



L.dz. ZPGO 17/01/02/2019

Warszawa, 31 stycznia 2019 r.



**Szanowny Pan
Krzysztof Tchórzewski
Minister Energii**

Dotyczy: Ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych

STANOWISKO W SPRAWIE ZMIANY USTAWY O ELEKTROMOBILNOŚCI I PALIWACH ALTERNATYWNYCH

Działając w imieniu Związku Pracodawców Gospodarki Odpadami (ZPGO) przekazuję stanowisko Związku w zakresie art. 68 ust 3 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (dalej: „ustawa o elektromobilności” lub „ustawa”). W przekonaniu Związku, wskazany w tym przepisie termin, określony na dzień 1 stycznia 2020 r., od którego jednostki samorządu terytorialnego zlecają wykonywanie zadania publicznego podmiotowi, którego udział pojazdów elektrycznych lub pojazdów napędzanych gazem ziemnym we flocie pojazdów użytkowanych przy wykonywaniu tego zadania wynosi co najmniej 10%, jest stanowczo zbyt krótki w celu umożliwienia prawidłowego funkcjonowania przepisów ustawy i właściwego realizowania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań publicznych. Dlatego też, zwracam się o podjęcie działań legislacyjnych w celu zmiany w/w przepisu, w taki sposób, aby zawarty w nim obowiązek wszedł w życie nie wcześniej niż od dnia 1 stycznia 2021 r. – przynajmniej w odniesieniu do przedsiębiorców gospodarujących odpadami.

Ustawa o elektromobilności implementuje do polskiego porządku prawnego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z dnia 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych. Dyrektywa ustanawia wspólne ramy dla środków dotyczących rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych w Unii w celu zminimalizowania zależności od ropy naftowej oraz zmniejszenia oddziaływania transportu na środowisko (art. 1 *ab initio*). Mimo, że ZPGO aprobuje cel, jaki wyznacza wspomniana dyrektywa, to dostosowanie przepisów prawa krajowego zostało wykonane z pominięciem stanu rynku. Nałożenie na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku, o którym mowa w przywołanym przepisie, niesie ze sobą daleko idące konsekwencje nie tylko dla samych jednostek samorządu terytorialnego, ale i dla przedsiębiorców realizujących na zlecenie tych jednostek zadania publiczne. Z przepisu art. 76 ustawy wynika bowiem, że umowy zawarte



przez jednostki samorządu terytorialnego na wykonanie zadania publicznego, z wyłączeniem publicznego transportu zbiorowego, wygasają z dniem 31 grudnia 2019 r., jeżeli nie zapewniają wykorzystania pojazdów elektrycznych na poziomie określonym odpowiednio w art. 68 ust. 3. Przedsiębiorcy, którzy do końca bieżącego roku nie zapewnią realizacji zadań publicznych przy wykorzystaniu odpowiedniej ilości pojazdów elektrycznych lub zasilanych gazem ziemnym utracą zatem możliwość realizacji zawartych z jednostkami samorządu terytorialnego umów – umów, z których przychody stanowią niejednokrotnie podstawowe źródło przychodów całej firmy. Ryzyko, że przedsiębiorcy nie będą w stanie zrealizować obowiązku, o którym mowa jest duże, przy czym największe problemy będą mieli przedsiębiorcy realizujący obecnie umowy na odbiór bądź odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych.

Wysokie koszty odbioru i zagospodarowania odpadów

Na przestrzeni ostatnich kilku lat drastycznie wzrosły ceny usług związanych z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów. Jest to spowodowane m.in. zmianami legislacyjnymi, a także wzrostem kosztów płacy minimalnej, transportu oraz wzrostem opłaty za korzystanie ze środowiska. Z uwagi na konieczność zapewnienia rentowności przedsiębiorstw, kosztami tymi – przynajmniej w pewnej części – obarczeni zostaną klienci przedsiębiorców gospodarujących odpadami, którymi w dużej mierze są gminy i ich mieszkańcy. Już w ubiegłym i obecnym roku stawki za odbiór i zagospodarowanie odpadów w gminach wzrosły ponad dwukrotnie. Rok 2019 będzie czasem na wdrożenie przepisów dotyczących zabezpieczenia roszczeń, a także wprowadzenie wizyjnego systemu kontroli miejsca magazynowania odpadów. Tym samym, koszty ponoszone przez przedsiębiorców, a finalnie przez mieszkańców gmin, nadal będą rosły. Dlatego też obarczanie przedsiębiorców kolejnym obowiązkiem w zakresie czynienia inwestycji, które wiążą się z ogromnymi kosztami, spowoduje zbytnie nadwyrężenie nie tylko dla samych przedsiębiorców, ale również dla budżetów domowych mieszkańców gmin. Przesunięcie tego obowiązku w czasie spowoduje rozłożenie kosztów na dłuższy okres czasu, dzięki czemu ich ponoszenie nie będzie aż tak odczuwalne.

Brak szerokiej oferty pojazdów elektrycznych

Przy realizacji umów na odbiór bądź odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych wykorzystuje się dużą liczbę pojazdów specjalistycznych – pojazdów przystosowanych do odbioru odpadów komunalnych poszczególnych frakcji. Zaznaczyć należy, że na rynku nie są nadal dostępne pojazdy elektryczne przystosowane do odbioru odpadów komunalnych i biorąc pod uwagę ww. terminy nie jest możliwe by przedsiębiorcy na dzień 31 grudnia 2019 r. dysponowali takimi pojazdami. Pojazdy zasilane gazem dostosowane do odbioru odpadów komunalnych są natomiast dostępne, ale koszt ich zakupu jest znacznie większy niż koszt zakupu pojazdów zasilanych paliwem tradycyjnym. Koszt zakupu jednego specjalistycznego pojazdu zasilanego gazem ziemnym sięgać może 1,5 mln

zł. Jest to koszt bardzo wysoki, nawet przy uwzględnieniu potencjalnej możliwości dofinansowania zakupu pojazdu ze środków publicznych.

Należy zauważyć, że w chwili obecnej żaden z producentów pojazdów przeznaczonych do wywozu odpadów nie ma w swojej ofercie tego typu pojazdu gotowego do sprzedaży. Nawet zwykłe pojazdy ciężarowe zasilane energią elektryczną są jedynie na etapie planów i projektów. Część wiodących producentów w tej branży przedstawiła jedynie prototypy, które nie zostały jeszcze włączone do sprzedaży. Skrajna dysproporcja pomiędzy popytem na tego typu pojazdy, a podażą na nie spowodować może nie tylko niewydolność rynku pojazdów elektrycznych, ale również może doprowadzić do zawyżania ich cen, ze względu na niską konkurencję¹. Problem ten został już zasygnalizowany w samym uzasadnieniu projektu nowelizacji ustawy o elektromobilności (druk sejmowy nr 2911), gdzie stwierdzono, że „Ministerstwo Energii otrzymywało informacje od jednostek samorządu terytorialnego dotyczące problemów z zapewnieniem realizacji, od dnia 1 stycznia 2020 r., 10% udziału pojazdów elektrycznych we flocie pojazdów wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych (brak dostępnego na rynku specjalistycznego sprzętu napędzanego energią elektryczną np. śmieciarek)”.

Warto przy tym dodać, że podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości w ostatnich latach zmuszone były poczynić znaczne nakłady finansowe na zakup nowych pojazdów do realizacji usług – pojazdów spełniających normę emisji euro V i euro VI. Wymóg posiadania pojazdów z takimi normami emisji spalin był i nadal jest wymogiem, który bardzo często stawiany jest przez gminy w postępowaniach mających za przedmiot udzielenie zamówienia publicznego na odbiór odpadów komunalnych. Pojazdy, o których mowa, nie zostały jeszcze zamortyzowane, a w wielu przypadkach przedsiębiorcy nie zdążyli jeszcze spłacić w całości kredytów, czy leasingów zaciągniętych na zakup nowych pojazdów. Analogicznie sytuacja wygląda w przypadku przedsiębiorców, którzy zajmują się letnim i zimowym utrzymaniem dróg.

Brak odpowiedniej ilości stacji ładowania

Należy zwrócić uwagę na fakt, że w chwili obecnej na rynku nie ma wystarczającej ilości ogólnodostępnych stacji ładowania, umożliwiającej efektywne korzystanie z napędzanej elektrycznie floty. Przykładowo w dawnych miastach wojewódzkich, takich jak Słupsk, Biała Podlaska, Tarnobrzeg, Sieradz, Kalisz – na dzień dzisiejszy nie ma żadnej stacji ładowania, z której mogłyby korzystać tak specjalistyczne pojazdy jakimi są tzw. śmieciarki. Podobny problem istnieje w większości średnich miast. Warto zauważyć, że na mocy art. 3 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (dalej: rozporządzenie 2009/28/WE) państwa członkowskie zapewniają za pomocą swoich krajowych ram polityki by utworzono odpowiednią liczbę publicznie dostępnych punktów ładowania, aby zapewnić możliwość

¹ Problem ten został zauważony i szeroko skomentowany w: „Z prądem czy pod prąd? Perspektywy rozwoju elektromobilności w Polsce - raport pod red. M. Dulaka i P. Musiałka, Klub Jagielloński, Warszawa 2018”



poruszania się pojazdów elektrycznych przynajmniej w aglomeracjach miejskich/podmiejskich i innych obszarach gęsto zaludnionych oraz, w odpowiednich przypadkach, w sieciach określonych przez państwa członkowskie w terminie do końca 2020 roku. Przepis art. 60 ust. 2 ustawy określa wprowadzić minimalną liczbę punktów tankowania sprężonego gazu ziemnego (CNG) zlokalizowanych w gminach, ale czyni to na dzień 31 grudnia 2020 r. Jest to termin o rok dłuższy niż termin, od którego przedsiębiorcy mają dysponować pojazdami zasilanymi gazem ziemnym. Warto przy tym zaznaczyć, że również minimalna ilość punktów tankowania gazu ziemnego, jaka określona została na koniec roku 2020 (w zależności od wielkości gminy odpowiednio 2 lub 6), nie jest zbyt duża jeśli uwzględni się ilość pojazdów, jakie będą musiały z nich korzystać wyłącznie na potrzeby realizacji zadań publicznych. Nie ma przy tym również gwarancji, że punkty te będą równomiernie rozłożone po terenie całej gminy. Oznacza to, że może dojść do sytuacji, w której faktycznie nie będzie na rynku odpowiedniej ilości ogólnodostępnych stacji ładowania, mimo iż zgodnie z obowiązkiem ustawowym, przedsiębiorcy zaopatrzą się w pojazdy napędzane paliwami alternatywnymi.

Zwrócić należy także uwagę, że koszty eksploatacji pojazdów zasilanych gazem ziemnym mogą być początkowo znacznie wyższe niż w przypadku pojazdów zasilanych tradycyjnymi paliwami z uwagi na brak odpowiedniej sieci punktów tankowania sprężonego gazu ziemnego. Pojazdy będą musiały pokonywać dodatkowe trasy w celu dojazdu do punktów tankowania, co nie tylko utrudni logistykę realizacji zamówienia, ale będzie wiązało się z dodatkowymi kosztami (czas pracy kierowców, ilości przejeżdżanych przez pojazdy kilometrów, być może konieczność zapewnienia dodatkowych pojazdów w związku ze skróceniem czasu, w jakim pojazdy zasilane gazem ziemnym będą mogły być efektywnie wykorzystane przy świadczeniu usług).

Wątpliwości interpretacyjne

Dodatkowo zaznaczyć należy, że poważne wątpliwości budzi również powołany powyżej przepis przejściowy art. 76 ustawy. Po pierwsze, mimo dopuszczenia w art. 68 ust. 3 ustawy osiągnięcia wskaźnika tam podanego także poprzez wykorzystanie pojazdów zasilanych gazem ziemnym, zmianie nie uległo brzmienie art. 76 ustawy, które wskazuje, że zawarte umowy nie wygasną tylko w razie zapewnienia wymaganego poziomu wykorzystania pojazdów elektrycznych przy realizacji zadań publicznych. Może to stanowić źródło poważnych wątpliwości na etapie stosowania tych przepisów – wątpliwości, które trudno będzie usunąć poprzez stosowanie zasad wykładni przepisów prawa.

Po drugie, zaznaczenia wymaga, że obecnie realizowanych jest szereg umów o udzielenie zamówienia publicznego zawartych przed lub bezpośrednio po wejściu w życie przepisów ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, które nie uwzględniają wymogu wynikającego z art. 68 ust. 3 ustawy (z uwagi na bardzo szybki przebieg procesu legislacyjnego - projekt ww. ustawy wpłynął do Sejmu RP 4 stycznia 2018 r., a został przyjęty 11 stycznia 2018 r. - szereg gmin jako zamawiających nie zdążyła lub z uwagi na



brzmienie przepisów ustawy – Prawo zamówień publicznych nie mogła odpowiednio zmodyfikować zapisów dokumentacji przetargowej).

Przedsiębiorcy, którzy realizują takie umowy stanęli obecnie przed koniecznością zakupu dodatkowych pojazdów zasilanych paliwami alternatywnymi i ponoszenia zwiększonych kosztów ich eksploatacji, co istotnie podwyższy koszty realizacji udzielonego im uprzednio zamówienia publicznego. Zaznaczenia wymaga, że przepis art. 76 ustawy. nie gwarantuje im przy tym możliwości, po dostosowaniu swojej floty pojazdów do wymogów nowych regulacji prawnych, żądania od gmin jako zamawiających zwiększenia wynagrodzenia uzyskiwanego z tytułu zawartej umowy. Zmiana zawartej umowy o zamówienie publiczne w zakresie wynagrodzenia wykonawcy byłaby wprawdzie w takiej sytuacji dopuszczalna na podstawie art. 144 ust. 1 pkt 5 ustawy – Prawo zamówień publicznych, jednakże zmiana ta wymaga zawarcia aneksu do umowy, a więc zgody obu stron. Tymczasem docierają do nas coraz częstsze sygnały, że gminy z uwagi na brak odpowiednich środków (w przypadku umów mających za przedmiot odbiór odpadów komunalnych środków z uiszczanych przez mieszkańców gmin opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi) odmawiają wykonawcom prawa do dokonania zmiany wynagrodzenia, co jest sytuacją niedopuszczalną. Przedsiębiorca nie może być stawiany przed alternatywą polegającą na tym, że albo samodzielnie pokryje koszty zakupu i utrzymania pojazdów zasilanych paliwami alternatywnymi, albo zawarta przez niego umowa wygaśnie. W sytuacji umów wieloletnich, zazwyczaj nakłady konieczne do realizacji zamówienia (np. nakłady na sprzęt) ponoszone są w pierwszym okresie realizacji zamówienia, a środki na ich sfinansowanie przedsiębiorca uzyskuje w toku całej realizacji zamówienia. Wygaśnięcie zawartych umów przed ustalonym czasem, oznaczać będzie dla przedsiębiorców stratę.

5. Postulat zmiany przepisów

Wobec powyższego, prosimy o podjęcie inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do zmiany przepisów art. 68 ust. 3 u.e.p.a. oraz art. 76 u.e.p.a. w taki sposób, aby:

- data, od której jednostki samorządu terytorialnego mają zapewnić, by podmiot realizujący zadania publiczne dysponował flotą pojazdów, w której 10% stanowią pojazdy elektryczne lub pojazdy napędzane gazem ziemnym została skorelowana z datą, od której na terenie gminy ma być zapewniona minimalna liczba punktów tankowania gazem ziemnym, co oznacza naszym zdaniem konieczność przesunięcia terminu wskazanego w art. 68 ust. 3 u.e.p.a. z 1 stycznia 2020 r. na 1 stycznia 2021r., oraz
- istniała po stronie przedsiębiorców gwarancja, że umowy zawarte przed wejściem w życie przepisów ustawy lub odpowiednio zawarte w wyniku postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wszczętych przed wejściem w życie przepisów ustaw, które nie wygasną na podstawie art. 76 u.e.p.a. zostaną zmienione w taki sposób, że wynagrodzenie wykonawcy zamówienia zostanie zwiększone w stopniu odpowiednim do zwiększonych kosztów realizacji zamówienia.



W zakresie drugiej z postulowanych zmian zaznaczyć należy, że odpowiednie rozwiązania zostały wypracowane przez ustawodawcę np. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016r., poz. 1265), a mianowicie przepis art. 8 wskazanej ustawy nakładał na zamawiających obowiązek przeprowadzenia z wykonawcą negocjacji zmierzających do odpowiedniej zmiany wynagrodzenia. Rozwiązanie to, po odpowiednim zmodyfikowaniu, mogłoby znaleźć zastosowanie także w niniejszej sprawie.

Podsumowując, zgodnie ze wspomnianym już rozporządzeniem 2009/28/WE każde państwo członkowskie zapewnia, aby jego udział energii ze źródeł odnawialnych we wszystkich rodzajach transportu w 2020 r. wynosił co najmniej 10 % końcowego zużycia energii w transporcie w tym państwie członkowskim. Warto jednak zauważyć, że branża przedsiębiorców gospodarujących odpadami, i to jedynie w zakresie transportu tych odpadów, stanowi jedynie nieznaczną część rynku transportowego, w szczególności uwzględniając rozmiar transportu publicznego i pojazdów prywatnych. Tym samym, należy wskazać, że przesunięcie terminu obowiązywania art. 68 ust. 3 ustawy o elektromobilności w żaden sposób nie wpłynie na globalne spełnienie wypracowanych w ramach Unii Europejskiej norm dla Polski.

Wyrażamy zatem nadzieję, iż Pan Minister zechce wziąć pod uwagę nasze postulaty i podjąć inicjatywę przesunięcia w czasie obowiązywania w/w przepisów. Rozwiązanie to nie zniweczy prac podejmowanych na rzecz elektromobilności, a jednocześnie zapobiegnie wygenerowaniu nowych, opisanych wyżej problemów. Jednocześnie zwracamy się z prośbą o poinformowanie Związku o planowanych działaniach (spotkaniach, konsultacjach etc.) podjętych w tej sprawie, a także umożliwienie uczestnictwa w nich.

Z wyrazami szacunku,

Przewodniczący ZPGO
Sławomir Rudowicz