

Uwagi ClientEarth do projektu rozporządzenia Ministra Energii ws. dopłat do redukcji zdolności produkcyjnych przedsiębiorstw górniczych

Nr w wykazie prac legislacyjnych ME: 27

Uwagi ogólne

Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi negatywnie ocenia projekt rozporządzenia Ministra Energii w sprawie dopłat do redukcji zdolności produkcyjnych przedsiębiorstw górniczych. Projekt stanowi element systemu finansowania sektora wydobywania węgla kamiennego ze środków publicznych i powinien być oceniany nie tylko przez pryzmat sprawności administracyjnej, ale również zgodności z celami klimatycznymi UE, zasadami przejrzystości wydatkowania środków publicznych oraz wymogami dot. pomocy publicznej. Projekt przewiduje dalsze finansowanie działalności przedsiębiorstw górniczych przy jednoczesnym ograniczeniu mechanizmów kontroli społecznej i transparentności procesu wydatkowania środków publicznych.

Szczególne zastrzeżenia budzi stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu, zgodnie z którym projekt „nie jest objęty prawem Unii Europejskiej”. Tymczasem projekt reguluje szczegółowe zasady przyznawania i rozliczania wsparcia stanowiącego pomoc publiczną dla sektora górnictwa węgla

kamiennego, a więc materię pozostającą w ścisłym związku z art. 107 TFUE oraz toczącym się postępowaniem Komisji Europejskiej ws. polskiego systemu wsparcia sektora górnictwa.

Ponadto niezrozumiałe jest odstępianie od przeprowadzenia konsultacji publicznych, pomimo istotnego znaczenia projektu dla polityki klimatycznej, ochrony środowiska oraz wydatkowania środków publicznych. Sam projekt wskazuje w OSR, że wywołuje skutki dla środowiska naturalnego oraz procesów transformacyjnych regionów górniczych, co uzasadniałoby przeprowadzenie przynajmniej szóstkowych konsultacji społecznych.

Uwagi szczegółowe

1. Brak obowiązku wykazania rzeczywistej i trwałej redukcji zdolności produkcyjnych

Przepisy: § 2 pkt 4, § 6 ust. 4 projektu

Projekt przewiduje, że produkcja, zatrudnienie oraz wysokość dopłat mają wykazywać jedynie „trend degresywny”, przy czym dopuszczalne są liczne wyjątki wynikające m.in. z sytuacji rynkowej, geopolitycznej lub bezpieczeństwa energetycznego.

Tak szeroko sformułowane przesłanki stwarzają ryzyko utrzymywania lub nawet okresowego zwiększania poziomu wydobywania przy jednoczesnym korzystaniu z pomocy publicznej. Projekt nie przewiduje minimalnych progów redukcji zdolności produkcyjnych ani mechanizmu automatycznego ograniczania wsparcia w przypadku odstępstw od harmonogramu zamykania kopalń.

Postulat: Wprowadzenie obowiązku corocznego wykazywania rzeczywistego zmniejszania zdolności produkcyjnych oraz określenie maksymalnych dopuszczalnych odchyleń od harmonogramów likwidacji jednostek produkcyjnych.

2. Zbyt szeroki katalog kosztów kwalifikowanych

Przepis: § 4 projektu

Projekt zawiera nadto szeroki katalog kosztów kwalifikowanych, umożliwiając finansowanie m.in.:

- kosztów konsolidacji sektora,
- kosztów likwidacji majątku,
- kosztów optymalizacji majątku,
- kosztów finansowych, w tym kosztów obsługi kapitału,
- zobowiązań handlowych, pracowniczych oraz publicznoprawnych powstałych również przed dniem 3 lutego 2022 r.

Tak szerokie ujęcie kosztów powoduje, że mechanizm dopłat przestaje pełnić funkcję rekompensaty kosztów zamykania zakładów wydobywczych, a staje się po prostu instrumentem bieżącego finansowania działalności przedsiębiorstw górniczych.

Postulat: Ograniczenie kosztów kwalifikowanych wyłącznie do kosztów bezpośrednio związanych z procesem wygaszania produkcji i zamykania kopalń oraz wyłączenie kosztów finansowych i historycznych zobowiązań niezwiązanych z procesem redukcji zdolności produkcyjnych.

3. Niewystarczająca przejrzystość programu operacyjnego

Przepisy: § 6-7 projektu

Program operacyjny określa kluczowe parametry funkcjonowania systemu wsparcia, w tym poziom produkcji, zatrudnienia, inwestycji, kosztów i dopłat. Jednocześnie projekt nie przewiduje obowiązku publikacji tych dokumentów ani ich udostępniania opinii publicznej.

Brak transparentności uniemożliwia społeczną kontrolę prawidłowości wykorzystania środków publicznych.

Postulat: Wprowadzenie obowiązku publikacji programów operacyjnych, rocznych planów techniczno-ekonomicznych oraz rozliczeń rocznych w Biuletynie Informacji Publicznej ME lub UOKiK.

4. Niedostateczne mechanizmy monitorowania i kontroli

Przepisy: § 17-19 projektu

Monitorowanie i kontrola systemu wsparcia pozostają niemal wyłącznie w gestii ministra oraz podmiotów wskazanych przez ministra. Projekt nie przewiduje udziału niezależnych ekspertów lub przedstawicieli organizacji społecznych.

Jednocześnie wyniki monitoringu i kontroli nie podlegają publikacji.

Postulat: Wprowadzenie obowiązku corocznego publikowania raportów z monitorowania i kontroli systemu wsparcia wraz z danymi dotyczącymi wykorzystania środków publicznych.

5. Brak powiązania dopłat z celami środowiskowymi

Projekt koncentruje się wyłącznie na aspektach ekonomicznych funkcjonowania przedsiębiorstw górniczych i nie przewiduje żadnych wskaźników środowiskowych (w tym klimatycznych) lub społecznych. Tymczasem zgodnie z OSR wygaszanie wydobywania ma wywoływać pozytywne skutki dla środowiska i zdrowia publicznego.

Wskaźniki efektywności definiowane w § 2 pkt 6 odnoszą się przede wszystkim do produkcji, sprzedaży i zatrudnienia.

Postulat: Rozszerzenie katalogu wskaźników efektywności o mierniki środowiskowe, np. dot. redukcji emisji metanu oraz skali rekultywacji terenów pogórniczych.

6. Nieuzasadnione skrócenie *vacatio legis*

Przepis: § 21 projektu oraz pkt 4 uzasadnienia

Projekt przewiduje wejście w życie następnego dnia po ogłoszeniu. Projektodawca uzasadnia to potrzebą zapewnienia ciągłości systemu wsparcia oraz zgodnością z procedowanym procesem notyfikacyjnym.

Rozwiązanie takie ogranicza możliwość zapoznania się z nowymi regulacjami przez uczestników rynku oraz społeczeństwo, a także utrudnia kontrolę nad wydatkowaniem środków publicznych.

Postulat: Przywrócenie standardowego 14-dniowego *vacatio legis*.

7. Brak konsultacji publicznych

Z OSR wynika, że projektodawca odstąpił od konsultacji publicznych, ograniczając proces opiniowania i uzgodnień do wybranych organów administracji publicznej.

W ocenie Fundacji decyzja ta narusza standardy przejrzystości procesu legislacyjnego. Regulacja dotyczy finansowania sektora mającego istotny wpływ na środowisko naturalne, klimat oraz wydatkowanie wielomiliardowych środków publicznych.

Postulat: Przeprowadzenie pełnych konsultacji publicznych, obejmujących organizacje społeczne (w tym także związkowe) oraz inne podmioty zaangażowane w proces sprawiedliwej transformacji regionów górniczych.

Podsumowanie

Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi postuluje ponowne przeanalizowanie projektu pod kątem zgodności z zasadami transparentności wydatkowania środków publicznych, celami klimatycznymi UE oraz koniecznością zapewnienia rzeczywistego, a nie wyłącznie deklaracyjnego charakteru redukcji zdolności produkcyjnych sektora węgla kamiennego. W obecnym kształcie projekt nadmiernie koncentruje się na zapewnieniu elastycznego finansowania przedsiębiorstw górniczych, nie ustanawiając wystarczających gwarancji przejrzystości, rozliczalności i skuteczności procesu odchodzenia od wydobywania węgla.

Wojciech Kukula

Członek Zarządu

wkukula@clientearth.org

www.clientearth.org

Beijing

Berlin

Brussels

London

Los Angeles

Luxembourg

Madrid

Warsaw

ClientEarth jest organizacją charytatywną zajmującą się prawem ochrony środowiska, spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, zarejestrowaną w Anglii i Walii, numer firmy 02863827, zarejestrowana organizacja charytatywna 1053988, z siedzibą przy The Joinery 34 Drayton Park, Londyn, Anglia, N5 1PB, zarejestrowaną międzynarodową organizacją non profit w Belgii, ClientEarth AISBL, numer firmy 0714.925.038, spółką z ograniczoną odpowiedzialnością non profit zarejestrowaną w Niemczech, ClientEarth gGmbH, HRB 202487 B, zarejestrowaną fundacją w Polsce, Fundacja "ClientEarth Prawnicy dla Ziemi", KRS 0000364218, NIP 7010254208, zarejestrowaną fundacją w Hiszpanii, Fundación ClientEarth Delegación en España, NIF W0170741C, zarejestrowaną organizacją 501 (c) (3) w USA, ClientEarth US, EIN 81-0722756, oddziałem w Chinach, ClientEarth Beijing Representative Office, pod nr G1110000MA0095H836, zarejestrowaną spółką zależną w Japonii, Ippan Shadan Hojin ClientEarth, numer firmowy 6010405022079, zależną i spółką z ograniczoną odpowiedzialnością w Australii, ClientEarth Oceania Limited, numer firmowy 664010655.