w którym brakuje pewności co do otoczenia formalno-prawnego w perspektywie choćby średnioterminowej. Krajowy potencjał realizacyjny potrzebuje do prowadzenia efektywnej działalności stosunkowo niewielu kluczowych udogodnień<sup>139</sup>:

- stabilizacji otoczenia formalno – prawnego w perspektywie minimum pięcioletniej (optymalnie – dziesięcioletniej).
- jasnych i zrozumiałych warunków kontraktowych (możliwe do zastosowania standardy FIDIC dla zakresu prac projektowo budowlanych oraz np. ORGALIME dla dostaw urządzeń – we właściwy sposób dostosowane do polskiego Kodeksu Cywilnego, w tym wdrożenie zapisów

uniemożliwiających nadużywanie instrumentów Gwarancji Należytego Wykonania Umowy oraz Gwarancji Usunięcia Wad i Usterek).

- odciążenia w zakresie nabywania praw do gruntów przez wykonawcę na etapie projektowania zadania inwestycyjnego (w sytuacji wyższej konieczności wdrożenie specustawy o infrastrukturze strategicznej).

Strategia - choćby najlepsza – nie „wyposażona” w stabilny plan działań nie przedstawia realnej wartości dla otoczenia biznesowego. Polscy przedsiębiorcy są w stanie samodzielnie wypracować metody wdrażania najnowszych technologii, pozyskać finansowanie w zakresie rozwoju i koniecznego wyposażenia. Niestety, funkcjonując w warunkach niestabilnego prawodawstwa – ustanawianego akcyjnie,

## Konsekwencje podejścia „Business-as-usual”.

Inwazja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę zainicjowała proces zmian, który głęboko zmieni politykę energetyczną Unii Europejskiej. Każdy mijający dzień ukraińskiego oporu utwierdza może w przekonaniu, że nie ma już powrotu do stanu Business-As-Usual sprzed dnia 24 lutego 2022r. Deklarowany cel Europejskiego Zielonego Ładu miał przekształcić Unię w sprawiedliwe i prosperujące społeczeństwo żyjące w nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarce, która w 2050 r. osiągnie zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto i w ramach której wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów naturalnych. Agresywna inwazja Rosyjska na Ukrainę zmieniła obraz sytuacji diametralnie. Od dnia 24 lutego potrzeba transformacji energetycznej nie wynika jedynie z potrzeby ochrony klimatu, ale głównie z konieczności uniezależnienia się od autorytarnego reżimu w Rosji. Zdumiewającym jest, że polityka UE (w szczególności inspirowana przez rząd Niemiec) nie potrafiła dostrzec, że po drugiej strony gazociągów ma nieprzewidywalnego partnera, który wykazuje od lat tendencję do szantażowania swoich klientów groźbą zakręcenia kurka. Postępowanie Rosjan wobec kontrolowanych przez

pod bieżące potrzeby lub pod wpływem (niejednokrotnie słusznych) nacisków społecznych, nie da się zaplanować zarządzania ryzykiem. Rozwój przedsiębiorstw wymaga zdolności do podejmowania tego ryzyka, ale z konieczną świadomością umiejętności zarządzania nim.

Taki stan rzeczy skłania do wyrażenia poglądu, że całościowy program restrukturyzacji KSE związany z koniecznością przeprowadzenia właściwej transformacji energetycznej powinien być rozpatrywany jako jeden, spójny projekt objęty całościową strategią i planami, których kluczowym założeniem będzie maksymalne wykorzystanie krajowego potencjału realizacyjnego. W stabilnym otoczeniu biznesowo – prawnym, przedsiębiorcy będą podejmowali większe wyzwania rozwojowe co w konsekwencji wpłynie na przyspieszenie procesów realizacji.

siebie magazynów gazu w Europie Zachodniej, zmierzające do złagodzenia reakcji państw Unii na planowaną agresję, w sposób czytelny dowiodło porażki polityki opartej na oswojeniu Rosji poprzez włączenie jej w mechanizmy europejskiego rynku energii. Już 8 marca Komisja Europejska przyjęła także plan REPowerEU:

- Wspólne europejskie działania w kierunku bezpiecznej i zrównoważonej energii po przystępnej cenie, zmierzający do redukcji zależności energetycznej od Rosji. Szczegółom warto się przyjrzeć nieco szerzej, ale plan obejmuje przede wszystkim:
- przyspieszenie elektryfikacji Europy, w tym przyspieszenie rozwoju generacji OZE oraz wykorzystania pomp ciepła,
- pilną dywersyfikację dostaw gazu ziemnego do Europy, przede wszystkim dzięki zwiększonemu wykorzystaniu LNG<sup>140</sup>,
- przyspieszenie elektryfikacji przemysłu oraz przyspieszenie substytucji gazu ziemnego wodorem.

139 <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski-do-2040-r-przyjeta-przez-rade-ministrow>

140 Raport roczny 2021 Polskiej Organizacji Gazu Płynnego. Warszawa 20 kwietnia 2022r.

Warto zauważyć, że także w marcu Międzynarodowa Agencja Energii opublikowała 10-punktowy plan redukcji zapotrzebowania na ropę naftową. Obejmuje on przede wszystkim zmianę zachowań transportowych obywateli - w tym m.in. zmniejszenie szybkości maksymalnej, upowszechnienie home office, ograniczenie podróży służbowych na rzecz telekonferencji i promocję mikromobilności miejskiej.

Niestety na przestrzeni lat 2014 – 2022, Unia Europejska nie wykorzystwała szansy na kompleksowe przygotowanie się do właściwego zarządzania

## Konieczność dostosowania działań do bliskiej, kryzysowej sytuacji geopolitycznej.

Od początku Rosyjskiej inwazji zużycie energii elektrycznej na Ukrainie gwałtownie zmalało. Czy polska zmagająca się z dużą emisyjnością gospodarki oraz niewystarczającymi mocami wytwórczymi może w jakiś sposób podjąć współpracę ze swoim wschodnim sąsiadem, w celu obustronnego polepszenia sytuacji gospodarczo - energetycznej? Polski sektor wytwarzania energii oparty jest nadal w większości na paliwie węglowym. Sprawia to, że realizacja planu ograniczania emisji jest dla naszego kraju znaczącym wyzwaniem. Mimo iż w ciągu ostatnich lat udział zainstalowanej mocy w odnawialnych źródeł energii w polskim miksie energetycznym dynamicznie rośnie, niestety to nadal węgiel dominuje w produkcji. W 2021 roku z węgla wytworzone zostało ponad 75% energii elektrycznej, pomimo że zainstalowana moc jednostek węglowych to rekordowo niskie 58,5%. I jest to wynik słabszy niż w 2020 roku, gdy produkcja energii z węgla nie przekroczyła trzech-czwartych. Jeszcze gorszy od ubiegłorocznej średniej wynik zanotowany został w marcu 2022 roku, gdy energia elektryczna wyprodukowana z OZE wyniosła jedynie 16,1% całkowitej produkcji. Sytuacja ta pokazuje wyraźnie, że potrzebna jest stabilna alternatywa dla obecnej struktury miksu energetycznego, który nie spełnia zakładanych wcześniej poziomów i utrudnia realizację planu PEP2040.

Paliwem, które miało doraźnie pomóc w ograniczeniu emisji oraz ustabilizowaniu OZE, miał być gaz ziemny oraz skroplony. Podobnie jak w Niemczech, miał być

ryzykiem posiadania nieprzewidywalnego partnera – dostawcy paliw kopalnych w postaci Federacji Rosyjskiej.

Głosy państw byłego bloku wschodniego – na czele z Polską, z inicjatywy której została wprowadzona polityka solidarności energetycznej, nie zostały wzięte pod uwagę we właściwy sposób. Szczególnie polityka Niemiec, która w znaczącym stopniu uzależniła Europę od dostaw paliw z Rosji, została w brutalny sposób zweryfikowana i należy realnie stwierdzić, że walnie przyczyniła się do zaostrzenia skutków aktualnego kryzysu.

rozwiązaniem przejściowym, używanym do czasu osiągnięcia wystarczających możliwości produkcji energii elektrycznej ze źródeł przyjaznych środowisku; w tym z siłowni jądrowych, farm wiatrowych i słonecznych oraz rozwinięcia metod magazynowania energii<sup>141</sup>. Jednak okres zimy pokazał jak bardzo paliwo gazowe jest niestabilne z punktu widzenia kosztów, spekulacji oraz polityki, co szczególnie widać po kilkukrotnych wzrostach cen na rynkach SPOT. Skutkiem tego stały się co raz bardziej słyszalne głosy postulujące odejście od rosyjskiego gazu.

Po rosyjskiej inwazji na Ukrainę ceny surowców energetycznych gwałtownie wzrosły a niemal cały świat zachodni zadeklarował stopniowe odchodzenie od rosyjskich surowców, aby nie wspierać agresora. Nie inaczej zachował się polski rząd, który ogłosił odejście od rosyjskiego węgla oraz ropy naftowej. Zmniejszyła się również presja unijnych oficjeli, dotyczących ostrych dat eliminacji węgla z miksu energetycznego. Wynika to z palącej potrzeby znalezienia alternatywnych dostawców gazu i ropy naftowej. Deklaracje krajów Unii Europejskiej pokazują prawdopodobny trend na najbliższe lata, który zakłada odcinanie Rosji od jej najbardziej znaczących wpływów. Jednak w energetyce, surowce rosyjskie trudno jest wyeliminować w perspektywie krótkoterminowej w całości. Dodatkowo pojawiła się realna groźba przerwania dostaw ze wschodu, co wymaga rewizji planów energetycznych, aby zapobiec jeszcze większemu kryzysowi. W związku

z tym, Belgia wstrzymała o 10 lat zamknięcie swoich reaktorów jądrowych wytwarzających ok 40% krajowej energii, a Niemcy wpisały w swoją strategię budowę gazoportów LNG oraz jeszcze mocniejsze zwiększenie udziału OZE, osiągając 80% już w 2030 roku. Innym rozwiązaniem, które może zostać wzięte pod uwagę w przypadku przerwania dostaw gazu, jest zwrot ku węglowi, który pomimo wysokich kosztów EU ETS jest przy obecnym wzroście cen gazu, bardzo konkurencyjną możliwością biorąc pod uwagę koszty wytwarzania energii oraz możliwość dużo łatwiejszej dywersyfikacji dostaw w porównaniu do gazu. Jednak spalanie większej ilości węgla nie pomoże w osiągnięciu celów klimatycznych, które zakładają wręcz przeciwnie – odchodzenie od węgla i innych emisyjnych źródeł energii. Dla zobrazowania, w marcu 2022 roku aż 84% energii elektrycznej w Polsce zostało wytworzone z paliw kopalnych, w tym niemal 76% z węgla! Jakże są więc możliwości? Jedną z prostszych metod jest ograniczenie zużycia. Jednak prosta jest ona tylko w teorii, ponieważ każdy konsument chce zaspokoić swoje zapotrzebowanie na elektryczność. Inną możliwością, jest strategiczne zwiększenie współpracy z ukraińskim systemem elektroenergetycznym, który od początku drugiego kwartału 2022r. jest zsynchronizowany z siecią Europy kontynentalnej.

Struktura produkcji energii elektrycznej w Ukrainie jest bardzo interesująca, ponieważ mimo że żadna technologia nie przekroczyła 30% mocy zainstalowanych, to większość energii w 2021 roku została wyprodukowana przez elektrownie jądrowe (ponad 55% energii, przy 13,8 GW mocy). Dodatkowym atutem Ukrainy jest duży udział stabilnej energetyki wodnej oraz duże rezerwy mocy (ok 54,5 GW w 2020 roku). Dodając do tego przyrost odnawialnych źródeł energii oraz przykry fakt zniszczenia części energochłonnych zakładów i wielu miejscowości w wyniku działań wojennych, dobrym pomysłem wydaje się zwiększenie ilości importowanej energii elektrycznej do Polski. Pozwoliłoby to na wsparcie producentów energii, w pogrążonej w kryzysie Ukrainie oraz zapewnienie czystej energii dla polskich odbiorców.

Obecna produkcja ze źródeł jądrowych w Ukrainie waha się w granicach 90-85 TWh rocznie. Jeśli możliwe byłoby zwiększenie współczynnika

wykorzystania mocy ukraińskich elektrowni jądrowych do 8000 godzin rocznie (ok. 91,3%), produkcja energii z atomu wyniosłaby ok 110,4 TWh rocznie. W związku z tym możliwa dodatkowa energia to aż 25 TWh, czyli ok 15% energii, która jest zużywana rocznie w Polsce (ok 165,5 TWh w 2020 roku). Również zużycie energii elektrycznej w Ukrainie maleje stale od 2011 roku, gdy wyniosło 145 TWh do 123 TWh w 2020 roku. Dzięki kupieniu tej energii Polska miałaby dostęp do niskoemisyjnej i taniej energii, która zapewniłaby możliwość szybszego uniezależnienia się od rosyjskich surowców energetycznych, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego kraju. Natomiast Ukraina otrzymywałaby środki potrzebne podczas kryzysu i do odbudowy. Dodatkowo przemawiająca za takim rozwiązaniem wydaje się dawny plan dołączenia EJ Chmielnicki do tzw. Bursztyńskiej Wyspy, gdy nasi sąsiedzi byli jeszcze w pracy synchronicznej w rosyjskimi sieciami elektrycznymi, dedykowanej eksportowi energii elektrycznej do krajów Unii Europejskiej, głównie Polski oraz plan budowy 5 kolejnych reaktorów AP-1000 przez Westinghouse, w tym właśnie w EJ Chmielnicki. W związku z pracą synchroniczną systemu ukraińskiego z systemem Europy kontynentalnej, plan ten jest łatwiejszy do zrealizowania niż przed inwazją. W takiej sytuacji wymagane byłoby jednak rozbudowanie połączeń linii energetycznych między naszymi dwoma krajami. Co ważne, pierwsi inwestorzy zadeklarowali w kwietniu 2022 roku swoją gotowość na udział we wznowieniu oraz modernizacji połączenia Rzeszów-Chmielnicka. Niemniej należy mieć na uwadze, że dużym wyzwaniem jest odgadnięcie jak będzie wyglądała energetyka ukraińska po wojnie. Prawdopodobnie zapotrzebowanie będzie niższe, bardzo ważne pytanie brzmi w czyich rękach będą elektrownie. Należy pamiętać, że poza atomem Ukraina posiada silną energetykę wodną która też mogłaby pomóc. Odbudowa linii Chmielnicki - Rzeszów jest zadaniem nieco bardziej skomplikowanym – tu kluczowa jest rola Polskich Sieci Elektroenergetycznych. Kolejnym problemem jest czas realizacji inwestycji który wyniosłby, przy wielkiej woli politycznej oraz dostępnych środkach co najmniej 1,5-2 lata<sup>142</sup>.

Energia elektryczna to tylko jedna z możliwości współpracy obu narodów. Ukraina jest jednym z bogatszych krajów Europy, jeśli chodzi o surowce.

141 <https://www.cire.pl/artykuly/serwis-informacyjny-cire-24/140193-na-takich-zasadach-maja-funkcjonowac-w-polsce-magazyny-energii>

142 <https://www.cire.pl/artykuly/brak-kategorii/jak-polska-branza-energetyczna-moze-zyskac-na-wojnie-rosji-z-ukraina>

Import surowców energetycznych do Ukrainy wyniósł w 2020 roku jedynie 35%. Wynik ten nasi sąsiedzi zawdzięczyć mogą największym pokładom węgla kamiennego w Europie (ósmym na świecie), dużym pokładom gazu (w okresie od stycznia do października 2021 roku wydobyto 16,4 mld m<sup>3</sup> gazu). Dla porównania Polska zużywa ok 20 mld m<sup>3</sup> ropy naftowej, uranu, żelaza czy innych minerałów. Zwiększenie wydobycia w kraju nad Dnieprem, pozwoliłoby na zastąpienie surowców sprowadzanych z Rosji. Jednak jednym z problemów jest fakt, iż duża część tych surowców znajduje się w rejonach, na których trwają walki, głównie w rejonie Donbasu i Ługańska (92,4% krajowych złóż węgla kamiennego). Kolejną sprawą jest możliwość użycia ukraińskiego węgla, który jest bardzo dobrej jakości (prawie antracyt), w polskich elektrowniach. Może się okazać, że warto byłoby przerobić kotły tak aby były przystosowane właśnie do węgla ukraińskiego na okres przejściowy transformacji energetycznej<sup>143</sup>.

Ukraina jako państwo bardzo bogate w surowce oraz posiadające dużą energetykę jądrową, może stać się

## Nowe trendy w energetyce. Energetyka jądrowa.

Założenia Polityki Energetycznej Polski do roku 2040 (PEP 2040) wynikające z unijnego pakietu przepisów pn. „Fit for 55” jednoznacznie wskazują, że głównym źródłem bezemisyjnej energii pierwotnej w systemie będzie energia pochodząca z elektrowni nuklearnych. Jak już wspomniano, źródła OZE będą ważnym czynnikiem wspomagającym bilansowanie popytu i podaży energii ze znaczącym udziałem w całkowitej mocy zainstalowanej w Krajowym Systemie Elektroenergetycznym. W odniesieniu do źródeł systemowych należy brać pod uwagę wyłącznie sprawdzone technologie dużych mocy (rozwiązania oparte o prototypowe rozwiązania modułowe SMR, w przyszłości będą stanowiły dedykowane źródła energii dla energochłonnych instalacji odbiorczych takich jak instalacje przemysłu chemicznego, pracujące w trybie ciągłym). Dla rozwiązań w zakresie systemowych bloków energetycznych istnieje wąska grupa dostawców technologii, którzy już przedstawili lub niebawem złożą swoje oferty wstępne (EDF – Framatome, Korea Hydro & Nuclear Plants – KHNP oraz Westinghouse). Projekt

cennym partnerem dla Polski. Bliższa współpraca między dwoma krajami zaowocuje dla Polski udostępnieniem mocy wytwórczych i dostępem do zasobów naturalnych w celu uniezależnienia się od Rosji. Dla Ukrainy natomiast otworzy się nowy sposób na zwiększenie zysków w celu odbudowy kraju. Mimo że w ciągu roku prawdopodobnie niewiele się zmieni w polskiej energetyce, to do czasu wystarczającego rozwinięcia nowych projektów w energetyce, takich jak budowa terminalu gazowego czy zwiększenie mocy zainstalowanych w OZE, to zbliżenie między Ukrainą a Polską będzie korzystne dla obu Państw. Poza zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego obywatelom, współpracy z Ukrainą może również dać przyszłe korzyści wynikające ze współpracy przy odbudowie oraz modernizacji ukraińskiej gospodarki i infrastruktury przez polskie firmy. Również w związku z kryzysem, Polska musi zrewidować plan PEP2040 oraz odpowiedzieć na kilka pytań: Czy będzie działać ukraińska energetyka? Jak wyglądał będzie sektor jądrowy? Jaki jest plan linii przesyłowych i eksport do Europy? Oraz najważniejsze: skąd znajdą się pieniądze na tak duże inwestycje?

aktualnie jest we wczesnej fazie przygotowawczej. Niezwykle ważnym aspektem strategicznym jest utrzymujące się od kilku lat wysokie poparcie społeczne dla budowy tego typu jednostek wytwórczych (około 60% - z tendencją wzrostową). Aktualnie dysponujemy wskazaniem propozycji lokalizacji budowy (która musi zostać zatwierdzona w procesie analizy dokumentacji i oceny ryzyk wg wytycznych MAEA) oraz znowelizowaną Ustawą pn. „Prawo atomowe” i określonym organem dozoru jądrowego: Państwowa Agencja Atomistyki. W części kompetencji organem nadzoru w zakresie certyfikacji systemów bezpieczeństwa i zapewnienia jakości będzie również Urząd Dozoru Technicznego.

Wśród zagadnień związanych z rozwojem energetyki nuklearnej w Polsce, nie można pominąć zagadnień związanych z kwestiami ekonomicznymi. Strategicznie ważnym obszarem przygotowania realizacji inwestycji będzie określenie modelu finansowania. Ten aspekt powinien być analizowany w szerokiej perspektywie czasowej z

uwzględnieniem możliwie dalekosiężnych skutków jego wyboru. Wnikliwa analiza modelu finansowania pozwoli na określenie szans i zagrożeń wynikających z przyjęcia jego ostatecznego kształtu. Należy mieć na uwadze, że finansowanie oferowane przez dostawców technologii również może być obarczone konsekwencjami długoterminowymi i mieć wpływ na dostępność do realizacji dla zasobów podmiotów krajowych.

W okresie poprzedzającym wybór Generalnego Wykonawcy/Dostawcy technologii należy opracować kompleksowy program szkoleń w zakresie znajomości norm, wytycznych MAEA, procedur bezpieczeństwa i zapewnienia jakości oraz ścieżki wdrożenia i certyfikacji systemów wymaganych z poziomu jednostki dozoru jądrowego

## Morska energetyka wiatrowa.

Potencjał morskiej energetyki wiatrowej na Morzu Bałtyckim szacowany jest na 83 GW, z czego na polską część tego akwenu przypada około 28 GW (wg danych organizacji WindEurope). Potencjał rozwoju polskiej morskiej energetyki wiatrowej został oficjalnie potwierdzony w najnowszym planie zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej (PZPPOM) oraz w PEP2040. W obecnym kształcie PEP2040 przewiduje uzyskanie około 5,9 GW do 2030 i około 11 GW do 2040 roku, natomiast przy planowanej aktualizacji dokumentu niewykluczone jest, że założenia na przyszłość zostaną zwiększone. Obecnie rozwijanymi projektami w polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej, które uzyskały pozwolenia na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń, są: Bałtyk I, Bałtyk II, Bałtyk III (Polenergia/Equinor), Baltic II (RWE), BC-Wind (EDPR/Engie), będące własnością podmiotów prywatnych, oraz projekty współrealizowane przez spółki z udziałem Skarbu Państwa: Baltic Power (PKN ORLEN/Northland Power) Baltica 2 i Baltica 3 (PGE/Ørsted).

W czerwcu 2021 roku Prezes URE wydał ostatnią decyzję w sprawie przyznania wsparcia dla projektów tzw. I fazy realizacji projektów offshore, która ma formę kontraktu różnicowego i jest wydawana na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 2020 roku o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (tzw. ustawa offshore).

(PAA oraz UDT-CERT). Biorąc powyższe pod uwagę, rola Inwetora (Państwa) jest kluczowa już na poziomie przygotowawczym inwestycji. Strategiczne działania nie powinny ograniczać się do zapewnienia właściwego poziomu legislacji i finansowania. Równie istotne z punktu widzenia właściwego efektu biznesowego jest działanie taktyczne, polegające na wyborze takiego modelu biznesowego oraz dostępu do bazy kompetencji lokalnym podmiotom, który pozwoli w momencie uruchomienia elektrowni zdjąć z Państwa odpowiedzialność za eksploatację i utrzymanie przy równoczesnym wsparciu w ukształtowaniu przyjaznego krajowym przedsiębiorstwom otoczenia biznesowego Inwestycji, które umożliwi dalszy rozwój własnych kompetencji w dziedzinie energetyki jądrowej.

Wytwórcy, którzy otrzymali kontrakt, uzyskali prawo do pokrycia ujemnego salda ceny energii elektrycznej. Podstawą rozliczenia tego salda jest cena maksymalna, określona przez Ministra Klimatu i Środowiska na poziomie 319,60 zł/MWh w rozporządzeniu podpisanym 30 marca 2021 r. Wsparcie otrzymało 7 projektów o łącznej mocy blisko 5,9 GW: Bałtyk II, Bałtyk III, Baltic II, Baltic Power, Baltica 2, Baltica 3, BC-Wind.

W listopadzie 2021 roku Ministerstwo Infrastruktury rozpoczęło publikację ogłoszeń o możliwości składania wniosków o wydanie nowych pozwoleń lokalizacyjnych dla morskich farm wiatrowych. Pozwolenia dotyczą 11 lokalizacji wyznaczonych w PZPPOM, których szacowany potencjał dla możliwych do wybudowania instalacji wynosi około 10 GW mocy. Inwestorzy, którzy zdobędą pozwolenia, będą mogli wziąć udział w planowanych na 2025 rok oraz 2027 rok aukcjach, podczas których będzie można uzyskać prawo do pokrycia ujemnego salda na łączny wolumen do 5 GW. Nowe pozwolenia lokalizacyjne oraz planowane aukcje są elementami tzw. II fazy rozwoju projektów offshore.

Tak jak na całym świecie, również i w Polsce sektor morskiej energetyki wiatrowej podlega skutkom pandemii COVID-19, rosyjskiej agresji na Ukrainę oraz wysokiej inflacji. Rosnące ceny surowców, w tym stali, oraz usług, niewielka ilość statków instalacyjnych zdolnych do posadowienia wprowadzanych

143 <https://www.cire.pl/artykuly/brak-kategorii/jak-polska-branza-energetyczna-moze-zyskac-na-wojnie-rosji-z-ukraina>.

morskich turbin wiatrowych o mocy > 12 MW oraz wzrost liczby projektów realizowanych na całym świecie w połączeniu z ograniczonymi zdolnościami produkcyjnymi czołowych producentów tychże turbin sprawiają inwestorom dodatkowe problemy w zakresie realizacji projektów. Znacząco zmieniła się również

sytuacja na rynku energii od czasu, gdy wprowadzono rozporządzenie określające cenę maksymalną dla I fazy wsparcia. Obecne ceny energii elektrycznej na rynku hurtowym w kontraktach długoterminowych osiągają poziomy nawet dwukrotnie wyższe niż wtedy, co również działa na niekorzyść inwestycji<sup>144</sup>.

## Digitalizacja w energetyce.

Hasło Energetyka 3D, oznaczające decentralizację, dekarbonizację i digitalizację, funkcjonuje na rynku energii od wielu lat. Jego sformułowanie było naturalnym procesem wynikającym z rozwoju segmentu i technologii w nim wykorzystywanych. Z perspektywy upływającego czasu hasło to nabiera coraz większej mocy. Jest efektem zmieniających się przepisów prawa oraz trendów rynkowych. Struktura rynku energetycznego ulega ciągłym zmianom, a

zapotrzebowanie na energię stale wzrasta. Przyłączani do systemu elektroenergetycznego prosumenci i producenci energii OZE sprawiają, że zmianie ulega mechanizm pracy sieci elektroenergetycznych, a do sprawnego jej zarządzania konieczna jest coraz większa ilość informacji i danych. Estymacje związane z rynkiem energii wskazują, że skala wyzwań będzie rosła, co np. potwierdza przedstawiona poniżej prognoza mocy zainstalowanej w fotowoltaice w Polsce do 2030 roku.

**Rys. 1. Prognoza mocy zainstalowanej w fotowoltaice w Polsce do 2030 roku.**



Globalna polityka klimatyczna wywiera realny wpływ na transformację sektora i stymuluje właściwe postawy konsumenckie. Transformacja energetyczna oparta na dekarbonizacji systemu realnie zmienia schemat jego funkcjonowania z systemu zcentralizowanego na rozproszony oraz z jednokierunkowych przepływów energii na dwukierunkowe (sieć pasywna vs sieć aktywna). Zmiana modelu, a także narastające zapotrzebowanie na energię niesie ze sobą duże wyzwania, które mogą zostać podjęte poprzez technologie cyfrowe jak poniżej:

- IIOT – Przemysłowy Internet rzeczy (ang. Industrial Internet of Things),
- AI – Sztuczna inteligencja (ang. Artificial Intelligence) optymalizująca przesył i dystrybucję energii,
- Sieci Smart Grid,
- Cyfrowe modele sieci i instalacji – Digital twin,
- Wirtualne elektrownie (Virtual Power Plant),
- VR/AR – Rzeczywistość wirtualna/rozszerzona rzeczywistość (Virtual Reality/ Augmented Reality),

- Smart home/smart cities/klastry energetyczne,
- Blockchain
- Wirtualne giełdy energii
- Chmura obliczeniowa,
- Data Hub.

Pojawiające się w systemie elektroenergetycznym nowe elementy, takie jak magazyny energii czy rozproszone źródła OZE, ale również nowe potrzeby rynkowe związane np. z rozbudową rynku e-mobility,

stanowią realne wyzwania związane ze stabilną pracą KSE. Z jednej strony technologie sprzyjają i „stymulują” rynek energetyczny, z drugiej strony działania takie stwarzają wyzwania wymagające aktywnego podejścia do zachodzących zmian. Tradycyjny liniowy model funkcjonowania produktów rynku energetycznego w sposób ewolucyjny zmienia swój charakter na wieloelementowy model wzajemnych relacji, powiązań i oddziaływania między sobą. To z kolei niesie potrzeby związane z zarządzaniem majątkiem sieciowym i wytwórczym. W tym aspekcie technologia cyfrowa daje duże możliwości rozwiązywania problemów oraz wpływu na stabilizację pracy KSE<sup>145</sup>.

## Technologie wodorowe.

Determinanty rozwoju rynku wodoru w UE to przede wszystkim wdrażanie aktualnej polityki klimatycznej – Europejskiego Zielonego Ładu. Rolę w głównej mierze ma odgrywać tutaj rynek OZE, a zmiany w szeroko rozumianej energetyce mają doprowadzić do ograniczenia zużycia surowców przemysłowych w ramach gospodarki obiegu zamkniętego, ograniczenie emisyjności transportu przez zastosowanie alternatywnych paliw oraz dekarbonizacja sektora gazowego przez zamianę na gazy niskoemisyjne. Istotne znaczenie ma również wprowadzanie dyrektywy RED II<sup>146</sup> w sprawie stosowania energii ze źródeł odnawialnych – wdrażanie systemu wsparcia dla OZE. Ważnym dokumentem jest ogłoszona przez Komisję Europejską „Strategia w zakresie wodoru na rzecz Europy neutralnej klimatycznie”. Strategia ta wskazuje związek rozwoju OZE z upowszechnieniem wodoru w gospodarce, co finalnie doprowadzić ma do redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 roku o co najmniej 50–55%.

Z inicjatywy Ministerstwa Klimatu i Środowiska przedstawiciele administracji, środowiska przedsiębiorców, nauki oraz jednostek otoczenia biznesu podpisali 14 października 2021 roku w Warszawie „Porozumienie sektorowe na rzecz rozwoju gospodarki wodorowej w Polsce. Zgodnie z jego treścią gospodarka wodorowa jest rozumiana jako grupa technologii związanych z wytwarzaniem, przesyłem, magazynowaniem i wykorzystaniem wodoru w celu obniżenia emisyjności gospodarki.

Polskie porozumienie wodorowe stanowi odpowiedź na globalne wyzwania związane z przeciwdziałaniem skutkom zmian klimatu i w swojej treści proponuje szereg rozwiązań wpisujących się w transformację polskiej energetyki. Istotny wpływ na kształt niniejszego Porozumienia ma polityka klimatyczno-energetyczna UE ujęta w Europejskim Zielonym Ładzie. Przyjęta w 2020 roku Strategia w zakresie wodoru na rzecz Europy neutralnej dla klimatu (Strategia Wodorowa UE) potwierdza dążenie do wzrostu udziału wodoru w miksie energetycznym UE z obecnych 2% do 14% w terminie do 2050 roku. W dniu 7 grudnia 2021 r. w Monitorze Polskim opublikowana została także pełna wersja „Polskiej Strategii Wodorowej do roku 2030 z perspektywą do roku 2040. Strategia wodorowa wyznacza m.in. następujące cele do 2030 roku:

- zainstalowana moc instalacji do produkcji wodoru: 50 MW do 2025 roku i 2 GW do 2030 roku;
- liczba stacji wodoru: min. 32 do 2025 roku;
- stworzenie Ekosystemu Innowacji Dolin Wodorowych (5 Dolin Wodorowych);
- opracowanie w latach 2022 i 2023 legislacyjnego pakietu wodorowego – przepisów określających szczegóły funkcjonowania rynku, implementujących prawo UE w tym zakresie oraz wdrażających system zachęt do produkcji niskoemisyjnego wodoru;

144 Raport Towarzystwa Obrótu Energią „RYNEK ENERGII ELEKTRYCZNEJ I GAZU W POLSCE stan na 31 marca 2022”.

145 Raport Towarzystwa Obrótu Energią „RYNEK ENERGII ELEKTRYCZNEJ I GAZU W POLSCE stan na 31 marca 2022”.

146 <https://www.cire.pl/artykuly/serwis-informacyjny-cire-24/140193-na-takich-zasadach-maja-funkcjonowac-w-polsce-magazyny-energii>

łącznie w okresie 2021–2030 niezbędne nakłady inwestycyjne związane z wdrażaniem technologii wodorowych w transporcie publicznym wraz z niezbędną infrastrukturą oraz osiągnięcie zakładanej mocy instalacji ze źródeł niskoemisyjnych na poziomie 2 GW wyniosą około 11 mld zł<sup>147</sup>.

Strategia wytycza 6 obszarów:

- Wdrożenie technologii wodorowych w energetyce i ciepłownictwie.

## Rynek elektro mobilności w Polsce.

Rynek samochodów elektrycznych w Polsce pod względem wolumenu na koniec 2021 roku przekroczył 40 tys. Rejestracji (liczba całkowita rejestracji od 2010 roku), w tym samochody elektryczne (BEV) stanowią 48%, a hybrydy typu plug-in 52% liczby całkowitej. Sama sprzedaż samochodów elektrycznych wyniosła ok. 20 tys. pojazdów. Stanowi to wzrost rok do roku o ponad 100%. Wskazane rejestracje w głównej mierze dotyczą firm, leasingodawców oraz dealerów samochodowych, w drugiej kolejności osób indywidualnych. Sprzedaż dotyczyła głównie ośrodków miejskich, w tym Warszawy – ok. 23% łącznej sprzedaży, w pozostałych miastach do 1 mln mieszkańców – łącznie 27,9% łącznej sprzedaży. W miastach w przedziale 150–300 tys. mieszkańców to liczba 12,6% ogólnej sprzedaży, 100–150 tys. mieszkańców – 5,9%, 50–100 tys. mieszkańców – 6,8%. Odnośnie do infrastruktury ładowania na koniec 2021 roku funkcjonowało w Polsce ok 1900 stacji ładowania, w większości w modelu urządzeń typu AC (70%). Ich lokalizacja to w większości miejsca parkingowe (39,5%) oraz obiekty komercyjne – centra handlowe (19%) i hotele (15,5%), jak również stacje całodobowe – 11% stacji w lokalizacji sieci TEN-T. W odniesieniu do województw kluczowe to: mazowieckie (298), śląskie (235), pomorskie (215), dolnośląskie (198) i małopolskie (160).

W odniesieniu do ośrodków miejskich powyżej 100 tys. Mieszkańców wymóg narzucany przez ustawę

- Wykorzystanie wodoru jako paliwa alternatywnego w transporcie.
- Wsparcie dekarbonizacji przemysłu.
- Produkcja wodoru w nowych instalacjach.
- Sprawny i bezpieczny przesył, dystrybucja i magazynowanie wodoru.
- Stworzenie stabilnego otoczenia regulacyjnego.

o elektro mobilności w zakresie minimalnej liczby punktów ładowania spełniły: Gdańsk, Katowice, Koszalin oraz Włocławek.

Wdrożono program wsparcia – dopłat w ramach programu „Mój elektryk”. Dofinansowania NFOŚiGW dotyczą zarówno osób indywidualnych, firm oraz instytucji publicznych, jak również stowarzyszeń, fundacji czy związków wyznaniowych. Dla osobowych „elektryków” przewidziano dotację w wysokości 18 750 zł lub nawet 27 000 zł, jeśli deklarowany roczny przebieg pojazdu wyniesie co najmniej 15 tys. km. W przypadku samochodów dostawczych dotacja jest jeszcze wyższa, w zależności od przebiegu rocznego – do 50 tys. zł lub do 70 tys. zł, maksymalnie do 20% lub do 30% tzw. kosztów kwalifikowanych kupna samochodu. Fundusz oferuje również wsparcie w wysokości do 4 tys. zł (nie więcej niż 30% kosztów kwalifikowanych) dla elektrycznych pojazdów dwu-, trój- i czterośladowych stosowanych do celów gospodarczych. Poza pojazdami osobowymi (kategoria M1) nie obowiązują limity cenowe. Fundusz to również program „Wsparcia infrastruktury do ładowania pojazdów elektrycznych infrastruktury do tankowania wodoru, w którym 1,87 mld zł zostanie przeznaczony na rozwój infrastruktury ładowania i tankowania pojazdów bezemisyjnych, w tym: 1 mld zł zostanie skierowany na rozwój sieci elektroenergetycznej na potrzeby przyłączenia ładowarek pojazdów elektrycznych, a 870 mln zł wesprze inwestycje w same ładowarki i stacje wodoru<sup>148</sup>.

## Proponowane inicjatywy krótko i długoterminowe w sektorze elektroenergetycznym.

### Krótkoterminowe:

- Dbłość o większą transparentność rynku węgla.
- Stały monitoring rynku uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>, rynku gazu i ropy.
- Kontynuacja prac nad poszukiwaniem nowych obszarów i produktów w działalności TGE zmierzających do zwiększenia efektywności funkcjonowania i płynności rynku giełdowego.
- Monitoring i prace dotyczące kolejnych (po aktach prawnych) dokumentów wdrażających CSIRE, w tym Standardów Wymiany Informacji.
- Monitoring i prace dotyczące projektu, kolejnej nowelizacji Prawa Energetycznego oraz kolejnej nowelizacji ustawy o OZE.
- Zmiany zasad rozliczania spółdzielni energetycznych.
- Bardziej czytelne rozliczenia/faktury dla odbiorców (szczególnie gospodarstw domowych).

### Długoterminowe:

- Dążenie do całkowitego uwolnienia cen energii elektrycznej dla odbiorców w gospodarstwach domowych z uwzględnieniem uwarunkowań zmieniającego się rynku energii.
- Realizacja przyjętych zmian modelu pomiarowo-rozliczeniowego, w tym wymiana liczników na liczniki zdalnego odczytu, wdrożenie CSIRE oraz OIRE oraz dalsza digitalizacja rynku energii elektrycznej.
- Przebudowa modelu rynku energii elektrycznej z uwzględnieniem doświadczeń roku 2021 i 2022.

- Wprowadzenie inteligentnego opomiarowania i powołanie Operatora Informacji Rynku Energii, za priorytetowe uznając skrócenie czasu zmiany sprzedawcy do 1 tygodnia, a następnie 24 godzin.
- Nowe zadania i role oraz produkty po stronie spółek obrotu po wdrożeniu do polskiego porządku prawnego Pakietu Czysta energia dla wszystkich Europejczyków oraz nowego pakietu unijnego „Fit for 55”, ewentualnie jego zmiany.
- Zdefiniowanie strategii i roli poszczególnych uczestników rynku, ministerstw, Regulatora w zakresie obowiązkowych działań wspierających osiągnięcie przez Polskę celu neutralności klimatycznej do 2050 roku.
- Zmniejszenie niepewności na rynku uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> związanej z niedookreśleniem działań w horyzoncie długoterminowym.
- Monitoring przez uczestników rynku zmian aktów prawnych z zakresu regulacji finansowych (MIFID, EMIR, REMIT) w celu dostawania się do potencjalnych zmian.
- Zdefiniowanie i wdrożenie mechanizmów rozliczania odbiorców końcowych, w tym odbiorców w gospodarstwach domowych, uzależniających ceny energii elektrycznej od godzin jej wykorzystywania (taryfy dynamiczne, tzw. świadomy odbiór).
- Uproszczenie obowiązków sprawozdawczych i ograniczenie liczby raportów na rynku energii elektrycznej i gazu do niezbędnego minimum ze wskazaniem jednego podmiotu gromadzącego wszystkie sprawozdania (np. URE).

<sup>147</sup> Raport Towarzystwa Obrótu Energią „RYNEK ENERGII ELEKTRYCZNEJ I GAZU W POLSCE stan na 31 marca 2022”.

<sup>148</sup> Raport Towarzystwa Obrótu Energią „RYNEK ENERGII ELEKTRYCZNEJ I GAZU W POLSCE stan na 31 marca 2022”.





[newdirection.online](http://newdirection.online)



[@europeanreform](https://twitter.com/europeanreform)



[@europeanreform](https://www.instagram.com/europeanreform)