

<p>Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Gospodarki</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Tomasz Tomczykiewicz</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Arkadiusz Szymański, tel. (22) 693 59 69, Arkadiusz.Szymanski@mg.gov.pl</p>	<p>Data sporządzenia 10 lipca 2014 r.</p> <p>Źródło: Prawo UE 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, str. 1)</p> <p>Nr w wykazie prac UC 130</p>
--	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Istotą projektu jest zapewnienie stosowania Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii (tzw. rozporządzenie REMIT). Rozporządzenie nakłada na Państwa Członkowskie obowiązek zapewnienia egzekwowania obowiązków przewidzianych przedmiotowym rozporządzeniem oraz określenie proporcjonalnych, skutecznych i odstraszających sankcji za naruszenia przepisów tego rozporządzenia w celu skutecznego monitorowania hurtowego rynku energii oraz wykrywania manipulacji i innych nadużyć na tym rynku. Dodatkowym celem jest redukcja obowiązków sprawozdawczych niektórych przedsiębiorstw energetycznych poprzez wyłączenie ich z obowiązku sporządzania sprawozdań finansowych o rozszerzonym zakresie (odrębna rachunkowość dla poszczególnych rodzajów wykonywanej działalności). Zakres projektu wyznaczony jest przez treść rozporządzenia REMIT, który w swoich przepisach nakłada na państwa członkowskie obowiązek dostosowania przepisów krajowych oraz określenie sankcji za nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z rozporządzenia REMIT w sposób umożliwiający pełne i efektywne stosowanie przedmiotowego rozporządzenia.

Materialnoprawnym źródłem przedmiotowej inicjatywy legislacyjnej są przepisy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1227/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii, które zawiera obowiązki nałożone na państwa członkowskie, związane z zapewnieniem funkcjonowania rozporządzenia, co jest również bezpośrednią przyczyną podjętej inicjatywy legislacyjnej. Pod względem charakteru jest to kwestia ściśle prawnolegisacyjna, związana z dostosowaniem prawodawstwa krajowego w celu zapewnienia wykonania obowiązków nałożonych przez prawo wspólnotowe. W tym przypadku – określenie sankcji za niewykonywanie obowiązków wynikających z rozporządzenia REMIT oraz rozszerzenie zadań i uprawnień organów regulacyjnych w celu skutecznego i efektywnego wykonywania obowiązków wynikających bezpośrednio z rozporządzenia REMIT.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Rozporządzenie w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii (REMIT) ma na celu skuteczne wykrywanie nadużyć na rynku, polegających na niewłaściwym wykorzystaniu informacji wewnętrznych, dokonywaniu manipulacji lub prób manipulacji w obrocie produktami energetycznymi oraz zapobieganie tym nadużyciom. Na państwa członkowskie REMIT nakłada obowiązek dostosowania regulacji krajowych koniecznego do zapewnienia wykonania obowiązków wynikających z tego rozporządzenia.

W konsekwencji w projekcie przedmiotowej ustawy:

1. rozszerzono zadania i uprawnienia Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki o:

- a) monitorowanie hurtowego rynku energii,
- b) współpracę z Agencją ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER), organami regulacyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej, Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów i Komisją Nadzoru Finansowego, w zakresie niezbędnym dla wykonywania obowiązków wynikających z rozporządzenia,
- c) przekazywanie do ACER informacji o podejrzeniach manipulacji na rynku,
- d) prowadzenie rejestru uczestników hurtowego rynku energii,
- e) prowadzenie kontroli oraz postępowań wyjaśniających w sprawie manipulacji lub prób manipulacji oraz w sprawie niewłaściwego wykorzystywania informacji wewnętrznej na rynku energii,
- f) możliwość nałożenia kar pieniężnych;

2. określono podstawę prawną do współpracy organów krajowych (URE, UOKiK, KNF) ze sobą oraz z ACER w ramach wykonywania obowiązków nałożonych przez REMIT;

3. określono sankcje za dokonywanie naruszeń obowiązków przewidzianych w przepisach rozporządzenia – sankcje

administracyjne oraz sankcje karne.

Proponowane rozwiązanie, czyli zmiana prawa krajowego poprzez dostosowanie jego przepisów do wymagań prawa wspólnotowego jest narzędziem interwencji, które nie jest możliwe do zastąpienia innym (np. zmianą wykładni przepisów, zmianą praktyki stosowania). Istotą jest wykreowanie regulacji krajowych, które są niezbędne do tego, żeby przepisy rozporządzenia REMIT (które wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane) mogły być egzekwowane na gruncie państwa członkowskiego. Dostosowanie prawa krajowego do prawa Unii Europejskiej (UE) odbywa się w drodze zmian/uzupełnień/uchyleń przepisów prawa krajowego w zależności od potrzeby. W tym przypadku zaistniała potrzeba określenia skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji za nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z rozporządzenia REMIT.

Kwestia określenia sankcji za nieprzestrzeganie przepisów prawa wspólnotowego oraz wyposażenie organów regulacyjnych w nowe kompetencje oraz nałożenie na te organy nowych zadań nie może zostać wprowadzona do prawa krajowego na innej drodze niż poprzez ustawę. Wynika to zarówno z Konstytucji, zgodnie z której art. 45 ust. 1 odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Jest to tzw. zasada wyłączności materii ustawowej w kwestiach określania kar. Natomiast określenie obowiązków i zadań organów administracji w ustawie wynika z zasady legalizmu określonej w art. 7 Konstytucji, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zapewnienie stosowania rozporządzenia REMIT.

Efektom proponowanej regulacji ma być skuteczne zapewnienie stosowania rozporządzenia REMIT i zapewnienie skutecznego egzekwowania przewidzianych w nim obowiązków, a tym samym pośrednio zwalczanie nadużyć na hurtowym rynku energii.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Rozporządzenie REMIT dotyczy kwestii integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii, która nie była do tej pory uregulowana zarówno na szczeblu wspólnotowym jak i krajowym. Rozporządzenie REMIT wiąże w całości wszystkie kraje członkowskie UE i jest w nich bezpośrednio stosowane, stąd konieczne jest również jednolite zapewnienia wykonania tego rozporządzenia we wszystkich państwach członkowskich. REMIT kładzie również nacisk na jednolite określenie sankcji za nieprzestrzeganie obowiązków w niego wynikających we wszystkich krajach UE. W państwach członkowskich trwa wdrażanie przedmiotowego rozporządzenia, z uwagi na fakt, że w dalszym ciągu trwa procedura komitologii w Komisji Europejskiej, której celem jest przyjęcie aktów wykonawczych do rozporządzenia REMIT. Całość wdrożenia przewidziana jest na III kwartał 2014 r.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Uczestnicy hurtowego rynku energii	(liczba podmiotów – 2240*)	Baza koncesji URE	Konieczność zgłaszania danych na temat zawieranych transakcji i składanych zleceń, przekazywanie informacji wewnętrznych do wiadomości publicznej, obowiązek rejestracji i aktualizacji danych
Prezes Urzędu Regulacji Energetyki	1	Treść rozporządzenia 1227/2011, treść projektu ustawy	Utworzenie, prowadzenie i aktualizacja krajowego rejestru uczestników rynku, konieczność monitorowania hurtowego rynku energii, wykrywania nadużyć, wymierzania kar, współpraca z innymi krajowymi organami, Agencją ACER oraz organami regulacyjnymi innych państw w ramach postępowań dotyczących naruszeń o charakterze transgranicznym.
Komisja Nadzoru Finansowego	1	Treść rozporządzenia 1227/2011, treść projektu ustawy	Konieczność wykrywania nadużyć oraz informowania właściwych organów, współpraca z innymi krajowymi organami oraz Agencją ACER

JST	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
pozostałe jednostki (oddzielnie)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Saldo ogółem	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
budżet państwa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
JST	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
pozostałe jednostki (oddzielnie)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Źródła finansowania	Zgodnie z ustaleniami Zespołu ds. Programowania Prac Rządu z dn. 11 czerwca 2014 r. nie przewiduje się zwiększenia zatrudnienia w podmiotach monitorujących hurtowy rynek energii (ustalenia Zespołu z dn. 11 czerwca 2014 r., pkt 2 lit. d, sygn. SJJ-0313-1(62)/14), a w konsekwencji nie przewiduje się zwiększenia kosztów funkcjonowania organów administracji.
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Projekt ustawy nie nakłada nowych obowiązków na uczestników hurtowego rynku energii. Natomiast ewentualne koszty związane ze stosowaniem bezpośrednio obowiązującego rozporządzenia REMIT nie są bezpośrednio związane z przedmiotowym projektem ustawy. Natomiast kosztem dla uczestników hurtowego rynku energii wynikającym bezpośrednio z projektowanej ustawy mogą być ewentualne kary finansowe nakładane za naruszenie obowiązków wynikających z rozporządzenia REMIT.</p> <p>Korzyści dla budżetu państwa to ewentualne wpływy z tytułu nakładanych kar pieniężnych – niemierzalne i niemożliwe do oszacowania.</p> <p>Nie przewiduje się zwiększenie kosztów funkcjonowania po stronie organów administracji związane z nowymi obowiązkami nakładanymi przez projekt, które wiązałyby się ze zwiększeniem zatrudnienia.</p>

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2014 r.)	duże przedsiębiorstwa	25+10	10	10	10	10	10	135 mln zł
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	-	-	-	-	-	-	
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	-	-	-	-	-	-	
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	-						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	-						
Niemierzalne		-						

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>W odniesieniu do redukcji obowiązków sprawozdawczych - podmiotów, których dotyczył będzie redukcja obowiązku jest ok. 500. W przypadku, gdyby projektowane rozwiązania nie weszły w życie, koszt wdrożenia ww. obowiązku wyniósłby dla tych podmiotów od kilkunastu do kilkuset tysięcy jednorazowo. Przyjmując jako średnią 50 tys. zł/podmiot, koszt ten wyniósłby ok. 25 mln zł jednorazowo (jako konsekwencja zmiany zakładowego planu kont, zmiany w systemach informatycznych i szkolenia). Ponadto, rozszerzone sprawozdanie finansowe wiązałyby się z koniecznością poszerzonego badania przez biegłych rewidentów. Przedsiębiorstwa energetyczne wzrost kosztów takiego badania szacują na ok. 30%- 50%. Koszt jednego badania wg. przedsiębiorstw wynosi od ok. 6 tys. zł do ok. 100 tys. zł. Przyjmując jako średnią ok. 50 tys. zł/badanie (zakładając też jedno badanie na okres sprawozdawczy) wzrost kosztów jednego badania wyniósłby od 15 do 25 tys. zł. (wzrost kosztów średnio ok. 20 tys. zł/podmiot/rok).</p>
--	--

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

<input type="checkbox"/> nie dotyczy	
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy
<input checked="" type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input checked="" type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input checked="" type="checkbox"/> inne: zmniejszenie obowiązków sprawozdawczych	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy

Komentarz:

Obowiązki informacyjne na podmioty nakłada bezpośrednio rozporządzenie REMIT. Natomiast przedmiotowy projekt ustawy stanowi jedynie zapewnienie wykonania tych obowiązków, nie nakładając nowych obowiązków.

W odniesieniu do redukcji rozszerzonego obowiązku rachunkowego - sporządzania odrębnego bilansu i rachunku zysków i strat dla poszczególnych rodzajów wykonywanej działalności gospodarczej w odniesieniu do przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się działalnością inną niż przesyłaniem lub dystrybucją energii elektrycznej, wytwarzaniem, przesyłaniem, dystrybucją lub magazynowaniem paliw gazowych obrotem paliwami gazowymi i skraplaniem gazu ziemnego lub regazyfikacją skroplonego gazu ziemnego – nastąpi redukcja obciążeń regulacyjnych.

9. Wpływ na rynek pracy

Nie przewiduje się wpływu przedmiotowej regulacji na rynek pracy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input checked="" type="checkbox"/> inne: hurtowy rynek energii	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
---	--	---

Omówienie wpływu: Poprzez skuteczne monitorowanie hurtowego rynku energii, skuteczne wykrywanie nadużyć oraz nakładanie odzwierciedlających wagę naruszenia kar nastąpi poprawa przejrzystości tego rynku, co pozytywnie wpłynie na jego uczestników.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Projektowane przepisy mają na celu zapewnienie stosowania rozporządzenia REMIT w sposób ciągły. Wejście w życie regulacji planuje się po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Konieczne jest jak najszybsze zapewnienie stosowania rozporządzenia z uwagi na fakt, że weszło ono w życie w 28 grudnia 2011 r.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Specyfika danego projektu uniemożliwia zastosowanie mierników z uwagi na zakres i charakter projektu – zapewnienie skutecznego nakładania kar w przypadku dokonania naruszeń na hurtowym na rynku energii. Należy zwrócić uwagę, że kary pieniężne mogą zostać nałożone w trybie administracyjnym (przez organ nadzory) jak również w trybie karnym (przez niezawisły sąd). Biorąc pod uwagę, że rozpiętość kar możliwych do zastosowania jest bardzo szeroka (od 10.000 zł do nawet 5.000.000 zł) oraz sytuacje, do których będą one miały zastosowane w każdym przypadku będą ocenne (pod względem wagi naruszenia, stopnia naruszenia oraz skutków tego naruszenia) nie jest możliwe ani też celowe określanie konkretnych wysokości przewidywanych nałożonych kar pieniężnych. Dla zobrazowania rozpiętości – jeżeli podmiotów jest 2240, przy założeniu że każdy z nich dokona jednego naruszenia w roku, przy kolejnym założeniu, że kara będzie maksymalna (5.000.000 zł) suma roczna kar wyniesie 11.200.000.000 zł. Przy minimalnej karze (10.000 zł) suma to zmniejszy się do 22.400.000 zł.

Ponadto, należy zwrócić uwagę, że kwestia monitorowania manipulacji i prób manipulacji na hurtowym rynku energii jest regulowana po raz pierwszy w całej Unii Europejskiej, stąd nie jest możliwe zastosowanie metody benchmarku do oceny, jak zapobieganie manipulacjom wyglądało do tej pory. Nie jest również adekwatne porównanie dokonywania naruszeń na hurtowym rynku energii do innych postępowań prowadzonych przez Prezesa URE w sprawie nieprzestrzegania ustawy – Prawo energetyczne, gdyż są to naruszenie o zupełnie innym charakterze, wymiarze i skutkach oraz zagrożone innymi sankcjami.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Nie dotyczy