

Funkcjonowanie systemu wsparcia dla przedsiębiorstw z sektorów i podsektorów energochłonnych

Ustawa o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych¹ (zwana dalej: ustawą o rekompensatach) funkcjonuje w polskim systemie prawnym od blisko półtora roku. Okres ten wydaje się już wystarczający, aby móc przyjrzeć się efektom jej obowiązywania. Realizacja tego zadania wymaga jednak wpięrow przedstawienia skąd w ogóle wynika potrzeba wprowadzenia tego aktu, a także regulacji unijnych stanowiących jej podwaliny².

Ceny sprzedaży energii elektrycznej na rynku konkurencyjnym wyraźnie wzrastają. Na przestrzeni pięciu lat, pomiędzy III kwartałem 2015 r. a III kwartałem 2020 r., średnia kwota, jaką należało zapłacić za 1 MWh wzrosła z 172,75 zł do 257,98 zł, czyli o prawie 50%³. Do tej ceny należy jednak doliczyć podatek VAT i akcyzę, opłaty niezwiązane z ilością sprzedanej energii elektrycznej, a także zobowiązania związane z prawami majątkowymi, tak aby uzyskać ostateczną cenę płaconą przez odbiorcę końcowego. Wysokość oraz rodzaj tych opłat będzie zmienna w zależności od rodzaju odbiorcy. Dodatkowo, zgodnie z art. 99 ust. 1 ustawy rynku mocy⁴, od 1 stycznia br. obowiązuje również opłata mocowa, powiększająca ceny zakupu energii, mająca pokrywać koszty zapewnienia gotowości do dostarczania mocy elektrycznej do systemu elektroenergetycznego i dostarczania tej mocy do systemu w okresach zagrożenia.

Nie może zaskakiwać, że przedstawiane wzrosty kosztów energii elektrycznej będą znajdowały odbicie w kosztach prowadzenia działalności gospodarczej. Im większe zużycie energii elektrycznej oraz im większa wielkość jej udziału w całości kosztów, tym bardziej odczuwalne dla danego przedsiębiorstwa będą odchylenia cenowe. Z tego względu najbardziej podatny na to zagrożenie jest przemysł energochłonny (ang. *energy-intensive industries*), co rodzi ryzyko tzw. ucieczki emisji (ang. *risk of carbon leakage*). Taka ucieczka polega na przeniesieniu produkcji z państw członkowskich Unii Europejskiej do krajów o niższych kosztach produkcji

¹ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2228).

² Ze względu na przekształcenia zachodzące w systemie rekompensat na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814 (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 76, str. 3), wprowadzającej tzw. IV fazę systemu handlu uprawnieniami do emisji, w toku dalszego wywodu korzystać będą ze stanu prawnego obowiązującego między 29 sierpnia 2019 r. a 31 grudnia 2020 r. Podyktowane jest to potrzebą zachowania spójności pomiędzy stanem prawnomaterialnym regulacji polskich i unijnych.

³ Dane zaprezentowane w oparciu o informacje przedstawiane przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

⁴ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o rynku mocy (Dz. U. z 2020 r. poz. 247 i 1565).

energii. Rodzi to zasadniczo podwójne zagrożenie dla przemysłu unijnego – po pierwsze może spowodować utratę miejsc pracy związanych z przenoszącym się przemysłem, po drugie byłoby kontrskuteczne względem głównego celu transformacji energetycznej (będącej jedną z głównych przyczyn wzrostu cen energii⁵), czyli zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych do atmosfery.

Warto zwrócić uwagę na pewną swobodę w nomenklaturze stosowanej przy implementacji przez polskiego prawodawcę regulacji unijnych, ten bowiem posługuje się pojęciem „sektorów i podsektorów energochłonnych”, regulacje europejskie mówią natomiast o „sektorach i podsektorach, które uznaje się ex ante za narażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji z powodu kosztów emisji pośrednich”. Pojęcia te są ze sobą powiązane, ale nie są tożsame. Pozostawiając jednak na marginesie rozważania dotyczące siatki pojęciowej dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE⁶ (zwana dalej: dyrektywą EU ETS) należy wskazać, iż na jej podstawie z dedykowanego wsparcia⁷ może skorzystać trzynaście sektorów i siedem podsektorów. Zostały one wymienione w załączniku II komunikatu Komisji zawierającym wytyczne w sprawie środków pomocowych przyznawanych w kontekście handlu uprawnieniami do emisji⁸ (zwany dalej: wytycznymi 2012/C 158/04). Ich wybór przez organy unijne został dokonany w oparciu o analizę intensywności handlu produktami z państwami trzecimi oraz o sumę kosztów pośrednich wynikłych z funkcjonowania systemu EU ETS.

Funkcjonowanie systemu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych wpływa na przemysł energochłonny, w szczególności z tego względu, iż przedsiębiorcy prowadzący taką działalność gospodarczą mogą występować w podwójnej roli tj. emitenta gazów cieplarnianych oraz odbiorcy energii elektrycznej. Problem ten wyraźnie dostrzegalny jest już na poziomie regulacji

⁵ Komisja Europejska, Sprawozdanie Komisji Europejskiej dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie funkcjonowania europejskiego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla, Bruksela 18.11.2020 COM(2020) 740 final, s. 35.

⁶ Dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. U. UE. L. z 2003 r. Nr 275, str. 32 z późn. zm.).

⁷ Na podstawie art. 10a ust. 6 dyrektywy EU ETS.

⁸ Komunikat Komisji - Wytyczne w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych po 2012 r. (SWD(2012) 130 final) (SWD(2012) 131 final) (Dz. U. UE. C. z 2012 r. Nr 158, str. 4 z późn. zm.).

unijnych. Pewną formą odpowiedzi na to, jak już zostało wskazane, jest dyrektywa EU ETS, która na mocy art. 10a ust. 6, pozwala przyjąć specjalne środki pomocowe dla przemysłu energochłonnego.

Dyrektywa EU ETS oraz wytyczne 2012/C 158/04 uszczegóławiające zapisy dyrektywy EU ETS przewidują kilka czynników mających wpływ na wysokość pomocy. Zaliczyć do nich należy⁹:

- poziom intensywności pomocy w danym roku – określa maksymalny poziom kosztów kwalifikowanych podlegających kompensacji. Pomoc w latach 2019 i 2020 nie może pokryć ponad 75% kosztów kwalifikowanych,
- wskaźnik emisyjności – zależny od emisyjności instalacji wytwórczych oraz od struktury wytwarzania energii elektrycznej z paliw kopalnych w danym państwie¹⁰,
- cena uprawnień do emisji – im wyższa cena uprawnień w danym roku wsparcia, tym wyższy poziom mnożnika wsparcia;
- wskaźnik efektywności zużycia energii elektrycznej¹¹ – odnosi się do tego, ile trzeba byłoby zużyć energii elektrycznej na tonę produktu w przypadku wykorzystania 10% najbardziej efektywnych energetycznie technologii produkcji,
- produkcja referencyjna – określenie poziomu produkcji danego podmiotu ubiegającego się o wsparcie.

Powyższe nakreślenie ram regulacji europejskich stanowi niezbędne wprowadzenie do opisu funkcjonowania polskiej ustawy o rekompensatach, bowiem rozwiązania odnoszące się do sposobu obliczania poziomu wsparcia, a także rodzajów działalności uprawniających do wystąpienia o nie są wierną implementacją przepisów dyrektywy EU ETS.

Przechodząc do ustawy o rekompensatach – postępowanie administracyjne, zgodnie z art. 4 ust. 1 - 3 teŹe, w zakresie spraw związanych z rekompensatami dla sektorów i podsektorów energochłonnych prowadzone są przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (zwanego dalej: Prezesem URE). Odwołania od decyzji Prezesa URE rozpatrywane są natomiast przez Sąd Okręgowy w Warszawie – sąd ochrony konkurencji i konsumentów, w oparciu o przepisy

⁹ Wzór na maksymalną kwotę pomocy określony zostaje w pkt 27 wytycznych 2012/C 158/04.

¹⁰ WyŹszy wskaźnik oznacza wyŹszy poziom mnoŹnika ostatecznej kwoty pomocowej dla przedsiębiorstw energochłonnych. Dla Polski wskaźnik ten wyznaczony został na poziomie 0,88 tCO₂/MWh. NajwyŹszy wskaźnik dla Bułgarii i Estonii wyniósł 1,12 tCO₂/MWh, najniŹszy zaś dla Irlandii wyniósł 0,56 tCO₂/MWh.

¹¹ Widać zatem wyraźnie, Źe celem organów europejskich jest promowanie efektywnych energetycznie technologii wytwarzania.

Kodeksu postępowania cywilnego¹² o postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji energetyki.

Ustawa o rekompensatach w art. 5 przewiduje dodatkowe wymogi, jakie musi spełnić podmiot ubiegający się o rekompensaty na gruncie polskich regulacji. Są nimi:

- posiadanie tytułu prawnego do instalacji,
- eksploatacja instalacji,
- wdrożenie, co najmniej jednego z trzech systemów zarządzania środowiskowego/energią,
- nieznajdowanie się w stanie likwidacji oraz nieprowadzenie postępowania upadłościowego,
- brak zaległości podatkowych, tutaj jednak wyjątek stanowią zaległości, w stosunku do których organ podatkowych doszedł do porozumienia z podmiotem (np. w zakresie ich rozłożenia na raty czy też wstrzymania ich egzekucji),
- brak zaległości z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, z wyjątkiem analogicznym, jak wyżej.

Spełnienie przesłanek ubiegania się o otrzymanie wsparcia wymaga przedstawienia Prezesowi URE odpowiednich dokumentów, których katalog został określony w art. 10 ust. 3 – 6 ustawy o rekompensatach oraz w rozporządzeniu Ministra Przedsiębiorczości i Technologii w sprawie wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora¹³. Poprawność, wiarygodność oraz dokładność zawartych informacji weryfikowana jest przez Prezesa URE. Podanie nieprawdziwych danych we wniosku może mieć zdecydowanie większe reperkusje dla ubiegającego się o wsparcie, niż tylko nieotrzymanie pomocy publicznej. W przypadku otrzymania wsparcia dzięki wykorzystaniu nieprawdziwych danych, na mocy art. 26 ustawy o rekompensatach, Prezes URE nakłada karę pieniężną, która może sięgnąć maksymalnie dwukrotności nienależnie przyznanego wsparcia. Na taką karę narażony jest nie tylko ten podmiot, który nie powinien w ogóle otrzymać wsparcia, a uzyskał je na podstawie nieprawdziwych informacji, lecz także ten podmiot, który co prawda uprawniony był do

¹² Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575, 1578 i 1747 oraz z 2021 r. poz. 11).

¹³ Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 7 listopada 2019 r. w sprawie wniosku o przyznanie rekompensat oraz zakresu opinii sporządzanej przez weryfikatora (Dz. U. z 2019 r. poz. 2285).

uzyskania wsparcia, ale w niższej wysokości niż to wynikało z przedstawionych dokumentów. Dodatkowo, niezależnie od tego czy pomoc publiczna została przyznana, czy też nie, na mocy art. 18 ust. 1 ustawy o rekompensatach, Prezes URE w przypadku stwierdzenia we wniosku nieprawdziwych danych wydaje decyzję¹⁴ o zakazie ubiegania się o wsparcie przez dany podmiot przez okres trzech lat od zakończenia roku kalendarzowego, w którym decyzja o zakazie ubiegania się o przyznanie rekompensat stała się prawomocna. Warto mieć na uwadze, że omawiane sankcje mają charakter odpowiedzialności administracyjnej, co oznacza, że podmiot przedstawiający nieprawdziwe informacje w postępowaniu o przyznanie rekompensaty ponosi odpowiedzialność obiektywną¹⁵, tj. jego odpowiedzialność jest oderwana „od konieczności stwierdzania winy i innych okoliczności sprawy, wystarczy jedynie ustalenie samego faktu naruszenia prawa lub wymogów decyzji administracyjnej”¹⁶. Oczywiście należy również pamiętać o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń z art. 233 § 6 Kodeksu karnego¹⁷.

Pierwszym rokiem, za który można było ubiegać się o rekompensaty, na podstawie art. 30 ust. 1 ustawy o rekompensatach, był rok 2019. Warto mieć na uwadze, że pomiędzy 1 stycznia a 30 czerwca 2019 r. przedsiębiorca mógł jednak skorzystać również z tzw. „zamrożenia cen energii elektrycznej”, czyli wsparcia przewidzianego w ustawie o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw¹⁸ (zwana dalej: ustawą akcyzową). Nie mógł jednak być beneficjentem obydwu systemów jednocześnie, co zostało przesądzone w art. 28 ustawy o rekompensatach. W przypadku dokonania wyboru dedykowanego wsparcia z omawianej ustawy, przedsiębiorstwo zobowiązane było do złożenia wniosku o rezygnacji ze wsparcia z ustawy akcyzowej albo też zwrotu wsparcia, jeżeli zostało ono już przyznane. Okno czasowe na dokonanie wyboru nie było długie, gdyż wynosiło zaledwie 14 dni od wejścia w życie ustawy

¹⁴ Ustawodawca przesądził o braku fakultatywności w zakresie wydania przez Prezesa URE takiego zakazu. Możliwość odstąpienia od wydania takiej decyzji występuje w jednym przypadku, wskazanym w art. 18 ust. 2 ustawy o rekompensatach, gdy wnioskodawca poinformowania o nieprawdziwości wskazanych danych zanim Prezes URE dokona wszczęcia postępowania w tej sprawie oraz dokona zwrotu nienależnie przyznanych środków wraz z odsetkami.

¹⁵ O obiektywnym charakterze odpowiedzialności przy karach administracyjnych patrz m.in.: wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89; 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 6; 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 2; 31 marca 2008 r., sygn. SK 75/06, OTK ZU nr 147 2/A/2008, poz. 30.

¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 maja 2009 r., sygn. P 64/07, OTK 2009, nr 5, poz. 64.

¹⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444 i 1517).

¹⁸ Ustawa z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2538 oraz z 2019 r. poz. 412, 1210, 1495 i 1532).

o rekompensatach. Pytaniem nasuwającym się od razu przy rozważaniu obydwu konkurencyjnych form wsparcia jest to, które z nich było korzystniejsze dla przedsiębiorstw. Odpowiedź na to pytanie może zostać udzielona jednak wyłącznie w oparciu o konkretny przypadek ze względu dużą liczbę zmiennych, które należało brać pod uwagę, w szczególności zaś różnicę pomiędzy cenami i stawkami opłat stosowanymi w 2018 i 2019 r. dla danego podmiotu przez przedsiębiorstwo obrotu zajmujące sprzedażą energii elektrycznej (element z ustawy akcyzowej) czy też wskaźnika efektywności zużycia energii elektrycznej (element z ustawy o rekompensatach).

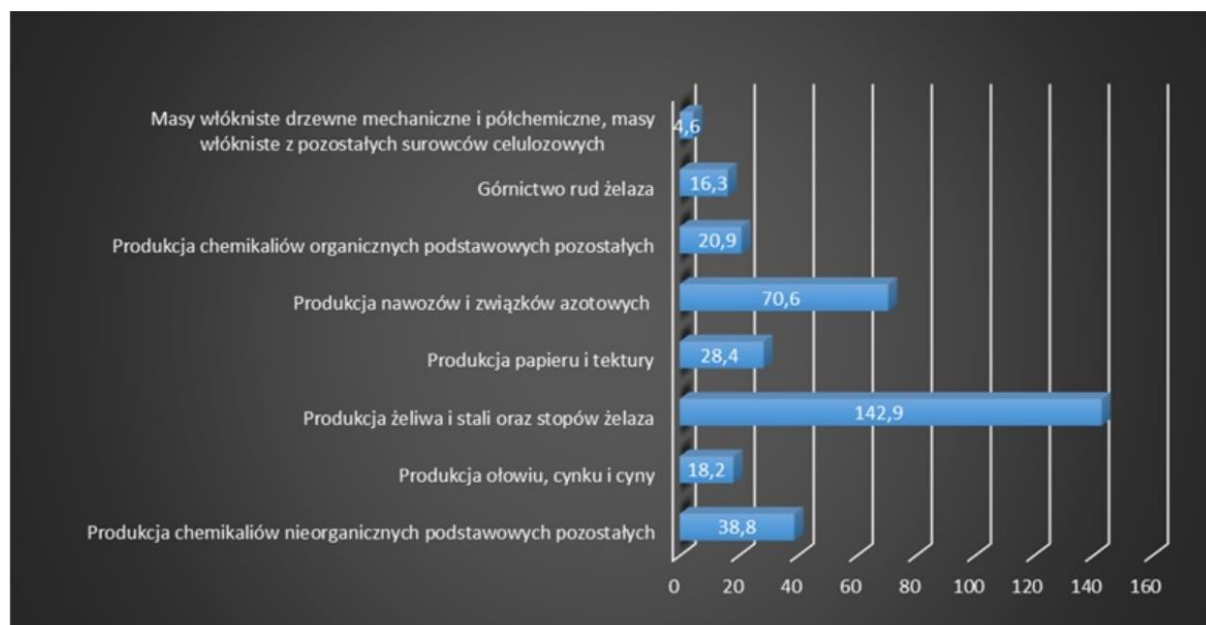
Wnioski o przyznanie rekompensat składa się do 31 marca roku następującego po roku mającym zostać objętym rekompensatą. Prezes URE wydaje decyzje w zakresie przyznania wsparcia do 30 września. Oznacza to, że obecnie dysponujemy danymi z funkcjonowania systemu z jednego roku tj. 2019. Warto mieć na uwadze fakt, o którym była mowa wcześniej, że ze względu na nałożenie się dwóch alternatywnych form wsparcia, 2019 r. nie jest w pełni reprezentatywny. W 2019 r. z ustawy o rekompensatach o wsparcie ubiegało się dwadzieścia osiem podmiotów, z czego wsparcie otrzymało ostatecznie dwadzieścia pięć z nich¹⁹.

Nazwa podmiotu	NIP	Wysokość wsparcia brutto PLN
ArcelorMittal Poland S.A.	6342463083	69 439 871,55 zł
Grupa Azoty Zakłady Azotowe "PUŁAWY" S.A.	7160001822	46 640 858,15 zł
CMC Poland sp. z o.o.	6490001173	39 489 333,81 zł
Celsa Huta Ostrowiec sp. z o.o.	5272312319	29 926 420,10 zł
PCC Rokita S.A.	9170000015	20 611 103,17 zł
ArcelorMittal Warszawa sp. z o.o.	1180016775	20 419 981,66 zł
Grupa Azoty Zakłady Azotowe Kędzierzyn S.A.	7490005094	16 150 398,67 zł
Zakłady Górniczo-Hutnicze "Bolesław" S.A.	6370102196	15 053 630,83 zł
International Paper-Kwidzyn sp. z o.o.	5810004587	14 560 882,90 zł
Grupa Azoty S.A.	8730006829	13 992 636,43 zł

¹⁹ Na podstawie danych przedstawionych przez URE. Dostęp [20 lutego 2021 r.]: <https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/aktualnosci/8935,Ponad-340-mln-zlotych-rekompensat-dla-przedsiębiorstw-z-sektorow-energochłonnych.html>.

Polski Koncern Naftowy ORLEN S.A.	7740001454	12 476 979,74 zł
CIECH Soda Polska S.A.	5252382127	10 611 977,07 zł
Grupa Azoty Zakłady Chemiczne POLICE S.A.	8510205573	8 338 695,95 zł
Mondi Świecie S.A.	5590000505	5 849 955,28 zł
Arctic Paper Kostrzyn S.A.	5980003701	5 284 011,22 zł
Huta Cynku MIASTECZKO ŚLĄSKIE S.A.	6450005934	3 146 736,55 zł
SOFIDEL POLAND sp. z o.o.	5252150859	2 973 342,94 zł
Metsa Tissue Krapkowice sp. z o.o.	5252468691	2 715 636,27 zł
Głuchotańskie Zakłady Papiernicze sp. z o.o.	7551564127	1 144 208,38 zł
Prywatne przedsiębiorstwo produkcyjno-handlowe "Lamix" Mirosław Laszko	5990105550	721 161,45 zł
LUVENA S.A.	7772337097	367 438,13 zł
Synthos Dwory 7 sp. z o.o. sp. j.	9591762828	361 153,56 zł
PCC MCAA sp. z o.o.	9880285375	360 873,51
Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Consultingowe ADOB sp. z o.o. sp. k.	7822411342	141 314,61 zł
CIECH VITROSILICON S.A.	9240004491	103 308,57 zł

Tabela sporządzona w oparciu o System Udostępniania Danych o Pomocy Publicznej²⁰



²⁰ Storna Systemu Udostępniania Danych o Pomocy Publicznej. Dostęp [21 lutego 2021 r.]: <https://sudop.uokik.gov.pl/results/aidEvent>.

łączna kwota przyznanych rekompensat za 2019 r. według podsektorów (w mln PLN)²¹

łączna suma pomocy przyznanej w 2019 r. wyniosła 340.881.910,55 PLN z 890.000.000 PLN przewidzianych na ten cel w art. 33 ust. 1 pkt 2 ustawy o rekompensatach, co stanowi ok. 38% całości dostępnych środków.

Warto mieć jednak na uwadze, że tegoroczne rekompensaty za 2020 r. będą ostatnimi rekompensatami udzielanymi w oparciu o zasady przyznawania pomocy z III fazy systemu EU ETS. Wynika to bowiem ze zmiany dyrektywy EU ETS oraz w konsekwencji aktów wykonawczych i rozpoczęcia IV fazy systemu EU ETS mającego funkcjonować w latach 2021-2030²², to zaś będzie niosło za sobą potrzebę zmiany ustawy o rekompensatach w najbliższym czasie.

Sam kierunek przyjęty przez prawodawstwo unijne i polskie w zakresie otoczenia ochroną przemysłu energochłonnego jest bez wątpienia słuszny z punktu widzenia prowadzenia polityki przemysłowej. Prowadzenie polityki klimatycznej wymaga bowiem zrównoważonego podejścia i uwzględniania interesu również tych podmiotów, które w największym stopniu narażone są na reperkusje finansowe podejmowanych działań. Pytaniem jakie należy zatem postawić na koniec i pozostawić otwartym nie jest: „czy obecne wsparcie dla podmiotów z sektorów i podsektorów energochłonnych jest niezbędne?”, lecz raczej „czy obecne wsparcie dla podmiotów z sektorów i podsektorów energochłonnych jest wystarczające?”.

²¹ Rysunek sporządzony przez URE. Dostęp [21 lutego 2021 r.]: <https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/aktualnosci/9213,Prezes-URE-publikuje-zestawienie-sektorow-i-podsektorow-energochlonnych-ktorym-w.html>.

²² Strona Komisji Europejskiej z informacjami o IV fazie systemu EU ETS. Dostęp [21 lutego 2021 r.]: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/revision_en.