Projekt z dnia 30 czerwca 2022 r.

**UZASADNIENIE**

1. **Cel i potrzeba wydania nowego rozporządzenia**

Przewidziany w art. 10 ust. 1 *ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne* (Dz. U. z 2022 r. poz. 1385), zwanej dalej „*ustawą – Prawo energetyczne*”, obowiązek utrzymywania zapasów paliw w ilości zapewniającej utrzymanie ciągłości dostaw energii elektrycznej lub ciepła do odbiorców ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego. Obowiązek ten został nałożony na wszystkie przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się wytwarzaniem energii elektrycznej lub ciepła.

Utrzymywane przez przedsiębiorstwa energetyczne zapasy paliw mają za zadanie umożliwić tym podmiotom niezakłócone funkcjonowanie, niezależnie od czynników zewnętrznych, oraz zachowanie zdolności do nieprzerwanego dostarczania energii elektrycznej lub ciepła odbiorcom. Ustalony rozporządzeniem, zgodnie z art. 10 ust. 6 ustawy – Prawo energetyczne, zapas obowiązkowy ma zapewniać w sytuacjach kryzysowych ciągłość dostaw energii elektrycznej i ciepła do odbiorców przez określoną liczbę dni oraz z wystarczającym wyprzedzeniem czasowym sygnalizować problemy z dostawami paliw do przedsiębiorstw. Obecnie kwestie te reguluje *rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 lutego 2003 r. w sprawie zapasów paliw w przedsiębiorstwach energetycznych* (Dz. U. poz. 338 oraz z 2010 r. poz. 701), zwane dalej „*rozporządzeniem*”.

Projekt rozporządzenia jest efektem obserwacji oraz analizy przyczyn powstania problemu braku utrzymania zapasów obowiązkowych paliw przez przedsiębiorstwa energetyczne, na poziomie określonym w obecnie obowiązującym rozporządzeniu, który miał miejsce w sezonie grzewczym 2021/2022, w celu przeciwdziałania wystąpieniu ponownie takiej sytuacji. W ww. okresie część przedsiębiorstw energetycznych, głównie z przyczyn zewnętrznych, uchybiła obowiązkowi utrzymania zapasów paliw, magazynowanych na potrzeby wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła, na poziomie zapewniającym ciągłość ich dostaw do odbiorców.

Projektowana zmiana rozporządzenia stanowi również odpowiedź na sytuację geopolityczną - wprowadzony *ustawą z dnia 13 kwietnia 2022 r.* *o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego* (Dz. U. poz. 835)zakaz importu węgla kamiennego z Federacji Rosyjskiej oraz rekomendacje Zespołu Kryzysowego do spraw monitorowania zagrożeń w sektorze elektroenergetyki i gazu.

W związku z powyższymi okolicznościami, konieczne jest zobowiązanie przedsiębiorstw energetycznych do utrzymywania zwiększonych zapasów paliw wymaganych do produkcji energii elektrycznej lub ciepła, w tym szczególnie węgla kamiennego, które powinny być przez te przedsiębiorstwa zmagazynowane na właściwym poziomie i z odpowiednim wyprzedzeniem przed sezonem grzewczym.

Przyjęcie przepisów ma na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa energetycznego kraju polegającego na ciągłości dostaw energii elektrycznej i ciepła do wszystkich odbiorców energii elektrycznej i ciepła.

1. **Aktualny stan prawny w dziedzinie, której dotyczy projekt rozporządzenia**

Obecnie obowiązujące rozporządzenie, określa:

* jednakową wielkość zapasów paliw, jakie przedsiębiorstwo energetyczne jest obowiązane utrzymywać, kiedy zajmuje się wytwarzaniem i energii elektrycznej i ciepła - § 2 rozporządzenia określa odrębne ilości dla węgla kamiennego, węgla brunatnego oraz dla olejów opałowych. Z kolei w § 3 rozporządzenia wskazano w jaki sposób ustala się zużycie dobowe w poszczególnych miesiącach;
* sposób gromadzenia zapasów - § 4 rozporządzenia;
* szczegółowy tryb przeprowadzania kontroli stanu zapasów - § 5 i 6 rozporządzenia, zgodnie z którymi:
	+ czynności kontrolne przeprowadza się w przedsiębiorstwie energetycznym, które jest zobowiązane do udostępnienia osobom przeprowadzającym kontrolę miejsc gromadzenia i utrzymywania zapasów, oraz wykonywania niezbędnych czynności kontrolnych,
	+ czynności kontrolne przeprowadza się w obecności upoważnionego przedstawiciela kontrolowanego przedsiębiorstwa energetycznego, który jest zobowiązany do składania wyjaśnień oraz przedstawiania wymaganych dokumentów;
	+ z przeprowadzonej kontroli kontrolujący przygotowuje protokół.
1. **Opis proponowanych zmian oraz wskazanie różnic pomiędzy dotychczasowym
 a projektowanym stanem prawnym**

Projekt rozporządzenia różnicuje wielkość obowiązku zapasowego dla przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się:

* wytwarzaniem energii elektrycznej w jednostkach wytwórczych centralnie dysponowanych,
* wytwarzaniem ciepła, w tym ciepła wytwarzanego w kogeneracji, lub energii elektrycznej w jednostkach wytwórczych innych niż jednostki wytwórcze centralnie dysponowanie.

W związku z powyższym, w § 2 projektu rozporządzenia określono wielkość zapasów paliw, jakie przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się wytwarzaniem energii elektrycznej w jednostkach wytwórczych centralnie dysponowanych są obowiązane utrzymywać.

Z kolei w § 3 projektu rozporządzenia, w zakresie określenia dobowego zużycia, wprowadzono nowy, precyzyjny algorytm dla tych przedsiębiorstw, który jest oparty na następujących, obiektywnych przesłankach:

* wolumenowi paliwa koniecznego dla wytworzenia 1 MWh energii elektrycznej – parametr ten pozwoli na określenie efektywności procesu wytwarzania energii elektrycznej przez daną jednostkę oraz pozwoli na prawidłowe wyliczenie rzeczywistego zapotrzebowania danej jednostki na paliwo podstawowe,
* mocy zainstalowanej jednostki – w proponowanych przepisach proponuje się zwiększenie obowiązku utrzymywania zapasów paliw poprzez założenie, że zapas ma być wystarczający dla nieprzerwanej pracy jednostki przez określony czas, z maksymalną mocą zainstalowaną. Dzięki temu, w razie niespodziewanie wysokiego zapotrzebowania na energię elektryczną w systemie elektroenergetycznym, połączonym z zakłóceniami w dostawach paliw ze źródeł krajowych bądź zagranicznych, przedsiębiorstwa energetyczne będą w stanie zapewnić nieprzerwane dostawy energii elektrycznej do jej odbiorców.

W celu zobiektywizowania wysokości powyższych parametrów zdecydowano się na:

* przyjęcie do ich wyliczenia średniej z okresu trzech ostatnich lat,
* korektę wyniku o współczynnik sezonowy, co pozwoli na dostosowanie wysokości wymaganych zapasów paliw do pory roku celem zapewnienia odpowiedniego wzrostu poziomu zapasów, w okresach poprzedzających szczytowy okres zapotrzebowania na paliwa energetyczne.

W dodawanym § 2a projektu rozporządzenia, określono wielkość zapasów paliw, które są zobowiązane utrzymać, przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się wytwarzaniem ciepła, w tym ciepła wytwarzanego w kogeneracji, lub energię elektryczną w jednostkach niebędących jednostkami wytwórczymi centralnie dysponowanymi. Wprowadzenie przedmiotowego rozróżnienia w § 2a jest uzasadnione charakterystyką i zróżnicowaniem sezonowym zapotrzebowania energii elektrycznej i energii cieplnej. Podczas, gdy w systemie elektroenergetycznym dwa razy w roku dochodzi do najwyższego zapotrzebowania godzinowego na energię elektryczną (szczyt letni oraz zimowy), w przypadku sieci ciepłowniczych szczyt zapotrzebowania następuje jedynie w zimie.

W projekcie rozporządzenia wprowadzono również szereg przepisów precyzujących obowiązki wynikające ze stosowania przedmiotowego rozporządzenia, w tym m.in. dookreślono lokalizację i odległość miejsc składowania paliwa (§ 2b projektu rozporządzenia), które z jednej strony mają za zadanie wyeliminować ryzyko wystąpienia problemów z logistyką dostaw, jakie miały miejsce w sezonie grzewczym 2021/2022, zaś z drugiej doprecyzować przepisy w jednoznaczny sposób tak, aby wykluczyć możliwość ich nadinterpretacji zwłaszcza w kontekście istniejącej wykładni językowej popartej wieloma wyrokami sądów.

Proponowane przepisy uelastyczniające możliwość wyboru miejsca składowania zapasów, w przypadku gdy zapasy obowiązkowe paliw uniemożliwiałyby ich utrzymywanie przez dane przedsiębiorstwo na składowisku znajdującym się przy miejscu wytwarzania, pozwolą ograniczyć koszty inwestycyjne związane z dostosowaniem do nowych przepisów, jak również umożliwią dokonywanie koniecznych procesów technicznych polegających na okresowej wymianie paliwa.

Natomiast w § 3a projektu rozporządzenia określono zasady ustalania zużycia dobowego dla tych przedsiębiorstw. W §3a ust. 1 proponuje się przyjęcie analogicznej do obowiązującej metodologii obliczania wysokości zużycia dobowego, z podziałem na sezon grzewczy (wrzesień – marzec) oraz resztę roku (kwiecień – sierpień). Powyższe odpowiada specyfice funkcjonowania sektora ciepłowniczego, w którym najwyższe zużycie paliw następuje w okresie jesienno-zimowym. Istotną zmianą względem obowiązującego stanu prawnego jest dokonanie przesunięcia okresu bazowego, tj. zużycia paliw przez przedsiębiorstwa w okresie lat poprzedzających wyliczenie wysokości zapasu paliw. Proponowane uwzględnienie, zarówno w przypadku okresu jesienno-zimowego, jak również wiosenno-letniego, również miesięcy ze statystycznie wyższym zużyciem paliw ma na celu zmniejszenie różnic pomiędzy poszczególnymi okresami, a w konsekwencji zwiększenie odporności systemu na anomalie pogodowe, jak również – zmniejszenie presji popytowej na rynku paliw przed sezonem grzewczym, co polepszy dostępność, w tym dostępność ekonomiczną, dla innych podmiotów.

Jednocześnie, projektowane przepisy nakładają na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązek zapewnienia warunków minimalizujących utratę parametrów jakościowych składowanego paliwa (por. zmiana w §4 rozporządzenia). Przedmiotowy obowiązek ma na celu ograniczenie sytuacji, w której na skutek nieprawidłowego przechowywania zapasów paliw, w tym poprzez brak podjęcia środków minimalizujących negatywne oddziaływanie atmosferyczne na składowane paliwo, składowane paliwo ulega degradacji, a w konsekwencji utrzymywany zapas, pod względem energetycznym, nie spełnia minimalnych wymagań określonych w tym rozporządzeniu.

Ponadto, projekt rozporządzenia wprowadza możliwość przeprowadzania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki uproszczonej kontroli (§ 4a projektu rozporządzenia), która sprowadza się do złożenia przez przedsiębiorstwo zobowiązane na jego żądanie , stosownej deklaracji pisemnej, co ma na celu:

* uproszczenie trybu przeprowadzania kontroli tych przedsiębiorstw w zakresie wywiązywania się przez nie z obowiązków utrzymywania zapasów,
* umożliwienie przeprowadzania większej liczby kontroli, co pozwali na wczesne wykrycie potencjalnych problemów i podjęcie adekwatnych działań naprawczych.
1. **Wejście w życie**

Projektowane rozporządzenie wejdzie w życie po upływie 30dni od dnia ogłoszenia, przy czym przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się wytwarzaniem ciepła, w tym ciepła wytwarzanego w kogeneracji, przepisy § 2a, § 3a i § 5 ust. 3 pkt 1 w brzmieniu nadanym przepisami niniejszego rozporządzenia stosują począwszy od dnia 1 czerwca 2023 r.

Wprowadzenie rozróżnienia w kwestii wydłużonego okresu przejściowego dla przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się wytwarzaniem ciepła, w tym ciepła wytwarzanego w kogeneracji, jest uzasadnione ze względu na fakt, że wymóg obowiązku gromadzenia zwiększonych zapasów paliw spowoduje zasadniczą zmianę w logistyce dostaw. W celu zabezpieczenia możliwości osiągnięcia wyznaczonego poziomu zapasów paliw przed sezonem grzewczym, niezbędna jest zmiana logistyki dotychczasowych dostaw, co wiąże się z koniecznością zawarcia dodatkowych umów na zakup paliw lub wprowadzenie aneksami do umów już zawartych zapisów zabezpieczających właściwy poziom dostaw paliw, w przesuniętym o dwa miesiące wcześniej harmonogramie dostaw. Tego rodzaju działania są czasochłonne i wymagają dodatkowych uzgodnień i renegocjacji warunków dostaw paliw.

1. **Zgodność z prawem Unii Europejskiej**

Projekt rozporządzenia jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

1. **Notyfikacja**

Projekt rozporządzenia nie podlega procedurze notyfikacji aktów prawnych, określonej w przepisach *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r.* *w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych* (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt rozporządzenia nie wymaga przedstawienia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, celem uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia projektu.

1. **Wpływ na mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców**

Projekt rozporządzenia nie dotyczy majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców lub praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej i nie wpływa na działalność mikro przedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

1. **Konsultacje projektu**

Projekt przedmiotowej regulacji, zgodnie z wymogami określonymi w art. 5 *ustawy
z dnia 7 lipca 2005 o działalności lobbingowej w procesie stosowania prawa* (Dz. U. z 2017 r. poz. 248), zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Mając na uwadze pilność i istotność zmian dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego w nadchodzącym sezonie grzewczym oraz zagrożenia wynikające z sytuacji w regionie dla bezpieczeństwa energetycznego, zdecydowano się na skrócenie konsultacji publicznych oraz opiniowania do 7 dni. W ocenie projektodawcy, okres ten będzie wystarczający dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w sektorze regulowanym dla odpowiedniego zapoznania się oraz przedstawienia stanowiska w sprawie proponowanych rozwiązań. techniczny charakter regulacji oraz fakt, że projekt kierowany jest do podmiotów profesjonalnych prowadzących działalność gospodarczą w sektorze regulowanym.