

Uwagi do projektu ustawy o rekompensatach

Opublikowany na stronie Rządowego Centrum Legislacji projekt ustawy o rekompensatach z tytułu wzrostu cen energii elektrycznej w 2020 r.¹ (dalej: „projekt”) jest kontrskuteczny z punktu widzenia transformacji energetycznej, kosztowny dla budżetu państwa i stoi w kontrze do wymogów prawa energetycznego Unii Europejskiej.

1 Niecelowość projektu

Wszystkie, w tym rządowe, prognozy kształtowania się w przyszłości cen energii elektrycznej w Polsce sugerują, że ceny te będą systematycznie rosły. W tym kontekście poddawany konsultacjom projekt należy ocenić jako ślepą uliczkę, nakierowaną na pozorne łagodzenie skutków, a nie na przeciwdziałanie przyczynom zjawiska.

Projekt premiuje konsumpcję, w warunkach obecnego polskiego miksu energetycznego – wysokoemisyjnej energii elektrycznej (im większe zużycie, tym wyższa rekompensata), przez co jest sprzeczny z nadrzędną zasadą unijnego prawa energetycznego: „efektywność energetyczna przede wszystkim” (z ang. *energy efficiency first*). Projekt bezzasadnie odnosi się też wyłącznie do jednego składnika rachunku za energię – energii czynnej, podczas gdy dla odbiorców jednostkowa cena energii ma drugorzędne znaczenie, a najważniejszy jest łączny koszt jej zakupu. Jest to istotne zwłaszcza w kontekście istnienia wielu opłat o charakterze paropodatku, w tym wprowadzanej od 1 października br. opłaty mocy (finansującej koszty funkcjonowania rynku mocy).

W związku z umiarkowanym znaczeniem wydatków na energię elektryczną w łącznym koszyku wydatków przeciętnego polskiego gospodarstwa domowego, jako niezasadny należy ocenić też krąg bezpośrednich beneficjentów projektowanego mechanizmu, mający stanowić znakomitą większość krajowych gospodarstw domowych (zgodnie z Oceną Skutków Regulacji (OSR), potencjalnie nawet 15,1 mln). Ponadto, w związku z zaproponowanym modelem rekompensaty, która ma przysługiwać w odniesieniu do osoby, na którą jest zarejestrowany licznik, z rekompensat teoretycznie będą mogły korzystać także rodziny o wysokich lub bardzo wysokich dochodach.

Niezrozumiałe jest również pojawiające się w OSR stwierdzenie o pozytywnym wpływie projektu na rynek pracy, skoro dotyczy on punktów poboru energii w gospodarstwach domowych nieprowadzących działalności gospodarczej. Z uwagi na faktyczne zachęcanie do

¹ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12330500/katalog/12664508#12664508> (dostęp 13.03.2020).

niezmniejszania konsumpcji wysokoemisyjnej energii, konieczne jest natomiast uzupełnienie OSR o wpływ projektu na środowisko naturalne.

W związku z powyższym, wypłata rekompensaty powinna być uzależniona od udokumentowania, że jej równowartość została przez beneficjenta przeznaczona na dodatkowe inwestycje proefektywnościowe (np. wymianę oświetlenia na LED'owe). Ewentualnie, doraźnie, można rozważyć zawężenie kręgu beneficjentów projektu do osób faktycznie wymagających wsparcia, np. objętych dodatkiem energetycznym. Z uwagi na potencjalny negatywny wpływ na transformację energetyczną w kierunku zeroemisyjnym, prace nad projektem w obecnej formule nie powinny być kontynuowane.

2 Ukryte koszty projektu

OSR przedstawia nieprawdziwy wpływ projektu na budżet państwa. Projekt nie jest neutralny dla budżetu, ale w 2021 r. generuje koszty w wysokości około 2,5 mld zł (przy zakładanej przez projektodawcę cenie uprawnień do emisji CO₂ wynoszącej około 23 euro za tonę). Wpływy ze sprzedaży uprawnień stanowią dochód budżetu państwa i jeżeli środki te zostaną przekierowane do Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny, to w istocie uszczuplą one budżet o ww., pokażną kwotę. Tabela nr 6 w OSR (wpływ na sektor finansów publicznych) powinna więc w odniesieniu do roku 2021 wykazywać się wartość zero, ale minus 2.432 mln zł.

W przypadku przekierowania przysługujących budżetowi państwa środków do Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny, ze sztywnym celem przeznaczenia ich na pokrycie kosztów przewidzianych projektem rekompensat, mamy ponadto do czynienia z tzw. kosztem alternatywnym, tzn.: państwo nie przeznaczy ww. kwoty 2,5 mld zł na inne, bardziej pożądane działania. Analizowane środki można by przeznaczyć na inny cel publiczny, a najefektywniej na działania mające na celu trwałą redukcję emisji gazów cieplarnianych w tzw. sektorach non-ETS (obejmujących głównie budynki oraz transport). Zgodnie z Krajowym Planem na rzecz Klimatu i Energii, jak i z jego oceną przez Komisję Europejską, właśnie w tych sektorach Polsce najtrudniej będzie osiągnąć prawnie wiążący cel redukcji emisji CO₂ na 2030 r., wynoszący -7%. Przykładowe propozycje wydatkowania środków ze sprzedaży uprawnień do emisji w odniesieniu do sektorów non-ETS zostały zawarte w raporcie ClientEarth, Aurora Energy Research i Zajdler Energy Lawyers & Consultants².

OSR pomija też zupełnie kwestię kosztów obsługi administracyjnej całego systemu rekompensat, zarówno po stronie administracji państwowej (w tym Zarządcy Rozliczeń), jak i przedsiębiorstw energetycznych. Obsługa wniosków będzie generować koszty administracyjne po stronie firm energetycznych, które firmy te niewątpliwie wliczą w koszty swojej działalności, a finalnie tymi kosztami zostaną obciążeni ich klienci, tj. odbiorcy energii (nie tylko w gospodarstwach domowych). Efektem ubocznym projektowanej regulacji będzie więc pewien wzrost rachunków (kosztów zakupu energii) dla odbiorców końcowych. Kwestia ta wymaga odniesienia się w OSR.

3 Niezgodność z prawem w UE

Projekt niewątpliwie ingeruje w rynek energii elektrycznej, którego funkcjonowanie jest częściowo regulowane na poziomie UE. Na rachunkach odbiorców w gospodarstwie domowym ma pojawić się odrębna pozycja – rekompensata. W Polsce większość gospodarstw domowych w dalszym

² <https://www.documents.clientearth.org/library/download-info/reforma-eu-ets-jak-nie-zmarnowac-kolejnej-szansy-na-dekarbonizacje-polskiej-gospodarki/> (dostęp 13.03.2020).

ciągu korzysta z regulowanych cen energii elektrycznej, zatwierdzanych przez Prezesa URE. Tymczasem nowa unijna dyrektywa w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej³ wymaga, aby od przyszłego roku państwa członkowskie nie stosowały już regulacji cen energii (ewentualnie za wyjątkiem odbiorców wrażliwych)⁴. Ponieważ dyrektywa obowiązuje od ubiegłego roku⁵, państwa członkowskie już w chwili obecnej muszą powstrzymać się od przyjmowania nowych przepisów zagrażających osiągnięciu rezultatów tej dyrektywy⁶. Nie ma przy tym znaczenia, czy przepisy te stanowią transpozycję danej dyrektywy, czy też nie⁷. Projektowana ustawa stoi w kolizji z celem dyrektywy dotyczącym faktycznego urynkwienia cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych w Unii.

Projekt nie odnosi się również do wymogów unijnego prawa o pomocy publicznej, pomimo że stanowi on częściowo kontynuację tzw. ustawy o cenach energii⁸, która obowiązywała w 2019 r. Mimo że konsultowany projekt przewiduje rekompensaty wyłącznie dla odbiorców w gospodarstwie domowym, którzy w punkcie poboru energii nie prowadzą działalności gospodarczej, a więc podmiotów nieobjętych prawem o pomocy publicznej, projekt ingeruje w rynek detalicznej sprzedaży energii elektrycznej, a, potencjalnie, pośrednio także w sektor wytwarzania tej energii. Działalność w tych segmentach prowadzą przedsiębiorstwa energetyczne funkcjonujące na rynku wewnętrznym energii elektrycznej UE. Poprzez subsydiowanie odbiorcom konsumpcji energii, projekt zakłada jednocześnie poprawę warunków zbytu na oferowany towar – energię elektryczną, co może stanowić selektywną korzyść. Źródłem finansowania mechanizmu rekompensat jest *de facto* budżet państwa. Zachodzi więc ryzyko przyznawania pośredniej pomocy publicznej (pomocy państwa) w rozumieniu przepisów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁹ (dalej: „TFUE”) w odniesieniu do przedsiębiorstw energetycznych.

W tym kontekście istotna jest opinia Biura Analiz Sejmowych (BAS), wydana przy okazji nowelizacji ustawy o cenach energii¹⁰, stwierdzająca, że tamta regulacja „bez wątplenia ingerowała w funkcjonowanie rynku wewnętrznego energii elektrycznej”. W odniesieniu do transferowania środków z Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny do sprzedawców energii (z analogicznym mechanizmem mamy do czynienia w konsultowanym projekcie) opinia ta stanowiła natomiast, że taki transfer funduszy „podlega ocenie z punktu widzenia zgodności z art. 107 ust. 1 TFUE(...)” i że, w związku z tym „co do zasady powinna zostać zgłoszona KE w trybie art. 108 ust. 3 TFUE”, tj. jako mechanizm stanowiący, przynajmniej potencjalnie, pomoc państwa, a także, że „projektowany program pomocy nie był zwolniony(...) z obowiązku notyfikacji KE”.

Ponadto, w przeciwieństwie do ostatniej odsłony ubiegłorocznej ustawy o cenach energii, poddawany konsultacjom projekt nie odnosi się też do kwestii świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym. Warto przy tym zaznaczyć, że nawet w przypadku sklasyfikowania przewidzianego projektem mechanizmu jako takiej usługi, i tak może on zostać uznany za projekt przewidujący udzielenie pomocy publicznej w rozumieniu prawa UE¹¹.

W związku z powyższym, projekt powinien zostać przedstawiony dyrekcjom ds. energii oraz konkurencji Komisji Europejskiej.

³ Dyrektywa nr 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. (Dz. U. UE L 158 z 2019 r., s. 125).

⁴ Zob. art. 5 dyrektywy, który wszedł w życie 4 lipca 2019 r.

⁵ Zob. art. 73 dyrektywy.

⁶ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 4 lipca 2006 r., Adeneler i in., C-212/04, EU:C:2006:443, pkt 121-123.

⁷ Ibidem.

⁸ Ustawa o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 2538, z późn. zm.).

⁹ Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/2, z późn. zm.

¹⁰ Warszawa, 10 czerwca 2019 r., sygn. BAS-WAPM-1198/19.

¹¹ Tak również ww. opinia BAS.

Wojciech Kukula
Energy Poland
+48 22 307 21 02
wkukula@clientearth.org
www.clientearth.org

Jesteśmy prawnikami_czkami zajmującymi się ochroną środowiska.
Łącząc prawo, naukę i politykę publiczną tworzymy strategie i narzędzia,
które pomagają mierzyć się z największymi problemami środowiska
naturalnego.

Brussels
Rue du Trône 60
5ème étage
1050 Bruxelles
Belgique

London
274 Richmond Road
London
E8 3QW
UK

Warsaw
ul. Żurawia 45
00-680 Warszawa
Polska