STANOWISKO ZWIĄZKU RZEMIOSŁA POLSKIEGO

10 AKTÓW PRAWNYCH NAJBARDZIEJ UCIĄŻLIWYCH DLA MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTW RZEMIEŚLNICZYCH BRANŻY BUDOWLANEJ

w ramach zakresu konsultacji publicznych Komisji Europejskiej[1]

WSTĘP

Związek Rzemiosła Polskiego (ZRP) jest ogólnopolską, społeczno-zawodową organizacją samorządu gospodarczego, działającą od 1933 roku. Od 2001 r. posiada status reprezentatywnej organizacji pracodawców. Reprezentuje sektor małych i średnich przedsiębiorstw. Związek, jako członek Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, opiniuje założenia i projekty aktów prawnych i programów dot. polityki publicznej. Zrzesza 26 izb rzemiosła i przedsiębiorczości działających na szczeblu województw, a poprzez izby lokalne cechy rzemiosł, wśród nich cechy branży budowlanej. Ponadto, kwestie branżowe omawiane są na forum Rady Branżowej Rzemiosła Polskiego, która jest ciałem opiniodawczo-doradczym Zarządu ZRP.
ZRP jest członkiem Europejskiej Unii Rzemiosła, Małych i Średnich Przedsiębiorstw (UEAPME), dzięki czemu jest aktywny również na polu europejskiego dialogu społecznego.

KONTEKST STANOWISKA

Stanowisko zostało przygotowane w ramach projektu Branże w dialogu i testowania Branżowego Systemu Konsultacji i Uzgodnień, z założeniem przekazania go UEAPME – Europejskiej Unii Rzemiosła, Małych i Średnich Przedsiębiorstw w celu wykorzystania przy prezentowaniu opinii europejskiego rzemiosła i msp w ramach konsultacji realizowanych przez Komisję Europejską. *Mikroprzedsiębiorstwa, jak to wynika z badań, decydują w znacznym stopniu o budżecie UE, są motorem całej gospodarki unijnej.* Komisja Europejska oficjalnie prezentuje pogląd, że[2] *Regulacje są nieodzowną częścią współczesnego życia gospodarczego. Przepisy przynoszą korzyści – chronią konsumentów, pracowników i środowisko. Mogą jednak również pociągać za sobą koszty dla przedsiębiorstw, szczególnie małych i średnich, które odgrywają bardzo ważną rolę dla wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w Europie. W związku z tym Komisja Europejska wprowadziła zasadę „think small first”*[3]*, zgodnie z którą w procesie tworzenia przepisów i kształtowania polityki należy brać pod uwagę fakt, że zdecydowana większość europejskich przedsiębiorstw to MŚP. Zmniejszanie formalności administracyjnych stanowi priorytet w UE. (…) Komisja poddała przeglądowi obowiązujące prawodawstwo UE, aby ustalić, w przypadku których aktów prawnych można jeszcze bardziej ograniczyć obciążenia dla MŚP, a zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw.*

CEL STANOWISKA ZRP

Przedstawienie opinii przedsiębiorców reprezentowanych przez ZRP w ujęciu branżowym.

[1] http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/public-consultation-new/index_pl.htm
[2] j.w.
[3] Najpierw myśl z perspektywy małego przedsiębiorstwa; patrz: Small Business Act KOM(2008) 394 i Przegląd Small Business Act KOM(2011) 78 oraz Zmniejszanie obciążeń regulacyjnych dla MŚP KOM(2011) 803

STANOWISKO ZRP – branża budowlana

ODPOWIEDŹ KWESTIONARIUSZOWA:

Obszary, w których regulacje UE są najbardziej uciążliwe

- *Ochrona konsumentów*
  Dochodzenie roszczeń i rozstrzyganie sporów
- *Zatrudnienie i sprawy społeczne*
  Bezpieczeństwo i higiena pracy
  Organizacja czasu pracy
  Delegowanie pracowników
- *Energia*
  Zaopatrzenie w energię
  Efektywność energetyczna
  Odnawialne źródła energii
- *Środowisko*
  Odpady
- *Usługi*
  Uznawanie kwalifikacji zawodowych
- *Otoczenie biznesu*
  Zamówienia publiczne
- *Inne konkretne obszary prawodawstwa UE*
  Pomoc publiczna

Konkretne akty prawne UE, które są najbardziej uciążliwe

- *Ochrona konsumentów*
  Nieuczciwe praktyki handlowe – dyrektywa 2005/29/WE
  Reklama wprowadzająca w błąd i reklama porównawcza – dyrektywa 2006/114/WE
- *Zatrudnienie i sprawy społeczne*
  Środki mające na celu poprawę bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy – dyrektywa Rady 89/391/EWG
  Delegowanie pracowników w ramach świadczenia usług – dyrektywa 96/71/WE
  Dyrektywa w sprawie czasu pracy – dyrektywa 2003/88
- *Środowisko*
  Przemieszczanie odpadów – rozporządzenie (WE) nr 1013/2006
  Dyrektywa ramowa w sprawie odpadów - 2008/98 oraz wykaz odpadów – decyzja 2000/532/WE
  Zasady dotyczące zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji – decyzja 2011/278/UE
- *Usługi*
  Uznawanie kwalifikacji zawodowych – dyrektywa 2005/36/WE (zmiany zaproponowane w COM(2011)883)
- *Otoczenie biznesu*
  Procedury udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi – dyrektywa 2004/18/WE (zmiany zaproponowane w COM/2011/896 final)

KOMENTARZ

Proces implementacji prawa wspólnotowego na grunt polskich przepisów prowadzony był głównie w okresie przedakcesyjnym i w ogromnym pośpiechu, co zaowocowało sporym chaosem zarówno w sposobie transpozycji prawa UE, jak również w jego praktycznej realizacji. Odłożone „na potem" problemy lub literalne przeniesienie do prawa polskiego zapisów wielu dyrektyw bez uwzględnienia lokalnego kontekstu stworzyły sytuację, w której niemałe obszary prawa mają do dziś głównie charakter opresyjny i są przyjmowane przez zainteresowane środowiska z dużą dozą nieufności.

Co prawda program Small Business Act dla Europy, w którym wyznaczono m.in. standard „think small first" wdrażany jest już ponad cztery lata, ale jak dotąd, polscy decydenci i legislatorzy wdrażając prawo UE czy tworząc prawo krajowe w małym stopniu biorą pod uwagę specyfikę firm mikro i małych (np. obowiązki administracyjne związane z zatrudnianiem pracowników, standardy w zakresie ochrony środowiska, uproszczenia w systemie podatkowym). Deklaracje słowne składane przez władze publiczne z trudnością przekładają się na język praktyki.

Dyrektywa 89/391/EWG Środki mające na celu poprawę bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy

Wymogi Dyrektywy 89/391/EWG dotyczą podstawowych zasad bezpiecznej pracy. Przepisy polskie, zwłaszcza wypracowane i obowiązujące przed 1999 r. były bardziej restrykcyjne niż narzucane prze UE. Nadto należy dodać, że wszystkie międzynarodowe standardy BHP również zostały przeniesione do polskich ustaw i rozporządzeń. Ramy prawne w Polsce zapewniają, więc, dobry poziom bezpieczeństwa pracowników. Kłopoty i negatywne oceny powoduje natomiast system kontroli i liczba instytucji, które mają możliwość kontrolowania przedsiębiorców, w tym w zakresie BHP. System ten wymaga wielu uproszczeń i korekt, zwłaszcza z punktu widzenia przedsiębiorstw rzemieślniczych, działających niekiedy w trudnych warunkach lokalowych i sprzętowych. Co więcej, niezwykle restrykcyjny i opresyjny system kontroli (a nie zorientowany na doradztwo i pomoc dla pracodawcy, jakiego oczekiwaliby mali przedsiębiorcy) skoncentrowany jest przede wszystkim na legalnie działających firmach. Tymczasem, to firmy działające w szarej strefie stanowią faktyczny problem.

Jeśli chodzi o dyrektywę 89/391/EWG jako taką, to jak każdy akt prawny powinna podlegać doskonaleniu czy modyfikacjom, szczególnie w czasach szybkich zmian w otoczeniu biznesu, w technologiach, a w konsekwencji, w warunkach prowadzenia przedsiębiorstw. Ponadto, warto również rozważyć zmiany w dyrektywie idące w kierunku lepszego jej dostosowania do realiów funkcjonowania małych firm.

Z punktu widzenia potrzeb małych przedsiębiorstw branży budowlanej, zwracamy uwagę na następujące kwestie:

Ad Art.6 pkt. 2 i 3 „Ogólne obowiązki pracodawców":
Większość zapisów nie uwzględnia realiów małych przedsiębiorstw.

Ad Art.9 „Inne zobowiązania pracodawców":
Większość zapisów nie uwzględnia realiów małych przedsiębiorstw. Wymienione w artykule tzw. "Inne zobowiązania pracodawców" powinny głównie dotyczyć pracodawców średnich i dużych przedsiębiorstw dysponujących do tego celu wyspecjalizowanymi komórkami lub ludźmi o odpowiednich kwalifikacjach lub firmami z zewnątrz.

Ad Art.12 „Szkolenie pracowników":

Szkolenia okresowe, jakie przechodzą pracownicy określonego przedsiębiorstwa w danej branży winny być honorowane w innych firmach z tej samej branży świadczących te same uslugi i o tym samym profilu.

Ad Art.13 „Zobowiązania pracowników":
Każdy pracownik jest odpowiedzialny sam za siebie (tzw. odpowiedzialność bezpośrednia) pod względem przestrzegania przepisów BHP; – powinno to dotyczyć również bezpieczeństwa i zdrowia innych ludzi. Nie powinno być tak jak obecnie, iż tylko i wyłącznie pracodawca lub osoba prze niego upoważniona ponosi odpowiedzialność za działania innych osób.
Przestrzeganie przepisów BHP, ochrona zdrowia, sporządzanie Planów Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia (BIOZ) są bardzo ważne w budownictwie, gdyż ta dziedzina gospodarki jest szczególnie zagrożona powstawaniem wypadków w pracy. Jednak, nie powinno się całej odpowiedzialności cedować tylko i wyłącznie na pracodawcę lub nadzór sprawowany w jego imieniu przez upoważnioną osobę, gdyż zatrudniając kilkanaście i więcej osób, jest fizyczną niemożliwością nadzorować non-stop każdego pracownika. Dlatego, odpowiedzialność w tej dziedzinie powinna być rozłożona równomiernie na wszystkich członków procesu budowlanego. Pracodawca (i jego upoważnieni przedstawiciele) winni odpowiadać za zapewnienie środków do zastosowania przepisów BHP, natomiast pracownik winien być w 100% odpowiedzialny za ich stosowanie na swoim stanowisku pracy.

Ad Art. 4
W artykule tym stwierdza się, że „1. Państwa Członkowskie powinny podjąć niezbędne kroki celem zapewnienia przestrzegania przepisów prawnych, koniecznych do wprowadzenia w życie niniejszej dyrektywy w stosunku do pracodawców, pracowników i przedstawicieli pracowników. 2. Państwa Członkowskie powinny w szczególności zapewnić odpowiednie środki kontroli i nadzoru."
Brakuje stwierdzenia, że Państwa Członkowskie oprócz zapewnienia odpowiednich środków kontroli i nadzoru winny wdrożyć dyrektywę w sposób uwzględniający realia i możliwości MŚP, jak również zapewnić małym przedsiębiorcom odpowiednie warunki prowadzenia biznesu, dające szanse na osiąganie zysków pozwalających na inwestowanie w rozwój, w bezpieczeństwo pracowników czy w nowe bezpieczniejsze technologie. Powinny również zapewnić doradztwo i wsparcie oraz instrumenty rekompensujące w sposób pośredni lub bezpośredni koszty ponoszone przez pracodawcę na stosowanie nowoczesnych środków ochrony osobistej czy szkolenie pracowników (na przykład mechanizmy odliczeń od podatku dochodowego dla firm które udowodniłyby wdrożenia nowych bezpiecznych miejsc pracy). Nie jest trudno nakazać i kontrolować, dużo trudniej jest stworzyć warunki do tego, by pracodawcy i pracownicy byli w stanie przestrzegać przepisów BHP.

Każdy przedsiębiorca jest zobowiązany do wdrożenia odpowiednich środków ochrony indywidualnej oraz zbiorowej. Każdy ma prawo do bezpiecznej pracy to fakt, ale pracownicy decydują również o konkurencyjności przedsiębiorstw, są cennymi zasobami firm. Jednak, narzucane przedsiębiorcom rozwiązania często nie są adekwatne do skali przedsięwzięć, realnych potrzeb i typów wykonywanej pracy, a koszty ponoszone przez nich w związku z narzuconymi obowiązkami „na wyrost", niszczą MŚP a tym samym oferowane przez nich miejsca pracy.

Sektorowe przepisy dotyczące bezpieczeństwa produktów (Wyroby budowlane – rozporządzenie (UE) nr 305/2011 i Maszyny – dyrektywa 2006/42/WE zmieniająca dyrektywę 95/16/WE (przekształcenie))

Wymienione dokumenty w głównym zakresie odnoszą się do uwarunkowań związanych z nadawaniem wyrobom (maszynom, materiałom budowlanym) oznaczenia CE, jako głównego oznaczenia gwarantującego wykonanie wyrobu zgodnie z wymogami. Producent, lub jego upoważniony przedstawiciel bierze w tym wypadku odpowiedzialność za deklarowaną poprzez umieszczenie oznakowania CE, zgodność wyrobu z

wymogami określonymi dla jego kategorii przeznaczenia, funkcji użytkowania. Przedsiębiorcy nie negują znaczenia przepisów dotyczących bezpieczeństwa produktów, wskazują jednak, że nakładane na nich wymogi są ukryte w gąszczu różnego typu norm, systemów zgodności itp., które przez małe i mikro firmy, z uwagi na ograniczenia związane ze skalą działalności i posiadanymi zasobami kadrowymi, często są niedostatecznie rozeznane. Stawia to zwłaszcza małych i mikro wytwórców w nieuprzywilejowanej sytuacji, którą wykorzystują Ci więksi producenci, którzy nastawieni są na rugowania z rynku firm konkurencyjnych (dysponujących zbliżoną ofertą) poprzez wskazywanie na ich drobne odstępstwa od obowiązujących norm i systemów zgodności wymaganych przepisami dla danego wyrobu. Dlatego, oprócz kwestii zapewniania warunków wprowadzania na rynek produktów bezpiecznych, dla unijnych i krajowych ustawodawców, równie istotne powinno być, zabezpieczenie interesów słabszych podmiotów w procedurach rozstrzygania sporów. Przedłużające się spory mogą skutecznie wyeliminować słabszego partnera z rynku, z uwagi na brak skutecznego mechanizmu obrony przed nieuczciwą konkurencją, wykorzystującą swoją przewagę z uwagi na skalę funkcjonowania i wynikające z tego tytułu większe doświadczenie i rozeznanie w procedurach legislacyjnych. Nieuczciwe praktyki, mające na celu usunięcie konkurencji z rynku (jako wynik ciągnącego się sporu, który do czasu rozstrzygnięcia blokuje możliwość normalnego funkcjonowania podmiotu) nie są przypadkami odosobnionymi, dlatego zasługują na większą uwagę.

Procedury udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (dyrektywa 2004/18/WE *(zmiany zaproponowane w COM/2011/896 final))*

Zamówienia publiczne budziły i budzą dużo kontrowersji. Przez mikro i małe firmy w większości są traktowane jako obszar zarezerwowany jedynie dla dużych podmiotów, które są wstanie wypełnić najczęściej wyśrubowane wymogi zamówienia. Natomiast duże podmioty również często artykułują zarzuty, że małe podmioty nie posiadając wymaganego doświadczenia i zaplecza podejmują się realizacji zamówień, których nie będą wstanie należycie wykonać. Podłożem przytoczonych różnych punktów widzenia jest najczęściej oferowana cena. Należy tutaj wskazać na pewną złą interpretację zapisów dyrektywy 2004/18 /WE na gruncie krajowym, gdzie zamawiający, zapis dyrektywy mówiący o potrzebie efektywnego wydatkowania środków i o każdorazowym badaniu relacji jakości do ceny, sprowadza zapis do zwyczaju zawężania kryteriów jedynie do najniższej ceny. W konsekwencji rodzi do sytuację szkodliwą zarówno dla zamawiającego, który często nie otrzymuje oczekiwanego (wolnego od istotnych wad) zamówienia oraz dla wykonawcy, który często przymuszany jest do realizacji zamówienia na granicy opłacalności. Duże podmioty często minimalizują występujące w takim wypadku ryzyko, przerzucając jego ciężar na podwykonawców, którymi najczęściej są małe firmy.

Przepisy dotyczące ochrony środowiska naturalnego

Według informacji Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości co najmniej jedna trzecia wszystkich obciążeń administracyjnych dla biznesu wynika z nieskutecznego lub niewłaściwego wdrażania prawodawstwa UE w krajach członkowskich i uciążliwych dla firm praktyk związanych z wdrażaniem tych przepisów.

Jako obciążenie postrzegana jest m.in. skomplikowana, duplikująca się i kosztotwórcza sprawozdawczość na rzecz organów administracji publicznej. Małe i mikro firmy są szczególnie narażone na konsekwencje obciążeń administracyjnych związanych zarówno ze sprawozdawczością jak też z koniecznością ciągłego śledzenia zmian prawnych i związanych z nimi wymogów. Dla mikro czy małej firmy, wykonywanie obowiązków dotyczących sprawozdawczości jest trudne do udźwignięcia. Często potrzebna jest specjalistyczna wiedza (np. z dziedziny chemii przy sporządzaniu wykazu substancji emitowanych do powietrza), zatrudnianie dodatkowych pracowników lub korzystanie z usług podmiotów zewnętrznych, co generuje wysokie koszty i negatywnie wpływa na konkurencyjność małych firm.

Wymogi prawodawstwa UE są w wielu krajach wdrażane do ustawodawstwa krajowego w sposób skutkujący powstaniem znacznie większych obciążeń niż jest to konieczne, co powoduje powstawanie różnic w wykonywaniu prawa w poszczególnych krajach członkowskich i zatracanie *ratio legis* czyli celowości wprowadzenia aktu prawnego. Dobrym przykładem ilustrującym różnice w sposobie transponowania i wdrażania prawodawstwa UE do prawa krajowego w przepisach z obszaru <Energia i Środowisko> są wyniki badania zrealizowanego w ramach projektu PV LEGAL, - porównania stosowanych w krajach członkowskich systemów wydawania zezwoleń na montaż małych systemów fotowoltaicznych na dachach. O ile w niektórych krajach członkowskich np. w Niemczech montaż nie wymaga żadnych pozwoleń, to w pozostałych państwach niektóre z nich wymagają nawet 4 różnych zezwoleń a procedura ich uzyskania trwa aż do 50 tygodni. W Polsce wprawdzie instalowanie na obiekcie budowlanym ogniw fotowoltaicznych wraz z konstrukcją mocującą nie wymaga dokonania zgłoszenia właściwemu organowi, ani uzyskania pozwolenia na budowę, o ile zainstalowana całość nie przekroczy 3 m wysokości. Jednak, jeśli przekroczy, to inwestor ma obowiązek dokonać zgłoszenia przed rozpoczęciem montażu. Co więcej, często zdarza się, że przy instalacji paneli fotowoltaicznych dochodzi do wykonywania robót budowlanych dot. obiektu budowlanego, na którym są montowane, - a taką sytuację należy już zakwalifikować jako rozbudowę bądź nadbudowę obiektu budowlanego i na takie roboty budowlane wymagane jest pozwolenie na budowę.

W zakresie nadmiernych obciążeń regulacyjnych wynikających z transpozycji prawa wspólnotowego do polskiego prawa w obszarze Środowisko - Energia wymienić należy:

1. Sprawozdawczość dotyczącą emisji gazów i pyłów do powietrza
2. Sprawozdawczość związaną z ewidencją odpadów i opakowań
3. Nadmiernie rygorystyczne wdrażanie przepisów związanych z audytem energetycznym powiązane z opóźnieniami legislacyjnymi Polski wobec dyrektyw UE

Ad. 1 Sprawozdawczość dotycząca emisji gazów i pyłów do powietrza

Na mocy ustawy Prawo Ochrony Środowiska z 27.04.2001 wszystkie podmioty korzystające ze środowiska, w tym przedsiębiorstwa, zobowiązane są do składania we właściwym, ze względu na prowadzenie działalności, Urzędzie Marszałkowskim sprawozdań i opłat za korzystanie ze środowiska. W zakres informacji wchodzi także wykaz substancji i emisji powodujących zanieczyszczenie powietrza, w tym gazów cieplarnianych powstających w wyniku procesów spalania a także procesów związanych z prowadzoną działalnością. Wzór wykazu stanowi załącznik do Rozporządzenia Ministra Środowiska i jest jednakowy w całym kraju. Pomimo obowiązku składania przez przedsiębiorstwo informacji o ilości i rodzaju substancji wprowadzanych do powietrza w okresie półrocznym, Ustawa z 17.07.2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. 2009.130.1070) - dokonująca w zakresie swojej regulacji wdrożenia określonych dyrektyw Wspólnot Europejskich[4] wprowadziła obowiązek zgłaszania tych samych informacji (co do zakresu) do Krajowej Bazy Emisji zarządzanej przez Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z 28.12.2010 r. *w sprawie wzoru formularza raportu oraz sposobu jego wprowadzania do Krajowej bazy o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji* (Dz. U. z 2011 r. Nr 3 poz. 4), podmiot korzystający ze środowiska zakłada konto w Krajowej bazie oraz sporządza raport wyłącznie dla zakładu**.** Pojęcie zakładu jako jednostki, dla której tworzy się konto w Krajowej bazie zostało zaczerpnięte z ustawy z 27.04.2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.)

[4] 1) dyrektywy 2001/81/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie krajowych poziomów emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczenia powietrza; 2) dyrektywy 2001/80/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania

– art. 3 pkt 48. Zakładem, w myśl tych przepisów, jest jedna lub kilka instalacji wraz z terenem, do którego prowadzący instalację posiada tytuł prawny, oraz znajdujące się na nim urządzenia**.**

Dążenie do zapewnienia spójności na poziomie krajowym przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska i przepisów dotyczących ewidencjonowania emisji prowadzi często do interpretacji, zgodnie z którą każdy zakład prowadzący instalację jest zobowiązany do składania raportów do KOBiZE[5] niezależnie czy wymagają one pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza, czy nie. Podmiot władający zakładem/zakładami w chwili obecnej ma możliwość przedkładania raportów do Krajowej bazy (czyli może – a nie musi), a w praktyce obawa przed nadgorliwością urzędników i opresyjnym system kontroli powoduje działania „lepiej złożyć niż nie składać".

Poradnik dotyczący sporządzenia i wprowadzenia raportu do Krajowej bazy za rok 2011 wydany przez KOBiZE w styczniu 2013 roku liczy 124 strony i nie precyzuje odrębnie uproszczeń dla małych firm, mimo, że firmy te korzystają ze zwolnienia tymczasowego do końca 2014 roku i mogą składać raporty w wersji uproszczonej.
Paradoksalnie informacja udostępniona przez stronę internetową KOBiZE wskazuje, że dane zawarte w formularzu powinny być zbieżne z wykazami opłatowymi przekazywanymi do odpowiednich Urzędów Marszałkowskich.

Uproszczeniem dla mikro i małych firm, które do 2014 roku korzystają ze zwolnienia tymczasowego z obowiązku wpisu do bazy, byłaby możliwość automatycznego przekazywania raz udostępnionych przez przedsiębiorcę danych do innych rejestrów lub prowadzenie bazy emisji (niezbędnej w systemie przyznawania darmowych emisji) na poziomie regionalnym.

Rozwiązanie tego typu zostało zastosowane w Estonii, gdzie zgodnie z zasadą „tylko raz", wprowadzono ustawowy zakaz wielokrotnego zbierania tych samych danych. Wprowadzony program do elektronicznego przesyłania sprawozdań rocznych w formie elektronicznej w połączeniu z ustawą zakazującą wielokrotnego zbierania tych samych danych umożliwia automatyczne przekazywanie danych na potrzeby estońskiego badania strukturalnego przedsiębiorczości oraz automatyczne generowanie sprawozdań statystycznych.

Ad. 2 Sprawozdawczość związana z ewidencją odpadów i opakowań

Z początkiem 2013 r. zacznie w Polsce obowiązywać nowa ustawa o odpadach. Nowe przepisy mają zastąpić dotychczasową ustawę o odpadach. Zmiany podyktowane są koniecznością implementacji dyrektywy 2008/98/WE regulującej zasady gospodarowania odpadami w UE. Zaplanowano utworzenie rejestru podmiotów wprowadzających na rynek produkty, produkty w opakowaniach oraz gospodarujących odpadami. Rejestr będzie stanowił integralną część bazy danych o produktach, opakowaniach i gospodarce odpadami i ma być publicznie dostępny. Za wpis do rejestru będą pobierane opłaty: rejestrowa i roczna. Będą ją ponosiły podmioty wprowadzające do obrotu m.in. opakowania, produkty w opakowaniach, a także baterie, akumulatory, sprzęt elektryczny i elektroniczny, pojazdy, opony, oleje smarowe. Środki z tych opłat będą zasilać konta urzędów marszałkowskich.

Ustawa rozszerza po raz kolejny obowiązki prowadzenia ewidencji odpadów (rozszerzono go o kartę ewidencji odpadów niebezpiecznych w przypadku sprzedawców odpadów i pośredników w obrocie nimi).
W projekcie wskazano zasady dokonywania klasyfikacji odpadów. Nowe przepisy zakładają, że w przypadku zmiany klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na inne niż niebezpieczne ich posiadacz będzie musiał przedłożyć marszałkowi województwa zgłoszenie tej zmiany. Jednocześnie marszałek województwa będzie musiał przekazywać ministrowi środowiska: kopie zgłoszeń zmiany klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na inne;

[5] Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami

kopie wyników badań właściwości odpadów; zbiorczą informację za rok o liczbie zgłoszeń; decyzje zatwierdzające zmianę klasyfikacji odpadów oraz decyzje sprzeciwiające się zmianie klasyfikacji. W ustawie określono kryteria uznawania przedmiotów lub substancji za produkty uboczne, co będzie wymagało zgłoszenia marszałkowi województwa i dołączenia dowodów potwierdzających spełnienie tych warunków. Wskazano także, kiedy określone rodzaje odpadów tracą status odpadów.

Dodatkowe dokumenty i procedury zdaniem przedsiębiorców (a także funkcjonujących w Polsce od blisko 10 lat organizacji odzysku) spowodują, że odpady oraz opakowania staną się problemem biurokratycznym a nie społecznym. Przedsiębiorcy obarczeni rozbudowanymi, pracochłonnymi i czasochłonnymi obowiązkami sprawozdawczymi i procedurami biurokratycznymi, będą koncentrować się na „porządku w dokumentacji", a praktyczne odpowiedzialne podejściu do ograniczania ilości wyprodukowanym odpadów stanie się mniej ważne, gdyż cała energia i czas jaki przedsiębiorca może poświęcić zostaną skonsumowane na biurokrację. Ponadto, istnieje ryzyko, że presja na ograniczanie ilości odpadów, w wielu przypadkach nie doprowadzi do faktycznych pozytywnych zmian w postępowaniu z opakowaniami i odpadami, ale takiej działalności, która ograniczy konieczność przedkładania sprawozdań.

Ad. 3 Nadmiernie rygorystyczne wdrażanie przepisów związanych z audytem energetycznym i efektywnością energetyczną powiązane z opóźnieniami legislacyjnymi Polski wobec dyrektyw UE

W zakresie efektywności notuje się w Polsce duże opóźnienia legislacyjne. Ustawa o efektywności energetycznej (implementująca Dyrektywę 2006/32/WE) weszła w życie 11 sierpnia 2011 roku i obowiązuje tylko do 2016 roku. Jednocześnie, 14 listopada 2012 roku przyjęta została nowa dyrektywa efektywnościowa. Oba akty prawne koncentrują się na wyznaczaniu celów i procedur sprawozdawczych w zakresie oszczędności energii, aby zweryfikować realność założonego celu oszczędności 20% do 2020 roku w skali Unii Europejskiej.
Do konkretnych zaleceń dyrektywy należy zaliczyć zobowiązanie krajów członkowskich do wprowadzenia obowiązku etykietowania energetycznego i audytów energetycznych. Nowa dyrektywa efektywności energetycznej zakłada zwiększenie efektywności energetycznej o 20% w stosunku do prognoz, tj. o 368 mln toe, do roku 2020. Innym celem dyrektywy jest ustanowienie przepisów umożliwiających usunięcie barier na rynku energii oraz przezwyciężenie nieprawidłowości w jego funkcjonowaniu, które ograniczają efektywność dostaw i wykorzystania energii. Państwa członkowskie mają obowiązek ustalenia i przedstawienia w terminie do kwietnia 2013 roku orientacyjnej krajowej wartości docelowej efektywności energetycznej. Obliczenia mają być dokonane w oparciu o wartości zużycia energii pierwotnej lub końcowej albo energochłonność. Dodatkowo, rok później – do 30.04.2014, należy przedłożyć krajowe plany działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii obejmujące "znaczne środki mające na celu poprawę efektywności energetycznej oraz oczekiwaną lub osiągniętą oszczędność energii". Częścią krajowych planów działania ma być długoterminowa strategia wspierania renowacji budynków mieszkalnych i użytkowych, zarówno prywatnych, jak i publicznych.

Zapisy dyrektywy w znacznym stopniu wpływają również na przedsiębiorstwa, głównie te z branży energetycznej, ale nie tylko. Dla MŚP państwo ma opracować system zachęt do przeprowadzania audytów energetycznych oraz wdrażania zaleceń z nich wynikających. Mają być również ułatwione procedury przyłączania do systemów energetycznych nowych jednostek mikrokogeneracji dla indywidualnych obywateli i instalatorów, a państwo ma wspierać rynek usług energetycznych oraz dostęp MŚP do tego rynku.
Tymczasem akt wykonawczy regulujący sposób przeprowadzania audytu energetycznego (Rozporządzenie Ministra Gospodarki w sprawie szczegółowego zakresu i sposobu sporządzania audytu efektywności energetycznej, wzoru karty audytu efektywności energetycznej oraz metod obliczania oszczędności energii) ukazał się w Polsce dopiero 10.08.2012, na mocy ustawy implementującej „starą" Dyrektywę 2006/32/WE.

Mimo uwag organizacji pracodawców zgłaszanych w trakcie konsultacji społecznych tego aktu prawnego, Ministerstwo Gospodarki nie zdecydowało się na rozszerzenie zakresu przedsięwzięć, dla których może być stosowany audyt uproszczony, o takie działania jak: ocieplenie stropu nad przestrzenią wentylacyjną, ocieplenie posadzki na gruncie czy wymiana lub modernizacja instalacji centralnego ogrzewania. Jak wskazuje praktyka, w innych krajach, a szczególnie w Niemczech audyty energetyczne w małych firmach są w 90% dokonywane w sposób uproszczony, na podstawie przystosowanych do specyfiki branży narzędzi i prowadzone przez pracowników instytucji otoczenia biznesu (izby rzemieślnicze, izby przemysłowo-handlowe,) w ramach programów *Bussines- support.*

Przedstawione przykłady uciążliwych dla firm praktyk wdrażania przepisów europejskich w obszarze Energia i Środowisko pokazują, że wymogi administracyjne, które wykraczają poza wymagania wynikające z prawodawstwa UE, i które w większości przypadków różnią się w zależności od kraju a nawet regionu, mogą być uciążliwe dla przedsiębiorstw, przede wszystkim jeśli konkurencyjne przedsiębiorstwo w innym kraju nie podlega takim wymogom. Przy transpozycji prawa państwa członkowskie powinny wyraźnie wskazać, które przepisy są wymagane zgodnie z prawem UE, a które są proponowane z inicjatyw rządu krajowego, z uzasadnieniem dodatkowych wymagań, ze szczególnym uwzględnieniem i uzasadnieniem stosowania wobec MŚP.

Wspólny system podatku od wartości dodanej – dyrektywa Rady 2006/112/WE

System podatkowy w Polsce uznawany jest za skomplikowany. Jest uważany za barierę w rozwoju drobnej przedsiębiorczości. Rozliczanie podatku VAT od transakcji dokonywanej w ramach Wspólnoty dodatkowo komplikuje funkcjonowanie mikro i małym firmom. Z tego względu wiele podmiotów ogranicza swoją działalność jedynie do rynku krajowego czy lokalnego. Z drugiej strony tworzenie przestrzeni Jednolitego rynku UE, tworzy naturalne warunki poszerzania zakresu działalności na inne kraje Wspólnoty. Mimo to firmy dysponujące numerem NIP UE stanową w Polsce nieliczny odsetek. W efekcie wiele firm unika transakcji dokonywanych w ramach Wspólnoty, realizuje je sporadycznie traktując jako transakcje konsumpcyjne lub manewruje na granicy prawa. Jest to szczególnie widoczne w przypadku handlu elektronicznego oraz drobnych wytwórców działających w mikroskali (w tym rzemieślników) zainteresowanych dostawami na rynek UE. Wzrost obrotów w ich przypadku, z jednej strony będzie przejawem rozwoju, z drugiej jednak zderzy te firmy z barierami wymogów stosowania skomplikowanych procedur podatkowych. Dlatego, za celowe należałoby wskazać wprowadzenie odrębnych regulacji legislacyjnych w zakresie procedur ograniczonego obrotu towarami na rynku Wspólnoty dla określonych grup (jak np. rzemieślnicy), które zachęcą ich do poszukiwania rynków zbytu w krajach UE, jak również ujednolicenie dla wszystkich krajów UE limitu zwolnienia z VAT.

Warszawa, styczeń 2013