



Opinia do ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych

(druk senacki nr 207)

Cel ustawy

Ustawa ma na celu wdrożenie do krajowego porządku prawnego Dyrektywy 2003/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych.

Zasadnicze dla wdrożenia tej dyrektywy są przepisy nakładające na przedsiębiorców obowiązek zapewnienia w danym roku określonego udziału biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedawanych, zbywanych w innej formie lub zużywanych na potrzeby własne - art. 23 ust. 1 ustawy. Niedochowanie tego obowiązku będzie zagrożone sankcją w postaci kary pieniężnej obliczanej według wzoru - art. 34 ust. 1 pkt 5 oraz ust. 5. Istotny dla realizacji celów ustawy jest Narodowy Cel Wskaźnikowy (art. 2 ust. 1 pkt 24), który będzie określany w drodze rozporządzenia Rady Ministrów (art. 24). Minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych, jaki będzie obowiązany wprowadzić przedsiębiorca, będzie równy Narodowemu Celowi Wskaźnikowemu.

Ustawa reguluje zasady wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania biokomponentów. Będzie to działalność regulowana w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej wymagająca wpisu do rejestru wytwórców prowadzonego przez Prezesa Agencji Rynku Rolnego (organ rejestrowy). Warunkiem wpisu do rejestru będzie posiadanie zezwolenia na prowadzenie składu podatkowego. Wytwarzając biokomponenty wytwórcy zobowiązani zostali co do zasady do wykorzystywania: surowców rolniczych pozyskanych na podstawie umowy kontraktacji, biomasy pozyskanej na podstawie umowy dostawy bądź surowców rolniczych pozyskanych z ich produkcji własnej. Minimum 75% biokomponentów wytworzonych przez wytwórcę w skali roku z biomasy - powinno pochodzić z biomasy pozyskanej na podstawie umowy kontraktacji, dostawy lub z produkcji własnej.

Ustawa pozwala na wytwarzanie przez rolników na własny użytek biopaliw ciekłych (estru, bietanolu, biometanolu, dimetyloeteru, czystego oleju roślinnego, biogazu, biowodoru, biopaliw syntetycznych, biopaliw produkowanych z biomasy stanowiących samoistne paliwa inne niż wymienione w art. 2 ust. 1 pkt 11). Biopaliwa ciekłe wytwarzane na własny użytek powinny spełniać wymagania jakościowe określone w przepisach o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw. Roczny limit dla estru i czystego oleju roślinnego wynosi 100 litrów na hektar użytków rolnych będących w posiadaniu rolnika. Dla pozostałych biopaliw ciekłych roczny limit ustalono jako objętość odpowiadającą pod względem opałowym 100 litrom oleju napędowego, oznaczonego kodem CN 2710 19 41 na hektar powierzchni użytków rolnych będących w posiadaniu rolnika. Warunkiem wytwarzania biopaliw ciekłych na potrzeby własne będzie uzyskanie wpisu do rejestru rolników, prowadzonego przez Prezesa Agencji Rynku Rolnego. Wpis został uzależniony od posiadania zezwolenia na prowadzenie składu podatkowego. Rolnicy nie będą mogli wprowadzać do obrotu biopaliw ciekłych wytworzonych na własny użytek. Naruszenie zakazu skutkować będzie wykreśleniem rolnika z rejestru rolników oraz nałożeniem na niego kary pieniężnej.

Biokomponenty wprowadzane do obrotu lub wykorzystywane przez producentów do wytwarzania paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych powinny spełniać wymagania jakościowe potwierdzone certyfikatem jakości.

Dystrybutory przeznaczone do biopaliw ciekłych będą odpowiednio oznakowane (identyfikacja biopaliwa i udział objętościowy biokomponentów), a przedsiębiorcy wprowadzający do obrotu biopaliwa na co najmniej dziesięciu stacjach paliwowych będą obowiązani do zamieszczania informacji o dostępności biopaliw na tych stacjach.

Kontrolę w zakresie jakości biokomponentów, oznakowania dystrybutorów i spełniania obowiązku informacyjnego przez przedsiębiorców, wprowadzających biopaliwa ciekłe na co najmniej dziesięciu stacjach paliwowych będzie przeprowadzać Inspekcja Handlowa.

Natomiast organ rejestrowy będzie przeprowadzał kontrolę wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, magazynowania lub wprowadzania do obrotu biokomponentów, wytwarzania przez rolników biopaliw ciekłych na własny użytek oraz przestrzegania wprowadzonych zakazów.

Ustawa zawiera ponadto przepisy dotyczące sprawozdawczości wytwórców, producentów oraz rolników wytwarzających biopaliwa ciekłe na własny użytek oraz przepisy dotyczące sankcji za nieprzestrzeganie przepisów ustawy (kary pieniężne, ich wysokość, właściwość organów).

Ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2007 r. i uchyla ustawę z dnia 2 października 2003 r. o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych. Ustawa ta ze względu na utratę mocy obowiązującej, wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego, przepisów stanowiących jej trzon była niewykonalna z punktu widzenia jej pierwotnych założeń.

Uwagi ogólne

Ustawa o biokomponentach i biopaliwach ciekłych wdraża postanowienia Dyrektywy 2003/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych. Dyrektywa ta dotyczy promocji biopaliw (wspierania ich użycia w transporcie) natomiast nie nakłada żadnych bezwzględnych obowiązków w tym zakresie w stosunku do przedsiębiorców, w odróżnieniu od ustawy, która ją implementuje.

Ustawa o biokomponentach i biopaliwach ciekłych w art. 23 nakłada na przedsiębiorców obowiązek zapewnienia w danym roku co najmniej minimalnego udziału biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedawanych, zbywanych w innej formie lub zużywanych przez tego przedsiębiorcę na potrzeby własne. Sankcją za niedochowanie tego obowiązku jest kara pieniężna (art. 34 ust. 1 pkt 5) w wysokości obliczanej według wzoru określonego w art. 34 ust. 5 ustawy. Minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych będzie równy Narodowemu Celowi Wskaźnikowemu (NCW). NCW będzie ustalany przez Radę Ministrów (art. 24 ustawy). Zgodnie z art. 25 ustawy jedynie dystrybutorzy przeznaczone do sprzedaży biopaliw ciekłych powinny być odpowiednio oznakowane. Obowiązek ten nie dotyczy dystrybutorów przeznaczonych do paliw ciekłych.

W związku z powyższym należy w tym miejscu przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2004 r. sygn. akt K 33/03, który orzekł niezgodność z Konstytucją przepisów art. 12 ust. 1 i 6, art. 14 ust. 1 i art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych, która wdrażała powyżej przywołaną dyrektywę. Art. 12 ust. 1 i 6 oraz art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych nakładał na producentów obowiązek dodawania do paliw biokomponentów przynajmniej w ilości określonej w rozporządzeniu Rady Ministrów, wydawanym na każdy rok kalendarzowy. Niespełnienie tego obowiązku zagrożone było karą pieniężną. Trybunał

Konstytucyjny zakwestionował te przepisy. Za wzorce kontroli konstytucyjnej zostały uznane przepisy odnoszące się do wolności działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji), możliwości jej ograniczenia jedynie w drodze ustawowej ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji), dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw jedynie w ściśle określonych sytuacjach przewidzianych Konstytucją (art. 31 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny uznał, że nie zachodzą żadne przesłanki uzasadniające wprowadzenie ograniczeń tych praw. W uzasadnieniu Trybunał podniósł, że jeżeli ustawa dotyczy jedynie producentów krajowych, to stawia ich w dyskryminującej pozycji do producentów zagranicznych.

Kolejny zakwestionowany przepis, art. 14 ust. 1 ustawy, nakładał obowiązek sprzedaży paliw ciekłych i biopaliw ciekłych z odrębnych dystrybutorów, z tym że jedynie w przypadku biopaliw ciekłych dystrybutorzy miały zawierać informację o procentowym udziale biokomponentów w jednostce objętościowej sprzedawanego paliwa. Odwołując się do koncepcji ustawy, która za paliwa ciekłe uznawała paliwa o określonym procentowym udziale biokomponentu w jednostce objętościowej, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że również dystrybutorzy z paliwem ciekłym powinny zawierać informację o procentowym udziale biokomponentu w jednostce objętościowej paliwa. Za wzorce kontroli konstytucyjnej zostały uznane przepisy odnoszące się do ochrony konsumentów (art. 76 Konstytucji) i prawa do informacji (art. 54 ust. 1). Trybunał Konstytucyjny w tym miejscu odwołał się także do założeń współczesnej ochrony konsumenta, tj. do zasad przejrzystości, jawności, rzeczywistej dostępności do jasnej, pełnej i zrozumiałej informacji handlowej.

Wobec powyższego należy uznać, że przepisy:

- nakładający na przedsiębiorców **obowiązek** zapewnienia w danym roku minimalnego udziału biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych sprzedawanych, zbywanych w innej formie lub zużywanych przez niego na potrzeby własne - art. 23 ustawy oraz związany z nim przepis nakładający **karę pieniężną** za niedochowanie tego obowiązku - art. 34 ust. 1 pkt 5 oraz ust. 5 ustawy,
- nakładający obowiązek odpowiedniego **oznakowania dystrybutorów przeznaczonych jedynie do biopaliw ciekłych**, a nienakładający takiego obowiązku na dystrybutorzy przeznaczone do paliw ciekłych (które przecież mogą zawierać biokomponenty) - art. 25 ustawy,
- stanowiący o tym, że Narodowy Cel Wskaźnikowy (minimalny udział) będzie określony **w akcie podustawowym** (rozporządzeniu Rady Ministrów) - art. 24 ustawy

w przypadku zaskarżenia ich do Trybunału Konstytucyjnego mogą zostać uznane za niezgodne z Konstytucją.

Ponadto wątpliwości natury konstytucyjnej w kontekście prawa do informacji budzi art. 26 ust. 1 ustawy, który obowiązek do zamieszczania informacji o dostępności biopaliw ciekłych na stacjach paliw, wprowadza dopiero w stosunku do przedsiębiorców wprowadzających biopaliwa ciekłe **na co najmniej dziesięciu** własnych, patronackich lub partnerskich stacjach paliwowych.

Analizy wymaga ustawowa definicja "podmiotu realizującego narodowy Cel Wskaźnikowy" w związku z definicją "Narodowego Celu Wskaźnikowego". Zgodnie z definicją ustawową Narodowy Cel Wskaźnikowy to minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych zużywanych w ciągu roku w **transporcie**, liczony według wartości opałowej. Dyrektywa 2003/30/WE wyznaczając kierunek rozwoju rynku biopaliw również odnosi się do proporcji biopaliw w stosunku do ogólnej ilości paliw wykorzystywanych **do celów transportowych**. Natomiast obowiązek nałożony na przedsiębiorców dotyczy minimalnego udziału biopaliw i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych **sprzedawanych lub zbywanych w innej formie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub zużywanych przez tego przedsiębiorcę na potrzeby własne**. Należy wyjaśnić co oznacza "cel transportowy" w kontekście obowiązków nałożonych na przedsiębiorców. Czy zużycie na potrzeby własne oznacza, że ten przedsiębiorca może zużyć paliwo na inny cel niż transport i wykonać tym samym ustawowy obowiązek? Jak będzie to wykazywał? Skoro dyrektywa stanowi o promocji paliw, wątpliwości budzi przepis nakładający obowiązki w stosunku do przedsiębiorców sprzedających paliwa na **terytorium RP**.

W związku z treścią art. 24 należy wyjaśnić, jaki skutek będzie miało określenie Narodowych Celów Wskaźnikowych na "kolejne" 6 lat. Czy NCW będą się zazębiały, czy też dotyczyć będą kolejnego pełnego 6-letniego okresu?

Należy wyjaśnić czy sprawozdawczość wytwórców obejmie zużycie paliw na potrzeby własne (art. 30 w związku z definicją "podmiotu realizującego Narodowy Cel Wskaźnikowy").

Art. 33 należy uznać za niezgodny z art. 92 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem Konstytucji, rozporządzenia wydawane są na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i **w celu jej wykonania**. Brak jest **w ustawie** przepisów szczególnych dotyczących użycia biopaliw ciekłych lub innych paliw odnawialnych przez pojazdy znajdujące się w dyspozycji administracji państwowej i jednostek samorządu terytorialnego oraz podległych im jednostek organizacyjnych. Upoważnienie wykracza poza materię ustawy.

W związku z treścią art. 37 ust. 1 należy wyjaśnić czy Narodowe Cele Wskaźnikowe będą wyznaczane na rok kalendarzowy, czy na rok liczony od 15 czerwca 2007 r. Od tego zależeć będzie termin powstania obowiązku wprowadzenia przez przedsiębiorców minimalnego udziału biokomponentów i innych paliw odnawialnych (od 15 czerwca 2007 r. czy od 1 stycznia 2008 r.).

W związku z treścią art. 38 należy wyjaśnić jaki charakter będzie miał wieloletni program promocji biopaliw lub innych paliw odnawialnych ustanawiany przez Radę Ministrów.

Propozycje poprawek

- 1) Poza uwagą natury konstytucyjnej odnoszącej się do treści art. 26 ust. 1 ustawy wymaga on doprecyzowania.

w art. 26 w ust. 1 w ust. 1 wyrazy "są obowiązani do zamieszczania informacji o dostępności biopaliw ciekłych na tych stacjach" zastępuje się wyrazami "są obowiązani do zamieszczania na stacjach paliwowych informacji o dostępności na nich biopaliw ciekłych";

taka redakcja przepisu wskazuje jednoznacznie, że informacja o dostępności biopaliw powinna być umieszczona na stacji oferującej biopaliwa ciekłe (według dyrektywy "specjalne oznaczenia w punktach sprzedaży");

- 2) W art. 36 dokonano nowelizacji ustawy o podatku akcyzowym. Zgodnie z przyjętą zmianą rolnicy prowadzący skład podatkowy, w którym wykonywane są wyłącznie

czynności polegające na wytwarzaniu na własny użytek estru lub czystego oleju roślinnego nie muszą w celu zwolnienia ze złożenia zabezpieczenia akcyzowego, spełniać warunków określonych w art. 44 ust. 2 pkt 2-4. Zgodnie z tymi przepisami te warunki to:

- korzystanie z procedury zawieszenia poboru akcyzy od co najmniej od roku,
- sytuacja finansowa i posiadany majątek zapewniający wywiązywanie się z zobowiązań podatkowych,
- nienaruszenie w sposób istotny przepisów prawa celnego lub przepisów podatkowych w okresie ostatnich 3 lat.

Zmiana ta została umieszczona błędnie w Przepisach przejściowych i końcowych ustawy o podatku akcyzowym. Proponuję dokonać omówionej zmiany w art. 44 ustawy.

art. 36 otrzymuje brzmienie:

"Art. 36. W ustawie z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 29, poz. 257 z późn. zm.) w art. 44 po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

"2a. Przepisów ust. 2 pkt 2 - 4 nie stosuje się do rolników prowadzących skład podatkowy, w którym są wykonywane, zgodnie z ustawą z dnia ... o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz.U. Nr ..., poz. ...), wyłącznie czynności polegające na wytwarzaniu na własny użytek estru lub czystego oleju roślinnego, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 11 lit. c ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych."";

Opracowała:

Aleksandra Sulkowska