Magdalena Porzeżyńska*

Wpływ proponowanych zmian dyrektywy 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych na bezpieczeństwo rynku energetycznego w Polsce

Spis treści

I. Wprowadzenie
II. Kluczowe postanowienia dyrektywy
III. Przegląd i ocena proponowanych zmian dyrektywy z perspektywy funkcjonowania rynku energetycznego w Polsce
IV. Podsumowanie

Streszczenie

W dniu 30 listopada 2016 roku KE przedstawiła pakiet środków na rzecz czystej energii dla wszystkich Europejczyków (*Clean Energy for All Europeans legislative proposals*), obejmujący szereg propozycji legislacyjnych, związanych z reformą unijnego rynku energii. Wspomniany zbiór projektów aktów prawnych, znany powszechnie jako tzw. pakiet zimowy (*Winter package*), wyznacza w sposób kompleksowy kierunek rozwoju rynku elektroenergetycznego w UE, przewidując zmiany aktów prawnych mających kluczowe znaczenie z perspektywy funkcjonowania tego sektora. „Pakiet zimowy" obejmuje swoim zakresem między innymi zmianę Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych. O ile wszystkie zaprezentowane przez KE propozycje legislacyjne mogą wywierać wpływ na przyszły kształt polskiego sektora elektroenergetycznego, to na szczególną uwagę zasługują planowane zmiany dyrektywy 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych. Mając na względzie, że odnawialne źródła energii uznawane są za jedno z kluczowych narzędzi poprawy bezpieczeństwa dostaw energii, zaproponowane rozwiązania należy rozpatrywać zwłaszcza w kontekście ich wpływu na bezpieczeństwo krajowych rynków energii. W konsekwencji artykuł ma na celu zweryfikowanie, w jakim zakresie proponowane rozwiązania (w tym konieczność ich wdrożenia przez państwa członkowskie) mogą odgrywać rolę z perspektywy poprawy bezpieczeństwa dostaw energii w Polsce.

Słowa kluczowe: „pakiet zimowy"; dyrektywa 2009/28/WE; odnawialne źródła energii; bezpieczeństwo energetyczne; rynek energii w Polsce.

JEL: K23

* Doktorantka w Katedrze Prawa Europejskiego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; e-mail: m.porzezynska@wpia.uw.edu.pl.

I. Wprowadzenie

W dniu 30 listopada 2016 roku KE przedstawiła pakiet środków na rzecz czystej energii dla wszystkich Europejczyków (*Clean Energy for All Europeans legislative proposals*), obejmujący szereg propozycji legislacyjnych, związanych z reformą unijnego rynku energii. Wspomniany zbiór projektów aktów prawnych, znany powszechnie jako tzw. pakiet zimowy (*Winter package*), wyznacza w sposób kompleksowy kierunek rozwoju rynku energii w UE, przewidując zmiany aktów prawnych, mających kluczowe znaczenie z perspektywy funkcjonowania tego sektora. „Pakiet zimowy" obejmuje swoim zakresem między innymi zmianę Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 roku dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii[1], rewizję Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 roku w sprawie efektywności energetycznej[2], jak również przewiduje zmianę Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 roku w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych[3] (dalej: dyrektywa 2009/28/WE lub dyrektywa). Dodatkowo „pakiet zimowy" odnosi się do obowiązujących regulacji dotyczących praw i obowiązków uczestników rynku energii, a także porządku instytucjonalnego UE w tym obszarze. O ile wszystkie zaprezentowane przez KE propozycje legislacyjne niewątpliwie mogą mieć wpływ na przyszły kształt polskiego sektora energetycznego, to właśnie planowane zmiany dyrektywy zasługują na szczególną uwagę. Przedstawiony przez KE wniosek legislacyjny[4] przewiduje obszerną rewizję dyrektywy, wprowadzając szereg zmian do obecnie obowiązujących rozwiązań.

Jako główną przyczynę uzasadniającą promowanie wykorzystania energii odnawialnej wymienia się konieczność dywersyfikacji źródeł, co jest związane z dążeniem do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Zgodnie z art. 194 ust. 1 TFUE unijna polityka w dziedzinie energetyki ma na celu zapewnienie funkcjonowania rynku energii, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w UE, wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii oraz wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii. W literaturze wyrażany jest pogląd, że wymienione wyżej cele należą do kategorii celów szczegółowych, a więc takich, które doprecyzowują i zapewniają osiągnięcie celu głównego, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego UE jako całości i poszczególnym państwom członkowskim (Nowacki, 2012, s. 1353, 1362). Z tego powodu to właśnie bezpieczeństwo dostaw, rozumiane jako zapewnienie ciągłych i odpowiednich dostaw energii ze wszystkich źródeł dla wszystkich odbiorców, uznane zostało przez KE za podstawowy czynnik sprzyjający rozwojowi energii z odnawialnych źródeł[5].

Skoro odnawialne źródła energii uznawane są za jedno z kluczowych narzędzi poprawy bezpieczeństwa dostaw energii, zaproponowane rozwiązania należy rozpatrywać zwłaszcza w kontekście ich wpływu na bezpieczeństwo krajowych rynków energetycznych. Niniejszy artykuł ma na celu przeanalizowanie, w jakim zakresie proponowane rozwiązania (oceniane z perspektywy

[1] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z 13.07.2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającą dyrektywę 2003/54/WE (Dz. Urz. WE 2009 L 211/55).

[2] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z 25.10.2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz. Urz. WE 2012 L 315/1).

[3] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. Urz. WE 2009 L 140/16).

[4] Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (wersja przekształcona), COM (2016) 767 final z 30.11.2016 r.

[5] Komunikat KE – Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii, COM (2006) 105 final z 8.03.2005 r.

obowiązku ich wdrożenia przez państwa członkowskie) mogą odgrywać istotną rolę dla poprawy bezpieczeństwa energetycznego w Polsce. Zamierzeniem autorki nie jest przy tym kompleksowa i wyczerpująca analiza wszystkich projektowanych regulacji. Celem niniejszego artykułu jest dokonanie przeglądu wybranych postanowień, które w ocenie autorki zasługują na szczególną uwagę ze względu na ich potencjalny wpływ na rozwój nowych sił wytwórczych w Polsce, a w konsekwencji bezpieczeństwo energetyczne na rynku krajowym.

II. Kluczowe postanowienia dyrektywy

Dyrektywa stanowi instrument o fundamentalnym znaczeniu dla promocji stosowania energii ze źródeł odnawialnych na obszarze UE. Jej celem jest wzrost udziału odnawialnych źródeł energii do 20 procent w całkowitym zużyciu energii w UE do 2020 roku, w tym wzrost udziału biopaliw w ogólnym zużyciu benzyny i oleju napędowego w transporcie do poziomu 10 procent. Dyrektywa została przyjęta obok innych środków prawnych, określanych łącznie jako tzw. pakiet energetyczno-klimatyczny, które wyznaczają cele UE w zakresie klimatu i energii do 2020 roku. Należą do nich ograniczenie o 20 procent emisji gazów cieplarnianych (w porównaniu z poziomem z 1990 roku), 20-procentowy wzrost efektywności energetycznej oraz 20-procentowy udział energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii w UE. Stąd w literaturze podkreśla się, że dyrektywa stanowi część „zintegrowanego podejścia do polityki klimatycznej i energetycznej, z perspektywy dążenia do przekształcenia obszaru obrotu prawnego UE w obszar o wysoko wydajnej i niskiej, pod względem emisji gazów cieplarnianych, gospodarce" (Kenig-Witkowska, 2012, s. 34).

Art. 3 ust. 1 dyrektywy wyznacza obowiązkowe krajowe cele ogólne w odniesieniu do całkowitego udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto. Zgodnie z dyrektywą na końcowe zużycie energii brutto ze źródeł odnawialnych w poszczególnych państwach członkowskich składa się końcowe zużycie energii elektrycznej brutto z odnawialnych źródeł, końcowe zużycie energii brutto ze źródeł odnawialnych w transporcie oraz końcowe zużycie energii brutto ze źródeł odnawialnych w ciepłownictwie i chłodnictwie. Każde państwo członkowskie jest zobowiązane zapewnić, aby jego udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 roku odpowiadał co najmniej założonemu krajowemu celowi ogólnemu dla udziału energii ze źródeł odnawialnych, określonemu szczegółowo w załączniku I do dyrektywy. Tytułem przykładu, dla Polski cel ten został wyznaczony na poziomie 15 procent udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2009/28/WE każde państwo członkowskie jest zobowiązane przyjąć krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych. Określa on dla danego państwa członkowskiego krajowe cele w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych zużyte w sektorze transportowym, sektorze energii elektrycznej, sektorze ogrzewania i chłodzenia w 2020 roku[6]. Państwa członkowskie mają obowiązek powiadomić KE o swoich krajowych planach działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych najpóźniej do dnia 30 czerwca 2010 roku. Władze polskie, realizując ten obowiązek, przyjęły w dniu 6 grudnia 2010 roku plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych[7]. Wynika z niego, że kluczowe znaczenie w perspektywie

[6] Krajowe plany działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych dostępne na stronie: www.ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/national-action-plans (30.06.2017).

[7] Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych z 6.12.2010 r., www.mg.gov.pl (30.06.2017).

osiągnięcia wyznaczonego celu na poziomie 15 procent udziału energii ze źródeł odnawialnych w strukturze energii finalnej brutto w 2020 roku będą miały postępy poczynione w czterech obszarach, tj. w energetyce wiatrowej, produkcji biogazu, produkcji biomasy oraz w biopaliwach transportowych, które łącznie stanowić będą ok. 94 procent zużycia energii ze wszystkich źródeł odnawialnych w Polsce.

Twórcy dyrektywy wymienili przykładowe środki, które mogą stosować państwa członkowskie, aby osiągnąć jej cele. Należą do nich systemy wsparcia (art. 3 ust. 3 lit. a) dyrektywy), a także środki współpracy między poszczególnymi państwami członkowskimi oraz z państwami trzecimi (art. 3 ust. 3 lit. b) dyrektywy). To systemom wsparcia przypisuje się kluczowe znaczenie dla rozwoju energii z odnawialnych źródeł (Lauber, 2011, s. 126). Art. 2 lit. k) dyrektywy definiuje je jako „każdy instrument, system lub mechanizm stosowany przez państwo członkowskie lub grupę państw członkowskich, który promuje wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych dzięki zmniejszeniu kosztów tej energii, zwiększeniu ceny, za którą można ją sprzedać, lub zwiększeniu – poprzez nałożenie obowiązku stosowania energii odnawialnej lub w inny sposób – jej nabywanej ilości". Dyrektywa wymienia również przykładowe systemy wsparcia, które mogą być stosowane przez państwa członkowskie. Należą do nich w szczególności pomoc inwestycyjna, zwolnienia z podatków lub ulgi podatkowe, zwrot podatków, systemy wsparcia polegające na nałożeniu obowiązku wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych, w tym również systemy posługujące się zielonymi certyfikatami, oraz systemy bezpośredniego wsparcia cen, w tym gwarantowane ceny zakupu oraz premie opcyjnie. Cele dyrektywy mogą zostać osiągnięte również w drodze wykorzystania środków współpracy między poszczególnymi państwami członkowskimi oraz z państwami trzecimi. Mechanizmy współpracy ułatwiają transgraniczne wsparcie na rzecz osiągnięcia celów krajowych. Zapewniają bowiem, że energię wytwarzaną ze źródeł odnawialnych w jednym państwie członkowskim można zaliczać na poczet celu w innym. Mechanizmy współpracy pozwalają zatem ustalić zakres, w jakim jedno państwo członkowskie będzie wspierać produkcję energii w innym państwie oraz zakres, w jakim wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych powinno być zaliczane na poczet krajowych celów ogólnych wyznaczonych dla któregokolwiek z nich.

Aby osiągnąć cele dyrektywy, ustawodawca unijny nałożył również na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia szeregu preferencji dla odnawialnych źródeł energii względem innych źródeł. Celem usprawnienia postępowań oraz zapewnienia odpowiedniej koordynacji między zaangażowanymi organami odpowiedzialnymi za procedury wydawania zezwoleń dla inwestorów podejmujących przedsięwzięcia w zakresie produkcji energii z odnawialnych źródeł, art. 13 dyrektywy 2009/28/WE nakłada na państwa członkowskie obowiązek przyjęcia odpowiednich procedur ich wydawania. Ponadto zgodnie z art. 16 ust. 2 dyrektywy państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić, że operatorzy systemów przesyłowych i systemów dystrybucji na ich terytorium gwarantują przesyłanie i dystrybucję energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii, jak również priorytetowy lub gwarantowany dostęp do systemu sieciowego dla energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii. Oprócz tego operatorzy systemów przesyłowych przyznają pierwszeństwo instalacjom wykorzystującym odnawialne źródła energii przy wyborze instalacji wytwarzających energię elektryczną w oparciu o przejrzyste i niedyskryminacyjne kryteria, jeżeli pozwala na to bezpieczna eksploatacja krajowego systemu elektroenergetycznego.

Na wszystkich państwach członkowskich UE ciąży obowiązek zapewnienia prawidłowej implementacji dyrektywom (zob. szerzej Kurcz, 2004). Kraje członkowskie były zobowiązane dokonać transpozycji dyrektywy do dnia 5 grudnia 2010 roku. Zdecydowana większość z nich przyjęła dedykowany temu celowi kompleksowy akt rangi ustawowej w przedmiocie rozwoju energii z odnawialnych źródeł[8]. Proces implementacji dyrektywy w przypadku Polski był długi i złożony[9] i zakończył się przyjęciem ustawy o odnawialnych źródłach energii[10].

III. Przegląd i ocena proponowanych zmian dyrektywy z perspektywy funkcjonowania rynku energetycznego w Polsce

Wniosek KE zakłada wprowadzenie szeregu zmian do tekstu dyrektywy. Wśród nich kluczową rolę odgrywa zastąpienie krajowych celów, które dotyczą okresu do roku 2020, unijnym celem w udziale odnawialnych źródeł energii w finalnej konsumpcji brutto na 2030 rok na poziomie co najmniej 27 procent. Proponowane zmiany dyrektywy powodują, że po 2020 roku prawo unijne nie będzie określać pożądanego udziału energii z odnawialnych źródeł w odniesieniu do poszczególnych państw członkowskich, co KE uzasadnia potrzebą realizacji zbiorczego celu dla całej UE. Kraje członkowskie będą natomiast określać swoje wkłady (kontrybucje) w osiągnięcie tego unijnego celu w ramach swoich zintegrowanych krajowych planów w zakresie energii i klimatu, zgodnie z projektem rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną[11]. W konsekwencji państwa członkowskie powinny w możliwie największym stopniu indywidualnie przyczyniać się do realizacji ogólnego celu, co jednocześnie nie wyklucza wyznaczania własnych (nawet bardziej ambitnych) celów krajowych przez poszczególne państwa.

Niewątpliwie takie rozwiązanie przewiduje większą swobodę po stronie państw członkowskich w kreowaniu krajowej polityki energetycznej. KE uzasadnia planowaną zmianę faktem, że dalszy nacisk na narodowe cele prowadziłby do nieefektywnego i nierównomiernego rozłożenia wysiłków w ramach UE, co może wiązać się z niewystarczającym rozwojem energii z odnawialnych źródeł na terenie całej Unii. Ponadto zastąpienie celów krajowych celem wyznaczonym na poziomie UE pozwala uwzględnić specyfikę krajowych rynków energii, w tym zróżnicowany potencjał poszczególnych państw w zakresie produkcji energii ze źródeł odnawialnych. Warto zaznaczyć, że zakres swobody wyboru źródeł zaopatrzenia w energię przyznanej państwom członkowskich na mocy art. 194 ust. 2 TFUE bywa kwestią sporną między KE a państwami członkowskimi (szerzej: Sveen, 2014, s. 171–173), czego przykładem jest postępowanie w sprawie *Polska przeciwko Komisji*[12]. Stąd proponowana zmiana dyrektywy spotkała się ze szczególną aprobatą tych państw, w których odnawialne źródła nie stanowią wiodącej technologii, jak na przykład w Polsce.

[8] Por. Austria – Bundesgesetz, mit dem Neuregelungen auf dem Gebiet der Elektrizitätserzeugung aus Erneuerbaren Energieträgern und auf dem Gebiet der Kraft-Wärme-Kopplung erlassen werden; Szwecja – Lag (2003:113) om elcertifikat; Niemcy – EEG; Dania – Lov om fremme af vedvarende energi.

[9] W związku z brakiem jej terminowej transpozycji, w styczniu 2011 roku KE przesłała polskim władzom wezwanie do usunięcia uchybienia, w marcu 2012 roku wystosowała uzasadnioną opinię, rok później wniosła zaś sprawę do TSUE. Jednak ze względu na dokonane przez polskie władze w dniu 29 stycznia 2015 roku powiadomienie o dokonaniu pełnej transpozycji dyrektywy, KE ostatecznie postanowiła zastosować praktykę określoną w komunikacie w sprawie stosowania art. 260 ust. 3 TFUE – por. komunikat KE – Stosowanie art. 260 ust. 3 TFUE (Dz. Urz. UE 2011 C 12/1).

[10] Ustawa z dnia 11.05.2017 r. o odnawialnych źródłach energii (t. j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1148 z późn. zm.).

[11] Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania unią energetyczną, zmieniające dyrektywę 94/22/WE, dyrektywę 98/70/WE, dyrektywę 2009/31/WE, rozporządzenie (WE) nr 663/2009, rozporządzenie (WE) nr 715/2009, dyrektywę 2009/73/WE, dyrektywę Rady 2009/119/WE, dyrektywę 2010/31/UE, dyrektywę 2012/27/UE, dyrektywę 2013/30/UE i dyrektywę Rady (UE) 2015/652 oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 525/2013, COM (2016) 759 final z 30.11.2016 r.

[12] Wyr. Sądu z 7.03.2013 r. w sprawie T-370/11 *Polska przeciwko Komisji,* ECLI:EU:T:2013:113.

Wydaje się jednocześnie, że stanowisko, zgodnie z którym zastąpienie krajowych celów unijnym celem w udziale odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii wpłynie negatywnie na rozwój nowych jednostek wytwórczych, jest zbyt daleko idącym uproszczeniem. Zgodnie z projektowaną zmianą dyrektywy, krajowe cele wyznaczone na 2020 rok powinny stanowić minimalny wkład państw w osiągnięcie unijnego celu w udziale odnawialnych źródeł energii w finalnej konsumpcji brutto na 2030 rok. W przypadku gdy krajowy udział energii spadnie poniżej tego wkładu, zainteresowane państwa powinny zastosować właściwe środki, aby utrzymać ten poziom bazowy, a także wnieść wkład finansowy, o którym mowa w rozporządzeniu w sprawie zarządzania unią energetyczną. Dyrektywa formułuje zatem w dość ogólny sposób obowiązek poniesienia wkładu finansowego przez państwa członkowskie na rzecz platformy finansowej w razie nieosiągnięcia wyznaczonego poziomu udziału energii ze źródeł odnawialnych. Dyrektywa nie precyzuje jednocześnie zasad działania tego instrumentu, gdyż przepisy konieczne do utworzenia i funkcjonowania platformy finansowej mają zostać ujęte w odrębnym akcie. Ze względu na wagę tego zagadnienia, zasadnie podnoszony jest argument, że kwestie te powinny zostać rozstrzygnięte w tekście rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną czy w tekście samej dyrektywy, a nie w odrębnym akcie[13].

Projektowana zmiana dyrektywy dotyczy również wymogów odnoszących się do systemów wsparcia. Podkreślić należy, że nadal dopuszcza ona możliwość ich stosowania przez państwa członkowskie, aby osiągnąć omówiony wyżej cel w postaci udziału energii ze źródeł odnawialnych w UE w końcowym zużyciu energii brutto na poziomie co najmniej 27 procent w 2030 roku. Przewiduje przy tym, że działania państw członkowskich przy wdrażaniu instrumentów wsparcia nie powinny zakłócać funkcjonowania rynków energii. W konsekwencji KE preferuje mechanizmy, które są poddawane w większym stopniu sygnałom rynkowym. Wsparcie przyznawane wytwórcom powinno być udzielane w sposób otwarty, transparenty, opłacalny, konkurencyjny, niedyskryminujący oraz zgodny z unijnymi zasadami dotyczącymi państwa. KE kładzie przy tym duży nacisk na konieczność współpracy między krajami członkowskimi. Państwa członkowskie powinny umożliwić udział projektów zlokalizowanych w innych państwach w ich wewnętrznych systemach wsparcia. Zgodnie z wnioskiem KE udział projektów zlokalizowanych w innych państwach w ich wewnętrznych systemach wsparcia, powinien wynosić przynajmniej 10 procent pomocy udzielonej w każdym roku od 2021 do 2025 oraz 15 procent w kolejnych latach aż do 2030 roku.

Rezygnacja z obowiązujących dotąd wiążących celów krajowych w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych na rzecz wprowadzenia ogólnego celu na poziomie Unii Europejskiej, czy położenie nacisku na konieczność współpracy między krajami członkowskimi dzięki zastosowaniu m.in. wspólnych postępowań przetargowych w ramach systemów wsparcia dają wyraz prezentowanemu w literaturze stanowisku, zgodnie z którym projektowane zmiany opierają się zasadniczo na dwóch podstawowych elementach. Należą do nich tzw. dekarbonizacja (rozumiana jako przyjmowanie odpowiednich struktur rynkowych i regulacyjnych w celu dostosowania do niskoemisyjnego systemu energetycznego) oraz tzw. europeizacja (definiowana jako odejście od narodowej perspektywy względem działań na poziomie regionalnym i unijnym) (Buchan i Keay, 2016). Takie podejście wpływa również na sposób rozumienia pojęcia „bezpieczeństwa energetycznego", nadając temu zagadnieniu ponadnarodowy wymiar w jeszcze większym stopniu niż dotąd.

[13] Zob. www.pkee.pl (30.06.2017).

Zmiana dyrektywy wiąże się jednocześnie z usunięciem funkcjonujących obecnie preferencji dla odnawialnych źródeł energii względem innych źródeł, likwidując prawo instalacji odnawialnego źródła energii do priorytetowego dostępu do sieci przesyłowych i dystrybucyjnych. Dotyczy to zarówno pierwszeństwa w przyłączeniu tego typu instalacji do sieci elektroenergetycznej, jak i pierwszeństwa w przesyłaniu i dystrybucji energii wytworzonej w instalacji odnawialnego źródła energii. KE zwraca uwagę, że w chwili wprowadzania tego rozwiązania do dyrektywy odnawialne źródła stanowiły jedynie niewielką część zainstalowanych mocy wytwórczych i były mniej dojrzałą technologią. Stąd zabieg ten był w pewnym zakresie uzasadniony i miał ograniczony wpływ na sektor elektroenergetyczny jako całość[14]. Jednak, zdaniem KE, ze względu na stale rosnący udział energii z odnawialnych źródeł dalsze funkcjonowanie komentowanego rozwiązania jest nieuzasadnione. Może bowiem negatywnie oddziaływać na prawidłowe funkcjonowanie rynku energii elektrycznej, osłabiając sygnały rynkowe, elastyczność i efektywność rynku, jak również wpływać negatywnie na „równe reguły gry" między technologiami[15]. W rezultacie dalsze utrzymywanie w dyrektywie postanowienia gwarantującego odnawialnym źródłom priorytetowego dostępu do sieci przesyłowych i dystrybucyjnych okazuje się być nieuzasadnione względem pierwotnych celów i założeń oraz może wywoływać opisane wyżej niezamierzone negatywne skutki.

Rezygnacja z omówionych wyżej przywilejów regulacyjnych wydaje się być uzasadniona w przypadku tych państw członkowskich, w których technologie odnawialnych źródeł są dostatecznie rozwinięte. Jednocześnie rezygnacja z tych uprawnień może negatywnie wpłynąć na powstawanie nowych jednostek wytwórczych w tych krajach, w których odnawialne źródła nie są wykorzystywane na szeroką skalę, czego przykładem może być Polska. Podkreślić bowiem trzeba, że preferencyjne traktowanie odnawialnych źródeł w procesie uzyskiwania przyłączenia uznawano dotąd za jeden z istotniejszych czynników stymulujących rozwój tych źródeł.

Dodatkowo zmiany dyrektywy dążą do dalszego uproszczenia procedur związanych z uzyskiwaniem niezbędnych zezwoleń, regulując sposób organizacji i czas ich trwania. Do dnia 1 stycznia 2021 roku każde państwo członkowskie ma obowiązek utworzyć co najmniej jeden administracyjny punkt kontaktowy (*administrative contact point*), odpowiedzialny za koordynację procedury wydawania zezwoleń na budowę i eksploatację obiektów i powiązanej infrastruktury sieci przesyłowej i dystrybucyjnej do celów wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych. Zadaniem administracyjnego punktu kontaktowego ma być bieżące wsparcie wnioskodawcy, poprzez udzielanie mu wszelkich niezbędnych informacji i wyjaśnień w toku postępowania. Zmiana dyrektywy przewiduje przy tym maksymalne okresy trwania procesów uzyskiwania pozwoleń i decyzji niezbędnych do budowy takich instalacji, tj. 3 lata dla budowy oraz 1 rok w przypadku modernizacji (*repowering*) funkcjonujących źródeł wytwórczych.

Zmiany te należy ocenić bardzo pozytywnie. Choć dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia uproszczonych procedur, ich usprawnienia oraz zapewnienia odpowiedniej koordynacji, to zdaniem KE problem skomplikowanych i przewlekłych procedur uzyskiwania

[14] Commission Staff Working Document Evaluation Report covering the Evaluation of the EU's regulatory framework for electricity market design and consumer protection in the fields of electricity and gas Evaluation of the EU rules on measures to safeguard security of electricity supply and infrastructure investment (Directive 2005/89) Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common rules for the internal market in electricity (recast) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the electricity market (recast) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators (recast) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on risk preparedness in the electricity sector, SWD (2016) 412 final z 30.11.2016 r., s. 67–69.

[15] Ibidem, s. 69.

niezbędnych zezwoleń jest nadal aktualny w wielu państwach członkowskich[16]. Również w Polsce postępowania związane z realizacją projektów wykorzystujących odnawialne źródła są długotrwałe i wymagają uzyskania przez inwestora szeregu decyzji[17]. W szczególności pozytywnie należy odnotować określenie maksymalnego czasu trwania procedur udzielania niezbędnych zezwoleń, co może stanowić zachętę dla inwestorów i pozytywnie przyczynić się do powstawania nowych jednostek wytwórczych.

Wniosek KE ma również na celu upodmiotowienie konsumenta energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych poprzez wyposażenie go w możliwość wytwarzania, przeznaczania na użytek własny i magazynowania wyprodukowanej energii. Tzw. prosumenci energii ze źródeł odnawialnych (*renewable self-consumers*) mają prawo zużyć energię odnawialną na własne potrzeby, a za wytworzoną przez siebie i wprowadzoną do sieci energię elektryczną ze źródeł odnawialnych otrzymywać wynagrodzenie. KE podkreśla, że takie rozwiązanie pozwala na obniżenie kosztów rozmieszczenia sieci dystrybucyjnej i zmniejsza bariery dystrybucyjne związane z kosztami sieci, jak również przyczynia się do realizacji unijnego celu w zakresie energii odnawialnej. Co więcej, projekt zmiany dyrektywy przewiduje wprowadzenie nowych regulacji dotyczących społeczności energetycznych (*renewable energy communities*), umożliwiając im uczestnictwo w rynku energii. Państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić społecznościom energetycznym prawo do wytwarzania, zużywania, magazynowania i sprzedaży energii ze źródeł odnawialnych. W ocenie KE udział obywateli za pośrednictwem społeczności energetycznych w projektach wykorzystujących odnawialne źródła nie tylko przyczynia się do lokalnej akceptacji dla tego rodzaju źródeł, lecz także umożliwia dostęp do kapitału prywatnego.

Wskazanym rozwiązaniom należy przypisać kluczowe znaczenie z perspektywy rozwoju energetyki rozproszonej. Wykorzystywanie lokalnie dostępnych odnawialnych źródeł niewątpliwie przyczynia się do wzrostu bezpieczeństwa energetycznego, w szczególności o wymiarze lokalnym. Zasadniczo zmiany dyrektywy pozostawiają państwom członkowskim swobodę przy wyborze formy prawnej podmiotów tworzących społeczności energetyczne. Warto podkreślić, że mocą nowelizacji ustawy o odnawialnych źródłach energii[18] wprowadzono przepisy tworzące podstawy prawne do funkcjonowania tego rodzaju form współpracy w postaci tzw. klastrów energii.

W związku z proponowaną zmianą dyrektywy poświęca się również dużo uwagi rozwojowi energii ze źródeł odnawialnych w sektorze ogrzewania i chłodzenia. KE podkreśla, że brak unijnej strategii w tych sektorach doprowadził do rozdrobnienia miejscowych rynków. Ze względu na lokalny wymiar ogrzewania i chłodzenia, wniosek KE wyznacza ogólne ramy tworzenia zachęt do stosowania odnawialnych źródeł energii w tych sektorach, pozostawiając jednocześnie państwom członkowskim możliwość zagospodarowania tego potencjału poprzez dostosowanie go do lokalnych warunków. Projekt zmiany dyrektywy przewiduje bowiem, że państwa członkowskie powinny podjąć działania w celu zwiększenia udziału odnawialnej energii w instalacjach grzewczych i chłodniczych o przynajmniej 1 punkt procentowy każdego roku, jednak państwa członkowskie mają wybór w zakresie sposobu spełnienia tego wymogu.

[16] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Energia 2020 Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego" COM (2010) 639 final z 10.11.2010.

[17] Np. realizacja instalacji wykorzystującej energię wiatrową wiąże się z wymogiem uzyskania szeregu decyzji administracyjnych od różnych organów administracji publicznej, np. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzji o wyłączeniu gruntów rolnych z produkcji rolnej, decyzji o pozwoleniu na budowę.

[18] Ustawa z dnia 22.06.2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 925).

Podobnie jak w przypadku regulacji dotyczących społeczności energetycznych, również postanowienia odnoszące się do stosowania energii ze źródeł odnawialnych w sektorze ogrzewania i chłodzenia sprzyjają rozwojowi energetyki rozproszonej, ze względu na lokalny charakter tych sektorów. Choć, jak podkreślono wcześniej, zmiany dyrektywy pozbawiają instalacje odnawialnych źródeł przywileju pierwszeństwa dostępu do sieci, to jednocześnie zobowiązują państwa członkowskie do podjęcia działań mających na celu rozbudowy odpowiedniej infrastruktury zwiększającej udział energii odnawialnej w sieciach grzewczych i chłodniczych. Stąd KE wyraźnie uznaje rozwój energetyki odnawialnej na poziomie lokalnym za nieodłączny element poprawy bezpieczeństwa energetycznego państw członkowskich.

Należy mieć na uwadze, że akt prawny, jakim jest dyrektywa, wiąże co do rezultatu, jaki ma zostać osiągnięty, pozostawiając jednocześnie organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Zgodnie z wnioskiem KE, planowany termin wejścia w życie zmiany dyrektywy został wyznaczony na 1 stycznia 2021 roku, państwa członkowskie są zaś zobowiązane do zapewnienia jej transpozycji najpóźniej do dnia 30 czerwca 2021 roku.

IV. Podsumowanie

Wniosek KE przewiduje szereg daleko idących zmian do tekstu dyrektywy, które niewątpliwie wychodzą poza czysto redakcyjny charakter. Wśród nich kluczową rolę odgrywa zastąpienie krajowych celów, które dotyczą okresu do roku 2020, unijnym celem w udziale odnawialnych źródeł energii w finalnej konsumpcji brutto na 2030 rok na poziomie co najmniej 27 procent. Oznacza to, że po 2020 roku prawo unijne nie będzie określać wymaganego udziału energii z odnawialnych źródeł dla poszczególnych państw członkowskich.

Z przeprowadzonej analizy wynika jednak, że zbytnim uproszczeniem byłoby przyjęcie, że zastąpienie krajowych celów unijnym celem w udziale odnawialnych źródeł energii wpłynie negatywnie na rozwój nowych jednostek wytwórczych w państwach członkowskich. W przypadku nieosiągnięcia udziału energii ze źródeł odnawialnych na poziomie określonym w krajowych wkładach, KE zobowiązuje państwa m.in. do wniesienia wkładu finansowego na rzecz specjalnie utworzonej w tym celu platformy finansowej. Stąd kluczową rolę z perspektywy zapewnienia skuteczności planowanych celów dyrektywy należy przypisać doprecyzowaniu kwestii związanych z funkcjonowaniem tego mechanizmu.

Ocena zmian dyrektywy z perspektywy ich potencjalnego wpływu na bezpieczeństwo rynku energetycznego w Polsce wskazuje, że, pomimo usunięcia niektórych obowiązujących dotąd przywilejów regulacyjnych, zaproponowane zmiany pozwalają na lepsze wykorzystanie potencjału odnawialnych źródeł. Przeprowadzona analiza dowiodła, że proponowane zmiany kładą nacisk na promowanie energetyki odnawialnej na poziomie lokalnym. Analiza wniosku KE wykazała, że to właśnie energetyka rozproszona ma w kolejnych latach stanowić niezbędny element poprawy bezpieczeństwa energetycznego państw członkowskich i Unii Europejskiej. Podejście to wydaje się być zgodne z podejściem polskiego ustawodawcy, o czym świadczą już funkcjonujące rozwiązania dotyczące klastrów energii

Bibliografia

Buchan, D. i Keay, M. (2016). *EU energy policy – 4th time lucky?.* Pozyskano z: www.oxfordenergy.org (30.06.2017 r.).

Kenig-Witkowska, M.M. (2012). *Prawo środowiska Unii Europejskiej.* Warszawa: Wolters Kluwer.

Kurcz, B. (2004). *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków: Wolters Kluwer.

Lauber, V. (2011). The European Experience with Renewable Energy Support Schemes and Their Adoption: Potential Lessons for Other Countries. *Renewable Energy Law and Policy Review, 2,* 121–133.

Nowacki, M. (2012). Komentarz do art. 194. W: A. Wróbel, K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz* (t. 1). Warszawa: Wolters Kluwer.

Sveen, T. (2014). The interaction between Article 192 and 194 TFEU. EU Renewable Energy Law: Legal Challenges and New Perspectives. *Marlus, 466,* 157–182.