

Warszawa, 20 sierpnia 2020 r.

Nowe podatki proponowane przez Unię Europejską zagrażają rozwojowi Polski

Memorandum Związku Przedsiębiorców i Pracodawców ws. konkluzji ze szczytu Rady Europejskiej

Wstęp

W dyskusji wokół konkluzji z ostatniego szczytu Rady Europejskiej zdecydowanie dominuje temat wynegocjowanych przez polską delegację funduszy, a także koncepcji powiązania strumieni środków unijnych z praworządnością. **Niewiele uwagi poświęca się tymczasem dalekosiężnym konsekwencjom tych ustaleń, a te mogą być dla Polski wyjątkowo groźne, mimo sukcesu negocjacyjnego w zakresie podziału środków.**

Wygenerowanie wspólnego długu stanowi niewątpliwy krok w kierunku federalizacji Unii (choć jest do niej wciąż stosunkowo daleko), zwłaszcza że historycznie postulat emisji euroobligacji wiązał się bezpośrednio z propozycją powołania unijnego „ministerstwa finansów”. Co więcej, w ustaleniach ze szczytu zapowiedziano szereg nowych danin europejskich, co musi budzić niepokój. Z punktu widzenia Polski, kluczowym zasobem strategicznym jest bowiem zdolność do konkurencyjnego otoczenia regulacyjno-instytucjonalnym dla przedsiębiorczości.

W tej chwili nie wykorzystujemy tej zdolności w satysfakcjonującym stopniu, jednak nie istnieją poważne zewnętrzne czynniki ograniczające ją. Tymczasem zwrot w kierunku „federalizmu fiskalnego” (wspólny dług, nowe „europejskie” daniny) prowadzi do znacznie głębszego niż dotychczas ujednolicania warunków prowadzenia biznesu wewnątrz Unii. Tym samym, **Polska staje przed zagrożeniem utraty jedynej realnej przewagi konkurencyjnej, coraz głębiej uzależniając się przy tym od strumieni pieniędzy pochodzących z budżetu i programów unijnych.** Poza doraźnym pozytywnym impulsem dla polskiej gospodarki w postaci nowych środków, ustalenia ze szczytu niosą za sobą poważne zagrożenia, które warto mitygować już w tej chwili, zanim staną się one zupełnie namacalne.

Pandemia, unijny budżet i nowe podatki

Kryzys wywołany pandemią Covid-19 postawił przed Europą wyzwanie o niespotykanej dotąd skali.¹ W odpowiedzi na te wydarzenia Komisja Europejska, obok klasycznego unijnego budżetu, przedstawiła Plan odbudowy europejskiej gospodarki Next Generation EU (dalej „NGEU”). Budżet na lata 2021-2027,

¹ Konkluzje Rady Europejskiej z Nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej (17, 18, 19, 20 i 21 lipca 2020 r.) <https://www.consilium.europa.eu/media/45127/210720-euco-final-conclusions-pl.pdf>

czyli Wieloletnie ramy finansowe (dalej „WFR”), wynoszą łącznie 1 bilion EUR, podczas gdy NGEU opiewa na 750 mld EUR, w tym 390 mld EUR bezzwrotnych dotacji oraz 360 mld EUR pożyczek.² Cały program jest uważany za historyczne rozszerzenie unijnych finansów,³ a sama Przewodnicząca Komisji Ursula von der Leyen uznała NGEU za „wspaniały znak solidarności i gotowości do reform”.⁴

Naturalnie, takiemu zwiększeniu pożyczek i wydatków powinien towarzyszyć mechanizm finansowania nowych instrumentów dłużnych.⁵ Przedstawiony w maju plan kanclerz Merkel i prezydenta Macrona zakładał, że Komisja pożyczalaby 500 mld EUR na rynkach finansowych pod gwarancje budżetowe UE, a skutkujący dług zostałby spłacony przez wszystkie państwa członkowskie, stosując zasadę solidarności.⁶ Tutaj należy podkreślić, że co do zasady Traktaty nie pozwalają Unii na zaciąganie długu.⁷ Nie dziwi więc, że propozycja spotkała się z ostrą krytyką ze strony tzw. oszczędnej czwórki, czyli Austrii, Danii, Szwecji i Niemiec. Kraje te nie zgadzały się na ratowanie gospodarek południa Europy kosztem uwspólnotowienia długu i luzowania dyscypliny budżetowej. Co więcej, Premier Niemiec Angela Merkel, w roli nieformalnego lidera czwórki, groził zawetowaniem planu odbudowy, jeśli państwa południowoeuropejskie nie podejmą kompleksowego pakietu reform życia publicznego.⁸ Po długich negocjacjach i jednym szczycie zakończonym niepowodzeniem, 21 lipca 2020 Rada Europejska (dalej „Rada”) ostatecznie doszła do porozumienia w kwestii nowych ram budżetowych i nadała Komisji tymczasowe uprawnienia do zaciągania pożyczek.⁹

Zaciągnięcie wspólnego długu na 750 mld EUR to jednak dopiero połowa sukcesu, ponieważ pozostaje pytanie, jak go spłacić i kto jest za to odpowiedzialny – Komisja czy może państwa członkowskie? Istnieje konsensus co do tego, że zadłużenie zaciągnięte przez UE będzie spłacone nie ze składek opartych na dochodzie narodowym brutto (dalej „DNB”) każdego państwa członkowskiego, lecz z nowych zasobów własnych (dalej „ZW”).¹⁰ Zanim przejdziemy do omówienia nowych zasobów, należy wyjaśnić, na czym polega cały system ZW.

Zgodnie z art. 311 Traktatu o funkcjonowaniu UE (dalej „TFUE”) UE pozyskuje środki na osiągnięcie swoich celów i należyte finansowanie polityk, czyli tzw. zasoby własne. Do tej pory istniały cztery rodzaje zasobów własnych:

2 https://ec.europa.eu/poland/news/200724_uvdl_pl

3 <https://taxfoundation.org/new-eu-budget-is-light-on-details-of-tax-proposals/>

4 https://ec.europa.eu/poland/news/200724_uvdl_pl

5 <https://taxfoundation.org/new-eu-budget-is-light-on-details-of-tax-proposals/>

6 <https://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/6479563,polska-wplaty-kryzys-europa-koronawirus-covid-19-merkel-macron.html>

7 Zgodnie z art. 311 Traktatu o Funkcjonowaniu UE, Unia pozyskuje środki niezbędne do osiągnięcia swoich celów i należytego prowadzenia swoich polityk (tzw. zasoby własne), a budżet jest finansowany całkowicie z zasobów własnych bez uszczerbku dla innych dochodów.

8 <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/national-stereotypes-in-times-of-covid-19-the-frugal-four-and-the-irresponsible-south/>

9 <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/>

10 <https://www.consilium.europa.eu/media/45127/210720-euco-final-conclusions-pl.pdf>

- **tradycyjne zasoby własne:** (dalej „TZW”) na które, składają się cła pobrane w wyniku handlu z państwami trzecimi, opłaty rolne oraz opłaty wyrównawcze od cukru i izoglukozy. TZW stanowią obecnie około 15 proc. dochodów z tytułu zasobów własnych.¹¹
- **zasoby oparte na podatku od wartości dodanej (VAT):** składka ta polega na przekazaniu Unii odsetka szacowanego podatku VAT pobieranego przez państwa członkowskie i stanowi zwykle 12 proc. wszystkich ZW.¹²
- **zasoby oparte na DNB:** to źródło ZW, ustanowione decyzją Rady 88/376/EWG, polega na obciążeniu państw członkowskich jednolitą stawką procentową ustalaną zależną od DNB danego kraju. Obecnie składki zależne od DNB stanowią około 72 proc. wszystkich dochodów z tytułu ZW.¹³
- **pozostałe dochody i saldo przeniesione z poprzedniego roku:** te dochody obejmują podatki od wynagrodzeń personelu UE, składki państw trzecich partycypujących w programach unijnych i kary za naruszenie prawa UE. W przypadku nadwyżki saldo z każdego roku budżetowego zapisuje się w budżecie na następny rok jako dochody. Pozostałe dochody stanowią zazwyczaj poniżej 10 proc. całkowitych ZW.¹⁴

Dodatkowo niektóre państwa członkowskie są uprawnione do rabatów, czyli obniżek mających na celu zmniejszenie różnicy między wpłatami do budżetu UE, a kwotami otrzymywanymi w postaci wpływów do budżetu i gospodarki krajowej. Rabaty są spuścizną Margaret Thatcher, która w 1984 wywalczyła tzw. rabat brytyjski dla swojego kraju, tym samym ustanawiając precedens, z którego do tej pory w różnym zakresie korzystają Niemcy, Austria, Dania, Szwecja i Niderlandy.¹⁵ Obecny system ZW był wielokrotnie krytykowany, ponieważ składki oparte na DNB oraz system rabatów sprawiają, że państwa członkowskie są zachęcane do uzyskania *juste retour*, czyli godziwego zwrotu z unijnego budżetu, niż do osiągnięcia strategicznych celów UE.¹⁶ Już w 2013 Parlament Europejski (dalej „PE”) wyraził zgodę na WFR na lata 2014-2020 tylko pod warunkiem utworzenia Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych, której zadaniem było stworzenie planu reformy systemu ZW.¹⁷ Jako że, zwiększanie ZW oznacza de facto

11 <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/27/dochody-unii>

12 Ibidem.

13 Ibidem.

14 Ibidem.

15 W 1984 Wielka Brytania wynegocjowała tzw. rabat brytyjski, który polegał na redukcji jej wkładu pieniężnego o równowartość dwóch trzecich różnicy pomiędzy jej składką, a kwotą otrzymywaną przez nią z unijnego budżetu w wyniku dopłat z programów. W 2007 rabat został skorygowany tak, aby umożliwić stopniowe wyłączenie z obliczeń wydatków pozarolniczych w państwach członkowskich, które wstąpiły do UE po 2004. Obniżka jest finansowana przez pozostałe państwa członkowskie wyłączając Niemcy, Holandię, Austrię i Szwecję. W przypadku wymienionych państw obowiązuje niższy wkład na poczet finansowania rabatu brytyjskiego. Dodatkowo, Niemcy, Holandia, Austria i Szwecja korzystały z obniżonej stawki poboru zasobów VAT w latach 2007-2013. Natomiast, Holandii i Szwecji wynegocjowały obniżoną składkę do budżetu UE z tytułu DNB. Podczas ostatniej perspektywy finansowej 2014-2020 obowiązywały następujące obniżki składek opartych na DNB: dla Danii (130 mln EUR), Holandii (695 mln EUR) i Szwecji (185 mln EUR) oraz w okresie 2014-2016 dla Austrii (30 mln EUR w 2014, 20 mln EUR w 2015 i 10 mln EUR w 2016. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/27/dochody-unii>

16 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/614721/EPRS_ATA\(2018\)614721_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/614721/EPRS_ATA(2018)614721_PL.pdf)

17 <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/27/dochody-unii>

zwiększanie autonomii instytucji unijnych, można domniemywać, czemu reforma nie doszła do skutku. Niemniej, impuls do zmiany systemu nadszedł w obliczu wyzwań stworzonych przez kryzys wywołany pandemią Covid-19 i na ostatnim szczycie Rada zgodziła się na nowe zasoby własne.

Konkluzje Rady przewidują wprowadzenie czterech nowych źródeł dochodów z tytułu ZW w ramach perspektywy finansowej 2021-2027:¹⁸

- opłata od opakowań plastikowych niepoddanych recyklingowi
- opłata cyfrowa
- węglowy mechanizm dostosowawczy¹⁹
- rewizja systemu ETS

Mimo decyzji Rady, każdy nowy podatek – zanim zostanie uznany za ZW – musi spełnić katalog przesłanek. Warunki te zostały określone przez Parlament Europejski i są następujące:²⁰

- **Budżetowe:** kryterium budżetowe zawiera w sobie zasady wydajności i pewności wpływów. Oznacza to, że przedmiot opodatkowania powinien być wybrany tak, aby dostarczyć dochodów niezbędnych do realizacji zadań UE i nie może on z czasem ulec zmniejszeniu czy zanikowi.
- **Odpowiedzialności demokratycznej:** jako, że UE jest Unią państw i obywateli, system finansowania i jego elementy składowe powinny charakteryzować się prostotą, przejrzystością i transparentnością, tak aby umożliwić ściślejszą więź między Unią a jej obywatelami.
- **Ekonomiczne:** system ZW i jego elementy składowe powinny być zgodne z zasadą powszechności opodatkowania i nie dyskryminować poszczególnych sektorów gospodarki. Niemniej, w przypadku działalności gospodarczej powodującej ponadnarodowe negatywne efekty zewnętrzne, system lub jeden z jego zasobów może zostać zaprojektowany tak, aby skorygować niedoskonałości rynkowe.
- **Sprawiedliwości:** ta przesłanka zawiera zasadę równości pomiędzy obywatelami UE oraz pomiędzy państwami członkowskimi. To oznacza, że system ZW powinien uwzględniać zdolność dochodową i podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji powinny ponosić podobne koszty. Należy natomiast unikać większego wkładu ze strony osób znajdujących się w gorszej sytuacji.
- **Integracyjne:** powiązanie pomiędzy podatkiem, a wspólną polityką UE uzasadnia pobieranie opłaty na szczeblu unijnym.
- **Techniczne i administracyjne:** ta przesłanka zawiera zasadę taniości. Oznacza to, że koszty administracyjne muszą być niskie w porównaniu z przychodami. Na poziomie poszczególnych zasobów, celowi temu może sprzyjać szereg czynników, takich jak: istnienie zharmonizowanej

18 Rada przewiduje również wprowadzenie podatku od transakcji finansowych, ale dopiero po 2027. Konkluzje Rady Europejskiej z Nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej (17, 18, 19, 20 i 21 lipca 2020 r.) <https://www.consilium.europa.eu/media/45127/210720-euco-final-conclusions-pl.pdf>

19 Ang. *carbon border adjustment mechanism*. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism>

20 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140805/LDM_BRI\(2014\)140805_REV2_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140805/LDM_BRI(2014)140805_REV2_EN.pdf)

podstawy dla danego zasobu; stosunkowo krótki czas potrzebny na implementację; oraz brak potencjalnych problemów prawnych związanych ze wdrożeniem.

Celem tego memorandum będzie sprawdzenie, do jakiego stopnia zaproponowane przez UE podatki spełniają powyższe kryteria, a co za tym idzie czy tworzenie nowych podatków na poziomie unijnym jest zasadne i korzystne z punktu widzenia interesów Polski.

Podatek plastikowy

W naszej ocenie podatek od tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi nie spełnia warunków ekonomicznych, integracyjnych, odpowiedzialności demokratycznej ani sprawiedliwości. Dodatkowo podatek plastikowy rodzi poważne zagrożenia z perspektywy interesów Polski.

Podatek wyniósłby 80 centów za każdy kilogram opakowań z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi.²¹ Zawierałby mechanizm, który pozwala na obniżkę kwoty podatku dla biedniejszych państw członkowskich.²² Nieoficjalne źródła podają, że mechanizm korekty miałby zastosowanie dla krajów, których dochód narodowy brutto per capita nie przekracza unijnej średniej. Kwota rabatu byłaby wyliczana poprzez pomnożenie liczby ludności kraju przez 3,8 kilograma odpadów plastikowych i zastosowanie do tej liczby 80-centowej opłaty.²³ Zgodnie ze wstępnymi szacunkami Komisji danina wygenerowałaby 6,6 mld EUR rocznego dochodu dla UE, natomiast mechanizm korekty pomniejszyłby tę kwotę o ok. 700 mln EUR w skali roku.²⁴ Podatek plastikowy ma wejść w życie najpóźniej 1 stycznia 2021. Wprowadzenie takiego podatku budzi szereg wątpliwości.

Po pierwsze, podatek plastikowy nie spełnia kryterium ekonomicznego. Jako podatek sektorowy jest co do zasady niezgodny z regułą powszechności opodatkowania. Oczywiście, mamy świadomość negatywnych konsekwencji dla środowiska generowanych przez tworzywa sztuczne niepoddane recyklingowi, jednak wydaje się że instrumenty podatkowe nie są właściwe dla rozwiązywania tego rodzaju problemów. Istotnie, Komisja przedstawiła daninę jako wkład do budżetu UE, którego celem jest zachęcenie państw członkowskich do większego recyklingu plastiku, natomiast, jak ostrzega branża tworzyw sztucznych, podatek w tej formie może mieć odwrotne skutki.²⁵

Jak zaznaczył dyrektor zarządzający European Plastic Converters Alexandre Dangis, przychody z unijnego podatku plastikowego nie zostaną przeznaczone na inwestycje w infrastrukturę utylizacji odpadów.²⁶

W związku z tym podatek plastikowy nie przełoży się na zwiększony recykling tworzyw sztucznych w Europie, a tym samym nie można mówić o jego pozytywnym wpływie na ochronę klimatu czy

21 <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>

22 <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>

23 <https://www.politico.eu/article/france-germany-set-to-pay-the-most-under-eu-plastics-tax/>

24 <https://www.russellbedford.pl/aktualnosci/zmiany-w-podatkach/item/1726-plastics-tax-polska-na-gorze-stawki-najwiecej-wplacajacych-panstw.html>

25 <https://www.recycling-magazine.com/2020/07/27/eu-plastic-tax-a-danger-for-eu-single-market-recovery/>

26 <https://www.recycling-magazine.com/2020/07/27/eu-plastic-tax-a-danger-for-eu-single-market-recovery/>

realizację celów Europejskiego Zielonego Ładu (dalej „EZŁ”). Co więcej, zwiększanie obciążeń fiskalnych może efektywnie zmniejszyć ilość funduszy dostępnych na innowacje i inwestycje w kierunku gospodarki

o obiegu zamkniętym (dalej „GOZ”). Proponowany podatek plastikowy może zatem okazać się niczym więcej niż próbą radzenia sobie z dziurą budżetową powstałą w wyniku Brexitu, wykorzystującym kwestie środowiskowe do celów politycznego marketingu, a tym samym wprowadzając obywateli w błąd.²⁷

Po drugie, wątpliwym jest czy podatek plastikowy spełni kryterium integracyjne. Biorąc pod uwagę dyskusyjne powiązanie pomiędzy daniną a EZŁ, trudno uzasadnić, dlaczego opłata ta powinna być zbierana na poziomie unijnym.

Po trzecie, podatek od tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi nie spełnia kryterium odpowiedzialności demokratycznej. Podstawowym wymogiem do utworzenia i zachowania więzi między jakimkolwiek tworem państwowym, a jego obywatelami jest pewność prawa. Podatek od plastiku został ogłoszony w połowie lipca 2020, a ma być wprowadzony z początkiem 2021. W momencie pisania tej analizy wiadomo jedynie, że to na krajowym regulatorze będzie ciążyło odpowiednie wdrożenie podatku, a brak jest innych wytycznych.²⁸

Dodatkowo nie mamy pewności czy, pomimo zastosowania mechanizmu korekty, podatek plastikowy spełni kryterium sprawiedliwości. Z nieoficjalnych wyliczeń wynika, że Polska zostanie piątym najbardziej obciążonym podatkiem krajem, odprowadzając do budżetu UE 429 mln EUR. Wyżej w stawce płatników plasują się jedynie Niemcy, Francji, Włochy i Hiszpania które, mimo iż mają dużo lepsze systemy recyklingu, generują więcej odpadów.²⁹ Kwota 429 mln EUR uwzględnia już obniżkę, która dla Polski wyniesie 115 mln EUR.³⁰ Warto zauważyć również, że Polska będzie trzecim co do wielkości po Włochach i Hiszpanii beneficjentem mechanizmu korekty.³¹ Zastosowanie rabatu może sprawić wrażenie, że została zachowana zasada równości pomiędzy państwami członkowskimi. Natomiast, konsekwencje tego podatku dla Polski będą znacznie szersze niż sama opłata.

Zdaniem dyrektora generalnego Polskiego Związku Przetwórców Tworzyw Sztucznych Roberta Szymana, podatek plastikowy uderzy najmocniej w kraje takie jak Polska, gdzie system recyklingu jest na wczesnym etapie rozwoju i wymaga znacznych inwestycji na poziomie samorządowym i krajowym.³² Opłata bez wątpienia negatywnie wpłynie na producentów tworzyw sztucznych, którzy wprowadzają ich średnio

27 <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/opinion/eus-proposed-tax-on-burning-plastic-waste-is-counter-productive/>

28 J. Pawłowski, *Plastikowe Monstrum* w Dzienniku Gazecie Prawnej, 7 sierpnia 2020

29 Ibidem

30 <https://www.politico.eu/article/france-germany-set-to-pay-the-most-under-eu-plastics-tax/>

31 <https://www.politico.eu/article/france-germany-set-to-pay-the-most-under-eu-plastics-tax/>

32 <https://www.russellbedford.pl/aktualnosci/zmiany-w-podatkach/item/1726-plastics-tax-polska-na-gorze-stawki-najwiecej-wplacajacych-panstw.html>

1 mln ton rocznie, z czego poddawanych recyklingowi jest jedynie 34,6 proc.³³ Skutki nowej regulacji mogą być szczególnie dotkliwe dla samorządów czy operatorów spalarni odpadów i składowisk. Dla porównania, do kosztu zagospodarowania tony odpadów w instalacjach termicznego przekształcenia wynoszącego obecnie od 300 do 700 PLN czy kosztu składowania na poziomie od 300 do 400 PLN, trzeba będzie doliczyć 3.500 PLN podatku.³⁴ Ponadto, niebawem możemy spodziewać się regulacji dot. zakazu wywożenia odpadów poza UE, czyli głównie do azjatyckich krajów rozwijających się. Natomiast Polska ma jedno z największych składowisk śmieci w Europie i boryka się ze znaczną nadwyżką śmieci.³⁵ W najgorszym dla Polski, ale możliwym, scenariuszu, po wejściu w życie wymienionych regulacji kraje Europy zachodniej zwiększą wywóz odpadów nad Wisłę.³⁶ To obrazuje, że podatek plastikowy nie spełnia kryterium sprawiedliwości pomiędzy państwami członkowskimi, ponieważ wywoła większe negatywne skutki w Polsce, niż w krajach o rozwiniętej infrastrukturze gospodarki odpadami oraz mniejszą szansę Polski na dogonienie bardziej rozwiniętych państw członkowskich.

Podatek cyfrowy

Uważamy, że podatek cyfrowy nie spełni kryterium ekonomicznego, sprawiedliwości oraz technicznego i administracyjnego. Ponadto, podatek cyfrowy może uderzyć szczególnie w interesy Polski.

Zanim przejdziemy do analizy podatku cyfrowego oraz jego potencjalnych konsekwencji, warto zwrócić uwagę na jego genezę. Dyskusję na ten temat rozpoczął opublikowany przez OECD raport z 2013 poświęcony erozji bazy podatkowej i transferowi zysków.³⁷ Dokument rozpoznał zmniejszenie wpływów z tytułu podatku CIT jako istotne zagrożenie dla współczesnych gospodarek. Ryzyko to mogłoby zostać zneutralizowane wskutek zmiany wspólnych reguł podatkowych dla firm.³⁸ W tym celu opublikowano listę piętnastu działań, a jednym z nich było „zaadresowanie podatkowych wyzwań wynikających z gospodarki cyfrowej”.³⁹ Dwa lata później OECD opublikowała kolejny raport, tym razem poświęcony jedynie temu zagadnieniu. Wykazano w nim, że zaprojektowany z myślą o tradycyjnych przedsiębiorstwach model opodatkowania nie przystaje do realiów gospodarki cyfrowej. Najlepszym przykładem są tu reguły dotyczące rezydencji podatkowej, zgodnie z którymi przedsiębiorstwo ma obowiązek odprowadzać podatek w państwie, w którym znajduje się jego siedziba. Zasady te nie przewidują możliwości uzyskiwania dochodu na terytorium obcego kraju, nie utrzymując tam choćby szczątkowej fizycznej obecności, co stało się możliwe dzięki narzędziom internetowym.⁴⁰

33 J. Pawłowski, *Plastikowe Monstrum* w Dzienniku Gazecie Prawnej, 7 sierpnia 2020

34 J. Pawłowski, *Plastikowe Monstrum* w Dzienniku Gazecie Prawnej, 7 sierpnia 2020.

35 <https://www.russellbedford.pl/aktualnosci/zmiany-w-podatkach/item/1726-plastics-tax-polska-na-gorze-stawki-najwiecej-wplacajacych-panstw.html>

36 <https://www.russellbedford.pl/aktualnosci/zmiany-w-podatkach/item/1726-plastics-tax-polska-na-gorze-stawki-najwiecej-wplacajacych-panstw.html>

37 <https://www.oecd.org/ctp/addressing-base-erosion-and-profit-shifting-9789264192744-en.htm>

38 <https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2019/11/Podatek-cyfrowy-i-wynikaj%C4%85ce-z-niego-zagro%C5%BCenia.pdf>

39 Ibidem

40 Ibidem

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak - Prezes, Marcin Nowacki - Wiceprezes

Prace na poziomie OECD stały się punktem wyjścia dla Komisji, która w 2017 wydała komunikat zatytułowany „Sprawiedliwy i wydajny system podatkowy dla Jednolitego Rynku Cyfrowego Unii Europejskiej”.⁴¹ Przedstawiono w nim tezę, że aby odpowiedzieć na wyzwania związane z rozwojem gospodarki cyfrowej, konieczne są nowe, międzynarodowe zasady określające gdzie w obrocie cyfrowym kreowana jest wartość i jak powinna zostać opodatkowana. Komisja przedstawiła projekt dyrektywy nt. wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych już w 2016, jednak, jak się okazało, wypracowanie jednomyślności w Radzie Europejskiej okazało się niemożliwe. W związku z tym, w Komunikacie z 2017. uznała, że konieczne jest podjęcie działań tymczasowych.⁴² Propozycje Komisji włączały:

1. opodatkowanie wszystkich nieopodatkowanych dotychczas albo opodatkowanych nieefektywnie dochodów wygenerowanych przez wszystkie aktywności biznesowe oparte o działalność w internecie, zarówno w relacjach B2B, jak i B2C,
2. opodatkowanie określonych płatności dokonywanych na rzecz nierezydentów dostarczających towary lub usługi zamówione przez Internet,
3. opodatkowanie dochodów wygenerowanych dzięki dostarczaniu usług cyfrowych albo reklamowych konsumentom krajowym przez nierezydenta, który jest w tym państwie „w sposób istotny aktywny gospodarczo”.

Jak widać, Komisja ukierunkowała swoje działania na wprowadzenie nowego podatku od usług cyfrowych, pobieranego od przychodów wynikających ze świadczenia niektórych usług cyfrowych, jako rozwiązanie przejściowe, podczas gdy rozwiązaniem docelowym pozostaje rozszerzenie pojęcia stałego zakładu na potrzeby podatku CIT. Finalnie, żadna z tych propozycji nie uzyskała wymaganego poparcia i do tej pory unijny podatek cyfrowy nie został wprowadzony.⁴³

Wielki powrót tej daniny został zapowiedziany w Konkluzjach Rady z ostatniego szczytu, które określają „opłatę cyfrową” jako nowe źródło zasobów własnych. Wskazują one, że propozycja podatku cyfrowego ma zostać przedłożona w pierwszej połowie 2021, a implementacja ma nastąpić przed 1 stycznia 2023. Z Komunikatu Komisji dowiadujemy się, że podatek, nakładany na przedsiębiorstwa, których obroty przekraczają 750 mln EUR rocznie, mógłby wygenerować do 1,3 mld EUR wpływów do unijnego budżetu w skali roku.⁴⁴ Komisja nie precyzuje natomiast stawki czy przedmiotu opodatkowania. Podczas lipcowego posiedzenia Komisji Gospodarczej i Monetarnej PE, Dyrektor Departamentu Podatkowego Komisji Benjamin Angel stwierdził, że UE ma nadzieję, iż kolejna propozycja opłaty cyfrowej nie byłaby zwykłym powtórzeniem propozycji z 2018. Niemniej, brak jest dalszych informacji na temat finalnego

41 <https://www.russellbedford.pl/aktualnosci/zmiany-w-podatkach/item/1726-plastics-tax-polska-na-gorze-stawki-najwiecej-wplacajacych-panstw.html>

42 <https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2019/11/Podatek-cyfrowy-i-wynikaj%C4%85ce-z-niego-zagro%C5%BCenia.pdf>

43 <https://www.ft.com/content/75eb840a-e1bc-11e8-a6e5-792428919cee>

44 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/1_en_act_part1_v9.pdf

kształtu nowej opłaty cyfrowej. Mimo niewielu dostępnych informacji jesteśmy przekonani, że wprowadzenie podatku cyfrowego będzie niekorzystnym dla gospodarki rozwiązaniem.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że wprowadzenie opłaty dla sektora cyfrowego nie spełni warunku ekonomicznego ponieważ jest ugruntowane na mylnym przekonaniu o zaniżonym wkładzie branży cyfrowej do budżetu państw członkowskich czy UE. W Komunikacie z 2017 Komisja powołała się na raport PWC i ZEW wykazujący, że, w skrajnych przypadkach, firmy 'tradycyjne' odprowadzają trzykrotnie więcej podatku, niż firmy z sektora cyfrowego.^{45 46} Tutaj należy zwrócić uwagę na fakt, że autorzy raportu opublikowali specjalne oświadczenie tłumaczące, że przedstawione dane nie odzwierciedlały rzeczywistej stopy opodatkowania konkretnych przedsiębiorstw, a jedynie stawki opodatkowania zwrotu z inwestycji w aktywa niematerialne. Zatem, Komisja w ślad za OECD poprawnie zdiagnozowała problem erozji bazy podatkowej i transferu zysków, natomiast na późniejszym etapie oparła propozycję utworzenia nowej daniny na błędnym przeświadczeniu, że firmy cyfrowe odprowadzają mniej podatku.⁴⁷ Ekspert European Centre for International Political Economy dr Matthias Bauer przeprowadził badania, w których porównał efektywne stawki opodatkowania firm. Przedsiębiorstwa podzielił kolejno na:

1. Tradycyjne korporacje z indeksu EuroStoxx50
2. Duże korporacje cyfrowe
3. Mniejsze korporacje cyfrowe

Badania wykazały, że korporacje tradycyjne płaciły mniejsze podatki niż korporacje cyfrowe (26,8 proc. vs. 27,1 proc.), a przedsiębiorstwa tradycyjne płaciły na ogół mniej podatku niż wszystkie badane firmy cyfrowe (29,1 proc. vs. 27,1 proc.). Biorąc pod uwagę powyższe badania, nie sposób uzasadnić dodatkowego, sektorowego obciążenia jakim jest opłata cyfrowa. Naturalnie, zasadnym są dążenia w kierunku znowelizowania systemu opodatkowania tak, aby odpowiadał na wyzwania związane z globalizacją, natomiast utworzenie nowego podatku w żaden sposób nie rozwiąże tego problemu. Ponadto, danina cyfrowa pociągnie za sobą szereg negatywnych skutków ekonomicznych i politycznych.

W drugiej kolejności należy zauważyć, że opłata cyfrowa dotknie przede wszystkim sektor MŚP, a co za tym idzie nie spełni kryterium sprawiedliwości między obywatelami. Wynika to z faktu, że podatek cyfrowy, jak każda inna opłata, może zostać wliczony w koszty usług, co oznacza, że jego ciężar zostanie ostatecznie przeniesiony na nabywców. Grupą szczególnie narażoną na skutki przerzucenia będą bezpośredni kontrahenci podatników, w tym sektor MŚP.⁴⁸ Zgodnie z badaniami DT Global Business Consulting prawie połowa polskich firm uzyskuje od 20 do 59 proc. przychodów z cyfrowych linii

45 <https://www.pwc.com/us/en/press-releases/2018/understanding-the-zew-pwc-report.html>

46 J. Bińkowski, *Podatki sektorowe jako szkodliwy sposób na zwiększanie wpływów budżetowych* w Zeszyty Gospodarcze, Warszawa Enterprise Institute, kwiecień 2020. <https://wei.org.pl/wp-content/uploads/2020/06/Zeszyty-gospodarcze-12020-%E2%80%93-Nieefektywny-system-opodatkowania-sp%C3%B3%C5%82ek-kapita%C5%82owych.pdf>

47 Ibidem

48 <https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2019/11/Podatek-cyfrowy-i-wynikaj%C4%85ce-z-niego-zagro%C5%BCenia.pdf>

biznesowych (e-commerce). Potwierdzają to inne dane, które pokazują, że 42 proc. MŚP sprzedaje swoje towary czy usługi za pośrednictwem platform internetowych, a 66 proc. z nich rozpoznaje istotny, pozytywny wpływ pozycjonowania w wyszukiwarkach na sprzedaż.⁴⁹ Okazuje się zatem, że zamiast uderzyć w „technologicznych gigantów” podatek cyfrowy może doprowadzić do wzrostu kosztów i utrudnienia prowadzenia działalności mikro, małych i średnich przedsiębiorców.⁵⁰

Ponadto, z uwagi na dynamiczny rozwój branży cyfrowej w Polsce, wprowadzenie podatku cyfrowego negatywnie odbije się na kondycji polskiej gospodarki, a co za tym idzie grozi niespełnieniem przesłanki sprawiedliwości między państwami członkowskimi. Dynamiczny rozwój branży cyfrowej pokazuje jej rosnący udział w tworzeniu polskiego PKB – w 2014 wyniósł 3 proc., w 2016 ok. 6,2 proc., a w 2025 może wynieść już 12 proc.⁵¹ ⁵² Dodatkowo, znacząco wzrósł udział zakładanych firm cyfrowym – z 3 proc. w 2015 do 20 proc. w 2019,⁵³ a Polska utrzymuje się na czwartym miejscu wśród państw członkowskich UE pod względem liczby absolwentów studiów informatycznych.⁵⁴ Nie ulega więc wątpliwości, że w naszym interesie pozostaje stworzenie i utrzymanie dogodnych warunków dla rozwoju branży cyfrowej. Tworzenie dodatkowego obciążenia na sektor cyfrowy może zahamować rozwój tej branży i negatywnie wpłynąć na rozwój polskiej gospodarki, a co za tym idzie pogorszyć możliwość dogonienia gospodarek innych państw UE. Biorąc pod uwagę powyższe, należy ocenić, iż podatek cyfrowy nie spełni przesłanki sprawiedliwości.

W ostatniej kolejności należy stwierdzić, że podatek cyfrowy nie spełni kryterium technicznego i administracyjnego z kilku powodów. Po pierwsze, stworzenie podziału na gospodarkę cyfrową i tradycyjną będzie wysoce problematyczne. Jak stwierdziła OECD, „ponieważ gospodarka krajowa staje się w coraz większym stopniu gospodarką cyfrową byłoby bardzo trudno, jeśli nie niemożliwe, wyodrębnić na potrzeby podatkowe z całej gospodarki sam sektor cyfrowy. Podjęcie takiej próby wymagałoby stworzenia arbitralnych granic.” Po drugie, podatek cyfrowy będzie podatkiem od cudzoziemców,

a ustawiony na poziomie 750 mln EUR dochodów pułap powoduje, że będzie to de facto podatek od firm amerykańskich. Nastręcza to dwojakich problemów. Z jednej strony, powstaje kwestia ściągalskości podatku od podmiotu, który nie utrzymuje fizycznej obecności w danych państwie. Z drugiej strony, powstaje problem polityczny i ryzyko środków odwetowych. Przywołując słowa Sekretarza Departamentu Skarbu Stanów Zjednoczonych Stevena Mnuchina, „Ameryka sprzeciwia się propozycjom jakiegokolwiek państwa, by wyróżniać regulacyjnie sektor cyfrowy”.⁵⁵ W związku z tym, wprowadzenie podatku cyfrowego może pogorszyć relacje UE z kluczowym partnerem handlowym jakimi są Stany Zjednoczone. Dodatkowo, pogorszy to konkurencyjność Unii względem partnerów z innych części

49 Ibidem

50 Ibidem

51 <https://www.egospodarka.pl/104733,Rozwoj-cyfrowy-zwieksza-konkurencyjnosc-gospodarki,1,39,1.html>

52 <https://www.pb.pl/emilewicz-do-2025-r-ponad-12-proc-pkb-ma-pochodzic-z-uslug-cyfrowych-957042>

53 <https://www.pb.pl/emilewicz-do-2025-r-ponad-12-proc-pkb-ma-pochodzic-z-uslug-cyfrowych-957042>

54 https://digitalchallengers.mckinsey.com/files/Rise_of_Digital_Challengers_Perspective_Poland.pdf

55 https://digitalchallengers.mckinsey.com/files/Rise_of_Digital_Challengers_Perspective_Poland.pdf

świata. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że różnego rodzaju koszty mogą przewyższyć zyski wynikające z podatku cyfrowego, a co za tym idzie nie spełni on przesłanki technicznej i administracyjnej.

Węglowy mechanizm dostosowawczy

Węglowy mechanizm dostosowawczy czy po prostu cło węglowe oceniamy negatywnie ponieważ nie spełni on szeregu kryteriów zasobów własnych, w tym ekonomicznego, integracyjnego, sprawiedliwości oraz technicznego i administracyjnego. Ponadto, cło węglowe może negatywnie wpłynąć na gospodarcze interesy i sytuację Polski.

Węglowy mechanizm dostosowawczy to opłata, która ma na celu ograniczyć zjawisko ucieczki emisji, czyli przenoszenia przez przedsiębiorstwa produkcji wysokoemisyjnej z regionów o wyższych standardach regulacyjnych (odbijających się na wysokie ceny emisji dwutlenku węgla) do regionów o niższych standardach (przekładających się na niższe lub brak cen emisji), poprzez wyrównywanie cen emisji dwutlenku węgla w UE oraz poza nią.⁵⁶ Aby osiągnąć ten cel, towary importowane na teren Unii zostaną obciążone zależnie od ilości dwutlenku węgla wyemitowanego podczas ich produkcji. Tym samym, cło węglowe ma przyczynić się do realizacji założeń EZŁ oraz ochrony konkurencyjności europejskiego przemysłu. Projekt w tej sprawie ma zostać przedłożony w pierwszym półroczu 2021, a implementacja ma nastąpić do 1. stycznia 2023.⁵⁷

Cło węglowe jest kolejnym przykładem nieuzasadnionego obciążania jednego sektora gospodarki. Oczywiście, zasadna jest ingerencja państwa w celu zapewnienia transformacji w kierunku gospodarki nisko-emisyjnej, tylko że cło węglowe w żaden sposób się do tego nie przyczyni. Komisja uzasadnia wprowadzenie opłaty koniecznością przeciwdziałania zjawisku ucieczki emisji. Niestety, jest niewiele dowodów potwierdzających istnienie tego zjawiska. Badanie przeprowadzone przez dr. Frédéric Branger oraz dr. Philippe Quirion z *Centre International de Recherche sur l'Environnement* nad unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji (dalej „ETS”) oraz innych polityk cenowych dotyczących dwutlenku węgla nie znalazły jeszcze żadnych istotnych dowodów na ucieczkę emisji.⁵⁸ Co więcej, zespół pod kierownictwem dr. Antoine Dechezlepretre z *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment* na London School of Economics wykorzystał dane Carbon Disclosure Project obejmujące lata 2007-2014, który śledzi deklarowane emisje międzynarodowych korporacji. W teorii to właśnie te przedsiębiorstwa powinno dotknąć zjawisko ucieczki emisji ponieważ w przeciwieństwie do np. sektora MŚP, korporacje dysponują wystarczającymi zasobami, by móc przenieść czynniki produkcji do innego kraju. Tymczasem, Dechezlepretre i jego zespół nie znaleźli żadnych dowodów na to, że ETS

56 <https://www.reuters.com/article/us-climate-change-eu-carbon-tax-explainer/explainer-what-an-eu-carbon-border-tax-might-look-like-and-who-would-be-hit-idUSKBN1YE1C4>

57 Konkluzje Rady Europejskiej z Nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej (17, 18, 19, 20 i 21 lipca 2020) <https://www.consilium.europa.eu/media/45127/210720-euco-final-conclusions-pl.pdf>

58 <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01137932/document>

doprowadził do przeniesienia produkcji wysokoemisyjnej poza granice UE.⁵⁹ W 2019 z tymi wnioskami zgodził się Bank Światowy i stwierdził, że istnieje niewiele dowodów na ucieczkę emisji.⁶⁰ W świetle powyższego, nakładanie cła węglowego jest pobawione racjonalnych przesłanek i tym samym opłata ta stanowi jedynie szkodliwy dla gospodarki sposób na zwiększenie wpływów do unijnego budżetu.

Co więcej, węglowy mechanizm dostosowawczy ma wątpliwe powiązanie z EZŁ i polityką klimatyczną. Po pierwsze, wpływy z cła węglowego będą finansować spłatę zobowiązań zaciągniętych pod NGEU, a nie programy w ramach EZŁ. Co za tym idzie, nie ma bezpośredniego połączenia pomiędzy opłatą, a polityką klimatyczną. Po drugie, tworzenie strategii w oparciu o cło węglowe może raczej zaszkodzić, niż wspomagać politykę klimatyczną UE.⁶¹ Podatek węglowy, jak każda inna opłata, może zostać wliczona w cenę produktu i przerzucona na nabywcę. W związku z tym, wprowadzenie opłaty nie spowoduje, że ich produkcja będzie emitować mniej dwutlenku węgla, a jedynie doprowadzi do wzrostu cen i negatywnych konsekwencji gospodarczych. Natomiast rzeczywista polityka klimatyczna wspierałaby czyste i zielone alternatywy dla wysokoemisyjnych produktów. W swoim raporcie Bruegel proponuje szereg inicjatyw, w tym stworzenie „odwróconego ETS” czyli funduszu, gdzie UE zdefiniowałaby pułap produkcji niskoemisyjnej (np. na poziomie poniżej 0,75 tony dwutlenku węgla na tonę stali, w porównaniu z obecną średnią przemysłową na poziomie 1,5 tony dwutlenku węgla na tonę stali), a przedsiębiorstwa otrzymywałyby dopłaty proporcjonalnie do zaoszczędzonej ilości dwutlenku węgla, w przypadku ograniczenia emisji poniżej wyznaczonego pułapu. Taki schemat stymulowałby również innowacje

i konkurencyjność. W kontraście z przedstawioną przez Bruegel propozycją widać, że cło węglowe nie jest rzeczywistym instrumentem polityki klimatycznej, a jedynie sposobem na łatanie dziury w budżecie.⁶²

Ponadto projektowanie podatku węglowego wiąże się z istotnymi wyzwaniami logistycznymi, prawnymi i politycznymi, w związku z czym nie spełni on warunku technicznego i administracyjnego. Skoro kwota cła węglowego ma opierać się na ilości dwutlenku węgla wyemitowanego przy okazji produkcji danego dobra, to konieczne będzie ustalenie emisji dwutlenku węgla związanych z każdym produktem. Aby uprościć projekt mechanizmu, Komisja proponuje zawężenie materialnego zakresu podatku jedynie do sektorów wysokoemisyjnych. Niemniej, niearbitralne wyznaczenie ścisłej granicy pomiędzy sektorami objętymi i nieobjętymi podatkiem będzie bardzo trudne. Pozostawiając kwestie rozróżnienia sektorów, określenie emisji dwutlenku węgla dla produktów z sektora wysokoemisyjnego będzie narażać na problemy praktyczne, ponieważ zmusi przedsiębiorstwa do ujawnienia szczegółów dotyczących ich łańcuchów dostaw, które często są uważane za tajemnice handlowe.⁶³ Ponadto, cło węglowe może stać

59 <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2019/01/working-paper-165-Dechezlepretre-et-al-July-2019.pdf>

60 <http://documents1.worldbank.org/curated/en/486921568877882882/pdf/Report-of-the-High-Level-Commission-on-Carbon-Pricing-and-Competitiveness.pdf>

61 <https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/03/PC-05-2020-050320v2.pdf>

62 <https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/03/PC-05-2020-050320v2.pdf>

63 Ibidem

się również pozataryfową barierą handlową szczególnie dla mniejszych przedsiębiorstw z państw rozwijających się. Takie firmy mogą mieć problemy z dostosowaniem się do skomplikowanego systemu, co potencjalnie doprowadzi do dalszej koncentracji sektorowej i dyskryminacji krajów słabiej rozwiniętych.⁶⁴ Ostatecznie, propozycja cła węglowego spotkała się z ostrą reakcją chociażby chińskiego wice-ministra ds. klimatu, który stwierdził, że „musimy zapobiec sytuacji, w której unilateralizm i protekcjonizm mogłyby zaszkodzić oczekiwaniom światowego wzrostu gospodarczego i woli krajów do wspólnego przeciwdziałania zmianom klimatycznym”.⁶⁵ Innymi słowy, podatek węglowy grozi falą kaskadowego protekcjonizmu.⁶⁶ Biorąc pod uwagę wymienione problemy związane z podatkiem węglowym nie sposób stwierdzić, aby spełniał on warunek techniczny i administracyjny.

Ostatecznie, obawiamy się, że cło węglowe nie spełni również kryterium sprawiedliwości pomiędzy państwami członkowskimi. Do tej pory nie zostały opublikowane żadne informacje wskazujące na intencje instytucji do zastosowania w cła węglowym mechanizmu, który miałby zmniejszyć obciążenie dla biedniejszych państw członkowskich, jak miało to miejsce w przypadku podatku od tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi. Ponadto, ogólny trend polegający na zwiększaniu unijnych obciążeń fiskalnych zmniejszy szanse biedniejszych krajów UE na szybki wzrost gospodarczy i dorównanie gospodarkom zachodnio-europejskim. Wobec tego, takie podatki mogą doprowadzić do pogłębienia podziału nierówności gospodarczych i społecznych, a co za tym idzie są kontr-produktywne z perspektywy wspólnego rynku.

Rozszerzenie mechanizmu ETS

Uważamy, że rozszerzenie systemu handlu uprawnieniami do emisji może nie spełnić przesłanki ekonomicznej, integracyjnej oraz technicznej i administracyjnej. Co więcej nakładanie kolejnych danin negatywnie wpłynie na konkurencyjność UE, a co za tym idzie na interesy państw członkowskich.

Wprowadzony w 2005 ETS jest systemem typu „limit i handel”, w którym sprzedawane są uprawnienia dla przedsiębiorstwa do emisji o gazów cieplarnianych.⁶⁷ Obecnie obejmuje on ponad 11 tys. elektrowni i zakładów produkcyjnych na terenie UE, które przekładają się na ok. 45 proc. całkowitych emisji w UE.⁶⁸ W ramach ETS państwa członkowskie otrzymują dochody z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych.⁶⁹ Od początku sprzedaży do budżetu Polski trafiło ok. 20,5 mld PLN, które umożliwiły

64 Ibidem

65 <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3039549/eus-carbon-border-tax-will-damage-global-climate-change>

66 <https://www.bcg.com/publications/2020/how-an-eu-carbon-border-tax-could-jolt-world-trade#-0>

67 Każdego roku przedsiębiorstwa otrzymują lub kupują uprawnienia do emisji, których ilość zależy od wyznaczonego progu. Firmy nie mogą wyznaczyć tego limitu, a jeśli tak się stanie, muszą kupować przydziały na rynku w celu pokrycia nadwyżki emisji lub uiścić grzywnę. W rezultacie to popyt i podaż określają cenę emisji dwutlenku węgla.

68 ETS działa też na Islandii, w Liechtensteinie, Norwegii i Szwajcarii.

69 <https://www.gov.pl/web/klimat/korzysci-z-unijnego-system-handlu-uprawnieniami-do-emisji>

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak - Prezes, Marcin Nowacki - Wiceprezes

sfinansowanie takich programów jak „Mój Prąd”.^{70 71} Reputacja ETS jako rynkowego narzędzia ograniczania emisji sprawiła, że inne kraje poszły drogą UE i jak np. Chiny w 2017 wprowadziły własny system modelowany na ETS. Niemniej, ETS jest daleki do ideału – m.in. system charakteryzuje się dużą zmiennością cen, co utrudnia planowanie inwestycji.⁷² Na początku 2005 cena emisji została ustalona na poziomie 20 EUR, a w 2007 spadła do zera. Natomiast, obecna cena plasująca się na poziomie 25 EUR nie stanowi wystarczającej motywacji dla najbardziej zanieczyszczających przedsiębiorstw do transformacji w kierunku niskoemisyjności, ponieważ koszty badań i rozwoju przewyższają koszty uprawnień.⁷³ Mimo oczywistych błędów w systemie, na ostatnim szczycie Rada zgodziła się na rozszerzenie ETS na transport morski oraz loty międzynarodowe. Taka decyzja rodzi ryzyko poważnych, negatywnych konsekwencji.

Po pierwsze, rozszerzenie systemu ETS do transportu morskiego i lotów międzynarodowych nie spełni przesłanki ekonomicznej. Należy pamiętać, że pieniądze z rozszerzonego ETS-u nie sfinansują, jak dotychczas, programów promujących innowacje i nisko-emisyjne technologie, a jedynie zasilą kasę UE. Co więcej, obecnie brak jest realnych nisko-emisyjnych alternatyw dla transportu morskiego i powietrznego,⁷⁴ czyli sektorów, które są kluczowe dla funkcjonowania globalnej gospodarki. Koszty uprawnień do emisji mogą zostać z łatwością przerzucone na koszty transportu oraz produktów, co oznacza, że za rozszerzenie systemu ETS w efekcie zapłacą obywatele. To pokazuje, że propozycja jest szkodliwym sposobem na zwiększenie wpływów do budżetu UE i powinna być oceniona negatywnie.

Ponadto, rozszerzenie ETS do lotów międzynarodowych nie spełni przesłanki taniości zawartej w kryterium technicznym i administracyjnym. Są ku temu dwa powody. W pierwszej kolejności, w 2016 Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (dalej „ICAO”) wdrożyła własny system uprawnień do emisji tzw. System kompensacji i redukcji emisji dwutlenku węgla dla lotnictwa międzynarodowego (dalej „CORSIA”). W ramach tego systemu, przewoźnicy kupują jednostki emisji z projektów ekologicznych (np. zalesianie), aby zredukować swój negatywny wpływ na klimat. W przeciwieństwie to ETS, CORSIA nie zakłada redukcji emisji, ale kompensację wszystkich emisji wykraczających poza poziom z 2020.⁷⁵

W związku z tym, rozszerzenie ETS-u rodzi ryzyko podwójnego opodatkowania przewoźników oraz pytanie jak UE rozwiąże ten problem.⁷⁶

W drugiej kolejności, już w przeszłości Unia próbowała włączyć loty międzynarodowe do systemu ETS, co wywołało stanowczą reakcję jej partnerów i doprowadziło do międzynarodowych napięć. Punkt kulminacyjny konfliktu przypadł na sprawę *C-366/10 Air Transport Association of America v. Secretary of State for Energy and Climate Change*, zadecydowaną w grudniu 2011 przez Trybunał Sprawiedliwości

70 Ibidem

71 https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en

72 Ibidem

73 <https://www.eyes-on-europe.eu/more-tax-for-less-co2-the-eu-ets-extensions-weaknesses/>

74 <https://www.eyes-on-europe.eu/more-tax-for-less-co2-the-eu-ets-extensions-weaknesses/>

75 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/640169/EPRS_ATA\(2019\)640169_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/640169/EPRS_ATA(2019)640169_EN.pdf)

76 Ibidem

UE w składzie Wielkiej Izby. W tym wyroku Trybunał zdecydował, że prawo unijne przeważa nad zwyczajowym prawem międzynarodowym oraz umowami międzynarodowymi⁷⁷ i UE ma prawo zastosować ETS do operatorów z państw trzecich. Zaledwie trzy miesiące później w lutym 2012, 23 kraje, w tym Stany Zjednoczone, Chiny, Brazylia i Indie,⁷⁸ wzięły udział w spotkaniu w Moskwie, którego efektem była tzw. Deklaracja Moskiewska. Ten wspólny akt sprzeciwu zawierał dziewięć środków odwetowych.⁷⁹ Mimo zwycięstwa w Trybunale, w obliczu tak liczego sprzeciwu UE ustąpiła i zawiesiła stosowanie ETS-u do lotów międzynarodowych nim weszło ono w życie.⁸⁰ Nie ma przesłanek by podejrzewać, że kolejna próba rozszerzenia systemu ETS spotka się z inną reakcją. W świetle powyższego widać, że rewizja ETS-u nastroży poważnych prawnych i politycznych trudności, a co za tym idzie nie spełni kryterium technicznego i administracyjnego.

Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że nadzwyczajna sytuacja jaką jest pandemia Covid-19 i wynikające z niej wyzwania dla UE wymagają podjęcia nadzwyczajnych środków. Propozycję stworzenia funduszu odbudowy w formie NGEU obok tradycyjnego unijnego budżetu należy zatem traktować jako szansę dla odbudowy gospodarek państw członkowskich. Natomiast, jak zauważył CEPS, dobra propozycja to taka, która rozwiązuje więcej problemów niż generuje – i niestety nie da się tego powiedzieć o proponowanych podatkach.⁸¹

Nowe opłaty w postaci podatku plastikowego, cyfrowego i węglowego oraz rozszerzenia systemu ETS nie spełniają szeregu warunków, które są konieczne, aby opłata mogła stać się zasobem własnym UE, a co za tym idzie mogła posłużyć spłacie zobowiązań zaciągniętych na poczet NGEU. Co jest jednak ważniejsze,

77 Powyższy opis sporu prawnego został uproszczony na potrzeby tego tekstu. Natomiast pytania prejudycjalne, które zostały postawione w tej sprawie są znacznie bardziej skomplikowane. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został przedstawiony w ramach sporu między Air Transport Association of America, a Secretary of State for Energy and Climate Change w przedmiocie ważności środków transponujących dyrektywę 2008/101, wydanych przez Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Celem zmian dokonanych przez dyrektywę 2008/101 w treści dyrektywy 2003/87/WE jest ograniczenie potencjalnego wpływu lotnictwa na zmiany klimatu poprzez włączenie emisji pochodzących z działań lotniczych do unijnego systemu handlu emisjami. W toku postępowania strony powoływały się m.in. na treść tzw. konwencji chicagowskiej, Protokołu z Kioto, oraz Umowy

o transporcie lotniczym między Wspólnotą Europejską a Stanami Zjednoczonymi. Zdaniem Trybunału, sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy w ramach omawianego tu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym można się powołać na wymienione przez sąd krajowy zasady i normy prawa międzynarodowego w celu dokonania oceny ważności dyrektywy 2008/101.

https://prawo.ug.edu.pl/sites/default/files/_nodes/strona-pia/33461/files/38adamczak.pdf

78 W spotkaniu w Moskwie, które odbyło się w dniach 21-22 lutego 2012 r., uczestniczyli przedstawiciele Armenii, Argentyny, Azerbejdżanu, Republiki Białorusi, Brazylii, Kamerunu, Chin, Kuby, Chile, Indii, Japonii, Republiki Korei, Meksyku, Malezji, Nigerii, Paragwaju, Federacji Rosyjskiej, Arabii Saudyjskiej, Szeszeli, Singapuru, Republiki Południowej Afryki, Ugandy i USA. http://www.greenaironline.com/photos/Moscow_Declaration.pdf

79 Ibidem

80 https://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2012111202_en

81 <https://www.ceps.eu/did-we-say-new-own-resources-for-the-recovery-fund/>



proponowane opłaty pociągają za sobą wielofalowe, negatywne skutki. Z jednej strony, daniny stanowią sektorowe obciążenie gospodarki nieoparte racjonalnymi przesłankami. Ponadto, trzy z czterech omawianych opłat, pomimo osadzenia w pro-ekologicznej retoryce, mogą de facto utrudniać transformację w kierunku GOZ. Z drugiej strony, wprowadzenie opłat obniży konkurencyjność Unii względem partnerów z innych części świata, a nawet pogorszy jej relacje z najważniejszymi partnerami handlowymi. Wreszcie, nowe podatki mogą w nieproporcjonalny sposób uderzyć w gospodarkę Polski i zmniejszyć jej szansę na dogonienie zachodnich sąsiadów.

Wpływy z nowych danin posłużą jedynie do spłaty NGEU, zaś ryzyka związane z ich wprowadzeniem, odnoszące się zarówno do konsumentów, firm z sektora MŚP, gospodarki Polski oraz całej UE, są bardzo poważne. Na chwilę obecną, zawetowanie porozumienia przez Parlament wydaje się całkiem możliwe. Wydaje się, że w interesie Polski i polskiego biznesu leży porozumienie pomiędzy Radą, a Parlamentem, oraz jak najlepsze dopracowanie mechanizmów, które ogranicząby negatywny wpływ nowych podatków na możliwości rozwoju polskiej gospodarki przy jednoczesnych działaniach mających na celu odbudowę Europejskiej gospodarki po pandemii.