



Bruksela, dnia 9.4.2014 r.
C(2014) 2471 final

OPINIA KOMISJI

z dnia 9.4.2014 r.

**na podstawie art. 3 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 714/2009 oraz art. 10 dyrektywy
2009/72/WE – Polska – Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A.**

OPINIA KOMISJI

z dnia 9.4.2014 r.

na podstawie art. 3 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 714/2009 oraz art. 10 dyrektywy 2009/72/WE – Polska – Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A.

I. PROCEDURA

Dnia 10 lutego 2014 r. Komisja otrzymała powiadomienie od polskiego organu regulacyjnego ds. energii, czyli Urzędu Regulacji Energetyki (zwanego dalej „URE”), zgodnie z art. 10 ust. 6 dyrektywy 2009/72/WE¹ (zwanej dalej „dyrektywą w sprawie energii elektrycznej”), dotyczące przyznania certyfikatu dla operatora systemów przesyłowych energii elektrycznej (zwanego dalej „OSP”) Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. (zwane dalej „PSE”).

Na podstawie art. 3 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 714/2009² (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie energii elektrycznej”) Komisja ma obowiązek zbadania zgłoszonego projektu decyzji i przekazania właściwemu krajowemu organowi regulacyjnemu opinii dotyczącej zgodności z art. 10 ust. 2 i art. 9 dyrektywy w sprawie energii elektrycznej.

II. OPIS ZGŁOSZONEJ DECYZJI

PSE są operatorem systemu przesyłowego w odniesieniu do całej elektroenergetycznej sieci przesyłowej w Polsce. Są również właścicielem przeważającej większości linii przesyłowych i powiązanych stacji elektroenergetycznych oraz połączeń międzysystemowych z sąsiednimi państwami. PSE eksploatują sieć na podstawie koncesji na przesył energii elektrycznej w Polsce udzielonej przez URE.

PSE należą w całości do Skarbu Państwa i wystąpiły o przyznanie certyfikatu w ramach modelu rozdziału własności. PSE zamierzają w szczególności wykorzystać możliwość przewidzianą w art. 9 ust. 6 dyrektywy w sprawie energii elektrycznej w celu wdrożenia modelu rozdziału własności za pomocą oddzielnych podmiotów publicznych w państwie.

URE doszedł do wstępnego wniosku, że PSE wystarczająco wykazały, iż spełniają wymogi modelu rozdziału własności określone w polskich przepisach transponujących dyrektywę w sprawie energii elektrycznej i że w związku z tym można go certyfikować. URE przedstawił Komisji swój projekt decyzji z prośbą o opinię.

III. UWAGI

1. Własność systemu przesyłowego

W art. 9 ust. 1 lit. a) dyrektywy w sprawie energii elektrycznej określono wymóg, aby w ramach modelu rozdziału własności każde przedsiębiorstwo będące właścicielem systemu przesyłowego działało również jako operator takiego systemu.

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz.U. L 211 z 14.8.2009, s. 55).

² 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.U. L 211 z 14.8.2009, s. 15).

PSE są właścicielem całej polskiej sieci przesyłowej z wyjątkiem pewnego ograniczonego majątku, który nie jest ich własnością, lecz jest przez nie administrowany. Powyższe dotyczy linii oraz pól 220 kV połączeń międzysystemowych lub krótkich odcinków linii 220 kV, znajdujących się na gruntach pięciu przedsiębiorstw (duże przedsiębiorstwa chemiczne, kopalnie węgla i dystrybutorzy energii elektrycznej). PSE korzystają z tego majątku na podstawie umów o użytkowanie³, na mocy których prawni właściciele majątku upoważniają PSE do korzystania z instalacji.

URE uważa, że majątek ten należy uznać za „urządzenia elektryczne” i że nie stanowi on części sieci przesyłowej, ponieważ nie jest objęty definicją „sieci” określoną w art. 3 pkt 11 ustawy – Prawo energetyczne.

Komisja zauważa, iż w definicji terminu „prześył” w art. 2 ust. 3 dyrektywy w sprawie energii elektrycznej i w wymogu określonym w art. 9 ust. 1 lit a) nie przewidziano takiego rozróżnienia. Ponadto na podstawie wstępnej decyzji o przyznaniu certyfikatu wydaje się, że właściciele prawni zachowują odpowiedzialność za stan techniczny majątku i jego działanie. Wstępna decyzja nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu ten majątek wykorzystuje się do zasilania właścicieli przewodów lub wykonywania funkcji, która wymagałaby niedyskryminacyjnego dostępu osób trzecich. Komisja zauważa wreszcie, że PSE nie wyrażają zamiaru nabycia tego majątku.

Biorąc pod uwagę powyższe kwestie, Komisja zachęca URE, w celu zapewnienia, by funkcje operatora i prawa własności pozostały w tych samych rękach, do bardziej szczegółowego zbadania, czy PSE rzeczywiście wykonują funkcje OSP w odniesieniu do tego majątku i, w takim przypadku, czy postanowienia obowiązujących umów o użytkowanie również zapewniają PSE prawa do używania i rozporządzania równorzędne do praw właściciela w odniesieniu do tego majątku. Komisja zauważa, że w dniu 26 marca 2014 r. URE udzielił dodatkowych wyjaśnień, które zawierają odpowiednie informacje dotyczące niektórych kwestii poruszonych powyżej⁴. Komisja zachęca URE do uwzględnienia tych informacji w swojej analizie oraz do ich zamieszczenia w ostatecznej decyzji o przyznaniu certyfikatu. W przypadku gdy URE stwierdzi, że istnieje ryzyko, iż niedyskryminacyjny dostęp do danej infrastruktury jest zagrożony, Komisja wzywa URE do zbadania, czy warunek przyznania certyfikatu dla PSE może zostać określony w taki sposób, aby, w razie potrzeby z zastosowaniem okresu przejściowego, konieczne było wszczęcie procesu prowadzącego do nabycia odpowiednich części sieci przez PSE.

2. Odrębność w ramach państwa

Artykuł 9 ust.6 dyrektywy w sprawie energii elektrycznej stwarza możliwość, w ramach modelu rozdziału własności, kontroli państwa nad działalnością przesyłową, a także wytwarzaniem, produkcją i dostawami, pod warunkiem jednak, że odpowiednie działania są wykonywane przez odrębne podmioty publiczne. Do celów przepisów dotyczących rozdziału własnościowego dwa odrębne podmioty publiczne powinny zatem być postrzegane jako dwie odrębne osoby i powinny być w stanie kontrolować działalność wytwórczą i dostawczą, z jednej strony, jak i działalność przesyłową, z drugiej, pod warunkiem że można wykazać, iż nie są one pod wspólnym wpływem innego podmiotu publicznego naruszającym przepisy dotyczące rozdziału własnościowego. Podmioty publiczne muszą być rzeczywiście oddzielone. W takich przypadkach należy wykazać, że wymogi rozdziału własnościowego

³ Z wyjątkiem jednego przedsiębiorstwa, [BUSINESS SECRET], w którego przypadku nie podpisano takiej umowy.

⁴ Zwłaszcza w odniesieniu do praw użytkowania oraz faktycznego korzystania z tego majątku.

określone w art. 9 dyrektyw w sprawie energii elektrycznej i gazu zostały zawarte w prawie krajowym i są należycie przestrzegane.⁵

Polski Skarb Państwa posiada 100 % udziałów w PSE. Ministerstwo Gospodarki ma jednak uprawnienia do zarządzania udziałem państwa w PSE. Przekazanie zarządzania PSE⁶ z Ministerstwa Skarbu do Ministerstwa Gospodarki odbyło się we wrześniu 2013 r. po wprowadzeniu odpowiedniej zmiany w polskiej ustawie Prawo energetyczne, w ramach której wdrożono trzeci pakiet energetyczny. Przekazanie to zostało wykonane w celu spełnienia kryteriów niezależności w modelu rozdziału własności.

Wstępna decyzja zgłoszona przez URE dotyczy w szczególności kryteriów związanych z odrębnością w ramach danego państwa.

Ministerstwo Gospodarki jest odpowiedzialne za zarządzanie PSE, a z wyjątkiem ograniczonych działań w zakresie wytwarzania energii elektrycznej i obrotu nią w sektorze wydobywania węgla, jak opisano poniżej, ministerstwo to nie wykonuje kontroli/praw w przedsiębiorstwach zajmujących się produkcją energii elektrycznej lub gazu bądź obrotem nimi. Skarb Państwa jest właścicielem i zarządza większościami udziałami państwa polskiego w szeregu spółek prowadzących działalność w zakresie wytwarzania lub dostaw gazu i energii elektrycznej (w tym w PGNiG (zasiedziały operator) i w czterech głównych producentach energii elektrycznej: PGE, Energa, ENEA i Tauron). W związku z tym należy przeanalizować, w jaki sposób w polskich przepisach gwarantuje się odrębność w ramach państwa.

URE uważa, że wystarczający stopień rozdziału pomiędzy Ministerstwem Gospodarki oraz Ministerstwa Skarbu Państwa istnieje na podstawie polskiej Konstytucji i porządku prawnego państwa, a powyższe elementy łącznie zapewniają przestrzeganie zasady indywidualnej odpowiedzialności ministrów. Mimo że obaj ministrowie są członkami tego samego organu, tj. Rady Ministrów, to są od siebie niezależni, a ich zadania są jasno określone w przepisach ustawowych i w szczegółowych rozporządzeniach sektorowych, które określają zakres kompetencji każdego ministerstwa. Rola premiera polegająca na wydawaniu ministrom poleceń jest ograniczona przez ustawę o Radzie Ministrów, która nie daje premierowi kompetencji do wydawania poleceń w sprawach prowadzonych przez podmioty podległe różnym ministrom. Na tej podstawie URE stwierdza, że odrębność w ramach państwa została zagwarantowana. Komisja zgadza się, że w oparciu o porządek konstytucyjny państwa polskiego, jak również struktury zarządzania Rady Ministrów występuje odpowiedni stopień oddzielenia tych dwóch podmiotów publicznych, tj. Ministerstwa Skarbu Państwa i Ministerstwa Gospodarki oraz tych dwóch organów i premiera.

Jednakże, jak wspomniano powyżej, wstępna decyzja URE odnosi się również do tego, że Ministerstwo Gospodarki wykonuje prawa z akcji posiadanych przez Skarb Państwa w czterech spółkach⁷ prowadzących działalność w dziedzinach wytwarzania i dostaw energii elektrycznej oraz gazu ziemnego. Wszystkie te spółki prowadzą działalność w sektorze górnictwa węgla. Ministerstwu Gospodarki tradycyjnie powierza się nadzór działalności górniczej w Polsce.

Trzy spośród czterech spółek nie zajmują się jedynie wydobywaniem węgla, lecz również wytwarzaniem energii elektrycznej jako produktu ubocznego na niekomercyjnych zasadach na potrzeby własne i na sprzedaż w niewielkich ilościach poprzez lokalne wydzielone

⁵ Systemu rozdziału, dokument roboczy służb Komisji z dnia 22 stycznia 2010 r., s. 10.

⁶ To samo dotyczy polskiego OSP gazu - spółki Gaz-System.

⁷ Wspomniane spółki to: Spółka Restrukturyzacji Kopalń S.A. w Bytomiu, Katowicki Holding Węglowy S.A. w Katowicach, Kompania Węglowa S.A. w Katowicach i Jastrzębska Spółka Węglowa S.A. w Jastrzębiu Zdroju.

systemy dystrybucji na terenie kopalń na podstawie koncesji i taryfy regulowanej. Energia elektryczna wytwarzana przez te przedsiębiorstwa nie jest sprzedawana na polskiej giełdzie energii. URE twierdzi, że żadna z tych spółek nie jest przyłączona bezpośrednio do sieci przesyłowej, a zatem PSE nie mogą ich uprzywilejować w stosunku do innych użytkowników sieci przesyłowej. URE twierdzi ponadto, że wytwarzanie energii elektrycznej i obrót nią jest dla tych podmiotów jedynie działalnością uboczną w niewielkim zakresie, ograniczoną do terenu ich zakładów przemysłowych. Zazwyczaj energia elektryczna jest ubocznym produktem wytwarzania ciepła i wykorzystuje się ją do zasilania lokalnego wobec braku przyłączenia do sieci przesyłowej.

Komisja wyraża zgodę, że w odniesieniu do tych trzech spółek, biorąc pod uwagę niewielkie ilości wytwarzanej energii elektrycznej (łącznie jest to ilość mniejsza niż 0,05 % energii elektrycznej wytwarzanej w Polsce) oraz uwzględniając fakt, że energia elektryczna jest wytwarzana w wydzielonych systemach, które nie są podłączone do sieci przesyłowej PSE, Ministerstwo Gospodarki nie ma powodów ani możliwości, aby nadużywać swoich wpływów w celu promowania swoich interesów w tych spółkach ze szkodą dla użytkowników sieci PSE. Komisja uważa jednak za istotne, aby URE nadal monitorował działalność tych spółek i zapewniał, by pozostawała ona ograniczona do wydzielonych obszarów, w których obecnie prowadzi działalność.

Czwartą spółką, w której Ministerstwo Gospodarki wykonuje prawa z akcji posiadanych przez Skarb Państwa, jest Jastrzębska Spółka Węglowa S.A. w Jastrzębiu Zdroju. Spółka ta posiada 100 % akcji w Spółce Energetycznej „Jastrzębie” S.A., która wytwarza energię elektryczną i ciepło w elektrociepłowniach: EC Moszczenica, EC Zofiówka, EC Pniówek i EC Suszec o łącznej mocy 125 MWe i 598 MWt. Spółka ta posiada koncesję na wytwarzanie energii elektrycznej oraz na wytwarzanie i przesyłanie ciepła. Z projektu decyzji nie wynika w jasny sposób, czy w przypadku tej spółki mają zastosowanie takie same ograniczenia jak w przypadku trzech innych spółek. W informacjach dodatkowych przedłożonych przez URE wyjaśniono dodatkowo, że 96 % energii elektrycznej wytworzonej przez Spółkę Energetyczną „Jastrzębie” S.A. wykorzystuje jej spółka dominująca – Jastrzębska Spółka Węglowa S.A., a cała pozostała sprzedaż ogranicza się do rynku lokalnego. W związku z powyższym Komisja zaleca, by URE uwzględnił te dodatkowe informacje i ocenił w decyzji ostatecznej, czy Jastrzębska Spółka Węglowa S.A. również spełnia odpowiednie kryteria. Ponadto Komisja uważa za istotne, aby URE nadal monitorował działalność tej spółki i zapewniał, by pozostawała ona ograniczona do wydzielonych obszarów, w których prowadzi ona obecnie działalność.

IV. WNIOSEK

Na podstawie art. 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie energii elektrycznej, podejmując ostateczną decyzję w sprawie przyznania PSE certyfikatu, URE uwzględnia w najwyższym stopniu powyższe uwagi Komisji, a po podjęciu decyzji przekazuje ją Komisji.

Stanowisko Komisji w sprawie tego konkretnego zgłoszenia pozostaje bez uszczerbku dla jej ewentualnego stanowiska wobec krajowych organów regulacyjnych w sprawie wszelkich innych zgłoszonych projektów środków dotyczących certyfikacji, lub wobec organów krajowych odpowiedzialnych za transpozycję prawodawstwa UE w zakresie zgodności wszelkich krajowych środków wykonawczych z przepisami UE.

Komisja opublikuje niniejszy dokument na swojej stronie internetowej. Komisja nie uznaje zawartych w niniejszym dokumencie informacji za poufne. URE może powiadomić Komisję w terminie pięciu dni roboczych od otrzymania niniejszej opinii, że uważa, iż zgodnie z unijnymi i krajowymi przepisami dotyczącymi tajemnicy handlowej niniejszy dokument

zawiera informacje poufne, które należałoby usunąć przed publikacją. Należy podać powody takiego wniosku.

Sporządzono w Brukseli, dnia 9.4.2014 r.

W imieniu Komisji
Günther OETTINGER
Członek Komisji

