

Warszawa, 24 czerwca 2016 r.

BAS-WAPEiM-1375/16
TRYB PILNY

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Maciej Małecki)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projektodawcy przedkładają propozycje licznych zmian w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059, ze zm.), dalej jako „ustawa – Prawo energetyczne”. Zmiany te dotyczą m.in. 1) dodania definicji nowych pojęć (np. „paliwa ciekłe”, „podmiot przywożący”), 2) obowiązku prowadzenia wykazu przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się wytwarzaniem, obrotem, w tym obrotem z zagranicą paliwami ciekłymi, podmiotów przywożących lub odbiorców końcowych paliw ciekłych, 3) określenia zasad i trybu przeprowadzenia kontroli i prowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawie naruszenia warunków prowadzenia działalności objętej koncesjami, w zakresie dotyczącym paliw ciekłych, 4) określenia dodatkowych warunków dotyczących uzyskiwania koncesji wymaganych na gruncie ustawy, 5) prowadzenia rejestru przedsiębiorstw energetycznych posiadających koncesję, 6) uzupełnienia katalogu zadań wykonywanych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki („URE”), 7) doprecyzowania regulacji w zakresie wymierzania kar pieniężnych.

Ponadto proponuje się znowelizowanie ustaw: z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 584, ze zm.), z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz. U. z 2014 r., poz.

1695, ze zm.), z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz. U. z 2014 r., poz. 1728, ze zm.), z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz. U. 2015 poz. 775, ze zm.), z dnia 19 sierpnia 2011 roku o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 227, poz. 1367, ze zm.), z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290) oraz z dnia 28 października 2002 roku o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. z 2015 r. poz. 1212, ze zm.).

W art. 9-32 projektu ustawy znajdują się przepisy o charakterze dostosowującym i przejściowym.

Zgodnie z art. 33 projektowanej ustawy ma ona wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem wymienionych w tym artykule przepisów, które mają wejść w życie po upływie 6 albo 2 miesięcy od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Prawo Unii Europejskiej reguluje zagadnienia objęte projektem ustawy. W art. 194 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TfUE”) jako cele polityki UE w dziedzinie energetyki wymieniono m.in. zapewnienie funkcjonowania rynku energii oraz zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii.

Z uwagi na przedmiot projektu ustawy należy wziąć pod uwagę następujące akty prawa pochodnego UE:

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 714/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 (Dz. Urz. UE L 211 z 14.8.2009, s. 15), dalej jako „rozporządzenie 714/2009”;

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 715/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1775/2005 (Dz. Urz. UE L 211 z 14.8.2009, s. 36), dalej jako „rozporządzenie 715/2009”;

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 994/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE (Dz. Urz. UE L 295 z 12.11.2010, s. 1);

- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającą dyrektywę 2003/55/WE (Dz. Urz. UE L 211 z 14.8.2009, s. 94);

- dyrektywę Rady 2009/119/WE z dnia 14 września 2009 r. nakładającą na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych (Dz. Urz. UE L 265 z 9.10.2009, s. 9).

Opiniowany projekt ustawy należy także poddać ocenie z uwzględnieniem:

- art. 49 TfUE i nast., dotyczących swobody przedsiębiorczości.

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

3.1. Projektodawcy proponują, aby w art. 3 pkt 3b ustawy – Prawo energetyczne dodać definicję pojęcia „paliwa ciekłe”. W definicji tej odwołano się do pojęcia „ciekłe nośniki energii”, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1099/2008 z dnia 22 października 2008 r. w sprawie statystyki energii (Dz. Urz. UE L 304 z 14.11.2008, s. 1, ze zm.), wyliczając kategorie tych nośników, ale jednocześnie określając, że mają być one wymienione w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 32 ust. 5 ustawy – Prawo energetyczne. Trzeba odnotować, że taki sposób sformułowania definicji nie pozwala na jednoznaczne ustalenie jej treści normatywnej oraz dokonanie oceny pod kątem prawa UE.

3.2. W zmienianym art. 9c ust. 1 pkt 12 ustawy – Prawo energetyczne proponuje się, aby nałożone na mocy tego przepisu na operatorów wskazanych systemów zadanie dotyczyło nie tylko realizacji obowiązków wynikających z rozporządzenia 715/2009, ale również „obowiązków wynikających z rozporządzeń przyjętych na podstawie art. 8 oraz art. 23 rozporządzenia 715/2009”. Zakładając, że wskazana zmiana miała na celu doprecyzowanie zakresu obowiązków spoczywających na operatorach na podstawie prawa unijnego, trzeba zaznaczyć, że nie została ona zredagowana prawidłowo. Ani w art. 8, ani w art. 23 rozporządzenia 715/2009 nie ma bowiem mowy o przyjmowaniu rozporządzeń, lecz odnoszą się one odpowiednio do „kodeksów sieci” i „wytycznych”. Wskazana nieprawidłowość dotyczy również zmienianych art. 9h ust. 7 pkt 6 oraz art. 23 ust. 2 pkt 11a i 11b ustawy – Prawo energetyczne.

Analogiczną uwagę należy odnieść do propozycji zmiany art. 9h ust. 7 pkt 6 oraz art. 23 ust. 2 pkt 11 i 11b ustawy – Prawo energetyczne, w których obok obowiązków wynikających z rozporządzenia Nr 714/2009 zostały wskazane „obowiązki wynikające z rozporządzeń przyjętych na podstawie art. 6 oraz art. 18 rozporządzenia 714/2009”.

Powyższe wątpliwości powinny być wyjaśnione, aby adresaci przywołanych przepisów ustawy – Prawo energetyczne mieli jasność co do zakresu obowiązków nałożonych na nich na mocy rozporządzeń UE.

3.3. Zgodnie z projektowanym art. 33 ust. 1b pkt 1 ustawy – Prawo energetyczne, Prezes URE ma udzielać koncesji na wytwarzanie paliw ciekłych lub koncesji na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą wnioskodawcy, który posiada siedzibę lub miejsce zamieszkania w kraju albo prowadzi działalność gospodarczą na terytorium kraju w ramach oddziału z siedzibą na terytorium kraju utworzonego na warunkach i zasadach określonych w ustawie z dnia 2

lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej i nabywa paliwa ciekłe dla tego oddziału.

Proponowany przepis powinien być poddany ocenie pod kątem zgodności z zasadą swobody przedsiębiorczości w rozumieniu art. 49 i nast. TfUE. Zgodnie z art. 49 TfUE wspomniana swoboda obejmuje podejmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek, jak również zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwami (w tym spółkami) na warunkach określonych przez ustawodawstwo państwa przyjmującego dla własnych obywateli (zasada traktowania narodowego). Zakazane są ograniczenia swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innych państw członkowskich. Zakazem tym objęte są również ograniczenia w tworzeniu agencji, oddziałów lub filii przez obywateli danego państwa członkowskiego na terytorium innych państw. W ramach swobody wyróżnić można zakaz dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej. Dyskryminacja bezpośrednia (prawna) wynika ze zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów w zależności od tego czy posiadają obywatelstwo bądź siedzibę w państwie przyjmującym. Dyskryminacja pośrednia (faktyczna) przejawia się w tym, iż wobec osób fizycznych i prawnych są co prawda stosowane te same regulacje prawne, lecz po uwzględnieniu całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych podmioty pochodzące z innych państw członkowskich znajdują się w niekorzystnej sytuacji faktycznej wobec podmiotów krajowych.

Wyłączenia od zakazu dyskryminacji zawarto w art. 51 i 52 TfUE. Zgodnie z pierwszym z wymienionych przepisów, wskazane regulacje nie mają zastosowania do działalności, która w jednym z państw członkowskich jest związana, choćby przejściowo, z wykonywaniem władzy publicznej. Drugie wyłączenie, zawarte w art. 52 TfUE, przewiduje, iż postanowienia art. 49-55 TfUE i środki podjęte na ich podstawie nie mogą przesądzać o zastosowaniu przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych przewidujących szczególne traktowanie osób fizycznych i osób prawnych pochodzących z innych państw członkowskich, uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego.

Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wynika, że art. 49 TfUE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu państwa członkowskiego, które zastrzega prowadzenie określonej działalności gospodarczej wyłącznie dla podmiotów z siedzibą na terytorium tego państwa członkowskiego (zob. wyrok TSUE z dnia 9 września 2010 r. w sprawie C-64/08, *Engelmann*). W ocenie TSUE przepisy krajowe uzależniające prowadzenie danej działalności gospodarczej od uzyskania koncesji i ustanawiające rozmaite przesłanki cofnięcia koncesji stanowią ograniczenie swobód gwarantowanych przez art. 49 TfUE. Tego rodzaju ograniczenia mogą jednak zostać dopuszczone na zasadzie odstępstw przewidzianych wprost w art. 51 i art. 52 TfUE lub uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, pod warunkiem że przestrzegane są w nich wymogi wynikające z orzecznictwa TSUE w zakresie proporcjonalności. W tym zakresie orzecznictwo dopuściło

szereg nadrzędnych względów interesu ogólnego, takich jak względy ochrony konsumentów lub ogólne względy zapobiegania zakłóceniom ładu społecznego (zob. wyrok TSUE z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawach połączonych C-72/10 i C-77/10, *Costa i Cifone*).

W świetle powyższego trzeba uznać, że proponowana w art. 33 ust. 1b pkt 1 ustawy – Prawo energetyczne regulacja ograniczająca możliwość udzielenia przez Prezesa URE koncesji na wytwarzanie paliw ciekłych lub koncesji na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą wyłącznie wnioskodawcy, który posiada siedzibę lub miejsce zamieszkania w Polsce albo prowadzi działalność gospodarczą na terytorium Polski w ramach oddziału z siedzibą na terytorium Polski i nabywa paliwa ciekłe dla tego oddziału narusza zasadę swobody przedsiębiorczości. Wprowadzenie ograniczenia tej zasady byłoby możliwe jedynie w przypadkach określonych w art. 51 lub art. 52 TfUE lub uzasadnionych nadrzędnymi względami interesu ogólnego dopuszczonymi w orzecznictwie TSUE. W odniesieniu do analizowanego przepisu projektodawcy nie przedstawili jednak argumentów, które uzasadniałyby konieczność wprowadzenia takiego ograniczenia.

Dodatkowo wymaga wskazania, że w myśl art. 33 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne, Prezes URE udziela koncesji wnioskodawcy, który ma siedzibę lub miejsce zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Turcji. W obowiązującym stanie prawnym istnieje zatem przepis ogólny (w zakresie udzielania koncesji), który respektuje wymóg jednakowego traktowania ubiegających się o koncesję podmiotów, które mają siedzibę lub miejsce zamieszkania w Polsce lub w innych państwach członkowskich UE. Wprowadzenie art. 33 ust. 1b pkt 1 ustawy – Prawo energetyczne, stanowiącego *lex specialis* względem art. 33 ust. 1 tej ustawy, skutkowałoby naruszeniem art. 49 TfUE w zakresie udzielania koncesji na wytwarzanie paliw ciekłych lub koncesji na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą.

Tytułem uzupełnienia należy odnotować, że w dniu 22 czerwca 2016 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw¹, na mocy której dodano art. 33 ust. 1b pkt 1 ustawy – Prawo energetyczne w brzmieniu niemal identycznym, jak to, które proponuje się w opiniowanym projekcie ustawy².

¹ Zob. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 554).

² Zgodnie z dodanym art. 33 ust. 1b pkt 1 ustawy – Prawo energetyczne, Prezes URE udziela koncesji na wytwarzanie paliw ciekłych lub koncesji na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą wnioskodawcy, który ma siedzibę lub miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i nabywa paliwa ciekłe na potrzeby prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo prowadzi działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w ramach oddziału z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej utworzonego na warunkach i zasadach określonych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej i nabywa paliwa ciekłe na potrzeby prowadzenia działalności gospodarczej przez ten oddział.

4. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Projektowany art. 33 ust. 1b pkt 1 ustawy – Prawo energetyczne jest niezgodny z art. 49 TfUE.

W pozostałym zakresie projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem UE.

Dyrektor
Biura Analiz Sejmowych

M. Warciński

Michał Warciński

Warszawa, 24 czerwca 2016 r.

BAS-WAPEiM-1376/16
TRYB PILNY

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie
stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo
energetyczne oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel
wnioskodawców: poseł Maciej Małecki) jest projektem ustawy wykonującej
prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu**

Projektodawcy przedkładają propozycje licznych zmian w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059, ze zm.), dalej jako „ustawa – Prawo energetyczne”. Zmiany te dotyczą m.in. 1) dodania definicji nowych pojęć (np. „paliwa ciekłe”, „podmiot przywożący”), 2) obowiązku prowadzenia wykazu przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się wytwarzaniem, obrotem, w tym obrotem z zagranicą paliwami ciekłymi, podmiotów przywożących lub odbiorców końcowych paliw ciekłych, 3) określenia zasad i trybu przeprowadzenia kontroli i prowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawie naruszenia warunków prowadzenia działalności objętej koncesjami, w zakresie dotyczącym paliw ciekłych, 4) określenia dodatkowych warunków dotyczących uzyskiwania koncesji wymaganych na gruncie ustawy, 5) prowadzenia rejestru przedsiębiorstw energetycznych posiadających koncesję, 6) uzupełnienia katalogu zadań wykonywanych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki („URE”), 7) doprecyzowania regulacji w zakresie wymierzania kar pieniężnych.

Ponadto proponuje się znowelizowanie ustaw: z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 584, ze zm.), z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz. U. z 2014 r., poz. 1695, ze zm.), z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz. U. z 2014 r., poz. 1728, ze zm.), z dnia 25

sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz. U. 2015 poz. 775, ze zm.), z dnia 19 sierpnia 2011 roku o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 227, poz. 1367, ze zm.), z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290) oraz z dnia 28 października 2002 roku o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. z 2015 r. poz. 1212, ze zm.).

Projekt ustawy jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw nie jest projektem ustawy wykonującej prawo UE w rozumieniu art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu.

Dyrektor
Biura Analiz Sejmowych

M. Warciński

Michał Warciński