



**PODATKOWA
REWOLUCJA
W UE**

**POTENCJALNE EFEKTY WPROWADZENIA
UNIJNYCH PODATKÓW**

WARSAW ENTERPRISE INSTITUTE

PODATKOWA REWOLUCJA W UE

**POTENCJALNE EFEKTY WPROWADZENIA
UNIJNYCH PODATKÓW**

WARSAWA, PAŹDZIERNIK 2024

Spis treści

Synteza	4
Wstęp	5
1. Charakterystyka i cele polityki fiskalnej Unii Europejskiej	7
1.1. Dodatkowe środki z systemu ETS, w ramach ETS 2, czyli rozszerzonego, unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych	8
1.2. Wpływy z tzw. podatku od śladu węglowego (CBAM)	8
1.3. Wpływy z podatku od korporacji ponadnarodowych – Pillar 2	8
2. Podatek korporacyjny (Pillar 2)	10
2.1. Cele wdrożenia i zasady funkcjonowania Pillar 2	10
2.2. Wpływ podatku Pillar 2 na gospodarkę państw członkowskich UE	11
3. UE ETS, czyli pozorna redukcja emisji gazów cieplarnianych kosztem gospodarki	13
3.1. Cele wdrożenia i zasady funkcjonowania UE ETS	13
3.2. Cele wdrożenia i zasady funkcjonowania ETS 2	14
3.3. Kto za to zapłaci? ETS 2, czyli cios w zwykłego obywatela	15
3.4. Kto za to zapłaci? Koszty UE ETS z perspektywy budżetu Polski	17
4. CBAM, czyli węglowy podatek graniczny	19
4.1. Cele wdrożenia i zasady funkcjonowania CBAM	19
4.2. Skutek odwrotny od zamierzonego, czyli czym zaowocuje wprowadzenie węglowego podatku granicznego CBAM	20
5. Podatek cyfrowy	23
5.1. Cele wdrożenia i zasady funkcjonowania podatku cyfrowego	23
5.2. Potencjalny wpływ podatku cyfrowego na gospodarkę Polski	23
6. Nowe podatki UE a objęcie polski procedurą nadmiernego deficytu	25
Rekomendacje Warsaw Enterprise Institute	27
Podsumowanie	32
Bibliografia	33

Synteza

- Unia Europejska planuje zwiększyć przychody z handlu emisjami CO₂, podatek od śladu węglowego i daninę od zysków korporacji ponadnarodowych. Rozszerzenie budżetu UE o dodatkowe instrumenty podatkowe ma zapewnić Unii większą swobodę działania oraz dostęp do środków w sytuacjach kryzysowych. **Nowe formy opodatkowania mają przynieść UE zysk rządu nawet 17 mld euro rocznie i 65 euro mld w ciągu czterech lat!**
- **Dla budżetu Polski przekazanie 30 proc. zysków z handlu emisjami Unii Europejskiej oznacza, że co roku z budżetu krajowego będą ubywać kwoty rządu 7,33 mld zł rocznie** przy EUA (European Union Allowance) za 80 euro za tonę oraz 14,1 mld zł rocznie przy EUA za 150 euro za tonę. Spowoduje to utratę zasobów, które Polska mogłaby przeznaczyć na łagodzenie negatywnych skutków transformacji energetycznej dla firm energetycznych i gospodarstw domowych.
- Efekt wprowadzenia podatku Pillar 2 może być odwrotny od założeń prawodawcy. **Skomplikowany podatek korporacyjny wymagać będzie od państw członkowskich wdrożenia rozbudowanych instrumentów fiskalnych, a od przedsiębiorców spełnienia złożonych wymogów prawno-księgowych.** W wyniku wdrożenia Pillar 2 kraje UE, które przyciągały inwestycje dzięki niższym stawkom podatkowym, mogą stracić swoją atrakcyjność, a państwa, które do tej pory charakteryzowały się skomplikowanym systemem podatkowym (m.in. Polska) popaść w jeszcze większy marazm gospodarczy.
- Podatek od śladu węglowego CBAM ma wyrównywać konkurencję cenową między produktami wyprodukowanymi w UE, w której obowiązują dość wyśrubowane normy ekologiczne, wobec tańszych produktów np. z Indii czy Chin, gdzie takie normy nie obowiązują. **Niestety nie spełnia on swoich podstawowych założeń i de facto pogłębia rozprzestrzenianie emisji CO₂.** Mechanizm ten nieumyślnie motywuje firmy do przenoszenia produkcji do rajów podatkowych, gdzie obciążenia administracyjno-fiskalne nie są tak dotkliwe jak na terenie UE.
- ETS i ETS 2 mają zapewnić sprawne odejście gospodarek państw członkowskich od konwencjonalnych źródeł energii i zastąpienie ich zieloną energią. **Niestety dla przeciętnego obywatela, nadchodzące podatki i opłaty mogą oznaczać dodatkowe koszty rządu nawet 7000 tys. zł, których ciężar może okazać się nie do udźwignięcia. Dla gospodarki Polski przekazanie do budżetu Unii Europejskiej 1/3 dochodu z handlu emisjami może oznaczać 14 mld zł strat.**
- **W sytuacji, gdy Polska zмага się z nadmiernym deficytem, każda utrata dochodów pogłębia problem budżetowy.** Przekazanie do budżetu UE 1/3 dochodów z handlu emisjami oraz 3/4 dochodów z granicznego podatku węglowego CBAM doprowadzi do zwiększenia podatków krajowych lub cięć w wydatkach publicznych dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw dotkniętych negatywnymi skutkami transformacji energetycznej.
- **Warsaw Enterprise Institute rekomenduje rewizję obecnej polityki fiskalnej Unii Europejskiej poprzez cięcia podatkowe, a także inwestycje w nowe technologie zmniejszające ilość emisji oraz utrzymanie niezależności energetycznej państw członkowskich.**

Wstęp

Zwolennicy zacieśniania integracji europejskiej od dawna przekonują, że Unii Europejskiej potrzeba unii fiskalnej, tj. obszernego pakietu narzędzi takich, jak finansowanego z podatków, a nie ze składek państw członkowskich centralnego budżetu, koordynacji polityki podatkowej, mechanizmów stabilizacyjnych (takich, jak obligacje, czy fundusze ratunkowe) oraz wspólnych reguł budżetowych. Właściwie wszystkie – poza finansowanym z podatków budżetem – funkcjonują już w jakiejś formie. Z oczywistych przyczyn wprowadzenie danin, które trafiłyby bezpośrednio do Brukseli, napotykało przez lata opór politycznych ze strony państw członkowskich. Wydaje się, że ten impas został przełamany...

Nieoczekiwanym pretekstem dla wprowadzenia unijnych podatków stało się rosnące zapotrzebowanie na pomoc pogrążonej w wojnie Ukrainie. W związku z koniecznością wygospodarowania 50 miliardów euro na pomoc dla Ukrainy za niezbędne uznano dokonanie przesunięć w obowiązującym obecnie wieloletnim budżecie UE lub dorzucenie do niego nowych środków. Podczas szczytu Rady Europejskiej 14 i 15 grudnia 2023 r. unijni przywódcy rozmawiali o śródkresowej rewizji długofalowego budżetu UE na lata 2021–2027, jako odpowiedzi na wyzwania związane z pomocą Ukrainie, bezpieczeństwem, migracją, atakami hybrydowymi ze strony Rosji, a także zmianami klimatu.

Ogłoszono wówczas plany wprowadzenia ogólnoeuropejskich podatków w oparciu o instrumenty nowe i już istniejące. I tak od 2027 roku **UE będzie pobierać 30 proc. zysków z systemu handlu zezwoleniami na emisję dwutlenku węgla (ETS). Dotychczas te pieniądze trafiły do budżetów państw członkowskich. Wprowadzony ma być także tzw. podatek graniczny od śladu węglowego (CBAM) oraz podatek korpo-**

racyjny płacony przez międzynarodowe koncerny, który wejdzie w życie na przełomie 2024 i 2025 roku. Pillar w to obowiązkowy podatek wyrównawczy pobierany od zysków międzynarodowych korporacji, których łączny, roczny obrót wynosi minimum 750 milionów euro, w co najmniej dwóch z ostatnich, czterech lat podatkowych. W uproszczeniu będzie liczony tak, aby efektywna stawka podatkowa grupy kapitałowej w danym kraju nie była niższa niż 15 proc. W kuluarach Parlamentu Europejskiego coraz więcej mówi się też o nadchodzącym podatku cyfrowym, który może znacząco wpłynąć na funkcjonowanie platform internetowych.

Choć temat ten nie jest popularny w mediach, Unia Europejska planuje znacząco rozszerzyć wpływ na finanse państw członkowskich. Zapowiadana reforma czeka na formalne zatwierdzenie przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej, przy czym przewiduje się, że nowe regulacje zostaną przyjęte już w 2024 r. Komisja Europejska przedstawiła wytyczne dotyczące prowadzenia i koordynacji polityki fiskalnej. Zarekomendowała w nich, aby jeszcze w tym roku państwa członkowskie przygotowywały plany, w których określają swoje średniookresowe plany budżetowe, uwzględniające zapowiadane zmiany podatkowe.

KE liczy, że w latach 2026–2030 zyska na wprowadzeniu nowych podatków nawet 17 mld euro rocznie. Komisja Europejska zamierza pozyskać dodatkowe 65 mld euro w ciągu następnych 4 lat. Nowa pula środków ma przede wszystkim wspomóc pogrążoną w wojnie Ukrainę. UE planuje przekazać Ukrainie 17 mld euro w formie dotacji, a prawie dwa razy tyle (33 mld euro) w postaci pożyczek. Poza tym 2 mld euro zasili programy migracyjne, a 7,6 mld euro przeznaczone zostanie na kształtowanie polityki

zagranicznej. Komisja Europejska przewiduje również 1,5 mld na Europejski Fundusz Obrony¹.

Z koniecznością pomocy Ukrainie trudno dyskutować, jednak wykorzystywanie jej jako pretekstu do centralizacji fiskalnej UE jest co najmniej wątpliwe.

Nowe unijne podatki przyniosą poważne zmiany i niekoniecznie zmiany te będą przyjazne dla naszego portfela. Narzędzia polityki klimatycznej UE, jak: ETS i CBAM mają zapewnić sprawne odejście gospodarek państw członkowskich od konwencjonalnych źródeł energii i zastąpienie ich zieloną energią. Niestety dla przeciętnego obywatela, nadchodzące podatki i opłaty mogą oznaczać głównie koszty i obowiązki, których ciężar może okazać się trudny do udźwignięcia. Przepisy klimatyczne, których implementacja nastąpi w najbliższych latach, budzą obawy ekspertów, ze względu na potencjalne wzrosty kosztów prowadzenia gospodarstw domowych. Już od kilku lat wyraźnie dostrzegamy konsekwencje wdrożenia systemu ETS – zarówno w postaci wyższych cen w sklepach, jak i podwyższonych cen energii elektrycznej. Z kolei podatek korporacyjny Pillar 2 i projektowany podatek cyfrowy przełożą się na spadek atrakcyjności inwestycyjnej naszego kraju i mogą spowodować przeniesienie działalności wielu firm za granicę.

Niniejszy raport Warsaw Enterprise Institute stanowi analizę unijnych planów podatkowych oraz wskazuje na ich potencjalne skutki dla gospodarki i obywateli Polski. **Opłaty nałożone na obywateli w wyniku ETS i ETS 2 spowodują, że przeciętne polskie gospodarstwo domowe poniesie dodatkowe koszty rządu nawet 7000 zł rocznie, a dla gospodarki Polski przekazanie do budżetu Unii Europejskiej 1/3 dochodu z handlu emisjami może oznaczać 14 mld zł strat.**

Pieniądze, które do tej pory krążyły w obiegu polskiej gospodarki, zostaną przekazane Brukseli, a w tym samym czasie przemysł energetyczny będzie przenosił działalność poza granice naszego kraju z powodu obciążeń nakładanych w ramach CBAM i Pillar 2. Co więcej, jak dowodzą badania Instytutu Maison&Partners „Już wiemy, że płacimy. Świadomość podatkowa Polaków 2024”². Większość Polaków (66 proc. – 70 proc.) nie ma świadomości, że w najbliższym czasie Unia Europejska wprowadzi nowe podatki wpływające bezpośrednio do budżetu UE. Uważamy, że wobec tak poważnych zmian należy podjąć określone kroki, zaczynając od przedstawienia społeczeństwu kompleksowej analizy polityki fiskalnej Unii Europejskiej, a kończąc na przygotowaniu instytucji państwa na zmiany nadchodzące z Brukseli.

¹ *Revision of the EU Budget: The Commission Asks Member States to Pledge Additional Money for Ukraine and Migration*, <https://ecre.org/revision-of-the-eu-budget-the-commission-asks-member-states-to-pledge-additional-money-for-ukraine-and-migration>.

² Warsaw Enterprise Institute, *Już wiemy, że płacimy. Świadomość podatkowa Polaków 2024*, <https://wei.org.pl/2024/aktualnosci/admin/raport-juz-wiemy-ze-placimy-swiadomosc-podatkowa-polakow-2024>.



1. Charakterystyka i cele polityki fiskalnej Unii Europejskiej

Pojęcie wspólnego budżetu UE kształtowało się stopniowo, wraz z rozwojem samej wspólnoty. Na przełomie lat 60. i 70. XX wieku, razem z uwspólnieniem rynku podjęto decyzję o powstaniu wspólnego budżetu państw członkowskich. W 1970 roku ustanowiono system zasobów własnych, który obejmował cła, opłaty wyrównawcze oraz procentowy udział w dochodach VAT państw.

Obecnie na budżet Unii Europejskiej składa się kilka źródeł przychodów. Są to:

- **tzw. tradycyjne zasoby własne UE, czyli głównie cła, które zwykle stanowią około 10 proc. dochodów UE;**
- **zasoby własne oparte na VAT – państwa członkowskie transferują do budżetu UE odsetek całości pobieranego przez administrację państwową podatku VAT, co także przekłada się na około 10 proc. dochodów UE;**
- **zasoby własne oparte na dochodzie narodowym brutto – kraje członkowskie przekazują do UE część swojego rocznego dochodu narodowego brutto – te składki stanowią nawet około 70 proc. budżetu UE;**
- **inne dochody – głównie grzywny nakładane na przedsiębiorstwa naruszające unijne prawo konkurencji, składki państw spoza UE na rzecz niektórych programów UE, podatki od wynagrodzeń pracowników UE, a także opłata od ilości niepoddanych recyklingowi odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych.**

Tematyka zacieśniania współpracy w zakresie unijnej polityki podatkowej nabrała szczególnego znaczenia w kontekście globalnego kryzysu gospodarczego wywołanego pandemią COVID-19, ogromnych kosztów związanych z pomocą Ukrainie oraz wyzwań z utrzymaniem bezpieczeństwa granic zewnętrznych i migracji. Władze

europejskie zdają sobie sprawę, że postępująca globalizacja, przyczyniająca się do coraz większej integracji rynków, stawia przed nimi dodatkowe pytania o możliwość utrzymania konkurencyjności wspólnego obszaru europejskiego.

Zdaniem Brukseli obecne czasy wymagają, aby budżet UE został zasilony przez nowe źródła przychodów, które byłyby niezależne od głównych składek państw członkowskich. Wyzwania związane z klimatem, czy chociażby pomocą Ukrainie są przez władze UE interpretowane jako powód do rozszerzenia budżetu o dodatkowe instrumenty kryzysowe, w ramach których będą odkładane środki na nagłe wydatki. Tak narodził się pomysł wprowadzenia nowych podatków.

We wrześniu 2023 r. Komisja Europejska przyjęła wniosek Business in Europe: Framework for Taxation (BEFIT), który ustanawia nowy, jednolity zbiór przepisów dotyczących ustalania podstawy opodatkowania grup spółek w UE. Następnie w lutym 2024 r. zawarto wstępne porozumienie Rady i Parlamentu Europejskiego, które zakłada, że planowana reforma ma na celu stopniowe, realistyczne, trwałe i pro wzrostowe zmniejszenie wskaźników zadłużenia i deficytów w państwach członkowskich, a jednocześnie wzmacnianie reform i inwestycji w obszarach strategicznych. Przysłużyć się temu mają tzw. średnioterminowe plany fiskalno-strukturalne. W ich ramach państwa członkowskie będą przedstawiać zarówno ścieżki fiskalne zapewniające osiągnięcie wskaźników długu i deficytu zapisane w traktacie z Maastricht, jak również zobowiązania dotyczące inwestycji publicznych i reform o priorytetowym znaczeniu.

Komisja Europejska przyjęła, że nowymi źródłami dochodu do budżetu UE mają się stać³:

³ *Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, An adjusted package for the next generation of own resources*, https://commission.europa.eu/system/files/2023-06/COM_2023_330_1_EN_ACT_part1_v5.pdf.



1.1. Dodatkowe środki z systemu ETS, w ramach ETS 2, czyli rozszerzonego, unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych

! Własne zasoby oparte na systemie ETS, składające się z 30 proc. dochodów z aukcji w ramach systemu ETS i ETS 2

Komisja argumentuje, że po podwyższeniu opłaty za emisję gazów cieplarnianych do około 80 euro za tonę CO₂ w 2022 roku (w porównaniu z 55 euro w 2021 r.), dochody państw członkowskich z ETS podwoiły się w ciągu dwóch lat do prawie 30 mld euro w 2022 roku. Komisja proponuje, by jedna trzecia tych dochodów trafiała do budżetu. **KE szacuje, że taka nowa składka do budżetu UE przyniosłaby około 7 mld euro rocznie, a w związku z postępującym rozszerzeniem systemu ETS, kwota ta wzrosłaby do 19 mld euro rocznie w 2028 roku (po wejściu w życie ETS 2 w 2027 roku UE szacuje, że zyski z handlu emisjami wzrosną).**

1.2. Wpływy z tzw. podatku od śladu węglowego (CBAM)

! Własne zasoby oparte na CBAM, bazujące na 75 proc. dochodów z CBAM

Unia Europejska chce wprowadzić dodatkowy podatek dla towarów importowanych do UE, który rekompensowałby straty związane z niższymi wy-

mogami ekologicznymi w krajach pochodzenia; produkty importowane do UE byłyby dodatkowo obciążone podatkiem równym unijnym kosztom emisji CO₂ powstałym przy ich wytworzeniu. Chodzi o to, by wyeliminować z rynku UE nierówną konkurencję produktów, których wytwarzanie przyczynia się do większego zanieczyszczenia środowiska niż towarów produkowanych w Europie. KE liczy na to, że taki dodatkowy podatek zachęci producentów w innych krajach do większej ekologizacji produkcji. **UE szacuje, że od 2028 roku do budżetu trafi nawet 1,5 mld euro w ramach granicznego podatku od śladu węglowego.**

1.3. Wpływy z podatku od korporacji ponadnarodowych – Pillar 2

! W fazie przejściowej miałby on wynosić 0,5 proc. zysków międzynarodowych przedsiębiorstw działających w UE, obliczanych przez Eurostat na podstawie statystyk z rachunków narodowych

Dalekosiężne plany Komisji Europejskiej zakładają, aby 15 proc. dochodów pozyskiwanych z podatku Pillar 2 mogło trafiać bezpośrednio do budżetu UE. Póki co jednak przyjęcie podatku korporacyjnego jest w fazie implementacji do systemów krajowych. KE proponuje, by państwa członkowskie przekazywały do budżetu UE państwa odsetek statystycznych dochodów tych przedsiębiorstw w wysokości 0,5 zysków.

Tabela 1. Proponowane nowe zasoby własne zawarte w skorygowanym pierwszym koszyku

Zasoby własne	Krótki opis	Ramy czasowe	Oczekiwane przychody w miliardach euro rocznie (ceny z 2018 r.)
Zasoby własne oparte na ETS	30 proc. wszystkich przychodów z handlu emisjami w UE, obejmujących elektrownie, przemysł i lotnictwo (ETS 1), transport morski, budynki, transport drogowy (ETS 2)	Stan na 2024 r. Stan na 2018 r. ¹	7 ⁴ 19 ⁴
Zasoby własne oparte na CBAM	75 proc. przychodów z CBAM stosujących cenę emisji dwutlenku węgla z importu z krajów trzecich niestosujących cen emisji dwutlenku węgla w przypadku ² : cementu, stali i żelaza, aluminium, nawozów, energii elektrycznej	Stan na 2028 r. ³	1,5 ⁴
Tymczasowa statystyczna baza zasobów własnych w oparciu o zyski firmy	0,5 proc. hipotetycznej podstawy zysku przedsiębiorstwa w UE (nadwyżka operacyjna brutto przedsiębiorstw finansowych i niefinansowych)	Stan na 2024 r.	16
Całość		od 2028 r. do 2030 r.	do 36,5

Źródło: <https://www.socialeurope.eu/new-eu-own-resources-needed-for-new-challenges>

¹ Wprowadzenie nowego ETS 2 planowane na 2027 r.

² Liczba importowanych produktów podlegających CBAM, która ma być z czasem rozszerzana.

³ Początek fazy przejściowej w październiku 2023 r., wejście w życie ostatecznego systemu w styczniu 2026 r.

⁴ Na podstawie ceny emisji dwutlenku węgla wynoszącej 80 euro za tonę.



2. Podatek korporacyjny (Pillar 2)

Podatek korporacyjny (tzw. Pillar 2) to zbiór zasad, które co do istoty nakładają na duże międzynarodowe grupy kapitałowe obowiązek zapłaty podatku wyrównawczego, tak aby efektywna stawka podatkowa grupy w danym kraju nie była niższa niż 15 proc. Pillar 2 został przyjęty przez Brukselę w ubiegłym roku⁴, a od 2024 roku trwa jego implementacja w państwach członkowskich. Według szacunków MF, po jego wprowadzeniu płaciłoby go w Polsce bezpośrednio około 40 firm, ale wraz ze wszystkimi ich spółkami zależnymi za granicę objąłby ok. 7–8 tys. podmiotów. Pillar 2 II ma przeciwdziałać unikaniu opodatkowania, czyli regulować działanie wewnętrznego rynku, uniemożliwiając części państw członkowskich pełnienie funkcji rajów podatkowych. Takie funkcje w UE pełni obecnie Irlandia, Malta i Cypr. Niestety, wdrożenie podatku korporacyjnego Pillar 2 wiąże się ze znacznym zwiększeniem obciążeń administracyjnych zarówno dla firm, jak i dla administracji podatkowych w poszczególnych krajach. w wyniku wdrożenia Pillar 2 kraje, które przyciągały inwestycje dzięki niższym stawkom podatkowym, mogą stracić swoją atrakcyjność.

2.1. Cele wdrożenia i zasady funkcjonowania Pillar 2

W ramach Unii Europejskiej działa aż 27 różnych od siebie systemów podatkowych. Zróżnicowanie tych systemów wciąż utrudnia prowadzenie działalności gospodarczej w całej Unii i wiąże się ze zwiększonymi kosztami dla przedsiębiorców. Mowa tu o nierównych warunkach prowadzenia działalności dla firm działających w więcej niż jednym państwie członkowskim, wynikających przede wszystkim z różniących się zasad opodatkowania. Z drugiej strony, coraz częściej mówi się

o rosnącym procederze uchylania się od opodatkowania przez ponadnarodowe korporacje. W ostatnich czasach szczególnie popularne stało się przenoszenie zysków za granicę. Ponadnarodowa korporacja może deklarować profity w swej spółce zależnej umiejscowionej w raju podatkowym. Małe i średnie firmy mają duże trudności w przeniesieniu działalności poza rynek krajowy, a międzynarodowe korporacje dysponują wieloma sposobami legalnego unikania opodatkowania. Mnożenie podatkowych kosztów, wykorzystywanie ulg na działalność pożyteczną społecznie, korzyści podatkowe związane z wypłatami w opcjach na akcje czy też agresywne korzystanie z możliwości deprecjacji środków trwałych, to wszystko znajduje się w ich podatkowo-prawnym arsenale.

W 2022 roku prawie wszystkie państwa członkowskie brały udział w międzynarodowych negocjacjach w ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)/G20 Inclusive Framework, które doprowadziły do porozumienia w sprawie zasad opodatkowania korporacji ponadnarodowych na ogólnie przyjętym poziomie 15 proc. pod koniec 2022 r. UE przyjęła dyrektywę w sprawie objęcia państw członkowskich podatkiem Pillar 2, a kraje te zostały zobowiązane do wdrożenia zasad do 31 grudnia 2023 r. Jednakże skomplikowana materia podatku doprowadziła do przesunięcia terminów implementacji w większości państw (w tym Polski) na 2024 rok.

Wprowadzenie podatku minimalnego ma na celu zapobieganie konkurencji podatkowej. W UE podatek dotyczy wyłącznie podmiotów należących do grup kapitałowych (krajowych i międzynarodowych), których skonsolidowane

⁴ Dyrektywa (EU) 2022/2523 z dnia 14 grudnia 2022 roku. Została opublikowana w „Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej” 22 grudnia 2022 roku i ma na celu zapewnienie minimalnego poziomu opodatkowania dla międzynarodowych grup przedsiębiorstw oraz dużych grup krajowych w UE: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32022L2523>.

przychody globalne przekraczają 750 mln euro rocznie w co najmniej dwóch z ostatnich czterech lat podatkowych bezpośrednio poprzedzających analizowany rok podatkowy. Podatek minimalny zapłacą tylko te podmioty, których efektywna stawka podatkowa (uwzględniająca ulgi podatkowe) w danym państwie będzie niższa, niż 15 proc. Podatek będzie odprowadzany do państwa, w którym siedzibę ma podmiot dominujący w grupie. Jeżeli państwo to nie wdrożyło przepisów dotyczących podatku minimalnego – wyrównawczego, wówczas podatek ten jest płacony w państwie siedziby spółek zależnych. Co istotne, państwo członkowskie, może ustalić swoją wyłączną właściwość do poboru podatku. W praktyce Pillar 2 to zupełnie nowy system podatkowy opierający się na trzech uzupełniających się elementach tj. globalnym i krajowym podatku wyrównawczym oraz podatku wyrównawczym od niedostatecznie opodatkowanych zysków.

Polska miała implementować przyjętą przez Brukselę dyrektywę od 2024 roku, jednak terminu nie udało się dotrzymać. Obecnie rząd intensywnie pracuje nad tym, by wskazane przepisy weszły w życie w przyszłym roku. Jak podają media, rządowe plany zakładają przyjęcie ustawy w III kwartale 2024 roku.

2.2. Wpływ podatku Pillar 2 na gospodarkę państw członkowskich UE

Podatek korporacyjny Pillar 2 to przede wszystkim cios w kraje o atrakcyjnych systemach podatkowych. Według zwolenników opodatkowania dużych korporacji podatek korporacyjny Pillar 2 to szansa na to, by wpływy podatkowe trafiły w większym stopniu tam, gdzie zostały wypracowane. Likwidowanie luk w systemie podatkowym ma pozwolić państwom na zdobycie większych dochodów i wykorzystanie funduszy na obronność, szkolnictwo, opiekę zdrowotną czy pomoc ubogim, a także zmniejszenie zadłużenia publicznego. Jednak w wyniku wdrożenia

Pillar 2 kraje, które przyciągały inwestycje dzięki niższym stawkom podatkowym, mogą stracić swoją atrakcyjność. Badania EY wskazują⁵, że globalny minimalny podatek może znacząco zmniejszyć różnice w efektywnych stawkach podatkowych między różnymi jurysdykcjami, co może zniechęcić firmy do inwestowania w krajach o konkurencyjnych systemach podatkowych takich jak Estonia i Irlandia. Na łamach publikacji „Promote U.S. Prosperity by Rejecting the OECD Tax Cartel” Adam Michel z Cato Institute krytykuje harmonizację podatkową wprowadzaną przez kraje OECD, która jego zdaniem ma obniżyć konkurencyjność amerykańskich przedsiębiorstw działających w UE. Wspomina, że harmonizacja spowoduje rozrost polityki fiskalnej jako narzędzia do rozszerzania władzy Brukseli nad krajami członkowskimi i obniży konkurencyjność podatkową poszczególnych państw OECD⁶. W to miejsce kraje powinny zwiększyć wysiłki na rzecz udanych obniżek podatków, przede wszystkim wprowadzając niską stawkę podatku od osób prawnych, które złamałaby monopol dużych korporacji i otworzyły rynek na mniejsze podmioty. Wdrożenie podatku korporacyjnego Pillar 2 wiąże się ze znacznym zwiększeniem obciążeń administracyjnych zarówno dla firm, jak i dla administracji podatkowych w poszczególnych krajach. Firmy będą musiały zaktualizować swoje systemy księgowo, aby dostosować się do nowych wymogów dotyczących obliczania efektywnych stawek podatkowych oraz raportowania odnośnie do wysokości osiągniętych przychodów. Wymaga to znacznych inwestycji w nowe oprogramowanie, szkolenia pracowników oraz ciągłe aktualizacji systemów księgowych.

Kontrowersje budzi także uzależnienie opodatkowania od przychodu. Może to prowadzić do sytuacji, w której podatki płaci nawet firma ponosząca straty. Straty są naturalną częścią działalności gospodarczej i nawet dla dużych korporacji może zdarzyć się rok ze stratami. Nakładanie podatków na stratne firmy stanowi dodatkowe

⁵ OECD releases updated estimates of the economic impact of Pillar Two, <https://taxnews.ey.com/news/2024-0268-oecd-releases-updated-estimates-of-the-economic-impact-of-pillar-two>

⁶ Promote U.S. Prosperity by Rejecting the OECD Tax Cartel, Dan Michel of the Cato Institute, <https://danieljmitchell.wordpress.com/2024/02/18/promote-u-s-prosperity-by-rejecting-the-oecd-tax-cartel>



obciążenie. Tymczasem CIT (ang. Corporate Income Tax) to, jak nazwa wskazuje, podatek od dochodu, a nie od przychodu. Opodatkowanie firm ponoszących straty stoi w sprzeczności z istotą podatku dochodowego. Może zatem warto rozważyć wprowadzenie nowej formy daniny i nadanie jej odpowiedniej nazwy. W raporcie „Agenda Polska 2030. Polska reforma podatkowa”⁷ Warsaw Enterprise Institute rekomenduje wprowadzenie podatku przychodowego płaconego przez osoby prawne zamiast podatku CIT. Podatek wynosiłby 0,5 proc. przychodu dla banków i instytucji finansowych oraz 1,5 proc. dla przedsiębiorców. Takie rozwiązanie umożliwia wyeliminowanie agresywnej optymalizacji podatkowej stosowanej przez międzynarodowe korporacje i można zastosować również na szczeblu unijnym w miejsce szkodliwego podatku Pillar 2.

Innym problemem, na który zwraca uwagę raport „Global Tax Evasion Report 2024”⁸ autorstwa EU TAX Observatory, są luki prawne w przepisach o podatku minimalnym. Chociaż twórcy nowych regulacji starali się wyeliminować możliwość ich wykorzystywania, nie zawsze im się to udało. Według autorów raportu „Globalny podatek minimalny wygenerowałby jedynie ułamek przychodu podatkowego, który możemy oczekiwać, opierając się na zasadach ustanowionych w 2021 r.”. Twierdzą oni, że nowe przepisy wbrew

pozorom pozwalają dużym firmom na utrzymanie rzeczywistych stawek podatkowych poniżej 15 proc., jeśli prowadzą one znaczącą rzeczywistą działalność w krajach o niskim opodatkowaniu. Wynika to z zastosowanego w regulacjach wyjątku, który łągodzi skutki nowych przepisów dla firm prowadzących realną (nie fikcyjną) działalność w państwach o liberalnej polityce podatkowej. W efekcie nadal istnieją sposoby na uniknięcie 15-procentowego podatku.

Ponadto Pillar 2 oznacza zupełnie nowy system podatkowy opierający się na trzech uzupełniających się elementach tj. globalnym i krajowym podatku wyrównawczym oraz podatku wyrównawczym od niedostatecznie opodatkowanych zysków. Wdrożenie systemu wymaga od firm skomplikowanych obliczeń, aby określić, czy muszą one dopłacić różnicę do globalnej minimalnej stawki podatkowej. Obejmuje to analizę zysków i strat, uwzględnienie różnic między księgowymi a podatkowymi zasadami rozliczeń oraz monitorowanie zmian w przepisach podatkowych w różnych jurysdykcjach. Polski system podatkowy należy do najbardziej skomplikowanych wśród państw OECD⁹. Dodatkowe, skomplikowane przepisy podatkowe sprawiają, że nasz kraj stanie się jeszcze mniej przyjazny dla potencjalnych inwestycji zagranicznych.

⁷ Warsaw Enterprise Institute, *Agenda Polska 2030. Polska reforma podatkowa*, <https://wei.org.pl/2024/aktualnosci/admin/raport-agenda-polska-2030-polska-reforma-podatkowa>.

⁸ Globalny raport na temat uchylania się od płacenia podatków za rok 2024, <https://www.taxobservatory.eu>.

⁹ Polska zajęła 28. miejsce w rankingu International Tax Competitiveness Index 2022 (ITCI) na 38 systemów podatkowych państw Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), <https://taxfoundation.org/research/all/global/2022-international-tax-competitiveness-index>.

3. UE ETS, czyli pozorna redukcja emisji gazów cieplarnianych kosztem gospodarki

Od przeszło dekady polityka klimatyczna Unii Europejskiej opiera się na badaniach naukowych, wedle których działanie człowieka ma negatywny wpływ na zmiany klimatu. Aby osiągnąć taki zerowy bilans emisji do 2050 r. państwa UE będą musiały znacząco obniżyć emisje gazów cieplarnianych i znaleźć sposoby na zrekompensowanie pozostałych, niemożliwych do uniknięcia emisji. Tak ujęte cele polityki klimatycznej UE wpisują się w założenia systemu ETS, który ma skłonić przedsiębiorstwa energetyczne do przyspieszonej redukcji emisji CO₂.

UE ETS to unijny system handlu uprawnieniami do emisji stanowiący narzędzie do systematycznego ograniczania emisji CO₂ na terenie UE, w ramach Zielonej Transformacji. System ETS zwany potocznie systemem „ograniczania i handlu” ma na celu generowanie dochodów na finansowanie dekarbonizacji. Działa we wszystkich państwach członkowskich UE oraz Islandii, Norwegii i Liechtensteinie, czyli państwach EOG – EFTA. Ma on spowodować, że wysokoemisyjna działalność stanie się droższa niż korzystanie z odnawialnych źródła energii.

Mimo pozytywnych intencji, wdrożenie ETS przyniosło szereg negatywnych skutków, które obejmują zarówno aspekty ekonomiczne, jak i społeczne. W krajach silnie uzależnionych od węgla (m.in. w Polsce) wprowadzenie opłat od emisji zwiększyło koszty produkcji energii. W 2020 roku cena uprawnień do emisji CO₂ oscylowała wokół 80 euro za tonę, co znacząco zwiększyło koszty operacyjne elektrowni węglowych. Wraz ze wzrostem dochodów państw członkowskich w KE zaczęły pojawiać się liczne głosy o przekie-

rowaniu części dochodów z ETS do centralnego budżetu Unii. Obecnie Komisja Europejska prowadzi negocjacje z państwami członkowskimi, aby od 2024 roku 30 proc. dochodów z unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) było przekazywane do budżetu UE.

3.1. Cele wdrożenia i zasady funkcjonowania UE ETS

Handel uprawnieniami do emisji CO₂ został wprowadzony w Unii Europejskiej w 2005 roku jako rezultat wdrażania postanowień Protokołu z Kioto. Zgodnie z jego zapisami, kraje rozwinięte zobowiązały się do redukcji emisji dwutlenku węgla o 5 proc. do 2012 roku w porównaniu do poziomu z 1990 roku. W grudniu 2020 roku państwa członkowskie zgodziły się na cel redukcji emisji wynoszący co najmniej 55 proc. do 2030 roku. W związku z tym Komisja Europejska zaproponowała zwiększenie celu redukcji emisji w systemie EU ETS z 43 proc. do 61 proc. do 2030 roku względem poziomu emisji z 2005 roku.

Co do zasady, uprawnienia są kupowane na rynku z dostępnej puli, znanej wszystkim uczestnikom rynku. Od tej reguły są jednak wyjątki: ciepłownictwo oraz przemysł i lotnictwo narażone na tzw. ucieczkę emisji¹⁰ otrzymują część uprawnień za darmo. Ponieważ system ETS ma przede wszystkim prowadzić do ograniczenia emisji CO₂ do atmosfery, pula dostępnych na rynku uprawnień z roku na rok maleje. Ograniczona podaż podnosi ceny uprawnień. EU ETS działa na zasadzie „limitu i handlu”. Oznacza to, że w ramach systemu obowiązuje limit na całkowitą ilość gazów cieplarnianych, które mogą być

¹⁰

Ucieczka emisji następuje, gdy z powodu kosztów związanych z polityką klimatyczną przedsiębiorstwo przenosi produkcję do innych krajów o łagodniejszych przepisach w zakresie ograniczenia emisji. Sytuacja taka może prowadzić do zwiększenia całkowitej ilości emisji tego przedsiębiorstwa.



emitowane. Pułap jest corocznie zmniejszany zgodnie z celem klimatycznym UE, co gwarantuje, że emisje z czasem będą spadać. Sprawozdanie specjalne 18/2020 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego „System handlu uprawnieniami do emisji – ukierunkowanie przydziałów bezpłatnych uprawnień do emisji” prezentuje dane, według których EU ETS pomógł obniżyć emisję z elektrowni i zakładów przemysłowych o 37 proc. w latach 2005–2020.

Limit wyrażony jest w uprawnieniach do emisji, przy czym jedno uprawnienie uprawnia do emisji jednej tony ekwiwalentu CO₂. Każdego roku przedsiębiorstwa muszą oddać wystarczającą liczbę uprawnień, aby w pełni rozliczyć swoje emisje, ponieważ w przeciwnym razie nakładane są na nie dotkliwe kary. W ramach limitu spółki kupują bądź otrzymują za darmo uprawnienia na unijnym rynku uprawnień do emisji. Zmniejszający się limit daje przedsiębiorstwom perspektywę na niedobór uprawnień w przyszłości i zapewnia, że mają one wartość rynkową. Dochody z EU ETS zasilają obecnie głównie budżety krajowe. Państwa członkowskie wykorzystują te dochody do wspierania inwestycji w energię odnawialną, poprawę efektywności energetycznej i technologii niskoemisyjnych, które pomagają w dalszym ograniczaniu emisji. Sprzedaż uprawnień zasila także europejskie fundusze na rzecz wdrażania

innowacji niskoemisyjnych i transformacji energetycznej (Fundusz Innowacyjności oraz Fundusz Modernizacyjny).

Komisja Europejska prowadzi negocjacje z państwami członkowskimi, aby od 2024 roku 30 proc. dochodów z unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) było przekazywane do budżetu UE. Jak podano w komunikacie Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce z 22 czerwca br. KE przewiduje zwiększenie dochodów z ETS w porównaniu z wcześniejszą stawką z 25 proc. do 30 proc. kosztem państw członkowskich¹¹. Przewiduje się, że te środki wyniosą około 7 miliardów euro rocznie. Co więcej, Komisja zakłada, że po wejściu w życie ETS 2 dochody budżetu UE z handlu emisjami wzrosną nawet do 19 mld euro w 2028 roku. Pozyskanie dodatkowych środków Bruksela argumentuje potrzebą wydatkowania kosztownej pomocy Ukrainie, zwiększonymi wydatkami na bezpieczeństwo oraz kosztami funduszu odbudowy po pandemii COVID-19 NextGeneration UE¹².

3.2. Cele wdrożenia i zasady funkcjonowania ETS 2

Wspomniane opłaty od emisji CO₂ obowiązują w Unii Europejskiej od lat. Opisany powyżej system ETS dotyczy jednak wyłącznie części firm.

¹¹ „Po podwyższeniu opłaty za emisję gazów cieplarnianych do około 80 euro za tonę CO₂ w 2022 r. (z 55 euro w 2021 r.) dochody państw członkowskich z ETS podwoiły się w ciągu dwóch lat do prawie 30 mld euro w 2022 r. Oczekuje się, że w nadchodzących latach ceny utrzymają się znacznie powyżej 55 euro za tonę CO₂. W porównaniu z pierwotnym wnioskiem z grudnia 2021 r. Komisja proponuje zwiększenie stawki poboru zasobów własnych opartych na ETS do 30 proc. w odniesieniu do wszystkich dochodów osiągniętych dzięki unijnemu systemowi handlu uprawnieniami do emisji, w porównaniu z pierwotnie zaproponowaną stawką wynoszącą 25 proc. Oczekuje się, że od 2024 r. przyniesie to dochody w wysokości około 7 mld euro (w cenach z 2018 r.) rocznie. Przewiduje się, że kwota ta wzrośnie do około 19 mld euro rocznie od 2028 r., kiedy to dochody z nowego ETS także trafią do budżetu UE. Jednocześnie roczne dochody z ETS przydzielane państwom członkowskim mogłyby przekroczyć 46 mld euro, co znacznie przewyższałoby kwotę oczekiwaną w momencie składania wniosku w sprawie pakietu *Gotowi na 55*”. Przedstawicielstwo KE w Polsce, 22 czerwca 2023.

¹² Next Generation UE – unijny fundusz odbudowy o wartości 750 miliardów euro, na którego uruchomienie wyraziła zgodę 21 lipca 2020 Rada Europejska. Ma na celu wsparcie państw członkowskich dotkniętych pandemią COVID-19.

Kopalnie, elektrownie, fabryki, to miejsca, które przy produkcji różnych dóbr emitują szkodliwe gazy cieplarniane. UE chce rozszerzyć obowiązek opłat na mniej oczywiste podmioty. Od 2027 roku ma obowiązywać nowy system opodatkowania emisji dwutlenku węgla (CO₂) związany z ogrzewaniem domów za pomocą węgla i gazu. Nowa dyrektywa nałoży obowiązek handlu emisjami CO₂ również na transport drogowy i firmy handlujące paliwem. Ten system, nazwany ETS 2, jest nazywany rozszerzeniem obecnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS).

Wprowadzenie nowego systemu ETS 2 jest jednym z kluczowych elementów pakietu „Fit for 55” zaproponowanego przez Komisję Europejską. Obok indywidualnego ogrzewania w budynkach mieszkalnych i niemieszkalnych oraz transportu drogowego, ETS 2 obejmie też małe instalacje w sektorze energetycznym oraz przemysłowym, które dotąd pozostawały poza EU ETS 2.

W Polsce emisje, które zostaną objęte ETS 2, stanowią ok. 34 procent emisji z całej gospodarki, z czego za połowę odpowiada transport drogowy. Ustanowienie nowego systemu opłat za emisję CO₂ będzie zatem wspomagało redukcję emisji z polskiej gospodarki w mniejszym stopniu niż w pozostałych krajach EU, gdzie ETS 2 obejmie ok. 44 procent obecnie raportowanych emisji gazów cieplarnianych.

3.3. Kto za to zapłaci? ETS 2, czyli cios w zwykłego obywatela

Jak deklarują władze UE wprowadzenie nowego systemu EU ETS 2 będzie stanowić jeden z kluczowych elementów przyspieszenia transformacji do gospodarki neutralnej klimatycznie, zapewniający zarówno bodziec cenowy do odchodzenia od paliw kopalnych, jak i generujący środki finansowe na wsparcie niezbędnych inwestycji w zieloną energię. Gromkie zapowiedzi studzą jednak przewidywania ekspertów, zapowiadające nadchodzące podwyżki cen energii dla gospodarstw domowych, które uderzą przede

wszystkim w mniej zamożnych obywateli. Ostrzegają, że ETS 2 to tak naprawdę nowy podatek nałożony na użytkowników gazu i węgla. Za ETS 2 zwykły Kowalski zapłaci nie tylko w cenie paliwa, ale i ogrzewania, bo i ono padnie „ofiara” nowych przepisów.

ETS 2 nakłada dodatkowe opłaty na emisje CO₂ związane z gazem, węglem i olejem opałowym wykorzystywanych do ogrzewania domów. To może oznaczać dodatkowe obciążenia dla Polaków, którzy często korzystają z tradycyjnych źródeł ciepła. Według Unii Europejskiej celem wprowadzenia nowych opłat jest przeznaczenie pieniędzy obywateli, czyli tzw. zainwestowanie w bardziej ekologiczne źródła energii. Dochód z tych podatków będzie przeznaczony na programy wspierające wymianę dotychczasowych źródeł ciepła na bardziej przyjazne środowisku, oparte na odnawialnych źródłach energii.

Najbiedniejsze rodziny, szczególnie te zamieszkujące tereny wiejskie, będą najbardziej dotknięte przez wprowadzenie ETS 2. Te gospodarstwa domowe często polegają na paliwach kopalnych, takich jak węgiel, do ogrzewania swoich domów. W przeciwieństwie do gospodarstw miejskich, które korzystają z centralnego ogrzewania, gospodarstwa wiejskie będą musiały bezpośrednio płacić za uprawnienia do emisji CO₂. Znaczna część domów jednorodzinnych w Polsce posiada instalacje ogrzewania na gaz lub węgiel, których przerobienie na niskotemperaturowe ogrzewanie podłogowe pod pompę ciepła jest albo niemożliwe, albo będzie kosztowało kilkadziesiąt tysięcy złotych! Duża część osób postawiona przed takim wydatkiem będzie ograniczała ogrzewanie kosztem swojego zdrowia albo płaciła kary, albo zaciągała pożyczki na wymianę kosztownej instalacji.

Zgodnie z danymi zawartymi w raporcie „Zapłacą najubożsi” autorstwa Marka Lachowicza¹³, statystyczne gospodarstwo domowe w Polsce poniesie roczne koszty w wysokości do 1560 zł przy cenie uprawnień na poziomie 45 euro za tonę CO₂. W przypadku, gdy cena uprawnień

¹³ M. Lachowicz, *Zapłacą najubożsi*, Warsaw Enterprise Institute, <https://wei.org.pl/2023/aktualnosci/admin/raport-zaplaca-najubozsi>.

wzrośnie do poziomu ok. 200 euro za tonę, koszty te mogą wzrosnąć do ponad 7100 zł rocznie.

Po mniej zamożnych mieszkańcach wsi i miast kolejną grupą narażoną na konsekwencje związane z wdrożeniem ETS 2 są rolnicy. Unia Europejska przyzwyczaiła już rolników do tego, że działania, jakie podejmuje, w warstwie ideologicznej brzmią dobrze, a w warstwie praktycznej oznaczają dla nich wzrost cen środków do produkcji. Dyrektywa jednoznacznie przełoży się na dochodowość polskich gospodarstw rolnych a dokładniej po raz kolejny dotkliwie ją obniży. Rolnictwo jest jednym z sektorów gospodarki, w którym koszt zakupu paliwa rolniczego stanowił istotny element kosztów produkcji. Wzrost obciążeń podatkowych przekładający się na szacowany wzrost cen paliwa o kolejne 50 groszy, to kolejne uderzenie w konkurencyjność europejskiego rolnika. Jest to groźne zjawisko również, jeśli spojrzymy na fakt, że UE ochoczo otwiera się na bezcłowy przywóz produktów rolno-spożywczych spoza UE, gdzie nie winduje się tak sztucznie kosztów rolniczej produkcji.

Jeszcze mniej optymistyczny scenariusz konsekwencji wdrożenia systemu ETS 2 rysują autorzy raportu „Analiza wpływu ETS 2 na koszty życia Polaków”¹⁴. Jako, że nowy system obejmie opłatami emisje z małych ciepłowni, piekarni, gastronomii i sklepów ukryte koszty pojawią się w cenach paliw kopalnych, takich jak węgiel, gaz, olej opałowy i paliwa silnikowe. Koszt zakupu paliw wzrośnie nie tylko o wysokość opłaty emisyjnej, ale także o podatek VAT od tej opłaty. Polska, ze względu na wysokie zapotrzebowanie na ciepło i duże wykorzystanie węgla, odczuje te zmiany najdotkliwiej. Najbardziej dotknięci będą mieszkańcy najstarszych, nieocieplonych budynków jednorodzinnych.

Zgodnie z wyliczeniami autorów raportu dla przeciętnej polskiej rodziny skumulowany dodatkowy koszt ETS 2 w przypadku ogrzewania gazem wyniesie w latach 2027–2030 6338 zł rocznie, a w latach 2027–2035 24 018 zł w ciągu roku.

¹⁴ W. Buk, M. Izdebski, *Analiza wpływu ETS 2 na koszty życia Polaków*, Warszawa 2024, https://ETS2koszty.pl/wp-content/uploads/2024/07/ETS_2_raport_final.pdf.

Cena gazu, która w 2023 r. wyniosła średnio 200,17 zł/MWh, wzrośnie następująco [zł/MWh]								
2027	2028	2029	2030	2035	2040	2045	2050	2055
25,70	25,70	47,11	47,11	119,91	248,39	368,30	419,69	445,38

Cena tony węgla, która obecnie waha się w przedziale 1200–1500 zł, będzie wzrastać [zł/t]								
2027	2028	2029	2030	2035	2040	2045	2050	2055
306	509	560	560	1426	2954	4381	4992	5298

Dodatkowy roczny koszt netto ogrzewania budynku o przeciętnym zużyciu węgla do celów grzewczych, o powierzchni 100 m ² wyniesie [zł]								
2027	2028	2029	2030	2035	2040	2045	2050	2055
1039	1732	1905	1905	4849	10045	14895	16973	18012

Dodatkowy roczny koszt netto ogrzewania budynku o przeciętnym zużyciu gazu ziemnego do celów grzewczych, o powierzchni 100 m ² w związku z ETS2 w cenach stałych z 2023 r. [zł]								
2027	2028	2029	2030	2035	2040	2045	2050	2055
301	501	551	551	1403	2906	4309	4910	5211

Źródło: W. Buk, M. Izdebski, *Analiza wpływu ETS2 na koszty życia Polaków*, Warszawa 2024, https://ets2koszty.pl/wp-content/uploads/2024/07/ets2_raport_final.pdf

Zgodnie z wyliczeniami autora raportu „Zapłać najubożsi” roczne koszty systemu ETS 2 dla całego polskiego społeczeństwa mogą wynieść od 21,2 mld zł przy cenie uprawnień 45 euro za tonę, do nawet 96,5 mld zł przy cenie uprawnień zbliżonej do EUA. Wprowadzenie systemu ETS 2 obejmującego budynki mieszkalne oraz transport prywatny od 2029 r. do 2032 r. spowoduje, że koszty systemu zsumują się do 63 mld zł, z wyłączeniem wydatków przedsiębiorstw. Unia Europejska przewiduje wprowadzenie pakietu Climate Social Fund¹⁵, który ma na celu łagodzenie negatywnych skutków finansowych ETS 2 dla mniej zamożnych obywateli. Polska może otrzymać około 15,3 mld euro (około 70 mld zł) w latach 2025–2032. Jednakże, fundusze te będą wypłacane tylko po zatwierdzeniu krajowego planu przez Komisję Europejską¹⁶, co może być trudne, jak pokazuje przykład Krajowego Planu Odbudowy (KPO). Nawet jeśli środki będą wypłacane płynnie, Polska będzie stratna, gdyż roczne koszty wprowadzenia systemu ETS 2 przewyższają kwoty, które mogą zostać otrzymane z CSF.

3.4. Kto za to zapłaci? Koszty UE ETS z perspektywy budżetu Polski

W 2020 roku, gdy cena uprawnień do emisji CO₂ oscylowała wokół 80 euro za tonę, znacząco zwiększono koszty operacyjne elektrowni węglowych w Polsce. Wzrost cen energii elektrycznej, który UE potraktowała jako impuls do rozszerzenia budżetu, przeniósł się na konsumentów, podnosząc rachunki za energię dla gospodarstw domowych i firm. Szacuje się, że ceny energii elektrycznej dla odbiorców końcowych w Polsce wzrosły o około 15 proc. w 2020 roku. Małe i średnie przedsiębiorstwa znalazły się w sytuacji, gdy muszą spełniać rygorystyczne wymagania systemu

ETS, dotyczące monitorowania i raportowania poziomu emisji CO₂. W związku z rosnącymi kosztami administracyjnymi rządu nawet 50 000 zł rocznie wiele mniejszych firm ogłosiło upadłość.

Skoro emisja CO₂ wcale nie ulega zmniejszeniu, tylko ucieka poza granice UE, a system ETS prowadzi do pogorszenia sytuacji materialnej gospodarstw domowych, upadku firm i całego gałęzi przemysłu, to rodzi się pytanie, jaki cel unijny prawodawca widzi w utrzymywaniu tak kosztownego i nieefektywnego systemu? Odpowiedzi może być kilka, jednak działania Komisji Europejskiej wyraźnie wskazują na jedną z przyczyn – zwiększenie dochodów budżetu własnego Unii. UE dostrzega potencjalne zyski z handlu emisjami, które zamiast w całości trafiać do państw narodowych, mogłyby zasilić unijny budżet. Po podwyższeniu opłaty za emisję gazów cieplarnianych do około 80 euro za tonę CO₂ w 2022 r. (z 55 euro w 2021 r.) dochody państw członkowskich z ETS podwoiły się w ciągu dwóch lat do prawie 30 mld euro w 2022 r. Oczekuje się, że w nadchodzących latach ceny utrzymają się znacznie powyżej 55 euro za tonę CO₂. Dostrzegając ogromne transze środków w ramach ETS Komisja proponuje przekierowanie 30 proc. dochodów z systemu do budżetu UE.

Rozszerzenie zasobów własnych UE o 30 proc. przychodów tytułem sprzedaży ETS, jakie do tej pory trafiały do budżetów krajowych, zwiększy drastycznie płatności, jakie Polska będzie wykonywała na rzecz UE.

Według analizy przygotowanej przez ekonomistkę Marka Lachowicza możemy spodziewać się, że tytułem sprzedaży ETS Polska będzie kolejno przekazywać UE kwoty rządu 7,33 mld zł rocznie

¹⁵ Wraz z systemem ETS 2 utworzono Społeczny Fundusz Klimatyczny (SCF) dla emisji ze spalania paliw w budynkach, transporcie drogowym i sektorach dodatkowych. Zapewni on państwom członkowskim specjalne finansowanie, aby gospodarstwa domowe najbardziej dotknięte ubóstwem energetycznym lub transportowym, otrzymały bezpośrednie wsparcie, a nie pozostały w tyle podczas transformacji ekologicznej. Aby sfinansować środki i inwestycje wspierające grupy najbardziej wrażliwe, SCF połączy przychody ze sprzedaży na aukcji uprawnień w ramach ETS 2 oraz 50 mln uprawnień z istniejącego EU ETS. Wraz z obowiązkowym 25-proc. wkładem państw członkowskich w ich plany na rzecz klimatu społecznego SCF powinien uruchomić co najmniej 60 miliardów euro w latach 2026–2032. Więcej na temat Społecznego Funduszu Klimatycznego można przeczytać tutaj: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/social-climate-fund_en.

¹⁶ Wszystkie środki i inwestycje zostaną ujęte w krajowych planach na rzecz klimatu społecznego po konsultacjach ogólnokrajowych. Państwa członkowskie przedstawią te plany Komisji Europejskiej do czerwca 2025 r. Komisja dokona oceny planów i dokona płatności na rzecz państw członkowskich tylko wtedy, gdy osiągnięte zostaną cele pośrednie i końcowe określone w planach.

przy EUA za 80 euro za tonę¹⁷ oraz 14,1 mld zł rocznie przy EUA za 150 euro za tonę.

Ogólnie suma wpłat mocno zależy od ceny ETS, a także tempa, z jakim wejdzie w życie rozszerzenie systemu na budynki i transport (ETS 2). Jednocześnie opierając się na danych z ostatnich lat, możemy oszacować, że średnia cena EUA w ostatnich latach oscylowała wokół 80 euro za tonę. Obecnie przydział uprawnień dla Polski wygląda następująco:

- **Darmowy przydział uprawnień – 40 mln ton;** rząd przydziela darmowe uprawnienia do emisji przedsiębiorstwom, aby pomóc im w pokryciu części ich emisji bez ponoszenia dodatkowych kosztów.
- **Przydział do sprzedaży przez rząd – 65 mln ton;** rząd sprzedaje uprawnienia do emisji na aukcjach przedsiębiorstwom, które muszą zakupić uprawnienia, aby pokryć swoje emisje CO₂. Każde uprawnienie pozwala na wyemitowanie jednej tony CO₂.
- **Pozostałe uprawnienia – 65 mln ton,** jakie należy nabyć na wolnym rynku.

Jak oszacował Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE), w 2023 roku budżet Polski uzyskał przychód ze sprzedaży uprawnień EUA, w wysokości 5,42 mld euro, czyli 25,47 miliardów złotych. Oznacza to, że UE ETS będzie kosztować Polskę średnio 7,33 mld zł rocznie. Oczywiście zwiększenie cen uprawnień EUA np. do poziomu 150 euro odpowiednio spowoduje wzrost kwoty do poziomu 3,0 mld euro, czyli 14,1 mld zł (zakładając brak większych wahań kursu walut).

KOBiZE podaje, że w pierwszych latach od wejścia w życie systemu ETS 2 (2027–2030) ceny uprawnień do emisji CO₂ znajdą się powyżej 50 euro, natomiast od 2031 r. należy spodziewać się ich gwałtownego wzrostu do ok. 210 euro, powołując się na prognozy firmy Veyt, zajmującej się analizą wszystkich znaczących rynków niskoemisyjnych i energii odnawialnej¹⁸.

W oparciu o nowe prognozy KOBiZE, możemy stwierdzić, że w latach 2027–2030 przychody ze sprzedaży uprawnień do emisji CO₂ przy cenie powyżej 50 euro za tonę wyniosą 4,58 mld zł rocznie, a od 2031 roku, przy gwałtownym wzroście ceny do 210 euro za tonę, roczne wpłaty do budżetu UE wyniosą 19,25 mld zł.

Budżet państwa znacznie ucierpi. Do tej pory budżet państwa został zasilony 100 mld zł pochodzącymi ze sprzedaży uprawnień, a w samym 2023 r. było to 24,4 mld zł. Środki finansowe pozyskane w ramach ETS polskie państwo przekuwa na rozwój krajowych polityk klimatycznych, wypłacanie rekompensat przedsiębiorstwom energochłonnym oraz wsparcie gospodarstw domowych, najbardziej dotkniętych transformacją energetyczną. Jak podało w komunikacie z 7 września 2022 roku Ministerstwo Klimatu i Środowiska, w latach 2013–2022 na wsparcie najuboższych odbiorców energii przeznaczono aż **14,1 mld zł** z handlu emisjami, wsparcie przemysłów energochłonnych – **5,1 mld zł**; a wsparcie rozwoju OZE ponad **18 mld**. Gdy środki z ETS i ETS 2 zaczną być przenoszone do budżetu UE, zasoby budżetu Polski przeznaczone na łagodzenie negatywnych skutków transformacji energetycznej ulegną uszczupleniu. Ucierpią na tym najubożsi oraz przedsiębiorcy z branży energetycznej. Koszty, jakie Polska poniesie, przewyższą, rekompensatę otrzymaną w ramach CSF. Wobec tego nasz kraj może wejść w procedurę nadmiernego deficytu, co może utrudnić bilansowanie budżetu.

Dopóki środki finansowe pozyskiwane z ETS krążą w gospodarce Polski, mimo rosnących kosztów, jakie w wyniku ETS ponosi społeczeństwo, tempo wzrostu gospodarczego jest w pewnym stopniu utrzymane. Firmy muszą wykazywać ciągłą poprawą efektywności energetycznej oraz wdrażać udoskonalenia technologiczne w celu zmniejszenia emisji. Mimo wysokich kosztów, wysiłek na rzecz zmniejszenia emisji CO₂ w dłuższej perspektywie może zachęcić przemysł do poszukiwania oraz wdrażania technologii przyczyniających się do niskoemisyjnej gospodarki np. technologii opartych na atomie.

¹⁷ Średnia cena EUA za tonę CO₂ w 2022 roku, <https://ember-climate.org/data/data-tools/carbon-price-viewer>.

¹⁸ Net zero market solutions, Veyt <https://www.veyt.com>.

4. CBAM, czyli węglowy podatek graniczny

Podczas gdy Komisja Europejska chwali ETS jako sukces, jednocześnie forsuje graniczny podatek węglowy (CBAM). UE podaje, że w latach 2005–2020 ETS przyczynił się on do redukcji emisji w UE o 30 proc., przekraczając cel klimatyczny o całe 21 proc. Można by to uznać za pewien postęp, gdyby nie fakt, że ta liczba nie uwzględnia wzrostu emisji poza UE, spowodowanego ucieczką kapitału. Jest to spowodowane tym, że polityki ETS i Zielonego Ładu czynią europejskie firmy niekonkurencyjnymi w porównaniu z tymi w krajach o mniejszym stopniu interwencjonizmu, prowadząc do eksportu emisji poza granice UE. Paradoksalnie forsowanie CBAM wskazuje, że UE zdaje sobie sprawę z nieefektywności ETS i uciezki emisji.

Węglowy podatek graniczny CBAM to instrument służący wyrównywaniu poziomu cen. Nowy mechanizm ma zrównać cenę płaconą za produkty unijne działające w ramach systemu ETS z produktami importowanymi spoza granic UE. Organy UE podkreślają, że wprowadzenie nowego podatku zniweluje działania przeciwko klimatowi firm z państw członkowskich, które przenoszą produkcję do krajów o mniej restrykcyjnych przepisach klimatycznych niż UE. Niestety z przeprowadzonej przez nas analizy wyłania się z goła odmienny obraz, w którym węglowy podatek graniczny zwiększy koszty i zakłóci konkurencyjność gospodarki UE. Prawdopodobnymi skutkami wdrożenia podatku są także (paradoksalnie) większa ucieczka emisji dwutlenku węgla i mniejszy potencjał eksportowy UE.

4.1. Cele wdrożenia i zasady funkcjonowania CBAM

Przedsiębiorstwa wytwarzające energochłonne produkty już od kilkunastu lat są zobowiązane posiadać uprawnienia do emisji każdej tony

dwutlenku węgla wytworzonego podczas produkcji (EU ETS). System ten zachęcał jednak do przeniesienia działalności poza Unię Europejską, by uniknąć konieczności opłacania kosztów emisji CO₂. W celu wyrównania sytuacji podmiotów produkujących w krajach unijnych i importujących produkty energochłonne na jej terytorium, wprowadzono dyrektywę CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism).

Do końca 2025 r. (okres przejściowy) jedynym obowiązkiem jest składanie sprawozdań z importu towarów. Obowiązkiem raportowania objęty jest import cementu, nawozów, energii elektrycznej, żelaza i stali, chemikaliów i aluminium. Aby sprawdzić, czy dany towar podlega raportowaniu, należy zweryfikować kod nomenklatury scalonej (CN) z dokumentów celnych z kodami wskazanymi w dyrektywie. Do tego czasu nie ma obowiązku rozliczania wielkości emisji. Obowiązek taki pojawi się po okresie przejściowym.

Dyrektywa weszła w życie 1 października 2023 r. Podmioty zobowiązane składają sprawozdania za okresy kwartalne w terminie miesiąca po zakończeniu kwartału. Oznacza to, że pierwsze sprawozdanie należało złożyć już do 31 stycznia 2024 roku. Sprawozdania należy składać w formie elektronicznej przez specjalny rejestr przejściowy CBAM prowadzonym przez Dyрекcję Generalną ds. Podatków i Unii Celnej (TAXUD).

Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych to jedno z głównych wyzwań wytyczonych przez polityków obecnych czasów. Na tym założeniu opiera się współczesna polityka klimatyczna Unii Europejskiej, która konsekwentnie wspiera odchodzenie od klasycznych źródeł energii, głównie w postaci węgla, ropy i gazu na rzecz odnawialnych, niskoemisyjnych źródeł. Ostatnimi czasy unijne działania klimatyczne nabrały rozpędu.

W komunikacie „Zielony Ład” przedstawionym w 2019 r. Komisja Europejska zaproponowała przyjęcie celu polegającego na ograniczeniu emisji o 50–55 proc. do 2030 r. i osiągnięciu zerowego poziomu emisji gazów cieplarnianych netto do 2050 r. Ambitne cele wymagają zintensyfikowania działań prawnych. W ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) przedsiębiorstwa są zobowiązane do uzyskania uprawnień do emisji obejmujących emitowany przez nie dwutlenek węgla. W 2023 roku Parlament Europejski zdecydował o przyjęciu przepisów dotyczących węglowego podatku granicznego (CBAM). Instrument będzie wprowadzany stopniowo, w miarę jak będą wycofywane bezpłatne uprawnienia do emisji w ETS. Konsekwentne działania Unii lata temu podzieliły polityków i ekspertów zajmujących się zmianami klimatu w Polsce na dwa przeciwstawne obozy. Zwolennicy walki z globalnym ociepleniem domagają się bezwarunkowego posłuszeństwa rządu we wdrażaniu każdej polityki UE zmierzającej do redukcji emisji CO₂. Z drugiej strony mamy równie zabetonowany obóz absolutnych przeciwników aktualnej polityki klimatycznej Brukseli, dla których każde rozwiązanie pochodzące z UE jest skreślone na samym starcie i okrzyknięte mianem sprzecznego z naszym interesem gospodarczym. Wobec wszystkich, wspomnianych zmiennych należy zachować zdrowy rozsądek i dokładnie przeanalizować korzyści, a także negatywne skutki wdrażania europejskiej polityki klimatycznej.

4.2. Skutek odwrotny od zamierzonego, czyli czym zaowocuje wprowadzenie węglowego podatku granicznego CBAM

Mechanizm CBAM ma co do zasady zapobiegać zjawisku „carbon leakage”, czyli przenoszeniu produkcji do krajów z mniej restrykcyjnymi regulacjami dotyczącymi emisji CO₂, aby uniknąć kosztów związanych z polityką klimatyczną UE. Choć podatek od śladu węglowego ma na celu wyrównanie szans między producentami wewnątrz UE, a tymi spoza niej, istnieje ryzyko, że kraje trzecie mogą wprowadzić cła odwetowe na produkty z UE. Może to skutkować wzrostem

napięć handlowych i obniżeniem konkurencyjności europejskich firm w kontekście rywalizacji z podmiotami z Azji Centralnej, Ameryki Południowej czy chociażby USA.

Problem z logiką leżącą u podstaw CBAM polega na tym, że ETS z natury stawia europejskich przedsiębiorców w niekorzystnej sytuacji na rynku globalnym. Cła importowe zwiększają ceny i powodują to, co ekonomiści nazywają „welfare loss”, czyli utratą dobrobytu. W przypadku CBAM część tej straty dobrobytu jest celowa. UE ma na celu ograniczenie produkcji towarów takich jak aluminium czy cement. Ta redukcja jest osiągana poprzez ETS i CBAM, które obniżają poziom produkcji poprzez zwiększanie kosztów. Te wyższe ceny rozprzestrzeniają się w gospodarce, aż dotrą do konsumenta, który płaci więcej za mniej – a gdy konkurencja jest niewielka, jakość również spada. Co więcej, CBAM wywołuje inną formę utraty dobrobytu. Zniekształcając bodźce ekonomiczne, mechanizm ten doprowadzi do sytuacji, gdy firmy wyprowadzą pieniądze z procesu produkcji, aby uzyskać wpływy polityczne. Takie zachowanie zniekształca proces rynkowy i prowadzi do ogólnego spadku dobrobytu.

Ekonomicznie rozsądna odpowiedź na obciążenie celowo stworzone przez politykę krajową nie może polegać na rozszerzeniu tego obciążenia na wszystkich uczestników rynku spoza kraju, co prowadziłoby do jeszcze większych strat dobrobytu. CBAM jest w swej istocie środkiem protekcjonistycznym. Nierealistyczne jest, aby UE oczekiwała wzrostu konkurencyjności przemysłu przy jednoczesnym ograniczaniu konkurencji.

Paradoksalnie głównym problemem CBAM nie jest nieefektywność ekonomiczna, tylko fakt, iż nie spełnia on swoich podstawowych założeń i *de facto* pogłębi rozprzestrzenianie emisji CO₂. Nietrudno sobie wyobrazić, że przedsiębiorstwa zaczną poszukiwać sposobów na obniżenie kosztów, co może prowadzić do przenoszenia produkcji do krajów z mniej restrykcyjnymi przepisami. Już teraz, na wczesnym etapie wdrażania CBAM, coraz to nowe firmy przenoszą się do państw, gdzie ceny energii są niższe, a biurokracja mniej

uciążliwa. Przykładem są niemieckie firmy. BASF postawił na Chiny, a Aurubis i Schaeffler rozbudowują się w Stanach Zjednoczonych. W Polsce GE Power podjęło decyzję o zamknięciu odlewni w Elblągu i do 2025 r. zakończy swoją działalność. Ponadto unijni importerzy są zachęceni do sprowadzania gotowych produktów, które nie podlegają mechanizmowi, zamiast towarów pośrednich, które obejmuje CBAM. Na przykład producent samochodów płacący cło importowe za aluminium może uznać, że taniej będzie wyprodukować cały samochód za granicą i zaimportować go bez konieczności płacenia opłat CBAM.

Z technicznego punktu widzenia, sposób, w jaki mechanizm CBAM pozwala obliczać emisje, może również prowadzić do wycieku dwutlenku węgla, nawet bez zmian w sposobie wytwarzania produktów lub miejscu ich wytwarzania. Zakład aluminiowy mógłby zmniejszyć swój raportowany ślad węglowy, po prostu przechodząc z wytwarzania własnej energii na korzystanie z energii elektrycznej z istniejącej sieci, nawet jeśli ta energia elektryczna pochodzi z elektrowni zasilanej węglem. Dzieje się tak, ponieważ w branżach takich jak produkcja aluminium, pod kątem płacenia podatku węglowego bierze się pod uwagę tylko bezpośrednio wytwarzane emisje.

W tym miejscu warto pochylić się nad strategią, jaką przyjęli nasi sojusznicy zza oceanu. Już

w 2022 roku prezydent Joe Biden podpisał „The Inflation Reduction Act”, stanowiący pakiet 370 miliardów dolarów dotacji do wszelkich projektów z zakresu rozwijania energetyki odchodzącej od emisji gazów cieplarnianych. Imponujący pakiet subwencji i górnolotne deklaracje walki z globalnym ociepleniem nie przeszkodziły administracji w Waszyngtonie zatwierdzić w tym samym roku 6430 pozwoleń na nowe odwierty ropy i gazu na terenach publicznych. Stanowiło to o trzysta więcej niż wcześniejszy rekord ustanowiony za rządów administracji Donalda Trumpa¹⁹. Po rozpoczęciu inwazji Rosji na Ukrainę w miejsce rosyjskiej ropy i gazu wchodzi w Europie paliwa amerykańskie. Jak widać, Waszyngton dba, żeby podobnie jak Chiny zagwarantować swej gospodarce tanią energię, nawet kosztem opóźnienia „zielonej transformacji”.

Po wprowadzeniu CBAM prawdopodobne staje się powszechne ubożenie obywateli krajów UE, wynikające z zahamowania wzrostu PKB oraz wysokich kosztów życia, ściśle łączących się z cenami energii. Pamiętajmy również, że gospodarka podobnie jak natura, nie znosi próżni. Miejsca wolne od polityk klimatycznych mogą w przyszłości stać się celem masowej migracji kapitału. W efekcie to tam będzie notowany wzrost. Za kilka dekad to Azja, Afryka i Ameryka Południowa mogą stać się bogatymi regionami ziemi. Tymczasem Europa obarczona nadmiernymi regulacjami i wysokimi kosztami mechanizmów

¹⁹ Zezwolenia administracji Bidena na wiercenia ropy i gazu przewyższają te wydane przez Trumpa. Masowa ekspansja paliw kopalnych podważa zobowiązania klimatyczne Stanów Zjednoczonych, <https://biologicaldiversity.org/w/news/press-releases/biden-administration-oil-gas-drilling-approvals-outpace-trumps-2023-01-24>.



takich jak ETS i CBAM stanie się gospodarczym skansenem, bez perspektyw na rozwój. Może się okazać, że brak przemysłu i nowych technologii wcale nie pomoże w walce ze zmianami klimatu, a wręcz je spotęguje.

W obliczu coraz częściej pojawiających się obaw o skutki wdrażania CBAM, Międzynarodowa Izba Handlowa (International Chamber of Commerce), zrzeszająca przedsiębiorców i izby przemysłowo-handlowe wystosowała list otwarty do Dyrektora Generalnego ds. Podatków i Unii Celnej Komisji Europejskiej. ICC zwraca uwagę na szereg trudności, z jakimi zmagali się przedsiębiorcy w fazie przejściowej wdrażania węglowego podatku granicznego²⁰.

Wśród głównych barier wskazano na brak scentralizowanego systemu dostępu do platformy sprawozdawczej CBAM. Uzyskiwanie dostępu za pośrednictwem krajowych organów kompetentnych znacznie różni się w zależności od państwa członkowskiego, co utrudnia firmom poruszanie się po platformie. Ponadto napotkano problemy techniczne, które uniemożliwiły wielu firmom dostęp do systemu.

Ponadto wskazano na nadmiernie wysokie obciążenie administracyjne. Ze względu na niski próg *de minimis* wynoszący 150 euro²¹, zdecydowana większość transakcji jest objęta zakresem CBAM, w tym transakcje o niewielkich wolumenach np. import łąki i wkrętów. To z kolei skutkuje nieproporcjonalnie wysokimi kosztami przestrzegania przepisów, szczególnie odczuwalnymi dla mniejszych przedsiębiorstw. Jest to również trudne dla firm, które nieregularnie wysyłają przesyłki o niskiej wartości/wadze. Skutki klimatyczne takich przesyłek o niskiej wadze/wartości są znikome w porównaniu z obciążeniami biurokratycznymi i idącymi za nimi ograniczeniami na transakcje międzynarodowe.

Dla polskiej gospodarki CBAM to dodatkowe koszty dla przemysłu, który wciąż opiera się na tradycyjnych źródłach energii. Rzeczpospolita będzie musiała ponosić koszty emisji CO₂ związane z importowanymi towarami. CBAM przenosi koszty emisji na producentów z państw trzecich oraz na importerów, a koniec końców także na klientów. Polski rolnik, który kupuje importowany nawóz, nie płaci w ogóle za powstałe w produkcji emisje. Po nałożeniu CBAM-u, ten rolnik, który będzie kupował towar importowany spoza UE, będzie ponosił cenę emisji nawozu.

Tak rozumiany reżim klimatyczny tworzy nieprzyjazne otoczenie dla sektora przemysłowego. A to właśnie przemysł odpowiada za znaczną część wydatków na badania i rozwój. Dalsza ucieczka przedsiębiorstw energetycznych poza granice UE nie tylko uderzy w naszą gospodarkę, ale i może zwiększyć globalne emisje CO₂, o wyższych cenach dla konsumentów w Polsce nie wspominając.

Ponadto wprowadzenie mechanizmu CBAM dało początek kolejnym wojnom celnym. Kraje BRICS, Japonia, i Korea Południowa wyraziły swoje zastrzeżenia wobec unijnego granicznego podatku węglowego i podjęły kroki prawne przeciwko niemu.

Ministrowie Handlu krajów BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny, i RPA) skrytykowali CBAM, określając go jako jednostronny i dyskryminujący środek. W sierpniu 2023 roku podczas spotkania w New Delhi ministrowie tych krajów potwierdzili, że będą wspierać reformę Światowej Organizacji Handlu (WTO) oraz sprzeciwiają się politykom klimatycznym, które są sprzeczne z zasadą wspólnych, ale zróżnicowanych odpowiedzialności (CBDR) i zasadami WTO²².

²⁰ *Open letter on the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)*, <https://iccwbo.org/news-publications/statement-letters/open-letter-on-the-carbon-border-adjustment-mechanism-cbam>

²¹ Mechanizm dostosowania granicznego emisji dwutlenku węgla zakłada, że przesyłki o wartości mniejszej niż 150 euro są wyłączone z obowiązków w zakresie CBAM, https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en.

²² *Indie budują koalicję państw przeciwko podatkowi węglowemu*, NSZZ Solidarność, <https://www.solidarnosc.org.pl/indie-buduja-koalicje-panstw-przeciwko-unijnemu-podatkowi-weglowemu>.

5. Podatek cyfrowy

Podatek cyfrowy jest tematem prac na szczepku Unii Europejskiej już od kilku lat. Za cel bowiem UE obrała usprawnienie systemu podatkowego, poprzez opracowanie i wdrożenie kompleksowego, adekwatnego do realiów współczesnej gospodarki rozwiązania. Unijny prawodawca deklaruje chęć stworzenia sprawiedliwego, efektywnego systemu opodatkowania, które będzie wspierało wzrost gospodarczy i konkurencyjność Unii Europejskiej. Tymczasem wprowadzenie kolejnego podatku może pogłębić aktualny stan rzeczy, w którym UE pozostaje w tyle za Stanami Zjednoczonymi i częścią Azji, jeśli chodzi o rozwój nowoczesnych technologii. Polska powinna jasno przeciwstawiać się podatkowi cyfrowemu, który zaburzy rynek wewnętrzny i zahamuje rozwój innowacyjności.

5.1. Cele wdrożenia i zasady funkcjonowania podatku cyfrowego

Cyfryzacja zmienia sposób prowadzenia biznesu, a świadczenie usług za pomocą Internetu staje się coraz prostsze. Dostęp do potencjalnych klientów staje się nieograniczony terytorialnie, transport staje się tańszy, a samo dostarczenie usług do finalnego odbiorcy nie wiąże się z koniecznością posiadania oddziałów czy zakładów pracy w państwie, w którym odbiorca jest rezydentem. Wszystkie te ułatwienia powodują, że przedsiębiorstwa coraz częściej przenoszą swoje działania na platformy cyfrowe lub inne formy „cyfrowej” obecności, bez fizycznego umiejscowienia w danym kraju. Konsekwencje gospodarcze takich działań, w szczególności fiskalne, odczuwa wiele państw, w tym Polska.

Na jakim etapie znajdują się prace nad nowym podatkiem cyfrowym i jak ma on dokładnie funkcjonować? Póki co Komisja Europejska nie wypracowała jednoznacznych przepisów prawnych. Rozważane jest wprowadzenie bezpośredniej

opłaty od platform cyfrowych. W marcu 2018 r. Komisja Europejska przedstawiła dwie dyrektywy dotyczące opodatkowania firm działających w gospodarce cyfrowej w UE. Pierwsza dyrektywa, dotycząca opodatkowania osób prawnych o znaczącej obecności na rynku cyfrowym, miała na celu umożliwienie państwom członkowskim opodatkowania zysków generowanych na ich terytorium, nawet bez fizycznej obecności firmy. Drugi projekt zakładał wprowadzenie jednolitego podatku od przychodów z niektórych usług cyfrowych, takich jak reklamy internetowe i platformy interakcyjne, gdzie użytkownicy tworzą wartość. Podatek miałby dotyczyć firm z rocznym globalnym dochodem powyżej 750 mln euro i dochodem w UE powyżej 50 mln euro. Jednak ze względu na różnorodność interesów i różnice w wielkości rynków poszczególnych państw, w UE do tej pory brakuje jednomyślności w pracach nad przepisami dotyczącymi podatku cyfrowego.

5.2. Potencjalny wpływ podatku cyfrowego na gospodarkę Polski

Wraz z ewolucją technologii, konieczne jest unowocześnienie infrastruktury, co wymaga ogromnych inwestycji w światłowody oraz zwiększenie liczby nadajników, by sprostać rosnącemu potrzebom. Powstaje pytanie, kto powinien ponosić koszty trwającej transformacji cyfrowej. Pod pięknymi hasłami uczciwego wkładu wszystkich uczestników rynku, operatorzy telekomunikacji postulują, aby dostawcy treści i aplikacji partycypowali w tych wydatkach. Sugestie te pojawiają się również w pytaniach zawartych w przeprowadzanych konsultacjach, które wskazują na możliwość wprowadzenia podatku od ruchu sieciowego.

Dyskusja o „daninach cyfrowych” toczy się od kilku lat, zarówno na forum Unii Europejskiej, jak i w Polsce. Proponowano wprowadzenie podatku

od gigantów technologicznych oraz opłat dla serwisów streamingowych, które miały wspierać artystów. Na szczęście, żadna z tych propozycji póki co nie weszła w życie. Hasła o solidarności i uczciwym podziale kosztów przez wszystkich uczestników rynku brzmią pięknie, ale nie odzwierciedlają rzeczywistości i pomijają szereg negatywnych konsekwencji związanych z wprowadzeniem nowych opłat czy podatków. Sieci przesyłowe i dostarczane treści są dobrami komplementarnymi. Bez infrastruktury nie mielibyśmy dostępu do Internetu, ale bez dostawców treści i aplikacji, sieć nie byłaby atrakcyjna dla użytkowników. Oba sektory wzajemnie się wspierają, dlatego trudno mówić o wykorzystywaniu jednej strony przez drugą. Różnice w kosztach powinny być odzwierciedlone w cenach świadczonych usług i oferowanych produktów zgodnie z prawami rynku.

Wprowadzenie podatku cyfrowego może prowadzić do retorsji ze strony krajów, w których mają siedziby największe korporacje cyfrowe, co może negatywnie wpłynąć na rynek wewnętrzny w Polsce. Istnieje ryzyko, że firmy cyfrowe będą

podlegać podwójnemu opodatkowaniu. To z kolei zniechęci potencjalnych inwestorów do akumulacji kapitału w sektorze technologicznym w Polsce. Nowe przepisy oznaczają zwiększone koszty dla administracji publicznej i obciążenie fiskalne dla firm, co może zwiększyć koszty operacyjne. Firmy mogą przerzucić koszty podatku na konsumentów, co może prowadzić do wzrostu cen usług cyfrowych i produktów.

Warto również zauważyć, że transformacja sieci przesyłowych była finansowana z funduszy unijnych i krajowych, podczas gdy rozwój treści cyfrowych był napędzany komercyjnie przez konsumentów płacących za dostęp do stron i aplikacji oraz oglądających reklamy. Wprowadzenie podatku cyfrowego obciążyłoby konsumentów kosztami ponoszonymi przez firmy telekomunikacyjne, często korzystające z dotacji. Mogłoby to także stanowić zagrożenie dla małych, rozwijających się firm i startupów, które korzystają z narzędzi cyfrowych. W efekcie zamiast wspierać rozwój technologiczny, nowe koszty mogłyby ograniczać innowacje, zwłaszcza dla nowych graczy na rynku.



6. Nowe podatki UE a objęcie polski procedurą nadmiernego deficytu

W czerwcu br. Rada Unii Europejskiej podjęła decyzję o uruchomieniu procedury nadmiernego deficytu²³ wobec Polski i sześciu innych państw członkowskich. KE prognozuje trwałą tendencję wzrostową polskiego długu publicznego, który obecnie wynosi ok. 70 proc. i nieuchronnie dąży do osiągnięcia nadmiernego deficytu 85 proc. PKB w 2035 r. W ramach procedury Komisja Europejska zaproponuje Radzie Unii Europejskiej przyjęcie rozwiązań mających na celu eliminację nadmiernego deficytu w określonym terminie.

Objęcie Polski procedurą nadmiernego deficytu może skutkować koniecznością wdrożenia przez rząd oszczędności budżetowych. To może być szczególnie trudne, biorąc pod uwagę, że władza wciąż zwiększa wydatki publiczne. W budżecie państwa znalazły się pieniądze na wzrost średnich wynagrodzeń nauczycieli o 30 proc., a w przypadku nauczycieli początkujących – o 33 proc. (tak, by minimalna podwyżka wynosiła 1500 zł). Wynagrodzenie pozostałych pracowników sfery budżetowej, w tym żołnierzy, urzędników, i pracowników ZUS wzrosło o 20 proc. Uruchomione zostały pieniądze na program „Aktywny rodzic”, czyli finansowego wsparcia kobiet, które wracają na rynek pracy po urodzeniu dziecka oraz kontynuowany jest projekt 800+. Wydatki na zbrojenia również są wysokie i obecnie stanowią około 4 proc. PKB. Polska prowadzi rozbudowaną politykę łagodzenia skutków transformacji energetycznej. Co roku miliardy złotych są kierowane jako pomoc dla przedsiębiorstw energochłonnych, najuboższych gospodarstw domowych, czy na wsparcie rozwoju OZE²⁴.

Jak wynika z najnowszych danych opublikowanych przez Ministerstwo Finansów²⁵ dochody budżetu wyniosły w pierwszej połowie 2024 roku 303,9 mld zł, a wydatki 373,8 mld zł. Deficyt budżetu po czerwcu sięgnął 69,9 mld zł, a na koniec maja wynosił 53,1 mld zł, czyli o 16,8 mld zł mniej. Tak znaczący wzrost zadłużenia zostanie dodatkowo spotęgowany, gdy Polska zacznie przekazywać część dochodów z ETS i CBAM do budżetu UE. Straty w wysokości od 7,3 mld zł do 14,1 mld zł rocznie z powodu przekazania 30 proc. zysków z handlu emisjami oznaczają lukę w budżecie przewidzianym chociażby na wsparcie najuboższych odbiorców energii i przedsiębiorców biorących udział w procesie transformacji energetycznej.

W czarnej godzinie, gdy rząd zostanie odcięty od części środków z ETS, nie pomoże fakt, że kolejne przedsiębiorstwa energetyczne będą opuszczać kraj w związku z dotkliwym podatkiem od śladu węglowego, z którego aż 75 proc. dochodu nie zasili polskiego budżetu. W wyniku Pillar 2 spadnie atrakcyjność inwestycyjna naszego kraju, a część firm upadnie przygniecione kosztami administracyjnymi.

Gospodarka Polski nie może sobie pozwolić na tak wysokie zadłużenie jak kraje najbogatsze, gdyż obsługa długu jest dla nas zbyt kosztowna i w wyniku zdarzeń, na które nie mamy wpływu, jej koszt może wzrosnąć lawinowo. Po uruchomieniu procedury nadmiernego deficytu będą kierowane w stronę polskiego rządu wezwania, żeby przedstawić koncepcję zmniejszenia tego deficytu w kolejnych latach. Rząd będzie miał tylko dwa wyjścia na załatwienie dziury budżetowej.

²³ Procedura nadmiernego deficytu, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/launching-excessive-deficit-procedure_en.

²⁴ Komunikat dot. wydatkowania przez Polskę środków z systemu ETS 07.09.2022, <https://www.gov.pl/web/klimat/komunikat-dot-wydatkowania-przez-polske-srodkow-z-systemu-ets>.

²⁵ Szacunkowe wykonanie budżetu państwa w okresie styczeń – czerwiec 2024 r., <https://www.gov.pl>.

Pierwsze z nich oznacza zwiększenie wpływów do budżetu poprzez podniesienie istniejących podatków, drugie przewiduje cięcie wydatków publicznych i eliminację kosztownych polityk socjalnych (np. poprzez likwidację świadczeń dla gospodarstw domowych dotkniętych skutkami ETS i ETS 2). Rząd będzie musiał zapomnieć o realizacji części obietnic wyborczych, szczególnie tych kosztownych.

Przekazanie dochodów z ETS i CBAM do UE oznacza utratę istotnego źródła dochodów Polski, które dotychczas mogło być wykorzystywane do łatania dziur budżetowych lub finansowania kluczowych programów rekompensujących gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom negatywne skutki transformacji energetycznej.

Dochody z ETS stanowiły istotne źródło finansowania dla Polski, umożliwiając realizację programów klimatycznych oraz wsparcie obywateli w obliczu rosnących kosztów energii. Przekazanie tych środków do budżetu UE oznacza, że Polska straci to ważne źródło dochodów, co może wymusić cięcia w krajowych programach klimatycznych oraz ograniczyć możliwości łagodzenia skutków wzrostu cen energii dla gospodarstw domowych. Może to prowadzić do większego obciążenia obywateli kosztami transformacji energetycznej. Aby dalej realizować wsparcie dla obywateli i przedsiębiorców dotkniętych skutkami transformacji energetycznej, rząd będzie musiał załatać dziurę budżetową, spowodowaną przekazaniem części środków do budżetu UE.



Rekomendacje Warsaw Enterprise Institute

Wprowadzenie trzech nowych podatków jako tzw. dochodów własnych budżetu UE oznacza oddanie poważnej części suwerenności w sprawach podatkowych na poziom UE. Obecny system zasilania unijnego budżetu oparty na składce od Dochodu Narodowego Brutto (DNB) oznacza, że kraje zamożne, płacą zasadniczo składki znacznie wyższe niż kraje mniej zamożne. Wprowadzenie nowych podatków, zwłaszcza o charakterze ekologicznym, znacznie mocniej obciąża mniej zamożne państwa Europy Środkowo-Wschodniej niż te wysokorozwinięte. Zasadnicza część wpływów z ETS i CBAM będzie pochodziła od krajów dokonujących transformacji energetycznej, takich jak Polska, która jeszcze przynajmniej przez kilkanaście lat będzie opierać energetykę na węglu. Wobec tego nowe podatki spowodują szereg negatywnych konsekwencji ekonomicznych i społecznych, zaczynając od kosztów, jakie przypadną na przeciętnego obywatela. Powstaje pytanie, dlaczego nowe podatki zostały dołączone przez KE do nowelizacji budżetu zawierającej pomoc dla Ukrainy. Być może stało się tak właśnie dlatego, żeby postawić pod ścianą kraje, które chcą przyznać dodatkową pomoc finansową dla Ukrainy, ale jednocześnie są przeciwne nowym podatkom. Prawdopodobnie właśnie z tego powodu przedstawiciele polskiego rządu nie zawetowali szkodliwych podatków podczas grudniowego posiedzenia Komisji. Właśnie w taki sposób Unia Europejska zwiększa kontrolę fiskalną Polską, która ze względu na obawy przed rosyjską inwazją musi dołożyć wszelkich starań, aby pomóc Ukrainie.

Raport Warsaw Enterprise Institute daje wyraz naszego przekonania, że sytuacja gospodarcza Polski ulegnie pogorszeniu po wprowadzeniu ETS 2, CBAM i Pillar 2. Jednocześnie uważamy, że chociaż Polsce brakuje politycznej siły do zablokowania szkodliwych podatków na forum UE,

to nasz rząd może niwelować ich negatywne skutki poprzez prowadzenie racjonalnej polityki wewnętrznej. Oto jej kluczowe filary:



Rewizja polityki fiskalnej Unii Europejskiej w kontekście globalnej rywalizacji

Od lat zwracamy uwagę, że przeregulowanie Europy jest gigantyczną barierą, spowalniającą zarówno nasz rozwój, jak i zmniejszającą konkurencyjność polskiej gospodarki w skali światowej. Trzeba zredukować liczbę regulacji. Jeśli nie zmniejszymy ich ilości, atrakcyjność naszej gospodarki będzie dalej sukcesywnie spadać.

Mechanizmy takie jak ETS, CBAM i Pillar 2 to dobitne przykłady na to jak Unia Europejska stosuje niewłaściwe narzędzia do rozwiązywania właściwie zdefiniowanych problemów. Jeżeli problemem jest zbyt wysoka ingerencja człowieka w klimat, to przede wszystkim głównym sposobem rozwiązania tego problemu powinny być innowacje technologiczne, które pozwoliłyby człowiekowi odejść np. od szkodliwych paliw kopalnych albo zmniejszyć ich zużycie. Tymczasem Unia Europejska koncentruje się na polityce fiskalnej, która powoduje, że firmy technologiczne, zdolne do rozwoju, produkcji i sprzedaży niskoemisyjnych technologii wyprowadzają kapitał poza granicę wspólnoty. W czasie gdy w kierunku innowacji poszły zarówno Chiny, jak i USA Unia Europejska próbuje przeforsować porażenie sobie z tą sytuacją przy pomocy rozwiązań biurokratycznych. Obecnie wielkie przedsiębiorstwa europejskie zamykają coraz więcej swoich zakładów w Europie, a otwierają w USA albo w Chinach, gdzie wszystko przebiega szybciej, taniej i sprawniej. I przede wszystkim tam, gdzie nie ma tak rozbudowanej biurokracji. Głęboka rewizja europejskiej polityki fiskalnej jest nieunikniona.

The Climate Freedom Accord²⁶, czyli porozumienie na rzecz wypracowania wspólnej polityki klimatycznej opartej o rozwiązania rynkowe proponuje obniżki podatków dla transportu, energii, energetyki, przemysłu i nieruchomości. Cięcia podatkowe po stronie podaży, które są neutralne technologicznie, są ukierunkowane na sektory odpowiedzialne za 80 proc. wszystkich emisji gazów cieplarnianych. Wdrożenie tych cięć nie będzie sprzeczne z prawem unijnym ani krajowym, co pozwoli uniknąć przeszkód prawnych. Cięcia podatkowe zapewniają lepszy wpływ ekonomiczny niż konwencjonalne dotacje, które są stopniowo wycofywane na mocy porozumienia, dzięki czemu więcej pieniędzy trafia do kieszeni prywatnych inwestorów.

Ponadto Polska wciąż subsydiuje wydobycie węgla. Zastąpienie tych dotacji obniżkami podatków zachęci prywatne firmy do oferowania odnawialnych źródeł energii, stymulując konkurencyjny rynek. Wraz z wejściem większej liczby prywatnych firm na rynek energetyczny, konkurencja wzrośnie, prowadząc do lepszych usług konsumenckich i dalszego przejścia na odnawialne źródła energii.



Bezpieczeństwo i niezależność energetyczna na pierwszym miejscu

Obsesja na punkcie ratowania świata sprawia, że Unia Europejska poświęca miliardy na nieefektywne projekty OZE, które tylko prowadzą do zatrzymania całych gałęzi gospodarek państw członkowskich. Jednocześnie lekceważymy pomysły, które faktycznie mogłyby pomóc planecie. **Klimat jest ważny – musimy dbać o dobro planety, na której żyjemy. Konkurencyjność gospodarki też jest jednak ważna – to na niej buduje się dobrobyt obywateli, a także opiera prawidłowe funkcjonowanie państwa, czyli choćby naszą zdolność do obrony granic.**

Wszyscy zdajemy sobie sprawę, że Polska z racji trudnego położenia geograficznego i dużego

stopnia zależności od Unii Europejskiej nie ma większego pola manewru i jest skazana na podążanie drogą wytyczoną przez decyzje zapadające w Brukseli. Wśród ograniczonych możliwości, jakie posiada nasz kraj, są próby korygowania obecnie przyjętego kursu przez UE, a także zadbanie o własny system energetyczny. W trudnych czasach, gdy za naszą wschodnią granicą toczy się wojna, jak na dłoni widać, że zachowanie niezależności energetycznej jest kluczowe dla zachowania polskiej państwowości. Niezależność energetyczna wpływa na suwerenność kraju, umożliwiając mu podejmowanie decyzji niezależnie od innych państw i zapewniając bezpieczeństwo energetyczne. Przez wiele lat Polska była uzależniona od zagranicznych źródeł energii, głównie w postaci importowanego z Rosji gazu ziemnego, ropy naftowej i węgla. Ta zależność energetyczna znacząco narażała polskie władze na ryzyko politycznego i ekonomicznego oddziaływania Kremla. Wobec tego fundamentów naszego systemu energetycznego nie mogą stanowić pobożne życzenia związane z OZE, magazynami energii oraz wszelkimi technologiami, które dopiero mogą się narodzić, a już istniejące rozwiązania technologiczne, które przede wszystkim gwarantują bezpieczeństwo i niezależność, a dopiero w dalszej kolejności spełniają wymogi polityki klimatycznej UE. Dla Polski przykładem takiego rozwiązania jest energetyka jądrowa, która powinna być znaczącym źródłem energii elektrycznej w transformacji i mogłaby rozwijać się jednocześnie z energetyką wiatrową i słoneczną, spełniając unijne wymogi. Jeśli przyjrzymy się Kanadzie, Wielkiej Brytanii czy Stanom Zjednoczonym, to widać, że chociaż każdy kraj prowadzi inną politykę klimatyczną, to jedna zasada jest ta sama. Aby zastąpić 1000 MW mocy w elektrowni węglowej, potrzeba średnio dwa lub trzy razy więcej megawatów energii odnawialnej, bo one są mniej wydajne. Jeśli więc cel stanowi uzyskanie niezawodnego i stabilnego dla gospodarki systemu elektroenergetycznego, to należy dążyć do połączenia OZE i energetyki jądrowej. Wymaga to jednak przyjaznych

²⁶

The Climate Freedom Accord, <https://cleancapitalistleadershipcouncil.org/wp-content/uploads/climatefreedomaccord-straw-230202.pdf>.

warunków podatkowych, znacznych inwestycji oraz zaangażowania po stronie dostawców i wykwalifikowanych pracowników.



Technologia na ratunek klimatowi

Należy dostosować tempo wdrażania regulacji dotyczących kwestii oddziaływania na klimat przede wszystkim do możliwości technologicznych, jakie są dostępne. Technologie tworzone przez innowatorów już dziś pozwalają ograniczać emisję gazów cieplarnianych, ratować ekosystemy, a nawet budować infrastrukturę OZE przy mniejszym zużyciu surowców i metali ziem rzadkich. W opracowaniu Europejskiego Banku Centralnego z marca 2023 roku²⁷ pada bardzo ciekawe stwierdzenie obrazujące, że rzeczywisty efekt polityki klimatycznej zależy w dużej mierze od nowych technologii. Im szybciej technologie przyjazne klimatowi powstają w wyniku zaostrzenia polityki klimatycznej, tym bardziej wywrą pozytywny, średniookresowy wpływ na produkcję i produktywność.

Mimo pozytywnych sygnałów wciąż występują spore braki dotyczące rozwoju technologii umożliwiających płynne przejście na OZE. W 2022 r. wydatki UE na badania i rozwój w stosunku do PKB wyniosły 2,24 proc. i były niższe niż w roku poprzednim, kiedy to wyniosły 2,27 proc. Kraje Europy Środkowo-Wschodniej przeznaczały średnio mniej niż 2 proc. PKB na rozwój nowych technologii. W Polsce było to zaledwie 1,46 proc. PKB, a na Węgrzech 1,39 proc. PKB. Co więcej, brakujące technologie dotyczą kluczowych obszarów, od których zależy powodzenie całego przedsięwzięcia. Mianowicie wciąż nie udaje się zaprojektować wielkich magazynów energii, zdolnych stabilizować systemy energetyczne oparte na energii wodnej, wiatrowej czy słonecznej. Baterie zasilające pojazdy elektryczne pozostają drogie i ciężkie, a ich pojemności jest niska i wymaga

częstego ładowania przez użytkowników. Metody pozyskiwania wodoru z wody generują zbyt wysokie koszty, a jego przesyłanie i magazynowanie wciąż łączy się z ryzykiem wybuchu lub ucieczki z każdego zbiornika tego najmniejszego z pierwiastków. Polityka klimatyczna Unii Europejskiej działa wedle złego schematu. Sztucznie wygenerowane zapotrzebowanie, głównie za pomocą instrumentów fiskalnych, ma doprowadzić do serii przełomów technologicznych. Już samo to niesie ze sobą wiele zagrożeń. Przede wszystkim, nie uwzględnia się, że te przełomy mogą być niezwykle trudne do osiągnięcia, co może przesunąć ich realizację daleko w przyszłość – po roku 2050 r. lub nawet sprawić, że staną się niemożliwe do zrealizowania.

Pełna amortyzacja środków trwałych i inwestowanie w badania i rozwój (R&D) mogłyby mieć kluczowe znaczenie dla poprawy sytuacji. Ograniczając wydatki i wspierając innowacje, możemy przyspieszyć wdrażanie czystszych technologii. Przy stagnacji wydatków na badania i rozwój w UE, kraje Europy Środkowo-Wschodniej muszą zwiększyć wysiłki, aby pozostać konkurencyjnymi na arenie międzynarodowej.



Rewizja systemu ETS w kontekście systemów największych potęg gospodarczych świata

System handlu uprawnieniami funkcjonuje nie tylko w UE. Podobne mechanizmy działają na poziomie regionalnym lub krajowym – m.in. w Chinach czy niektórych stanach USA²⁸. Systemy, choć stoi za nimi podobna idea, różnią się od siebie zasadami funkcjonowania. Przykładowo w USA wiele stanów w ramach RGGI²⁹ nadal przydziela część uprawnień bezpłatnie, co sprawia, że prywatne firmy chętniej partycypują w systemie. To sprawia, że w globalnej rywalizacji powstaje nierówna konkurencja: produkty obciążone niż-

²⁷ Working Paper Series: The climate and the economy, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp2793~7969efec4f.en.pdf>.

²⁸ International Carbon Action Partnership, *Emissions Trading Worldwide*, <https://icapcarbonaction.com/en>.

²⁹ Regionalna inicjatywa na rzecz gazów cieplarnianych (RGGI) to wspólne, rynkowe przedsięwzięcie stanów Connecticut, Delaware, Maine, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, New Jersey, Nowy Jork, Pensylwania, Rhode Island i Vermont mające na celu ograniczenie i zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych. Emisje CO₂ z sektora elektroenergetycznego. Stanowi to pierwszą regionalną inicjatywę typu „cap-and-invest” wdrożoną w Stanach Zjednoczonych, <https://www.rggi.org>.

szą ceną CO₂ niż w EU-ETS są tańsze i bardziej wydajne, ponieważ systemy handlu emisjami tworzą zachęty do ograniczania emisji tam, gdzie jest to najbardziej opłacalne. Europejski System Handlu Emisjami (EU-ETS) ustala ceny emisji na poziomie około 65–100 euro za tonę CO₂ (około 70–110 USD)³⁰. Z kolei w USA Regionalna Inicjatywa Gazów Ciepłarnianych (RGGI) odnotowuje średnie ceny na poziomie od 2 do 3 USD za tonę CO₂. W Chinach rząd ma z tyłu głowy globalną rywalizację z USA i dba o to, aby nadmiernie nie obciążać przemysłu. Średnie ceny uprawnień do emisji w chińskim systemie również pozostają niższe niż w Unii Europejskiej, wynosząc około 8 USD za tonę dwutlenku węgla³¹. Biorąc pod uwagę centralnie zarządzany system gospodarczy Państwa Środka, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że chiński system ETS cechuje wyjątkowa elastyczność. Każda jednostka (np. elektrownia) otrzymuje roczny przydział emisji, który jest uzależniony od poziomu produkcji w poprzednim roku oraz benchmarku emisji przypadającego na jednostkę produkcji. Benchmarki te są ustalane przez rząd Chin i mają za zadanie motywować do redukcji emisji³². Na przykład, dla elektrowni węglowych może być ustalony benchmark oparty na poziomie emisji z najbardziej efektywnie redukujących emisję elektrowni. Firmy otrzymują uprawnienia do emisji na podstawie swojego poziomu produkcji i ustalonego benchmarku. Jeśli benchmark dla produkcji cementu wynosi 0,8 tony CO₂ na tonę wyprodukowanego cementu, a firma produkuje 1000 ton cementu, to otrzymuje 800 uprawnień do emisji. Benchmarki zapewniają, że przydział uprawnień jest sprawiedliwy i oparty na obiektywnych kryteriach. Firmy są oceniane według tych samych standardów, co zwiększa przejrzystość systemu, jednocześnie utrzymując zdrową rywalizację rynkową. Przedsiębiorstwa, które działają bardziej efektywnie niż benchmark,

mogą sprzedać nadwyżkowe uprawnienia, natomiast te, które przekraczają benchmark, muszą dokupić brakujące uprawnienia. Mimo że ogólny poziom emisji w ramach ETS jest teraz o około 47 proc. niższy niż w 2005 roku, co oznacza, że system jest na dobrej drodze do osiągnięcia celu redukcji emisji o 62 proc. do 2030 roku, negatywne konsekwencje gospodarcze rzucają cień na przyszłość energetyczną Europy. Systemy handlu emisjami największych potęg gospodarczych świata wciąż osiągają niższe poziomy redukcji emisji niż europejski ETS z racji krótszego czasu obowiązywania (system chiński działa dopiero od 2021 roku) oraz mniejszego zasięgu terytorialnego (w USA RGGI obejmuje 11 stanów, a oprócz tego podobny system funkcjonuje w Kalifornii³³), za to jego oddziaływanie nie hamuje innowacyjności gospodarki, przyciąga inwestorów zza granicy i co najważniejsze, nie zniechęca przemysłowców do udziału w dekarbonizacji.

Aby temu zaradzić, sektory, które są szczególnie narażone na konkurencję międzynarodową, mogłyby zostać zwolnione z ETS. Alternatywnie, wdrożenie polityk krajowych, które zachęcają te branże do zwiększania efektywności energetycznej, mogłoby być wykonalnym rozwiązaniem.

Jedną z takich alternatyw jest zestaw środków opisanych w artykule 6 Porozumienia paryskiego³⁴. Państwa decydują się prowadzić dobrowolną współpracę na rzecz klimatu w oparciu o działania ustalone na poziomie krajowym. Taki system pozwala dostosować politykę klimatyczną do uwarunkowań społecznych i energetycznych poszczególnych państw.

Innym możliwym rozwiązaniem są CoVictory Funds, czyli zestaw ulg podatkowych i pożytek dla przedsiębiorców z branży energetycznej

³⁰ Ceny handlu uprawnieniami do emisji objęte systemami handlu uprawnieniami do emisji (ETS) w wybranych jurysdykcjach na całym świecie, stan na kwiecień 2024 r, <https://www.statista.com/statistics/1241719/carbon-trading-prices-worldwide-by-select-country>.

³¹ Stan i trendy w panelu cen emisji dwutlenku węgla, <https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/compliance/price>.

³² Seria Raportów Dotyczących Chińskiego Systemu Handlu Uprawnieniami Do Emisji, <https://energyinnovation.org/publication/chinas-emission-trading-system-report-series>.

³³ Cap-and-Trade Program, <https://icapcarbonaction.com/en/ets/usa-california-cap-and-trade-program>

³⁴ Art. 6. Porozumienia paryskiego do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. Paryż 12.12.2015 r., <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/porozumienie-paryskie-do-ramowej-konwencji-narodow-zjednoczonych-18556395/art-6>.



wprowadzonych w celu zachęcenia ich do inwestycji w przyjazne dla klimatu technologie. Pomysł koncentruje się na tym, aby poprzez zwiększanie handlu decydenci mogli zwiększyć działania na rzecz klimatu i poprawić ogólny dobrobyt gospodarczy, a nie go zmniejszyć. Rozwiązanie to zostało zaproponowane w ramach szerszego zestawu propozycji Porozumienia na rzecz Klimatu i Środowiska³⁵.

! **Giełda Papierów Wartościowych – centrum handlu uprawnieniami do emisji**

Uprawnieniami ETS trzeba będzie gdzieś handlować. Ponieważ nie ma darmowego przydziału, logiczne jest, że transakcje będą zawierać się na platformach dedykowanych handlowi instrumentami finansowymi. Przed brexitem, uprawnieniami przemysłowymi EUA handlowano w Lipsku oraz w Londynie. Uprawnieniami ETS także powinno handlować się na dwóch giełdach. Z uwagi na przeszłość, naturalnym kandydatem do jednego z miejsc, jest Lipsk. Drugim miejscem powinna być Warszawa, a konkretnie Giełda Papierów Wartościowych. Należy tu wykorzystać wszystkie siły polskiej dyplomacji, a także przekonać do pomysłu inne kraje z regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Nie powinno być to szczególnie trudne, bo GPW jest jedną z największych giełd regionu.

! **Climate Social Funds za wszelką cenę**

Warsaw Enterprise Institute jest głębokim przeciwnikiem wszelkich subwencji i dopłat pań-

stwowych, które co do zasady wywołują skutek odwrotny od zamierzonego, obciążając budżet państwa nadmiernymi wydatkami i hamując rozwój przedsiębiorczości. Niestety skala problemu, jaki osiągnie polskie gospodarstwa domowe po drożeniu ETS 2 jest tak ogromna, że o pieniądze z Climate Social Fund³⁶ należy się ubiegać, aby choć trochę złagodzić skutki dla obywateli. Środki w ramach Climate Social Fund są niezbędne, by złagodzić uboższym gospodarstwom domowym koszty polityki klimatycznej. Oczywiście jego rozmiar nie wystarczy do pokrycia całości kosztów systemu EU ETS, ale niezależnie od jego wad, o CSF należy walczyć. Problemem może okazać się akceptacja krajowego planu wydatków. Komisja Europejska musi go zatwierdzić, zanim popłyną pieniądze. Jesteśmy przekonani, że w negocjacjach z Brukselą używać należy wszelkich możliwych argumentów i środków, z wetem ważnych dla KE inicjatyw włącznie.

Polacy powinni mieć możliwość inwestowania w modernizację mieszkań i domów – poprawa izolacji, wymiana okien, modernizacja systemów ogrzewania, instalacja systemów solarnych to tylko niektóre z elementów, jakie można poprawić, aby zmniejszyć emisję CO₂. Jednocześnie inwestycje te nie powinny odbywać się w oparciu o przymusowe mechanizmy przychodzące z Brukseli, a dobrowolnie w oparciu o decyzje świadomych obywateli, których stać na dokonanie remontu i czyste systemy ogrzewania. W tym celu należy zadbać o to, aby Polacy nie byli ograbiani przez kosztowne polityki fiskalne Brukseli.

³⁵ The Climate & Freedom Accord <https://cleancapitalistleadershipcouncil.org/wp-content/uploads/climatefreedomaccord-straw-230202.pdf>.

³⁶ Climate Social Funds, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/social-climate-fund_en.

Podsumowanie

Najbliższe lata będą dla Polski trudnym okresem negocjacji na temat kształtu zasobów własnych UE. Jako kraj bezpośrednio graniczący z Ukrainą powinniśmy zabiegać na forum UE, aby wszelkie formy pomocy oddalające od nas widmo wojny, były realizowane. Jednocześnie musimy mieć świadomość, że Unia realizuje własne cele polityczne, w tym również fiskalne, które mogą znacząco ograniczyć dochody budżetu Polski i poddać nas jeszcze większej kontroli urzędników z Brukseli. Choć już za późno, aby zablokować wprowadzenie szkodliwych podatków (ETS, CBAM i Pillar 2), to zadaniem Polski powinno być ukierunkowanie debaty w taki sposób, aby przyszły koszyk zasobów własnych nie obciążał nadmiernie państw z opóźnioną transformacją energetyczną. Będąc państwem, które wciąż opiera energetykę na wydobyciu węgla, Polska ma obowiązek dbać o to, aby kolejne podatki nie zrujnowały gospodarstw domowych mniej

zamożnych obywateli, którzy wciąż korzystają z tradycyjnych źródeł energii. Ważne jest także, stworzenie przyjaznych warunków dla przedsiębiorców (w tym firm z branży energetycznej), aby mimo działania ETS i CBAM zachowały konkurencyjność i nie decydowały się na przeniesienie działalności do państw spoza UE.

Polskę czeka walka o to, by nowe wieloletnie ramy finansowe UE odpowiadały na wyzwania dzisiejszego świata, zapewniły bezpieczeństwo energetyczne i konkurencyjność gospodarki. Musimy mieć pomysły we wszystkich strategicznych obszarach polityki unijnej: od ustalania dochodów własnych przyszłego budżetu Unii, po zmiany w Zielonym Ładzie i polityce energetycznej. To odpowiedzialność, którą musimy podjąć, jeśli chcemy, by polska gospodarka mogła się rozwijać przez kolejne dziesięciolecia.



Bibliografia

1. <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/emissions-trading-system-18-2020/pl/>
2. <https://www.forum-energii.eu/po-co-jest-eu-ets-i-jaka-reforma-nas-czeka>
3. https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/what-eu-ets_en?prefLang=pl#a-cap-and-trade-system
4. https://www.ey.com/pl_pl/tax/podatek-cyfrowy-coraz-blizej
5. https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/ets2-buildings-road-transport-and-additional-sectors_en
6. https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/social-climate-fund_en
7. <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/9494705,ue-reformuje-polityke-fiskalna-inwestycje-nie-wliczaja-sie-do-deficytu.html#negocjacje-ue-w-sprawie-nowych-zasad-fiskalnych>
8. https://www.ey.com/en_gl/insights/tax/five-things-to-watch-as-eu-member-states-roll-out-pillar-two-rules
9. <https://forsal.pl/gospodarka/prawo/artykuly/9437653,globalny-podatek-minimalny-lekarstwo-dla-budzetow-panstw-czy-pseudorozwiazanie.html>

**Autorka składu:
Anna Śleszyńska**

Zdjęcia: Canva.com

**Użyto czcionek:
Poppins, Staatliches, Zing Rust Base**



**Warsaw Enterprise Institute
Al. Jerozolimskie 30/7
00-024 Warszawa**