Stanowisko

ZPP

Warszawa, 6 lipca 2026 roku

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców
ul. Nowy Świat 33
00-029 Warszawa, Polska

Komisja Europejska
Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP (DG GROW)
European Commission
1049 Bruxelles/Brussel
Belgium

Szanowni Państwo,

w imieniu Związku Pracodawców i Przedsiębiorców (ZPP) – organizacji reprezentującej blisko 23 tysiące przedsiębiorców w Polsce – **przedstawiamy uwagi do notyfikacji 2026/0223/PL przekazanej przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie dyrektywy (UE) 2015/1535.**

W naszej ocenie notyfikowany projekt ustawy UD213 **budzi istotne wątpliwości w świetle zasady proporcjonalności, stanowiącej jeden z podstawowych warunków dopuszczalności krajowych narzędzi ograniczających swobodny przepływ towarów na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej.** W przypadku środków polegających na całkowitym zakazie wprowadzania określonych produktów do obrotu szczególnego znaczenia nabiera wykazanie, że proponowane rozwiązania są nie tylko odpowiednie do realizacji deklarowanego celu ochrony zdrowia publicznego, lecz również konieczne oraz że środki mniej restrykcyjne nie byłyby w stanie zapewnić porównywalnego poziomu ochrony.

Przedstawiona dokumentacja nie pozwala jednak, naszym zdaniem, na pełną ocenę tych przesłanek. W szczególności brak w powyższej dokumentacji pogłębionej analizy funkcjonowania rozwiązań przyjętych przez polskiego ustawodawcę w 2025 r., które zarówno objęły jednorazowe papierosy elektroniczne wysoką akcyzą, jak i ustanowiły szczegółowe zasady regulujące obrót saszetkami nikotynowymi. Środki te obowiązują stosunkowo krótko, a jednocześnie w notyfikacji nie przedstawiono danych pozwalających ocenić ich skuteczność ani wykazać, że okazały się niewystarczające do osiągnięcia zakładanych celów.

W materiałach brakuje również informacji dotyczących poziomu zgodności rynku z obowiązującymi regulacjami, wyników działań kontrolnych, liczby stwierdzonych naruszeń czy wpływu wcześniej przyjętych rozwiązań na zachowania konsumentów. W konsekwencji ocena konieczności wprowadzania kolejnych, bardziej restrykcyjnych środków wydaje się utrudniona.

Istotne znaczenie ma także ocena wpływu projektowanych regulacji na działalność gospodarczą. Proponowane ograniczenia mogą oddziaływać nie tylko na producentów i importerów produktów objętych projektem, ale również na podmioty świadczące usługi logistyczne, handel detaliczny, sektor przetwórczy oraz gospodarstwa rolne uczestniczące w powiązanych łańcuchach dostaw. Dokumentacja notyfikacyjna nie zawiera jednak szerszej analizy tych skutków ani oceny ich potencjalnego wpływu na inwestycje, konkurencyjność przedsiębiorstw oraz stabilność legalnego rynku.

Dodatkowo doświadczenia regulacyjne z różnych sektorów wskazują, że nagłe i daleko idące ograniczenia dotyczące legalnie funkcjonujących produktów mogą prowadzić do niezamierzonych konsekwencji gospodarczych. W niektórych przypadkach obserwowane jest przesunięcie części popytu poza kanały podlegające pełnemu nadzorowi regulacyjnemu. Takim przykładem jest **rynek e-papierosów w Polsce, gdzie według raportu Fraunhofera z marca 2026 r., aż 58% sprzedaży funkcjonuje obecnie w szarej strefie**. Dla porównania, w 2024, a więc przed zmianami w prawie akcyzowym z 2025 roku, udział szarej strefy na rynku e-papierosów szacowano na 37,5% (Instytut Finansów Publicznych, 2024). W świetle tak znaczącego wzrostu sprzedaży poza oficjalnym obrotem szczególnie zasadne wydaje się przeprowadzenie kompleksowej oceny potencjalnych skutków projektowanych środków regulacyjnych przed ich wdrożeniem.

Na uwagę zasługuje również fakt, że część kategorii produktów objętych projektem pozostaje przedmiotem szeroko zakrojonych prac regulacyjnych prowadzonych obecnie na poziomie Unii Europejskiej. Zakres tych prac obejmuje zagadnienia dotyczące nowych kategorii wyrobów nikotynowych oraz funkcjonowania rynku wyrobów objętych projektem UD213. W tych okolicznościach szczególnie istotne wydaje się zapewnienie odpowiedniego czasu na ocenę efektów obowiązujących już środków krajowych, a także na uwzględnienie kierunku prac prowadzonych obecnie przez instytucje unijne.

Okoliczność ta ma szczególne znaczenie w świetle art. 6 ust. 3 dyrektywy (UE) 2015/1535. Trwające działania Komisji związane z oceną i przeglądem ram regulacyjnych dla wyrobów

tytoniowych i nikotynowych wskazują, że **obszar objęty projektem UD213 znajduje się w centrum aktualnej debaty dotyczącej przyszłego kształtu unijnych regulacji**. W naszej ocenie przyjęcie środków krajowych o charakterze zakazowym przed zakończeniem tego procesu może prowadzić do dalszego zwiększenia rozbieżności regulacyjnych pomiędzy państwami członkowskimi oraz generować dodatkową niepewność dla przedsiębiorców działających na rynku wewnętrznym.

Przedłużenie okresu standstill nie powinno być postrzegane wyłącznie jako instrument proceduralny. W realiach niniejszej sprawy, dotyczącej proponowanego zakazu nie-tytoniowych aromatów w saszetkach nikotynowych oraz innych wyrobów nikotynowych, stanowiłby on możliwość przeprowadzenia pełniejszej oceny skuteczności obowiązujących już regulacji krajowych, ograniczenia ryzyka przyjmowania rozwiązań potencjalnie niespójnych z przyszłymi inicjatywami unijnymi oraz zapewnienia większej przewidywalności otoczenia regulacyjnego dla przedsiębiorców i inwestorów.

Apelujemy, aby Komisja zwróciła się do władz polskich o przedstawienie pełniejszej oceny skuteczności obowiązujących środków regulacyjnych oraz o wykazanie, dlaczego rozwiązania mniej restrykcyjne nie byłyby wystarczające do realizacji zakładanych celów zdrowotnych. **Do czasu przeprowadzenia takiej analizy przyjęcie projektowanych zakazów może budzić istotne wątpliwości z punktu widzenia wymogów proporcjonalności**.

Mając powyższe na uwadze, zwracamy się do Komisji o **szczegółową ocenę zgodności notyfikowanego projektu z zasadą proporcjonalności**, w szczególności w zakresie konieczności proponowanych zakazów, adekwatności przedstawionego materiału dowodowego oraz wpływu projektowanych środków na przedsiębiorców i powiązane łańcuchy dostaw. Jednocześnie wnosimy o **zastosowanie mechanizmu przewidzianego w art. 6 ust. 3 dyrektywy (UE) 2015/1535 i przedłużenie okresu standstill dla notyfikacji 2026/0223/PL do dwunastu miesięcy**.

Z wyrazami szacunku

Michał Błaszczak
Analityk Dział Prawny i Legislacyjny
Związek Przedsiębiorców i Pracodawców