



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 29 lipca 2019 r.

## **Opinia do ustawy o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych**

**(druk nr 1248)**

### **I. Cel i przedmiot ustawy**

Celem ustawy o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych, zwanej dalej „ustawą”, jest wprowadzenie przepisów umożliwiających przyznawanie rekompensat pieniężnych (stanowiących pomoc publiczną) przedsiębiorcom z sektora energochłonnego, których rentowność oraz konkurencyjność jest istotnie zagrożona w wyniku wzrostu cen energii elektrycznej, spowodowanego rosnącymi cenami zakupu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Mając powyższe na względzie ustawa wdraża art. 10a ust. 6 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003, str. 32, z późn. zm.), zwanej dalej „dyrektywą 2003/87/WE”. Wymieniony przepis dyrektywy 2003/87/WE nakazuje Państwom członkowskim m.in. przyjąć środki finansowe na rzecz sektorów lub podsektorów, które są narażone na rzeczywiste ryzyko ucieczki emisji z powodu znacznych kosztów pośrednich faktycznie ponoszonych w wyniku przeniesienia kosztów związanych z emisją gazów cieplarnianych na ceny energii elektrycznej, pod warunkiem że takie środki finansowe są zgodne z zasadami pomocy państwa, a zwłaszcza nie powodują nieuzasadnionych zakłóceń konkurencji na rynku wewnętrznym. Wprowadzane środki finansowe powinny być zgodne z treścią przywołanego przepisu art. 10a ust. 6 dyrektywy 2003/87/WE oraz komunikatu Komisji Europejskiej w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu uprawnieniami

do emisji gazów cieplarnianych po 2012 r. (2012/C 158/04) – określanego w dalej części jako „Wytyczne”.

Zgodnie z przepisami dyrektywy 2003/87/WE znaczna część wytwórców energii elektrycznej objęta jest systemem handlu uprawnieniami do emisji. Pomimo że część uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (dalej: „uprawnienia” lub „uprawnienia do emisji”) otrzymywana jest bezpłatnie, to większość emisji ze źródeł konwencjonalnych wymaga zakupu uprawnień do emisji CO<sup>2</sup>. Dodatkowo pula darmowych uprawnień zgodnie z założeniami reformy wprowadzanej przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 14 marca 2018 r. zmieniającą dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji i inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814 (Dz. Urz. UE L z 19.03.2018, str. 3) będzie się stopniowo zmniejszała do 2027 r., kiedy to całość emisji w energetyce będzie wymagać zakupu uprawnień.

Konieczność zakupu przez wytwórców energii uprawnień do emisji powoduje wzrost kosztów zmiennych, co znajduje odzwierciedlenie w wyższej cenie energii elektrycznej na rynku hurtowym.

W uzasadnieniu do projektu ustawy podnosi się, iż w polskich uwarunkowaniach wpływ cen uprawnień na cenę energii elektrycznej jest wyjątkowo silny. Po pierwsze, polski rynek jest praktycznie w całości izolowany od rynków krajów sąsiednich w związku z brakiem efektywnie działających połączeń transgranicznych i wynikającym stąd brakiem zewnętrznej presji konkurencyjnej na ceny energii. Porównując zmiany ceny energii na rynku hurtowym w Polsce i w krajach sąsiednich, widoczna jest wyraźna korelacja zmian cen np. w Niemczech i Czechach, podczas gdy ceny na rynku polskim kształtują się praktycznie niezależnie. Po drugie, wysoki wpływ cen uprawnień na ceny hurtowe jest wynikiem struktury wytwarzania energii elektrycznej w Polsce.

Wysokie już obecnie i rosnące w przyszłości ceny energii będą miały bardzo negatywny wpływ na konkurencyjność krajowego przemysłu energochłonnego. W przypadku firm energochłonnych, koszty energii mogą stanowić nawet 40% kosztów przetworzenia i są kluczowym czynnikiem wpływającym na międzynarodową konkurencyjność przemysłu. Różnice te wynikają zarówno z różnic cen hurtowych energii, jak i kosztów regulacyjnych. Ze względu na istniejące ograniczenia systemowe, zdolności handlowe importu energii

są praktycznie zerowe, co oznacza, że ceny hurtowe w Polsce znacząco odchylają się od cen w krajach sąsiednich.

Oprócz cen hurtowych energii relatywnie dużym obciążeniem pozostają także koszty regulacyjne, związane w szczególności z systemami wsparcia wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, wysokosprawnej kogeneracji oraz efektywności energetycznej. Dodatkowo na całkowity koszt energii elektrycznej dla odbiorców przemysłowych wpływają również koszty usług przesyłu i dystrybucji, stanowiące istotny komponent w całkowitej strukturze kosztów. W rezultacie całkowity koszt energii (uwzględniający ceny hurtowe i narzuty regulacyjne) odbiorców prowadzących działalność przemysłową w sektorach energochłonnych w Polsce jest o ponad 60% wyższy w porównaniu z odbiorcami w Niemczech. Dodatkowo od 1 października 2020 r. będzie pobierana opłata mocowa, która zgodnie z szacunkami, po zakończeniu aukcji głównych na lata dostaw 2021–2023, może ukształtować się na poziomie średnio ok. 40 zł/MWh (wartość oszacowana dla całkowitej ilości energii objętej opłatą mocową, bez uwzględnienia specyfiki poboru opłaty mocowej odrębnie dla gospodarstw domowych i pozostałych odbiorców).

Prawo Unii Europejskiej pozwala przeznaczyć część środków uzyskanych przez państwa członkowskie w związku ze sprzedażą uprawnień do emisji na rekompensaty dla przemysłu z sektorów i podsektorów narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji. Rekompensaty mają na celu ograniczenie wpływu przenoszenia kosztów uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zakupionych przez producentów energii na jej odbiorców.

W myśl postanowień ustawy do ubiegania się o rekompensaty uprawnione będą podmioty wykonujące działalność gospodarczą w sektorze lub podsektorze energochłonnym, określonym w załączniku nr 1 do ustawy. Zakłada się, że rekompensaty będą przyznawane w drodze decyzji wydawanej przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (URE), a do postępowania w sprawie przyznania rekompensaty, zwrotu rekompensaty, zakazu ubiegania się o przyznanie rekompensaty oraz nakładania kar pieniężnych – zastosowanie znajdą przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Od decyzji Prezesa URE przysługiwać będzie odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów, w których to sprawach stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego o postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji energetyki.

Ustawa przewiduje utworzenie Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji (Fundusz), będącego państwowym funduszem celowym. Dysponentem Funduszu byłby minister właściwy do spraw gospodarki, a obsługę bankową prowadzić będzie Bank Gospodarstwa Krajowego. Przychodami funduszu będą:

- 1) środki ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji, o których mowa w art. 49 ust. 2c ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych,
- 2) odsetki od wolnych środków Funduszu przekazanych w zarządzanie zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
- 3) środki stanowiące zwroty rekompensat dokonywane na podstawie decyzji, o której mowa w art. 15 ustawy

oraz inne przychody.

Ustawa spełnia wymagania wynikające z Wytycznych z 2012 r. Wytyczne, zgodnie z którymi skonstruowany został system rekompensat, mają obowiązywać w ich aktualnym kształcie do 31 grudnia 2020 r. Komisja Europejska rozpoczęła już jednak prace nad nowymi wytycznymi, które będą obowiązywać od roku 2021. Po wydaniu przez Komisję Europejską nowych wytycznych ustawa zostanie odpowiednio nowelizowana, tak by funkcjonujący w Polsce system rekompensat kosztów pośrednich emisji gazów cieplarnianych mógł być uznany przez Komisję Europejską za program pomocy publicznej zgodny ze wspólnym rynkiem. W założeniu system rekompensat ma funkcjonować w Polsce dłużej niż do 31 grudnia 2020 r., z tym że po tej dacie zostanie on zmodyfikowany i ponownie notyfikowany Komisji Europejskiej.

Przedmiotowa ustawa przewiduje ponadto nowelizację ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw.

W art. 27 ustawy przewidziano zmianę ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, dodając regulację, zgodnie z którą, począwszy od 1 stycznia 2020 r. 25% dochodów z aukcji uprawnień do emisji będzie przekazywane następczo do Funduszu, z wyłączeniem dochodów ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji, o których mowa w art. 27 ust. 3 zdanie drugie, które w całości będą przekazywane zgodnie z normą zawartą w art. 49 ust. 2a tejże ustawy.

W art. 28 wprowadzono zmiany do ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw. Ustawa ta wyłącza spod obowiązku zmiany cen przez przedsiębiorstwa obrotu w II półroczu 2019 r. – przedsiębiorstwa energochłonne. Ze względu na fakt, że duża część umów przedsiębiorstw energochłonnych nie została dotychczas dostosowana do art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r., oraz na fakt, że do tej pory nie dokonano wypłaty z Funduszu Wypłaty Różnicy Cen żadnemu odbiorcy końcowemu zakupującemu energię bezpośrednio na giełdzie, w opinii autorów ustawy, wydaje się konieczna zmiana mająca na celu uproszczenie systemu wypłat realizowanych przez zarządcę rozliczeń cen oraz procedurę zmian umów pomiędzy przedsiębiorstwami obrotu i przedsiębiorstwami energochłonnymi. W myśl uzasadnienia, zaproponowane zmiany pozwolą uniknąć sytuacji, w której będą wypłacane przedsiębiorstwom energochłonnym kwoty z Funduszu Wypłaty Różnicy Cen lub będą zmieniane umowy tym przedsiębiorstwom za I półrocze 2019 r., a następnie środki wynikające ze zmienionych umów albo wypłaconych kwot będą musiały być zwracane do przedsiębiorstw obrotu albo Funduszu – przez te przedsiębiorstwa energochłonne.

Zgodnie z regulacją art. 31, o przyznanie rekompensat będzie się mógł ubiegać wyłącznie podmiot, który nie skorzystał z mechanizmów przewidzianych w przywołanej ustawie z dnia 28 grudnia 2018 r. Zakłada się, że w sytuacji gdy podmiot zdecyduje się na skorzystanie z rekompensat na pokrycie pośrednich kosztów na podstawie niniejszej ustawy, a skorzystał on już z mechanizmów przewidzianych w ustawie z dnia 28 grudnia 2018 r., będzie on zobowiązany do zwrotu kwot uzyskanych na podstawie ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r.

Ustawa zawiera klauzulę zawieszającą wynikającą z wymogu uzyskania zgody Komisji Europejskiej w obszarze udzielania pomocy publicznej. Zgodnie z art. 32 przyznanie rekompensat następuje nie wcześniej niż po dniu wydania decyzji Komisji Europejskiej o zgodności pomocy publicznej w zakresie przyznania rekompensat na pokrycie pośrednich kosztów emisji z rynkiem wewnętrznym albo decyzji stwierdzającej, że środek ten nie stanowi pomocy publicznej. Konsekwencją powyższego rozwiązania jest zawieszenie procedury wydawania decyzji o przyznaniu rekompensat.

Projektowana ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, a pierwsze rekompensaty będą przyznane w 2020 r. za rok 2019.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił ustawę na 84. posiedzeniu w dniu 19 lipca 2019 r.

Projekt ustawy (druk sejmowy nr 3476) był projektem rządowym. Marszałek Sejmu skierował projekt do pierwszego czytania do Komisji do Spraw Energii i Skarbu Państwa. Komisja po rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 4 lipca 2019 r. wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 3595). Zmiany wprowadzone do projektu ustawy na etapie prac w Komisjach nie wpłynęły znacząco na meritum przedłożenia rządowego.

W trakcie drugiego czytania na 84. posiedzeniu Sejmu w dniu 18 lipca 2019 r. zgłoszono 4 poprawki o charakterze doprecyzowującym. Poprawki uwzględniły postulaty zmian w projekcie ustawy zgłaszane w trakcie prac w Komisji po pierwszym czytaniu.

Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu przedłożenia rządowego ze zmianami proponowanymi przez Komisję, przy 420 głosach za, 1 głosie przeciw oraz 6 głosach wstrzymującym się.

## **III. Uwagi szczegółowe**

1) art. 7 ust. 8 – propozycja poprawki eliminującej błąd językowy.

### **Propozycja poprawki:**

w art. 7 w ust. 8 w części wspólnej wyliczenia wyraz „które” zastępuje się wyrazem „który”;

2) art. 10 ust. 2 – propozycja poprawki ujednolicającej terminologię ustawy.

### **Propozycja poprawki:**

w art. 10 w ust. 2 w zdaniu trzecim po wyrazach „sektorów i podsektorów energochłonnych” dodaje się wyrazy „określonych w załączniku nr 1 do ustawy”;

3) art. 10 ust. 3 pkt 2 – propozycja poprawki redakcyjnej.

### **Propozycja poprawki:**

w art. 10 w ust. 3 w pkt 2 wyrazy „formę prawną” zastępuje się wyrazami „oznaczenie formy prawnej”;

4) art. 10 ust. 8 – propozycja poprawki ujednolicającej sposób sformułowania analogicznych przepisów. Koreluje terminologię występującą w ust. 8 z zastosowaną w ust. 7 art. 10.

**Propozycja poprawki:**

w art. 10 w ust. 8 wyrazy „są przedmiotem” zastępuje się wyrazem „podlegają”;

- 5) art. 19 ust. 2 – zgodnie z przepisem ust. 2 podmiot inny niż wnioskodawca, na żądanie Prezesa URE przedstawia informacje lub dokumenty, niezbędne do weryfikacji danych zawartych we wniosku o rekompensaty, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych i innych informacji prawnie chronionych. Końcowy fragment przepisu ust. 2 należy uznać za normatywnie zbędny. Trudno jest przyjąć, że podmioty mogą, nawet w braku stosownego zastrzeżenia, przekazywać informacje lub dokumenty z naruszeniem powszechnie obowiązujących przepisów w zakresie ochrony informacji niejawnych i innych informacji prawnie chronionych. Tym bardziej, iż przedmiotowego zastrzeżenia nie zastosowano w przypadku obowiązków wnioskodawcy, o których mowa w ust. 1 art. 19. Racjonalny ustawodawca nie zamieszcza w tekstach ustaw wypowiedzi o charakterze postulatywnym (niewyrażających norm prawnych – por. § 11 ZTP), stąd zasadna jest propozycja poprawki skreślającej fragment przepisu.

**Propozycja poprawki:**

w art. 19 w ust. 2 skreśla się wyrazy „, z zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych i innych informacji prawnie chronionych”;

- 6) art. 20 ust. 2 pkt 11 – propozycja poprawki eliminującej błąd językowy.

**Propozycja poprawki:**

w art. 20 w ust. 2 w pkt 11 wyraz „cena” zastępuje się wyrazem „cenę”;

- 7) art. 26 ust. 1 pkt 2 – propozycja poprawki korelującej terminologię zastosowaną w przepisie materialnym oraz przepisie określającym sankcję w postaci kary pieniężnej za naruszenie obowiązku zawartego w tym przepisie materialnym.

**Propozycja poprawki:**

w art. 26 w ust. 1 w pkt 2 wyrazy „udzielenia informacji lub przedłożenia dokumentów” zastępuje się wyrazami „przedstawienia informacji lub dokumentów”;

- 8) art. 26 ust. 5 i 7 – proponowany przepis art. 26 ust. 5 ustawy przewiduje, że „[w]pływy z kar pieniężnych stanowią dochód budżetu państwa”. Kary pieniężne stanowią dochód

budżetu państwa zgodnie z art. 111 pkt 12 ustawy o finansach publicznych, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Ponadto należy zwrócić uwagę, iż przepis ust. 7 w art. 26 ustawy, zgodnie z którym „[k]ary pieniężne, o których mowa w ust. 1, podlegają egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji” powtarza normę zawartą w art. 2 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Mając powyższe na uwadze należy rozważyć skreślenie wskazanych przepisów jako niemających wartości normatywnej.

**Propozycja poprawki:**

w art. 26 skreśla się ust. 5 i 7;

9) art. 27 – dokonywana nowelizacja ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych przewiduje dodanie ust. 2c w art. 49. Przedmiotowa zmiana uwzględnia modyfikację art. 49 polegającą na uzupełnieniu go o ust. 2b dokonaną ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw. Należy podkreślić, iż do chwili obecnej ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. nie została opublikowana.

10) art. 28 pkt 1, ust. 8 – propozycja poprawki redakcyjnej.

**Propozycja poprawki:**

w art. 28 w pkt 1, w ust. 8 wyrazy „zmianę umowy energii” zastępuje się wyrazami „zmianę umowy sprzedaży energii”;

11) art. 29 – zgodnie z art. 29 ustawy Tworzy się Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji. Zgodnie z art. 21 Fundusz jest państwowym funduszem celowym. Należy zauważyć, że państwowe fundusze celowe nie posiadają osobowości prawnej. Są to rachunki bankowe, którymi dysponują odpowiedni ministrowie wskazani w ustawie tworzącej fundusz. W tym znaczeniu nie ma konieczności sytuowania odrębnego przepisu kreującego taki byt prawny. Aktem władczym na mocy którego powstaje Fundusz jest ustawa i jej przepisy kreujące jego podmiotowość prawną – brak formuły „tworzy się” nie powoduje, że Fundusz nie powstaje. Podkreślić należy, że przepisy dotyczące tworzenia organów i instytucji, zgodnie z zasadami poprawnej legislacji, należy odnosić do organów i instytucji jako adresatów przepisów (zob. § 35



Zasad techniki prawodawczej). Stąd propozycja poprawki skreślającej art. 29 opiniowanej ustawy.

**Propozycja poprawki:**

skreśla się art. 29

12) art. 32 – art. 32 zawiera tzw. klauzulę *standstill* – zawieszającą przyznawanie rekompensat do dnia wydania przez Komisję Europejską decyzji o zgodności pomocy publicznej przewidzianej w niniejszej ustawie z rynkiem wewnętrznym albo decyzji stwierdzającej, że środek ten nie stanowi pomocy publicznej. Biorąc pod uwagę, że przepis ten informuje adresatów o skuteczności przepisów ustawy oraz to, że decyzje Komisji są publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, mając na względzie pewność adresatów przepisów należy rozważyć zmianę przewidującą, że art. 11 ust. 1 stosuje się od dnia ogłoszenia decyzji Komisji Europejskiej.

**Propozycja poprawki:**

w art. 32 w ust. 1 wyraz „wydania” zastępuje się wyrazami „ogłoszenia”;

*Mirosław Reszczyński*

*Główny legislator*