

Uzasadnienie

Projektowane zmiany rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 sierpnia 2020 r. w sprawie *towarów, których przewóz jest objęty systemem monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi* (Dz. U. poz. 1477, z późn. zm.), wydanego na podstawie art. 3 ust. 11 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (Dz. U. z 2021 r. poz. 1857) – dalej „ustawa o SENT”, wynikają z potrzeby objęcia systemem monitorowania towarów objętych pozycją CN 3814 zawierających 70% masy lub więcej olejów ropy naftowej, innych niż towary objęte tą pozycją zawierające alkohol etylowy. Dodatkowo Ministerstwo Klimatu i Środowiska oraz Główny Inspektor Ochrony Środowiska, zgłosili pilny wniosek dotyczący objęcia systemem SENT przewozów odpadów podlegających przywozowi do kraju oraz przewozowi przez terytorium kraju.

U podstaw projektowanych zmian w zakresie towarów o kodzie CN 3814 leży ryzyko związane z nowym sposobem klasyfikowania wyrobów będących przedmiotem ewentualnych nadużyć, powstałe w wyniku wejścia w życie Rozporządzenia Wykonawczego Komisji (UE) 2020/725 z dnia 26 maja 2020 r. *dotyczącego klasyfikacji niektórych towarów według Nomenklatury Scalonej* (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L170/14 z dnia 2.06.2020 r.) - dalej „rozporządzenie Komisji UE”, albowiem wyroby klasyfikowane do pozycji CN 3814, m.in. ze względu na jednostkową cenę oraz właściwości fizykochemiczne mogą stanowić źródło nielegalnych paliw napędowych (lub opałowych), w szczególności oleju napędowego.

Obecnie systemowi SENT podlegają towary objęte pozycją CN 3814, zawierające w swoim składzie alkohol etylowy, jednakże z uwagi na właściwości fizykochemiczne niektórych wyrobów kwalifikowanych do kodu CN 3814, które są zbliżone do parametrów handlowych olejów napędowych, istnieje ryzyko nadużyć w zakresie kwalifikacji tych towarów. Istnieje bowiem grupa towarów, które poza bazą olejową, zawierają kilka procent związków tlenowych. Takie oleje mogą być wprowadzane do obrotu jako oleje napędowe lub komponenty olejów napędowych albo mogą być stosowane jako rozpuszczalniki lub rozcieńczalniki w przemyśle (np. poligraficznym). Towary te były klasyfikowane do pozycji CN 2710, jako preparaty zawierające 70% lub więcej olejów ropy naftowej, jednak na podstawie rozporządzenia Komisji UE, istnieje możliwość klasyfikacji przedmiotowych towarów do pozycji CN 3814 w przypadku gdy produkt przedstawiany jest do stosowania jako organiczny złożony rozpuszczalnik do rozpuszczania farb, lakierów i mas uszczelniających. Jak wynika z uzasadnienia załącznika do rozporządzenia, klasyfikacja do pozycji CN 2710 jest wykluczona

ponieważ organiczne złożone rozpuszczalniki i rozcieńczalniki są wymienione lub włączone gdzie indziej (zob. Noty wyjaśniające do Nomenklatury Scalonej do podpozycji od 2710 12 11 do 2710 19 99, pkt II.3 lit. h). Pozycja CN 3814 obejmuje organiczne złożone rozpuszczalniki i rozcieńczalniki zawierające więcej niż 70% masy olejów ropy naftowej (zob. również Nota wyjaśniająca do Systemu Zharmonizowanego do pozycji HS 3814, akapit pierwszy).

Ponadto wyroby objęte pozycją CN 3814 nie są objęte procedurą zawieszenia poboru akcyzy, ponieważ zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2008 r. *o podatku akcyzowym* (Dz. U. z 2020 r. poz. 722, z późn. zm. – art. 86 ust. 1 pkt 9), traktowane są jako wyroby energetyczne jedynie w przypadku ich przeznaczenia do użycia, oferowania na sprzedaż lub użycia jako paliwa silnikowe lub jako dodatki lub domieszki do paliw silnikowych. Tym samym, ich produkcja, przemieszczanie i zużycie, w przypadkach innych, niż określone w art. 86 ust. 1 pkt 9 ustawy, pozostaje poza zakresem przepisów o podatku akcyzowym.

Jednocześnie status podatkowy wyrobu z poz. CN 3814 (kod CN 3814 00 90) jako wyrobu niepodlegającego akcyzie powoduje, że nie jest on objęty Systemem Przemieszczania oraz Nadzoru Wyrobów Akcyzowych co nie pozwala na określenie na tej podstawie wolumenu obrotu wewnątrzwspólnotowego w tym obszarze.

Zgodnie z projektowanym § 2 ust. 6 systemowi monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi nie będzie podlegał przewóz towarów objętych pozycją CN 3814 zawierających 70% masy lub więcej olejów ropy naftowej innych, niż wymienione w art. 3 ust. 2 pkt 1 lit. h ustawy o SENT objętych procedurą celną tranzytu, składowania, odprawy czasowej, przetwarzania, wywozu albo powrotnym wywozem czy też przewożonych w opakowaniach jednostkowych, których objętość nie przekracza 11 litrów.

Poza objęciem systemem SENT ww. wyrobów klasyfikowanych do kodu 3814, projekt przewiduje także objęcie tym systemem towarów będących odpadem w rozumieniu ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. *o odpadach* (Dz. U. z 2021 r. poz. 779, z późn. zm.), których przemieszczanie podlega przepisom rozporządzenia (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. *w sprawie przemieszczania odpadów* (Dz. Urz. UE L 190/1) – dalej „rozporządzenie 1013/2006”. Monitorowane będą przewozy towarów innych niż wymienione dotychczas w ustawie, dokonywane z terytorium innych państw członkowskich na terytorium kraju oraz z terytorium jednego państwa członkowskiego na terytorium drugiego państwa członkowskiego przez terytorium kraju.

Potrzeba objęcia odpadów systemem SENT wynika ze zidentyfikowanych sposobów dokonywania nadużyć w zakresie obrotu odpadami.

Zgodnie z art. 2 pkt 6 ustawy z 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług* (Dz. U. z 2021 r. poz. 685, z późn. zm.), towarami są rzeczy oraz ich części, a także wszelkie postacie energii. Oznacza to, że odpad w świetle ustawy o VAT będąc towarem stanowi przedmiot obrotu. W związku z powyższym wszelkie zdarzenia gospodarcze związane z obrotem odpadami (zbycie, nabycie i transport) podlegają obowiązkowemu opodatkowaniu. Wyjątek stanowi przekazanie odpadów do zagospodarowania przez ich wytwórcę, gdzie nie zachodzi czynność opodatkowana VAT. Stawka opodatkowania podatkiem VAT wyliczana jest na podstawie klasyfikacji PKWiU i zazwyczaj określana jest na poziomie 8% wartości towarów lub towarzyszącej im usłudze.

Niedoszacowanie rynku gospodarowania odpadami, niedostateczna kontrola w tym zakresie oraz kwalifikacja niezgodnych z prawem działań w obrocie odpadami na poziomie znikomej szkodliwości społecznej przyczyniły się do rozwoju tzw. szarej strefy o przybliżonej wartości nawet 6 mld PLN w skali roku przy szacunkowej wartości rynku na poziomie 15,3 mld PLN (za 2019 rok wg Instytutu Jagiellońskiego) z szacowanym wzrostem wartości do nawet 21 mld PLN w 2024 roku. Sytuacja ta jest konsekwencją niewystarczającej kontroli w zakresie ewidencji w obrocie odpadami i sprawozdawczości z takiej działalności gospodarczej. Najczęściej obserwowanym jej symptomem jest zaniechanie przez podmioty gospodarujące odpadami podejmowania zgodnych z procedurami czynności zmierzających do optymalnego przetwarzania, odzyskiwania i ponownego wykorzystania odpadów, które są zastępowane przez ich długotrwałe magazynowanie i porzucenie odpadów bez przetworzenia do środowiska naturalnego, w tym do miejsc na ten cel nieprzeznaczonych.

Istotnym problemem w gospodarowaniu odpadami jest wprowadzanie na polski rynek gospodarczy odpadów pochodzących spoza terytorium kraju. Nielegalność związana z tego rodzaju działalnością ma charakter globalny i w wielu przypadkach organizowana jest przez zorganizowane grupy przestępcze o charakterze międzynarodowym, co w znacznym stopniu ułatwia niekontrolowany przepływ towarów przez granice państw członkowskich Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę, że transgraniczne przemieszczanie odpadów ma charakter wewnątrzwspólnotowej transakcji gospodarczej, ich wyprowadzenie poza ewidencje wpływa również na nieodprowadzenie należnego podatku VAT od towarów i usług.

Znamiennym dla rynku gospodarowania odpadami są także znaczne wpływy związane dla przedsiębiorcy z przyjęciem odpadów do zagospodarowania oraz współmierne koszty, które powinny zostać wydatkowane przez niego na ten cel. Przy braku właściwej kontroli ze strony Państwa powyższe stwarza przestrzeń do nadużyć podatkowych związanych m.in. z wzrostem

zapotrzebowania na nielegalne usługi wykonywane za pośrednictwem „niewywiązujących się podmiotów gospodarczych” zarejestrowanych jako podatnik dla celów VAT jedynie z zamiarem oszustwa, poprzez których fikcyjne transakcje nabycia towarów, usług lub symulacje ich nabywania wyprowadzane mogą być nielegalne zyski zakładów gospodarowania odpadami, wprowadzane następnie w tzw. procesie „karuzelowym” do legalnego obrotu gospodarczego lub też dla celów prywatnych przedsiębiorcy, przy jednoczesnym nie odprowadzaniu należnego podatku od towarów i usług VAT i znacznym zaniżeniu innych podatków. Podobna sytuacja dotyczyć może także zmiany kodu rodzaju obracanych towarów na „odpady”, których właściwy rodzaj ukryty może zostać przez nieuczciwego przedsiębiorcę w celu zaniżenia podatku VAT.

Z uwagi na przedstawioną sytuację wartość szkody poniesionej przez Skarb Państwa z tytułu niedostatecznej kontroli nad rynkiem gospodarowania odpadami oraz nadużyciami mechanizmów podatku VAT i innych podatków jest ogromna, lecz trudna do oszacowania. Należy tu wskazać, że w okresie od stycznia 2018 r. do października 2021 r. Krajowa Administracja Skarbowa, Inspekcja Ochrony Środowiska, Straż Graniczna oraz Inspekcja Transportu Drogowego ujawniły około 400 przypadków nielegalnego przywozu do RP odpadów (z wyłączeniem odpadów pojazdów) z krajów trzecich o łącznej masie ok. 140 tys Mg. Biorąc pod uwagę uśredniony koszt zagospodarowania odpadów (ok. 800 PLN), straty Skarbu Państwa szacunkowo wyniosły nie mniej niż ok. 9 000 000 PLN z tytułu nieodprowadzonego podatku VAT nie licząc uszczerbku z tytułu innych podatków. Przy czym zaznaczyć należy, że z całą pewnością ilość odpadów przemieszczanych nielegalnie jest znacznie większa niż ujawniona.

Zważywszy na charakter nadużyć podatkowych nie można wykluczyć, że poprzez wprowadzenie do obrotu znacznych ilości nielegalnego kapitału naruszone zostają także zasady funkcjonowania rynku gospodarczego, w tym uczciwej konkurencji oraz przejrzystość alokacji kapitału.

Konsekwencją projektowanych przepisów w tym zakresie będzie nałożenie odpowiednio na podmiot odbierający oraz przewoźnika w momencie rozpoczęcia przewozu towaru, o którym mowa w art. 2 pkt 9. ustawy o SENT, obowiązków w zakresie dokonania zgłoszenia przewozu, jego uzupełnienia i aktualizacji. Dodatkowo przewoźnik zostanie zobowiązany do zapewnienia przekazywania danych geolokalizacyjnych, a kierujący do posiadania numeru referencyjnego oraz uruchomienia lokalizatora.

Projekt wpływa na działalność mikro przedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców jedynie w zakresie odpadów. W odniesieniu do wyrobów o kodzie CN 3814, obowiązki dla

podmiotów dystrybuujących te towary *de facto* nie ulegną zmianie. Wyroby zawierające 70% masy lub więcej olejów ropy naftowej były klasyfikowane dotychczas do kodu CN 2710 i podlegały obowiązkowi zgłoszenia do rejestru SENT. Od momentu opublikowania rozporządzenia Komisji (WE) nr 725/2020 z 26 maja 2020 r. (Dz. Urz. UE L 170 z 2 czerwca 2020 r.), przedmiotowe towary należy klasyfikować do pozycji CN 3814 00 90 jako pozostały organiczny złożony rozpuszczalnik. Zatem po wejściu w życie projektowanego rozporządzenia będą one ponownie podlegały zgłoszeniu.

W odniesieniu do odpadów, objęcie systemem SENT przewozu tych towarów będzie wiązało się z dodatkowymi obciążeniami dla podmiotów gospodarczych dostarczających towary do kraju, przewożących towary w tzw. tranzycie przez terytorium Polski przewoźników, jak i dla podmiotów odbierających w postaci konieczności zgłoszenia przewozu do rejestru SENT i aktualizacji danych zawartych w zgłoszeniu. Będzie się również wiązało z dodatkowymi obowiązkami związanymi z raportowaniem oraz uruchamianiem urządzenia służącego do transmisji danych geolokalizacyjnych i zapewnieniem przekazywania danych w tym zakresie w trakcie całej podróży na terenie kraju. Należy jednak podkreślić, że wdrażana nowelizacja nie wymaga istotnych procesów dostosowawczych. Przewidziane w projekcie *vacatio legis* wydaje się więc odpowiednie z punktu widzenia nakładanych obowiązków. W przypadku, gdy w wyniku swojego celowego działania lub zaniechania lub niedbalstwa podmioty zobowiązane nie wypełnią swoich obowiązków będą one zobowiązane do uiszczenia kary pieniężnej, o której mowa w ustawie o SENT, której wymiar będzie miał także charakter dyscyplinujący i prewencyjny.

W paragrafie drugim projektowanej regulacji zawarty został przepis przejściowy. Ma on na celu rozwianie wątpliwości podmiotów realizujących przewóz odpadów w dniu zmiany obowiązujących przepisów, tzn. przewozów rozpoczętych przed dniem wejścia w życie projektowanego rozporządzenia, których zakończenie przewidziane jest po jego wejściu w życie. W odniesieniu do tych przewozów będą miały zastosowanie przepisy dotychczasowe.

Projekt nie wpływa na sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny, a także osób niepełnosprawnych oraz osób starszych.

Niniejsze rozporządzenie nie zawiera przepisów technicznych, w związku z czym nie podlega procedurze notyfikacji zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Materia regulowana przedmiotowym rozporządzeniem nie wymaga przedstawiania jej organom i instytucjom Unii Europejskiej w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.), projekt rozporządzenia zostanie udostępniony z chwilą przekazania do uzgodnień międzyresortowych w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.