

Tomasz Bojar-Fijałkowski

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

ORCID: 0000-0001-6979-8207

tbojar@ukw.edu.pl

Unijna taksonomia jako potencjalny warunek pomocy państwa dla przedsiębiorców – uwagi na gruncie gospodarczego prawa środowiska

Wstęp

Unia Europejska wyznaczyła ambitne cele środowiskowe w zakresie ochrony klimatu, stając się globalnym liderem takich działań. Ich realizacja wymaga istotnych zmian we wspólnotowej gospodarce. Równoległe przedsiębiorcy i osoby fizyczne doświadczyli w ostatnich latach niespotykanych trudności wynikających z pandemii, wojny i kryzysu energetycznego. Już jedna z takich przesłanej wystarczyłaby, aby spowodować wyraźne zwiększenie interwencjonizmu oraz skali pomocy publicznej. Implementacja doktryny „Europejskiego zielonego ładu” wraz z każdym aktem legislacji przedstawia nowe kierunki, ale i warunki dla działalności gospodarczej na wspólnym rynku.

Dlatego warto zastanowić się, czy wzrostowi aktywności państw członkowskich, jak i samej Unii Europejskiej, w zakresie pomocy przedsiębiorcom towarzyszą zmiany zasad i kryteriów tych działań? Jak prawne regulacje w zakresie środowiska i klimatu wpływają na prawo gospodarcze publicznej, tak w obszarze swobody działalności gospodarczej, jak i pomocy publicznej? Jakie są nowe obowiązki w zakresie sprawozdawczości niefinansowej oraz kryteria uznania działalności gospodarczej za zrównoważoną środowiskowo i czy stanowią warunek *sine qua non* dla pomocy publicznej ze środków Unii Europejskiej?

Próba odpowiedzi na te pytania wymaga zastosowania wobec aktualnie obowiązujących regulacji analizy dogmatycznoprawnej, a w celu pełniejszego zrozumienia – wykorzystania metody historycznoprawnej wobec regulacji wcześniejszych. Tak zakreślone problemy badawcze determinują układ pracy. Część pierwsza skupia się na pojęciu pomocy publicznej oraz charakterystyce pomocy państwa. Podniesiono tu także wątek polskich doświadczeń z regulami

pomocy publicznej w Unii Europejskiej oraz istotnego wzrostu skali pomocy państwa w okresie ostatnich lat. Część druga skupia się na zagadnieniach wspólnego obszaru prawa środowiskowego, w tym klimatycznego z prawem gospodarczym publicznym, określonego jako gospodarcze prawo środowiska. Uwzględniono tu specyfikę i rolę praktyczną doktryny „Europejskiego zielonego ładu” oraz jej wpływu na legislację, a przez to na wspólny rynek Unii Europejskiej. Część trzecia, zarazem ostatnia, dotyczy taksonomii, czyli nowych standardów kategoryzacji działalności gospodarczych jako zrównoważonych środowiskowo. Po wyjaśnieniu pojęcia, założeń i kategorii ujętych w rozporządzeniu 2020/852, nawiązano także do kwestii raportowania niefinansowego. Kryteria wskazane w taksonomii przedstawiono jako warunki dla pomocy państwa, co najmniej wobec działań finansowanych w ramach „Europejskiego zielonego ładu”. W tej też części podjęto próbę wskazania wpływu taksonomii na pomoc publiczną i pozycję prawną przedsiębiorców. Całość kończą wnioski oraz postulaty *de lege ferenda*. W pracy uwzględniono literaturę prawa klimatycznego, prawa środowiskowego oraz prawa gospodarczego publicznego. Przyjęto stan prawny na dzień 30 listopada 2023 r.

Pomoc państwa i pomoc publiczna

Prawo Unii Europejskiej nie definiuje wprost pomocy publicznej udzielanej przez państwo. Stąd niektórzy autorzy stawiają tezę o braku definicji formalnej pomocy publicznej. Kazimierz Strzyczkowski widzi w tym celowy zabieg, aby w pojęciu „pomocy państwa” ująć każde świadczenie ma rzecz przedsiębiorcy pochodzące od szeroko rozumianego państwa, lub ze źródeł państwowych, zwiększające wydatki lub zmniejszające przychody państwa, które przedsiębiorcy przynosi korzyść, jakiej nie mógłby uzyskać w ramach normalnie prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej¹. Brak legalnej definicji, a jedynie opis pomocy publicznej, jaki znajdujemy w prawie Unii Europejskiej² i w prawie krajowym³, nie stoi na przeszkodzie, aby działania takie podejmować⁴. Dwie dekady członkostwa Polski w Unii Europejskiej przyniosły wiele ciekawych kasusów związanych z udzielaniem pomocy publicznej, nie zawsze

¹ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2009, s. 449; S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorców publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej – między neutralnością a zaangażowaniem*, Kraków 2002, s. 33.

² Art. 107 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. C z 2012 r., Nr 326, s. 47–390).

³ Polskie prawo pomocy publicznej opiera się głównie na ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 702 z późn. zm.) wraz z aktami wykonawczymi.

⁴ Więcej: W. Czemieli-Grzybowska, *Rola pomocy publicznej w finansowaniu małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Warszawa 2013.

zakończonych sukcesem takich przedsięwzięć⁵. Okres pandemii COVID-19, ale i kryzys energetyczny spowodowany wojną w Ukrainie to zupełnie nowe doświadczenia w obszarze pomocy państwa. Dotyczą one, na niespotykaną wcześniej skalę, zarówno osób fizycznych, gospodarstw domowych, jak i przedsiębiorców⁶.

Pomoc publiczna przeważnie kierowana jest do przedsiębiorcy, choć rozumianego dość szeroko jako podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą⁷, czyli zarówno w formie spółki, osoby fizycznej wykonującej wolny zawód, w celu zysku, jak i non profit⁸. Stąd postulowana także w doktrynie⁹ zmiana nazwy pomocy publicznej dla przedsiębiorców na wsparcie przedsiębiorczości, bez względu na to, jaki podmiot się jej podejmuje.

W zakresie zniekształcania konkurencyjności wpływ pomocy publicznej na rynek należy analizować w ujęciu tak bezpośrednim, jak i pośrednim. Bezpośrednio pomoc publiczna wpływa na kondycje i pozycje przedsiębiorców, ale pośrednio, co zdaje się być istotniejsze, ma służyć takim celom polityki gospodarczej, jak rozwój innowacyjności, ochrona środowiska, wzrost spójności społecznej czy walka z bezrobociem. Jak dowodzi Anna Dobaczewska, pomoc mikro, małym i średnim przedsiębiorcom często nie tylko nie narusza i nie zniekształca konkurencyjności, a wręcz ją stymuluje, gdyż pomoc taka staje się przyczyną, a nie przeszkodą konkurencji na rynku¹⁰. Do zadań publicznych, trwale rozszerzanych i modyfikowanych, od kiedy funkcjonują nowoczesne państwa, szczególnie te upatrujące swoją rolę w opiece i interwencjonizmie, należy osiągnięcie wzrostu gospodarczego, spójności terytorialnej, zwalczanie

⁵ Dla przykładu, zakończone fiaskiem i bankrutstwem, wsparcie uznane za sprzeczne z zasadami Unii Europejskiej dla przedsiębiorców przemysłu stoczniowego z Trójmiasta i Szczecina. Więcej: A. Jasińska, *Pomoc państwa udzielana polskim stoczniom w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012. Nie mniej ciekawy jest przypadek spółki Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo, gdzie także doszło do udzielenia pomocy publicznej przez gminę miasta Gdynia niezgodnie z zasadami, co finalnie doprowadziło do bankrutstwa przedsiębiorcy i upadku projektu. Więcej: A. Dobaczewska, *Pomoc publiczna dla portów lotniczych na przykładzie Portu Lotniczego Gdynia-Kosakowo*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2018, nr 3833, s. 461–474.

⁶ W ramach publicznej trączy antykryzysowej w pandemii na różnego rodzaju pomoc dla przedsiębiorców wydano ponad 230 mld zł – zob. www.gazetaprawna.pl/firma-i-prawo/artykuly/8280755,tarcza-antykryzysowa-pomoc-bezzwrotne-pozyczki-doplaty-do-pensji-zasadnosc.html (data dostępu: 22.11.2013).

⁷ Przy czym prawo Unii Europejskiej posługuje się tu zwrotem „przedsiębiorstwo”, choć rozumianym jako „przedsiębiorca” w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 221 z późn. zm.). Więcej: P. Nazaruk (red.), *Prawo handlowe*, Warszawa 2023, s. 66–67.

⁸ L. Etel, *Podatnik prowadzący działalność gospodarczą a pomoc publiczna*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2011, nr 1, s. 3–4; P. Nazaruk (red.), op. cit., s. 69–75.

⁹ A. Dobaczewska, *Formy finansowania przedsiębiorców w świetle prawa pomocy publicznej*, Warszawa 2013, s. 35.

¹⁰ Ibidem, s. 33. Podobnie: M. Królikowska-Olczak i A. Walaszek-Pyziół w dyskusji podczas Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Gospodarczego Publicznego „Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę”, Gdańsku 27–30 września 2015 r.

zjawiska bezrobocia i wzmocnienie pozycji konkurencyjnej gospodarki, przy celu pomocniczym jakim jest finansowanie przedsiębiorców¹¹. W ostatnim okresie, pośród celów, szczególnie Unii Europejskiej, wybija się ochrona klimatu, ochrona bioróżnorodności i transformacja gospodarki na bardziej ekologiczną.

Relacje prawa klimatycznego i gospodarczego prawa publicznego na płaszczyźnie gospodarczego prawa środowiska

Dotychczasowe warunki dla pomocy publicznej w Unii Europejskiej są powszechnie znane¹². Unijny prawodawca nie ustaje jednak w kreowaniu nowych norm w obszarze środowiska, szczególnie na gruncie gospodarczego prawa środowiska¹³. Kolejne regulacje wobec prowadzenia działalności gospodarczej na wspólnotowym rynku¹⁴ jeśli nie są bezpośrednio ograniczeniem wolności gospodarczej, to na pewno są preferencjami dla przedsiębiorców uwzględniających w swojej działalności cele środowiskowe. Jednocześnie implementacja „Europejskiego zielonego ładu” wprowadza nowe kryteria ukierunkowane na cele środowiskowe, w tym dla pomocy państwa.

„Europejski zielony ład”¹⁵ to nazwa szerokiej strategii rozwojowej, mającej na celu przeprowadzenie próśrodowiskowej transformacji gospodarki Unii Europejskiej¹⁶. Dzięki niej ma ona osiągnąć ambitne cele związane z ograniczeniem emisji, rozwojem nowatorskich technologii i innowacji oraz ochroną środowiska. Docelowo, do roku 2050, Unia Europejska ma się stać obszarem neutralnym klimatycznie. Osiągnięcie zakładanych w „Europejskim zielonym ładzie” celów wymagać będzie ingerencji prawnej w co najmniej kilka sektorów gospodarki poprzez¹⁷:

¹¹ A. Dobaczewska, op. cit., s. 9.

¹² Zob. A. Juryk, M. Kępa, G. Krawiec, A. Nodźak, *Ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Komentarz*, Warszawa 2023.

¹³ Rozumianego jako problematyka graniczna i wspólne dla prawa gospodarczego publicznego i prawa środowiskowego – zob. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Gospodarze prawo środowiska*, Gdańsk 2009, s. 7–8.

¹⁴ Więcej: J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, Gdańsk 2009.

¹⁵ W oryginalnych dokumentach Komisji Europejskiej: *European Green Deal*, www.ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl (data dostępu: 24.11.2023).

¹⁶ Zaproponowany przez Komisję Europejską w COM(2019) 640 final Communication from The Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions „The European Green Deal”.

¹⁷ T. Bojar-Fijałkowski, *Implementacja założeń gospodarki o obiegu zamkniętym na pograniczu publicznego i prywatnego prawa gospodarczego*, [w:] M. Dumkiewicz, K. Kopaczyńska-Pieczniak, J. Szczotka (red.), *Sto lat polskiego prawa handlowego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Kidybie*, t. 2, Warszawa 2000, s. 1199.

- inwestycje w technologie przyjazne dla środowiska;
- wspieranie ekologicznych innowacji przemysłowych;
- wprowadzanie czystszych, tańszych i zdrowszych metod transportu;
- obniżenie emisyjności sektora energii;
- zapewnienie większej efektywności energetycznej budynków;
- współpracę z partnerami międzynarodowymi w celu poprawy światowych norm środowiskowych.

Nowe regulacje mają obejmować rozwój alternatywnych i ekologicznych źródeł energii, ale także zmianę cykli produkcyjnych szerokiego wachlarza produktów na bardziej zrównoważone i przyjazne środowisku oraz ekologizację sektora budowlanego. Wiele spośród nich uda się zrealizować tylko przy pomocy finansowej ze środków publicznych tak dla jednostek, jak i przedsiębiorców.

„Europejski zielony ład” staje się aktualnie doktryną wyznaczającą wspólnotowe cele na najbliższe dekady, zarówno w zakresie rozwoju gospodarczego, jak i społecznego¹⁸. Kluczowa pośród tych założeń jest ochrona klimatu, z czym wiąże się pojęcie prawa klimatycznego. Owo prawo powinno być rozumiane jako regulacje proklimatyczne adresowane do różnych podmiotów, których działalność ma wpływ na klimat, oddziałujących w różnoraki sposób, przy czym najczęściej i najskuteczniej dotyczą one właśnie przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą. Tak rozumiane prawo klimatyczne, *sensu largo*, to reguły dotyczące różnych aktywności mających na względzie dobro klimatu, uwzględniające klimat jako wartość w działalności gospodarczej czy codziennej aktywności jednostki. Można by je określić mianem „prawa oddziaływania na klimat”. Prawo klimatyczne zawiera w sobie prawo klimatu, a to z kolei obejmuje m.in. prawo ochrony klimatu¹⁹.

Cele klimatyczne są dziś kluczowymi dla działalności państw członkowskich i Unii Europejskiej jako wspólnoty. Przekładają się bowiem bezpośrednio na decyzje legislacyjne, polityczne i gospodarcze. Tym samym prawo klimatyczne staje się zbiorem warunków dla prowadzenia działalności gospodarczej. Prawo klimatyczne zająłoby się z gospodarczym prawem publicznym także w obszarze pomocy publicznej i szerszej pomocy państwa, która nie może być sprzeczna z celami klimatycznymi.

¹⁸ T. Bojar-Fijałkowski, *Rozwój morskiej energetyki wiatrowej w Polsce – uwagi na tle gospodarczego prawa środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2021, R. XXV, nr 3(51), s. 64–65.

¹⁹ Idem, *Prawo klimatyczne. Część druga: koncepcje i przyszłość*, „Prawo i Klimat” 2022, nr 2, s. 26–28.

Taksonomia Unii Europejskiej

„Taksonomia”²⁰ to hasło, pod jakim weszła do powszechnego obiegu nazwa rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje²¹. Celem tego aktu jest wsparcie rynku wewnętrznego działającego na rzecz trwałego rozwoju całego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, którego podstawą jest m.in. zrównoważony wzrost gospodarczy oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. Unijny ustawodawca zmierza tą regulacją w kierunku harmonizacji kryteriów do ustalania, czy dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo i klimatycznie. Spełniającym te warunki przedsiębiorcom łatwiej będzie pozyskiwać środki, także ze źródeł prywatnych, na działalność gospodarczą.

Zakres podmiotowy tego rozporządzenia obejmuje dwie grupy podmiotów – pierwszą są uczestnicy rynku finansowego lub emitenci w odniesieniu do produktów finansowych oraz obligacji korporacyjnych, które są udostępniane jako zrównoważone środowiskowo, jak i ci, którzy udostępniają te produkty, czyli pośrednicy. Ich obowiązki dotyczą w szczególności informowania o oferowanych usługach i ich wpływie na środowisko²². Katalog podmiotowy taksonomii dopełniają przedsiębiorcy wszystkich branż, do których zastosowanie ma dyrektywa w sprawie sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju²³. Są oni zobligowani m.in. do ujawnienia, jaki jest udział procentowy ich nakładów inwestycyjnych oraz wydatków operacyjnych odpowiadający aktywom lub procesom związanym z działalnością gospodarczą, która kwalifikuje się jako zrównoważone środowiskowo w rozumieniu taksonomii właśnie²⁴.

²⁰ Według *Słownika języka polskiego* taksonomia, czy też taksologia, to nauka o zasadach stosowanych w systematyce organizmów przy opisie gatunków, ich nazywaniu i włączaniu w układ systematyczny zwierząt i roślin – www.sjp.pwn.pl/sjp/taksonomia;2577484.html (data dostępu: 28.11.2023).

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 (Dz. Urz. L z 2020 r., Nr 198, s. 13–43).

²² Rozporządzenie wskazuje jako cel przejrzystość w zakresie zrównoważonych środowiskowo inwestycji w informacjach ujawnianych przed zawarciem umowy i sprawozdaniach okresowych, przejrzystość w zakresie produktów finansowych promujących aspekt środowiskowy w informacjach ujawnianych przed zawarciem umowy i sprawozdaniach okresowych, przejrzystość w zakresie innych produktów finansowych w informacjach ujawnianych przed zawarciem umowy i sprawozdaniach okresowych.

²³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2464 z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju (Dz. Urz. L z 2022 r., Nr 322, s. 15–80), dalej jako dyrektywa CSRD.

²⁴ Szacuje się, że te nowe obowiązki obejmą co najmniej 3 tys. polskich przedsiębiorców. Ich realizacja wymagać będzie dodatkowych aktywności zarówno przy samym raportowaniu, jak i w sferze raportowanych działań. Dyrektywa CSRD wymaga podania informacji w obszarze środowiskowym, społecznym oraz ładu korporacyjnego. Ten ostatni jest zapewne u przedsiębiorców

Regulacje wynikające z jednolitych Europejskich Standardów Raportowania Zrównoważonego Rozwoju nakładają na duże spółki giełdowe ten nowy obowiązek sprawozdawczy za rok 2024, co ma nastąpić w roku 2025. W kolejnych latach obowiązek obejmie pozostałych przedsiębiorców przekraczających kryteria mikro, małych i średnich za rok obrotowy 2025. Giełdowi przedsiębiorcy mikro, mali i średni złożą pierwsze raporty za rok obrotowy 2026 według standardów uproszczonych.

Według rozporządzenia działalność gospodarcza kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo, jeżeli łącznie spełnia cztery warunki: po pierwsze, wnosi istotny wkład w realizację co najmniej jednego z sześciu celów środowiskowych (łagodzenie zmian klimatu²⁵, adaptacja do zmian klimatu²⁶, zrównoważone wykorzystywanie i ochrona zasobów wodnych i morskich²⁷, przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym²⁸, zapobieganie zanieczyszczeniu i jego kontrola²⁹, ochrona i odbudowa bioróżnorodności i ekosystemów³⁰); po drugie, nie wyrządza poważnych szkód dla żadnego z tychże celów środowiskowych; po trzecie, jest prowadzona zgodnie z minimalnymi gwarancjami³¹; po czwarte, spełnia techniczne kryteria kwalifikacji ustanowione odrębnymi przepisami³². Jednocześnie dana działalność kwalifikuje się jako wnosząca istotny wkład w realizację co najmniej jednego z celów środowiskowych, jeżeli bezpośrednio wspomaga inne rodzaje działalności we wnoszeniu istotnego wkładu, pod warunkiem że nie prowadzi to do uzależnienia od aktywów, które podważają długoterminowe cele środowiskowe, przy czym ma to istotne pozytywne skutki dla środowiska.

najlepiej udokumentowany. Aspekt społeczny od lat ujmowany jest w politykach i działaniach społecznej odpowiedzialności biznesu, czyli CSR. Środowiskowy będzie największym wyzwaniem.

²⁵ Szczegóły opisuje art. 10 rozporządzenia.

²⁶ Art. 11 rozporządzenia.

²⁷ Art. 12 rozporządzenia.

²⁸ Art. 13 rozporządzenia. Więcej: Z. Bukowski, *Gospodarka o obiegu zamkniętym a prawo ochrony środowiska*, [w:] T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, Gdańsk 2016, s. 45–54; T. Bojar-Fijałkowski, *Gospodarka o obiegu zamkniętym jako model rozwoju Unii Europejskiej – wyzwania dla wybranych sektorów*, [w:] M. Królikowska-Olczak (red.), *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, Warszawa 2018, s. 33–43.

²⁹ Art. 14 rozporządzenia.

³⁰ Art. 15 rozporządzenia.

³¹ Minimalnymi gwarancjami są procedury, które mają zapewnić przestrzeganie standardu odpowiedzialnego prowadzenia działalności gospodarczej, np. wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych oraz ONZ i jego wyspecjalizowanych agencji dotyczące działalności gospodarczej i praw człowieka, także w obszarze praw pracowników, ochrony środowiska czy zwalczania korupcji.

³² Np. C(2021) 2800 final z dnia 4 czerwca 2021 r., uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 poprzez ustanowienie technicznych kryteriów kwalifikacji służących określeniu warunków, na jakich dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako wnosząca istotny wkład w łagodzenie zmian klimatu lub w adaptację do zmian klimatu, a także określeniu, czy ta działalność gospodarcza nie wyrządza poważnych szkód względem żadnego z pozostałych celów środowiskowych.

Wpływ taksonomii pozycję prawną przedsiębiorców i na pomoc publiczną

Klasyfikacja działalności gospodarczej według taksonomii ma umożliwić opracowanie przyszłych polityk Unii Europejskiej ukierunkowanych na zrównoważone finanse i inwestycje, w tym norm dla zrównoważonych środowiskowo produktów finansowych. Celem jest tu także wprowadzenie znakowania stwierdzającego zgodność towarów i usług ze standardami zrównoważonego rozwoju. Jednolite wymogi prawne określające stopień zrównoważenia środowiskowego inwestycji, wprowadzane taksonomią, są niezbędne jako punkt odniesienia dla przyszłego prawa, którego celem będzie promowanie zrównoważonej środowiskowo działalności gospodarczej³³. Wspólne kryteria określające, czy działalność gospodarcza kwalifikuje się jako zrównoważona, w tym, jakie wywołuje skutki dla środowiska, mają stanowić podstawę kolejnych inicjatyw legislacyjnych. Bezsprzecznie unijny ustawodawca będzie wprowadzał preferencje dla przedsiębiorców spełniające kryteria taksonomii, eliminując z rynków tych, którzy tego nie czynią.

Państwa członkowskie muszą ustanowić krajowe przepisy dotyczące skutecznych, proporcjonalnych i odstrasających środków i sankcji mających zastosowanie w przypadku naruszenia zasad taksonomii. Jednakże już dziś żadne środki publiczne Unii Europejskiej nie mogą być przeznaczane na inwestycje niezgodne jej zasadami³⁴, stąd waga tego zagadnienia dla przedsiębiorców, ale i państw członkowskich. Nieznajomość i niespełnienie warunków taksonomii może skutkować wykluczeniem z dostępu do pomocy na działania rozwojowe na przykład z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Podmiot niespełniający wymogów taksonomii nie będzie mógł ubiegać się o zielone certyfikaty. Należy spodziewać się, że przedsiębiorca niespełniający warunków taksonomii będzie wykluczony z grona potencjalnych wykonawców usług czy

³³ W kontekście osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju działania np. Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych skutecznie przyczyniają się do przekierowywania inwestycji sektora prywatnego oraz wydatków publicznych w stronę zrównoważonych inwestycji. Już dziś rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1017 z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego i Europejskiego Portalu Projektów Inwestycyjnych oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1291/2013 i (UE) nr 1316/2013 – Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (Dz. Urz. L z 2015 r., Nr 169, s. 1–38) przewiduje, że docelowy udział inwestycji związanych z klimatem w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych ma wynieść aż 40%.

³⁴ Celem zobrazowania istotny, na płaszczyźnie ekonomicznej podnoszonego zagadnienia, jest fakt, że unijny Fundusz na Rzecz Sprawiedliwej Transformacji składa się z: 7,5 mld euro w ramach programu „Inwestycja na rzecz zatrudnienia i wzrostu”, 10 mld euro w ramach programu odbudowy gospodarki UE po COVID-19 oraz dodatkowych środków tzw. mechanizmu zielonego nagradzania. Do środków tych dostęp mieć będzie, po spełnieniu warunków praworządności, także Polska, przy czym są one bardzo oczekiwane zarówno przez rynki, jak i bezpośrednio przez przedsiębiorców.

dostawców towarów zakupywanych za środki pochodzące od Unii Europejskiej przez podmiot, który uzyskał takie wsparcie (np. w ramach Krajowego Planu Odbudowy czy funduszy strukturalnych).

Suponując, na podstawie dotychczasowej polityki unijnego legislatora, wyraźnie widać, że w niedalekiej przyszłości warunki taksonomii będą obejmowały kolejne grupy podmiotów w kolejnych procedurach w zakresie pomocy ze strony państw członkowskich i Unii Europejskiej, stając się nawet warunkiem *sine qua non* dostępu do takiej pomocy. Dotychczasowe polskie prawodawstwo nie ujmuje kwestii taksonomii jako warunku dopuszczalności pomocy publicznej. Według § 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków udzielania horyzontalnej pomocy publicznej na cele z zakresu ochrony środowiska pomoc nie może być udzielana ani wypłacana przedsiębiorcy, na którym ciąży obowiązek zwrotu pomocy, wynikający z decyzji Komisji Europejskiej uznającej taką pomoc za niezgodną z prawem oraz z rynkiem wewnętrznym³⁵. Przepis ten powinien być rozszerzony czy też zmodyfikowany w kierunku braku możliwości udzielenia ani wypłacenia pomocy przedsiębiorcy, na którym ciąży obowiązek wynikający z taksonomii, a nie wywiązuje się z nich.

Jednocześnie należy zauważyć, że przepisy o taksonomii nie są poświęcone specjalnie przedsiębiorcom działającym w obszarze środowiska czy też prowadzącym działalność szczególnie oddziaływującą na środowisko. Specyfika taksonomii polega na tym, że dotyczy przedsiębiorców z założenia prowadzących działalność w innych obszarach i branżach, których wpływ na środowisko był dotąd mniej zauważany. Taksonomia służy jego szczegółowej analizie i możliwości porównania przedsiębiorców. Należy więc spodziewać się, ale i postulować, szybkie ujęcie spełniania kryteriów taksonomii pośród warunków nie tylko pomocy publicznej na cele z zakresu ochrony środowiska, ale w ogóle pośród ustawowych warunków pomocy publicznej czy szerszej pomocy państwa. Kwestia ta powinna być ujęta jasno i jednoznacznie, aby nie powodować ewentualnych wątpliwości, np. pomoc publiczna na inwestycje w instalacje przetwarzania termicznego odpadów, czyli spalarnie.

Już dziś podejście przedsiębiorców do środowiska jest elementem ratingów i ocen dokonywanych także przez prywatne instytucje finansowe w procedurach kredytowych i inwestycyjnych. Widoczna jest ich niechęć do finansowania działalności mało ekologicznej czy też obciążonej ryzykiem względem środowiska. Niebawem bez potwierdzenia, że prowadzona działalność czy inwestycja jest zrównoważona, przedsiębiorcy nie uda się uzyskać kredytu, albo będzie on znacznie droższy.

³⁵ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków udzielania horyzontalnej pomocy publicznej na cele z zakresu ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 804 z późn. zm.).

Zakończenie

Niniejsze opracowanie pozwala na wysunięcie następujących wniosków oraz postawienie postulatów *de lege ferenda*:

1. Pomoc publiczna nie jest formalnie zdefiniowana, co może i rodzi wątpliwości przy ocenie niektórych działań władz publicznych. Szereg takich działań w Polsce zakończyło się uznaniem udzielonej pomocy za bezprawną.

2. Pomoc państwa jest kategorią szerszą. Doświadczenia okresu pandemii COVID-19 oraz kryzysu energetycznego wywołanego wojną w Ukrainie spowodowały nienotowaną wcześniej aktywność i pomoc państw członkowskich skierowaną do przedsiębiorców, ale i gospodarstw domowych.

3. Różne formy pomocy państwa będą nadal występowały w praktyce gospodarczej, szczególnie Unii Europejskiej, która stawia przed swoimi członkami ambitne cele środowiskowe i klimatyczne. Realizacja transformacji wspólnotowej gospodarki na bardziej zrównoważoną ma, zgodnie z doktryną „Europejskiego zielonego ładu”, generować pomoc dla jednostek, w tym przedsiębiorców, dokonujących oczekiwanych zmian w profilu i charakterystyce prowadzonej działalności gospodarczej. Finansowane będą także szerokie inwestycje służące realizacji zielonej transformacji.

4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852, potocznie określane taksonomią, ma na celu harmonizację kryteriów do ustalania, czy dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo i klimatycznie. W pierwszej kolejności obowiązkiem uczestników rynku finansowego będzie rzetelne informowanie klientów o wpływie na środowisko oferowanych klientom towarów i usług. Katalog podmiotowy taksonomii dopełniają przedsiębiorcy pozostałych branż, do których zastosowanie ma dyrektywa CSRD w sprawie sprawozdawczości informacji niefinansowych w zakresie zrównoważonego rozwoju.

5. W oparciu o ujednolicone taksonomią kryteria oceny przedsiębiorców unijny prawodawca przedstawi regulacje w obszarze znakowania produkcji, zarówno towarów jak i usług, pochodzącej ze zrównoważonej działalności. W dalszej kolejności przedsiębiorcy spełniający kryteria taksonomii będą otrzymywali określone przywileje.

6. Wypełnienie kryteriów taksonomii nie jest obecnie warunkiem uzyskania szeroko rozumianej pomocy publicznej, szczególnie krajowej, ale jest już warunkiem dostępu do środków z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, czyli *de facto* warunkuje udział w sporej części rynku. Podobnie przedsiębiorca niespełniający kryteriów taksonomii będzie wykluczony z programu zielonych certyfikatów. Należy spodziewać się, że w nieodległej perspektywie kryteria taksonomii staną się warunkami *sine qua non* dla uzyskania wszelkich środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, a nawet udziału w projektach inwestycyjnych w charakterze wykonawcy. Spełnienie

warunków taksonomii rychło stanie się warunkiem dla funkcjonowania na rynku i prowadzenia działalności gospodarczej, nie tylko dla uzyskania pomocy od państwa.

7. Rozporządzenie o taksonomii wymaga wprowadzenia polskich przepisów wykonawczych w zakresie sankcji i kar, o których mówi, że mają być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające. Polski ustawodawca na razie ich nie przedstawił.

Wykaz literatury

- Bojar-Fijałkowski T., *Gospodarka o obiegu zamkniętym jako model rozwoju Unii Europejskiej – wyzwania dla wybranych sektorów*, [w:] M. Królikowska-Olczak (red.), *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Bojar-Fijałkowski T., *Implementacja założeń gospodarki o obiegu zamkniętym na pograniczu publicznego i prywatnego prawa gospodarczego*, [w:] M. Dumkiewicz, K. Kopaczyńska-Pieczniak, J. Szczotka (red.), *Sto lat polskiego prawa handlowego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Kidybie*, t. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2000.
- Bojar-Fijałkowski T., *Prawo klimatyczne. Część druga: koncepcje i przyszłość*, „Prawo i Klimat” 2022, nr 2.
- Bojar-Fijałkowski T., *Rozwój morskiej energetyki wiatrowej w Polsce – uwagi na tle gospodarczego prawa środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2021, R. XXV, nr 3(51).
- Bukowski Z., *Gospodarka o obiegu zamkniętym a prawo ochrony środowiska*, [w:] T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, Fundacja Rozwoju UG, Gdańsk 2016.
- Ciechanowicz-McLean J., Bojar-Fijałkowski T., *Prawo ochrony środowiska jako warunek prowadzenia działalności gospodarczej*, Wyd. UG, Gdańsk 2009.
- Ciechanowicz-McLean J., Bojar-Fijałkowski T. (red.), *Gospodarcze prawo środowiska*, Wyd. UG, Gdańsk 2009.
- Czemiel-Grzybowska W., *Rola pomocy publicznej w finansowaniu małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2013.
- Dobaczewska A., *Formy finansowania przedsiębiorców w świetle prawa pomocy publicznej*, Difin, Warszawa 2013.
- Dobaczewska A., *Pomoc publiczna dla portów lotniczych na przykładzie Portu Lotniczego Gdynia-Kosakowo*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2018, nr 3833.
- Dudzik S., *Pomoc państwa dla przedsiębiorców publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej – między neutralnością a zaangażowaniem*, Zakamycze, Kraków 2002.
- Etel L., *Podatnik prowadzący działalność gospodarczą a pomoc publiczna*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2011, nr 1.
- Jasińska A., *Pomoc państwa udzielana polskim stoczniom w świetle prawa Unii Europejskiej*, UOKiK, Warszawa 2012.
- Juryk A., Kępa M., Krawiec G., Nodzak A., *Ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2023.
- Nazaruk P. (red.), *Prawo handlowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2009.

Summary

The EU taxonomy as a potential condition for state aid to entrepreneurs – remarks based on economic environmental law

Keywords: public law, taxonomy, European Union, economic activity, state aid, environment, climate.

The EU has set itself ambitious environmental goals. Meeting them requires significant changes in the Community economy. At the same time, businesses and individuals have experienced unprecedented difficulties in recent years because of pandemics, war and the energy crisis. Just one of these would be enough to trigger a marked increase in interventionism and the scale of state aid. The implementation of the doctrine of the “European Green Deal”, together with each piece of legislation, presents new directions, but also new conditions for economic activity in the common market. Therefore, it is worth considering whether the increase in activity of the Member States as well as the EU itself in terms of business aid is accompanied by changes in the principles and criteria of these activities. How do environmental and climate regulations affect public economic law, both in freedom of economic activity and state aid? What are the criteria for considering an economic activity as environmentally sustainable and are they a *sine qua non* for state aid? The article aims to answer the questions posed in this way, which requires the application of a dogmatic and legal-historical analysis. The first part focuses on the concept of state aid and the characteristics of state aid. The second part focuses on the common area of environmental law, including climate law, with public economic law referred to as economic environmental law. The specificity and practical role of the “European Green Deal” doctrine and its impact on legislation are considered here. The third part deals with taxonomy, i.e. new standards for categorizing economic activities as environmentally sustainable. The whole is concluded with conclusions and *de lege ferenda* postulates. The work is based on literature on climate, environmental and public economic law. Legal status up to 30 November 2023. Among the conclusions, state aid is not formally defined, and state aid is a broader category. Recent years have seen unprecedented activity and aid from Member States aimed at entrepreneurs, but also households. The realization of the transformation of the EU economy to a more sustainable one is expected to generate aid for individuals, including entrepreneurs, making the expected changes in the profile and characteristics of their economic activity. Broad investments to realize the green transition will also be financed. Regulation 2022/852 aims to harmonize the criteria for determining whether an economic activity qualifies as environmentally and

climate sustainable. As a first step, it will be the responsibility of financial market participants to reliably inform customers about the environmental impact of the goods and services they offer. The subject catalogue of the taxonomy is completed by the entrepreneurs to whom the CSRD applies. Based on these criteria, the EU legislator will put forward regulations in sustainable production labelling. Subsequently, entrepreneurs fulfilling the criteria of taxonomy will be granted certain privileges. Fulfilment of the taxonomy criteria is not at this point a condition for obtaining state aid in the broad sense, particularly national aid, but it is already a condition for accessing resources from the Fair Transition Fund. An entrepreneur who does not meet the taxonomy criteria will be excluded from the green certificate program. It is to be expected that in the not-too-distant future the taxonomy criteria will become a sine qua non for obtaining any funds from the European Union and even participation as a contractor in investment projects.

