

Niewykonalna umowa społeczna

Analiza negocjacji rządu z górniczymi związkami zawodowymi

Siedem głównych wniosków

- **Brak skutków prawnych.** Wynegocjowanie i podpisanie umowy społecznej pomiędzy rządem a przedstawicielami branży górnictwa węgla kamiennego nie rodzi bezpośrednich skutków prawnych i wymaga przyjęcia nowych, powszechnie obowiązujących regulacji oraz decyzji, na poziomie polskim i unijnym.
- **Niewykonalność umowy.** Znaczna część postanowień projektu umowy jest niewykonalna, ze względów prawnych i politycznych.
- **Niezgodność z prawem UE.** Projekt umowy społecznej jest niezgodny z obowiązującym prawem konkurencji Unii Europejskiej, które nie przewiduje możliwości przyznawania dopłat do bieżących strat działających kopalń.
- **Prawdopodobny brak zgody KE.** Nowa pomoc państwa w formie dopłat do produkcji węgla nie zostanie zatwierdzona przez Komisję Europejską.
- **Brak podstaw dla korzystnych dla węgla zmian prawnych.** Projekt umowy wymagałby przyjęcia korzystnych dla branży zmian w unijnym prawie środowiskowym, energetycznym oraz z zakresu pomocy państwa, co w perspektywie założeń europejskiego Zielonego Ładu należy ocenić jako nieprawdopodobne.
- **Istnieje możliwość przyznania pomocy dla pracowników.** Komisja Europejska może przystać na nową pomoc o charakterze *stricte* socjalnym dla pracowników sektora, która jednak nie może być powiązana z poprawą sytuacji rynkowej działających przedsiębiorstw węglowych.

- **Trzeba pogodzić się z rzeczywistością.** Przychylne traktowanie coraz bardziej i w perspektywie trwale nierentownego sektora górnictwa węgla energetycznego stanowi hamulec w transformacji energetycznej kraju. Nie ma podstaw, żeby w dalszym ciągu traktować tę branżę w uprzywilejowany sposób. Pogodzenie się z realiami dotyczącymi sektora będzie z korzyścią dla wszystkich.

Wprowadzenie

Pandemia koronawirusa obnażyła nieprzystawanie polskiego sektora górnictwa kamiennego do realiów dzisiejszego świata. Borykająca się od lat z problemami finansowymi i hojnie dotowana przez państwo branża znalazła się na skraju przepaści. Sama Polska Grupa Górnicza (PGG), największe przedsiębiorstwo węglowe w kraju, odnotowała w 2020 r. około 2 mld zł straty¹. W rezultacie, od połowy ubiegłego roku toczą się rozmowy pomiędzy rządem a przedstawicielami branży i związków zawodowych, które, przynajmniej według oficjalnych deklaracji, mają na celu znalezienie konstruktywnego wyjścia z patowej sytuacji.

Niniejsza analiza przedstawia syntetyczną ocenę prawną założeń tzw. umowy społecznej, będącej przedmiotem rokowań pomiędzy Ministerstwem Aktywów Państwowych i przedstawicielami górników, na bazie publicznie dostępnych informacji. Opracowanie odwołuje się również do powiązanych kwestii ekonomicznych, społecznych i środowiskowych. Analiza obejmuje, kolejno, istniejące regulacje w zakresie pomocy państwa (pomocy publicznej) dla sektora górnictwa węgla kamiennego, aktualny stan rokowań rządu z górnikiem, ocenę wykonalności negocjowanej umowy oraz wnioski w kontekście transformacji energetycznej kraju.

Opracowanie ma celu przybliżenie szerszej publiczności problematyki praktycznej wykonalności głównych postanowień projektowanej umowy społecznej, zwłaszcza w kontekście zmieniającego się otoczenia regulacyjnego w UE. Analiza nie dotyczy górnictwa węgla brunatnego oraz koksowego, które pozostają obecnie poza zakresem planowej umowy. Opracowanie odnosi się do stanu faktycznego i prawnego na dzień 10 marca 2021 r.

Dotychczasowa pomoc dla górnictwa

Pomoc państwa dla górnictwa węgla kamiennego nie jest w Polsce niczym nowym. Od momentu wstąpienia do UE, w 2004 r., w kraju funkcjonowało i nadal obowiązuje wiele programów pomocowych dla tego sektora². Tylko na mocy ostatniego programu, zaktualizowanego w 2019 r., do 2023 r. polskie władze wypłacą z pieniędzy podatników w odniesieniu do zamykanych kopalń niemal 13 mld zł³. Pomoc udzielana jest w formie dotacji i jest przeznaczana głównie na pokrycie tzw. kosztów nadzwyczajnych (zob. szerzej poniżej). Środki te pochodzą z ogólnego budżetu państwa, co oznacza ograniczenie o wysokość tej kwoty możliwości finansowania z budżetu innych działań (tzw. koszt alternatywny).

¹ <https://katowice.wyborcza.pl/katowice/7,35063,26646178,polska-grupa-gornicza-zakonczy-2020-rok-ze-strata-ok-2-mld.html>

² Zob. szerzej w: <https://www.documents.clientearth.org/library/download-info/subsydia-motor-czy-hamulec-polskiej-transformacji-energetycznej/>, s. 97 i nast.

³ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/201933/277803_2089152_138_2.pdf

Tylko w latach 2016-2018 bezpośrednia pomoc państwa dla górnictwa wyniosła około 4 mld zł, głównie na pokrycie kosztów wygaszania wydobywania w nierentownych kopalniach oraz finansowanie osłon socjalnych wynikających z redukcji zatrudnienia. Ponadto, w Polsce branża górnicza korzysta z pośredniego wsparcia w formie preferencyjnych zasad naliczania emerytur dla pracowników sektora⁴.

Unijne prawo o pomocy państwa przewiduje specjalną podstawę prawną, regulującą dopuszczalność i zasady przyznawania pomocy górnictwu węgla kamiennego. Obecnie jest to decyzja Rady 2010/787/UE w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla⁵. Dla porównania, podobnego aktu prawnego nie wydano w odniesieniu do górnictwa węgla brunatnego (które jest ściśle powiązane z instalacjami wytwarzającymi energię elektryczną).

Dopuszczalność przyznawania pomocy przez władze państw członkowskich stanowi wyłączną domenę prawa UE (jedyną właściwą instytucją jest tutaj Komisja Europejska) i taka pomoc jest, co do zasady, zakazana – za wyjątkiem przypadków wskazanych w art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu UE („TFUE”)⁶ i przepisów wydanych na jego podstawie⁷. Do takich przepisów należy ww. decyzja 2010/787/UE⁸. W przypadku braku szczegółowych regulacji lub wytycznych⁹, pomoc może zostać zatwierdzona bezpośrednio na podstawie samego Traktatu (zob. szerzej poniżej).

Pomoc państwa jest dopuszczalna tylko w zakresie przewidzianym prawie UE, a nowa pomoc nie może zostać udzielona wyłącznie na podstawie decyzji politycznej polskich władz.

Decyzja 2010/787/UE przewiduje bardzo wąski zakres możliwości przyznawania pomocy dla górnictwa. Obecnie taka pomoc może być przeznaczana tylko na zamykanie kopalń, i to pod warunkiem, że ich ostateczne zamknięcie nastąpiło najpóźniej do końca 2018 r., oraz na pokrycie kosztów nadzwyczajnych, niezwiązanych z bieżącą produkcją (takich jak koszty wypłat świadczeń socjalnych, koszty przekwalifikowania pracowników lub szkody górnicze). W praktyce oznacza to, że kopalnie postawione w stan likwidacji po 31 grudnia 2018 r. muszą ponosić koszty zamknięcia na rynkowych zasadach. Co więcej, w przeciwieństwie do wcześniejszych regulacji unijnych¹⁰, decyzja 2010/787/UE nie przewidywała i nie przewiduje możliwości przyznawania dopłat do produkcji węgla.

Warto podkreślić, że zarówno decyzja 2010/787/UE, jak i wydane w oparciu o nią decyzje Komisji Europejskiej zatwierdzające konkretne programy pomocowe, posługują się jednoznaczną terminologią pomocy na „zamykanie” kopalń, podczas gdy polscy decydenci najczęściej, w odniesieniu do tych samych regulacji, posługują się zwrotem „restrukturyzacja” branży. Dobrze obrazuje to kreowaną w Polsce alternatywną rzeczywistość o perspektywach górnictwa.

Prowadzeniem likwidacji i gospodarowaniem majątkiem zlikwidowanych kopalń zajmuje się specjalnie powołany w tym celu państwowy podmiot: Spółka Restrukturyzacji Kopalń S.A. (SRK)¹¹. SRK jest

⁴ Zob. szerzej w: <https://www.documents.clientearth.org/library/download-info/subsydia-motor-czy-hamulec-polskiej-transformacji-energetycznej/>, s. 100-102.

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0787&from=PL>

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016E/TXT&from=PL>

⁷ Zob. szerzej w: <https://www.documents.clientearth.org/library/download-info/subsydia-motor-czy-hamulec-polskiej-transformacji-energetycznej/>, s. 12 i nast.

⁸ Wydana na podstawie art. 107 ust. 3 lit. e TFUE.

⁹ Np. zmienianych obecnie wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0628\(01\)&from=pl](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0628(01)&from=pl)

¹⁰ Zob. rozporządzenie rady nr 1407/2002 w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego, które przestało obowiązywać z końcem 2010 r.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02002R1407-20070101&from=PL>

¹¹ Zob. więcej na stronie: <https://srk.com.pl/>

obecnie jedynym beneficjentem programów pomocowych dedykowanych górnictwu (likwidowane kopalnie stają się oddziałami SRK). Zatwierdzony kolejnymi decyzjami Komisji Europejskiej (ostatnia z lipca 2019 r.) program obejmujący lata 2015-2023 miał być ostatnim mechanizmem pomocy państwa dla tej branży. Obecnie pojawiają się głosy, że beneficjentem ewentualnej pomocy mogłaby być bezpośrednio PGG, co dodatkowo komplikują sprawę, ponieważ jest ona aktywnym konkurentem na unijnym rynku węgla (zob. szerzej poniżej).

Decyzja 2010/787/UE ma dzisiaj bardzo ograniczone znaczenie, a jej przepisy wygasają ostatecznie z końcem 2027 r.

Negocjacje rządu z górnikiemami

Rozmowy przedstawicieli rządu i górników w sprawie przyszłości sektora toczą się od lata 2020 r. Ustalono, że porozumienie przybierze formę umowy społecznej, która będzie podlegać dalszemu wykonaniu. Pierwsze takie porozumienie zostało zawarte wczesną jesienią, 25 września 2020¹². Zawierało ono w szczególności harmonogram zamykania niektórych państwowych kopalń węgla kamiennego (np. bez należącej do grupy energetycznej Enea Bogdanki), z datą likwidacji ostatniej z nich w 2049 r.¹³

Porozumienie mówiło też o zgodzie na pomoc publiczną (zob. szerzej poniżej) oraz powołaniu nowej państwowej spółki mającej rozwijać projekty w obszarze „czystego węgla”. Dotychczas działania w tym obszarze prowadzi np. spółka Enea Badania i Rozwój, będąca inwestorem w Elektrownię IGCC (z ang. *integrated gasification combined cycle*) w Łęcznej, która miałaby wykorzystywać zgazowany węgiel.

Wrześniowe porozumienie rządu z górnikiemami nie przeszło do fazy realizacji, a po jego zawarciu w przestrzeni publicznej pojawiły się dwa projekty umowy społecznej, mającej wykonywać jego postanowienia. Pierwszy, niezwykle lakoniczny rządowy projekt umowy został przedstawiony na początku stycznia¹⁴. Przedstawiciele górniczych związków zawodowych odpowiedzieli na niego własną, bardziej szczegółową propozycją¹⁵. Na tym etapie rozmowy zostały rozszerzone o wszystkie kopalnie będące własnością spółek Skarbu Państwa. Związkowy projekt został przyjęty jako podstawa do dalszych prac, co ustawiło rząd w defensywnej pozycji. Projekt ten, jako ostatni publicznie dostępny dokument w tej sprawie, został szerzej opisany i oceniony poniżej.

Poza propozycjami wskazanymi w tekście kolejnych projektów umów społecznych, w przestrzeni publicznej padają też inne, zupełnie nierealistyczne i niepowiązane formalnie w żaden sposób z sektorem wydobywczym postulaty, takie jak np. powrót do, zaniechanej już ostatecznie, budowy Elektrowni Ostrołęka C w wariantcie węglowym¹⁶.

¹² <https://twitter.com/DariaKlimza/status/1309476740918542336>

¹³ <https://twitter.com/DariaKlimza/status/1309476826696343553>

¹⁴ <https://twitter.com/DariaKlimza/status/1346433849367142401>

¹⁵ <http://nettg.pl/uploads/docs/2021-01/1611056280-umowa-spoleczna-projekt180121.pdf>

¹⁶ <https://www.onet.pl/informacje/onet/slask/gornicy-chca-by-elektrownia-ostroleka-byla-zasilana-weglem/133dvv6,79cfc278>

Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez Ministerstwo Aktywów Państwowych, nad planem restrukturyzacji górnictwa pracuje obecnie zewnętrzny doradca¹⁷. Nie jest wykluczone, że kwestie objęte umową społeczną dla górnictwa zostaną połączone z planem restrukturyzacji sektora energetycznego¹⁸.

Planowana umowa społeczna nie została dotychczas zawarta, a rozmowy pomiędzy Ministerstwem Aktywów Państwowych i przedstawicielami górniczych przedsiębiorstw i związków zawodowych dalej się toczą. Obecnie są przeprowadzane głównie w formule roboczych podgrup eksperckich. 22 lutego odbyło się zebranie podzespołu w sprawie najbardziej problematycznej kwestii – pomocy publicznej¹⁹.

Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez Ministerstwo Aktywów Państwowych, projekt umowy społecznej nie został jeszcze notyfikowany (a nawet prenotyfikowany) Komisji Europejskiej²⁰.

Zapisy PEP2040 a górnictwo

Związkowy projekt umowy społecznej jest uwiarygodniony przez zapisy nowoprzyjętej Polityki Energetycznej Polski do 2040 r. (PEP2040)²¹. W odniesieniu do sektora węglowego, PEP2040 mówi, że w 2021 r. opracowany zostanie plan restrukturyzacji górnictwa (nie precyzując terminu na jego sporządzenie). Zgodnie z dokumentem, także w 2021 r. zostanie opracowana umowa społeczna w zakresie funkcjonowania sektora górniczego i jego transformacji, obejmująca m.in.:

- mechanizm finansowania spółek sektora górnictwa węgla kamiennego, w tym nowy program w zakresie pomocy publicznej dla sektora górnictwa,
- terminy zakończenia produkcji węgla kamiennego w poszczególnych kopalniach w perspektywie do 2049 r.,
- inwestycje w nisko- i zeroemisyjne źródła wytwarzania energii z wykorzystaniem czystych technologii węglowych (m.in. IGCC, a także w zakresie wychwytywania dwutlenku węgla – z ang. CCS/CCU²²) oraz wykorzystujących węgiel do produkcji metanolu, wodoru i paliw bezdymnych, w tym realizowane przez nowo utworzoną spółkę celową (nie sprecyzowano jaką).

Warto odnotować, że ostatni ze wskazanych punktów nie dotyczy bezpośrednio segmentu wydobywania węgla, a w zał. 1 do PEP2040 pokazano bardzo wysokie koszty zastosowania w energetyce technologii IGCC lub CCS, które są porównywalne z inwestycją w elektrownię jądrową. PEP2040 wskazuje też, że „restrukturyzacja” górnictwa miałaby następować z wykorzystaniem środków unijnych. Jednocześnie, przyjęty dokument wprost mówi o trudnościach w finansowaniu inwestycji wykorzystujących paliwa kopalne.

Dodatkowo, PEP2040 przewiduje cele odejścia od spalania węgla w gospodarstwach domowych w miastach do 2030 r. i na obszarach wiejskich do 2040 r. Jednocześnie mówi on, że do 2040 r., również w miastach, miałaby zostać utrzymana możliwość wykorzystania węglowego paliwa bezdymnego, o ile nie jest to sprzeczne z lokalnymi uchwałami antysmogowymi.

¹⁷ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/biuletyn.xsp?sknr=ESK-28>

¹⁸ Zob. szerzej w: <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2020-11-24-monopol-weglowy-z-problemami-raport-coll-pl.pdf>

¹⁹ Informacja za serwisem Polityki Insight – PI Energy.

²⁰ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/biuletyn.xsp?sknr=ESK-28>

²¹ Opracowano na podstawie: <https://drive.google.com/drive/folders/1QTpuzxI7PUWlbeC38v-mKaJYBL8gq9fM>

²² CCS – carbon capture and storage; CCU – carbon capture and utilisation.

Restrukturyzacja górnictwa zajmuje w PEP2040 ważne miejsce. Stanowi ona pierwszy z projektów strategicznych całego dokumentu. Procesowi nie poświęcono jednak w PEP2040 więcej szczegółów.

Projekt umowy społecznej

Związkowy projekt umowy społecznej został podzielony na pięć głównych części²³, obejmujących zagadnienia:

- pomocy państwa dla górnictwa,
- roli węgla w energetyce,
- transformacji gospodarczej śląska,
- harmonogramu zamykania poszczególnych kopalń,
- osłon socjalnych dla pracowników sektora.

Jeżeli chodzi o najistotniejsze i, jednocześnie, najbardziej problematyczne postanowienia, projekt umowy przewiduje w szczególności:

- dopłaty do produkty węgla w nierentownych kopalniach aż do 2049 r.,
- przeznaczenie części przysługujących Polsce środków z UE na „czyste technologie węglowe”,
- przeznaczenie 70 proc. środków z unijnego Funduszu Sprawiedliwej Transformacji²⁴ dla Śląska,
- szeroką pomoc socjalną, np. jednorazowe odprawy w wysokości 120 tys. zł netto dla zwalnianych pracowników sektora,
- utworzenie Śląskiego Funduszu Rozwoju, który miałby odpowiadać za redystrybucję publicznych środków i transformację województwa śląskiego.

Zgodnie z pojawiającymi się najnowszymi informacjami, wstępnie uzgodniono już porozumienie w obszarach: osłon socjalnych dla górników, inwestycji w czyste technologie węglowe oraz transformacji Śląska²⁵. Konkretnie ustalenia nie są publicznie dostępne. Kolejne negocjacje zaplanowano na czwartek, 11 marca²⁶.

Ocena prawna umowy

Zarówno z trybem prac nad restrukturyzacją polskiego górnictwa, jak i z planowanymi zapisami umowy społecznej wiąże się szereg problemów prawnych.

Po pierwsze, wynegocjowana umowa nie będzie miała powszechnej mocy prawnej. Konieczne jest wdrożenie jej poszczególnych postanowień w określonej, prawnie wiążącej formie, np. poprzez

²³ <http://nettg.pl/uploads/docs/2021-01/1611056280-umowa-spoleczna-projekt180121.pdf>

²⁴ Zob. szerzej na stronie: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_20_2354

²⁵ Informacja za serwisem Polityki Insight – PI Energy.

²⁶ <https://twitter.com/DariaKlimza/status/1368919689716457474>

nowelizację ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego²⁷, która stanowi podstawę do przyznawania pomocy państwa dla tej branży. Co więcej, nie ma skutecznej, prawnej drogi egzekucji umowy, gdyby strona rządowa nie wywiązywała się z jej postanowień.

W ostatnim czasie popularne jest wypracowywanie rozwiązań dotyczących wykorzystywania węgla w formule bezpośrednich rozmów, z uwzględnieniem strony społecznej. Można tutaj przywołać prace tzw. komisji węglowej w Niemczech, której zadaniem było przedstawienie rekomendacji w zakresie odchodzenia od energetyki węglowej. Rekomendacje tej komisji przybrały ostatecznie postać specjalnej ustawy federalnej, obejmującej także kwestie dotyczące pomocy państwa²⁸. Podobna komisja działa obecnie w Czechach²⁹.

Największym problemem związanym z projektem umowy społecznej jest przewidziana w nim nowa pomoc państwa dla sektora węglowego.

Aby dany mechanizm mógł zostać uznany za pomoc państwa, musi spełniać łącznie wszystkie przesłanki wynikające z art. 107 ust. 1 TFUE, tj.:

- być przyznawany przedsiębiorcom,
- być przyznawany przez państwo oraz przy użyciu zasobów państwowych, przy czym nie ma znaczenia forma prawna wsparcia („w jakiegokolwiek formie”),
- przyznawać selektywną korzyść,
- zakłócać konkurencję lub przynajmniej grozić zakłóceniem konkurencji,
- wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE.

Projekt umowy społecznej wprost mówi o pomocy publicznej i, w istocie, planowane w nim środki będą stanowiły taką pomoc, ponieważ:

- mają być one przyznawane w odniesieniu do przedsiębiorstw górniczych (zwłaszcza PGG),
- mają być przyznawane przez państwo i przy użyciu zasobów państwowych, ponieważ ich przyjęcie będzie decyzją państwa, a odnośne środki będą pozostawać pod kontrolą państwa (niezależnie, czy ostatecznie będą to środki bezpośrednio z budżetu państwa, czy z przysługujących Polsce mechanizmów unijnych),
- będą przyznawać selektywną korzyść, w szczególności z uwagi na zamknięty i ograniczony katalog potencjalnych beneficjentów, obejmujący państwowe spółki górnicze,
- grożą zakłóceniem konkurencji, ponieważ wsparcie ma otrzymać jedynie część uczestników rynku wydobywania i wprowadzania do obrotu energetycznego węgla kamiennego (projekt umowy nie przewiduje wsparcia dla prywatnych kopalń),
- będą wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE, ponieważ węgiel jest przedmiotem obrotu na rynku wewnętrznym.

²⁷ <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20071921379/U/D20071379Lj.pdf>

²⁸ Zob. szerzej w: <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2020-11-24-monopol-weglowy-z-problemami-raport-coll-pl.pdf>, s. 21 i nast.

²⁹ <https://www.euractiv.com/section/climate-environment/news/czechs-eyes-coal-phase-out-by-2038/>

Warto zaznaczyć, że na przestrzeni ostatnich lat zmieniło się prezentowane przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów stanowisko odnośnie do rynku wydobywania i wprowadzania do obrotu energetycznego węgla kamiennego. Obecnie uznaje on, że rynki te mają wymiar co najmniej europejski, jeśli nie światowy, z uwagi na brak istotnych barier handlowych na obszarze UE³⁰.

Wdrożenie postanowień umowy wymaga więc zgody Komisji Europejskiej, w formie decyzji. Bez tego nie mogą one wejść w życie.

W tym kontekście zasadniczym problemem jest okoliczność, że ww. decyzja 2010/787/UE nie pozwala na przyznawanie nowej pomocy operacyjnej na bieżące podtrzymywanie działalności nierentownych kopalń, nawet jeżeli mają one przewidzianą datę zamknięcia. Oznacza to, że polskie władze, aby móc skutecznie wdrożyć postanowienia projektu umowy, musiałyby w praktyce doprowadzić do zmiany lub przyjęcia nowego aktu prawnego UE.

Ewentualnie, rząd mógłby próbować ubiegać się o pomoc bezpośrednio na podstawie ogólnej normy Traktatu, argumentując, że obecnie prawo unijne nie reguluje kwestii dopłat dla zamykanych kopalń. W taki sposób Komisja Europejska zatwierdziła w ubiegłym roku np. pomoc o charakterze odszkodowawczym dla zamkniętej przedwcześnie elektrowni węglowej w Holandii, działając w oparciu o art. 107 ust. 3 lit. c TFUE³¹. Przepis ten mówi, że za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.

Obydwie możliwości należy ocenić jako skrajnie nieprawdopodobne, zwłaszcza w obliczu planowanych obecnie zmian w unijnym prawie konkurencji, mających dostosować regulacje m.in. z zakresu pomocy państwa do wymogów europejskiego Zielonego Ładu³². Można oczekiwać, że nowe przepisy wyraźnie nie będą już dopuszczały pomocy na przedłużanie życia działań gospodarczych związanych z wykorzystaniem węgla³³. Należy zauważyć, że już w ubiegłorocznych decyzjach, nawet przy braku konkretnej podstawy prawnej, Komisja Europejska powoływała się na Zielony Ład i konieczność ochrony klimatu, a zatwierdzane w odniesieniu do energetyki węglowej wsparcie dotyczyło *stricte* kosztów związanych z zamknięciem, a nie z działalnością³⁴.

Podobnie, w przedmiotowej sprawie nie znajdują zastosowania przesłanki z wyjątkowej podstawy prawnej, przewidzianej w art. 107 ust. 3 lit. b TFUE. Przepis ten umożliwia Komisji zatwierdzenie pomocy państwa m.in. w przypadku, gdy pomoc ma na celu „zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego”. W tym zakresie nie wydano szczegółowych aktów prawa wtórnego lub wytycznych, w związku z czym Komisja ma tutaj szeroką władzę uznaniową. Podstawy tej nigdy nie zastosowano w odniesieniu do sektora górniczego, który jest objęty odrębnymi regulacjami prawa wtórnego UE.

Dodatkowym problemem jest brak prenotyfikacji Komisji Europejskiej założeń planowanych mechanizmów pomocowych. Badanie i zatwierdzanie przez Komisję pomocy państwa jest procesem

³⁰ Na podstawie: Zajdler Energy Lawyers & Consultants, Legal and regulatory analysis of merger control considerations for Polish coal concentration, niepublikowane.

³¹ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202025/284556_2165085_151_2.pdf

³² Zob. szerzej na stronie: <https://eugreendealcompetition.eu/>

³³ <https://www.clientearth.org/latest/latest-updates/opinions/climate-belongs-at-the-heart-of-competition-law-the-economy-depends-on-it/>

³⁴ Zob. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_863 oraz https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2208.

bardzo czasochłonnym. Akceptacja ostatniego dużego programu pomocowego dla polskiego górnictwa, nawet przy istnieniu wówczas jednoznacznej podstawy prawnej, trwała przeszło rok³⁵. Ponadto, co do zasady, Komisja zatwierdza pomoc państwa na okres do 10 lat.

Poza zakresem niniejszej analizy pozostaje przejściowa pomoc związana z kryzysem gospodarczym wywołanym pandemią koronawirusa. Taka pomoc jest możliwa do uzyskania w odniesieniu do wszystkich rodzajów przedsiębiorstw, niezależnie od przedmiotu ich działalności, o ile są spełnione warunki z tymczasowych wytycznych Komisji Europejskiej³⁶. Ta ewentualna pomoc ma jednak ograniczony zakres, podczas gdy problemy polskiego górnictwa są trwałe i związane nie tylko z wywołanym pandemią spadkiem zapotrzebowania na surowce energetyczne.

Projekt umowy społecznej wskazuje również, że proponowane działania w obszarze energetyki węglowej (m.in. rozwój instalacji IGCC, CCS, CCU, produkcja wodoru) miałyby być finansowane z przysługujących Polsce unijnych środków na transformację energetyczną, m.in. w ramach post-covidowego instrumentu Next Generation EU³⁷ oraz nowego Funduszu Modernizacyjnego funkcjonującego w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (EU ETS)³⁸. W praktyce jednak możliwość wykorzystania takich środków w odniesieniu do inwestycji wykorzystujących węgiel wydaje się być niemożliwa.

Program Next Generation EU ma na celu naprawę szkód związanych z pandemią oraz przygotowanie gospodarki na przyszłość, a nie podtrzymywanie schyłkowych i negatywnych dla klimatu biznesów. Priorytetowymi obszarami tego instrumentu są środowisko i cyfryzacja, a głównym celem poprawa konkurencyjności gospodarki. Ponadto, opublikowany niedawno projekt polskiego Krajowego Planu Odbudowy (tj. krajowego dokumentu ustalającego zasady wydatkowania krajowej puli środków z tego programu) nie wspomina o przeznaczaniu funduszy na projekty węglowe³⁹.

Podobnie, w przypadku Funduszu Modernizacyjnego, mając na uwadze literalne brzmienie znowelizowanej dyrektywy EU ETS⁴⁰, wykluczone jest wspieranie projektów wychwytywania dwutlenku węgla (CCS/CCU) funkcjonujących przy blokach opalanych węglem⁴¹. Od 2020 r. nie ma też już w UE możliwości przyznawania dla instalacji IGCC (chyba że będą stanowić instalacje *stricte* rezerwowe, a więc spalające znikome ilości węgla) nowej pomocy w ramach mechanizmów mocowych, takich jak polski rynek mocy⁴². Bloki energetyczne w technologii IGCC emitują około 630-650 gramów CO₂ na kWh wytwarzanej energii⁴³, podczas gdy o wsparcie mogą ubiegać się jednostki emitujące, co najwyżej, 550 gramów.

Z podobnego rodzaju kolizją mamy też do czynienia, jeżeli chodzi o produkcję wodoru z węgla. Projekt Polskiej Strategii Wodorowej stwierdza ogólnie, że finansowanie krajowych inwestycji ma w znacznej

³⁵ Zob. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/271369/271369_1969693_92_2.pdf

³⁶ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0320\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0320(03)&from=EN)

³⁷ https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_pl#nextgenerationeu

³⁸ https://ec.europa.eu/clima/policies/budget/modernisation-fund_en

³⁹ <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/konsultacje-kpo2>

⁴⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02003L0087-20200101&from=PL>

⁴¹ Zob. szerzej w: <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2018-05-20-reforma-eu-ets-jak-nie-zmarnowac-kolejnej-szansy-na-dekarbonizacje-polskiej-gospodarki-coll-pl.pdf>

⁴² Zob. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0943&from=PL>

⁴³ <https://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/658C47F2/%24FILE/i19192-o1.pdf>

mierze pochodzić ze środków europejskich⁴⁴, podczas gdy unijna strategia wodorowa zdecydowanie promuje wodór pochodzący z odnawialnych źródeł energii⁴⁵.

W związku z projektem umowy społecznej pojawia się także postulat zniesienia tzw. obligo giełdowego na sprzedaż energii elektrycznej. Do konsultacji publicznych został już przedstawiony odnośny projekt nowelizacji ustawy – Prawo energetyczne, przygotowany przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska⁴⁶. Także w tym kontekście mamy do czynienia z komponentem unijnym. Stuprocentowe (z wyjątkami) obligo zostało wprowadzone na mocy ustawy o rynku mocy, w następstwie rozmów z Komisją Europejską dotyczących zatwierdzenia tego mechanizmu pomocowego. Chociaż o podwyższeniu obligo z wcześniejszych 30 do 100 proc. nie ma mowy w samej decyzji Komisji⁴⁷, to zobowiązanie do takiej zmiany znajduje się w polskim planie reformy rynku energii, który Polska musiała opracować właśnie w związku z wprowadzeniem rynku mocy, który to plan został w ubiegłym roku zatwierdzony przez Komisję Europejską⁴⁸.

Trzeba też odnotować, że zawarty w projekcie umowy społecznej postulat możliwości wykorzystywania węgla w indywidualnym ogrzewnictwie do 2045 r. jest niezgodny z nowoprzyjętym PEP2040, który, co do zasady, dopuszcza takie zastosowanie tego paliwa w miastach do 2030 r., a na terenach wiejskich – najpóźniej do 2040 r.⁴⁹

Podsumowując, ewentualna nowa pomoc dotycząca polskiego sektora węglowego (dotyczy to także osłon socjalnych), tak jak ma to miejsce dotychczas, musiałyby być wypłacana najpewniej z ogólnego budżetu państwa. W związku z powyższymi uwagami wydaje się, że Komisja Europejska może przystać na nową pomoc dla tego sektora jedynie w zakresie osłon socjalnych dla pracowników. Taka pomoc nie może być jednak powiązana z poprawą sytuacji rynkowej działających przedsiębiorstw węglowych, tj. w szczególności jej beneficjentem nie może być bezpośrednio PGG.

Górnictwo a sektor energetyczny

Sytuacja ekonomiczna w polskim górnictwie może obrazować negatywne konsekwencje braku notowania istotnych spółek Skarbu Państwa na giełdzie. Obecnie podobne plany pojawiają się w odniesieniu do, coraz bardziej nierentownej, energetyki węglowej⁵⁰. Utrata transparentności po ewentualnym zdjęciu z giełdy krajowych aktywów węglowych grozi powtórką z sytuacji, którą obserwujemy dzisiaj w sektorze wydobywczym, w szczególności stwarzając ryzyko i pokusę do przyjmowania przez państwo coraz to nowych mechanizmów wsparcia dla trwale nierentownej branży.

Liczne związki pomiędzy krajową energetyką a górnictwem (w tym długoterminowe kontrakty na zakup węgla) stanowią też przeszkodę w szybszej transformacji energetycznej Polski. Warto pamiętać, że polska energetyka i górnictwo są powiązane kapitałowo. W latach 2016-2017 państwowe grupy energetyczne (PGE, Enea, Energa i PGNiG Termika) dokapitalizowały PGG na łączną kwotę 2,3 mld zł.

⁴⁴ <https://www.gov.pl/web/klimat/rozpoczely-sie-konsultacje-publiczne-projektu-polskiej-strategii-wodorowej>

⁴⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/FS_20_1296

⁴⁶ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12342803/katalog/12759553#12759553>

⁴⁷ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/272253/272253_1977790_162_2.pdf

⁴⁸ https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/polish_implementation_plan_final.pdf

⁴⁹ <https://www.gov.pl/web/klimat/polityka-energetyczna-polski-do-2040-r-przyjeta-przez-rade-ministrow>

⁵⁰ Zob. szerzej w: <https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2020-11-24-monopol-weglowy-z-problemami-raport-coll-pl.pdf>

Inwestycja ta uszczupliła możliwości finansowania przez te grupy innych działań (np. własnych projektów OZE)⁵¹.

Podsumowanie

Przeciągające się rozmowy w sprawie umowy społecznej stanowią, niestety, swego rodzaju teatr, w którym wszystkie strony mają świadomość sytuacji, ale udają, że w Brukseli uda się wynegocjować coś więcej niż pomoc dla zwalnianych pracowników. Ten aspekt jest ważny, a postulaty wsparcia dla pracowników i pozytywnej transformacji gospodarczej Śląska zdają się popierać wszystkie opcje polityczne w polskim parlamencie⁵². Nie można jednak zapominać, że np. przeznaczenie większości środków z Funduszu Sprawiedliwej Transformacji dla jednego, relatywnie bogatego województwa oznacza, że z pieniędzy tych nie skorzystają inne regiony kraju.

Podobnie rzecz się ma ze świadczeniami socjalnymi dla relatywnie zamożnych pracowników sektora górniczego. Obecnie w Polsce przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw wynosi około 5,5 tys. zł brutto miesięcznie⁵³, tj. znacznie mniej niż w podsektorze wydobywania węgla, gdzie, nie uwzględniając dodatkowych świadczeń w postaci trzynastej i czternastej pensji, wynosi ono niemal 9 tys. zł brutto miesięcznie⁵⁴.

Pieniądzy, które z budżetu państwa przeznaczymy na kolejną pomoc dla trwale nierentownej i niewpisującej się w nową politykę klimatyczną branży górniczej, nie będziemy mogli spożytkować na inne cele.

⁵¹ Zob. <https://www.documents.clientearth.org/library/download-info/subsydia-motor-czy-hamulec-polskiej-transformacji-energetycznej/>, s. 101.

⁵² Zob. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/biuletyn.xsp?sknrnr=ESK-28>

⁵³ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/przecietne-zatrudnienie-i-wynagrodzenie-w-sektorze-przedsiębiorstw-w-styczniu-2021-roku,3,110.html>

⁵⁴ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inne-opracowania/informacje-o-sytuacji-spoleczo-gospodarczej/biuletyn-statystyczny-nr-122020,4,107.html>

Wojciech Kukula

Starszy Prawnik, Polska Energia

t. +48 22 307 21 02

wkukula@clientearth.org

www.clientearth.org

Beijing Berlin Brussels London Los Angeles Luxembourg Madrid Warsaw

ClientEarth is an environmental law charity, a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 10 Queen Street Place, London EC4R 1BE, a registered international non-profit organisation in Belgium, ClientEarth AISBL, enterprise number 0714.925.038, a registered company in Germany, ClientEarth gGmbH, HRB 202487 B, a registered non-profit organisation in Luxembourg, ClientEarth ASBL, registered number F11366, a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208, a registered 501(c)(3) organisation in the US, ClientEarth US, EIN 81-0722756, a registered subsidiary in China, ClientEarth Beijing Representative Office, Registration No. G1110000MA0095H836. ClientEarth is registered on the EU Transparency register number: 96645517357-19. Our goal is to use the power of the law to develop legal strategies and tools to address environmental issues.