

Warszawa, 21 grudnia 2015 r.

BAS-WAPEiM-349/15
TRYB PILNY

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna o zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Izabela Kloc)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2012 r. poz. 32, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Przedmiot projektu ustawy

Projekt ustawy zmierza do nowelizacji ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (Dz. U. z 2015 r. poz. 410, ze zm.). Proponowana zmiana dotyczy w szczególności:

- przedłużenia obowiązywania regulacji dotyczących możliwości zbywania kopalń, zakładów górniczych lub ich oznaczonych części do końca 2018 r. (prowadzenie likwidacji kopalń finansowane jest z dotacji budżetowej – projektowany art. 8 ust. 2 ustawy),
- przedłużenia obowiązywania regulacji dotyczących restrukturyzacji zatrudnienia (restrukturyzacja zatrudnienia finansowana jest przez przedsiębiorstwo górnicze z dotacji budżetowej – projektowany art. 11f ust. 3 w związku z art. 11f ust. 1 ustawy),
- zmiany sposobu realizacji uprawnienia byłych pracowników kopalń postawionych w stan likwidacji przed dniem 1 stycznia 2007 r. oraz pracowników likwidowanych kopalń (...) polegającej na rezygnacji z możliwości wyboru między ekwiwalentem pieniężnym bądź pobieraniem bezpłatnego węgla w naturze na rzecz wypłaty wyłącznie ekwiwalentu pieniężnego. Podmiotem realizującym wypłatę ekwiwalentu pieniężnego przysługującego obok emerytury lub renty będzie, tak jak dotychczas, Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

- zmiany zasad naliczania wysokości jednorazowych odpraw pieniężnych dla osób, które skorzystają z tego instrumentu od 1 stycznia 2016r.

Projekt zawiera przepisy przejściowe. Ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2016 r., z wyjątkiem przepisu, zgodnie z którym osoba korzystająca z urlopu górniczego lub urlopu dla pracowników zakładu przeróbki mechanicznej węgla traci to uprawnienie, jeżeli w trakcie korzystania z tego urlopu podejmie w jakiegokolwiek formie wykonywanie pracy na powierzchni w przedsiębiorstwie górniczym. Przepis ten ma wejść w życie po upływie 4 miesięcy od dnia ogłoszenia.

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Ze względu na przedmiot projektu ustawy należy przywołać:

- przepisy art. 107 i art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) dotyczące pomocy publicznej,
- decyzję Rady 2010/787/UE z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla (Dz. Urz. UE L 336 z 21.12.2010 r., s. 24),
- rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13.07.2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 248 z 24.09.2015 r., s. 9).

III. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

III.1. W myśl art. 107 ust. 1 TfUE, niezgodna z rynkiem wewnętrznym jest wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która sprzyja niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów i przez to zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji a także wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej: Trybunał, TS), pojęcie pomocy jest bardziej ogólne niż pojęcie subwencji. Obejmuje ono nie tylko świadczenia pozytywne, takie jak same subwencje, ale również interwencje, które w różnych formach zmniejszają obciążenia, jakim zazwyczaj podlega budżet przedsiębiorstwa, i które przez to – mimo że nie są subwencjami w ścisłym znaczeniu tego słowa – mają taki sam charakter i identyczne skutki.

Kolejną cechą wymaganą dla stwierdzenia, że środek ma charakter pomocy publicznej, jest jego selektywność. Środek jest selektywny, jeżeli w ramach danego systemu prawnego przepis krajowy może sprzyjać „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów” w porównaniu z innymi,

które w świetle celu tego systemu znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej. Nie stanowią natomiast pomocy państwa korzyści wynikające ze środka o ogólnym charakterze, mającego zastosowanie bez rozróżnienia do wszystkich podmiotów¹. Okoliczność, że ilość przedsiębiorstw, które mogą domagać się przyznania przedmiotowego środka, jest bardzo znacząca, czy też że przedsiębiorstwa te należą do różnych sektorów, nie wystarcza jednak, by podać w wątpliwość selektywny charakter tego środka, a zatem by wykluczyć jego kwalifikację jako pomocy państwa.

Kolejne przesłanki uznania środka za pomoc w rozumieniu art. 107 TfUE, wymagają, aby dany środek zakłócał lub groził zakłóceniem konkurencji a także wpływał na wymianę handlową między państwami członkowskimi. W orzecznictwie przyjmuje się, że dla stwierdzenia istnienia tych przesłanek nie jest konieczne wykazanie faktycznego wpływu pomocy na wymianę handlową między państwami członkowskimi i rzeczywistego zakłócenia konkurencji, lecz jedynie potencjalnego wpływu pomocy na tę wymianę handlową i zakłócenie konkurencji². Jednocześnie nie jest konieczne, by przedsiębiorstwa beneficjenci uczestniczyły same w wewnątrzunijnej wymianie handlowej. Przyznane im korzyści mogą bowiem utrudniać wejście na rynek wewnętrzny danego państwa przedsiębiorcom z innych państw członkowskich, a także mogą ułatwić beneficjentom wejście na rynek innego państwa³. Co więcej, nawet pomoc o stosunkowo niewielkim znaczeniu może zostać uznana za wpływającą na wymianę handlową między państwami członkowskimi, jeżeli w sektorze, w którym działają przedsiębiorstwa beneficjenci, istnieje silna konkurencja. Jeżeli korzyść jest ograniczona, konkurencja jest zakłócona w sposób ograniczony, niemniej jednak pozostaje ona zakłócona, natomiast zakaz przewidziany w art. 107 TfUE znajduje zastosowanie do wszelkiej pomocy, która zakłóca konkurencję lub stwarza ryzyko zakłócenia konkurencji, bez względu na to jaka jest jej kwota, w zakresie, w jakim wpływa ona na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi⁴.

Przepis art. 107 ust. 3 TfUE wymienia kategorie pomocy, które mogą zostać uznane przez Komisję za zgodne z rynkiem wewnętrznym. Upoważnia również Radę do określenia, w drodze decyzji, innych, nie przewidzianych Traktatem rodzajów pomocy, które mogą być uznane za zgodne z rynkiem wewnętrznym.

¹ Wyrok Trybunału (wielka izba) z 15 listopada 2011 r. w sprawach *Komisja Europejska (C-106/09 P) i Królestwo Hiszpanii (C-107/09 P) przeciwko Government of Gibraltar i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, pkt. 73-75.

² Wyrok Sądu pierwszej instancji z dnia 4 września 2009 r. w sprawie T 211/05 *Republika Włoska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, pkt 152.

³ Wyrok Sądu pierwszej instancji z dnia 4 września 2009 r. w sprawie T 211/05 *Republika Włoska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, pkt 153.

⁴ Wyrok Sądu pierwszej instancji z dnia 4 września 2009 r. w sprawie T 211/05 *Republika Włoska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, pkt. 154-155.

Zgodnie z art. 108 ust. 3 TfUE Komisja Europejska jest informowana, w odpowiednim czasie do przedstawienia swych uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy. Państwo członkowskie nie może wprowadzić w życie planowanych środków, dopóki procedura ta nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej.

III.2 Należy zaznaczyć, że w odniesieniu do sektora węglowego zastosowanie znajduje jeszcze decyzja Rady 2010/787/UE z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla.

Decyzja dopuszcza pomoc związaną z zamykaniem niekonkurencyjnych kopalń. Pomoc taka może zostać uznana za zgodną z właściwym funkcjonowaniem rynku wewnętrznego, jeśli jest zgodna z przepisami decyzji. Pomoc może pokrywać wyłącznie koszty związane z węglem do produkcji energii elektrycznej, skojarzonej produkcji ciepła i energii elektrycznej, produkcji koksu i opalania pieców hutniczych w przemyśle stalowym, w przypadku gdy takie zastosowanie ma miejsce w Unii (art. 2 decyzji). Aby pomoc na zamknięcie kopalń została ona uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym musi ona być przeznaczona konkretnie na pokrycie bieżących strat produkcyjnych jednostki produkcyjnej węgla i musi spełniać warunki określone w art. 3 decyzji. Jednym z tych warunków jest obowiązek przedstawienia przez państwo członkowskie planu podjęcia działań na przykład w dziedzinie efektywności energetycznej, energii odnawialnej lub wychwytywania i składowania dwutlenku węgla, mających na celu złagodzenie oddziaływania na środowisko produkcji węgla przez jednostkę produkcyjną węgla, na której zamknięcie udzielana jest pomoc.

Decyzja dopuszcza także przyznanie pomocy na pokrycie kosztów nadzwyczajnych. Zgodnie z art. 4 decyzji pomoc państwa przyznana przedsiębiorstwom, które prowadzą lub prowadziły działalność związaną z produkcją węgla, w celu umożliwienia im pokrycia kosztów powstających lub powstałych w wyniku zamknięcia jednostek produkcyjnych węgla, które to koszty nie są związane z bieżącą produkcją, może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, pod warunkiem że wypłacana kwota nie przekracza tych kosztów. Postanowienie to nie ma zastosowania do kosztów wynikających z braku zgodności z przepisami o ochronie środowiska. Zgodnie z załącznikiem do decyzji, pomoc taka może być udzielana m.in. na pokrycie kosztów wypłat świadczeń socjalnych, wynikających z przejścia na emerytury pracowników przed osiągnięciem przewidzianego w prawie wieku emerytalnego, wypłat emerytur i świadczeń, poza systemem ustawowym, pracownikom, którzy stracili lub tracą pracę, oraz pracownikom uprawnionym do takich wypłat przed zamknięciem kopalni, dostawy darmowego węgla dla pracowników, którzy stracili lub tracą pracę i dla pracowników uprawnionych do takich dostaw przed zamknięciem kopalni, lub ekwiwalentu pieniężnego, dodatkowych podziemnych

prac zabezpieczających, wynikających z zamknięcia jednostek produkcyjnych węgla.

Zgodnie z art. 7 decyzji oprócz rozporządzenia Rady 2015/1589, pomoc, o której mowa w decyzji, podlega przepisom szczególnym w niej zawartym. Państwa członkowskie, które zamierzają przyznać pomoc na zamknięcie, o której mowa w art. 3 decyzji, zgłaszają Komisji plan zamknięcia odnośnych jednostek produkcyjnych węgla. Państwa członkowskie zgłaszają Komisji wszelkie zmiany planu zamknięcia. Państwa członkowskie zgłaszają wszelką pomoc, jaką zamierzają przyznać na rzecz przemysłu węglowego na mocy decyzji w danym roku produkcyjnym węgla.

III.3. Przewidziane w projekcie przyznawanie przedsiębiorstwom górniczym wsparcie, w szczególności polegające na udzieleniu dotacji z budżetu państwa (projektowany art. 8 ust. 2 ustawy i projektowany art. 11f ust. 3 w związku z art. 11f ust. 1 ustawy) spełnia przedstawione w punkcie III.1. opinii kryteria uznania za pomoc publiczną.

Pomoc udzielana na mocy obowiązującej ustawy została zaakceptowana decyzją Komisji z dnia 23 listopada 2011 r. SA.33013 (2011/N - Polska - Pomoc państwa dla sektora górnictwa węgla kamiennego w latach 2011-2015 (znak: K(2011) 8280 wersja ostateczna corr.)⁵. Jednak zgodnie z art. 7 decyzji Rady 2010/787/UE oraz art. 2 ust. 1 w związku z art. 1 lit. c rozporządzenia Rady 2015/1589 zmiana pomocy również wymaga zgłoszenia komisji i uzyskania jej akceptacji.

Przed dokonaniem notyfikacji projektowanej pomocy Komisji Europejskiej należy wystąpić, w trybie art. 16a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404, ze zm.), do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o opinię o projekcie. Opinia ta zawierać będzie w szczególności stanowisko, czy projekt przewiduje udzielenie pomocy publicznej i czy jest ona zgodna ze wspólnym rynkiem.

III.4. Udzielenie pomocy niezgodnie z procedurą przewidziana w art. 108 ust. 3 TfUE zagrożone jest sankcja w postaci nakładanego przez Komisję na państwo członkowskie obowiązku windykacji udzielonej pomocy (art. 16 rozporządzenia 2015/1589).

IV. Konkluzja

Przedstawiony poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego zawiera przepisy objęte zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej. Projekt przewiduje udzielanie pomocy

⁵ Zob. Opinia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 22 stycznia 2015 r. Nr 1/2015/P/IK (do druku sejmowego VII kadencji 3034).

publicznej. Z tego powodu konieczne jest notyfikowanie projektu Komisji Europejskiej. Przed dokonaniem notyfikacji Komisji Europejskiej konieczne jest wystąpienie o opinię do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Michał Warciński

M. Warciński

Warszawa, 21 grudnia 2015 r.

BAS-WAPEiM-350/15
TRYB PILNY

Pan Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Izabela Kloc) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Projekt ustawy zmierza do nowelizacji ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (Dz. U. z 2015 r. poz. 410, ze zm.). Proponowana zmiana dotyczy w szczególności:

- przedłużenia obowiązywania regulacji dotyczących możliwości zbywania kopalń, zakładów górniczych lub ich oznaczonych części do końca 2018 r. (prowadzenie likwidacji kopalń finansowane jest z dotacji budżetowej – projektowany art. 8 ust. 2 ustawy),
- przedłużenia obowiązywania regulacji dotyczących restrukturyzacji zatrudnienia (restrukturyzacja zatrudnienia finansowana jest przez przedsiębiorstwo górnicze z dotacji budżetowej – projektowany art. 11f ust. 3 w związku z art. 11f ust. 1 ustawy),
- zmiany sposobu realizacji uprawnienia byłych pracowników kopalń postawionych w stan likwidacji przed dniem 1 stycznia 2007 r. oraz pracowników likwidowanych kopalń (...) polegającej na rezygnacji z możliwości wyboru między ekwiwalentem pieniężnym bądź pobieraniem bezpłatnego węgla w naturze na rzecz wypłaty wyłącznie ekwiwalentu pieniężnego. Podmiotem realizującym wypłaty ekwiwalentu pieniężnego przysługującego obok emerytury lub renty będzie, tak jak dotychczas, Zakład Ubezpieczeń Społecznych.
- zmiany zasad naliczania wysokości jednorazowych odpraw pieniężnych wobec osób, które skorzystają z tego instrumentu od dnia 1 stycznia 2016r.

Projekt jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej, jednak nie zawiera przepisów mających na celu jego wykonanie.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Michał Warciński

M. Warciński