

<p>Nazwa projektu Ustawa o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Aktywów Państwowych</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Artur Soboń – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Aktywów Państwowych</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Jonasz Drabek, Dyrektor Departamentu Górnictwa e-mail: SekretariatDGA@map.gov.pl tel: 22/695 83 00</p>	<p>Data sporządzenia 14.04.2021 r.</p> <p>Źródło: Inicjatywa własna</p> <p>Nr w wykazie prac UD157</p>
---	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Sytuacja rynku surowców energetycznych, mniejsze zapotrzebowanie na produkowaną z węgla energię elektryczną, polityka klimatyczna Unii Europejskiej, jak również globalna recesja gospodarcza spowodowana pandemią koronawirusa, spowodowały, że dalsze stabilne funkcjonowanie branży górniczej zostało zagrożone. Konieczność kontynuacji restrukturyzacji polskiego sektora górnictwa węgla kamiennego w dużej mierze wynika z utrzymującej się od dłuższego czasu trudnej sytuacji na międzynarodowym rynku węgla. W latach 2016–2019 przeplatające się wzrosty i spadki cen węgla powodowały poprawę lub pogorszenie funkcjonowania sektora górniczego. W okresie od dnia 30 września 2016 r. do dnia 8 maja 2019 r. cena węgla w portach Amsterdam–Rotterdam–Antwerpia (ARA) nie spadała poniżej 70\$/t. Natomiast od czwartego kwartału 2019 r. do kwietnia 2020 r., ceny węgla energetycznego w Europie systematycznie spadały. Aktualnie tona surowca w portach ARA jest wyceniana na około 68 \$/t. Za główne przyczyny spadków przedmiotowych cen można uznać: wysoką podaż oraz niskie ceny gazu ziemnego, obniżki cen ropy naftowej, wysokie temperatury powietrza w Europie w okresie zimowym w 2020 r., spadek cen energii w Niemczech, obniżki stawek frachtów, pogorszenie prognozowanej rentowności europejskiej energetyki opartej na węglu. Spadków cen węgla w Europie nie były w stanie zahamować nawet okresowe wzrosty jego zużycia w niemieckich elektrowniach, związane z mniejszą podażą energii z wiatraków. Dodatkową presję na spadek cen węgla energetycznego wytwarza aktualnie występująca pandemia koronawirusa SARS-CoV-2, która doprowadziła do gwałtownego spadku aktywności gospodarczej na świecie, a w ślad za tym do obniżenia popytu na energię elektryczną. Kolejnym czynnikiem, mającym wpływ na sytuację w górnictwie, jest rynek energii. Analizując sytuację na polskim rynku energii elektrycznej w okresie ostatniego pięcioletnia można zauważyć szereg zmian o charakterze wielkoskalowym i długoterminowym, które w znaczący sposób dotknęły nie tylko bezpośrednich uczestników rynku, ale również całe jego otoczenie. Spośród czynników determinujących transformację zachodzącą w sektorze elektroenergetycznym można wydzielić dwie zasadnicze grupy – czynniki o charakterze legislacyjnym/regulacyjnym oraz czynniki o charakterze technologicznym. Pierwsze z nich wynikają w głównej mierze z polityki klimatycznej i energetycznej Unii Europejskiej, która opiera się na realizacji wyznaczonych celów w zakresie dekarbonizacji sektora energetycznego, zwiększenia udziału odnawialnych źródeł w produkcji oraz zużyciu energii, ujednoczenia i utworzenia regionalnych, ponadpaństwowych rynków energii oraz zwiększenia efektywności energetycznej. Z kolei do czynników technologicznych należą między innymi zwiększony poziom dostępności paliwa gazowego jako alternatywy dla paliw stałych, zmniejszające się koszty inwestycyjne i operacyjne odnawialnych źródeł energii oraz rozwój technologii magazynowania energii.

Nie bez wpływu na funkcjonowanie sektora górniczego pozostaje krajowa polityka energetyczna. Jednocześnie z uwagi na konieczność, odpowiednio, bezpośredniego stosowania bądź implementowania prawodawstwa unijnego, należy oczekiwać, że akty prawne dotyczące polityki energetycznej Polski będą powiązane z kierunkami wyznaczonymi przez Unię Europejską. Według założeń Polityki Energetycznej Polski do 2040 r. (PEP2040), która została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 2 lutego 2021 r. Polska będzie przechodzić transformację energetyczną. Na podstawie PEP2040 Polska będzie dążyła do gospodarki niskoemisyjnej, przez realizację sprawiedliwej transformacji energetycznej, rozwój odnawialnych źródeł energii, poprawę efektywności energetycznej oraz poprawę jakości powietrza. Wskazane w PEP2040 kierunki są zbieżne z polityką energetyczną UE. W 2040 r. ponad połowę mocy zainstalowanych będą stanowić źródła zeroemisyjne. PEP2040 zakłada, że w 2030 r. udział węgla w wytwarzaniu energii elektrycznej nie będzie przekraczać 56%, ponadto zakłada odejście od spalania węgla w gospodarstwach domowych w miastach do 2030 r., a na obszarach wiejskich do 2040 r.; przy utrzymaniu możliwości wykorzystania paliwa bezdymnego do 2040 r. Popyt na węgiel kamienny będzie pokrywany zasobami własnymi, a relacja import-eksport będzie miała charakter uzupełniający. Rola tego surowca ulegnie ograniczeniu. W czasie ewolucyjnej transformacji polskiego sektora energetycznego jest niezbędne zapewnienie przez polski sektor górnictwa pewnych dostaw węgla kamiennego po konkurencyjnych cenach. Z tego względu jest konieczne zapewnienie rentowności sektora oraz racjonalna eksploatacja, wykorzystanie i dystrybucja surowca.

To głównie te czynniki przyczyniły się do pogorszenia kondycji ekonomiczno-finansowej polskich przedsiębiorstw górniczych. Dlatego też stało się niezbędne opracowanie i realizacja planu naprawczego, który z jednej strony zapewni

szeroko rozumiane bezpieczeństwo energetyczne państwa przez kontynuację wydobycia węgla w sposób ekonomicznie uzasadniony, a z drugiej strony spowoduje wygaszenie działalności jednostek, które przynoszą największe straty, a ich dalsze funkcjonowanie jest ekonomicznie i geologicznie nieuzasadnione.

Projekt ustawy, w pewnym zakresie, realizuje postanowienia zawarte w dniu 25 września 2020 r. Porozumienia pomiędzy przedstawicielami Rządu a Międzyzwiązkowym Komitetem Protestacyjno-Strajkowym Regionu Śląsko-Dąbrowskiego w zakresie przyszłego funkcjonowania sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce. Dotyczy to przede wszystkim możliwości skorzystania ze świadczeń osłonowych, co jest realizowane w projekcie ustawy przez wydłużenie terminu, w którym pracownicy zakładów górniczych mogą z nich skorzystać.

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

Analiza wariantów rozwiązania problemów wskazanych w pkt 1 wykazała, że rozwiązanie problemu nie jest możliwe w inny sposób niż przez podjęcie działań legislacyjnych w postaci nowelizacji ustawy, która wprowadzi zmiany do obowiązujących regulacji prawnych dotyczących górnictwa węgla kamiennego. Jest to niezbędne ze względu na konieczność finansowania skutków restrukturyzacji sektora wynikających z realizowanych w ubiegłych latach programów rządowych, jak i umożliwienia podejmowania działań związanych z dalszą restrukturyzacją sektora węgla kamiennego w Polsce.

Niniejszy projekt nowelizacji ustawy stanowi kontynuację działań rozpoczętych w 2015 r. po przyjęciu przez Radę Ministrów w dniu 7 stycznia 2015 r. do realizacji „Planu naprawczego Kompanii Węglowej S.A.”. Wprowadzenie zmian w ustawie jest niezbędne w celu umożliwienia dalszego nabywania kopalń przez SRK S.A. i przeprowadzenia ich likwidacji, jak również prowadzenia w nich restrukturyzacji zatrudnienia. Intencją zmian w zakresie terminów przekazywania zbędnego majątku produkcyjnego oraz pracowników jest zapewnienie sektorowi bezpiecznego środowiska regulacyjnego w okresie istotnych i szybkich zmian.

Zaproponowane w art. 1 projektowanej ustawy zmiany brzmienia ust. 1–3 w art. 8 oraz dodanie w art. 8a ust. 1a umożliwi SRK S.A. nabycie kolejnych kopalń od funkcjonujących spółek węglowych oraz finansowanie ich likwidacji z dotacji budżetowej.

Celem projektu jest również umożliwienie skorzystania ze instrumentów osłonowych i należnych z tego tytułu świadczeń socjalnych, pracownikom zatrudnionym w kopalni, zakładzie górniczym lub jego oznaczonej części, nabytych po dniu 1 stycznia 2015 r. przez przedsiębiorstwo, o którym mowa w art. 8 ust. 1, którzy w okresie likwidacji kopalni, zakładu górniczego lub jego oznaczonej części, nie posiadają uprawnień emerytalnych. Tymi instrumentami są:

- 1) urlop górniczy albo
- 2) urlop dla pracowników zakładu przeróbki mechanicznej węgla, albo
- 3) jednorazowa odprawa pieniężna.

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

Zagadnienia w zakresie restrukturyzacji sektora górnictwa węgla kamiennego były analogicznie rozwiązywane w większości krajów UE. Analiza rozwiązań systemowych wskazuje, że w krajach UE wydobycie węgla kamiennego prowadzone było praktycznie do wyczerpania zasobów węgla lub zamykania kopalń na skutek nadmiernych kosztów wydobycia, a procesy zmian były i są wspierane ze środków budżetowych.

Działania przewidywane w projektowanej ustawie stanowią dozwoloną pomoc publiczną, której zakres jest określony w Decyzji Rady z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń (2010/787/UE).

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Przedsiębiorstwa górnicze (spółki czynne)	2	Polska Grupa Górnicza S.A. Jastrzębska Spółka Węglowa S.A.	Przekazanie majątku do likwidacji oraz pracowników, którzy skorzystają z pakietu świadczeń osłonowych
Beneficjent dotacji (spółka restrukturyzacyjna)	1	Spółka Restrukturyzacji Kopalń S.A	Realizacja zadań określonych w projekcie ustawy
Podmioty nadzorujące i kontrolujące	1	Minister Aktywów Państwowych	Określenie zasad przyznawania, wydatkowania i rozliczania środków budżetowych przeznaczonych na finansowanie zadań realizowanych przez podmioty wymienione w ustawie. Weryfikacja i nadzór nad realizacją

			zadań określonych w rocznych planach rzeczowo-finansowych.
Podmioty nadzorujące i kontrolujące	1	Agencja Rozwoju Przemysłu S.A.	Przeprowadzanie kontroli w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji budżetowej. Weryfikacja i nadzór nad realizacją zadań określonych w rocznych planach rzeczowo-finansowych.
Pracownicy	około 3,9 tys. osób	Polska Grupa Górnicza S.A. Jastrzębska Spółka Węglowa S.A.	Możliwość skorzystania z pakietu świadczeń osłonowych, tj. urlopów górniczych, urlopów dla pracowników zakładu przeróbki mechanicznej węgla oraz jednorazowych odpraw pieniężnych

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Rozwiązania zawarte w projekcie ustawy podlegały konsultacjom publicznym w trakcie rozmów ze stroną społeczną podczas uzgodnień treści Umowy społecznej. W związku z tym, że projekt ustawy umożliwia kontynuowanie procesu likwidacji zakładów górniczych w podmiotach na zasadach wcześniej obowiązujących, przeprowadzono wyłącznie uzgodnienia międzyresortowe.

Projektowana zmiana ustawy została zamieszczona w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie „Rządowy Proces Legislacyjny”.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2020 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	-43	-16	-17	-15	-15	-15	-15					-136
budżet państwa	-38	-1	-1	-1	-1	-1	-1					-44
JST	-3	0	-1	0	0	0	0					-4
PFRON	-2	-4	-4	-4	-3	-3	-3					-23
NFOŚiGW	0	-11	-11	-10	-11	-11	-11					-65
Wydatki ogółem	535	2300	1840	1500	1312	1038	996					9521
budżet państwa	535	1952	1465	1269	1201	1002	988					8412
NFOŚiGW	0	348	375	231	111	36	8					1109
Saldo ogółem	-578	-2316	-1857	-1515	-1327	-1053	-1011					-9657
budżet państwa	-573	-1953	-1466	-1270	-1202	-1003	-989					-8456
JST	-3	0	-1	0	0	0	0					-4
PFRON	-2	-4	-4	-4	-3	-3	-3					-23
NFOŚiGW	0	-359	-386	-241	-122	-47	-19					-1174

Źródła finansowania	Budżet Państwa cz. 48 – Gospodarka złożami kopalini
---------------------	---

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Skutki finansowe projektowanego aktu prawnego będą w głównej mierze obciążały budżet państwa. Przyjęcie ustawy będzie podstawą do ubiegania się o zwiększenie finansowania w ramach części budżetowej 48 – Gospodarka złożami kopalni. Dodatkowymi źródłami finansowania mogą być środki z funduszu likwidacji oraz przychody uzyskiwane na etapie fizycznej likwidacji majątku zakładów górniczych.</p> <p>Podstawę określenia kosztów stanowiły dane przekazane przez przedsiębiorstwa górnicze oszacowane w oparciu o przeprowadzone w tym zakresie analizy, jak również dotychczasowe doświadczenia Spółki Restrukturyzacji Kopalń S.A. w prowadzeniu likwidacji kopalni oraz restrukturyzacji zatrudnienia.</p> <p>Wpływ na sektor finansów publicznych wykazano w latach 2021–2027, z uwagi na fakt, że z dniem 31 grudnia 2027 r. traci ważność Decyzja Rady z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalni (2010/787/UE), która pozwala na udzielanie pomocy publicznej z budżetu państwa, oczywiście po udzieleniu zgody przez Komisję Europejską.</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	4	5-6	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2020 r.)	duże przedsiębiorstwa	-	-	-	-	-	-	1369,1
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	-	-	-	-	-	-	
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	166,5	289,2	301,4	277,8	251,8	82,4	
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Ograniczenie liczby firm działających na rynku współpracujących z kopalniami przeznaczonymi do likwidacji lub zmiana profilu ich działalności.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Ograniczenie liczby firm działających na rynku współpracujących z kopalniami przeznaczonymi do likwidacji lub zmiana profilu ich działalności.						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Ograniczenie ilości węgla przeznaczonego na cele komunalne i gospodarstw domowych (gruby sortyment węgla).						
Niemierzalne		-						

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Dotychczasowe doświadczenia w prowadzeniu procesów likwidacji oraz dane przekazane przez spółki czynne oszacowane w oparciu o przeprowadzone w tym zakresie analizy.</p> <p>Do wyliczeń przyjęto możliwość wypłacania ze środków budżetowych świadczeń socjalnych osobom korzystającym z urlopów górniczych oraz urlopów dla pracowników zakładów przeróbki mechanicznej węgla, a także jednorazowych odpraw pieniężnych dla pozostałych pracowników odchodzących z górnictwa.</p> <p>Jednym z głównych celów projektu jest przeprowadzenie procesu restrukturyzacji sektora węgla kamiennego w taki sposób, który będzie łagodzić jego negatywne konsekwencje społeczne i zapewni odpowiednie instrumenty osłonowe.</p>
--	---

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

<input checked="" 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 type="checkbox"/> nie dotyczy
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	<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 elektroniczności.	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy

Komentarz:

9. Wpływ na rynek pracy

Kontynuowanie procesu restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego spowoduje zmniejszenie zatrudnienia w górnictwie ze względu na to, że osoby korzystające z urlopu górniczego, urlopu dla pracowników zakładu przeróbki mechanicznej węgla nie mogą podejmować pracy w górnictwie, gdyż utracą w ten sposób prawo do otrzymanych świadczeń. Osoby korzystające z jednorazowych odpraw pieniężnych, po odejściu z likwidowanych kopalń, wrócą na rynek pracy, podejmując zatrudnienie w firmach funkcjonujących poza sektorem górniczym.

10. Wpływ na pozostałe obszary

środowisko naturalne
 sytuacja i rozwój regionalny
 inne: dziedzictwo kulturowe

demografia
 mienie państwowe

informatyzacja
 zdrowie

Omówienie wpływu

Projekt zmiany ustawy będzie wywierał wpływ na sytuację i konkurencyjność polskiego górnictwa węgla kamiennego w taki sposób, że wielkość podaży węgla krajowego na rynku ulegnie zmniejszeniu. Likwidacja kopalń wpłynie na środowisko przez ograniczenie składowania odpadów poprodukcyjnych (hałdy), zmniejszenie zrzutu zasolonych wód oraz zatrzymanie degradacji terenu. Z uwagi na zmniejszające się wydobywanie, obniżeniu ulegną wpływy z tytułu opłaty eksploatacyjnej do budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz NFOŚiGW.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Ustawa wejdzie w życie z dniem 1 lipca 2021 r., z wyjątkiem art. 1 pkt 11 lit. b oraz art. 3 pkt 2, które wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2022 r.

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

Ewaluacja wykonanych zadań następuje co roku, po przedstawieniu Ministrowi przez beneficjenta dotacji sprawozdań z realizacji rocznych planów wraz z rocznym rozliczeniem rzeczowo-finansowym w zakresie wykorzystania dotacji.

Po zakończeniu procesu likwidacji będzie możliwe dokonanie bilansu przeprowadzonych prac w kontekście planowanych i wykonanych zadań i wydatków. Zakończenie likwidacji, wykonanie niezbędnych prac będzie jednak uzależnione od wysokości przyznawanych corocznie dotacji budżetowych.

Ponadto, po zakończeniu procesu likwidacji i zrehabilitowaniu zdegradowanych terenów, będzie możliwe zagospodarowanie obszarów poprodukcyjnych i ich rewitalizacja. Z uwagi na fakt, że nastąpi zmniejszenie lub ograniczenie składowania odpadów poprodukcyjnych (hałdy), zmniejszenie zrzutu zasolonych wód oraz zatrzymanie degradacji terenu, nie jest możliwe ustalenie miernika, gdyż nie można zmierzyć efektu, który nie wystąpi, np. nie zmierzy się ilości odpadów poprodukcyjnych, które nie zostaną wyprodukowane.

Ponadto, po dniu 31 grudnia 2027 r. będzie możliwe określenie liczby osób, które skorzystały z pakietu świadczeń osłonowych w ramach restrukturyzacji zatrudnienia w likwidowanych kopalniach oraz kwoty dokonanych wypłat z tego tytułu.

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

Nie dotyczy