

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2003/96/WE w odniesieniu do dostosowania szczególnych przepisów podatkowych dotyczących oleju napędowego stosowanego jako paliwo silnikowe do celów handlowych oraz koordynacji opodatkowania benzyny bezołowiowej i oleju napędowego stosowanych jako paliwo silnikowe**

COM(2007) 52 wersja ostateczna — 2007/0023 (CNS)

(2008/C 44/25)

Dnia 19 kwietnia 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 października 2007 r. Sprawozdawcą był Umberto BURANI.

Na 439. sesji plenarnej w dniach 24-25 października 2007 r. (posiedzenie z dnia 24 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 151 głosami — 4 osoby wstrzymały się od głosu — następującą opinię:

## 1. Treść wniosku Komisji

1.1 Omawiany wniosek dotyczący dyrektywy zmienia przepisy dyrektywy 2003/96/WE<sup>(1)</sup> (dyrektywa w sprawie podatku energetycznego) w zakresie opodatkowania paliw przeznaczonych dla transportu, obowiązującej wszystkie państwa Unii. W praktyce wprowadza ona **stopniowy wzrost minimalnej stawki podatku akcyzowego od oleju napędowego**, tak aby po okresie stopniowych podwyżek osiągnąć jego **zrównanie** (w języku dyrektywy jest to „koordynacja”) z **podatkiem akcyzowym od benzyny**: 380 euro za 1 000 litrów w przypadku obu paliw od 1 stycznia 2014 r. **Dla państw członkowskich niekorzystających z okresów przejściowych** okres ten został przedłużony.

1.2 W obrębie tych ogólnych ram istnieją pewne rozróżnienia, odstępstwa oraz dostosowania dotyczące terminów i przepisów. Pierwszego **rozróżnienia** dokonano między **olejem napędowym stosowanym do celów handlowych** (używany w samochodach ciężarowych o ładowności przekraczającej 7,5 tony i w autobusach do przewozu osób)<sup>(2)</sup>, a **olejem napędowym stosowanym do celów prywatnych** (wobec braku dalszych szczegółów należy rozumieć, że jest to olej napędowy używany we wszystkich innych typach pojazdów silnikowych). Państwa członkowskie są uprawnione do stosowania **obniżonej stawki opodatkowania dla oleju napędowego stosowanego do celów handlowych**, pod warunkiem że zachowane zostaną minimalne poziomy wspólnotowe ustalone w dyrektywie oraz że podatek akcyzowy nie będzie niższy niż krajowy poziom opodatkowania obowiązujący w dniu 1 stycznia 2003 r. W każdym wypadku **podatek od oleju napędowego stosowany do celów prywatnych i podatek od benzyny** nie mogą być niższe od podatku od oleju napędowego stosowanego do celów handlowych.

1.3 Podatek od oleju napędowego stosowanego do celów handlowych może zresztą być niższy od limitu krajowego obowiązującego w dniu 1 stycznia 2003 r., jednak pod warunkiem,

że państwo członkowskie, które zamierza zastosować taki środek, wprowadzi lub już wprowadziło w życie **system opłat dla użytkowników dróg**. Ale może się tak stać tylko wówczas, gdy połączenie obniżonej stawki opodatkowania i opłat dla użytkowników dróg przyniesie rezultat mniej więcej odpowiadający krajowemu poziomowi opodatkowania istniejącemu w dniu 1 stycznia 2003 r., jednak nie niższy od tego poziomu.

1.4 Alternatywna możliwość zastosowania obniżonej stawki opodatkowania dla oleju napędowego stosowanego do celów handlowych polega na wprowadzeniu **zróżnicowanego opodatkowania dla tego rodzaju oleju napędowego** poprzez utworzenie (lub utrzymanie) **niedyskryminacyjnego mechanizmu refundacji**, który zapewni wszystkim podmiotom, które stosowały olej napędowy w danym kraju, dostęp do refundacji na równych, przejrzystych i prostych warunkach.

1.5 „Mapa drogowa” harmonizacji opodatkowania benzyny i oleju napędowego przewiduje:

— dla **benzyny** — podatek wynoszący 359 euro za 1 000 litrów od 1 stycznia 2004 r. i **380 euro, począwszy od 1 stycznia 2014 r.**;

— dla **oleju napędowego** — podatek stopniowo rosnący: 302 euro od 1 stycznia 2004 r., 330 euro od 1 stycznia 2010 r., 359 euro od 1 stycznia 2012 r. i wreszcie **380 euro, począwszy od 1 stycznia 2014 r.**

1.6 Ponadto istnieją liczne **odstępstwa**, które — w skrócie — przewidują, że:

— okres przejściowy mija w 2016 r. dla krajów, które już korzystają z odstępstw do 2012 r. (SP, AT, BE, LU, PT, EL, PL); mogą one zastosować opodatkowanie w wysokości:

— 302 euro do 1 stycznia 2007 r., 330 euro — do 1 stycznia 2012 r., 359 euro — do 1 stycznia 2014 r., a wreszcie osiągnie ono poziom wspólnotowy 380 euro do 1 stycznia 2016 r.;

(1) Dyrektywa Rady z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, określana jako „dyrektywa w sprawie podatku energetycznego”.

(2) Bardziej dokładna i szczegółowa definicja znajduje się w art. 7 ust. 3 dyrektywy w sprawie podatku energetycznego.

— okres przejściowy mija w 2017 r. dla krajów, które korzystają z odstępstw do 2013 r. (LV i LT oraz — na odmiennych zasadach — BG i RO).

## 2. Uwagi ogólne

2.1 Jednym z celów wniosku dotyczącego dyrektywy jest ograniczenie zakłóceń konkurencji występujących na rynku jako skutek rozbieżności między stosowanymi w różnych krajach cenami paliw na stacjach benzynowych, w szczególności cenami oleju napędowego używanego do celów handlowych. Rozbieżności te często są znaczne: szacuje się, że 18 maja 2007 r. litr oleju napędowego kosztował 0,82 euro na Łotwie i 1,41 w Wielkiej Brytanii, 1,12 w Niemczech i 0,90 w Luksemburgu, 1,18 we Włoszech i 0,98 w Austrii. Z punktu widzenia harmonizacji podatków wniosek Komisji wydaje się zatem uzasadniony.

2.2 Konkretny motyw, który skłonił Komisję do przedstawienia omawianego wniosku, można w pełni ocenić tylko wtedy, gdy zestawimy go ze zmienianą w ten sposób dyrektywą nr 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. (dyrektywa w sprawie podatku energetycznego). Skoncentrowano się na **oleju napędowym stosowanym do celów handlowych** <sup>(3)</sup>, gdyż uważano, że wpływa on na cenę transportu towarów. Olej napędowy i benzyna stosowane do celów prywatnych mają, zdaniem Komisji, mniejsze znaczenie w tym względzie, mimo że na szczeblu transgranicznym wywołują czasem zakłócenia, które odgrywają niejaką rolę.

2.2.1 Działania dotyczące oleju napędowego stosowanego do celów handlowych są zgodne z Białą księgą w sprawie polityki transportowej, lecz — zdaniem Komisji — przyczyniłyby się one również pośrednio, dzięki zrównaniu minimalnych poziomów opodatkowania, do zmniejszenia różnic między olejem napędowym stosowanym do celów niehandlowych a benzyną.

2.3 Dyrektywa w sprawie podatku energetycznego daje państwom członkowskim możliwość **rozdzielenia** (odseparowania) **cen oleju napędowego do celów handlowych i cen oleju napędowego do użytku prywatnego** za pomocą mechanizmu refundacji — procedury z pewnością korzystnej dla przewoźników z krajów o wysokim poziomie opodatkowania, lecz uciążliwej z administracyjnego punktu widzenia i kosztownej zarówno dla fiskusa, jak i dla przedsiębiorstw. Zresztą zasady korzystania z tego udogodnienia przyniosły więcej problemów niż pożytku — poza nakazem wprowadzenia opłat dla użytkowników dróg (utrzymanych w omawianym obecnie wniosku) istnieje dodatkowy warunek: **krajowy poziom opodatkowania** oleju napędowego z dnia 1 stycznia 2003 r. powinien być **przynajmniej dwukrotnie wyższy niż minimalny poziom opodatkowania** stosowany w dniu 1 stycznia 2004 r. W praktyce warunek ten został spełniony w niewielu krajach (w tym w Wielkiej Brytanii), w przypadku pozostałych państw jedynym rozwiązaniem było (i jest obecnie) zwiększenie **stawki podatku dla oleju napędowego stosowanego do celów prywatnych** — rozwiązanie to jest z oczywistych względów niepopularne. Ostatecznie różnice nie uległy zmniejszeniu, a państwa o wysokim poziomie opodatkowania nie miały możliwości zredukowania rozbieżności względem innych państw. Omawiany wniosek upraszcza tę procedurę i

czyni ją dostępną dla większej liczby państw członkowskich, lecz zasadniczo koncepcja się nie zmienia.

2.4 W tym względzie EKES zauważa, że we wszystkich państwach członkowskich w odniesieniu do paliw istnieje, poza podatkiem akcyzowym, szereg **innych podatków i ciężarów**, które dają w efekcie łączny udział podatków w cenie paliwa na stacji benzynowej wynoszący do 85 %, a w niektórych wypadkach nawet więcej. Podatek akcyzowy stanowi 30-60 % ceny: za pozostałą różnicę odpowiadają VAT i inne ciężary (głównie podatki lokalne), nad którymi Komisja nie ma żadnej kontroli. Ostatecznie nawet po przewidzianej „harmonizacji” w roku 2016 pozostanie jeszcze szereg niezharmonizowanych ciężarów. Ponadto koszt produkcji oleju napędowego jest niższy od kosztu produkcji benzyny, tak więc — o ile nie pojawią się działania spekulacyjne, które należałoby wówczas uważnie śledzić — **cenę benzyny i oleju napędowego na stacjach benzynowych nadal będą się różniły zarówno między sobą, jak i między poszczególnymi krajami, mimo że (być może) rozbieżności ulegną zmniejszeniu w porównaniu z sytuacją obecną**. Ani dyrektywa w sprawie podatku energetycznego, ani obecny wniosek dotyczący dyrektywy nie wnoszą znacznego wkładu w wyrównywanie warunków konkurencji.

2.5 Z punktu widzenia konkurencji zakres wniosku wydaje się zatem dość ograniczony, choć trzeba przyznać, że Komisja nie jest upoważniona do interwencji w zakresie innych składowych cen paliw. Niemniej jednak przedsięwzięcie wydaje się niekompletne: należałoby także rozważyć przyjęcie **maksymalnej stawki podatku akcyzowego**, która pozwoliłaby w przyszłości ograniczyć przesunięcia konsumpcji między państwami. Taką koncepcję EKES popierał w przeszłości, ostatnio zaś uczynił to w swej opinii w sprawie zbliżenia stawek podatku akcyzowego na alkohol <sup>(4)</sup>, zawierającej różne analogie porównawcze z omawianym tu wnioskiem.

2.5.1 Komisja, na podstawie opracowań, którymi sama dysponuje, odrzuciła takie rozwiązanie: narzucenie „pułapu” ograniczyłoby bowiem suwerenność podatkową państw członkowskich. Komitet uważa, że zgodnie z tym rozumowaniem obowiązek przyjęcia minimalnych poziomów opodatkowania można by również postrzegać jako naruszenie suwerenności.

2.6 Mimo tych ograniczeń wniosek Komisji jest przykładem wysiłków, które mają na celu harmonizację i są podejmowane w aspekcie **czysto podatkowym i dotyczącym równych warunków konkurencji**. W tym zakresie Komisja nie robi nic innego, jak realizuje mandat spójny ze strategią lizbońską. Skutkiem ubocznym podwyższenia podatku akcyzowego od oleju napędowego byłoby przyczynienie się do walki z „**turystyką paliwową**”, tzn. zwyczajem polegającym na tym, by ilekroć to możliwe, w celu zatankowania jeździć do krajów, w których ceny są niższe. Fenomen ten jest ogólnie znany: najczęściej przywołuje się przykład Luksemburga, lecz zjawisko występuje powszechnie we wszystkich strefach przygranicznych, w których ceny są zróżnicowane. Przypadek Luksemburga jest w każdym razie najbardziej oczywisty: roczne zużycie oleju napędowego w roku 2004 wynosiło 4 500 litrów na mieszkańca wobec 750 litrów w sąsiedniej Belgii <sup>(5)</sup>. Komitet zgadza się niewątpliwie z rozumowaniem leżącym u podstaw tych uwag, lecz przypomina, że porównanie zużycia per capita opiera się na znacznej różnicy w liczbie mieszkańców: 10,5 mln w Belgii i 460 tys. w Luksemburgu.

<sup>(3)</sup> Przez „olej napędowy do celów handlowych” rozumie się olej napędowy stosowany w transporcie towarów, w szczególności w transporcie za pomocą samochodów ciężarowych o ładowności przekraczającej 7,5 tony.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 175 z 27.7.2007, w sprawie zbliżenia stawek podatku akcyzowego dla alkoholu.

<sup>(5)</sup> Źródło: Eurostat/IEA.

2.7 Wychodząc od tego faktu, Komisja stawia popartą wieloma badaniami tezę, że wielu przewoźników **nadkładałoby drogi względem swojej zwykłej trasy, żeby zatankować na tańszych stacjach benzynowych**. Dodatkowe przejazdy (miliony kilometrów!) oznaczałyby wzrost zużycia paliwa i odpowiednio większe zanieczyszczenie powietrza. Poprzez eliminację zachęt do „turystyki paliwowej” wyeliminowano by takie dodatkowe przejazdy, osiągając jednocześnie odpowiednią redukcję zanieczyszczenia. Jest to twierdzenie atrakcyjne i z pewnością popularne, jednak źle znosi konfrontację z rzeczywistością, przynajmniej jeśli chodzi o przywołany przykład. Proste spojrzenie na mapę pokazuje, że Luksemburg jest *obowiązkowym punktem przejazdu* dla znacznej części ruchu na osi północ-południe i wschód-zachód (dla północnej części Europy). Osoby, które zamierzałyby nadkładać drogi, żeby taniej zatankować, muszą wziąć pod uwagę — poza straconym czasem, zużytym paliwem i ewentualnymi opłatami za dodatkowy przejazd — **godziny oczekiwania na stacji** <sup>(6)</sup> oraz wzmożony ruch, zwłaszcza w pewnych porach dnia. Niemniej jednak sytuacje, jakie przedstawia Komisja, mogą rzeczywiście mieć miejsce, zwłaszcza w krajach położonych na obrzeżach Unii.

2.8 Ogólnie rzecz biorąc, wydaje się, że na zjawisko ograniczenia „turystyki paliwowej” należy spojrzeć z właściwej perspektywy: **czas ma zasadnicze znaczenie** w obliczaniu kosztów transportu. Oszczędności uzyskane na stacji benzynowej trzeba zestawić z większymi kosztami płac i opóźnieniami w dostawach. 3-4 godziny spóźnienia w stosunku do przewidzianego czasu oznaczają często, że danego dnia nie uda się dokonać załadunku bądź rozładunku, a zatem konieczny będzie dodatkowy nocleg. Chociaż **turystyka paliwowa z udziałem samochodów ciężarowych** przejeżdżających tranzytem *po uprzednio ustalonej trasie* ma duże znaczenie, Komitet jest zdania, iż przynajmniej w wypadku samochodów ciężarowych *zmiana kierunku przejazdu* uzasadniona oszczędnością paliwa jest przypadkiem raczej przecenianym. Można by dojść do odmiennych wniosków, gdyby rozważyć cały ruch związany z turystyką paliwową, wtedy należy jednak poczynić inne spostrzeżenia, jak zaznaczymy w następnym rozdziale.

2.8.1 EKES pragnąłby zwrócić uwagę decydentów na fakt, że **ewentualna ogólna redukcja zanieczyszczenia** wynikająca z osłabienia zachęt do turystyki paliwowej mogła zostać **poważnie przeszacowana**.

### 3. Rozważania na temat zasadności wniosku

3.1 EKES może jedynie przychylnie przyjąć wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie harmonizacji podatku akcyzowego, gdyby traktować ją jako środek podatkowy zmierzający do wprowadzenia równych warunków konkurencji, wchodzący w zakres kompetencji i zadań Komisji i spójny ze strategią lizbońską. Nie można jednak zaniechać zgłoszenia zastrzeżeń co do wielu związanych z tym kwestii, z których pewne zmuszają do poważnego zastanowienia się nad stosownością zaproponowanych środków.

3.2 Komisja stwierdza, że różnice w cenach oleju napędowego w różnych krajach Unii wywołują **zakłócenia konkurencji na rynkach transportowych**, i przypomina, że koszty

<sup>(6)</sup> W Luksemburgu istnieją tylko cztery stacje benzynowe przy autostradzie, po dwie dla każdego kierunku jazdy.

paliwa stanowią średnio 20-30 % kosztów bieżących przedsiębiorstwa. Według badania przeprowadzonego przez francuskie ministerstwo transportu, cytowanego przez Komisję, „dwie trzecie wahań zaobserwowanych w latach 1997-2001 było spowodowanych trzema czynnikami: różnicami w opodatkowaniu oleju napędowego, różnicami w podatku dochodowym od osób prawnych i zmianami w poziomie wynagrodzeń. Różnice w opodatkowaniu oleju napędowego wydają się głównym czynnikiem, który sam w sobie wyjaśnia 40 % zaobserwowanych zmian w udziałach w rynku” <sup>(7)</sup>.

3.2.1 Nie podając w wątpliwość miarodajności przedstawionych danych i badań ekonometrycznych, z których korzystała Komisja, należy zauważyć, że znaczna różnica między kosztami poszczególnych krajów (szczególnie tych, które niedawno przystąpiły do UE) powoduje **zmniejszenie względnego znaczenia kosztu paliwa** jako czynnika takich różnic. W istocie wraz z dołączeniem nowych państw członkowskich rozbieżności uległy być może uwydatnieniu, ale zarazem znacznie zmalała względna wartość składowej „paliwo”. Z punktu widzenia zbliżenia warunków konkurencji oddziaływanie dyrektywy byłoby zatem mniejsze od spodziewanego. Tezy tej nie podziela Komisja, której zdaniem koszt paliwa stał się istotnym czynnikiem zakłócenia konkurencji między starymi a nowymi państwami członkowskimi. EKES zauważa, że gdyby tak rzeczywiście było, należałoby podjąć wiele rozważań nad stosownością zwiększenia kosztów krajów o gospodarce w fazie wzrostu.

3.2.2 Nawet jeżeli udałoby się wyrównać koszty paliwa — co nie się zdarzy ze względu na dodatkowe koszty różniące się w zależności od kraju (por. pkt 2.4) — inne składniki kosztu transportu niż paliwo są liczne i istotne i żadnego z nich nie można „zharmonizować”, przynajmniej w najbliższej przyszłości: oprócz trzech składników wymienionych we francuskim badaniu istnieje jeszcze koszt pojazdów (z różnicami, które mogą wynosić do 20 %), podatki drogowe, ubezpieczenie, cena nieruchomości i wyposażenia itp. Po uwzględnieniu tych wszystkich różnic wpływ harmonizacji podatków akcyzowych od oleju napędowego na zmniejszenie różnic w konkurencji okazuje się raczej skromny.

3.2.3 W uzasadnieniu, które towarzyszy wnioskowi dotyczącemu dyrektywy, nie mówi się o wpływie, jaki wzrost kosztów paliwa miałby na **publiczne lub prywatne przedsiębiorstwa zajmujące się przewozem osób czy na turystykę w ogóle**. Badania ekonometryczne cytowane w dokumencie towarzyszącym [SEC(2007) 170/2, s. 24 i 26] prowadzą do wniosku, że o ile transport komercyjny nie odczuwałby pod względem ilościowym skutków wzrostu kosztu paliwa, to transport prywatny uległby niewielkiemu zmniejszeniu (poniżej 1 % w ciągu 23 lat), czemu towarzyszyłoby jednocześnie zmniejszenie zanieczyszczenia. Komisja przeprowadziła poważne analizy ekonometryczne, z których wynika, że koszty paliw z upływem lat wzrosłyby szacunkowo o 0,1-1 %, wzrost ten zaś wchłonęłaby stopa inflacji. Teza taka brzmi krzepiąco, jednak nie uwzględnia ona różnicy między **rzeczywistą a postrzeganą stopą inflacji**. Ponadto istnieje efekt mnożnikowy, dobrze znany w rzeczywistości rynkowej, który sprawia, że choćby minimalny wzrost kosztów przekłada się na nieproporcjonalny wzrost cen.

<sup>(7)</sup> Wniosek dotyczący dyrektywy, „Kontekst ogólny”, s. 3.

Ceny paliw znajdują się u podstawy piramidy cenowej. Zwiększenie opodatkowania oleju napędowego wpłynie na ceny wszystkich towarów i usług, co pociągnie za sobą wzrost stóp inflacji we Wspólnocie, jak również spadek mobilności, utratę miejsc pracy i zmniejszenie obrotów.

3.2.3.1 Co się tyczy opodatkowania, Komisja odnotowuje, że ogólnie rzecz ujmując, **opodatkowanie energii** (i podatki akcyzowe w konkretnym przypadku paliw) **zmniejszyło się** wskutek inflacji od początku wieku zarówno pod względem procentowym w porównaniu z PKB, jak i w stosunku do całości wpływów podatkowych. Propozycja zwiększenia podatków akcyzowych byłaby zatem jedynie **dostosowaniem wpływów podatkowych** w celu uwzględnienia prawdopodobnej stopy inflacji (w wysokości 2,2 %) do 2017 r. Jest to nienaganny sposób rozumowania z punktu widzenia fiskusa, lecz dla przewoźników i obywateli oznacza to **wzrost ceny paliw plus ogólny koszt inflacji**.

3.2.4 **Mechanizm refundacji**, którego celem, zdaniem Komisji, nie jest faworyzowanie przewoźników jako takich, lecz równoważenie warunków konkurencji, stanowi rozwiązanie przyjęte już przez niektóre państwa członkowskie, niemniej jednak, jak zauważono, jest ono uciążliwe dla przedsiębiorstw i dla samego fiskusa. Nawet abstrahując od swoich krytycznych uwag wyrażonych powyżej, EKES zastanawia się, czy rozwiązanie to jest spójne z uproszczeniem procedur administracyjnych, które Rada przywoływała jako czynnik wzrostu.

3.2.5 Wątpliwości budzi także środek leżący u podstaw mechanizmu refundacji, zgodnie z którym podatek może być niższy od ustalonych limitów (zob. punkt 2.3), jeśli państwo członkowskie **wprowadzi** lub już **wprowadziło system opłat dla użytkowników dróg w przypadku samochodów ciężarowych**, a konkretniej — system winiet i opłat za przejazd autostradami. W obu wypadkach **traci fiskus**: opłaty za korzystanie z autostrad i winiety przyniosą korzyść zarządcom autostrad lub zasilą inne pozycje budżetów publicznych. W rezultacie z elementu łagodzącego **nie skorzystałby ani przewoźnicy** (opłaty za przejazd autostradami równoważą się z mniejszym wzrostem podatków), **ani skarb państwa**. Co gorsza, wprowadzenie lub zwiększenie opłat za przejazd dotknęłoby wszystkich innych użytkowników dróg, chyba że chciano by wprowadzić zróżnicowane opodatkowanie lub specjalne winiety, wraz z odpowiednimi komplikacjami administracyjnymi, które byłyby jeszcze bardziej uciążliwe dla jadących tranzytem samochodów z innych państw członkowskich.

3.2.6 Niezwykle skomplikowane procedury fiskalne są przyczyną korupcji i oszustw. Naruszają one podstawową zasadę gospodarki rynkowej, narzucając dwie ceny na ten sam produkt.

3.3 EKES jest zdania, że powinien tu sformułować uwagę o charakterze bardziej ogólnym, lecz o niemałym znaczeniu. Proponowane środki zostaną wprowadzone stopniowo i wdrożone **w ciągu siedmiu lat**, a w przypadku niektórych państw członkowskich — w okresie do dziesięciu lat. Sytuacja międzynarodowa nie pozwala spodziewać się poprawy dostaw ropy naftowej ani pod względem cen, ani jakości. W takich okolicznościach planowane zwiększenie kosztów paliwa wydaje się **krokiem nierozważnym, który może wpłynąć negatywnie na koszty transportu w całej Unii**. Nie przyniosłoby to zauważalnych korzyści z punktu widzenia **walki z zanieczyszczeniem**, wzięwszy pod uwagę, że — zgodnie ze stwierdzeń-

niem samej Komisji — zużycie paliwa nie powinno się zmniejszyć (kwestia zmiany stałej trasy została już poruszona w kontekście „turystyki paliwowej”).

3.4 Właśnie dlatego, że mowa o przyszłości, należy wziąć pod uwagę stopniowe wprowadzanie na rynek **paliw alternatywnych**, które zaleca się ogólnie jako istotną alternatywę dla paliw konwencjonalnych zarówno z punktu widzenia ochrony środowiska, jak i w związku z przyczynianiem się do zmniejszenia zależności Europy od zewnętrznych źródeł energii. Wzrost cen paliw konwencjonalnych mógłby **zachęcić do badań i produkcji paliw alternatywnych, pod warunkiem jednak, że opinię publiczną poinformuje się o wspólnej polityce podatkowej, jaka zostanie przyjęta**. Obecnie w poszczególnych krajach nie istnieje jednolite podejście, chociaż panuje ogólny konsensus co do potrzeby popierania tej produkcji. Inaczej rzecz ujmując, poza wypowiedzianiem ogólnych zachęt Komisja i rządy powinny ujawnić, czy zamierzają przyjąć jednolitą politykę **w kwestiach podatkowych i innych w dziedzinie biopaliw** i czy w przyszłości paliwa te będą postrzegane jako użyteczna „konkurencja” dla tych tradycyjnych, czy też paliwa te będą potraktowane tak jak inne i w ten sam sposób opodatkowane. Producenci pojazdów silnikowych i rynek nie mogą trwać w niepewności.

3.4.1 Odrębna kwestia to **gazy płynne**, które są obecnie używane przede wszystkim w pojazdach prywatnych i transporcie publicznym, a które w przyszłości mogłyby być wykorzystane w celach komercyjnych w wyniku innowacji technologicznych. Paliwa te korzystają w różnych krajach z uprzywilejowanego traktowania podatkowego: ich zużycie jest dziś marginalne, lecz — tak jak w wypadku biopaliw — rynek mógłby się rozwijać, a w każdym razie nie należy utrzymywać go w niepewności. Jeszcze bardziej marginalną rolę odgrywa **trakcja elektryczna**: mimo że nie wydaje się, by jej wykorzystanie miało się rozpowszechnić poza pewnymi ścisłymi granicami, to jednak byłoby wskazane, żeby Komisja zastanowiła się nad polityką podatkową, którą można by przyjąć w odniesieniu do **wszystkich** paliw alternatywnych.

3.5 I wreszcie obraz nie byłby pełny, gdyby nie uwzględnić **globalizacji**: poza zajmowaniem się kwestiami konkurencji na swoim obszarze, Unia powinna poświęcić więcej uwagi swojej **pozycji konkurencyjnej względem krajów bardziej uprzemysłowionych i wschodzących**. Jak zauważono wcześniej, średnia cena paliw na stacjach benzynowych w UE jest znacznie wyższa od ceny stosowanej w większości pozostałych krajów. Środek mający na celu osłabienie — i to przeważnie z wątpliwym skutkiem — wewnętrznej konkurencji, wywołujący jednak ogólny wzrost kosztów, prowadzi w końcu do poświęcenia ważniejszego celu: poprawy naszej już dziś niepewnej pozycji konkurencyjnej.

3.5.1 Mające nastąpić w przyszłości zwiększenie opodatkowania oleju napędowego niesie ze sobą pozytywne i negatywne skutki. Jeśli jednak spojrzymy na bilans owego oddziaływania, z pewnością przeważają efekty negatywne. Wzrost opodatkowania oleju napędowego spowoduje utratę konkurencyjności i miejsc pracy. W długim okresie projektowane zmiany przyczynią się do obniżenia i zagrożenia potencjału gospodarczego UE oraz stanowiąc będą przeszkodę dla osiągnięcia spójności — jednego z głównych celów UE — ze względu na zmniejszoną mobilność obywateli.

#### 4. Wnioski

4.1 Wniosek dotyczący dyrektywy jest zgodny z polityką Unii w dziedzinie **równości warunków konkurencji** i jako taki nie może budzić sprzeciwu. Należy jednakże pamiętać, że **nie stanowi on rozwiązania o zasadniczej wartości**, gdyż różnica kosztów między przedsiębiorstwami transportowymi w różnych krajach pozostaje istotna ze względu na różnice między innymi opłatami, na które Komisja nie może wpływać.

4.2 Komisja poświęca równie wiele uwagi ubocznemu, lecz istotnemu skutkowi wniosku dotyczącego dyrektywy, którym jest **walka z zanieczyszczeniem** wynikająca ze zmniejszenia powszechności zjawiska takiego jak „turystyka paliwowa”. EKES uważa, że skutek ten jest powszechnie przeceniany: o ile zapotrzebowanie na paliwa się nie zmieni, o tyle zmiana normalnej trasy w celu skorzystania z niższych cen nie będzie miała decydującego znaczenia.

4.2.1 W konsekwencji „turystyka paliwowa” rozwinie się i rozszerzy, zmieniając się z wewnętrznego problemu UE (Niemcy, Francja i Belgia) w problem zewnętrzny (dla Austrii, Węgier, Słowenii, Estonii, Litwy, Polski, Rumunii, Bułgarii i Grecji).

4.3 Co się tyczy korzyści z **wpływu podatkowych**, będą one znaczące: Komisja oszacowała je na 35,6 mld euro na lata 2007-2030 (dla UE-25). Ta całkiem znaczna liczba wzmocni i rozszerzy redystrybucyjną funkcję administracji i wyjaśnia **poparcie władz skarbowych** w wielu państwach członkowskich. Jednakże właśnie ta liczba dowodzi — nie wymaga to komentarza — jak dużo wyższe koszty obciążąby przedsiębiorstwa i konsumentów, co pozostaje w sprzeczności z unijną polityką ograniczania biurokracji.

4.4 W sumie **wniosek dotyczący dyrektywy jest uzasadniony (aczkolwiek EKES wyraził też kilka zastrzeżeń) pod względem harmonizacji podatkowej, zasad konkurencji i redukcji zanieczyszczenia**. EKES jest ponadto zdania, że **ostateczną decyzję prawodawcy powinni podjąć po przeprowadzeniu odpowiedzialnej analizy aspektów z tym związa-**

**nych oraz konsekwencji dla polityki UE w różnych obszarach, stosując zasadę proporcjonalności**. Konkretniej rzecz ujmując, należałoby starannie rozważyć kwestie:

- powszechnego wzrostu kosztów (zwłaszcza w krajach, które niedawno przystąpiły do UE) i zmniejszenia inflacji;
- konsekwencji wyrównania kosztów oleju napędowego i benzyny dla polityki przemysłowej oraz ewentualnej zmiany preferencji konsumentów z pojazdów zużywających olej napędowy na pojazdy zużywające benzynę lub odwrotnie;
- wspólnej polityki podatkowej w odniesieniu do **wszystkich** źródeł energii przeznaczonych dla transportu, już wykorzystywanych lub możliwych do wykorzystania w przyszłości;
- warunków w regionach peryferyjnych, dla których koszt transportu przywożonych lub wywożonych towarów stanowi znaczącą przeszkodę we wzroście i zatrudnieniu (konieczna będzie analiza pozycji konkurencyjnej niektórych z nich w stosunku do krajów graniczących z UE);
- wpływu wzrostu kosztów na **zewnętrzną konkurencyjność** UE wobec konkurentów, zwłaszcza Stanów Zjednoczonych, gdzie koszty paliwa i podatki dla przedsiębiorstw są o wiele niższe;
- konsekwencji dla **zatrudnienia**: jeżeli obecnie wyraża się ubolewanie, że przedsiębiorstwa transportowe w niektórych krajach odczuwają skutki konkurencji ze strony przedsiębiorstw tego typu w innych krajach, to przyjęcie dyrektywy — jeżeli miałyby ona decydujący wpływ, tak jak przewiduje Komisja, a nie EKES — może mieć odwrotny efekt w przyszłości;
- skutków dla **globalnej produktywności i wydajności sektora transportu samochodowego**, które zdaniem EKES-u mogą być w najlepszym wypadku neutralne;
- spójności systemu **niedyskryminacyjnego mechanizmu refundacji** z polityką uproszczenia procedur administracyjnych.

Bruksela, 24 października 2007 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS