

Warszawa, 2.10.2002 r.

Opinia merytoryczna na temat projektu ustawy o racjonalnym wykorzystaniu odnawialnych zasobów energii (druk sejmowy nr 905)

W dniu 23 maja br. do łaski marszałkowskiej wpłynął poselski projekt ustawy o *racjonalnym wykorzystaniu odnawialnych zasobów energii* (druk sejmowy nr 905). Głównym celem przedłożonej ustawy jest umożliwienie wzrostu stopnia wykorzystania tych źródeł energii, zwłaszcza na poziomie inwestycji lokalnych realizowanych przez gminy. Projekt ten, w związku z wątpliwościami dotyczącymi jego zgodności z prawem Unii Europejskiej stał się przedmiotem oceny sejmowej Komisji Europejskiej. Dyskusja na forum posiedzeń Komisji Europejskiej sprawiła, że grupa posłów wnoszących projekt wprowadziła autopoprawki, których celem było usunięcie budzących kontrowersje zapisów. W tym kształcie projekt ustawy został uznany za zgodny z prawem Unii Europejskiej (Opinia nr 18 Komisji Europejskiej z dn. 23 lipca 2002 r). Projekt został skierowany do pierwszego czytania do Komisji Finansów Publicznych oraz do Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Termin pierwszego czytania nie został jeszcze wyznaczony.

Problem rozwoju energetyki wykorzystującej odnawialne źródła energii (OZE) regularnie pojawia się w pracach parlamentarnych. W dniu 8 lipca 1999 Sejm przyjął uchwałę w sprawie wzrostu wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych (M.P. 1999 Nr 25, poz. 365). Sejm uznając, że rozwój tej gałęzi energetyki może przynieść

liczne korzyści społeczne, gospodarcze i ekologiczne wskazał między innymi na konieczność osiągnięcia określonych progów udziału energii ze źródeł odnawialnych w bilansie energetycznym państwa oraz stworzenia warunków do aktywnego uczestnictwa podmiotów gospodarczych i samorządów w rozwoju energetyki odnawialnej. W uchwale tej Sejm zasygnalizował ponadto celowość opracowania ustawy o wykorzystywaniu odnawialnych źródeł energii.

W 2001 r. Sejm zaakceptował rządowy dokument pt. *Strategia rozwoju energetyki odnawialnej*, który zakłada znaczące zwiększenie roli energii odnawialnej w bilansie energetycznym kraju: z obecnego poziomu 2,5% do 7,5% w roku 2010 oraz do 14% w roku 2020. Tak znaczący wzrost wykorzystania istniejącego potencjału technicznego odnawialnych źródeł energii wymagać będzie stworzenia odpowiednich warunków dla ich rozwoju, zwiększenia nakładów finansowych na badania i rozwój technologii oraz stworzenia systemu dofinansowania przedsięwzięć związanych z produkcją energii ze źródeł odnawialnych. Promocja tego sektora, jako działanie zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju, uznane zostało za jeden z priorytetów polityki ekologicznej państwa. Korzyści z rozwoju energetyki odnawialnej są wielorakie, poczynając od niższych emisji zanieczyszczeń takich jak CO₂, NO_x, SO₂ (niezbędnych dla poprawy stanu środowiska oraz wypełnienia międzynarodowych obowiązków Polski wynikających z podpisanych konwencji ekologicznych), przez racjonalizację gospodarki zasobami naturalnymi, po kreowanie lokalnych rynków pracy i usług umożliwiających lepszy społeczny nadzór i kontrolę nad procesami inwestycyjnymi. Zdaniem ekspertów dynamiczny rozwój energetyki odnawialnej może przyczynić się do stworzenia w Polsce kilkudziesięciu tysięcy nowych miejsc pracy.

Pomimo werbalnego poparcia dotychczasowe rzeczywiste postępy w rozwoju i upowszechnieniu instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii należy uznać za niewystarczające. Szczególny niepokój budzą sygnalizowane w ostatnim czasie przez prasę problemy związane z trudnościami jakie napotykają producenci energii ze źródeł odnawialnych przy jej sprzedaży do zakładów dystrybucyjnych. Dlatego wsparcie tego sektora energetyki w drodze rozwiązań ustawowych o charakterze systemowym miałyby duże znaczenie praktyczne.

W wielu krajach energetyka wykorzystująca energię ze źródeł odnawialnych cieszy się poparciem państwa, które tworzy system zachęt i regulacji wspomagających jej rozwój. Do instrumentów tego typu najczęściej stosowanych w państwach Unii Europejskiej należą przede wszystkim przepisy gwarantujące rynek zbytu dla energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych (np. tzw. „zielone certyfikaty”), a także subsydia i wsparcie państwa w sferze badawczo-rozwojowej. Wydaje się, że rozwiązanie tego typu powinny również funkcjonować w Polsce. Z tego punktu widzenia ogólne intencje projektodawców nie budzą wątpliwości i muszą zostać uznane za słuszne. Z drugiej jednak strony wiele szczegółowych rozwiązań zaproponowanych w projekcie, a także jego poprawność z punktu widzenia techniki legislacyjnej wzbudza szereg zastrzeżeń.

Logika procesu, który w intencji projektodawców miałby przyczynić się do rozwoju energetyki odnawialnej przedstawia się następująco:

→ zarządza się sporządzanie ocen odnawialnych zasobów energii (na poziomie gminnym, powiatowym i wojewódzkim) [art. 5-6]

→ po zidentyfikowaniu zasobów uruchamia się proces ich wykorzystania: tzn. samorzady gmin zobowiązuje się do „stopniowego zastępowania energii cieplnej, elektrycznej i mechanicznej pochodzącej z kopalin palnych energią czystą pochodzącą z zasobów odnawialnych istniejących na ich terenie” [art. 9], zaś podmioty gospodarcze odpowiedzialne za dystrybucję energii zobowiązuje się do zakupu energii ze źródeł odnawialnych w pierwszej kolejności [art. 10].

Ponadto przedsiębiorcy podejmujący działalność związaną z pozyskiwaniem energii ze źródeł odnawialnych uprawnieni zostaliby do korzystania z rozmaitych form wsparcia finansowego z funduszy publicznych [art. 17]. Projektodawcy przewidują również zwiększone zaangażowanie budżetu państwa w finansowanie prac badawczych związanych z dokumentowaniem zasobów i doskonaleniem sposobów wykorzystywania odnawialnych źródeł energii [art. 14]. W całej swej konstrukcji szczególnie dużo miejsca projekt poświęca kwestiom związanym z wykorzystaniem energii ze źródeł geotermalnych upatrując w nich właśnie najważniejszy z zasobów OZE.

Analiza projektu ustawy przedstawionego w druku 905 i w zgłoszonej do niego autopoprawce ujawnia szereg luk i niedoskonałości. Najważniejsze krytyczne uwagi do projektu obejmują m.in. następujące kwestie¹:

- Projekt traktuje energetykę odnawialną wyłącznie od strony podaży (zasobów) a nie od strony popytu (odbiorców i technologii ją wykorzystujących). Tymczasem to przede wszystkim popyt (przy określonych warunkach wsparcia), a nie podaż decyduje o możliwości wykorzystania zasobów. Podejście zaprezentowane w projekcie ustawy kontrastuje z unijnymi rozwiązaniami dotyczącymi energetyki odnawialnej, które skupiają się na zapewnieniu ekonomicznie uzasadnionych dla inwestora warunków zbycia wyprodukowanej energii;
- wiele sformułowań ma charakter nazbyt ogólny, np. przepisy zobowiązujące gminy do zastępowania energii konwencjonalnej przez OZE, nie określają precyzyjnie w jakich sytuacjach gminy miałyby podejmować tego typu działania oraz co działoby się w przypadku, gdyby tego obowiązku nie realizowały;
- Projekt nie precyzuje wielu kwestii, np. regulujących podłączenia instalacji OZE do sieci energetycznych, obowiązku podłączenie do sieci ciepłowniczych i zakresie takiego obowiązku;
- Projekt ustawy nie precyzuje jak będzie uregulowana kwestia zakupu energii z OZE przez przedsiębiorstwa energetyczne ani nie przewiduje żadnych mechanizmów, które taką procedurę mogłyby ustalić (np. mechanizm zielonych certyfikatów, obowiązek zakupu energii z OZE po określonej cenie etc.) nie wskazuje na jakie sankcje narażone byłyby zakłady energetyczne odmówiające zakupu energii pochodzącej z OZE (uzasadniając to np. zbyt wysokimi kosztami);
- Projekt nie odnosi się do obecnej ewolucji polityki i prawa w zakresie wykorzystania energii odnawialnej (polskich i unijnych). Kolejne modyfikacje przepisów w tej dziedzinie idą w kierunku tworzenia wydzielonego rynku na energię ze źródeł odnawialnych w tym w kierunku tworzenia wydzielonego

¹ Opinie powyższe sformułowano z wykorzystaniem uwag przedstawionych przez zespół Europejskiego Centrum Energii Odnawialnej EC BREC

rynku na „zieloną” energię elektryczną ze źródeł odnawialnych (np. giełda „zielonej” energii, zielone certyfikaty);

- Projekt obarczony jest również licznymi wadami z punktu widzenia techniki legislacyjnej.

Podsumowanie

Przedstawiony w druku nr 905 projekt podejmuje próbę stworzenia systemu wsparcia dla rozwoju energetyki odnawialnej. O ile trudno kwestionować celowość takich rozwiązań i ogólne cele projektu to wydaje się jednak, że na poziomie rozwiązań szczegółowych przedstawiony projekt pod wieloma względami nie jest wystarczająco dopracowany i przed ostatecznym uchwaleniem wymagać będzie istotnego rozwinięcia i modyfikacji.

Sporządził: Mirosław Sobolewski