

Warszawa, 14.10.2002 r.

**Ocena poselskiego 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. W wyniku dyskusji na forum posiedzeń Komisji Europejskiej 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.

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.

Rozwój sektora energetyki odnawialnej, jako działanie zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju, uznany został za jeden z priorytetów polityki ekologicznej państwa. Najważniejszy dokument strategiczny w tej dziedzinie - II Polityka ekologiczna państwa¹ przewiduje m.in.:

- harmonizację polityki rozwoju energetyki odnawialnej z politykami sektorowymi (energetyczną, transportową, rolną, rozwoju regionalnego);
- co najmniej podwojenie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych do 2010 r.;
- osiągnięcie do 2010 r. dominującej roli odnawialnych źródeł energii w bilansach paliwowo-energetycznych wybranych powiatów i społeczności lokalnych;
- ujęcie wykorzystania odnawialnych źródeł energii w wojewódzkich programach rozwoju oraz wojewódzkich, powiatowych i gminnych planach energetycznych.

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. W kontekście tych celów wydaje się, że funkcjonujące obecnie przepisy, których celem jest wsparcie produkcji energii ze źródeł odnawialnych wymagają wzmocnienia i uszczegółowienia. Dlatego wsparcie tego sektora energetyki w drodze rozwiązań ustawowych o charakterze systemowym miałyby duże znaczenie praktyczne.

¹ Dokument pt. "II Polityka Ekologiczna Państwa" przyjęty został przez Sejm w sierpniu 2001.

Obecnie podstawowe akty prawne regulujące kwestie energetyki odnawialnej to ustawa *Prawo energetyczne* (Dz.U z 1997, Nr 54, poz. 348 z późniejszymi zmianami) oraz *Rozporządzenie ministra gospodarki w sprawie obowiązku zakupu energii elektrycznej ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych oraz wywarzanej w skojarzeniu z wywarzaniem ciepła, a także ciepła ze źródeł niekonwencjonalnych i odnawialnych oraz zakresu tego obowiązku* (Dz.U z 2000 r. Nr 122, poz. 1336). W intencji ustawodawcy przepisy te miały zagwarantować dobre warunki rozwoju energetyki odnawialnej. W praktyce dotychczasowe rzeczywiste postępy w upowszechnieniu instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii należy uznać za niewystarczające. Szczególny niepokój budzi fakt, że zakłady energetyczne, które nie wywiązują się z obowiązku zakupu zielonej energii nie podlegają żadnym sankcjom ze strony Urzędu Regulacji Energetyki (upoważnionego do nakładania kar na takie zakłady). W ostatnim czasie dodatkowe problemy napotykają producenci energii wiatrowej. Wprowadzone w lipcu br. nowe zasady sprzedaży energii do zakładów dystrybucyjnych wymagające dokładnego prognozowania z odpowiednim wyprzedzeniem wielkości dostarczonej energii stawiają tę gałąź energetyki w wyjątkowo niekorzystnej sytuacji².

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 projektu przedstawionego w druku 905 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.

² Zob. np. *Zagrożone polskie wiatraki*, Prawo i Gospodarka, 14.08.2002

Logika procesu, który w zamierzeniu projektodawców zaprezentowanej w druku nr 905 ustawy 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 w myśl projektu ustawy 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.

Część elementów proponowanej ustawy wydaje się słusznych. Wartościowe jest np. wskazanie na konieczność zapewnienia odpowiednich instrumentów, które pozwolą społecznościom lokalnym i samorządom włączyć się w działania związane z planowaniem energetycznym i zaspokajaniem potrzeb na ciepło i energię przy wykorzystaniu lokalnych zasobów energetycznych. Jednak szczegółowa 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 kwestie³:

³ Opinie powyższe sformułowano z wykorzystaniem uwag przedstawionych przez zespół Europejskiego Centrum Energii Odnawialnej EC BREC

- 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 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 odmawiające zakupu energii pochodzącej z OZE (uzasadniając to np. zbyt wysokimi kosztami);
- Projekt stara się regulować kwestie o bardzo różnym stopniu szczegółowości. Część proponowanych rozwiązań dotyczy specjalistycznych zagadnień technicznych, dla których właściwsze wydaje się unormowanie przez rozporządzenia wykonawcze, a nie na poziomie ustawowym;
- 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 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

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.

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