



SENAT RP

# ZAPIS STENOGRAFICZNY

---

---

---

**Posiedzenie**  
Komisji Spraw Zagranicznych  
i Unii Europejskiej (85.)  
w dniu 18 stycznia 2017 r.

IX kadencja

---

Porządek obrad:

1. Informacja dla Sejmu i Senatu RP o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec – grudzień 2016 r. (przewodnictwo Słowacji w Radzie Unii Europejskiej) (druk senacki nr 400).
2. Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej – wraz z projektem stanowiska rządu w tej sprawie – COM (2016) 761.
3. Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych – wraz z projektem stanowiska rządu w tej sprawie – COM (2016) 683 (cd.).
4. Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych – wraz z projektem stanowiska rządu w tej sprawie – COM (2016) 685 (cd.).

(Początek posiedzenia o godzinie 14 minut 00)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Marek Rocki)

### **Przewodniczący Marek Rocki:**

Proszę państwa, zaczynamy.

Otwieram osiemdziesiąte piąte posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej IX kadencji.

Porządek obrad został państwu dostarczony wcześniej.

Przepraszam za drobne nieporozumienie na końcu poprzedniego posiedzenia. Ponieważ w porządku obrad, w zaproszeniu została wyznaczona godzina tego posiedzenia, to nie mogłem jednak realizować punktu z tego posiedzenia na poprzednim. Z tego powodu wracamy do tego punktu, który chciałem realizować w sali sejmowej.

Nie widzę uwag dotyczących porządku obrad, wobec tego stwierdzam, że komisja zatwierdziła porządek obrad.

Witam panią Katarzynę Wiatr, zastępcę dyrektora Departamentu Komitetu do Spraw Europejskich z Ministerstwa Spraw Zagranicznych, panią Monikę Pawłowską, naczelnik wydziału w Departamencie Komitetu do Spraw Europejskich. Witam zastępcę dyrektora Departamentu Energetyki w Ministerstwie Energetyki, pana Waldemara Łagodę, oraz panią Mariolę Linkiewicz, naczelnik wydziału w Departamencie Energetyki. Witam pana ministra Pawła Gruzę z Ministerstwa Finansów oraz zastępcę dyrektora Departamentu Podatków Dochodowych, pana Dariusza Zasadę, a także pozostałych uczestników naszego posiedzenia.

Przechodzimy do rozpatrzenia punktu pierwszego porządku obrad: Informacja dla Sejmu i Senatu RP o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec – grudzień 2016 r., czyli w okresie przewodnictwa Słowacji w Radzie Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej Rada Ministrów przedstawia Sejmowi i Senatowi informację o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy. Ta informacja będzie również rozpatrywana na posiedzeniu plenarnym Senatu, prawdopodobnie 1 lutego.

W związku z tym, że dyskusja na temat prezydencji słowackiej odbyła się na poprzednim posiedzeniu, czyli kwadrans temu, chcę zapytać, czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos w sprawie przedstawionej informacji? W szczególności pytam panią dyrektor.

Czy ktoś z państwa senatorów chciałby zabrać głos w tej sprawie?

Nie widzę zgłoszeń. Rozumiem, że sprawy były wystarczająco intensywnie przedyskutowane na poprzednim posiedzeniu.

Tym samym informuję, że komisja rozpatrzyła informację. Dziękuję bardzo.

Przechodzimy do punktu drugiego: wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej. To jest dokument COM 2016/761.

Projekt stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z art. 7 ustawy kooperacyjnej powinniśmy otrzymać w ciągu 14 dni od przekazania projektu aktu prawnego, to jest w dniu 16 grudnia. Projekt wpłynął 2 grudnia minionego roku. Informuję, że do dzisiaj nie otrzymaliśmy stanowiska rządu.

Poproszę przedstawiciela Ministerstwa Energii o przedstawienie projektu stanowiska.

### **Zastępca Dyrektora Departamentu Energetyki w Ministerstwie Energetyki Waldemar Łagoda:**

Dzień dobry państwu. Waldemar Łagoda, zastępca dyrektora.

Ten temat będzie referował pan minister Michał Kurtyka, który jest w drodze – przed chwilą się kontaktował – tak że prosiłbym może o przełożenie tego punktu.

(Przewodniczący Marek Rocki: Przełożenie?)

To znaczy przesunięcie jego rozpatrywania na koniec posiedzenia.

### **Przewodniczący Marek Rocki:**

A, okej. Myślę, że to jest możliwe.

(Głos z sali: Do przyjęcia, Panie Profesorze.)

No nie mam wyjścia, bo bez ministra... Wobec tego zawieszamy punkt drugi.

Przechodzimy do punktu trzeciego: wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych.

Ten punkt częściowo już przedyskutowaliśmy na jednym z poprzednich posiedzeń. Został zawieszony z tego powodu, że wtedy nie było stanowiska rządu. Projekt stanowiska rządu Rzeczypospolitej Polskiej otrzymaliśmy na

podstawie art. 7 ustawy kooperacyjnej. Zgodnie z ust. 4 tego artykułu nasza komisja może wyrazić opinię o projekcie aktu ustawodawczego.

Poproszę przedstawiciela Ministerstwa Finansów, pana ministra Gruzę, o przedstawienie projektu stanowiska.

**Podsekretarz Stanu  
w Ministerstwie Finansów  
Paweł Gruza:**

Dziękuję, Panie Przewodniczący.  
Wysoka Komisjo!

Tak naprawdę stanowisko rządu dotyczące obu projektów podatkowych nie różni się istotnie od prezentowanego poprzednio na posiedzeniu komisji stanowiska ustnego. 10 stycznia KSE przyjęło tę wersję, którą, mam nadzieję, państwo macie do dyspozycji. Reasumując, powiem, że oba projekty podatkowe wychodzą jakby ze słuszną intencją i ze słusznym przekazem, jednak konstrukcje w obu propozycjach dyrektywy umożliwiają niekorzystną dla polskich finansów sytuację petryfikacji dochodów budżetowych na poziomie, który nie jest satysfakcjonujący z naszej perspektywy. To znaczy, że obecny podział i alokacja dochodów dużych przedsiębiorców, dużych przedsiębiorstw wielonarodowych na państwa, które generują kapitał, i państwa, które są odbiorcami kapitału, jest niekorzystny. Przedsiębiorstwa wielonarodowe mają tendencję do lokowania swoich zysków w jurysdykcjach innych niż miejsca, w których faktycznie są generowane dochody ze sprzedaży. To powoduje uszczuplenie dochodów budżetowych z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych w państwach takich jak Polska i nadmierne wykazywanie dochodów w jurysdykcjach o bardzo preferencyjnych zasadach opodatkowania poza tymi państwami. Te projekty co do zasady w pewien sposób petryfikują ten stan rzeczy, czego dowodem jest tak zwany *impact assessment* samej komisji, który przewiduje ujemne skutki budżetowe z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych na poziomie 2,5 miliarda dla rozszerzonej wersji konsolidacyjnej i na poziomie 2 miliardów dla wersji prostszej, CCCTB. Innymi słowy, ponieważ na poziomie technicznym te dyrektywy zawierają wiele luk i nie stanowią istotnego czynnika reperującego, budującego dochody z tytułu podatku dochodowego od dużych przedsiębiorstw dla naszego budżetu, dlatego stanowisko rządu idzie w kierunku istotnej naprawy tych projektów dyrektyw. My samej idei absolutnie nie kontestujemy, jesteśmy tylko za pewnymi uszczelniającymi mechanizmami.

Uważamy także, tak na marginesie, że wprowadzenie któregośkolwiek z tych rozwiązań jakby systemowo prowadzi także do inflacji źródeł prawa, co z perspektywy przedsiębiorców powoduje konieczność analizy wielu źródeł prawa w różnych jurysdykcjach. Ponieważ przyjęcie drogi dyrektywowej uprawnia do stosowania lokalnego kolorytu prawnego, lokalnych definicji, lokalnych mechanizmów, ten efekt uproszczeniowy może być umniejszony właśnie poprzez tę formę implementacji tej intencji legislacyjnej. Być może rozporządzenie Unii Europejskiej byłoby właściwszą formą osiągnięcia celu, tj. uproszczenia, i stosowania jednych zasad dla wszystkich jurysdykcji w Unii Europejskiej.

Kolejnym elementem, który obserwujemy i widzimy jako pewne zagrożenie dla dochodów w naszej jurysdykcji, jest mechanizm rozliczania straty. Ten mechanizm rozliczania straty wygenerowanej w jednej jurysdykcji, który obniża dochód do podziału we wszystkich jurysdykcjach, jest obecny w obu projektach. Zastosowano troszeczkę inne mechanizmy, jednak ta możliwość rozliczenia straty i obniżenia podatku dochodowego należnego polskiej jurysdykcji jest przewidziana w obu tych projektach. Ten mechanizm jest niekorzystny, ponieważ on jest jakby poza naszą kontrolą jako samodzielnej, niezależnej, suwerennej jurysdykcji. A więc jeżeli międzynarodowa grupa wygeneruje stratę w państwie, które być może dosyć liberalnie podchodzi do rozliczenia takiej straty... Kiedy patrzę na historię rozliczeń różnych firm w różnych państwach Unii Europejskiej, to mogą sobie wyobrazić sytuację, w której taka strata nie będzie kontestowana w tej liberalnej jurysdykcji, za to spowoduje obniżenie dochodowości całego przedsiębiorstwa, a więc także obniżenie dochodu opodatkowanego i dochodów budżetowych w Polsce. Jest także, już na poziomie technicznym, pewna niepewność co do łatwości alokowania spółek z grupy do tego systemu i wyprowadzania tych spółek z tego systemu wspólnego rozliczenia, co także przyczynia się do jego nieszczelności.

W związku z tym – reasumuję – stanowisko rządowe jest następujące. Otóż Polska popiera wszelkie działania na forum Unii Europejskiej mające na celu uszczelnienie podatków. Widzimy, na poziomie technicznym, pewne zapisy dyrektywy, które mogą, że tak powiem, nie realizować funkcji uszczelnieniowej, w związku z czym będziemy dążyć do naprawy tych zapisów w dyrektywie. Jednak efekt całościowy którejkolwiek z tych reform musi być dla polskiego budżetu dodatni, bo taki jest cel nadrzędny, polityczny uszczelnienia systemu opodatkowania dochodu dużych przedsiębiorstw, a jak na razie wewnętrzne analizy – one naszym zdaniem powinny być pogłębione – mówią o ujemnym skutku tych reform dla dochodu budżetowego Polski. Dziękuję.

**Przewodniczący Marek Rocki:**

Dziękuję bardzo.

Rozumiem, że pan minister omawiał obydwa projekty?

(*Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Paweł Gruza:* Tak. Jeżeli byłyby pytania szczegółowe, to oczywiście odpowiem.)

Tak się składa, że ja jestem senatorem sprawozdawcą tych dwóch projektów. W mojej opinii – to już mówił pan minister – generalny kierunek tych zmian jest słuszny, dlatego że w przypadku firm, które działają transgranicznie, potrzebna jest jakaś zasada ustalania podatków, aby one nie wyciekały, aby firmy nie próbowały unikać płacenia podatków, tak przesuwać swoje aktywa czy działalność, nawet wirtualną, aby gros tego było w tych krajach sprzyjających pobieraniu małym albo wręcz żadnym podatków. Polska nie jest krajem, który ma takie niskie podatki, w związku z tym to od nas one wyciekają. Generalnie kierunek zmian jest słuszny. Podzielać opinię, że symulacje, które były podstawą tych projektów, nie

były na tyle głębokie, żeby na pewno można było mieć dobrze oszacowane skutki. Stąd podzielam opinię pana ministra, że są to jakby wstępne kalkulacje, które nie dają podstaw do pełnego entuzjazmu.

Proponowałbym, żeby komisja poparła projekt dyrektywy z uwagami rządu, zwracając uwagę na niedostateczne podstawy podjęcia tej decyzji, obejmujące właśnie brak rzetelnych, dogłębnych analiz.

Otwieram dyskusję.

Kto z państwa senatorów chciałby zabrać głos, zadać pytanie? Nie widzę zgłoszeń.

Rozumiem, że wobec braku uwag możemy przyjąć konkluzję, którą przedstawiłem, iż komisja poparła projekt dyrektywy, iż popiera stanowisko rządu, zwracając uwagę na brak dostatecznych podstaw do formułowania ostatecznych rozwiązań.

Zamykam wobec tego ten punkt. Dziękuję bardzo.

I wracamy do punktu wymagającego obecności pana ministra Kurtyki, czyli do punktu drugiego.

Poproszę pana ministra o przedstawienie projektu stanowiska związanego z wnioskiem dotyczącym dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę w sprawie efektywności energetycznej.

### **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Energetyki Michał Kurtyka:**

Panie Przewodniczący, Państwo Senatorowie, przepraszam za spóźnienie.

Jesteśmy na ostatniej prostej, jeżeli chodzi o uzgodnienie stanowiska rządu. Przepraszam, to ze względu na okres świąteczny i ze względu na ogrom pakietu zimowego. Jest to przedsięwzięcie, które wymaga od nas nie tylko pochylenia się nad jednym konkretnym aktem, takim jak dyrektywa dotycząca efektywności energetycznej, ale też spojrzenia na wszystkie te akty łącznie. Na samym końcu będziemy musieli pakiet zimowy, a więc prawie 1000 stron nowych aktów legislacyjnych, negocjować łącznie w Unii Europejskiej. Tak więc to jest duże wyzwanie również w zakresie pewnego typu spójności pomiędzy różnymi elementami naszego stanowiska.

Jeżeli chodzi o dyrektywę, której zakres dzisiaj omawiamy, to jest dyrektywa dotycząca efektywności energetycznej. Ona nie zmienia fundamentalnie dotychczasowych zasad funkcjonowania, które zostały w ramach efektywności energetycznej przyjęte poprzednią dyrektywą unijną, jednak doprecyzowuje i rozszerza zakres niektórych przepisów. W szczególności są 3 obszary, których ona dotyczy. Pierwszy to jest wiążący cel w zakresie efektywności energetycznej na poziomie unijnym, który dyrektywa określa na poziomie 30%. Przedłużenie funkcjonowania systemów zobowiązujących do oszczędności energii lub środków alternatywnych to jest drugi komponent. W tym drugim komponentie dyrektywa wprowadza również nowy wymóg ograniczenia, jakim jest odniesienie się do kwestii ubóstwa energetycznego. A jeżeli chodzi o trzecią kwestię, to jest kwestię opomiarowania i rozliczania energii, to dyrektywa doprecyzowuje obowiązki w zakresie zapewnienia odbior-

com energii informacji o zużyciu gazu, ciepła i chłodu, jak również wprowadza obowiązek zapewnienia możliwości zdalnego odczytu liczników.

Jeżeli chodzi o nasze stanowisko – tak jak mówię, jesteśmy na ostatniej prostej, jeżeli chodzi o przyjęcie go przez rząd – to charakteryzuje je pewna dwoistość. Najpierw kwestia oszczędności energii – jesteśmy jak najbardziej za, uważamy, że zwiększanie efektywności energetycznej, oszczędzania energii jest właściwym kierunkiem, w którym powinniśmy podążać. Pomimo tego, że w ciągu ostatnich 25 lat w Polsce wykonaliśmy ogromny wysiłek i bardzo dużo dobrego w tym zakresie się stało, jeżeli chodzi o termoizolacje budynków, jeżeli chodzi o ograniczenie energochłonności przemysłu, w dalszym ciągu jeszcze istnieje znaczący potencjał zwiększenia tej efektywności. Niemniej jednak – i tutaj przechodzimy do krytycznej części, jeżeli chodzi o nasze stanowisko w stosunku do dyrektywy – uważamy, że określanie zbyt wygórowanych, wyśrubowanych celów, które miałyby dotyczyć wszystkich w sposób jednakowy, może być niebezpieczne, a wręcz przeciwskuteczne, w takim sensie, że może doprowadzać niektóre branże energochłonne, które osiągną minimum – czy też maksimum, patrząc z drugiej strony – swoich możliwości ograniczenia zużycia energii... Weźmy pod uwagę np. procesy technologiczne. Wtedy takie przedsięwzięcia nie mają w jaki sposób znajdować dla siebie miejsca wewnątrz Unii Europejskiej. My jesteśmy krajem granicznym, po drugiej stronie jest chociażby takie państwo jak Ukraina, które może się industrializować, jeżeli się będzie rozwijało. W takiej sytuacji wyciek przemysłów energochłonnych byłby zagrożeniem, które my musimy wziąć pod uwagę, podchodząc do tej dyrektywy. Druga kwestia dotycząca wysokości celu. Dyrektywa proponuje wiążący cel na poziomie 30%, a tymczasem konkluzje Rady Europejskiej z 2014 r. wspominały o indykatywnym celu na poziomie 27% dla wszystkich państw europejskich. W związku z tym ta dyrektywa zaostrza reżim, który wtedy był na poziomie politycznym uzgodniony przez szefów państw. Teraz na poziomie operacyjnym mamy do czynienia z projektem, który zwiększa poziom ambicji w tym zakresie.

Jeżeli chodzi o systemy zobowiązujące do oszczędności energii, to w Polsce funkcjonuje system białych certyfikatów, zmodyfikowany zresztą w zeszłym roku ustawą o efektywności energetycznej. Ten system obliguje do wykazywania oszczędności, jeżeli chodzi o sprzedawców energii. Ten system działa. Możemy z pewną ostrożnością patrzeć na to, jakiego typu potencjał tutaj tkwi i czy wielkość rzędu 1,5% jest wielkością, która by była optymalna. A więc pod tym względem będziemy bardzo ostrożnie podchodzić do tej kwestii, jednak system funkcjonuje, i to funkcjonuje dobrze, więc z naszej strony ocena nie jest tutaj aż tak krytyczna, jak dotycząca tej zmiany z 27% na 30%.

I wreszcie ostatnia kwestia, sprawa opomiarowania i rozliczania energii. Naszym zdaniem montaż liczników ciepła lub ciepłej wody jest jak najbardziej zdroworozsądkowy, natomiast uważamy, że nie powinniśmy iść tak daleko w przypadku podzielników ciepła. Działanie tych podzielników zawsze jest oparte o jakąś arbitralną regulę, de facto jest ryzyko penalizowania części odbiorców kosztem innych. W związku z tym, jeżeli chodzi o kwestie

opomiarowania i rozliczania, to tak, ale, tak jak mówię, bez wchodzenia w kwestię podzielników, które mają charakter bardziej algorytmu niż precyzyjnego narzędzia pomiaru.

### **Przewodniczący Marek Rocki:**

Dziękuję bardzo.

Proszę senatora Piotra Wacha o przedstawienie projektu opinii komisji.

### **Senator Piotr Wach:**

Pan minister mniej więcej to przedstawił, ja może jeszcze to uzupełnię. To znaczy nie tyle uzupełnię, co może powtórzę główny zarys.

To jest nowelizacja dyrektywy z 2012 r. W art. 1 jest propozycja osiągnięcia globalnej – globalnej w sensie Unii Europejskiej – czyli wspólnej efektywności energetycznej na poziomie 20% do 2020 r., a 30% do 2030 r. Tutaj rzeczywiście nastąpiło zwiększenie o 3% w stosunku do poprzednich założeń. Art. 3 odnosi się do tego, że poszczególne państwa członkowskie będą ustalały orientacyjny krajowy cel efektywności, czyli jakby wkład w to unijne osiągnięcie na poziomie 20% i 30% oszczędności energii. Bardzo konkretne jest również wymaganie, aby przedłużyć coroczny – rozliczany raz na 3 lata, ale coroczny – wkład krajowy w wysokości 1,5% oszczędności sprzedaży energii odbiorcom końcowym. Do roku 2020 ma to być 1,5% oszczędności rocznej, a według tej nowelizacji w dalszym ciągu, do 2030 r., miałyby obowiązywać po 1,5% oszczędności rocznej, z pewną elastycznością dotyczącą okresów rozliczania, ustalonych na 3 lata. Systemy zobowiązujące do efektywności energetycznej... A więc efektywność energetyczną, jak również oszczędności można wyrażać w zakresie energii końcowej lub pierwotnej. To ma istotne znaczenie w przypadku energii elektrycznej, gdzie jest duża różnica; energia pierwotna jest, powiedzmy, z grubsza rzecz biorąc, mniej więcej 2,5 raza większa niż energia końcowa. Jednak następują tutaj zmiany. Nasze nowe bloki energetyczne mają większe sprawności, przekraczające 40%,

a 40% to jest mniej więcej 2,5 raza. Energii pierwotnej, paliwa trzeba zużyć 2,5 raza więcej niż to, co się otrzymuje w postaci energii elektrycznej.

Państwa członkowskie ustalają system pomiaru kontroli i weryfikacji. Raz do roku państwa członkowskie podają do publicznej wiadomości oszczędności osiągnięte przez każdą zobowiązaną stronę. Jeżeli chodzi o ubóstwo energetyczne, to ono tutaj jest wymienione w art. 7b, dotyczącym alternatywnych środków z zakresu polityki oszczędności energii.

O opomiarowaniu pan minister również wspominał. Co do nowelizacji – zasadnicza różnica jest taka, że rozdziela się przepisy dotyczące gazu oraz innych nośników energii, a więc ogrzewania, chłodzenia i ciepłej wody użytkowej. Tak więc tutaj następuje zmiana. Pan minister wspominał również o tym, że nam nie odpowiadają podzielniki ciepła. Na ten temat trudno mi się wypowiadać, chciałbym tylko powiedzieć, że w ogromnej liczbie spółdzielni mieszkaniowych w Polsce są one stosowane zarówno w przypadku mieszkań, jak i budynków, to zależy od systemu. Tak że jest to sprawa dyskusyjna. Krótko mówiąc: na pewno kierunek jest słuszny i na pewno ogólne hasło dotyczące tego, że energia niezużyta, czyli zaoszczędzona, jest najczystsza z form energii. Nie ma czystszej niż to, czego się nie zużyje.

Chcę zaproponować komisji takie stanowisko, że komisja nie wnosi uwag do proponowanej legislacji.

### **Przewodniczący Marek Rocki:**

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję.

Kto z państwa senatorów chciałby zabrać głos? Nie widzę zgłoszeń.

Pan minister ma dzisiaj szczęście.

Rozumiem, że komisja przyjęła stanowisko przedstawione przez senatora Wacha.

Tym samym wyczerpaliśmy porządek obrad.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Trudno, tak?

Zamykam osiemdziesiąte piąte posiedzenie komisji.

Dziękuję bardzo panu ministrowi.

*(Koniec posiedzenia o godzinie 14 minut 27)*



