Warszawa, 5 stycznia 2022 r.

BAS-WASiE/WAPEiM-2708/21

Przewodniczący Komisji

do Spraw Unii Europejskiej

**Opinia w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Reakcja na rosnące ceny energii: zestaw działań i środków wsparcia (COM(2021) 660 final)**

**I. Opinia merytoryczna**

**1. Przedmiot dokumentu UE**

**a) cel i treść dokumentu UE**

Przedstawiony komunikat zawiera diagnozę przyczyn gwałtownego wzrostu cen energii, a także propozycje wprowadzenia i wsparcia właściwych środków w celu złagodzenia podwyżek cen energii. Z treści komunikatu wynika, że:

* Po spadku cen energii w 2019 r. i 2020 r. (efekt pandemii COVID-19) w 2021 r. nastąpił gwałtowny ich wzrost. Hurtowe ceny energii w 2021 r. wzrosły średnio o 200% w porównaniu z 2020 r. Ceny detaliczne wzrosły w znacznie mniejszym stopniu (wzrost o 9%).
* Wzrost cen energii elektrycznej jest spowodowany przede wszystkim niezwykle wysokim wzrostem cen gazu ziemnego. Ożywienie gospodarcze i wzrost popytu na gaz zdecydowanie przewyższają możliwości podaży gazu. Zjawisko to jest problemem globalnym i nie dotyczy wyłącznie UE.
* Problemy z dostawami gazu spowodowały, że wzrósł znacząco popyt na węgiel kamienny, a w konsekwencji wzrosła cena węgla. Jednocześnie ceny uprawnień do emisji CO2 wzrosły w ostatnim roku z 30 EUR do 60 EUR za tonę CO2. W efekcie energia wytwarzana z węgla podrożała znacząco nie tylko z powodu wzrostu ceny surowca, ale także rosnących kosztów emisji.
* Wysokie ceny energii mają wpływ na globalne i europejskie łańcuchy dostaw, a ich skutki rzutują na produkcję, zatrudnienie i ceny – zwłaszcza w sektorach energochłonnych. Szczególne problemy przeżywa branża nawozów sztucznych, w której gaz ziemny jest podstawowym surowcem. Jeżeli chodzi o wpływ makroekonomiczny, gwałtowny wzrost cen energii przyczynił się do wyższej inflacji – nie tylko w samej UE, ale też we wszystkich znaczących gospodarkach światowych.
* Obecny wysoki poziom cen gazu utrzyma się najprawdopodobniej do wiosny 2022 r. i następnie obniży się. Niestety ceny nie powrócą już do poziomu lat 2019–2020.

Według Komisji Europejskiej w odpowiedzi na gwałtowny wzrost cen energii państwa członkowskie i UE mogą zastosować następujące środki:

* Wprowadzenie pułapów cenowych i tymczasowych ulg podatkowych dla wrażliwych odbiorców energii lub voucherów i dotacji dla konsumentów i przedsiębiorstw. Środki te mogłyby być częściowo finansowane z dochodów pochodzących z aukcji uprawnieniami w ramach EU ETS, opłat i podatków od cen energii oraz podatków ekologicznych.
* Ochronę odbiorców wrażliwych – płatności ryczałtowe, odroczenie płatności, zabezpieczenie przed odłączeniem od sieci energetycznej.
* Czasowe i ukierunkowane obniżenie stawek opodatkowania energii elektrycznej, gazu ziemnego, węgla i paliw stałych wykorzystywanych przez gospodarstwa domowe.
* Przyznanie pomocy przedsiębiorstwom lub gałęziom przemysłu na przetrwanie kryzysu, przy zachowaniu pełnej zgodności z ramami pomocy państwa.
* Ułatwienie szerszego dostępu do umów zakupu odnawialnej energii elektrycznej, w tym dostęp dla małych i średnich przedsiębiorstw, na przykład przez agregację popytu użytkowników końcowych zgodnie z regułami konkurencji.
* Wykorzystanie istniejących narzędzi prawnych do wykrywania manipulacji na rynku (np. REMIT[[1]](#footnote-1)) i antykonkurencyjnych praktyk handlowych.
* Przegląd przepisów w sprawie bezpieczeństwa dostaw gazu, w tym bardziej efektywnego funkcjonowania magazynów gazu.
* Przygotowanie narzędzi wsparcia dla rozwoju magazynów energii elektrycznej oraz magazynów opartych na wodorze.
* Rozważenie wdrożenia mechanizmu dobrowolnego wspólnego udzielania zamówień na rezerwowe zapasy gazu.
* Dalszą redukcję barier rozwoju OZE przez ograniczenie długotrwałych i skomplikowanych procedur wydawania zezwoleń oraz zwiększenie produkcji urządzeń na potrzeby energetyki odnawialnej.
* Zwiększenie inwestycji w energetyczne sieci transeuropejskie, w tym dalszą rozbudowę połączeń transgranicznych.

**b) geneza dokumentu UE**

Problemy polityczne (Nord Streem 2, Afryka Północna), klęski żywiołowe (Chiny) oraz ożywienie popytu po dwóch latach pandemii COVID-19 wywołały problemy nierównowagi podaży i popytu surowców energetycznych – nie tylko w UE, ale i na całym świecie. Przedłożony komunikat stanowi reakcję Komisji Europejskiej na zjawisko gwałtownego wzrostu cen energii, obciążającego nie tylko koszty funkcjonowania gospodarstw domowych oraz gospodarki, ale też będącego odczuwalnym impulsem inflacyjnym. W omawianym dokumencie zawarto propozycje działań łagodzących skutki wzrostu cen energii w perspektywach krótko- i średnioterminowej.

**c) informacja o stanie prawa obowiązującego w Polsce w materii objętej treścią dokumentu UE**

W przedstawionym zestawie środków łagodzących skutki wzrostu cen energii proponuje się rozwiązania kierunkowe, pozostawiając państwom członkowskim wybór konkretnych rozwiązań. Zestaw możliwych działań obejmuje kwestie podatkowe, przepisy dotyczące funkcjonowania sektora energetycznego, inwestycji infrastrukturalnych czy pomocy społecznej. Trudno zatem wskazać konkretne akty prawa krajowego, jeśli nie jest jeszcze pewne, jakie narzędzia i środki zostaną zastosowane w Polsce.

**2. Ocena dokumentu UE**

**a) ocena skutków dokumentu UE**

Odnosząc się do przedstawionych w komunikacie przyczyn gwałtownego wzrostu cen trzeba zauważyć, że ożywienie gospodarcze po pandemii, wzrost cen gazu i wzrost cen uprawnień do emisji CO2 są pewnym uproszczonym uzasadnieniem obecnej sytuacji. Wzrost cen energii jest zjawiskiem globalnym i ma globalne (a nie tylko europejskie) źródła. Przede wszystkim należy wskazać, że na skutek m.in. zjawisk pogodowych (zalane kopalnie odkrywkowe) w Chinach doszło do drastycznego ograniczenia produkcji węgla, który jest podstawowym surowcem przemysłowym i energetycznym. Spowodowało to gwałtowny wzrost importu gazu ziemnego (jako zamiennika węgla) sprowadzanego do Chin w postaci LNG. W efekcie wzrosły nie tylko ceny samego gazu, ale też znacząco ograniczone zostały możliwości zakupów „spotowych” LNG dla innych odbiorców. Sytuacji nie ustabilizowały dostawy gazu z USA (dużego eksportera gazu pozyskiwanego z łupków) – polityka podatkowa obecnych władz amerykańskich zmniejszyła chęć do inwestowania w gaz łupkowy i w nowe terminale LNG[[2]](#footnote-2). Z kolei dla europejskiego rynku gazu znaczenie miał również konflikt Algierii z Marokiem, który odczuwalnie ograniczył możliwości przesyłu gazu do UE z Afryki Północnej. Gazprom w zasadzie wykorzystał sytuację na rynku światowym do bezwzględnego nacisku polityczno-ekonomicznego na UE i ostatecznie wywindował ceny o kilkaset procent.

Wzrost cen oraz problemy z dostawami gazu zwiększyły w konsekwencji zainteresowanie zakupami węgla, ale i w tym przypadku popyt napotkał na barierę podaży. Najwięksi światowi producenci węgla (Australia, RPA, Rosja) nie są w stanie znacząco zwiększyć wydobycia, ale także przekroczyć bariery logistycznej (możliwości transportu). W efekcie ceny drugiego ważnego surowca energetycznego również osiągnęły nienotowany od dawna poziom.

Reasumując, cenowy kryzys energetyczny ma swoje przyczyny w niefortunnym zbiegu wydarzeń w skali globalnej, a spekulacje na rynku uprawnień do emisji czy rosyjski szantaż gazowy w cyniczny sposób pogłębiły chaos na rynku energetycznym.

Jeśli chodzi o proponowane przez Komisję Europejską działania natychmiastowe, to zestaw środków ogranicza się w zasadniczej mierze do ograniczenia opodatkowania energii oraz ochrony odbiorców wrażliwych. Działania te (w różnym zakresie) podjęła już większość państw członkowskich UE. Jak można sądzić, proponowane działania natychmiastowe największe znaczenie „ochronne” będą miały dla gospodarstw domowych, w szczególności na regulowanych rynkach energetycznych, gdzie występuje wciąż obowiązek taryfowy (sam fakt regulowania taryf ogranicza wzrost cen). W przypadku sektora przedsiębiorstw działania natychmiastowe będą miały najprawdopodobniej neutralne znaczenie. Wzrost cen energii zostanie wkalkulowany w koszty produkcji i „odebrany” w postaci wyższych cen detalicznych – co ostatecznie napędzi zjawisko inflacji. Mimo zastosowania proponowanych środków natychmiastowych, w najgorszej sytuacji pozostanie sektor usług publicznych – szkoły, szpitale, urzędy i inne jednostki użyteczności publicznej nie kwalifikują się do części form pomocy właściwej dla gospodarstw domowych, nie podniosą też cen, jak sektor przedsiębiorstw. Utrzymanie zakresu i poziomu usług publicznych może zatem stać się prawdziwym wyzwaniem dla sektora finansów publicznych, w tym dla jednostek samorządu terytorialnego.

Jeśli chodzi o działania w średniej perspektywie czasowej Komisja Europejska proponuje z jednej strony podjęcie szeregu inicjatyw regulacyjnych, z drugiej zwiększenie inwestycji w energię odnawialną czy efektywność energetyczną. W przypadku propozycji ulepszenia istniejących ram prawnych jakość proponowanych zmian będzie można ocenić, gdy zostaną przedstawione konkretne projekty. Natomiast budowanie niezależności UE poprzez zwiększenie inwestycji w OZE, o ile jest kierunkowo słusznym postulatem, to jednocześnie w chwili obecnej jest działaniem mało skutecznym. Rozbudowa kolejnych instalacji nietrwałej energii z OZE, bez możliwości magazynowania tej energii, pogłębia uzależnienie UE od importu gazu ziemnego lub dalszego utrzymywania energetyki węglowej. Wydaje się, że priorytetem UE w średnim okresie czasu powinna stać się maksymalizacja sił i środków na technologiach magazynowania energii, a dopiero w dalszej perspektywie kolejnych inwestycji w OZE.

**b) ocena zgodności działań UE, o których mowa w dokumencie UE, z zasadą pomocniczości**

Przedłożony dokument (komunikat Komisji) nie podlega ocenie co do zgodności z zasadą pomocniczości w trybie protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, ponieważ nie jest projektem aktu ustawodawczego UE.

**c) ustosunkowanie się do informacji Rady Ministrów na temat opiniowanego dokumentu UE**

Informacja Rady Ministrów dotycząca opiniowanego komunikatu została przygotowana w sposób merytoryczny i wyczerpujący. Oceniając dokument UE Rada Ministrów przedstawiła obszerne uwagi, które nie negują treści komunikatu, ale też zachowują odrębną ocenę strony polskiej czy wskazują na potrzebę podjęcia dodatkowych działań przez Komisję Europejską. M.in. zdaniem Rady Ministrów zbyt ogólnikowo przedstawiono przyczyny wzrostu cen, a Komisja Europejska powinna podjąć pilne działania w zakresie przepisów dotyczących funkcjonowania rynku gazu, w pełni egzekwować prawo unijne wobec istniejącej i przyszłej infrastruktury importu gazu do UE, czy podjąć zdecydowane kroki zmierzające do eliminacji naruszeń unijnego prawa konkurencji.

Biuro Analiz Sejmowych nie zgłasza zastrzeżeń do przedłożonej informacji Rady Ministrów dotyczącej komunikatu Komisji.

**II. Opinia prawna**

**1. Podstawa prawna dokumentu UE**

Komunikat Komisji jest dokumentem UE, który nie jest projektem aktu prawnego UE. Zgodnie z art. 1 protokołu (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej komunikat jest dokumentem konsultacyjnym Komisji Europejskiej. W przedłożonym komunikacie Komisja przedstawiła propozycje środków krótkoterminowych oraz skoordynowanych działań, których podjęcie rozważa w perspektywie średnioterminowej, aby zapewnić lepszą gotowość na wahania cen gazu, przy jednoczesnym ograniczaniu zależności UE od paliw kopalnych. Zagadnienia te są związane z dziedzinami objętymi zakresem kompetencji dzielonych między Unią Europejską a państwami członkowskimi, takimi jak energia (art. 4 ust. 2 lit. i oraz art. 194 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dalej: TfUE), sieci transeuropejskie (art. 170 i 171 TfUE) oraz środowisko naturalne (art. 4 ust. 2 lit. e oraz art. 191–193 TfUE). Zgodnie z art. 3 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej Unia dąży do osiągniecia swoich celów właściwymi środkami odpowiednio do kompetencji przyznanych jej na mocy Traktatów. Brak jest przesłanek, które uniemożliwiałyby Komisji Europejskiej wydanie komunikatu w omawianej kwestii.

**2.** **Skutki prawne dokumentu UE**

Komunikat jako dokument UE niebędący projektem aktu prawnego UE nie wywołuje skutków prawnych zarówno w świetle prawa polskiego, jak i prawa unijnego.

**3. Kwestie proceduralne**

**a) procedura przyjmowania dokumentu UE**

Przyjmowanie komunikatu nie jest związane z zachowaniem określonej, wynikającej z prawa traktatowego, procedury. Komunikaty są przekazywane, po ich opublikowaniu, parlamentom narodowym (zgodnie z art. 1 protokołu nr 1). Komisja Europejska przyjęła omawiany komunikat 13 października 2021 r. i tego samego dnia dokument został przekazany Sejmowi w języku angielskim. 15 października 2021 r. Sejm otrzymał dokument w językach polskim i francuskim.

**b) działania Komisji do Spraw Unii Europejskiej**

Komisja do Spraw UE, uwzględniając art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej[[3]](#footnote-3), 5 listopada 2021 r. zwróciła się do Rady Ministrów o przedstawienie informacji na temat komunikatu. Rada Ministrów przekazała informację 28 grudnia 2021 r. Komisja do Spraw UE nie jest ograniczona terminami, poza tymi, które mogą wynikać z celowości podejmowanych przez nią działań.

**III. Konkluzja**

Komunikat Komisji, przygotowany w reakcji na drastyczny wzrost cen energii, zawiera analizę przyczyn, a także propozycje możliwych działań łagodzących skutki wzrostu cen energii w perspektywie krótko- i średniookresowej. Przedstawione działania powinny przyczynić się do pewnego złagodzenia skutków wzrostu cen, choć w ostatecznym rozrachunku nie powstrzymają wzrostu kosztów produkcji i zwiększenia presji inflacyjnej.

W ocenie Biura Analiz Sejmowych przedstawiony komunikat Komisji należy przyjąć do wiadomości.

Autorzy:

**Jacek Krzak** (pkt I i III)

specjalista ds. systemu gospodarczego

w Biurze Analiz Sejmowych

**Marcin Fryźlewicz** (pkt II)

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor

Biura Analiz Sejmowych

Jacek Krawczyk

Weryfikacja pkt I i III: Zofia Szpringer

Weryfikacja pkt II: Ziemowit Cieślik

Deskryptory bazy REX: cena, energetyka, Unia Europejska

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii, Dz. Urz. UE L 326 z 8.12.2011 r., s. 1. [↑](#footnote-ref-1)
2. „Skąd się wziął nagły kryzys energetyczny?”, WysokieNapięcie.pl, <https://wysokienapiecie.pl/42076-skad-sie-wzial-nagly-kryzys-energetyczny/> [dostęp: 03.01.2022] [↑](#footnote-ref-2)
3. Dz. U. Nr 213, poz. 1395. [↑](#footnote-ref-3)