

Mariusz SWORA*, Zdzisław MURAS**, Jacek KAMIŃSKI***

Prawno-ekonomiczne przesłanki wyodrębnienia przemysłu energochłonnego

STRESZCZENIE. W niniejszym artykule została przedstawiona zarówno ekonomiczna podstawa pojęcia energochłonność, jak i najważniejsze uregulowania zagraniczne i krajowe odnoszące się do tej problematyki. Autorzy omówili zagadnienie energochłonności z punktu widzenia jego ekonomicznych uwarunkowań (zatem zakresu oddziaływania na gospodarkę), jak prawnych aspektów ujęcia tego zagadnienia w układzie komparatystycznym. W Unii Europejskiej kwestie dotyczące energochłonności przedsiębiorstw zostały unormowane przede wszystkim w dyrektywach odnoszących się do podatków oraz ochrony klimatu. Rozwiązania te zmierzają do zminimalizowania negatywnych skutków unijnej polityki klimatycznej dla gospodarki. Istotną część niniejszej pracy stanowi także Polskie ujęcie zagadnienia przedsiębiorstw energochłonnych (przemysłowych) w kontekście definicyjnym oraz podstawowych praw i obowiązków. Przegląd krajowych przepisów prawa pozwala na uzyskanie w miarę pełnego obrazu tego w jakim kierunku zmierza ochrona polskich przedsiębiorstw przed zjawiskiem określanym jako *carbon leakage*. Szczególne miejsce mają pośród tych przepisów normy ustawy Prawo energetyczne, w których ustawodawca zawarł rozwiązania, które mogą okazać się jednak kontrowersyjne z punktu widzenia form dozwolonej pomocy publicznej.

SŁOWA KLUCZOWE: energochłonność, odbiorcy przemysłowi, przemysł energochłonny, ucieczka emisji, polityka klimatyczna UE

* Dr hab. – Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego, Kraków, e-mail: mariusz.swora@uj.edu.pl.

** Dr – Wyższa Szkoła Ekologii i Zarządzania w Warszawie, Dyrektor Departamentu Prawnego i Rozstrzygania Sporów w Urzędzie Regulacji Energetyki, Warszawa, e-mail: zdzislaw.muras@ure.gov.pl.

*** Dr hab. inż. – Profesor nadzwyczajny, Kierownik Pracowni Polityki Energetycznej i Ekologicznej, Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN, Kraków, e-mail: kaminski@meeri.pl

Wprowadzenie

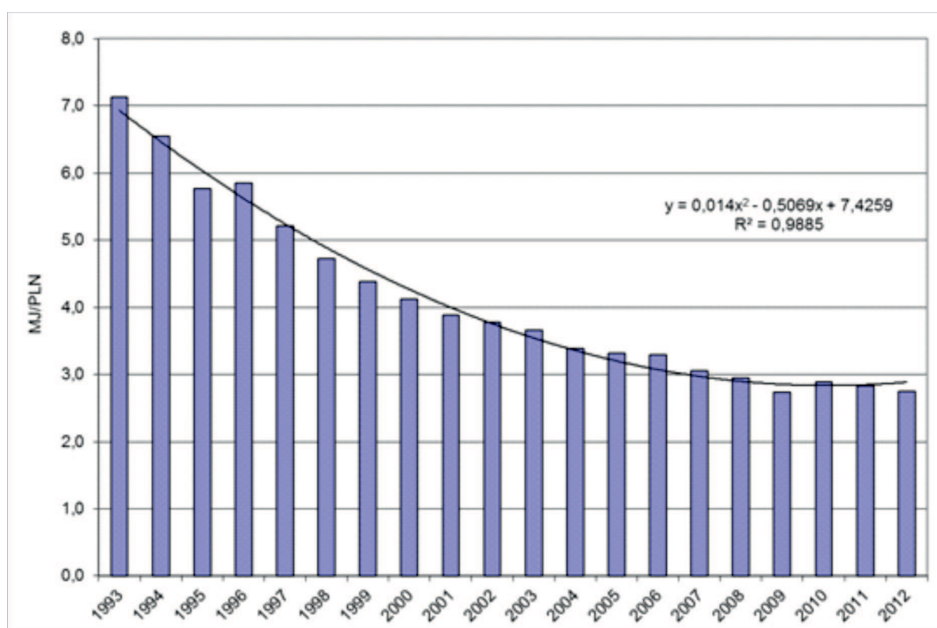
Wyodrębnienie różnych kategorii podmiotów w przepisach ustawy Prawo energetyczne ma swoje podłoże w techniczno-ekonomicznym charakterze regulacji energetyki oraz, w szerszym aspekcie, w funkcjach jakie pełnią one w gospodarce krajowej. Pewne sektory mają bowiem bardzo istotne, często strategiczne, znaczenie dla gospodarki państwa, stąd ich wyodrębnienie z grupy wszystkich sektorów wydaje się być istotnym aspektem polityki gospodarczej państwa. Biorąc pod uwagę specyfikę warunków krajowych, jednym z najbardziej znaczących sektorów (między innymi z powodu znacznej kontrybucji do Produktu Krajowego Brutto (PKB)) są tzw. sektory energochłonne. Biorąc powyższe pod uwagę, głównym celem artykułu jest analiza prawno-ekonomicznych przesłanek pozwalających na wyodrębnienie tej specyficznej kategorii dużych odbiorców energii, która jest przedmiotem szczególnych regulacji w prawie unijnym i krajowym. Tak sformułowane założenie wykracza poza ramy jednego artykułu, ponieważ wiele aspektów tej kwestii ma wymiar wielowątkowy. Pierwsza część artykułu jest poświęcona unijnym regulacjom wspierającym sektory i zakłady energochłonne. Druga część jest natomiast poświęcona krajowym przepisom prawa energetycznego w szerokim tego słowa znaczeniu, które wyodrębniają interesujące nas kategorie odbiorców. W pierwszej kolejności jednak zostaną przeanalizowane ekonomiczne determinanty energochłonności gospodarki, z punktu widzenia znaczenia poszczególnych sektorów dla gospodarki krajowej, ze szczególnym naciskiem na ich wkład do PKB. Analizie poddany zostanie również problem zmian ekonomiczno-gospodarczych w kontekście redukcji energochłonności gospodarki. Ze względu na ramy artykułu, nie będzie analizowana szczegółowo problematyka związana z pomocą publiczną, choć doświadczenia niemieckie i polskie ten właśnie problem stawiają obecnie bardzo wysoko nie tylko na liście problemów gospodarczych, ale również naukowych. Nasze ustalenia mogą być jednak przyczynkiem do dalszych badań w tym zakresie, jak również w wymiarze praktycznym, do budowania systemów wsparcia dla odbiorców energochłonnych.

1. Ekonomiczne determinanty energochłonności polskiej gospodarki

Jednym z kluczowych czynników opisujących gospodarkę każdego kraju w aspekcie wykorzystania nośników energii pierwotnej jest energochłonność Produktu Krajowego Brutto (PKB). Wskazuje ona ile energii pierwotnej jest zużywane na wyprodukowanie danej wartości PKB (np. 1 miliona zł). Wartość energochłonności PKB jest zmienna w czasie. Przykładowo, przejście od gospodarki centralnie planowanej do rynkowej powoduje zwykle znaczny spadek energochłonności PKB, czego doskonałym przykładem jest Polska. Po-

nadto, jeżeli gospodarka danego kraju była silnie uzależniona od przemysłu ciężkiego, spadek energochłonności jest jeszcze bardziej znaczący (szerzej: Suwała i in. 2010).

W przypadku Polski, od 1993 r. systematycznie poprawiają się wskaźniki energochłonności gospodarki jako całości (rys. 1). Zauważalne są dwa charakterystyczne okresy: pierwszy z nich obejmuje okres do 2005 r., w którym wystąpił drastyczny spadek energochłonności PKB do 3,3 MJ/zł; drugi obejmuje ostatnie lata, w których o wiele wolniej poprawiały się wskaźniki energochłonności, do 2,7 MJ/zł w roku 2012, z kryzysowym 2009 rokiem, który ze względu na spadek produkcji przemysłów energochłonnych wpłynął na chwilową redukcję wskaźników energochłonności (rys. 1). Spadek energochłonności powoduje oczywisty wzrost produktywności energetycznej, z 140,2 zł/GJ w 1993 r. do 364,8 zł/GJ w 2012 r. (tab. 1). Jednym z głównych czynników poprawy efektywności energetycznej było sprawniejsze zarządzanie wykorzystaniem energii w przedsiębiorstwach (efektywność energetyczna, optymalizacja procesów produkcyjnych, wdrażanie nowoczesnych energooszczędnych technologii) oraz po części zmiana struktury wytwarzania PKB w Polsce.



Rys. 1. Energochłonność PKB (ceny roku 2012), 1993–2012 [MJ/zł]

Źródło: obliczenia własne na podstawie Gospodarki Paliwowo-Energetycznej, GUS, Warszawa 1993–2013 oraz Rocznika Statystycznego, GUS, Warszawa 1993–2013

Fig. 1. Energy intensity of GDP, 1993–2012 [MJ/zł2012]

Transformacja gospodarcza spowodowała, że udział poszczególnych sektorów w wytwarzaniu PKB w Polsce zmienił się istotnie. Udział przemysłu zmniejszył się z 33% w 1993 roku do około 21–22% w latach 2000–2012. Choć spadek ten był dość drastyczny, przemysł pozostaje jednym z podstawowych kontrybutorów do krajowego PKB, o czym nie należy

TABELA 1. Ogólne informacje dotyczące zużycia energii i energochłonności gospodarki polskiej, 1993–2012, lata wybrane

TABLE 1. General information on energy consumption and energy intensity of the Polish economy, 1993–2012, selected years

Wskaźnik	1993	1995	2000	2005	2010	2011	2012
Zużycie energii pierwotnej [PJ]	4 262,6	4 148,0	3 870,3	3 931,7	4 329,2	4 427,8	4 372,5
PKB (ceny roku 2012) [mln zł]	597 714	719 853	938 516	1 184 845	1 498 621	1 566 330	1 595 225
Energochłonność PKB [MJ/zł]	7,1	5,8	4,1	3,3	2,9	2,8	2,7
Produktywność energetyczna [zł/GJ]	140,2	173,5	242,5	301,4	346,2	353,7	364,8

Źródło: obliczenia własne na podstawie Gospodarki Paliwowo-Energetycznej, GUS, Warszawa, 1993–2013 oraz Rocznika Statystycznego, GUS, Warszawa, 1993–2013

zapominać. Dyskutowany w ostatnich latach model rozwoju gospodarki bazującej na działalności w zakresie szeroko rozumianego handlu i usług zwiększył swoje znaczenie. Udział sektora usług wzrósł z prawie 34% w 1993 r. do około 40–43% w latach 2000–2012 (tab. 2).

TABELA 2. Wartość PKB oraz udział sektorów gospodarczych w wytwarzaniu PKB (jako wartość dodana brutto)

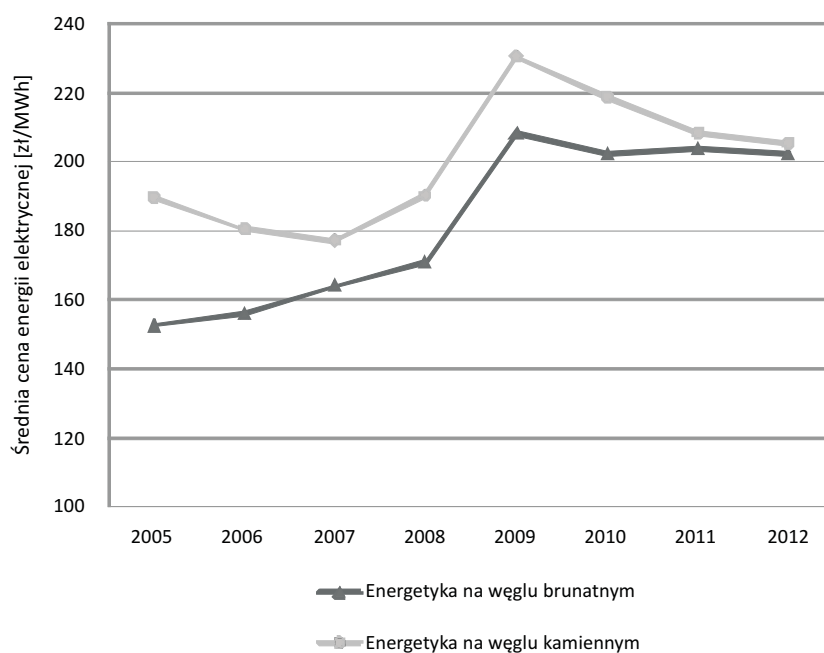
TABLE 2. GDP and the shares of economy sectors in GDP production (as value added)

Wskaźnik	1993*	1995*	2000	2005	2010	2011	2012
PKB – ceny stałe 2012 r. [mln zł 2012]	597 714	719 853	938 516	1 184 845	1 498 621	1 566 330	1 595 225
Wartość dodana brutto, jako % PKB, w tym odpowiednio [%]:	92,2	87,1	89,0	88,1	88,1	87,8	88,6
Rolnictwo, rybołówstwo, leśnictwo, łowiectwo	6,7	6,0	4,4	4,0	3,3	3,5	3,5
Przemysł	32,9	27,6	20,7	21,6	21,2	21,8	21,8
Budownictwo	6,5	6,3	7,0	5,5	7,1	7,2	6,9
Usługi	33,8	35,3	42,6	42,1	41,3	40,5	41,6
Administracja publiczna, obrona narodowa, edukacja, opieka zdrowotna	12,3	11,9	13,0	13,5	14,0	13,7	13,6
Pozostałe	0,0	0,0	1,3	1,3	1,2	1,1	1,1

* Dane szacunkowe ze względu na zmiany w metodologii i Polskiej Klasyfikacji Działalności.

Źródło: obliczenia własne na podstawie Rocznika Statystycznego, GUS, Warszawa, 1993–2013 oraz Ceny w gospodarce narodowej w 2012 r., GUS, Warszawa 2013.

Biorąc pod uwagę powyższe ekonomiczno-gospodarcze uwarunkowania, wydaje się być konieczne odpowiednie spojrzenie na sektory energochłonne (w którym główny udział ma sektor przemysłowy) przez pryzmat ich szczegółowego wyodrębnienia prawnego. Ma to na celu takie sprecyzowanie i rozróżnienie sektorów energochłonnych, aby możliwe było ukierunkowanie odpowiednio skonstruowanych instrumentów prawno-regulacyjnych właśnie dla tych sektorów. Problematyka ta jest o tyle istotna, że sektory energochłonne z jednej strony wnoszą istotny wkład do polskiego PKB, ale z drugiej ponoszą bardzo wysokie koszty energii elektrycznej, która obciążona jest szerokim wachlarzem obciążeń takich jak: podatek akcyzowy, obciążenia z tytułu zakupu certyfikatów oraz uprawnień do emisji CO₂ czy opłatą przejściową. O ile koszty zakupu energii elektrycznej w niewielkich zakładach o niskim zapotrzebowaniu na energię elektryczną są stosunkowo niewielkie, a ich wpływ na rentowność przedsiębiorstwa jest nieznaczny, to wzrost kosztów energii w przypadku sektorów energochłonnych ma kluczowe znaczenie dla konkurencyjności przedsiębiorstw funkcjonujących w tych sektorach, a w skrajnym przypadku może powodować ich trwałą nierentowność. Przykładowo, drastyczne wzrosty cen energii elektrycznej, zwłaszcza w latach 2009–2010 (rys. 2), bardzo negatywnie wpłynęły na krajowe przedsiębiorstwa energochłonne, stawiając je w trudnej sytuacji finansowej (przykładem może być bankructwo jednego z przedsiębiorstw produkujących aluminium). Pomimo spadku cen energii elektry-



Rys. 2. Średnie ceny energii elektrycznej sprzedawanej przez jej wytwórców, lata 2005–2012 [zł2012/MWh]

Źródło: Sytuacja techniczno-ekonomiczna sektora elektroenergetycznego, ARE, 2005–2012

Fig. 2. Average price of electricity sold by power producers, 2005–2012 [zł2012/MWh]

czej na rynku hurtowym, wciąż pozostają one na wysokim poziomie, biorąc pod uwagę ilości energii zakupywanej przez przedsiębiorstwa energochłonne.

Osobnym problemem, który co prawda został już zauważony zarówno przez poszczególne państwa członkowskie jak i samą Komisję Europejską, jest zjawisko wycieku emisji (*carbon leakage*). Drastyczna polityka klimatyczna Unii Europejskiej, przekładająca się niemalże bezpośrednio na wzrost cen energii elektrycznej powoduje, że przemysł energochłonny coraz częściej zaczyna poszukiwać bardziej atrakcyjnych kosztowo lokalizacji dla swoich zakładów przemysłowych. Przeważnie są to miejsca, w których obciążenia tego rodzaju są znacznie mniejsze lub praktycznie w ogóle nie występują. Tego rodzaju tendencje prowadzą do szeregu negatywnych konsekwencji, do których bez wątpienia zaliczyć należy spadek krajowego PKB oraz wzrost bezrobocia.

2. Energochłonność w prawie unijnym – zarys problematyki

Prawo unijne w zakresie polityki klimatycznej normuje instrumenty prawne, które mają wspomóc przemysł energochłonny w kontekście wysokich kosztów polityki klimatycznej, wpływającej na obniżenie jego konkurencyjności. Biorąc pod uwagę strukturę kosztów przedsiębiorstw energochłonnych, prawo unijne przewiduje środki zaradcze przede wszystkim w dwóch sferach regulacji. Po pierwsze, w związku z kosztami generowanymi przez system handlu emisjami (EU ETS) szczególne przepisy dotyczące sektorów energochłonnych znajdują się w dyrektywie 2003/87/WE. Natomiast jeżeli chodzi o prawo podatkowe, to podstawą do szczególnego traktowania zakładów energochłonnych jest dyrektywa 2003/96/WE. Dla porządku należy dodać, że wsparcie przedsiębiorstw energochłonnych odbywa się też poprzez dedykowane środki z zakresu efektywności energetycznej, które mają optymalizować strukturę zużycia energii przez te przedsiębiorstwa. W literaturze przedmiotu, gdzie analizuje się kwestie dotyczące dopuszczalności tego typu środków, zwraca się uwagę na szereg wymagań, które muszą być spełnione, aby zostały one uznane za legalne. Środki tego typu muszą być więc zgodne z globalnymi zobowiązaniami UE w zakresie ochrony klimatu, prawem UE chroniącym klimat, reżimem WTO (*World Trade Organization*), prawem gospodarczym UE. Regulacje tego typu nie mogą być sprzeczne z politycznymi interesami UE w relacjach z innymi państwami (Asselt i Biermann 2007). Nie rozstrzygnie się tutaj wszystkich złożonych uwarunkowań dotyczących przyjmowania środków mających na celu pomoc przedsiębiorstwom energochłonnym i nie to jest celem artykułu. Należy jednak zwrócić uwagę na sposób regulacji beneficjentów tego typu pomocy i obiektywizację przesłanek dla jej udzielenia, która dokonuje się w przepisach prawa unijnego.

W dyrektywie 2003/87/WE nie zdefiniowano pojęcia zakładu energochłonnego, ale wyodrębniono tam pojęcie sektora lub podsektora narażonego na znaczące ryzyko ucieczki emisji. Z takim sektorem lub podsektorem, zgodnie z art. 10a, ust. 15 wspomnianej dyrektywy, mamy więc do czynienia, gdy:

a) suma dodatkowych kosztów bezpośrednich i pośrednich spowodowanych wprowadzeniem w życie niniejszej dyrektywy prowadziłyby do znacznego wzrostu kosztów produkcji obliczonych jako stosunek do wartości dodanej brutto, w wysokości co najmniej 5%;

b) intensywność handlu z krajami trzecimi określona jako stosunek między całkowitą wartością eksportu do krajów trzecich powiększona o wartość importu z krajów trzecich a całkowitą wielkością rynku Wspólnoty (roczny obrót i całkowita wartość importu z krajów trzecich) wynosi powyżej 10%.

Kryterium to jest zobiektywizowane poprzez odniesienie się do stosunkowo łatwo uchwytnych wartości ekonomicznych, które pozwalają na wyodrębnienie takich sektorów lub podsektorów (por. też art. 10a, ust. 16). Należy również dodać, że ich szczegółowy wykaz jest unormowany w decyzji Komisji Europejskiej (KE) 2010/2 z dnia 24 grudnia 2009 r. ustalającej, zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, wykaz sektorów i podsektorów uważanych za narażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji. W decyzji tej znaleźć można szczegółowy wykaz sektorów narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji, wymienionych ze względu na przedmiot działalności (np. produkcja słodów, produkcja odzieży skórzanej). Dołączenie sektora lub podsektora do listy z decyzji 2010/2 jest poprzedzone oceną jakościową, a w samej decyzji KE wyjaśniła w sposób szczegółowy metodologię takiej oceny.

Pojęcie zakładu energochłonnego zostało unormowane w Dyrektywie 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej. Zakład energochłonny oznacza jednostkę gospodarczą, określoną w art. 11 tejże dyrektywy, w której koszty nabycia produktów energetycznych i energii elektrycznej wynoszą przynajmniej 3,0% wartości produkcji lub krajowy należny podatek energetyczny wynosi przynajmniej 0,5% wartości dodanej. W ramach tej definicji, państwa członkowskie mogą stosować bardziej rygorystyczne pojęcia, włącznie z wartością sprzedaży, definicjami dotyczącymi procesu i sektora. Kryterium dobrane w dyrektywie 2003/96 nie budzi większych wątpliwości, odwołując się do wartości produkcji lub wysokości należnego podatku energetycznego.

W obu przedstawionych przez nas przypadkach prawodawca unijny dobrał obiektywne kryteria, pozwalające na wyodrębnienie sektorów czy zakładów energochłonnych. Warto też zauważyć, że decyzja o zaliczeniu sektorów i podsektorów narażonych na ryzyko ucieczki emisji wymaga przeprowadzenia wszechstronnych analiz ekonomicznych, które mają zobiektywizować dokonane w tym zakresie wybory.

3. Energochłonność i odbiorcy przemysłowi w przepisach krajowych

Ustawodawca w prawie krajowym wyodrębnia kategorie odbiorców przemysłowych energii elektrycznej i energochłonnych w przepisach prawa podatkowego, prawa energe-

tycznego oraz przepisach z zakresu efektywności energetycznej. Przepisy prawa podatkowego podążają za prawem unijnym, stanowią implementację dyrektyw, podczas gdy w przepisach prawa energetycznego i w przepisach z zakresu efektywności energetycznej ustawodawca posługuje się swoistymi definicjami, przyjętymi w związku z realizacją postulatów poprawy sytuacji krajowych odbiorców przemysłowych w kontekście obciążeń parafiskalnych nakładanych na odbiorców końcowych energii elektrycznej.

Biorąc pod uwagę przedstawione w tabeli 3 przykłady, można łatwo zauważyć, że ustawodawca stosując kryterium energochłonności odwołuje się do takich wartości jak: próg zużycia energii elektrycznej (np. 400 GWh) i koszty energii w stosunku do wartości produkcji (np. 15% udziału kosztów energii elektrycznej w wartości produkcji). Tego typu kryterium jest zobiektywizowane ekonomiczne, poprzez odwołanie się do stosunkowo czystych i łatwo mierzalnych wartości. Już jednak w przypadku odbiorcy przemysłowego z ustawy Prawo energetycznego, prawodawca stosuje kryterium łączone, którego stosowanie może być źródłem kontrowersji, oprócz bowiem energochłonności, ustawodawca próbuje dokonać wyodrębnienia sektorowego. To wyodrębnienie dokonało się poprzez unor-

TABELA 3. Kryteria wyodrębnienia odbiorców przemysłowych i energochłonnych w prawie krajowym

TABLE 3. Categorisation of industrial and energy intensive consumers in domestic law

Akt prawny	Kategoria podmiotu/sektora	Kryteria wyodrębnienia	Rodzaj przywileju
Ustawa o podatku akcyzowym	zakład energochłonny wykorzystujący wyroby węglowe oraz zakład energochłonny wykorzystujący wyroby gazowe	I. Udział zakupu wyrobów węglowych w wartości produkcji sprzedanej wynosi nie mniej niż 10% w roku poprzedzającym rok, w odniesieniu do którego jest ustalany procentowy udział II. Udział zakupu wyrobów gazowych w wartości produkcji sprzedanej wynosi nie mniej niż 5% w roku poprzedzającym rok, w odniesieniu do którego jest ustalany procentowy udział	fiskalny
Ustawa o efektywności energetycznej	przedsiębiorstwo energochłonne	zużycie w roku poprzedzającym rok realizacji obowiązku nie mniej niż 400 GWh energii elektrycznej i udział kosztu energii w wartości produkcji nie mniejszy niż 5%	parafiskalny
Rozporządzenie taryfowe	odbiorca przemysłowy	zużycie w roku kalendarzowym (n-2), poprzedzającym o rok dany rok kalendarzowy (n), w którym jest stosowana stawka jakościowa, na własne potrzeby, nie mniej niż 400 GWh energii elektrycznej, z wykorzystaniem nie mniej niż 50% mocy umownej, gdzie koszt energii elektrycznej stanowi nie mniej niż 15% wartości produkcji	parafiskalny

owanie definicji odbiorcy przemysłowego, który ma oznaczać odbiorcę końcowego, którego główną działalnością gospodarczą jest działalność w zakresie:

- 1) wydobywania węgla kamiennego lub rud metali nieżelaznych,
- 2) produkcji wyrobów z drewna oraz korka z wyłączeniem produkcji mebli,
- 3) produkcji papieru i wyrobów z papieru,
- 4) produkcji chemikaliów i wyrobów chemicznych,
- 5) produkcji wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych,
- 6) produkcji szkła i wyrobów ze szkła,
- 7) produkcji ceramicznych materiałów budowlanych,
- 8) produkcji metali,
- 9) produkcji elektrod węglowych i grafitowych, styków i pozostałych elektrycznych wyrobów węglowych i grafitowych,
- 10) produkcji żywności.

Definicja odbiorcy przemysłowego z art. 3, pkt. 20e ustawy Prawo energetyczne przypomina nieco metodę użytą w ustawodawstwie amerykańskim z zakresu efektywności energetycznej do zdefiniowania przemysłu energochłonnego, gdzie za taki przemysł uznano przemysł zużywający znaczące ilości energii (niedookreślone kryterium ilościowe) w swojej działalności podstawowej. Prawodawca amerykański wymienił w katalogu sektory przemysłu objętego definicją (m.in. IT, produkcję spożywczą) otwierając jednak drogę do decydowania przez władze publiczne o włączeniu również innych sektorów do zbioru przemysłu energochłonnego (42 USC § 17111 – *Energy-Intensive Industries Program*).

Jeżeli chodzi o metodę wyodrębnienia przez odwołanie się do konkretnych rodzajów działalności, to polska regulacja różni się od niemieckiej. W niemieckiej EEG 2012, ustawodawca zdefiniował bowiem pojęcie odbiorców przemysłowych (*Unternehmen des produzierenden Gewerbes*), poprzez odwołanie się do bardziej ogólnych pojęć, obejmując nimi takie uprzywilejowane przedsiębiorstwa, które zajmują się górnictwem i szeroko rozumianym kopalnictwem (wydobyciem) (*Abnahmestelle dem Bergbau, der Gewinnung von Steinen und Erden*) oraz produkcją (*verarbeitenden Gewerbe*) dookreśloną bardziej szczegółowo na podstawie regulacji z zakresu statystyki publicznej. Takie ujęcie odbiorcy przemysłowego – podobnie jak w polskiej ustawie Prawo energetyczne – jest powiązane z konkretnymi kryteriami energochłonności (§41), które łącznie decydują o przyznaniu określonych ulg w zakresie obowiązków wspierania energetyki odnawialnej (szerzej: Merkblatt 2014). Niemieckie rozwiązania (podobnie zresztą jak polskie z ustawy Prawo energetyczne, przedstawione w następnym punkcie) są obecnie przedmiotem postępowania z zakresu dopuszczalnej pomocy publicznej prowadzonego przez Komisję Europejską.

4. Regulacyjne aspekty energochłonności

Tworząc pojęcie przedsiębiorcy energochłonnego (odbiorcy przemysłowego) i jego uprawnienia w ustawie Prawo energetyczne, ustawodawca wprowadził część rozwiązań

przepisami o charakterze *ius cogens*, a część przepisami o charakterze *ius dispositivum*. Sama definicja w części odnoszącej się do kryterium sektorowego ma charakter bezwzględnie obowiązujący i nie może być interpretowana rozszerzająco ze względu na pomocowy charakter przepisu, natomiast już kwestia skorzystania z określonego uprawnienia i co istotniejsze podlegania określonym obowiązkom jest całkowicie zależna od stosownego oświadczenia woli podmiotu, który sektorowo kwalifikuje się do zakresu przedsiębiorstw przemysłowych. Wynika to z faktu, że objęcie określonego podmiotu normami prawa dotyczącymi możliwością skorzystania z omawianego uprawnienia jest uzależnione od decyzji samego podmiotu, który o przyznanie tego rodzaju ulgi musi dodatkowo wystąpić do Prezesa URE. Dopiero złożenie stosownego oświadczenia kreuje obowiązek o charakterze bezwzględnym – samodzielnego rozliczenia się z obowiązków, o których mowa w przepisach art. 9a ust. 1 i 8 Prawa energetycznego. Warto także podkreślić, że pojęcie odbiorcy przemysłowego jest postrzegane przez pryzmat tzw. odbiorcy końcowego, czyli odbiorcy dokonującego zakupu energii elektrycznej na własny użytek. Tym samym definicja ta wyraźnie podkreśla, że odbiorcą przemysłowym może być jedynie podmiot, który dokonuje zakupu energii od podmiotów zewnętrznych (innych wytwórców lub przedsiębiorstw obrotu) w jakiegokolwiek wielkości. Zapis ten eliminuje z zakresu odbiorców przemysłowych podmioty o 100% zakresie autoprodukcji energii elektrycznej – czyli energii zużywanej na własne potrzeby. Jest to wyłączenie o tyle uzasadnione, że ze wspomnianego obowiązku można skorzystać jedynie od tej części energii, od której jest on realizowany, co zgodnie z regulacjami krajowymi dotyczy jedynie energii kupionej na własny użytek w roku realizacji obowiązku. Warto także podkreślić, że *ex lege* do własnego użytku nie zalicza się energii elektrycznej zakupionej w celu jej zużycia na potrzeby wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej, tym samym każdy podmiot dokonujący zakupu energii jedynie na wytwarzanie, przesyłanie lub dystrybucję energii elektrycznej nie będzie mógł uzyskać statusu przedsiębiorstwa przemysłowego, jeśli np. pozostałą część zapotrzebowania pokrywałby z produkcji własnej.

Zgodnie z funkcjonującymi na gruncie prawa energetycznego rozwiązaniami, aby taki odbiorca mógł korzystać z przyznanego mu przywileju musi, oprócz bezwzględnie określonego wyróżnika sektorowego, spełnić jeszcze jedną przesłankę, a mianowicie musi złożyć do Prezesa URE oświadczenie potwierdzające zużycie nie mniej niż 100 GWh energii elektrycznej, której koszt wyniósł nie mniej niż 3% wartości jego produkcji w roku kalendarzowym poprzedzającym rok realizacji obowiązku w terminie do dnia 30 listopada każdego roku. Zatem dopiero fakt złożenia takiego oświadczenia powoduje, że podmiot zdefiniowany jako odbiorca przemysłowy ma możliwość zaliczenia do tej kategorii podmiotów. Ustawodawca nie wskazał tu żadnych kryteriów badania takiego oświadczenia. Można byłoby przyjąć założenie, że sam fakt zgłoszenia powoduje po drugiej stronie – czyli u Prezesa URE – obowiązek zamieszczenia danego podmiotu w stosownym wykazie. Jednak takie rozumienie tego przepisu wydaje się zbyt wąskie. Naszym zdaniem, co do zasady Prezes URE nie powinien dogłębnie badać każdego występującego o rejestrację podmiotu, ponieważ taka weryfikacja faktycznie została w ustawie określona *ex post* a nie *ex ante*, co nie zmienia faktu, że w sytuacji, gdy podmiot w sposób oczywisty nie spełniałby kryterium znalezienia się na opublikowanej liście, np. zajmowałby się wydobywaniem węgla brunatnego,

to takie zamieszczenie byłoby nieuprawnione. Co istotne, złożenie stosownego oświadczenia woli naszym zdaniem może być tak długo zmienione jak długo nie wywoła skutków prawnych, przypisanych dla celu tej regulacji, to znaczy tak długo jak długo podmiot nie znajdzie się na opublikowanej przez Prezesa URE liście. Do czasu tej publikacji każde oświadczenie woli może zostać skutecznie cofnięte, ponieważ nie zmaterializowała się materialna przesłanka jego złożenia, tj. podmioty zewnętrzne – *sensu largo* sprzedawcy energii nie zostali narażeni na konieczność dostosowania cen energii do potrzeb przedsiębiorstwa przemysłowego, a zatem podmiotu samodzielnie realizującego wspomniane obowiązki. Takie ukształtowanie wspomnianego obowiązku kreuje także charakter terminu, do którego oświadczenie musi zostać złożone do Prezesa URE. Jest to termin o charakterze materialnym, a więc okres w którym może nastąpić ukształtowanie praw i obowiązków, co oznacza, że jego przekroczenie powoduje wygaśnięcie tych uprawnień w danym roku. Zatem stosowane oświadczenie musi zostać dostarczone do Prezesa URE, a nie jedynie np. nadanie u wyznaczonego operatora pocztowego. Reasumując, ze względu na charakter tego terminu, dla zapewnienia możliwości skutecznego skorzystania z powyższego uprawnienia, odbiorcy przemysłowi muszą spowodować, aby ww. oświadczenie wpłynęło do Prezesa URE nie później niż do dnia 30 listopada roku poprzedzającego rok realizacji obowiązku.

Wspomniany powyżej wykaz Prezes URE jest obowiązany opublikować do 31 grudnia każdego roku. Jeżeli zatem dany podmiot chce skorzystać z omawianego uprawnienia systematycznie, to oświadczenia dotyczące kolejnych lat realizacji obowiązku odbiorca przysłowny musi składać krocząco, a zatem corocznie do dnia 30 listopada roku poprzedzającego rok realizacji obowiązku. Tylko bowiem znalezienie się w opublikowanym nie później niż 31 grudnia wykazie gwarantuje uprawnienie do korzystania z tego uprawnienia. Jednocześnie wspomniany termin 31 grudnia ma niewątpliwie charakter instrukcyjny, ponieważ trudno sobie wyobrazić, że sytuacja uchybienia temu terminowi przez organ administracji, mogłaby powodować utratę uprawnień przez przedsiębiorstwa przemysłowe.

Zakres przysługującej ulgi dla odbiorców przemysłowych jest na tyle istotny, że samo skomplikowanie proceduralne i niedoskonałości legislacyjne na pewno nie zniechęcą zainteresowanych podmiotów do sięgnięcia po te regulacje. Podmiot, który spełnia te wymagania może bowiem obniżyć sobie koszt realizacji obowiązku zakupu i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia energii z OZE i świadectw pochodzenia energii z kogeneracji w przedziale od 20 do 80%.

Złożenie omawianego oświadczenia i znalezienie się w zamieszczanym na stronie internetowej URE wykazie oznacza także automatycznie zobowiązanie się odbiorcy przemysłowego do samodzielnej realizacji obowiązków zakupu i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia z OZE i świadectw pochodzenia z kogeneracji (zob. art. 9a, ust 1 i 8 Prawa energetycznego) lub uiszczenia opłaty zastępczej. Co istotne, ukształtowanie regulacji krajowych wyraźnie wyklucza możliwość zlecenia realizacji tego obowiązku podmiotom trzecim. Przy tym odbiorca przemysłowy w zależności od poziomu i zakresu energochłonności jest uprawniony do rozliczenia tego obowiązku, jak wspomniano ze znacznym poziomem redukcji w sposób wskazany w art. 9a, ust. 1a Prawa energetycznego (Obowiązek, o którym mowa w ust. 1 i 8, odbiorcy przemysłowi, o których mowa w ust. 1a pkt 1, którzy w roku kalendarzowym poprzedzającym rok realizacji obowiązku zużyli: 1) nie

TABELA 4. Przynależność sektorowa odbiorców przemysłowych zadeklarowanych przed Prezesem URE

TABLE 4. Assignment of industrial consumers to sectors accordingly the Energy Regulatory Office categorisation

Sektor	Przedsiębiorstwa
Wydobywanie węgla kamiennego lub rud metali nieżelaznych	Kompania Węglowa S.A.; Zakłady Górniczo-Hutnicze Bolesław S.A.*; Południowy Koncern Węglowy S.A.; KGHM Polska Miedź S.A.*; Katowicki Holding Węglowy S.A.; Jastrzębska Spółka Węglowa S.A.; Alchemia S.A.*
Produkcja wyrobów z drewna oraz korka z wyłączeniem produkcji mebli	STEICO Sp. z o.o.
Produkcja papieru i wyrobów z papieru	Mondi Świecie S.A.; International Paper-Kwidzyn Sp. z o.o.; Stora Enso Poland S.A.
Produkcja chemikaliów i wyrobów chemicznych	ALKAT Sp. z o.o.; Air Liquide Polska Sp. z o.o.; Air Products Sp. z o.o.; ANWIL S.A.*; PCC Rokita S.A.*; Grupa Azoty Zakłady Azotowe Kędzierzyn S.A.; Grupa Azoty Zakłady Azotowe Puławy S.A.; Grupa Azoty S.A.; Grupa Azoty Zakłady Chemiczne Police S.A.; ArcelorMittal Poland S.A.*
Produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych	“Basell Orlen Polyolefins” Sp. z o.o.; ANWIL S.A.
Produkcja szkła i wyrobów ze szkła	O-I Produkcja Polska S.A.; PCC Rokita S.A.
Produkcja ceramicznych materiałów budowlanych	Brak
Produkcja metali	ArcelorMittal Warszawa Sp. z o.o.; Celsa Huta Ostrowiec Sp. z o.o.; Huta Stali Jakościowych S.A.; CMC POLAND Sp. z o.o.; Ferrostal Łabędy Sp. z o.o.; Teksid Iron Poland Sp. z o.o.; Stalprodukt S.A.; Alchemia S.A.; Zakłady Górniczo-Hutnicze Bolesław S.A.; KGHM Polska Miedź S.A.; ArcelorMittal Poland S.A.*
Produkcja elektrod węglowych i grafitowych, styków i pozostałych elektrycznych wyrobów węglowych i grafitowych	SGL CARBON POLSKA S.A.
Produkcja żywności	Brak

Uwaga: * – oznaczono te przedsiębiorstwa, które jako podstawową działalność podały więcej niż jeden z rodzajów działalności objętych wykazem z Prawa energetycznego. Ostatecznej weryfikacji tzw. głównej działalności URE dokona dopiero przy pierwszym rozliczeniu obowiązku. W sumie na 2014 r. chęć skorzystania z omawianego uprawnienia zgłosiło 31 podmiotów.

Źródło: Informacja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki Nr 41 /2013 w sprawie wykazu odbiorców przemysłowych na rok 2014 Warszawa, dnia 23 grudnia 2013 r.

mniej niż 100 GWh energii elektrycznej i dla których koszt energii elektrycznej wyniósł ponad 12% wartości ich produkcji – wykonują w odniesieniu do 20% ilości energii elektrycznej zakupionej na własny użytek w roku realizacji obowiązku; 2) nie mniej niż 100 GWh

energii elektrycznej i dla których koszt energii elektrycznej wyniósł ponad 7% i nie więcej niż 12% wartości ich produkcji – wykonują w odniesieniu do 60% ilości energii elektrycznej zakupionej na własny użytek w roku realizacji obowiązku; 3) nie mniej niż 100 GWh energii elektrycznej i dla których koszt energii elektrycznej wyniósł nie mniej 3% i nie więcej niż 7% wartości ich produkcji – wykonują w odniesieniu do 80% ilości energii elektrycznej zakupionej na własny użytek w roku realizacji obowiązku). Podobnie do samodzielnego rozliczenia się w pełnym zakresie ze wspomnianego obowiązku zobligowany będzie odbiorca, który w oświadczeniu o kwalifikowaniu się do kategorii przedsiębiorców przemysłowych podał informacje nieprawdziwe lub wprowadzające w błąd (ten zakres regulacji wskazuje na zasadne postawienie tezy, że podmiot taki podlega kontroli *ex post*). Należy także podkreślić, że odbiorca taki nie będzie mógł korzystać z systemu wsparcia przez okres pięciu lat liczonych od zakończenia roku, którego dotyczył obowiązek.

Ostatnim elementem domykającym regulacyjny aspekt omawianego obowiązku jest jego rozliczenie przez Prezesa URE. Procedura ta rozpoczyna się od obowiązku odbiorcy przemysłowego, który znalazł się na liście opublikowanej przez Prezesa URE i był tym samym zobowiązany do samodzielnego rozliczenia się z obowiązku, przekazania organowi regulacyjnemu do dnia 31 maja roku następującego po roku realizacji obowiązku:

1. Informacji o wysokości wykonanego obowiązku, o którym mowa art. 9a, ust. 1a Prawa energetycznego oraz ilości zakupionej energii elektrycznej na własny użytek w roku realizacji obowiązku, a także o wysokości kosztu energii elektrycznej oraz wartości swojej produkcji w roku kalendarzowym poprzedzającym rok realizacji obowiązku.

2. Oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Klauzula zawarta w wyżej wymienionym oświadczeniu zastępuje obowiązek pouczenia organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

Na podstawie tych informacji oraz informacji od innych uczestników rynku Prezes URE weryfikuje zakres zrealizowanego obowiązku o którym mowa w art. 9a, ust. 1 i 8 Prawa energetycznego. W przypadku niezrealizowania tego obowiązku, przedsiębiorcy takiemu będzie wymierzona kara pieniężna stosownie do brzmienia art. 56, ust. 1, pkt 1a Prawa energetycznego. Podkreślić należy także, że ustawodawca wprowadził regulacje, które antycypują konieczność notyfikacji przedstawionych przez nas rozwiązań jako pomocy państwa na rynku wspólnym. W myśl bowiem art. 32 ustawy zmieniającej, przepis art. 9a, ust. 1a Prawa energetycznego stosuje się od dnia ogłoszenia pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej o zgodności pomocy publicznej przewidzianej w tej ustawie ze wspólnym rynkiem. Brak zatem stosownej decyzji Komisji Europejskiej do dnia rozliczenia omawianego obowiązku tj. 31 marca 2014 r. skutkować będzie koniecznością samodzielnej realizacji przez tego odbiorcę obowiązku o którym mowa w art. 9a ust. 1 i 8 Prawa energetycznego. w odniesieniu do całego wolumenu energii elektrycznej zakupionej na własny użytek od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej (tj. od dnia 11 września 2013 r.).

Podsumowanie

Konkurencyjność w układzie makroekonomicznym, tj. gospodarek poszczególnych państw, jak i w Prawie Energetycznym w układzie mikroekonomicznym poszczególnych przedsiębiorstw można mierzyć bardzo różnorodnymi wskaźnikami. Jednym z takich wskaźników jednocześnie decydującym o skali rozwoju technologicznego jest ich energochłonność. Jest to jednocześnie jeden z podstawowych czynników kosztotwórczych. Dlatego ustawodawstwa poszczególnych państw poświęcają mu sporo miejsca i jest bardzo istotny zwłaszcza obecnie, zatem w dobie globalizacji i znacznego wyrównania cen produktów. O powodzeniu funkcjonowania na rynku lokalnym lub światowym w dobie zaostrzającej się konkurencji i polityki klimatycznej decydują m.in. system bonifikat i pomocy dla przedsiębiorstw, dla których koszty paliw i energii stanowią podstawowe obciążenie. Truizmem jest więc wskazywanie, że przygotowanie jasnych i klarownych regulacji prawnych w tym zakresie będzie decydowało o powodzeniu przyjętych rozwiązań. Przyjęty w polskim prawie energetycznym hybrydowy sposób określania statusu przedsiębiorstwa przemysłowego (energochłonnego) jest skomplikowany i nie do końca oddaje wskazany powyżej postulat, ale jego najważniejszą cechą jest to, że został sformułowany i może być punktem wyjścia do dalszych analiz (choć chciałoby się, żeby została sformułowana w sposób doskonalszy). Jednakże możliwość skorzystania z tych rozwiązań jest uzależniona od pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej w kwestii dopuszczalnej pomocy publicznej. Co – uwzględniając choćby postępowanie Komisji w odniesieniu do nieco podobnego systemu niemieckiego – może okazać się kontrowersyjne.

Literatura

- van ASSELT, H. i BIERMANN, F. 2007. European emissions trading and the international competitiveness of energy-intensive industries: a legal and political evaluation of possible supporting measures. *Energy Policy* 35.
- Decyzja KE 2010/2 – Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 24 grudnia 2009 r. ustalająca, zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, wykaz sektorów i podsektorów uważanych za narażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji, Dz.Urz. UE L 1/10 z 5.01.2010 r.
- Dyrektywa 2003/96/WE – Dyrektywa 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, Dz.Urz. UE L 283/51 z 31.10.2003 r.
- Dyrektywa 2003/87/WE – Dyrektywa 2003/87/WE z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, Dz.Urz. UE L 275 z 25.10.2003 r.
- EEG 2012 – Gesetz zur Neuregelung des Rechtsrahmens für die Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien" wurde am 4. August 2011 im Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 42, Seite 1634, veröffentlicht.
- Informacja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki Nr 41 /2013 w sprawie wykazu odbiorców przemysłowych na rok 2014. Warszawa, dnia 23 grudnia 2013 r.

Merkblatt 2014 – Merkblatt für Unternehmen des produzierenden Gewerbes zu den gesetzlichen Regelungen nach §§ 40 ff. Erneuerbare-Energien-Gesetz 2012 einschließlich der Regelungen zur Zertifizierung des Energieverbrauchs und der Energieverbrauchsminderungspotenziale; Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle http://www.bafa.de/bafa/de/energie/besondere_ausgleichsregelung_eeg/merkblaetter/merkblatt_ji_a.pdf 07.01.214.

SUWAŁA i in. 2010 – SUWAŁA, W., KAMIŃSKI, J., KASZYŃSKI, P. i KUDEŁKO, M. 2010. *The Primary Energy Tendencies in Poland*. Wydawnictwo IGSMiE PAN, Kraków.

Prawo energetyczne – ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, tekst jednolity, Dz.U. z 2006 r., nr 89, poz. 625, ze zm.

Ustawa o podatku akcyzowym – ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym T. jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 108, poz. 626.

Ustawa o efektywności energetycznej – ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej Dz.U. Nr 94, poz. 551 ze zm.

Sytuacja techniczno-ekonomiczna sektora elektroenergetycznego 2005–2012, ARE Warszawa.

Mariusz SWORA, Zdzisław MURAS, Jacek KAMIŃSKI

Legal and economic conditions for identification of energy intensive industries

Abstract

The article presents economic basis of the concept of energy intensity as well as domestic and foreign regulation in this respect. The authors present energy intensity covering economic aspects (including impact on the economy as such) and legal regulations in a comparative manner. In the EU Law, energy intensity is the subject of legal regulations mainly in the fiscal and climate regulations. Those regulations aim to minimize negative impact of EU climate policy on the economy. The important part of the article is devoted to the analysis of Polish regulations regarding energy intensive industries including the definition and basic rights and duties. The review of domestic regulations gives a comprehensive view of the direction of protection Polish industries against carbon leakage. The particular attention is given to norms of Energy Law with its regulations, that in the end may seem controversial given the system of state aid.

KEY WORDS: energy intensity, energy intensive industries, industrial end users, carbon leakage, climate policy of the EU

