

UZASADNIENIE

Projekt rozporządzenia stanowi wykonanie delegacji zawartej w art. 46 ust 5 i 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2021 r. poz. 716, z późn. zm.). Zgodnie przepisami ustawy – Prawo energetyczne, minister właściwy do spraw energii, po zasięgnięciu opinii Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło. Konieczność wydania projektowanej zmiany rozporządzenia, poprzedzonego rozporządzeniem Ministra Klimatu z dnia 23 kwietnia 2020 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło (Dz. U. poz. 718 oraz z 2021 r. poz. 158 i poz. 788), jest skutkiem wyzwań stojących przed ciepłownictwem systemowym, do których w szczególności należy wskazać:

- wzrastające koszty związane polityką klimatyczną Polski (w tym poprawa jakości powietrza) oraz dyrektywy Unii Europejskiej, które wpływają zarówno na bieżącą działalność przedsiębiorstw ciepłowniczych, jak i na konieczność bardzo wysokich nakładów inwestycyjnych,
- zmniejszające się zapotrzebowanie na ciepło, wynikające z ocieplania klimatu, postępu technologicznego (np. instalacje nowoczesnych systemów sterowania, automatyka pogodowa) i wymogami zwiększania efektywności energetycznej, w tym dotyczącymi termomodernizacji budynków.

Konieczność zmiany rozporządzenia wynika także z realizacji Polityki energetycznej Polski do 2040 r. (PEP 2040), która zakłada zwiększenie wykorzystania ciepła systemowego, co powoduje konieczność opracowania nowego modelu rynku ciepła, z koniecznością uwzględnienia akceptowalności cen ciepła przez odbiorców, a równocześnie umożliwienia pokrycia kosztów uzasadnionych wraz ze zwrotem z zainwestowanego kapitału przedsiębiorstwom energetycznym. Przy czym kluczową jest techniczna modernizacja i rozbudowa ciepłownictwa systemowego, do czego powinien przyczynić się rozwój kogeneracji, zwiększenie wykorzystania OZE i odpadów w ciepłownictwie systemowym, modernizacja i rozbudowa systemów dystrybucji ciepła i chłodu oraz popularyzacja magazynów ciepła i inteligentnych sieci. PEP 2040 r. zakłada m.in. wzrost o 1,5 mln gospodarstw domowych przyłączonych do sieci ciepłowniczej w 2030 r., spełnienie przez 85% systemów ciepłowniczych lub chłodniczych o mocy powyżej 5 MW kryterium efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego oraz istotne zwiększanie udziału OZE w ciepłownictwie i chłodnictwie.

Szacowane nakłady inwestycyjne, które powinny umożliwić sprostanie powyższym wyzwaniom szacuje się na 53 – 101 mld zł do 2030 r. (w wytwarzaniu 42 – 71 mld zł, zaś w dystrybucji 11 – 30 mld zł).

Natomiast sytuacja finansowa ciepłownictwa systemowego systematycznie się pogarsza. W 2019 r. Prezes URE w publikacji: „Energetyka ciepła w liczbach” wskazał ujemną rentowność tych przedsiębiorstw (-) 2,92% i płynność na bardzo niskim poziomie, poniżej wartości referencyjnych.

Tabela 8. Rentowność (proc.) przedsiębiorstw ciepłowniczych w latach 2010-2019

ROK	Rentowność		
	ogółem	przedsiębiorstwa wytwarzające ciepło bez kogeneracji	przedsiębiorstwa wytwarzające ciepło w kogeneracji
2010	0,35	3,41	-3,30
2011	-1,56	1,69	-5,33
2012	-1,64	2,60	-5,64
2013	1,81	4,47	-0,27
2014	3,63	2,54	4,43
2015	1,46	3,44	0,06
2016	9,68	4,57	13,09
2017	6,71	4,62	8,26
2018	1,88	1,60	2,08
2019	-2,92	1,68	-6,26

Możliwość realizacji inwestycji wynikających z kolejnych wyzwań stawianych przed sektorem ciepłownictwa systemowego w regulacjach europejskich, jak również krajowych, uzależnione są od kondycji finansowej branży. Mając na uwadze wskazaną powyżej sytuację finansową branży, przedsiębiorstwa z sektora ciepłowniczego znajdują się obecnie w trudnym położeniu, szczególnie w obliczu oczekiwanej transformacji tego sektora, nawet przy znaczącej absorpcji środków pomocowych z Unii Europejskiej dedykowanych dla modernizacji ciepłownictwa.

Brak zmian regulacyjnych doprowadzić może do braku realizacji celów, o których mowa powyżej i skokowego wzrostu cen ciepła dla odbiorców (wynikających chociażby z wzrastających kosztów emisji – notowania cen uprawnień do emisji CO₂ mają systematyczny trend wzrostowy, a w końcu roku 2020 i w pierwszym kwartale roku bieżącego wzrosty notowań były bardzo dynamiczne). Sprawić to może, że dzisiejsza, trudna sytuacja ekonomiczna polskiego ciepłownictwa systemowego, bez zapewnienia jego finansowania na poziomie zapewniającym zdolność kredytową i wkład własny w inwestycje uwzględnionego w taryfach dla ciepła, zagrozi nie tylko bezpieczeństwu dostaw ciepła do odbiorców, ale również uniemożliwi skuteczną transformację sektora zgodnie z postawionymi przed sektorem celami.

Przy obecnym stanie finansowym, większość przedsiębiorstw sektora ciepłowniczego nie podejmuje decyzji inwestycyjnych z uwagi na brak możliwości zapewnienia źródeł finansowania niezbędnych inwestycji. Finansowanie projektów inwestycyjnych wymaga zarówno środków własnych, pochodzących ze zwiększenia kapitałów własnych przedsiębiorstw ciepłowniczych, jak i środków zewnętrznych w postaci dotacji i finansowania dłużnego. Należy podkreślić z kolei, że bez zwiększenia środków własnych czyli kapitałów własnych przedsiębiorstw ciepłowniczych, nie będzie możliwe pozyskanie finansowania zewnętrznego. Zmiana rozporządzenia ma na celu zwiększenie zdolności pozyskiwania kapitału obcego przez przedsiębiorstwa sektora ciepłowniczego rozumianej jako osiągnięcie tak zwanej „bankowalności” przez te przedsiębiorstwa.

Proponowany projekt rozporządzenia ma na celu szybkie ustabilizowanie sytuacji finansowej przedsiębiorstw sektora ciepłowniczego w obszarze wytwarzania i przesyłania oraz dystrybucji ciepła, poprzez zmianę odpowiednich regulacji. Proponowane zmiany dają możliwość uzyskania następujących pozytywnych efektów dla sektora ciepłownictwa, tj.:

- 1) poprawę płynności finansowej w sektorze;
- 2) uzyskanie przez przedsiębiorstwa sektora ciepłowniczego większej zdolności kredytowej, co umożliwi otrzymanie finansowania z banków oraz uzyskanie dotacji i możliwość uzyskania innych źródeł finansowania;
- 3) zbudowanie podstawy kapitałowej na transformację systemów ciepłowniczych w systemy efektywne energetyczne, dążąc do transformacji ciepłownictwa w kierunku źródeł nisko i zeroemisyjnych.

Proponuje się w celu realizacji wskazanych powyżej celów zmianę przepisów w zakresie:

- 1) zwiększenia możliwego wzrostu planowanych przychodów w taryfach uproszczonych dla ciepła wytworzonego w jednostkach kogeneracji o 1 punkt procentowy;
- 2) zagwarantowanie minimalnego wzrostu (zmiany) planowanych przychodów w taryfach przedsiębiorstw energetycznych prowadzących działalność gospodarczą przesyłania i dystrybucji ciepła;
- 3) zagwarantowanie minimalnego wzrostu (zmiany) planowanych uzasadnionych przychodów w taryfach przedsiębiorstw energetycznych prowadzących działalność gospodarczą wytwarzania ciepła, które nie stosują uproszczonego sposobu kształtowania taryf dla ciepła;
- 4) uwzględnienie przy kalkulacji zwrotu z kapitału zaangażowanego w działalność dostawy ciepła zwiększonej stopy zwrotu o 1 punkt procentowy za każdą redukcję emisji o 25%, która wynika z przeprowadzonych inwestycji w nowe lub znacząco zmodernizowane jednostki wytwórcze w źródłach ciepła, sieciach ciepłowniczych lub w infrastrukturę po stronie odbiorców końcowych;
- 5) powiązanie możliwości stosowania przepisów gwarantujących w taryfach dla ciepła limit planowanych przychodów i ich zwiększenie w taryfach uproszczonych po dniu 31 grudnia 2025 r. wyłącznie dla przedsiębiorstw energetycznych funkcjonujących w systemie ciepłowniczym, dla którego spełnione są łącznie następujące warunki:
 - a) system ciepłowniczy jest efektywny energetycznie w rozumieniu art. 7b ust. 4 ustawy – Prawo energetyczne;
 - b) wskaźnik nakładu nieodnawialnej energii pierwotnej dla danej sieci ciepłowniczej wchodzącej w skład rozpatrywanego systemu ciepłowniczego określony zgodnie z metodyką zawartą w przepisach wydanych na podstawie art. 29 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 468 z późn. zm.) jest niższy od 0,65.

Zapis ostatniego tiret jednoznacznie wskazuje, że zwiększone przychody przedsiębiorstw energetycznych będące wynikiem zmiany rozporządzenia powinny być wykorzystane do transformacji systemów ciepłowniczych w kierunku ich efektywności i konwersji źródeł na zero i niskoemisyjne.

Rozporządzenie wchodzi w życie po 14 dniach od jego ogłoszenia.

Zgodnie z przepisem art. 46 ust. 5 ustawy, projekt przedmiotowego rozporządzenia zostanie przekazany Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki, w celu zasięgnięcia opinii.

Projekt rozporządzenia jest zgodny z przepisami Unii Europejskiej.

Projekt rozporządzenia nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).