

Warszawa, 14 lipca 2017r.

PIGEOR 32/2017

KANCELARIA OGÓLNA MINISTERSTWA ENERGII	
wpłynęło dnia	2017 -07- 21
MAP	
Nr pisma	2017-1

Szanowny Pan
Andrzej Piotrowski
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Energii
Plac Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo Pana Ministra z dnia 5 lipca 2017 (DEO.1071.23.2017), przesyłam w załączeniu uwagi Polskiej Izby Gospodarczej Energetyki Odnawialnej i Rozproszonej do projektu nowelizacji ustawy o oze i niektórych innych ustaw.

Z zadowoleniem przyjmujemy, że wiele z proponowanych zapisów projektu nowelizacji odzwierciedla oczekiwania branży, szczególnie w zakresie pewnego uporządkowania i doprecyzowania zapisów oraz usunięcia niejasności interpretacyjnych. Jest to niezwykle trudne zadanie ze względu na zawilóść zapisów i wysoki stopień skomplikowania ustawy o OZE. Zdaniem PIGEOR ważne pozytywne zmiany dotyczą systemu aukcyjnego, w tym przemodelowania koszyków technologicznych, uproszczenia procedur oraz doprecyzowania zapisów dotyczących maksymalnej pomocy publicznej i wprowadzenia uproszczonego systemu wsparcia dla mniejszych instalacji. Największy zawód sprawia natomiast kolejne poluzowanie wymagań dotyczących współspalania.

Jeszcze raz serdecznie dziękuję Panu Ministrowi za wysłuchanie naszych postulatów w sprawie sytuacji w systemie zielonych certyfikatów oraz potrzeby i możliwości rozwiązania krytycznego stanu tego systemu wsparcia. Z żalem stwierdzamy, że temat nie został poruszony w projekcie nowelizacji, ale nie tracimy nadziei, że jest jeszcze możliwość włączenia tematu w projekcie ostatecznym i stąd w załączonym materiale znajdzie Pan nasze propozycje w tym zakresie.

Jednocześnie chciałbym zwrócić uwagę Pana Ministra, że do prac w Komisji ds. Energii i Skarbu Państwa został przekazany poselski projekt nowelizacji ustawy o OZE (1733), którego głównym celem projektu jest powiązanie wysokości jednostkowej opłaty zastępczej z rynkowymi cenami praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia. Chciałbym wyrazić nasz zdecydowany sprzeciw wobec propozycji, które ostatecznie zniszczą system zielonych certyfikatów, w którym w dalszym ciągu funkcjonuje ponad 5,8 GW istniejących instalacji odnawialnych źródeł energii.

Łączę wyrazy szacunku,


prof. dr hab. Andrzej Radecki
Prezes Zarządu

Uwagi Polskiej Izby Gospodarczej Energetyki Odnawialnej i Rozproszonej
do projektu ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii
oraz niektórych innych ustaw

Opublikowany w dniu 28 czerwca 2017 r. rządowy projekt 2.6 (z dnia 16 czerwca 2017) ustawy o zmianie *ustawy o odnawialnych źródłach energii* (ustawa o OZE) ma, zgodnie z przedstawionym uzasadnieniem, na celu dostosowanie zapisów ustawy o OZE do wymagań Unii Europejskiej oraz do zmieniających się uwarunkowań rynkowych, jak również usunięcie wątpliwości interpretacyjnych, prawnych oraz redakcyjnych dotyczących poszczególnych zapisów tej ustawy. Jednocześnie, zgodnie z informacjami z Ministerstwa Energii jest przygotowywana nowa ustawa o energetyce rozproszonej i w dalszym ciągu nie ma długofalowej polityki energetycznej Polski. Taka sytuacja powoduje stan permanentnej tymczasowości w tej sferze regulacyjnej i przyczynia się do zahamowania rozwoju OZE, a także zniechęcenia szerokich grup inwestorów i prosumentów. PIGEOR wyraża obawę, że pomimo wielu pozytywnych zmian w proponowanej nowelizacji sytuacja ogólna nie ulegnie poprawie.

Wiele z proponowanych zapisów projektu nowelizacji odzwierciedla oczekiwania branży, szczególnie w zakresie pewnego uporządkowania i doprecyzowania zapisów oraz usunięcia niejasności interpretacyjnych. Jest to niezwykle trudne zadanie ze względu na zawikłanie zapisów i wysoki stopień skomplikowania ustawy o OZE. Zdaniem PIGEOR ważne pozytywne zmiany dotyczą systemu aukcyjnego, w tym przemodelowania koszyków technologicznych, uproszczenia procedur oraz doprecyzowania zapisów dotyczących maksymalnej pomocy publicznej i wprowadzenia uproszczonego systemu wsparcia dla mniejszych instalacji. Największy zawód tymczasem sprawia kolejne poluzowanie wymagań dotyczących współspalania.

PIGEOR bardzo pozytywnie postrzega propozycje zmian w ustawie o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, zarówno w odniesieniu do wyjaśnienia podstawy obliczania podatku od nieruchomości, jak i wprowadzenia możliwości modernizacji elektrowni wiatrowych.

Izba wyraża poparcie dla powyżej wymienionych propozycji, chociaż część z nich budzi wątpliwości i obawy w kwestii szczegółowych zapisów i te są omówione w materiale poniżej wraz z propozycjami zmiany zapisów.

PIGEOR zwraca uwagę, że dwa kluczowe postulaty branży nie zostały uwzględnione w zaprezentowanej propozycji:

- wyłączenie obowiązku zakupu energii elektrycznej przez sprzedawcę zobowiązanego od wytwórców OZE ze źródeł powyżej 500 kW (art. 42),
- reforma systemu świadectw pochodzenia.

Tym kwestiom poświęcamy poniżej oddzielne paragrafy.

I Propozycje zmian w ustawie o odnawialnych źródłach energii

1. System aukcyjny

Propozycje zmian kształtowania koszyków technologicznych (art. 73) wydają się iść w dobrym kierunku, jakkolwiek połączenie we wspólne koszyki instalacji tak różnych technologii, jak hydroenergia, geotermia i wiatr na morzu czy współpalanie i biogaz inny niż rolniczy, budzi wątpliwości, co do możliwości tworzenia optymalnego miksu energetycznego OZE wobec różnicy skali tych instalacji, ich roli w miksie energetycznym oraz kosztów wytwarzania w nich energii. Z drugiej strony pozostają również koszyki obejmujące tylko jedną technologię czyli biogaz rolniczy i termiczne przekształcanie odpadów. Interpretacja tych propozycji jest utrudniona brakiem wyjaśnienia intencji autorów w uzasadnieniu.

Zdaniem PIGEOR przyjęcie koszyków obejmujących tylko jedną technologię byłoby najlepszym rozwiązaniem pozwalającym na wybór najbardziej efektywnych rozwiązań w ramach tej technologii.

Skorygowany sposób obliczania wysokości maksymalnej pomocy publicznej (art. 39) uznający za pomoc publiczną otrzymane wsparcie inwestycyjne, a nie uzyskane w systemie certyfikatów wsparcie operacyjne jest w opinii PIGEOR dobrym rozwiązaniem, jakkolwiek wątpliwości budzi sytuacja instalacji, które już przeszły z systemu zielonych certyfikatów do systemu aukcyjnego. Co prawda nowelizacja zawiera przepisy przejściowe, które mówią, że dla instalacji istniejących pod systemem aukcyjnym w dniu wejścia w życie nowelizacji stosuje się przepisy zmieniające, ale dopuszcza także sytuacje, w których zastosowanie mogą mieć przepisy dotychczasowe. Tym niemniej, z uwagi na fakt, jak ważną kwestią jest prawidłowe określenie maksymalnego poziomu pomocy publicznej oraz sankcji, jakie grożą przedsiębiorcy za jej przekroczenie, zasadnym wydaje się, aby przepisy ustawy bezpośrednio odnosiły się do tej kwestii.

PIGEOR proponuje zatem, aby jasno wskazać w ustawie, że dla instalacji już funkcjonujących w ramach systemu aukcyjnego powinno nastąpić ponowne przeliczenie wysokości maksymalnej pomocy publicznej zgodnie z zasadami nowelizacji ustawy.

PIGEOR popiera propozycję odstąpienia od wymierzania kary za nieosiągnięcie zadeklarowanych wolumenów wyprodukowanej energii w sytuacjach, w których instalacja nie mogła generować energii na skutek działania siły wyższej, awarii i innych zdarzeń losowych (art. 168).

Zdaniem PIGEOR należałoby do tych sytuacji dodać przypadki braku możliwości dostarczania energii z przyczyn leżących po stronie odbiorców energii, np. awarie sieci dystrybucyjnej.

Równie ważne wydaje się, aby kara naliczana była tylko w stosunku do deficytu produkcji energii poniżej 85% przewidywanej produkcji. W obecnym brzmieniu, na wytwórcy ciąży obowiązek produkcji energii $\geq 85\%$ zaoferowanych wolumenów w danym roku (liczone jako średnia dla 3 lat). Jest to racjonalny poziom odchylenia, który może być często spotykany przy niestabilnych źródłach takich jak wiatr czy woda. Według obecnych przepisów ustawy produkcja na poziomie 84% zadeklarowanego wolumenu, czyli de facto o 1% poniżej dopuszczalnych poziomów oznacza, że kara zapłacona będzie od całych 16% niedoboru.

W opinii PIGEOR taki wymiar kary jest zbyt surowy, zwłaszcza gdy kondycja finansowa takiego wytwórcy już jest bardzo zachwiana samym faktem obniżonej produkcji. Proponujemy zatem, aby kara wymierzana była jedynie od niedoboru produkcji poniżej dopuszczanego odchylenia.

Wprowadzenie ograniczenia liczby wygranych w danej aukcji ofert do poziomu 80% wolumenu ze wszystkich złożonych ofert (art. 80 ust.1) jest zupełnie nowym zapisem, który doprowadzi do niewykorzystania ogłoszonych przez ME wolumenów energii w ramach danego koszyka. Pomimo że projekt nowelizacji teoretycznie zakłada, że w danym roku może odbyć się kolejna aukcja w ramach danego koszyka, to biorąc pod uwagę liczbę koszyków oraz fakt, że aukcje przeprowadza się oddzielnie dla instancji nowych i istniejących, poniżej i powyżej 1 MW, jest to bardzo mało prawdopodobne. W efekcie doprowadzi to do niewykorzystania alokowanych i wolumenów. Należy przy tym podkreślić, że wielkość niewykorzystanego wolumenu może być znacząco większa od 20%, bowiem oferta, której wolumen przekracza rzeczony 80% podlega odrzuceniu w całości. To zaś wpłynąć może bardzo negatywnie na wywiązywanie się z obowiązujących nas celów UE na rok 2020.

PIGEOR proponuje w całości usunąć zapis dotyczący ograniczenia liczby wygranych ofert, alternatywnie zobowiązać Prezesa URE do przeprowadzenia aukcji uzupełniającej na niewykorzystany wolumen energii w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące.

W opinii PIGEOR niezrozumiałym jest podniesienie (i to 2 krotnie!) wysokości kaucji dla nowych instalacji startujących w aukcjach (art. 78 ust 3 i 4) do poziomu 60zł/kW, tak samo jak sam fakt wprowadzenia kaucji dla instalacji istniejących w dniu udziału w aukcji nie wydaje się mieć racjonalnego uzasadnienia. Bardziej zasadnym byłoby zniesienie lub zmniejszenie poziomu kaucji dla istniejących instalacji, w stosunku do których ryzyko nieprzejęcia pod system aukcyjny po wygraniu aukcji wydaje się niemal zerowe, bo instalacja już istnieje i generuje energię.

Zgodnie z projektem nowelizacji minister właściwy do spraw energii ma publikować każdego roku "Harmonogram sprzedaży energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii" określający maksymalne ilości i wartości energii elektrycznej z OZE planowanej do sprzedaży w drodze aukcji w trzech kolejnych latach kalendarzowych. W sytuacji ciągłej zmiany przepisów i braku polityki energetycznej Polski, PIGEOR pozytywnie ocenia propozycję, natomiast zwraca uwagę na fakt, że taki dokument bez mocniejszego umocowania prawnego nie będzie miał mocy wiążącej.

PIGEOR proponuje, aby harmonogram był przyjmowany decyzją Rady Ministrów i zawierał także ilości i minimalne ilości i wartości energii elektrycznej planowanej do sprzedaży w drodze aukcji.

2. Nowe systemy wsparcia FiT oraz FiP

Nowelizacja ustawy wprowadza system cen gwarantowanych, czyli tzw. feed-in-tariff (FiT) dla instalacji poniżej 500 kW oraz feed-in-premium (FiP) dla instalacji 500-1000 kW. W opinii PIGEOR wprowadzenie nowego systemu wsparcia mogłoby zachęcić do angażowania się w rozwój energetyki odnawialnej mniejszych inwestorów i społeczności lokalnej, którzy obawiają się wysokich kosztów przygotowania oraz ryzyka i komplikacji systemu aukcyjnego. Dziwi natomiast fakt, że do systemu nie zostały włączone instalacje fotowoltaiczne ani wiatrowe, a szczególnie te pierwsze, które mogą mieć

realne znaczenie dla bilansowania zużycia energii w szczytach letnich i są jednocześnie technologią często wykorzystywaną w mniejszych instalacjach.

Z jednej strony należy zauważyć, że przy korzystaniu z nowych taryf, producenci unikną kosztów, zobowiązań i kar związanych z systemem aukcyjnym, z drugiej jednak strony mniejsze instalacje z zasady mają wyższe koszty jednostkowe. Powstaje zatem obawa, że w rzeczywistości przepisy FiT i FiP będą martwe, ponieważ żaden producent np. biogazu rolniczego nie zdecyduje się na realizację nowej inwestycji przy cenie gwarantowanej na poziomie 80% ceny referencyjnej, czyli w przypadku biogazu rolniczego 440 zł/MWh. PIGEOR podziela stanowisko Ministerstwa Energii że cena gwarantowana powinna generalnie być niższa od ceny, jaką mogą uzyskać wytwórcy pod systemem aukcyjnym, ale jednocześnie powinna gwarantować opłacalność inwestycji.

PIGEOR proponuje, aby FIT/FIP określić na poziomie 92-95% ceny referencyjnej, co zapewni rentowność mniejszych instalacji OZE, a jednocześnie stymulować będzie wzrost inwestycji zgodnie z planami Ministerstwa Energii.

3. Współspalanie

Propozycje zapisów prowadzących wprost lub pośrednio do powrotu współspalania, jako głównej technologii energii odnawialnej w Polsce budzą zasadnicze obawy PIGEOR. Izba wielokrotnie zwracała uwagę, że nie taki powinien być kierunek rozwoju OZE, jako że wspieranie współspalania biomasy z węglem w adaptowanych do tego elektrowniach ciepłych oznacza dotowanie tylko zakupu biomasy, a nie powoduje powstawania żadnych nowych mocy wytwórczych, ani nie tworzy żadnego impulsu technologicznego czy też nowych miejsc pracy. Dodatkowo, spalanie wielopaliwowe wymaga stałych i w dużej ilości dostaw biomasy, której spalanie nie jest najbardziej efektywnym sposobem jej wykorzystania.

Tymczasem, w projekcie nowelizacji znajduje się szereg propozycji pozwalających na rozszerzenie współspalania, poczynając od likwidacji zapisu o konieczności wykorzystywania biomasy lokalnej, zmiany definicji dedykowanej instalacji spalania biomasy (art. 2), po usunięcie zapisu o konieczności udziału biomasy lokalnej w celu otrzymania świadectwa pochodzenia (art. 45). Dodatkowo, w art. 45 usunięta ma być klauzula uzależniająca możliwość otrzymania, przez instalacje zmodernizowane świadectwa pochodzenia, od nakładów poniesionych na modernizację.

PIGEOR apeluje o systemowe ograniczenie możliwości stosowania i wspierania współspalania do wykorzystywania jedynie biomasy nienadającej się do innego sposobu wykorzystania i transportowanej z ograniczonej odległości od instalacji wytwarzania.

4. Wyłączenie obowiązku zakupu energii elektrycznej przez sprzedawcę zobowiązanego od wytwórców OZE ze źródeł powyżej 500 kW (art. 42)

Przepis utrudnia sprzedaż energii elektrycznej przez wszystkich drobnych wytwórców, którzy nie mają możliwości i narzędzi informatycznych aby uczestniczyć w hurtowym rynku obrotu energią elektryczną. Sytuację już wykorzystują duże spółki obrotu, oferując wytwórcom znacznie mniej korzystne warunki sprzedaży energii elektrycznej od warunków dotychczasowych. Od wprowadzenia zapisu w roku 2016 masowo wypowiedane są umowy sprzedaży przez sprzedawców zobowiązanych, jak również umowy długoterminowe oparte na cenach URE.

Pomimo że zapis jest zgodny z propozycjami Komisji Europejskiej w Pakiecie Czystej Energii, należy zauważyć, że jeszcze nie został wprowadzony w życie i jest w dalszym ciągu przedmiotem burzliwych dyskusji. O ile przedsiębiorcy, którzy teraz planują zacząć swoją działalność muszą brać pod uwagę dodatkowe ryzyka, to usunięcie obowiązku dla istniejących wytwórców jest zmianą warunków prowadzenia działalności i naruszeniem praw nabytych.

PIGEOR proponuje ponowne wprowadzenie obowiązku zakupu energii elektrycznej od wszystkich istniejących instalacji OZE, niezależnie od mocy zainstalowanej.

5. Reforma systemu świadectw pochodzenia

PIGEOR z zalem stwierdza, że w projekcie nowelizacji ustawy o OZE nie odniesiono się do zapasów w systemie wsparcia OZE opartym na świadectwach pochodzenia (zielonych certyfikatach). W systemie występuje nadwyżka szacowana na ponad 20 TWh, co spowodowało spadek ich ceny o 90% na rynku i w efekcie rentowność projektów z praktycznie wszystkich sektorów OZE jest dziś ujemna, a duża grupa inwestorów osiąga przychody nie wystarczające nawet na spłatę odsetek od zaciągniętych kredytów, nie mówiąc już o pokryciu kosztów operacyjnych.

Izba wielokrotnie apelowała o podjęcie rządowej interwencji reformującej system świadectw pochodzenia i proponowała różne opcje. Podstawowym rozwiązaniem jest utrzymanie zapisanego w ustawie poziomu obowiązku umorzenia zielonych certyfikatów na poziomie 20%.

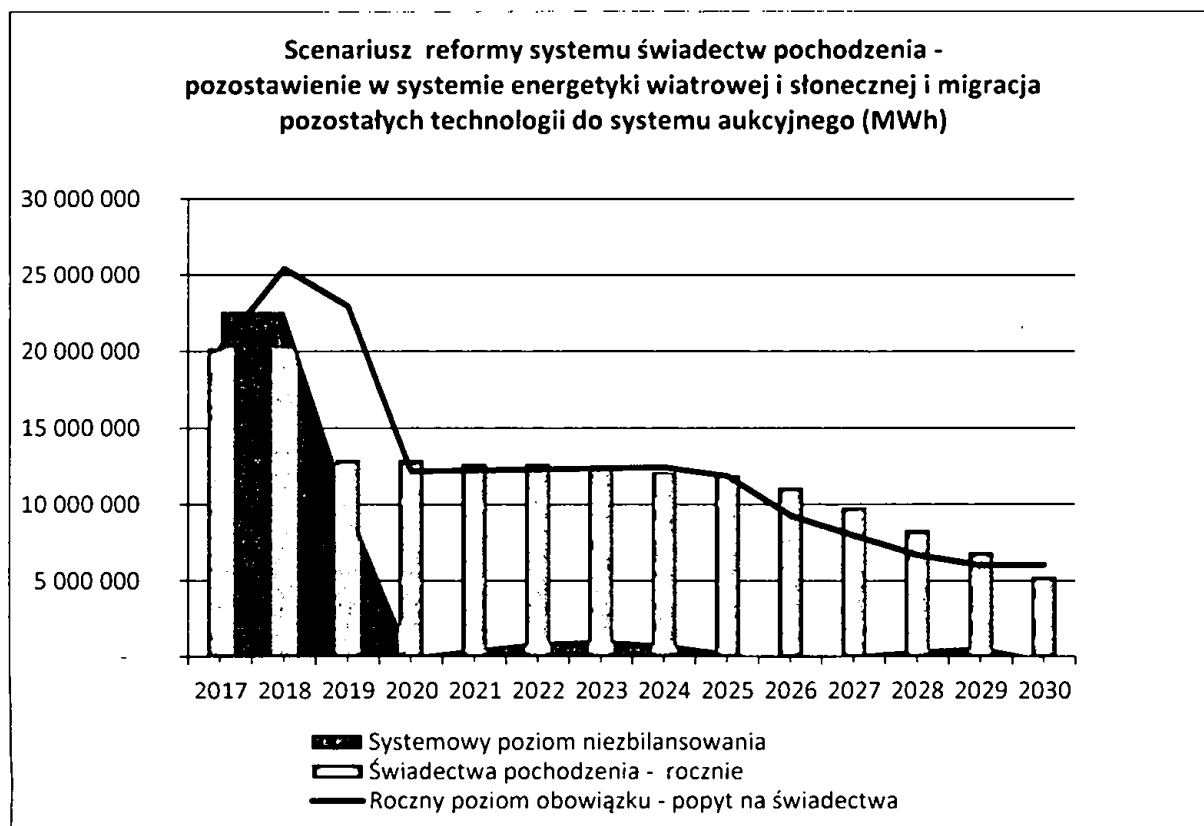
Równoległe PIGEOR proponuje rozważyć przejście do systemu aukcyjnego (a mniejszych instalacji do zapowiadanego systemu FiT oraz FiP) instalacji wszystkich technologii poza lądową energetyką wiatrową i fotowoltaiką.

W systemie aukcyjnym należałoby uwzględnić migrację istniejących instalacji biogazowych, małych elektrowni wodnych i biomasowych o łącznej mocy zainstalowanej 1 800 MW (dane według URE) w roku 2018. Przyjmując za punkt odniesienia rok 2016, w systemie należałoby uwzględnić dodatkowe 5,7 TWh w roku 2018 dla wszystkich instalacji. Dodatkowy koszt aukcji migracyjnych wyniósłby w pierwszym roku funkcjonowania (2019) około 2 mld PLN, przy założeniu ceny energii sprzedawanej w wysokości 80% ceny referencyjnej. W kolejnych latach koszt by się zmniejszał systematycznie do roku 2030 wraz z kończeniem się okresu wsparcia dla poszczególnych instalacji.

Do systemu aukcyjnego należałoby także przenieść instalacje wykorzystujące do produkcji energii elektrycznej współspalanie biomasy z węglem, dla którego trudne jest oszacowanie wielkości produkcji. Przyjmując dane produkcji z roku 2016 – 1,3 TWh, koszt przejścia do systemu aukcyjnego wyniósłby około 350 mln PLN, natomiast przy założeniu wzrostu produkcji do 4,4 TWh – 1,2 mld PLN. Izba jest przeciwna szerokiemu wykorzystywaniu technologii współspalania, tym niemniej zdajemy sobie sprawę, że może ono być konieczne ze względu na potrzebę osiągnięcia celu 15%, do którego Polska się zobowiązała w ramach polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2020.

Na wykresie poniżej przedstawiona została sytuacja odpowiadająca założeniom powyższego scenariusza wraz z uwzględnieniem terminów kończenia okresów wsparcia dla poszczególnych instalacji wiatrowych i słonecznych. Poziom obowiązków umarzania przyjęty został w wysokości 20% w roku 2018, w kolejnych latach jest stopniowo ograniczany do poziomu 4,5% w roku 2030. Szacuje się,

że taki scenariusz może pozwolić na wzrost cen zielonych certyfikatów w roku 2019 i ustabilizowanie na poziomie około 230 zł w roku 2023.



Na marginesie należy podkreślić, że gdyby był dopuszczony rozwój najtańszej obecnie technologii OZE czyli energetyki wiatrowej, za tę samą cenę 1,2 mld rocznie, można byłoby wytworzyć około 4,3 TWh w nowych mocach zainstalowanych w turbinach wiatrowych, co pozwoliłoby na osiągnięcie celów unijnych bez rozszerzania współspalania. Dodatkowe, nowe moce produkcyjne zwiększyłyby produkcję energii odnawialnej także w perspektywie co najmniej roku 2030 i dalej po zakończeniu okresu wsparcia. Takiej szansy nie daje współspalanie nie mogące osiągnąć rentowności po zakończeniu okresu wsparcia ze względu na stały koszt paliwa.

W celu przedstawienia inwestorom ścieżki wyjścia z zapaści systemu zielonych certyfikatów, PIGEOR proponuje uwzględnienie w projekcie nowelizacji ustawy o OZE odpowiednich zapisów dotyczących harmonogramu przejścia istniejących instalacji do systemu aukcyjnego. Jednocześnie deklarujemy współpracę przy tworzeniu szczegółowych zapisów.

II Propozycje zmian w ustawie o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych

1. Wysokość podatku od nieruchomości

Najważniejszą propozycją zmiany w ustawie o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych jest przywrócenie poprzedniego stanu prawnego dotyczącego zasad opodatkowania elektrowni wiatrowych podatkiem od nieruchomości. Nie to było intencją posłów wnioskujących o wprowadzenie dodatkowych przepisów dotyczących elektrowni wiatrowych, a brak konsultacji oraz

oceny skutków regulacji (niewymaganej w przypadku projektów poselskich) spowodował, że elektrownie wiatrowe zostały potraktowane dyskryminacyjnie w stosunku do innych instalacji wytwarzania energii. Zatem proponowane zmiany zapisów ustawy należy traktować jako usunięcie powstałych wątpliwości, w opinii PIGEOR powinno to być jasno wskazane w uzasadnieniu do projektu ustawy, w celu uniknięcia powstawania kolejnych wątpliwości interpretacyjnych w przyszłości.

Ponadto, skoro zmiany proponowane projektem nowelizacji mają na celu wyjaśnienie wątpliwości interpretacyjnych, pozostaje kwestia naliczania podatku od nieruchomości dla elektrowni wiatrowych w roku 2017. Obecnie część organów podatkowych, jak i sądów administracyjnych stoi na stanowisku, że od 1 stycznia 2017 r. opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości powinna podlegać cała elektrownia wiatrowa, tj. zarówno elementy budowlane, jak i urządzenia techniczne, podczas gdy inne organy podatkowe uznają, że budowlą są, tak jak dotychczas, jedynie elementy budowlane. Powodować to może absurdalną sytuację z punktu widzenia pewności prawa i zasady demokratycznego państwa prawnego, że część elektrowni wiatrowych będzie opodatkowana inaczej niż pozostałe.

PIGEOR proponuje wprowadzenie przepisu przejściowego, na mocy którego zasady dotyczące podatku od nieruchomości wyjaśnione proponowaną nowelizacją będą obowiązywać od 1 stycznia 2017 r., czyli od początku roku podatkowego, a nie od jego części (szczegółowa propozycja w załączeniu).

2. Eksploatacja i likwidacja elektrowni wiatrowej

PIGEOR popiera zmiany ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych w zakresie eksploatacji istniejących elektrowni wiatrowych wprowadzające możliwość przeprowadzania remontów oraz działań prowadzących do zmiany parametrów użytkowych lub technicznych elektrowni nie zwiększających jej oddziaływania na środowisko. Postęp technologiczny prowadzi do stosowania rozwiązań bardziej efektywnych i jednocześnie bardziej przyjaznych dla środowiska, zatem możliwość modernizowania turbin jest w interesie zarówno inwestorów, jak i społeczeństwa.

Kwestia likwidacji elektrowni wiatrowych i wprowadzenia konieczności zwrotu nieruchomości „w stanie niepogorszonym” budzi natomiast pewne wątpliwości interpretacyjne. Abstrahując od faktu, że elektrownia wiatrowa po okresie eksploatacji stanowi źródło cennych surowców wtórnych, których recyklingiem inwestor powinien być zainteresowany, trudno jest uznać wprowadzenie odpowiedzialności całym majątkiem osób reprezentujących za środek proporcjonalny.

Dodatkowo wątpliwości może budzić definicja pogorszenia stanu działki i parametrów do jakich należałoby ją odnieść, dla przykładu trudno stwierdzić czy budowa nowej drogi dojazdowej czy niwelacja terenu powinna być traktowana jako pogorszenie czy poprawę stanu działki.

W projekcie proponuje się zmianę art. 13 zawierającego przepisy przejściowe dla rozpoczętych inwestycji i procedur. Propozycja zmiany w ust.6 powoduje, że wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego może nakazać rozbiorę praktycznie każdej funkcjonującej elektrowni wiatrowej, jeśli nie uzyska ona pozwolenia na użytkowanie. Natomiast zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami pozwolenie na użytkowanie jest konieczne w przypadkach zawarcia takiego wymagania w pozwoleniu na budowę i wiele istniejących turbin go nie posiada. Uzasadnienie dołączone do

projektu wyjaśnia, że propozycja ma dawać możliwość nakazania rozbiórki nie funkcjonujących elektrowni, ale tych nieużytkowanych lub niewykończonych, które nie nadają się do remontu, odbudowy lub wykończenia.

Idąc tym tokiem myślenia, PIGEOR proponuje umieścić ten zapis w art. 7a, który dotyczy okresu likwidacji elektrowni wiatrowych, uzupełniony o doprecyzowanie zakresu stosowania.

Izba zwraca także uwagę na nieprecyzyjny zapis w projekcie w art. 2 pkt. 8, gdzie mówi się o „**prawomocnych**” **pozwoleniach na budowę**. Należy pamiętać, że prawomocność decyzji powstaje po przejściu całej ścieżki sądowej. W przypadku gdy procedura wydania pozwolenia nie wzbudza zastrzeżeń i nie powoduje zaskarżenia, inwestor otrzymuje pozwolenia ostateczne, nie ma możliwości uzyskać prawomocnego. Izba proponuje zamianę wyrażenia „**prawomocnych**” na „**ostatecznych**”.

ZALĄCZNIK

1. Proponowane zmiany do projektu nowelizacji ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (tj. ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych)

Przepis z projektu ustawy nowelizującej	Propozycja PIGEOR	Uzasadnienie
Brak	<p>Art. 12 1. Podatek od nieruchomości dotyczący elektrowni wiatrowej ustala się, określa i pobiera zgodnie z przepisami niniejszej ustawy od dnia 1 stycznia 2017 r.</p> <p>2. Wydanie decyzji ostatecznej w przedmiocie ustalenia lub określenia wysokości zobowiązania w podatku od nieruchomości dotyczących elektrowni wiatrowych z pominięciem zasady, o której mowa w ust. 1, stanowi podstawę wznowienia postępowania.</p>	<p>Propozycja PIGEOR wprowadzenia do analizowanej nowelizacji artykułu 12 o charakterze przepisu przejściowego ma na celu ujednoczenie praktyki opodatkowania podatkiem od nieruchomości elektrowni wiatrowych, jak i usunięcie występujących obecnie wątpliwości oraz związanych z nimi rozbieżności co do stosowania prawa tak przez podatników, jak i organy podatkowe.</p> <p>Obecnie bowiem część organów podatkowych, jak i sądów administracyjnych stoi na stanowisku, że od 1 stycznia 2017 r. opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości powinna podlegać cała elektrownia wiatrowa, tj. zarówno elementy budowlane, jak i urządzenia techniczne, podczas gdy inne organy podatkowe uznają, że budowlą są, tak jak dotychczas, jedynie elementy budowlane. Powodować to może absurdalną sytuację z punktu widzenia pewności prawa i zasady demokratycznego państwa prawnego, że część elektrowni wiatrowych będzie opodatkowana inaczej niż pozostałe.</p> <p>Co więcej, nawet gdyby przyjąć, że opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości od 1 stycznia 2017 r. powinna podlegać cała elektrownia wiatrowa, to po wejściu w życie projektowanej nowelizacji, zasady te zostaną zmienione. Taka niespójność będzie kolejnym przejawem braku pewności prawa polegającym na czasowym, niezasadnym i nieprzemyślanym podwyższeniu podatku z powodu niedokładnej</p>

		<p>legislacji.</p> <p>Biorąc to pod uwagę, lepszym, bo spójniejszym rozwiązaniem, byłoby ustanowienie przepisu przejściowego, jak zaproponowany przez PIGEOR, na mocy którego zasady dotyczące podatku od nieruchomości wyjaśnione proponowaną nowelizacją będą obowiązywać od 1 stycznia 2017 r., czyli od początku roku podatkowego, a nie od jego części.</p> <p>Ponadto, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.) istnieje możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Wprowadzenie proponowanych zapisów ustawy jest z mocy prawa dopuszczalne i, co warto zauważyć, stosowane również w przypadku zwolnień z podatku od nieruchomości wprowadzanych przez rady gmin.</p> <p>Wyrażona w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – w klauzuli demokratycznego państwa prawnego - zasada <i>lex retro non agit</i> nie ma charakteru bezwzględnego, a każdy przypadek retroaktywnie działającej normy prawnej musi być oceniony autonomicznie pod kątem spełnienia fundamentalnych warunków dopuszczalności retroaktywności prawa, tj. retroaktywna norma prawna:</p> <p>(1) powinna zostać uchwalona w akcie normatywnym rangi ustawowej lub znajdującego umocowanie w normie rangi ustawowej,</p> <p>(2) winna być wyrażona <i>explicite</i>, a więc nie została wyprowadzona w drodze domniemania lub analogii,</p>
--	--	---

		<p>(3) nie powinna naruszać zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem, w szczególności nie powinna naruszać sfery wolności i uprawnień podmiotów prawa,</p> <p>(4) w sytuacjach wyjątkowych, jeśli tak czyni, to retroaktywność normy prawnej powinna być uzasadniona ważnym interesem publicznym, którego nie można wyważyć z interesem jednostki i nie można ochronić w inny sposób, niż poprzez prawo działające z mocą wsteczną.</p> <p>W kontekście analizowanego zagadnienia PIGEOR pragnie także wskazać, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 września 2000 r. (sygn. K 26/99 OTK 2000 Nr 6, poz. 186) uznał także, że działanie prawa wstecz nie oznacza naruszenia art. 2 Konstytucji, o ile tak wprowadzone przepisy polepszają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych jej adresatów, co ma miejsce w niniejszej sprawie i dowodzi słuszności przyjęcia zaproponowanego rozwiązania.</p>
<p>Brak</p>	<p>Alternatywna propozycja treści art. 12</p> <p>1.Od dnia wejścia w życie ustawy podatek od nieruchomości dotyczący elektrowni wiatrowej ustala się, określa i pobiera zgodnie z przepisami niniejszej ustawy.</p> <p>2.Do postępowań w sprawie podatku od nieruchomości dotyczących elektrowni wiatrowych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy niniejszej ustawy, chyba że przepisy</p>	<p>Propozycja PIGEOR wprowadzenia do analizowanej nowelizacji artykułu 12 o charakterze przepisu przejściowego ma na celu ujednoczenie praktyki opodatkowania podatkiem od nieruchomości elektrowni wiatrowych, jak i usunięcie występujących obecnie wątpliwości oraz związanych z nimi rozbieżności co do stosowania prawa tak przez podatników, jak i organy podatkowe.</p> <p>Wejście w życie nowelizacji art. 3 pkt 3 ustawy - Prawo budowlane, zawierającej definicję budowli oraz dotyczącej załącznika do tej ustawy, automatycznie wpłynie na przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości w zakresie elektrowni wiatrowych, ponieważ podatek ten będzie pobierany wyłącznie od ich części budowlanych. Z uwagi na fakt, iż zmiana</p>

	<p>dotychczasowe są względniejsze dla danego podatnika.</p> <p>3.W przypadku złożenia deklaracji podatkowej w sprawie podatku od nieruchomości dotyczącej elektrowni wiatrowej w okresie od 1 stycznia 2017 do dnia wejścia w życie ustawy, podatnikowi przysługuje prawo złożenia korekty takiej deklaracji także w toku postępowania podatkowego, jeżeli korekta polega na zastosowaniu przepisów niniejszej ustawy. W przypadku złożenia prawidłowej korekty deklaracji postępowanie podatkowe umarza się jako bezprzedmiotowe.</p> <p>4.W przypadku decyzji ostatecznej w przedmiocie ustalenia zobowiązania w podatku od nieruchomości za rok 2017 wydanej przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, zastosowane mogą być, na żądanie strony, przepisy niniejszej ustawy. Żądanie strony zastosowania przepisów niniejszej ustawy stanowi podstawę wznowienia postępowania.</p>	<p>ta spowoduje zmniejszenie podstawy opodatkowania w trakcie roku, PIGEOR proponuje ustanowienie przepisów przejściowych określających możliwość zastosowania unormowań względniejszych dla podatnika od dnia wejścia w życie ustawy.</p> <p>Co więcej, przedmiotowa propozycja PIGEOR przewiduje ustanowienie przepisu, który ma uspołnić ustawę o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (po nowelizacji) z normą wynikającą z art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nakazującą określać podstawę opodatkowania budowli na 1 stycznia roku podatkowego. Z tego powodu zaproponowane przepisy przejściowe wprowadzają możliwość korekty deklaracji podatkowych przez podatników, którzy zawyżyli podstawę opodatkowania w okresie od 1 stycznia 2017 do dnia wejścia w życie ustawy. Korekta taka byłaby możliwa także w toku trwającego postępowania podatkowego. W takim przypadku, postępowanie podatkowe zostałoby umorzone jako bezprzedmiotowe. Z kroku tego będą zwolnieni podatnicy, którzy składali deklaracje podatkowe uwzględniając wcześniejsze zasady ustalania i określania podatku od nieruchomości naliczanego od elektrowni wiatrowych, co było możliwe dzięki licznym korzystnym interpretacjom podatkowym wydawanym przez organy podatkowe (chroniące podatników je otrzymujących). Dla wyrównania sytuacji prawnej różnych podatników, jak i mając na uwadze, że w niektórych przypadkach mogło dojść do wydania decyzji ostatecznej w przedmiocie ustalenia lub określenia wysokości zobowiązania w podatku od nieruchomości za rok 2017, propozycja zakłada możliwość wznowienia postępowania.</p>
--	---	--

Z uwagi na proponowane powyżej wprowadzenie nowego przepisu przejściowego, proponuje się aby zawarty pierwotnie w art. 12 przepis końcowy o wejściu w życie ustawy, otrzymał kolejną numerację tj. art. 13.

Art. 13 Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 września 2017 r., z wyjątkiem:

1) art. 1 pkt 19 w zakresie zmiany art. 74 ust. 4 oraz pkt 38 w zakresie zmiany

art. 119 ust. 1 które wchodzi w życie z dniem 1 października 2017 r.;

2) art. 1 pkt 14, 36 i 37, które wchodzi w życie z dniem 1 listopada 2017 r.

2. Propozycje zmian do uzasadnienia projektu nowelizacji ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw – uwagi dot. uzasadniania do nowelizacji ustawy o inwestycjach o zakresie elektrowni wiatrowych

W ocenie PIGEOR, skoro zmiany proponowane omawianym projektem nowelizacji ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych w zakresie opodatkowania podatkiem od nieruchomości mają na celu wyjaśnienie wątpliwości interpretacyjnych, jakie ta ustawa spowodowała wśród tak podatników, jak i organów podatkowych, to z uzasadnienia ten cel powinien jasno wynikać.

O tym, że takie wątpliwości istnieją, a sama ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych w swym pierwotnym kształcie nie miała na celu zmiany zasad opodatkowania wskazuje się w obecnym projekcie ustawy nowelizacyjnej: „(...) *celem zmiany wprowadzonej w definicji budowli zawartej w Prawie budowlanym oraz Załączniku do tej ustawy, nie była zmiana w opodatkowaniu elektrowni wiatrowych podatkiem od nieruchomości. W konsekwencji powyższego, pojawiły się, zarówno po stronie organów podatkowych właściwych w sprawie podatku od nieruchomości, jak i podatników tego podatku, wątpliwości interpretacyjne w zakresie podstawy opodatkowania elektrowni wiatrowych*”.

Z tego powodu, w ocenie PIGEOR, w uzasadnieniu do projektu omawianej nowelizacji powinno być wyraźnie wskazane, że znowelizowane przepisy będą usuwać powstałe wątpliwości a nie zmieniać zasady opodatkowania elektrowni wiatrowych, skoro w istocie chodzi przecież o normalizację i powrót do ukształtowanego sposobu ich opodatkowania. Pozostawienie w uzasadnieniu do projektu nowelizacji zapisów o zmianie zasad opodatkowania niesie za sobą, po pierwsze, kolejne wątpliwości interpretacyjne (od kiedy zmiana ma nastąpić), a po drugie, powoduje wewnętrzną sprzeczność treści uzasadnienia (skoro przepisy ustawy o inwestycjach o zakresie elektrowni wiatrowych nie miały na celu dokonanie zmian w podatkach).

Kolejno, w ocenie PIGEOR, niezwykle istotnym postulatem jest przywrócenie do treści uzasadnienia sformułowań dotyczących naruszenia konstytucyjnej zasady równości w przypadku uznania, że obecny kształt ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych wprowadza zmianę zasad opodatkowania. Brak poruszenia tych zagadnień, jako jednych z powodów stworzenia projektu analizowanej nowelizacji, jest omijaniem bardzo poważnego naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji RP, jakie obecna interpretacja obowiązujących przepisów za sobą niesie.

Ponadto, PIGEOR postuluje, by nie przytaczać w tekście uzasadnienia fragmentu mówiącego o dotychczasowym orzecznictwie Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (strona 24): *„Ostatecznie sądy administracyjne potwierdziły, że skutkiem zmian wprowadzonych ustawą o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych są zmiany w opodatkowaniu elektrowni wiatrowych od dnia 1 stycznia 2017 r. (wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 21 lutego 2017 r. sygn. akt I SA/Bd 866/16 a także Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 8 marca 2017 r. sygn. akt I SA/Go 56/17 oraz z dnia 5 kwietnia 2017 r. sygn. akt I SA/Go 95/17 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 23 marca 2017 r. sygn. akt I SA/OI 17/17 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 24 marca 2017 r. sygn. akt I SA/Łd 1/17 i inne – orzeczenia nieprawomocne)”. Zdaniem PIGEOR powoływanie tych wyroków, w obliczu funkcjonowania zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego jest przynajmniej przedwczesne, tym bardziej, że nie jest obcą polskiemu sądownictwu administracyjnemu praktyka, w której linia orzecznicza Wojewódzkich Sądów Administracyjnych zostaje zmieniona poprzez orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego i w odniesieniu do tej sytuacji takiego przebiegu postępowania nie można wykluczyć.*