

Warszawa, 6 września 2019 r.

L.dz. 117/LW/2019

Szanowny Pan
Krzysztof Tchórzewski
Minister Energii

Szanowny Pan
Janusz Turek
Prezes Agencji Rezerw Materiałowych

PETYCJA

w sprawie regulacji prawnej odnoszącej się do sposobu obliczania opłaty zapasowej w zakresie międzynarodowego bunkru morskiego (tzw. „ujemna opłata zapasowa”)

Szanowny Panie Ministrze,

W imieniu Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego, zrzeszającej główne podmioty działające w produkcji i handlu paliwami ciekłymi w Polsce, dziękuję za odpowiedź na petycję z dnia 12 lipca, jednocześnie zgodnie z art. 4 ust. 1 w związku z art. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o petycjach, działając w interesie publicznym oraz członków zrzeszonych w organizacji, wnoszę petycję:

w sprawie podjęcia prac legislacyjnych nad ustawą z dnia 16 lutego 2007 roku o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (zwanej dalej: „Ustawą o zapasach”), w zakresie regulacji prawnej odnoszącej się do sposobu obliczania opłaty zapasowej w zakresie międzynarodowego bunkru morskiego (tzw. „ujemna opłata zapasowa”).

UZASADNIENIE

POPIHN, jako organizacja zrzeszająca m.in. największych producentów paliw żeglugowych w Polsce, zwraca uwagę na istotny problem legislacyjny, jaki wynika z bieżącej interpretacji Ustawy o zapasach w zakresie regulacji prawnej odnoszącej się do sposobu

obliczania opłaty zapasowej w zakresie międzynarodowego bunkru morskiego (tzw. „ujemna opłata zapasowa”). Zagadnienie to jest niezmiernie istotne, gdyż zaopatrywanie statków żeglugi dalekomorskiej jest działalnością o niskiej rentowności, a jednocześnie o dużej konkurencyjności na poziomie międzynarodowym. Wszelkie możliwe udogodnienia, czy interpretacje przepisów mogą pomóc w utrzymaniu tego typu działalności przez legalnych krajowych dostawców. Dlatego w tym zakresie liczymy na przychylne stanowisko Ministerstwa Energii.

Na wstępie chcielibyśmy podkreślić, że zgodnie z przepisami prawa wspólnotowego paliwa przeznaczone na międzynarodowy bunkier morski (czyli paliwa dostarczane na statki, które prowadzą żeglugę międzynarodową) winny być zwolnione z obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych, a tym samym również z obowiązku naliczania i uiszczania opłaty zapasowej (zasada neutralności). Przepisy dyrektywy Rady 2009/119/WE z dnia 14 września 2009 r. nakładającej na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych, zwanej dalej: „Dyrektywą”, wyraźnie stanowią, że tzw. międzynarodowy bunkier morski nie może być uwzględniany w obliczeniach dla tworzenia zapasów interwencyjnych (art. 2 lit. h – „Definicje: „międzynarodowy bunkier morski””, art. 3. „Zapasy interwencyjne – Obliczanie obowiązkowej ilości zapasów”, art. 4 „Obliczanie poziomu zapasów”, Załączniki I, II, III do przedmiotowej Dyrektywy dotyczące odpowiednio metody przeliczania wielkości przywozu produktów ropopochodnych na ekwiwalent ropy naftowej, metody przeliczania zużycia krajowego na ekwiwalent ropy naftowej czy metody stosowanej do obliczenia poziomu przechowywanych zapasów).

Zapisy Dyrektywy i jej załączników w sposób wyraźny stwierdzają, iż tzw. międzynarodowy bunkier morski nie jest uwzględniany w obliczeniach poziomu zapasów interwencyjnych. Należy zaznaczyć, że Ustawa o zapasach implementuje do krajowego porządku prawnego regulacje Dyrektywy; a zatem musi uwzględniać cel jej ustanowienia. Oznacza to więc, że przepisy krajowe muszą być ustanawiane i stosowane w taki sposób, by w praktyce paliwa przeznaczone na międzynarodowy bunkier morski pozostawały neutralne dla wszystkich stron zaangażowanych w wypełnianie obowiązków związanych z zapasami interwencyjnymi, do tworzenia których zobowiązane są państwa członkowskie Unii Europejskiej. Jednakże pomimo treści przepisów Dyrektywy w polskim porządku

prawnym nie wdrożono takiego rozwiązania. Wdrożenie Dyrektywy w Polsce odbyło się poprzez wprowadzenie w Ustawie o zapasach pomniejszenia krajowej produkcji lub przywozu paliw o międzynarodowy bunkier morski. Przepis art. 5 ust. 6 pkt 2 Ustawy o zapasach nie może być jednak uznany za w pełni realizujący cel wynikający z ww. przepisów Dyrektywy z uwagi na poniższe.

W polskim porządku prawnym każdy producent lub handlowiec obracający wyłącznie paliwami przeznaczonymi na międzynarodowy bunkier morski jest zobowiązany naliczać i odprowadzać opłatę zapasową od produkcji lub przywozu tych paliw, jeśli ich przeznaczenie (sprzedaż) na międzynarodowy bunkier morski nie nastąpiła w tym samym miesiącu, co dokonany wcześniej przywóz lub produkcja. Powyższe skutkuje nieuzasadnionym obciążeniem przedsiębiorców dostarczających paliwa przeznaczone na międzynarodowy bunkier morski, które to obciążenie pozostaje niezgodne z celem wyrażonym w Ustawie o zapasach, jakim jest zwolnienie międzynarodowego bunkru morskiego z omawianych obowiązków ustawowych.

Istotą problemu jest sposób wykładni art. 21b ust. 2 Ustawy o zapasach, który określa wzór na obliczenie opłaty zapasowej dla paliw. Wynika z niego, że przedsiębiorcy rozliczają opłatę zapasową w okresach miesięcznych, czyli jej wielkość może być – zgodnie z art. 5 ust. 6 pkt 2 Ustawy o zapasach - pomniejszona o ilości paliw przeznaczonych na międzynarodowy bunkier morski w tym samym miesiącu, w którym nastąpił ich przywóz lub produkcja. Z handlowego, logistycznego i prawnego-organizacyjnego punktu widzenia ‘zamykanie’ operacji wytworzenia lub transakcji przywozu, jak i sprzedaży danej partii paliwa w tym samym miesiącu kalendarzowym (wytworzenie lub przywóz i sprzedaż całości) jest niezasadne biznesowo oraz istotnie utrudnione – m in. z uwagi na wymogi zawartych kontraktów handlowych, zmiany zapasów handlowych wynikające z bieżącej sprzedaży i zasady prowadzenia procesu produkcyjnego oraz gospodarki magazynowej, czy choćby niezależne od dostawcy przesunięcia terminów zarówno zaplanowanych przywozów paliw jak i ich późniejszych dostaw na zaopatrywane w polskich portach statki. Dlatego w działalności producenta lub dostawcy mogą wystąpić zarówno miesiące, w których obliczona opłata zapasowa jest dodatnia (przywóz/produkcja większa od sprzedaży) jak i miesiące, w których jest ona ujemna (sprzedaż większa od

przywozu/produkcji, gdyż część tej sprzedaży pochodzi z zapasu handlowego utworzonego przed danym miesiącem).

Jednakże obecne stanowisko Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych, Ministra Energii, a także polskich sądów administracyjnych, sprowadza się do przyjęcia, że opłata zapasowa powinna wynosić 0 zł w tych miesiącach, w których matematycznie uzyskany wynik jej naliczenia jest ujemny. W ocenie sporządzających niniejszą petycję, ze wzoru określonego w art. 21b ust. 2 Ustawy o zapasach, jak również z przedstawionych w przedmiotowej ustawie objaśnień nie wynika, iż niemożliwe jest uzyskanie ujemnego wyniku wartości opłaty. Ponieważ jednak ujemna wartość opłaty zapasowej, która może powstać w danym miesiącu, traktowana jest przez właściwy organ jako „opłata zerowa”, owe uprawnione pomniejszenie poniżej zera nigdy nie może być przez zainteresowany podmiot wykorzystane, natomiast paliwo przeznaczone na międzynarodowy bunkier morski w kolejnym miesiącu, pochodzące z produkcji lub przywozu z zapasów zgromadzonych w poprzednich miesiącach obciążone jest opłatą zapasową.

Dla dodatkowego uzasadnienia prezentowanego stanowiska, dokonujemy porównania dwóch hipotetycznych stanów faktycznych, które mogą dotyczyć podmiotów konkurujących ze sobą na polskim rynku bunkrowym, z których każdy w okresie dwóch miesięcy produkuje lub przywozi i dostarcza na międzynarodowy bunkier morski łącznie 20 000,00 m³ (słownie: dwadzieścia tysięcy metrów sześciennych) paliw:

Spółka Nr 1 – w pierwszym miesiącu przywozi do Polski całe 20.000,00 m³ paliwa, ale sprzedaje je w całości z przeznaczeniem na międzynarodowy bunkier morski dopiero w drugim miesiącu. Za pierwszy miesiąc całe 20.000,00 m³ paliwa stanowi podstawę naliczenia opłaty zapasowej, którą zobowiązana jest zapłacić Spółka Nr 1. Za drugi miesiąc, w którym w ogóle nie ma przywozu, ale jest sprzedaż z przeznaczeniem na międzynarodowy bunkier morski, podstawa naliczenia opłaty zapasowej jest ujemna, jednak Spółka Nr 1 nie uzyskuje zwrotu opłaty, którą zapłaciła już za miesiąc poprzedzający ani nie ma możliwości jej rozliczenia w miesiącach kolejnych.

Po dwóch miesiącach Spółka Nr 1 poniosła koszt z tytułu opłaty zapasowej należnej za pierwszy miesiąc w wysokości ok. 800.000,00 zł (stawka opłaty x wolumen).

Spółka Nr 2 – w pierwszym miesiącu dokonuje przywozu 10.000,00 m³ i w tym samym miesiącu sprzedaje z przeznaczeniem na międzynarodowy bunkier 10.000,00 m³.

UL.REJTANA 17 LOK. 36 | 02-516 WARSZAWA | TEL/FAX: +48 22 848 3605, +48 22 848 4590

E-MAIL: POPIHN@POPIHN.PL | WWW.POPIHN.PL

*AMIC POLSKA SP. Z O.O.*ANWIM SA* BP EUROPA S.E. *CIRCLE K POLSKA SP. Z O.O.*FUCHS OIL CORP. SP Z O.O.*

*GRUPA LOTOS S.A. *PERN S.A. *PKN ORLEN S.A. *SHELL POLSKA SP. Z O.O.*

*SLOVNAFT POLSKA S.A.*TANQUID POLSKA SP. Z O.O. *TOTAL POLSKA SP. Z O.O.

Identyczna sytuacja ma miejsce w kolejnym miesiącu. Za pierwszy i za drugi miesiąc jej opłata zapasowa wynosi zero.

Po dwóch miesiącach Spółka Nr 2 nie poniosła w ogóle kosztów opłaty zapasowej.

Konkluzja – Spółka Nr 1, przy ewentualnym braku zwrotu opłaty zapasowej we wskazanym w przykładzie okresie, miałyby po dwóch miesiącach 800.000,00 zł kosztów więcej niż Spółka Nr 2. Przykład ten jaskrawo przedstawia istotny negatywny wpływ sposobu określenia w Ustawie o zapasach zasad rozliczenia opłaty zapasowej na decyzje handlowe podejmowane przez branżowych przedsiębiorców. Nasuwa się tu oczywisty wniosek, że Spółka Nr 1 powinna tak ukształtować przywóz i sprzedaż paliw, aby zoptymalizować koszty. Jednak specyfiką rynku paliw żeglugowych są często zawierane kontrakty SPOT – doraźne pojedyncze zamówienia dostaw, zaś kontrakty terminowe o stałych wolumenach i planowanych terminach dostaw pozostają w mniejszości. Wpływa to na niemożność zaplanowania zapotrzebowania na paliwa, a tym samym w efekcie obciążenie opłatą zapasową okazuje się przypadkowe.

Powyższe powoduje, że zwolnienie, o którym mowa w art. 5 ust. 6 pkt 2 Ustawy o zapasach okazuje się w istocie w znacznej mierze iluzoryczne, a jego cel pozostaje niezrealizowany z przyczyn, które trudno uznać za obiektywne i uzasadnione, tj. wyłącznie z uwagi na przyjęty operacyjny sposób rozliczania opłaty zapasowej.

Ponadto należy wskazać, że ratio legis wprowadzenia mechanizmu opłaty zapasowej było zniesienie obowiązku fizycznego utrzymywania zapasów obowiązkowych przez producentów i handlowców. Ze środków pochodzących z uiszczanej opłaty zapasowej Prezes Agencji Rezerw Materiałowych **tworzy i utrzymuje zapasy agencyjne**. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy wprowadzającej opłatę zapasową, pomimo że opłata zapasowa nie jest podatkiem, należy ją zakwalifikować do danin publicznych. Mając to na uwadze, wskazane jest, by **regulacja tworzyła system sprawiedliwy**. Należy w tym miejscu podkreślić, że co do zasady bazą do obliczenia ilości zapasów interwencyjnych (a więc również agencyjnych) jest rok kalendarzowy. Z uwagi zatem na miesięczny okres rozliczenia opłaty zapasowej oraz opisany brak zasady neutralności, producenci międzynarodowego bunkra morskiego obciążani są kosztami zapasów agencyjnych pomimo, że zapasy te nie zostaną de facto utworzone i nie będą utrzymywane przez Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych. Obecna wykładania art. 21b ust. 2 Ustawy o zapasach

stosowana przez Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych i Ministra Energii stoi zatem w jawnej sprzeczności z założeniami i celem wprowadzenia mechanizmu opłaty zapasowej.

Uwzględniając powyższe, jesteśmy zdania, iż celem zapewnienia konkurencyjności polskich usług bunkrowych, przede wszystkim zaś zagwarantowania faktycznego, pełnego zwolnienia międzynarodowego bunkru morskiego od opłaty zapasowej zasadne jest pilne dokonanie zmiany Ustawy o zapasach poprzez wprowadzenie **możliwości kompensowania wartości ujemnych i dodatnich opłaty zapasowej w danym roku kalendarzowym**. Przedmiotowe rozwiązanie nie będzie wymagało wprowadzenia zwrotów opłaty zapasowej przy pojawieniu się ujemnych wartości. Wskutek podjętych działań legislacyjnych opłata zapasowa faktycznie nie będzie odprowadzana od międzynarodowego bunkru morskiego w skali jednego roku – analogicznie jak ma to obecnie miejsce w systemie tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych przez przedsiębiorców rozliczanych w systemie rocznym, a także wyeliminuje się wątpliwości co do sposobu obliczania wysokości należnej opłaty zapasowej i jej ewentualnego zwrotu.

Mając na uwadze powyższe POPIHN zwraca się do Państwa z petycją o możliwie szybkie dokonanie zmian legislacyjnych Ustawy o zapasach w taki sposób, aby zapewnić możliwość kompensowania wartości ujemnych i dodatnich opłaty zapasowej.

Zmiany legislacyjne w tym zakresie pozwoliłyby na realne konkurowanie krajowych dostawców paliw żeglugowych z zagranicznymi przedsiębiorcami bunkrowymi, w szczególności unijnymi (biorąc pod uwagę zasadę neutralności międzynarodowego bunkru morskiego dla zakresu i sposobu wypełniania przez państwa członkowskie Unii Europejskiej obowiązków związanych z tworzeniem i utrzymywaniem zapasów interwencyjnych paliw). Zaznaczyć należy, że światowy rynek bunkrowy jest bardzo konkurencyjny – ceny odpowiednich rodzajów paliw żeglugowych różnią się w portach Europy Północnej nieznacznie i krajowi dostawcy nie mogą pozwolić sobie nawet na minimalną podwyżkę, nie tracąc przy tym istotnego udziału w tym rynku.

POPIHN wyraża przekonanie, że podjęcie opisanych w niniejszej petycji działań zmierzających do realnego wprowadzenia zasady neutralności międzynarodowego bunkru morskiego na system zapasów interwencyjnych w Polsce, będzie sprzyjać

UL.REJTANA 17 LOK. 36 | 02-516 WARSZAWA | TEL/FAX: +48 22 848 3605, +48 22 848 4590

E-MAIL: POPIHN@POPIHN.PL | WWW.POPIHN.PL

*AMIC POLSKA SP. Z O.O.*ANWIM SA* BP EUROPA S.E. *CIRCLE K POLSKA SP. Z O.O.*FUCHS OIL CORP. SP Z O.O.*

*GRUPA LOTOS S.A. *PERN S.A. *PKN ORLEN S.A. *SHELL POLSKA SP. Z O.O.*

*SLOVNAFT POLSKA S.A.*TANQUID POLSKA SP. Z O.O. *TOTAL POLSKA SP. Z O.O.

możliwości rozwoju rynku paliw żeglugowych w Polsce. Kolejna petycja POPIHN w tematyce międzynarodowego bunkru morskiego podkreśla wagę tematu dla podmiotów zrzeszonych w naszej organizacji w kontekście utrzymania rentowności krajowych dostawców paliw bunkrowych i naszej otwartości na dialog w określonej tematyce. Biorąc pod uwagę odpowiedź Ministra Energii na petycję z dnia 12 lipca 2019 r. liczymy, że uruchomi ona dodatkowe analizy w zakresie regulacji dotyczących międzynarodowego bunkru morskiego przy utrzymaniu głównego celu Ustawy o zapasach jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa paliwowego państwa z możliwością uwzględnienia rozwiązań jakie przedstawia Dyrektywa.