Druk nr 1515

Warszawa, 21 kwietnia 2017 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Komisja do Spraw Unii Europejskiej
SUE-021-1-17

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Na podstawie art. 148cc ust. 1 regulaminu Sejmu, Komisja do Spraw Unii Europejskiej wnosi projekt uchwały

- w sprawie uznania projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wewnętrznego rynku energii elektrycznej (wersja przekształcona) za niezgodny z zasadą pomocniczości.

Do reprezentowania stanowiska Komisji w pracach nad projektem uchwały została upoważniona poseł Izabela Kloc.

Z poważaniem

Przewodnicząca Komisji

(-) Izabela Kloc

Projekt z 12 kwietnia 2017 r.

UCHWAŁA
Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

z dnia …..

w sprawie uznania projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wewnętrznego rynku energii elektrycznej (wersja przekształcona) za niezgodny z zasadą pomocniczości

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 148cc Regulaminu Sejmu stwierdza, że projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wewnętrznego rynku energii elektrycznej (wersja przekształcona) (COM(2016) 861 final) nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, o której mowa w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Projekt ten narusza zasadę pomocniczości, ponieważ proponowane rozporządzenie nie zapewnia osiągnięcia celów zamierzonego działania na poziomie Unii w sposób lepszy niż działania podejmowane na poziomie krajowym. Uzasadniona opinia zawierająca powody, dla których Sejm uznaje, że projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, stanowi załącznik do uchwały.

Załącznik do uchwały
Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
z dnia ……..…

Uzasadniona opinia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia … zawierająca powody, dla których Sejm uznaje, że projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wewnętrznego rynku energii elektrycznej (wersja przekształcona) nie jest zgodny z zasadą pomocniczości

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej stwierdza, że projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wewnętrznego rynku energii elektrycznej (wersja przekształcona) (COM(2016) 861 final) nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, o której mowa w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Projekt ten narusza zasadę pomocniczości, ponieważ proponowane rozporządzenie nie zapewnia osiągnięcia celów zamierzonego działania na poziomie Unii w sposób lepszy niż działania podejmowane na poziomie krajowym.

W ocenie Sejmu niedopuszczalne jest podejmowanie na poziomie unijnym wiążących państwo członkowskie decyzji w zakresie budowy połączeń transgranicznych, powodujące zmianę ogólnej struktury dostaw energii z produkcji krajowej na import. Nie kwestionując konieczności dążenia do realizacji określonego w art. 194 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) celu, jakim jest wspieranie połączeń międzysystemowych, należy zastrzec, że nie jest to tożsame z podejmowaniem na poziomie Unii decyzji o ich budowie i zobowiązywaniem państw członkowskich do ich budowy, niezależnie od efektywności ekonomicznej i decyzji państwa o ogólnej strukturze zaopatrzenia w energię. Polska, jak inne państwa członkowskie, powinna przyczyniać się do osiągnięcia unijnego celu w postaci wspólnego rynku energii w zakresie budowy połączeń między sieciami energii, jednak proponowane instrumenty administracyjnego wymuszania tego procesu należy uznać za zbyt daleko idące.

Sejm uznaje, że zasadę pomocniczości naruszają zaproponowane w projekcie rozporządzenia regulacje dotyczące możliwości zastosowania na poziomie

Unii środków wpływających na strukturę dostaw energii w przypadku stosowania środków z dziedziny energetyki:

1) wprowadzenie zakazu budowy rynku dwutowarowego i wykorzystania krajowych zasobów energetycznych w celu zaradzenia problemowi niewystarczających zasobów na poziomie krajowym, w przypadku stwierdzenia wystarczalności zasobów na poziomie europejskim i konieczności priorytetowego (a nie równoważnego) traktowania połączeń wzajemnych i odpowiedzi strony popytowej (art. 23 projektowanego rozporządzenia);

2) wprowadzenie w odniesieniu do projektowanych systemów wsparcia budowy nowych mocy wytwórczych (rynków mocy) limitu emisji CO_2 dla jednostek uczestniczących w rynku dwutowarowym, prowadzących do praktycznego wykluczenia możliwości udziału w rynku dwutowarowym przez jednostki węglowe (art. 23 ust. 4 projektowanego rozporządzenia). Utrzymanie tego limitu będzie prowadzić w przypadku rynku krajowego do praktycznego wykluczenia najbardziej ekonomicznych i elastycznych środków służących rozwiązaniu problemu braku mocy wytwórczych, co w oczywisty sposób przełoży się na wzrost kosztów wprowadzenia ewentualnego rynku mocy dla odbiorców końcowych, skutkującego bezpośrednio wzrostem poziomu ubóstwa energetycznego, co samo w sobie jest sprzeczne z celami unijnej polityki energetycznej;

3) wymóg przeznaczenia środków pochodzących z przychodów z tytułu ograniczeń przesyłowych na utrzymanie zdolności połączeń wzajemnych lub rozbudowę nowych i brak możliwości ich przeznaczenia jako dochodu branego pod uwagę przy kalkulacji taryf (art. 17 projektowanego rozporządzenia).

Zdaniem Sejmu w przypadku projektu rozporządzenia nie zostały także dochowane formalne wymogi dotyczące przestrzegania zasady pomocniczości. Komisja niewystarczająco uzasadniła, że cele, którym ma służyć projektowane rozporządzenie, nie mogą być lepiej uregulowane na poziomie krajowym. Brak takiego uzasadnienia, w szczególności brak wskaźników jakościowych i ilościowych, stanowi naruszenie art. 5 protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, załączonego do TUE oraz TfUE. Ponadto w znacznej mierze utrudnia, jeżeli wręcz nie uniemożliwia parlamentom narodowym realizację ich uprawnienia do kontroli poszanowania zasady pomocniczości (ar. 5 ust. 3, art. 12 lit. b TUE i art. 6 protokołu (nr 2)). W konsekwencji może również zostać uznane za naruszenie art. 4 ust. 3 TUE, zgodnie z którym zgodnie z zasadą lojalnej

współpracy Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów.

Podsumowując, w ocenie Sejmu projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wewnętrznego rynku energii elektrycznej (wersja przekształcona) (COM(2016) 861 final) narusza zasadę pomocniczości.

Uzasadnienie

Przedmiotem projektu uchwały jest wyrażenie stanowiska przez Sejm RP w sprawie oceny zgodności projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wewnętrznego rynku energii elektrycznej (wersja przekształcona) (COM(2016) 861 final) z zasadą pomocniczości.

Od wejścia w życie Traktatu z Lizbony parlamenty narodowe przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii Europejskiej, m.in. czuwając nad poszanowaniem zasady pomocniczości zgodnie z procedurami przewidzianymi w Protokole (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, załączonym do Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Kryteria oceny przestrzegania zasady pomocniczości zostały wskazane w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Zgodnie z tym przepisem w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest ich lepsze osiągnięcie na poziomie Unii.

Zgodnie z art. 5 protokołu (Nr 2) projekty aktów ustawodawczych są uzasadniane w odniesieniu do zasad pomocniczości i proporcjonalności. Każdy projekt aktu ustawodawczego powinien zawierać szczegółowe stwierdzenie umożliwiające ocenę zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Takie stwierdzenie powinno zawierać dane umożliwiające ocenę skutków finansowych danego projektu aktu. Podstawy stwierdzenia, że cel Unii może zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii, są uzasadniane na podstawie wskaźników jakościowych, a tam gdzie to możliwe, ilościowych. Projekty aktów ustawodawczych biorą pod uwagę konieczność zminimalizowania wszelkich obciążeń finansowych lub administracyjnych nakładanych na Unię, rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze i obywateli oraz to, by takie obciążenia były współmierne do zamierzonego celu. Projekt rozporządzenia nie zawiera takiego uzasadnienia.

Protokół (nr 2) przewiduje również, że każda izba parlamentu narodowego może, w ciągu ośmiu tygodni od daty przekazania jej projektu aktu ustawodawczego,

przesłać przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnioną opinię zawierająca powody, dla których uznaje, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości. Protokół stanowi, że Parlament Europejski, Rada i Komisja uwzględniają uzasadnione opinie wydane przez izbę parlamentu narodowego. Jeżeli uzasadnione opinie o niezgodności projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości będą stanowiły co najmniej jedną trzecią głosów przyznanych parlamentom narodowym, projekt zostaje poddany ponownej analizie. Po jej dokonaniu Komisja może postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu. Decyzja ta musi być uzasadniona.

Zgodnie z Protokołem (nr 2) parlamenty narodowe lub ich izby mogą również, za pośrednictwem właściwych władz krajowych, wnosić skargi do Trybunału Sprawiedliwości w związku z naruszeniem zasady pomocniczości przez akt ustawodawczy UE.

Projekt rozporządzenia jest projektem aktu ustawodawczego i dotyczy dziedziny, w której Unia Europejska dzieli kompetencje z państwami członkowskimi (art. 4 ust. ust. 2 lit. i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Na podstawie art. 6 i art. 8 Protokołu (nr 2), projekt rozporządzenia podlega ocenie dokonywanej przez parlamenty narodowe pod względem jego zgodności z zasadą pomocniczości.

W przypadku opiniowanego projektu rozporządzenia Sejm uznaje projekt za niezgodny z zasadą pomocniczości z przyczyn wskazanych w uchwale, stanowiącej uzasadnioną opinię w rozumieniu przepisów Protokołu (nr 2).

Podstawą prawną uchwały Sejmu jest art. 6 Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz art. 148cc ust. 2 Regulaminu Sejmu.

W kontekście oceny projektu rozporządzenia w sprawie wewnętrznego rynku energii elektrycznej należy zauważyć, że zasada pomocniczości wiąże się z zasadą przyznania, zgodnie z którą UE dysponuje jedynie kompetencjami przyznanymi jej w Traktatach. W ocenie Sejmu naruszenie zasady przyznania stanowi z definicji naruszenie zasady pomocniczości, jeśli bowiem brak jest kompetencji, Unia nie może osiągnąć oczekiwanych skutków lepiej od państw członkowskich, ponieważ nie może osiągnąć ich wcale. Jednocześnie trzeba odnotować, że konieczność rozróżniania zasady legalności od zasady pomocniczości nie może automatycznie pozbawiać parlamentu prawa do odniesienia się do podstawy prawnej wniosku legislacyjnego.

W sytuacji gdy parlament narodowy stwierdzi, że dochodzi do naruszenia zakresu przyznanych Unii kompetencji, powinien on w toku oceny zgodności z zasadą pomocniczości oceniać także to, czy niezgodne z Traktatem działanie na poziomie Unii może mieć lepszy efekt niż działanie na poziomie krajowym.

Przed oceną tego, czy zawarte w projektowanym rozporządzeniu rozwiązania mogą być lepiej zrealizowane na poziomie unijnym niż na poziomie krajowym, należy zatem dokonać oceny, czy mogą być one w ogóle realizowane na poziomie Unii. Podstawą prawną przedstawionego projektu rozporządzenia jest art. 194 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE). Środki w dziedzinie energetyki należą do kompetencji dzielonych między Unią i państwami członkowskimi. Zgodnie z art. 194 ust. 1 TfUE, w ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska naturalnego, polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi: a) zapewnienie funkcjonowania rynku energii, b) zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii, c) wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii, d) wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii.

O ile istnienia kompetencji dzielonej UE w zakresie energetyki nie budzi wątpliwości, o tyle należy zauważyć, że jest to wyraźnie ograniczone przez art. 194 ust. 2 TfUE, zgodnie z którym środki podejmowane w celu realizacji celów polityki Unii w zakresie energetyki, nie mogą naruszać prawa państwa członkowskiego do: 1) określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, 2) wyboru między różnymi źródłami energii, 3) ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię, przy czym nie może to naruszać art. 192 ust. 2 lit. c TfUE. W tym kontekście trzeba podkreślić różnicę pomiędzy art. 194 ust. 2 TfUE a art. 192 ust. 2 lit. c TfUE. A mianowicie, środki w zakresie ochrony środowiska mogą prowadzić do ograniczenia takiego prawa państwa członkowskiego z zachowaniem procedury określonej w art. 192 ust. 2 lit. c TfUE (z zachowaniem jednomyślności), nie można jednak przyjąć, że środki w zakresie energetyki mogą wywołać takie skutki, skoro taka możliwość została wprost wyłączona w TfUE. Jeśli Komisja uznała dany środek za dotyczący dziedziny energetyki, żaden ze stosowanych środków nie może naruszać omawianych uprawnień państw członkowskich, natomiast w przypadku

projektowanego rozporządzenia istnieją co do tego poważne wątpliwości. Wymaga bowiem podkreślenia, że przedstawiony projekt ogranicza prawo państwa członkowskiego nie tylko poprzez wprowadzenie limitów emisji dla uczestników rynku dwutowarowego, ale również przez przyznanie instytucjom Unii – lub co więcej podmiotom prawa prywatnego – wyłącznych uprawnień do podejmowania decyzji o zakresie wykorzystania importu energii elektrycznej w ogólnej strukturze jej dostaw. Skoro w art. 194 TfUE jest mowa o prawie państwa do decydowania o strukturze zaopatrzenia w energię, UE nie może podejmować ostatecznych decyzji w tym zakresie, stosując wyłącznie środki z dziedziny energetyki.

W ocenie Sejmu realizacja celów w obszarze integracji rynków na poziomie systemów przesyłowych wymaga podjęcia działań na poziomie Unii, skoro z natury kwestie te mają charakter transgraniczny i nie mogą być realizowane na poziomie krajowym. Wątpliwości nasuwa jednak przekazanie kompetencji w zakresie wiążącego ustalania podstawowych elementów funkcjonowania systemu na poziomie regionalnym przez podmiot nieponoszący *de facto* żadnej odpowiedzialności. O ile np. koordynacja zapewnienia rezerw w ramach połączeń transgranicznych nie budzi zastrzeżeń, o tyle decydowanie przez operatorów z innych państw członkowskich o poziomie bezpieczeństwa energetycznego w innym państwie członkowskim, w sytuacji braku wiedzy i doświadczenia co do zasad funkcjonowania systemu krajowego, jest rozwiązaniem bardzo kontrowersyjnym. Proste przeniesienie doświadczeń z innych państw członkowskich na decyzję o poziomie rezerw w państwie o innej specyfice (choćby w zakresie zachowań odbiorców) może prowadzić do zaplanowania niewystarczających rezerw i w efekcie do zagrożeń w zakresie bezpieczeństwa pracy systemu elektroenergetycznego. Nie zostało wystarczająco uzasadnione dlaczego podejmowanie decyzji w zakresie niezbędnej rezerwy mocy w zakresie szerszym niż wynikający ze wspólnego ustalenia mocy dostępnej w ramach połączeń transgranicznych powinno być dokonywane na poziomie regionalnym, nie zaś na poziomie krajowym.

Ponadto z punktu widzenia zasady pomocniczości wątpliwości może budzić przyjęcie, że problem niewystarczających zasobów powinien być rozwiązywany w drodze administracyjnej oceny zasobów na poziomie unijnym, bez przygotowania stosownych planów na poziomie krajowym. Jakkolwiek nie można kwestionować, że niezbędna jest koordynacja tworzenia planów, to tworzenie planu wyłącznie na

poziomie europejskim może prowadzić do uproszczeń i nieuwzględnienia specyfiki krajowej.

Zgodnie z art. 5 Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, załączonego do TUE oraz TfUE, projekty aktów ustawodawczych są uzasadniane w odniesieniu do zasad pomocniczości i proporcjonalności. Każdy projekt aktu ustawodawczego powinien zawierać szczegółowe stwierdzenie, umożliwiające ocenę zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Takie stwierdzenie powinno zawierać dane umożliwiające ocenę skutków finansowych danego projektu aktu oraz, w przypadku dyrektywy, jej skutków dla regulacji wprowadzanych przez państwa członkowskie, w tym w stosownym przypadku, dla prawodawstwa regionalnego. Podstawy stwierdzenia, że cel Unii może zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii, są uzasadniane na podstawie wskaźników jakościowych, a tam gdzie to możliwe, ilościowych. W świetle przywołanych postanowień Protokołu (nr 2) trzeba odnotować, że projekt rozporządzenia nie zawiera danych wskazujących na ocenę skutków finansowych wprowadzenia w życie proponowanych regulacji. Co więcej, pomimo tego, że projektowane przepisy wprowadzają limit emisji wykluczający niektórych dostawców mocy, nie przedstawiono wyliczenia odnoszącego się do tego, w jakim stopniu wynikające z ograniczenia konkurencji podwyższone koszty spowodują wzrost cen dla odbiorców końcowych.