

Warszawa, dnia 21 lutego 2023 r.
IGCP/15/2023

Szanowna Pani
Magdalena Rzeczkowska
Minister Finansów

Dotyczy: możliwości zaniechania poboru kar administracyjnych wynikających z systemu ETS.

Szanowna Pani Minister,

Działając w imieniu Izby Gospodarczej Ciepłownictwo Polskie, zrzeszającej większość przedsiębiorstw sektora ciepłowniczego w Polsce, które dostarczają ciepło praktycznie dla połowy obywateli naszego kraju, **uprzejmie prosimy o rozważenie możliwości wprowadzenia regulacji, umożliwiającej zaniechanie poboru kar administracyjnych, wynikających z ustawy o handlu emisjami gazów cieplarnianych, dla przedsiębiorstw ciepłowniczych realizujących inwestycje w zakresie modernizacji instalacji wytwarzania ciepła i sieci ciepłowniczych, w wyniku których nastąpi redukcja emisji CO₂.**

Z uwagi na ugruntowaną od kilku lat, złą sytuację finansową sektora ciepłownictwa systemowego, potwierdzoną danymi Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki zawartymi między innymi w corocznym opracowaniu *Energetyka ciepła w liczbach 2021*, Izba proponuje wprowadzenie na podstawie art. 22 § 1 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*¹ w związku z art. 108 ust. 2 oraz 108 ust. 1 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych², możliwości zaniechania poboru kar, o których mowa w art. 104 ust. 2 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, w przypadku braku umorzenia przez przedsiębiorstwa z branży ciepłowniczej uprawnień do emisji gazów cieplarnianych.

Proponujemy, aby zaniechanie zostało wprowadzone jedynie wobec tych przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się wytwarzaniem ciepła, które realizują inwestycje w zakresie modernizacji instalacji wytwórczych lub systemów ciepłowniczych, mających na celu redukcję dotychczasowej emisji CO₂, i z powodu nałożenia się obciążeń finansowych nie są w stanie rozliczyć się odpowiednią ilością uprawnień do emisji.

Trzeba wyraźnie podkreślić, że realizowanie przedsięwzięć inwestycyjnych związanych z redukcją emisji dwutlenku węgla jest działaniem wpisującym się w unijną i krajową politykę klimatyczno-energetyczną.

¹ T. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 2651, 2707, z 2023 r. poz. 180.

² T. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1092, 1576, 1967, 2687.

Uzasadnienie:

1. Możliwość zaniechania poboru kar administracyjnych jako zobowiązań podatkowych

Zgodnie z **art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych** (dalej jako „**Ustawa o systemie**”) prowadzący instalację objętą tym systemem, w tym przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się wytwarzaniem ciepła, w terminie do 30 kwietnia każdego roku dokonują umorzenia uprawnień do emisji CO₂ w liczbie odpowiadającej różnicy pomiędzy sumą umorzonych na tym rachunku uprawnień do emisji w danym okresie rozliczeniowym a sumą emisji z instalacji. Umorzenie to stanowi rozliczenie wielkości emisji CO₂.

Art. 104 ust. 1 i 2 Ustawy o systemie stanowi zaś, że prowadzący instalację, który nie dokonał rozliczenia wielkości emisji w terminie, podlega administracyjnej karze pieniężnej w wysokości równej iloczynowi liczby uprawnień do emisji, która nie została umorzona, i jednostkowej stawki administracyjnej kary pieniężnej za rok okresu rozliczeniowego, za który to rozliczenie powinno nastąpić. Jednostkowa stawka administracyjnej kary pieniężnej stanowi równowartość 100 euro.

Zgodnie z **art. 22 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej**, *„Minister właściwy do spraw finansów publicznych może, w drodze rozporządzenia, w przypadkach uzasadnionych interesem publicznym lub ważnym interesem podatników (...) zaniechać w całości lub w części poboru podatków, określając rodzaj podatku, okres, w którym następuje zaniechanie, i grupy podatników, których dotyczy zaniechanie”*.

Biorąc pod uwagę, że zgodnie z **art. 108 ustawy o systemie**, do kar nakładanych na podstawie tej ustawy stosuje się przepisy działu III Ordynacji podatkowej, kary te podlegają regulacji **art. 22 Ordynacji**. W naszej ocenie minister właściwy do spraw finansów publicznych może więc podjąć decyzję o zaniechaniu ich poboru.

2. Sytuacja przedsiębiorstw ciepłowniczych realizujących inwestycje modernizacyjne

Z uwagi na konieczność spełniania nowych standardów efektywnościowych i ekologicznych, narzuconych na podmioty wytwarzające energię, w tym ciepło przez obecne regulacje unijne, szereg przedsiębiorstw energetycznych działających w branży ciepłowniczej znajduje się obecnie w trakcie realizacji inwestycji w zakresie modernizacji posiadanych systemów wytwarzania ciepła, których celem jest dostosowanie się do tych regulacji, między innymi uzyskanie redukcji dotychczasowego poziomu emisji CO₂ a także uzyskanie wymaganego tymi przepisami statusu efektywnego systemu ciepłowniczego. Działania te stanowią niezbędny krok w procesie oczekiwanej przez nasz kraj transformacji polskiego ciepłownictwa w kierunku realizacji ogólnych celów redukcji emisji CO₂, wzrostu udziału wykorzystania energii odnawialnej oraz poprawy efektywności energetycznej.

Jak wspomniano na wstępie, sytuacja sektora ciepłowniczego od wielu już lat stale się pogarsza, co w powiązaniu z koniecznymi do podjęcia działaniami inwestycyjnymi sektora prowadzi do znacznego ograniczenia zdolności ich potencjalnej realizacji, a nawet całkowitego ich zaniechania, ze względu na kumulację obciążeń finansowych, wynikających z jednej strony z obowiązku uczestnictwa w systemie ETS a z drugiej z konieczności ponoszenia nakładów inwestycyjnych.

Złą sytuację ekonomiczną ciepłownictwa pogłębia obecnie dodatkowo fakt, że z uwagi na wojnę w Ukrainie i związany z nią kryzys energetyczny, przedsiębiorstwa ciepłownicze wytwarzające ciepło

poniosły w ostatnim czasie rekordowo duże wydatki na paliwa kopalne, których ceny osiągnęły poziomy jak dotąd nie spotykane.

Zestawienie podstawowych danych ekonomicznych sektora ciepłowniczego wg opracowania Energetyka ciepła w liczbach 2019, 2020 i 2021 – URE.

Lata	Rentowność (%)	Płynność	Zadłużenie
2018	1,88	0,61	0,4
2019	-2,92	0,53	0,44
2020	-2,36	0,72	0,36
2021	-5,78	0,62	0,52

Przedsiębiorstwa ciepłownicze funkcjonują na rynku regulowanym – świadczą usługę dostaw ciepła traktowaną jako usługa powszechna z uwagi na jej charakter podstawowej potrzeby człowieka w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia i życia. **Jako przedsiębiorstwa objęte, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r Prawo energetyczne, całkowitą regulacją cen za swoje usługi w obszarze wytwarzania i dystrybucji ciepła, nie mają one możliwości przeniesienia zwiększonych kosztów działalności, w tym zakupu uprawnień do emisji i zakupu paliwa, w ceny świadczonych przez nie usług, co w przypadku wielu przedsiębiorstw skutkuje powiększającą się od kilku lat stratą na działalności. Z naszych informacji wynika, że rok 2022 będzie kolejnym, ujemnym rokiem dla naszej branży.**

Praktycznie wszystkie przedsiębiorstwa zrzeszone w Izbie Gospodarczej Ciepłownictwo Polskie są objęte unijnym systemem handlu emisjami, co wiąże się z obowiązkiem corocznego nabycia i umorzenia uprawnień do emisji EUA. W przypadkach podmiotów, które są w trakcie realizacji jakichkolwiek inwestycji modernizacyjnych, dochodzi do kumulacji zapotrzebowania na środki pieniężne, które oprócz obsługi tych inwestycji muszą umożliwić pokrycie kosztów związanych z utrzymaniem ciągłości i bezpieczeństwa dostaw ciepła. W takiej sytuacji dochodzi do utraty możliwości zakupu niezbędnych dla rozliczenia uprawnień do emisji CO₂.

Obciążenie skumulowanymi wydatkami inwestycyjnymi oraz poziom wydatków operacyjnych powoduje realne zagrożenie dla utrzymania płynności finansowej przedsiębiorstw.

Według analizy sytuacji podmiotów ciepłowniczych na dzisiaj istnieje ryzyko, że niektóre przedsiębiorstwa ciepłownicze w ustawowym terminie nie umorzą odpowiedniej ilości uprawnień, czego konsekwencją może być nałożenie administracyjnej kary pieniężnej, na podstawie art. 104 ust. Ustawy o systemie.

3. Zgodność z prawem proponowanego rozwiązania

W ocenie Izby, w przedstawionym stanie faktycznym spełnione są przesłanki dla wydania rozporządzenia o zaniechaniu poboru administracyjnej kary pieniężnej. Zaistniał zarówno ważny interes podatników jak i interes publiczny, gdyż ewentualne pobranie stosownych kar zagraża

egzystencji przedsiębiorstw ciepłowniczych. i zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw ciepła dla mieszkańców polskich miast.

Należy wyjaśnić, że brak zaniechanie pobrania kary pieniężnej nie będzie wpływał na realizację podstawowego obowiązku rozliczenia emisji CO₂ z instalacji. Będzie efektywnie skutkował jedynie **odroczeniem** wykonania przez przedsiębiorstwa ciepłownicze obowiązków określonych w ustawie o systemie. Zgodnie bowiem z art. 104 **ustawy o systemie**, uiszczenie kary nie zwalnia od obowiązku rozliczenia emisji. **Zatem przedsiębiorstwa ciepłownicze zakupu i umorzenia uprawnień emisji za rok obrachunkowy dokonają w następnym okresie rozliczeniowym, czyli dla przykładu za rok 2022 do 30 kwietnia 2024 r.**

Jednocześnie, ograniczenie proponowanego rozwiązania wyłącznie do przedsiębiorstw ciepłowniczych, realizujących inwestycje w zakresie redukcji emisji CO₂, powoduje w ocenie Izby, że zostaje stworzony nowy mechanizm urealnijający działania inwestycyjne w zakresie transformacji sektora ciepłowniczego. Jednocześnie, w naszej ocenie rozwiązanie to nie jest sprzeczne z unijnymi regulacjami dotyczącymi pomocy publicznej, szczególnie biorąc pod uwagę tymczasowe kryzysowe ramy środków pomocy państwa przyjęte przez Komisję Europejską w związku z wojną na Ukrainie³.

Izba Gospodarcza Ciepłownictwo Polskie wyraża chęć spotkania i omówienia szczegółów proponowanych rozwiązań, tak aby zapewnić sprawne funkcjonowanie sektora ciepłowniczego i nie dopuścić do powstania zagrożenia bezpieczeństwa dostaw ciepła dla ludności.

W imieniu Zarządu Izby Gospodarczej Ciepłownictwo Polskie

Do wiadomości:

Pan Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów

³ KOMUNIKAT KOMISJI, „Tymczasowe kryzysowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy” Dz. UE C z 2022 r., 426/01.