

KAMILA BŁĄŻEJSKA*

Pozyskiwanie i energetyczne zagospodarowanie biomasy rolniczej a zrównoważony rozwój w świetle prawa Unii Europejskiej

1. Uwagi wstępne

W 2009 r. państwa członkowskie Unii Europejskiej (UE) zobowiązały się, że w 2020 r. udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w całej UE osiągnie co najmniej 20 procent, a udział energii ze źródeł odnawialnych w sektorze transportu w każdym państwie członkowskim – 10 procent. Cele te zostały ustanowione na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych¹, która zawiera też postanowienia dotyczące wspólnych ram wspierania odnawialnych źródeł energii (OZE) oraz obowiązkowe krajowe cele ogólne². Źródła odnawialne mają stanowić alternatywę dla konwencjonalnych źródeł energii (np. węgla, gazu ziemnego czy ropy naftowej),

* Kamila Błażejewska jest stypendystką Fundacji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu na rok 2012. Artykuł powstał w ramach projektu: „Prawne aspekty produkcji i wykorzystania bioenergii”. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/01/N/HS5/04692.

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy nr 2001/77/WE oraz nr 2003/30/WE, Dz. Urz. UE L 140 z 5 czerwca 2009 r. (dalej jako: dyrektywa nr 2009/28/WE).

² Krajowe cele ogólne wskazują, ile procent zużycia energii w danym państwie do 2020 r. musi pochodzić ze źródeł odnawialnych.

których zasoby są ograniczone, a których wykorzystanie często wiąże się z emisją gazów cieplarnianych³.

Wspomniana alternatywa energetyczna dla UE stanowi przedmiot wsparcia finansowego i administracyjnoprawnego we wszystkich państwach członkowskich. Dyrektywa nr 2009/28/WE, wiążąc co do rezultatu osiągnięcia określonej proporcji energii odnawialnej w ogólnym bilansie energetycznym, nie wprowadza preferencji dla żadnego konkretnego OZE, pozostawiając ten wybór państwom członkowskim UE. Z krajowych planów działań⁴ w zakresie energii ze źródeł odnawialnych wynika, że w skali całej UE ponad połowa z wyznaczonego celu dwudziestoprocentowego udziału energii odnawialnej będzie pochodzić z biomasy⁵.

Warto dodać, że chodzi o biomasę definiowaną jako „ulegająca biodegradacji część produktów, odpadów lub pozostałości pochodzenia biologicznego z rolnictwa (łącznie z substancjami roślinnymi i zwierzęcymi), leśnictwa i związanych z nimi działów przemysłu, w tym rybołówstwa i akwakultury, a także ulegająca biodegradacji część odpadów przemysłowych i miejskich”⁶. Widać zatem, że zasoby biomasy pochodzą w dużej mierze z rolnictwa i leśnictwa oraz przemysłów z nimi związanych.

Mimo że wykorzystanie biomasy do produkcji energii (bioenergii) postrzegane jest jako korzystne, zwłaszcza w kontekście działań na rzecz ochrony klimatu, rozwoju obszarów wiejskich i niezależności energetycznej, to znaczne wykorzystanie jej zasobów może prowadzić do negatywnych skutków o charakterze społecznym, środowiskowym i gospodarczym⁷. Skutki, o których mowa, mogą przejawiać się między innymi

³ Zgodnie z art. 2 a) dyrektywy nr 2009/28/WE „energia ze źródeł odnawialnych” oznacza energię z odnawialnych źródeł niekopalnych, a mianowicie: energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię aerotermalną, geotermalną i hydrotermalną, energię oceanów, hydroenergię, energię pozyskiwaną z biomasy, z gazu pochodzącego z wysypisk śmieci, oczyszczalni ścieków i ze źródeł biologicznych (biogaz).

⁴ Obowiązek stworzenia krajowych planów działań w zakresie energii ze źródeł odnawialnych wynika z art. 4 dyrektywy nr 2009/28/WE. Krajowe plany działań wszystkich państw członkowskich dostępne są na stronie: ec.europa.eu/energy/renewables/transparency_platform/transparency_platform_en.htm.

⁵ L. W. M. Beurskens, M. Hekkenberg, P. Vethman, *Renewable Energy Projections as Published in the National Renewable Energy Action Plans of the European Member States*, Raport Energy Research Centre for Netherlands i Europejskiej Agencji Środowiska z 28 listopada 2011 r. Dostępny na stronie: ec.n.nl/docs/library/report/2010/e10069.pdf.

⁶ Art. 2 pkt e dyrektywy nr 2009/28/WE.

⁷ Negatywne skutki, o których mowa, zostały opisane w licznych opracowaniach naukowych, zwłaszcza z dyscyplin ekonomicznych i przyrodniczych. Zob. np. P. J. Crutzen, M. O. Andreae, *Biomass Burning in the Tropics: Impact on Atmospheric Chemistry and Biogeochemical Cycles*, „Science” z 21 grudnia 1990 r., nr 250 (4988), s. 1669-1678.

w zagrożeniu bezpieczeństwa dostaw żywności, w utracie różnorodności biologicznej czy w dodatkowych emisjach zanieczyszczeń o zasięgu globalnym.

Zrównoważony rozwój definiowany jest między innymi jako rozwój, w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie. Zgodnie z definicją zawartą w ustawie Prawo ochrony środowiska, jest to „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”⁸.

Identyfikacja zagrożeń w obszarach, których równowaga leży u podstaw zasady zrównoważonego rozwoju, powinna iść w parze z przyjęciem odpowiednich instrumentów prawnych pozwalających na wykluczenie bądź ograniczenie niepożądanych zjawisk. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że zasada zrównoważonego rozwoju jest jedną z podstawowych zasad wyrażonych w prawie pierwotnym UE⁹ oraz konstytucjach wielu państw członkowskich¹⁰.

W tym kontekście powstaje pytanie, w jakim stopniu obowiązujące obecnie regulacje prawne UE zapewniają pozyskiwanie i energetyczne wykorzystanie biomasy rolniczej zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju. Czy unijne prawodawstwo w dostatecznym stopniu uwzględniła należyte pozyskiwanie zasobów biomasy stałej i gazowej?

Realizacja tak określonego celu badawczego wymaga również odwołania się do wiedzy z innych niż nauki prawne dyscyplin badawczych, zwłaszcza energetyki, biologii, ekonomii i ochrony środowiska. Literatura przedmiotu wywodzi się z tych właśnie dziedzin nauki¹¹, natomiast brakuje

⁸ *Our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development*, Oxford 1987; ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2001, Nr 62, poz. 627, art. 3 pkt 50.

⁹ Art. 21 f Traktatu o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. WE C83 z 30 marca 2010 r.

¹⁰ Zob. np. art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483 oraz art. 20a Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, „Bundesgesetzblatt” (BGBl.) z 23 maja 1949 r., z późn. zm., s. 1.

¹¹ Tu zob. zwłaszcza: J. van Dam, M. Junginger, A. Faaij i in., *Overview in Recent Development in Sustainable Biomass Certification*, „Biomass and Bioenergy” 32, 2008, nr 8, s. 749-780;

opracowań prawniczych poruszających problematykę relacji zachodzących między obowiązującą legislacją w zakresie promocji wykorzystywania biomasy na cele energetyczne a wpływem podejmowanych na jej podstawie działań na ekosystem rolny i uwarunkowania społeczno-gospodarcze.

W niniejszym artykule rozważania zostaną oparte na dogmatycznej analizie unijnych aktów prawnych (m.in. dyrektywy nr 2009/28/WE) oraz niektórych przepisów krajowych. W szczególności warto uwzględnić niemieckie rozporządzenia: rozporządzenie z 30 września 2009 r. w sprawie zrównoważonej produkcji biopaliw oraz rozporządzenie z 23 lipca 2009 r. w sprawie wymogów związanych ze zrównoważoną produkcją biopłynów do produkcji energii elektrycznej¹².

Co istotne, wiążące prawnie wymogi zrównoważonego rozwoju nie dotyczą biomasy w formie stałej i gazowej. Taki stan rzeczy wydaje się nieuzasadniony, biorąc pod uwagę, że produkcja energii z biomasy stałej i gazowej (w szczególności pochodzącej z rolnictwa lub leśnictwa) może doprowadzić do szkód w ekosystemach oraz do negatywnych skutków społeczno-gospodarczych. Częściowe wyjaśnienie wyłączenia biomasy stałej i gazowej z obowiązku zgodności z kryteriami zrównoważonego rozwoju związane jest z obowiązującymi europejskimi regulacjami prawnymi w takich dziedzinach, jak ochrona przyrody czy gospodarka rolna i leśna. Obowiązki tych regulacji miałyby zapewnić właściwy stan ochrony równowagi przyrodniczej i społeczno-gospodarczej¹³. Tocząca się od września 2012 r. debata na temat monitoringu i przeciwdziałania skutkom pozyskiwania zasobów biomasy na cele energetyczne może świadczyć o tym, że obecne prawodawstwo w tym zakresie nie jest dostateczne¹⁴.

Rozważaniom w ramach niniejszego opracowania poddano trzy grupy przepisów prawnych, które wprost lub pośrednio wiążą się z ograniczaniem negatywnych skutków rosnącego popytu na surowce rolne wykorzystywane w celach energetycznych. W pierwszej części poruszona

K. Seungdo, B. E. Dale, *Life Cycle Assessment of Various Cropping Systems Utilized for Producing Biofuels: Bioethanol and Biodiesel*, „Biomass and Bioenergy” 29, 2005, nr 6, s. 426-439.

¹² *Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung*, Biokraft-NachV, BGBl. I, s. 3182.

¹³ Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczące wymagań w odniesieniu do zrównoważonego zastosowania biomasy stałej i gazowej do celów produkcji energii elektrycznej, ciepła i chłodzenia, KOM (2010) 0011, wersja ostateczna, s. 2.

¹⁴ Na temat kontrowersji wywołanych polityką i prawem UE w zakresie produkcji energii z biomasy zob. np. K. Błażejewska, *Pośrednie zmiany użytkowania gruntów a produkcja bioenergii*, „Czysta Energia” 2011, nr 12 (124), s. 14-17.

została problematyka wyznaczonych *expressis verbis* w dyrektywie nr 2009/28/WE kryteriów zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do biopaliw i biopłynów. Druga część rozważań odnosi się do norm rolno-środowiskowych, obowiązujących obecnie w państwach członkowskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Następnie omówiono instrument kontroli w postaci systemów certyfikacji zgodności z kryteriami zrównoważonego rozwoju dla biomasy na przykładzie UE oraz Federalnej Republiki Niemiec. W zakres rozważań nie weszła problematyka regulacji prawnej produkcji energii z zasobów biomasy leśnej, która ze względu na swą doniosłość i złożony charakter wymagałaby analizy w odrębnym opracowaniu.

2. Kryteria zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do biopaliw i biopłynów

Jak już wspomniano, na mocy art. 3 pkt 4 dyrektywy nr 2009/28/WE każde państwo członkowskie UE zobowiązane jest do zapewnienia dziesięcioprocentowego udziału energii ze źródeł odnawialnych we wszystkich rodzajach transportu w 2020 r. Takie zobowiązanie prowadzi do znacznego wzrostu popytu na pojazdy elektryczne oraz biopaliwa, stosowane w domieszcze do tradycyjnej benzyny lub w specjalnie zaprojektowanych silnikach. Biopaliwami nazywane są ciekłe lub gazowe paliwa produkowane z biomasy, która obecnie zazwyczaj pochodzi z celowych upraw energetycznych (biopaliwa pierwszej generacji, np. z rzepaku, soi lub zbóż i trzciny cukrowej)¹⁵. Największym zagrożeniem związanym z rozwojem sektora biopaliw jest zmiana profilu gospodarki rolnej (konkurencja z produkcją żywności, intensyfikacja praktyk rolnych) oraz zagrożenie dla różnorodności biologicznej na skutek przekształcania obszarów cennych przyrodniczo w grunty rolne.

¹⁵ *Biofuels for Transport: Policies and Possibilities*, „Policy Brief”, OECD Paryż 2007. Biopaliwa znacznie różnią się między sobą w zależności od rodzaju wykorzystanej materii. Najbardziej rozpowszechnioną ich formą są biopaliwa z roślin uprawnych zawierających cukier, skrobię i tłuszcze (biopaliwa pierwszej generacji). Mniej rozpowszechnione, choć stanowiące przedmiot intensywnych badań naukowych, są biopaliwa powstałe z substancji lignocelulozowych, zawartych w zdrewniałych częściach roślin jednorocznych i wieloletnich (biopaliwa drugiej generacji), a rzadko stosowane są biopaliwa wytwarzane na bazie alg (biopaliwa trzeciej generacji).

W art. 17-19 dyrektywy nr 2009/28/WE ustanowione zostały kryteria zrównoważonego rozwoju dla biopaliw i biopłynów pochodzących zarówno z państw członkowskich, jak i spoza terytorium UE¹⁶. Kryteria sprowadzają się do trzech podstawowych wymogów.

Po pierwsze, biopaliwa i biopłyny mają przyczynić się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 35 procent w pierwszym okresie obowiązywania dyrektywy; wskaźnik ten ma wzrosnąć aż do 60 procent po 2017 r. Po drugie, biopaliwa i biopłyny nie mogą pochodzić ani z terenów o wysokiej bioróżnorodności (m.in. lasów pierwotnych czy obszarów trawiastych), ani z obszarów objętych prawnymi formami ochrony przyrody. Po trzecie, pozyskiwanie biopaliw i biopłynów nie może naruszać terenów zasobnych w pierwiastek węgla, do których zalicza się między innymi tereny podmokłe, obszary stałe zalesiane i torfowiska. Dodatkowo biomasa pochodzenia rolniczego powinna być wytwarzana z poszanowaniem zasad wzajemnej zgodności i dobrej kultury rolnej.

Jak wynika z powyższych rozważań, w odniesieniu do pochodzenia biopaliw i biopłynów wprowadzony został system regulacji. Regulacji tej towarzyszy ponadto system kontroli, w którym przewidziano również sankcję za brak przedstawienia dowodu zgodności biopaliw i biopłynów z wyżej wymienionymi kryteriami: niezakwalifikowanie energii z nich wytworzonej do energii ze źródeł odnawialnych. Tym samym nie będzie mogła ona stanowić przyczyni przy obliczaniu ilości energii z OZE.

Ponadto, jedynie biopaliwa, których zgodność z kryteriami zrównoważonego rozwoju została odpowiednio potwierdzona, mogą być przedmiotem wsparcia finansowego ze środków unijnych. W ten sposób prawodawca unijny wymógł na producentach biopaliw i biopłynów stosowanie odpowiedniego doboru paliw. Warto zauważyć, że wspomniane kryteria związane są przede wszystkim z normami w zakresie emisji pierwiastków węgla oraz normami rolno-środowiskowymi w rolnictwie.

Co więcej, dyrektywa nr 2009/28/WE tworzy także ramy prawne promocji tych substratów do produkcji bioenergii, które nie stanowią konkurencji dla produkcji na cele żywnościowe ani zasadniczo nie prowadzą do pośrednich zmian użytkowania gruntu. Zgodnie z art. 21 ust. 2 tej dy-

¹⁶ Te same kryteria zostały przyjęte w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/30/WE z 23 kwietnia 2009 r., zmieniającej dyrektywę nr 98/70/WE odnoszącą się do specyfikacji benzyny i olejów napędowych oraz wprowadzającą mechanizm monitorowania i ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz zmieniającą dyrektywę Rady nr 1999/32/WE odnoszącą się do specyfikacji paliw wykorzystywanych przez statki żeglugi śródlądowej oraz uchylającą dyrektywę nr 93/12/EWG, Dz. Urz. WE L 140 z 5 czerwca 2009 r.

rektywy, biopaliwa pochodzące z odpadów, z pozostałości lub z niespożywczego materiału celulozowego oraz z materiału lignocelulozowego (tzw. biopaliwa drugiej generacji) należy liczyć podwójnie przy obliczaniu stopnia spełnienia docelowego poziomu dziesięcioprocentowego udziału energii w transporcie do 2020 r., a także w odniesieniu do wypełniania krajowych zobowiązań w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych. Natomiast wszystkie pozostałe biopaliwa liczy się tylko raz.

Powyższe rozważania pozwalają zauważyć, że wsparcie zastosowania zasobów biomasy spełniających kryteria zrównoważonego rozwoju i niekonkurujących z produkcją na cele żywnościowe powiązane zostało bezpośrednio z obowiązkiem wypełnienia udziału procentowego biopaliw i energii ze źródeł odnawialnych do 2020 r. Prawodawca unijny nie zakazuje wprost stosowania biomasy do produkcji biopaliw naruszających normy środowiskowe w rolnictwie, pochodzących z obszarów o wysokich walorach przyrodniczych czy powodujących wydostawanie się zmagazynowanych w glebie pierwiastków węgla. Wyłącznymi konsekwencjami niezgodności z kryteriami zrównoważonego rozwoju takich biopaliw jest niezakwalifikowanie energii w nich zawartej jako energii odnawialnej oraz brak wsparcia finansowego ze środków pochodzących z budżetu UE.

Obserwacja obecnej sytuacji na rynku biopaliw pozwala zauważyć, że oba instrumenty prawne stanowią skuteczny, choć niedoskonały środek promowania zrównoważonego pozyskiwania surowców do produkcji biopaliw i biopłynów.

Ustalone przez prawodawcę unijnego wymogi nie obejmują jednak wielu aspektów, które można zaliczyć do podstawowych elementów koncepcji zrównoważonego rozwoju. Chodzi tu na przykład o poszanowanie praw ludności plemiennej zamieszkującej lasy tropikalne karczowane przez brazylijskich rolników pod uprawy, o przestrzeganie prawa pracy na plantacjach roślin energetycznych uprawianych na potrzeby rynku europejskiego czy o racjonalną gospodarkę wodną i wpływ na lokalną podaż surowców rolnych na cele żywnościowe¹⁷.

Wprawdzie globalne efekty o charakterze społeczno-gospodarczym pozyskiwania biomasy importowanej do UE nie znalazły odzwierciedlenia w kryteriach zrównoważonego rozwoju, ale nie zostały całkowicie

¹⁷ Listę dwudziestu czterech kryteriów zrównoważonego rozwoju przygotowała organizacja Global Bioenergy Partnership (GBEP), zrzeszająca dwadzieścia trzy państwa i trzysta organizacji międzynarodowych. Zob. *Sustainability Criteria for Bioenergy*, Rzym, maj 2011 r. Dostępne na stronie: globalbioenergy.org/fileadmin/user_upload/gbep/docs/2011_events/11th_TF_Sustainability_Stockholm_15-17_March_2011/indicators/summary_table.pdf.

pominięte w unijnej legislacji. W art. 23 dyrektywy nr 2009/28/WE został wprowadzony obowiązek monitoringu i sprawozdawczości w odniesieniu do pochodzenia biopaliw i biopłynów wykorzystywanych na terenie UE, w tym monitorowane mają być wszelkie „zmiany cen surowców, związane z wykorzystaniem biomasy dla celów wytworzenia energii oraz wszelkie pozytywne i negatywne skutki dla bezpieczeństwa żywnościowego”. Komisja opracowuje sprawozdania, w których zawarta jest między innymi analiza relatywnych korzyści dla środowiska i kosztów różnych biopaliw, wpływu zwiększonego popytu na biopaliwa na bioróżnorodność, trwałość środowiska i gospodarkę w państwach członkowskich UE i w państwach trzecich czy analiza pośredniej zmiany użytkowania gruntów.

Na podkreślenie zasługuje także fakt, że kryteria produkcji biopaliw i biopłynów wprowadzone przez UE w 2009 r. tworzą obecnie wiążący prawnie system zrównoważonego rozwoju¹⁸. Sposób kontroli i stwierdzania zgodności z omówionymi wyżej kryteriami zostanie przedstawiony w punkcie czwartym niniejszego opracowania.

W polskim porządku prawnym nadal brak regulacji zobowiązujących przedsiębiorców zajmujących się wytwarzaniem biopaliw lub biopłynów do stosowania praktyk zgodnych z kryteriami zrównoważonego rozwoju. Luka, o której mowa, zarysowuje się zwłaszcza wyraźnie, gdy spojrzeć na legislację w innych państwach członkowskich. W Republice Federalnej Niemiec obowiązują dwa rozporządzenia wdrażające postanowienia z art. 17-19 dyrektywy nr 2009/28/WE: z 30 września 2009 r. w sprawie zrównoważonej produkcji biopaliw¹⁹ oraz z 23 lipca 2009 r. w sprawie wymogów związanych ze zrównoważoną produkcją biopłynów do produkcji energii elektrycznej²⁰.

We Francji postanowienia dyrektywy nr 2009/28/WE również zostały częściowo wprowadzone do krajowego porządku prawnego w formie rozporządzenia. Ta część prawa unijnego, która dotyczy kryteriów zrównoważonego rozwoju, znajduje się w tytule III: „Biopaliwa i biopłyyny odpowiadające kryteriom zrównoważonego rozwoju”, art. 4 rozporządzenia nr 2011-1105 z 14 września 2011 r. w sprawie transpozycji dyrektyw nr 2009/28/WE i nr 2009/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 kwietnia 2009 r. w dziedzinie energii odnawialnych i biopaliw²¹.

¹⁸ Słowo „system” rozumiane jest w tu jako uporządkowany zbiór elementów, bez względu na ocenę jego kompletności czy wyczerpującego charakteru.

¹⁹ *Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung*, Biokraft-NachV, BGBl. I, s. 3182.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ JOFR nr 0215 z 16 września 2011 r., s. 15507, tekst nr 4.

3. Normy rolno-środowiskowe a pozyskiwanie biomasy rolniczej

Oprócz biopaliw gazowych i płynnych wykorzystywanych w transporcie oraz biopłynów, energetyczne zastosowanie na szeroką skalę znajduje też biomasa w formie stałej i gazowej. Obecnie ani biomasa stała, ani gazowa nie są przedmiotem szczególnej regulacji i kontroli w zakresie zrównoważonego rozwoju. Warto zatem przyjrzeć się bliżej tym regulacjom prawnym, które pośrednio mogą przyczyniać się do zmniejszania negatywnych skutków wzrostu popytu na biomasę, bez względu na stan skupienia jej zasobów i rodzaj energetycznego wykorzystania. Ze względu na zakres obszaru regulacji rozważania zostały ograniczone do sektora rolnego – jednego z najważniejszych źródeł pochodzenia biomasy.

Biomasę pochodzenia rolniczego, zwaną też biomasą rolniczą (lub „agrobiomasą”), stanowią wytwory produkcji rolnej oraz biodegradowalne produkty uboczne, odpady i pozostałości pochodzące z rolnictwa i przemysłów związanych z sektorem rolnym. Najpowszechniej stosowanym w bioenergetyce produktem rolnym są rośliny energetyczne, do których zaliczane są między innymi rzepak, kukurydza, burak cukrowy, soja i takie rośliny wieloletnie, jak mrozga trzcinowata, topinambur, miskant olbrzymi czy róża bezkolcowa, oraz drzewa o krótkiej rotacji (wierzba energetyczna, topola czy robinia akacjowa²²).

Oprócz produktów rolnych, ważnym źródłem biomasy rolniczej są odpady i produkty uboczne z produkcji rolnej oraz z przemysłów z nią związanych. Obecnie bardzo szerokie zastosowanie, w szczególności w produkcji biogazu rolniczego, znajduje obornik – produkt uboczny hodowli świń i bydła²³. Pozostałością z produkcji rolnej również cechującą się dużym potencjałem energetycznym jest słoma, czyli łodygi i liście, które pozostają po omłocie roślin uprawnych. Słoma, oprócz zastosowania energetycznego, jest wykorzystywana jako pasza, ściółka i do produkcji

²² Drzewa o krótkiej rotacji mogą być przedmiotem upraw celowych zarówno w rolnictwie, jak i leśnictwie, co tłumaczy m.in. powstanie koncepcji „agroleśnictwa”. Uprawy topoli, brzozy, wierzby i robinii akacjowej są objęte systemem płatności bezpośrednich, zob. np. rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 11 marca 2010 r. w sprawie gatunków drzew, których uprawa stanowi zagajnik o krótkiej rotacji oraz maksymalnego cyklu zbioru dla każdego z tych gatunków drzew, Dz. U. 2010, Nr 39, poz. 214.

²³ W UE rocznie wytwarza się ponad 1,5 mld ton obornika i zgodnie z prognozami wielkość ta nie zmieni się zasadniczo do 2020 r. Źródło: *2011 AEBIOM Annual Statistical Report*, Bruksela 2011.

nawozów. Gdy zaś chodzi o przemysł związany z rolnictwem, najwięcej biomasy wykorzystywanej w energetyce pochodzi z przemysłu cukrowniczego (np. melasa, liście buraka cukrowego), mleczarskiego (np. serwatka, popłuczyny), piekarniczego, przetwórstwa owocowego i przemysłu spirytusowego (wywar gorzelniany).

Powyższe przybliżenie pojęcia „biomasa rolnicza” wskazuje, że tego rodzaju biomasa jest blisko związana z produkcją żywności i pasz. W przypadku wielu rodzajów biomasy związek ten nie zagraża tradycyjnej produkcji rolnej. Jedynie celowe uprawy roślin energetycznych są w pewnym sensie równoległe czy nawet konkurencyjne wobec upraw na cele żywnościowe. Należy przy tym zaznaczyć, że w obowiązującym porządku prawnym nie ma zasadniczych różnic w regulacji upraw rolnych na cele żywnościowe i pozażywnościowe. Można więc przypuszczać, że oprócz prawa rolnego (np. ustawy o nawozach i nawożeniu²⁴), obszar normatywny regulacji tworzą tu także do pewnego stopnia normy prawa żywnościowego (np. ustawa o produktach pochodzenia zwierzęcego²⁵ czy ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia²⁶).

W celu określenia szczegółowego zakresu regulacji prawnej wpływającej na podaż biomasy rolniczej należałoby w pierwszej kolejności zidentyfikować ryzyko związane z jej pozyskiwaniem. Do głównych zagrożeń wykorzystania biomasy rolniczej na cele energetyczne w odniesieniu do aspektów środowiskowych, społecznych i gospodarczych należy w pierwszej kolejności wykorzystanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej do produkcji dóbr innych niż żywność czy pasza. Produkcja bioenergii z celowych upraw energetycznych prowadzi do zaburzeń na rynkach żywnościowych, w tym wzrostu cen żywności i pasz, a w efekcie może zagrażać bezpieczeństwu żywnościowemu²⁷.

²⁴ Ustawa z 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu, Dz. U. 2007, Nr 147, poz. 1033. Do innych aktów prawa rolnego, które znajdują zastosowanie przy produkcji biomasy rolniczej, należą m.in.: ustawa z 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych, Dz. U. 2004, Nr 42, poz. 386 czy rozporządzenie Rady Ministrów z 20 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na wspieranie przedsięwzięć rolnośrodowiskowych i poprawy dobrostanu zwierząt, objętej planem rozwoju obszarów wiejskich, Dz. U. 2004, Nr 174, poz. 1809 z późn. zm.

²⁵ Ustawa z 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego, Dz. U. 2006, Nr 107, poz. 127.

²⁶ Ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz. U. 2006, Nr 171, poz. 1225.

²⁷ O zagrożeniach związanych ze wzrostem produkcji energii z biomasy zob. bliżej: A. Roszkowski, *Biomasa kontra rolnictwo*, „Inżynieria Rolnicza” 2008, nr 10 (108), s. 201-208.

Ponadto przekształcanie użytków zielonych czy gruntów odłogowanych w grunty orne prowadzi często do utraty obszarów cennych przyrodniczo na rzecz monokultur, w których nie da się przywrócić zniszczonych siedlisk naturalnych. Poza tym intensywna gospodarka rolna prowadzi także do intensywniejszego nawożenia gruntów rolnych, które powoduje zanieczyszczenie gruntów i wód związkami azotu czy fosforu. Coraz bardziej odczuwalny staje się problem nieracjonalnej gospodarki zasobami wodnymi w rolnictwie, a szybko rosnące rośliny energetyczne potrzebują regularnego nawadniania²⁸.

W przeciwieństwie do celowych upraw energetycznych zagospodarowanie na cele energetyczne odpadów, produktów ubocznych i pozostałości z rolnictwa w zasadzie nie prowadzi do negatywnych skutków dla środowiska. Wykorzystanie odpadów, pozostałości i produktów ubocznych z rolnictwa i przemysłów pokrewnych na przykład w instalacjach fermentacji beztlenowej do produkcji biogazu rolniczego, o ile instalacje zbudowane są i prowadzone zgodnie z odpowiednimi normami technicznymi i sanitarnymi, ma korzystny wpływ na środowisko i gospodarkę. Należy jednak w tym miejscu zaznaczyć, że zastosowanie poszczególnych rodzajów biomasy rolniczej poza sektorem energetyki (np. tak jak w przypadku siana do naturalnego nawożenia) powinno być uwzględnione w legislacji, a zwłaszcza tej części przepisów, które hierarchizują sposoby zagospodarowania tego rodzaju materii.

Prawne środki zapobiegania niektórym z wyżej opisanych zagrożeń znajdują się w rozporządzeniu Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach WPR i określone systemy wsparcia dla rolników²⁹. Ten akt prawny należy do najważniejszych instrumentów WPR i wyznacza warunki, które muszą zostać spełnione przez rolnika, aby mógł otrzymać dopłaty do prowadzonej przez siebie działalności w ramach gospodarstwa rolnego.

²⁸ Intensywne rolnictwo ukierunkowane na produkcję większej ilości żywności i biomasy może zwiększyć presję na zasoby wodne. Zob. pkt 6 preambuły zalecenie Komisji z 27 października 2011 r. w sprawie inicjatywy w zakresie wspólnego planowania badań naukowych, *Woda – wyzwania w zmieniającym się świecie*, Dz. Urz. UE C 317 z 29 października 2011 r.

²⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1782/2003, Dz. Urz. WE L 30 z 31 stycznia 2009 r. (dalej jako: rozporządzenie Rady nr 73/2009).

W rozporządzeniu, o którym mowa, Rada zauważa, że „sektor rolniczy stanął w obliczu wielu nowych i trudnych wyzwań, jak zmiany klimatu i wzrastające znaczenie bioenergii, konieczność poprawy gospodarki wodnej i skuteczniejsza ochrona różnorodności biologicznej”³⁰. Warto przy tym zauważyć, że prawodawca wybrał wyzwania, które nie są łatwe do pogodzenia ani równoczesnej realizacji, a nierzadko są wzajemnie sprzeczne. Zatem wymagają złożonego systemu dobrze działających instrumentów administracyjnych, prawnych i finansowych, które ograniczą występowanie niepożądanych efektów związanych z nowymi wyzwaniami, na przykład w sytuacji, gdy niszczone są siedliska na skutek pozyskiwania gruntów pod uprawy energetyczne wymagające obfitego nawadniania.

W poszukiwaniu norm rolno-środowiskowych, które uchroniłyby obszary wiejskie od zgubnych skutków intensyfikacji produkcji biomasy rolniczej na potrzeby energetyki, należy w szczególności zwrócić uwagę na przepisy dotyczące zasady wzajemnej zgodności oraz utrzymania gruntów, wchodzących w skład gospodarstwa w tak zwanej dobrej kulturze rolnej, zgodnej z ochroną środowiska³¹.

Na mocy art. 9 rozporządzenia Rady nr 73/2009, zatytułowanego „Dobra kultura rolna zgodna z ochroną środowiska”, państwa członkowskie muszą zapewnić, aby „wszystkie grunty rolne, a w szczególności grunty, które nie są już wykorzystywane do celów produkcyjnych, były utrzymywane w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska”. Zapewnienie, o którym mowa, polega na przestrzeganiu ustalonych na poziomie krajowym lub regionalnym minimalnych wymogów w zakresie dobrej kultury rolnej, zgodnej z ochroną środowiska.

Podstawą wyznaczenia minimalnych wymogów są zasady określone w załączniku III do tego rozporządzenia. Państwa członkowskie mają zatem obowiązek wyznaczenia pewnych standardów dotyczących kwestii związanych z erozją, substancją organiczną i strukturą gleby, minimalnym poziomem utrzymania siedlisk oraz ochroną wód³². W celu przybliżenia obszarów regulacji w zakresie systemu wzajemnej zgodności można dodać, że dotyczą one między innymi ochrony siedlisk, różnorodności bio-

³⁰ Pkt 9 preambuły rozporządzenia Rady nr 73/2009.

³¹ *Good Agricultural and Environmental Conditions – GAEC*, załącznik III do rozporządzenia Rady nr 73/2009.

³² Wyznaczona przez prawodawcę unijnego lista kwestii, które mają stanowić przedmiot wymogów minimalnych, stanowi katalog zamknięty; państwa członkowskie nie mogą wykroczyć poza określony w załączniku zakres regulacji w ramach dobrej kultury rolnej.

logicznej, gospodarki wodnej i wykorzystania wody oraz przeciwdziałania zmianom klimatu (np. państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić utrzymanie stosunku areалу trwałych użytków zielonych do całkowitej powierzchni użytków rolnych). Ponadto dobra kultura rolna wymaga ochrony zasobów wodnych przed zanieczyszczeniami oraz racjonalnego ich użytkowania³³.

Obowiązywanie systemu wzajemnej zgodności oddziałuje w sposób widoczny na charakter gospodarki rolnej. Spełnienie wymogów, związanych z zarządzaniem oraz dobrą kulturą rolną jest wymogiem koniecznym, warunkującym otrzymanie wsparcia finansowego w postaci płatności bezpośrednich. Bodziec natury finansowej stanowi skuteczne narzędzie WPR prowadzące do zrównoważonej środowiskowo gospodarki rolnej³⁴.

Należałoby zauważyć, że dopłaty w ramach systemu płatności jednolitej przysługują na każdy hektar powierzchni użytków rolnych lub obszarów obsadzonych zagajnikami o krótkiej rotacji, o ile jest on wykorzystywany do prowadzenia działalności rolniczej³⁵. Wsparcie upraw celowych drzew o krótkiej rotacji, jak brzoza, topola czy wierzba, może doprowadzić do intensywniejszej gospodarki rolnej, czy też w danym przypadku – agrolskiej. Warto byłoby zatem ocenić pod kątem wpływu na zrównoważony rozwój zjawiska, które zachodzą przy wspieraniu zakładania zagajników drzew krótkiej rotacji. Do najważniejszych z nich należą: konkurencja z produkcją na cele żywnościowe, zmiana użytkowania gruntów, wpływ na gospodarkę wodną oraz cykl pierwiastka węgla w zasobach celulozy i w glebie.

Dopłaty do zakładania zagajników o krótkiej rotacji będą utrzymane i po 2013 r. Jak w wynika z przedstawionych w październiku 2011 r. przez Komisję Europejską projektów rozporządzeń w sprawie przyszłej WPR, zagajniki o krótkiej rotacji po 2013 r. będą przedmiotem wsparcia powiązanego z produkcją w ramach filaru I WPR³⁶, natomiast nie zostaną objęte

³³ Teza 6 preambuły do rozporządzenia Rady nr 73/2009.

³⁴ O znaczeniu dopłat bezpośrednich dla gospodarki rolnej w Polsce świadczy choćby skala rocznego wsparcia przyznawanego rolnikom; zgodnie z danymi Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w 2011 r. wypłacono w formie płatności bezpośrednich ponad 11 mld złotych.

³⁵ Art. 34 pkt 2 rozporządzenia Rady nr 73/2009.

³⁶ Art. 38 wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 października 2011 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, KOM (2011) 625 wersja ostateczna.

systemem wsparcia w ramach II filaru inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę rentowności lasów³⁷.

Unijne prawo realizujące WPR elastycznie reaguje na zmiany w ekosystemach i gospodarce wywołane przez wzmożony popyt na biomasę. Na przykład rozwiązaniem problemu potencjalnie negatywnych skutków związanych z rozwojem upraw energetycznych na terytorium UE jest zniesienie dopłat bezpośrednich do upraw energetycznych ustanowionych na mocy rozporządzenia WE nr 1782/2003³⁸. Funkcjonujące z powodzeniem od 2004 r. wsparcie upraw roślin energetycznych (w wysokości 45 euro na hektar) zostało zniesione w 2008 r. ze względu na przekroczenie 2 milionów hektarów arealu tego rodzaju kultur w skali UE³⁹.

Innym przykładem elastyczności regulacji jest obowiązujące obecnie prawo do płatności jednolitej na obszarach, które po 2008 r. nie kwalifikują się już jako użytki rolne czy zagajniki o krótkiej rotacji ze względu na obowiązujące przepisy w dziedzinie ochrony przyrody i gospodarki wodnej. Chodzi tutaj zwłaszcza o ograniczenia wynikające z dyrektyw tworzących podstawy prawne europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000 (tzw. dyrektywa ptasia nr 2009/147/WE i siedliskowa nr 92/43/EWG)⁴⁰ oraz ramową dyrektywę wodną nr 2000/60/WE⁴¹. Widać więc, że system wsparcia zaprojektowano tak, by rolnik nie został poszkodowany z powodu posiadania gruntów o bogatej bioróżnorodności czy obfitych zasobach wodnych.

Dodatkową zachętą ekonomiczną dla prowadzących gospodarstwa rolne jest tak zwane wsparcie specjalne, uregulowane w art. 68 rozporzą-

³⁷ Art. 23 wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 października 2011 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), KOM (2011) 627 wersja ostateczna.

³⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001, Dz. Urz. WE L 270 z 21 października 2003 r.

³⁹ Na temat zniesienia dopłat do upraw roślin energetycznych zob.: Notatka prasowa UE z 17 października 2007 r., *Biopaliwa: ograniczenie pomocy przypadającej na hektar upraw energetycznych w związku z przekroczeniem powierzchni 2 mln ha*, IP/07/1528, Bruksela.

⁴⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz. Urz. WE L 20 z 26 stycznia 2010 r.; dyrektywa Rady nr 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz. Urz. WE L 206 z 22 lipca 1992 r.

⁴¹ Dyrektywa nr 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz. Urz. WE L 327 z 22 grudnia 2000 r.

dzenia Rady nr 73/2009. Wynika z niego, że specjalne wsparcie przysługuje rolnikom prowadzącym określony rodzaj gospodarki rolnej, który ma znaczenie dla ochrony lub poprawy stanu środowiska lub wiąże się z dodatkowymi korzyściami rolno-środowiskowymi.

Szczegółowe zasady wdrażania zasady wzajemnej zgodności zostały wprowadzone do porządku prawa UE w 2009 r. między innymi na mocy rozporządzenia Komisji (WE) nr 1122/2009⁴².

Włączenie postanowień dotyczących systemów wsparcia rolników i wzajemnej zgodności do polskiego prawodawstwa dokonane zostało ustawą z 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego⁴³ oraz rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 11 marca 2010 r. w sprawie minimalnych norm⁴⁴.

Oprócz dopłat bezpośrednich, ważnym instrumentem ochrony środowiska na obszarach wiejskich są programy rozwoju obszarów wiejskich, o których mowa w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich⁴⁵. Na gruncie prawa krajowego programy rozwoju obszarów wiejskich są przedmiotem regulacji ustawy z 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich⁴⁶.

Unia Europejska w ramach drugiego filaru WPR wspiera zrównoważony rozwój obszarów wiejskich, w tym zwłaszcza poprawę konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa, poprawę środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami, poprawę jakości

⁴² Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1122/2009 z 30 listopada 2009 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 odnośnie do zasady wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli w ramach systemów wsparcia bezpośredniego przewidzianych w wymienionym rozporządzeniu oraz wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności w ramach systemu wsparcia ustanowionego dla sektora wina, Dz. Urz. WE L 316 z 2 grudnia 2009 r.

⁴³ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 10 września 2008 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, Dz. U. 2008, Nr 170, poz. 1051.

⁴⁴ Dz. U. 2010, Nr 39, poz. 211.

⁴⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. WE L 277 z 21 października 2005 r.

⁴⁶ Dz. U. 2007, Nr 64, poz. 427.

życia na obszarach wiejskich oraz różnicowanie działalności gospodarczej (art. 4 rozporządzenia Rady nr 1698/2005).

W Polsce w ramach drugiej osi Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2007-2013 „Poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich” rolnik może być beneficjentem płatności rolno-środowiskowych lub wsparcia związanego z zalesianiem gruntów rolnych i innych niż rolne. Wsparcie, o którym mowa, ma na celu zrównoważone użytkowanie gruntów rolnych⁴⁷. Lista zobowiązań rolno-środowiskowych jest wyznaczana w formie rozporządzenia⁴⁸ przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi.

Dodatkowo wszystkie państwa członkowskie UE objęły liczne naturalne siedliska fauny i flory oraz wybrane elementy krajobrazu prawnymi formami ochrony przyrody. Warto zwrócić uwagę na utworzoną w 1992 r. unijną formę ochrony przyrody w postaci wspomnianej ekologicznej sieci Natura 2000. W Polsce sieć Natura 2000 funkcjonuje jako nowa forma ochrony przyrody od 2004 r. i jest uregulowana w ustawie o ochronie przyrody⁴⁹. Niemal jedną piątą terytorium Polski pokrywają obszary objęte siecią Natura 2000. Wszelkie działania mogące znacząco negatywnie wpłynąć na przedmiot ochrony tych obszarów muszą być uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym, brakiem alternatywy i po wykonaniu odpowiedniej kompensacji przyrodniczej (art. 34 ustawy o ochronie przyrody). W ten sposób prawnej ochronie podlegają liczne obszary rolne i leśne, przy czym jest to ochrona wzmocniona istotną rolą, jaką w niej odgrywa Komisja Europejska, zwłaszcza przy projektowaniu obszarów, sprawozdawczości i finansowaniu działań na rzecz sieci Natura 2000.

Opisane powyżej wymogi związane z ochroną środowiska, w tym zasobów przyrody i zasobów wodnych, wykazują obecność złożonego systemu norm rolnych i środowiskowych, który obejmuje wszystkie podmioty prowadzące gospodarkę rolną, także i tę polegającą na prowadzeniu upraw na cele energetyczne. Tym samym w pewnym stopniu za uzasadnione można uznać stanowisko Komisji Europejskiej, która w debacie nad ustanowieniem obowiązkowego systemu certyfikacji kryteriów zrówno-

⁴⁷ Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 października 2007 r. w sprawie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, M.P. 2007, nr 94, poz. 1035.

⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 12 marca 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Program rolnośrodowiskowy” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. 2012, Nr 59, poz. 278.

⁴⁹ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. 2004, Nr 92, poz. 880.

ważonego rozwoju dla wszystkich rodzajów biomasy odsyła do obowiązujących już wymogów w ramach WPR oraz norm ochrony środowiska, przyrody i gospodarki wodnej.

Należy zaznaczyć, że opisane powyżej normy rolno-środowiskowe regulują pierwszy etap produkcji bioenergii, polegający na pozyskiwaniu surowca. Aby mówić o zrównoważonej produkcji energii z biomasy, należałoby zwrócić uwagę także na takie kolejne etapy, jak transport biomasy, obróbka (np. peletowanie), magazynowanie, procesy spalania, fermentacji lub zgazowania. Zatem można by w tym miejscu przywołać wiele regulacji prawa ochrony środowiska, które wiążą podmioty prowadzące działalność na przykład w zakresie spalania paliw czy transportu surowców rolnych i tym samym ograniczają negatywny wpływ produkcji energii z biomasy na terenie UE. Horyzontalny charakter prawa ochrony środowiska w legislacji unijnej, polegający na włączaniu jego podstawowych zasad i norm do wszystkich mogących oddziaływać na środowisko dziedzin regulacji, pozwala domniemywać, że przynajmniej na terenie państw członkowskich UE nie powinno dochodzić do poważnych szkód w środowisku wywołanych rozwojem bioenergetyki.

Jakkolwiek pozytywnie oceniać można politykę i prawo UE w zakresie ochrony środowiska w kontekście rozwoju obszarów wiejskich i gospodarki rolnej, to nie należy pomijać wymogów społecznych, środowiskowych i gospodarczych, związanych z pozyskiwaniem zasobów biomasy z terytoriów spoza UE, w tym i tych najbardziej odległych, jak Brazylia czy Indonezja. Import biomasy z państw niebędących członkami UE jest już obecnie znaczący, a jego trend rosnący nie ulegnie zmianie⁵⁰.

Coraz wyraźniej słychać też głosy krytyki, dotyczące nieuwzględnienia w obowiązujących normach efektu pośredniej zmiany użytkowania gruntów (ang. *indirect land use change, ILUC*). Dyskusje i inicjatywy legislacyjne w tym obszarze są już jednak zaawansowane, a uwzględnienie tego efektu w normach rolno-środowiskowych czy innych związanych z ochroną gruntów i krajobrazu wydaje się jedynie kwestią czasu⁵¹.

⁵⁰ Import biomasy rolniczej do UE pochodzi takich z państw, jak: Brazylia, Kanada, Stany Zjednoczone, Malezja, Indonezja, Mozambik, Zachodnia i Południowa Afryka. Zob. D. Bliźniak, *Parkiet Biomasy*, Towarowa Giełda Energii S.A., tge.pl/fm/upload/Parkiet-Biomasy/Parkiet_Biomasy_I.pdf; M. Walczak, *Biomasa na giełdzie*, „Rzeczpospolita” z 25 marca 2003 r. (wydanie internetowe).

⁵¹ Zob. np. Sprawozdanie Komisji w sprawie pośredniej zmiany użytkowania gruntów spowodowanej korzystaniem z biopaliw oraz biopłynów, KOM (2010) 811 wersja ostateczna, Bruksela, 22 grudnia 2010 r.

4. Zgodność z kryteriami zrównoważonego rozwoju – systemy certyfikacji

Skuteczność regulacji prawnej, oprócz sankcji, wymaga często także odpowiedniej kontroli działań lub zaniechań wyznaczonych adresatowi norm prawnych. Treść normatywna i sankcja przewidziana za niespełnienie wiążących⁵² wymogów dotyczących kryteriów zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do biopaliw i biopłynów została przybliżona w punkcie drugim niniejszego opracowania. W tym miejscu warto przyrzeć się systemowi kontroli, który ma umożliwić funkcjonowanie europejskiego rynku biopaliw w oparciu o zasadę zrównoważonego rozwoju.

Jak już zauważono, w art. 18 dyrektywy nr 2009/28/WE prawodawca unijny wprowadził formalne wymogi w zakresie weryfikacji zgodności produkcji biopaliw i biopłynów z kryteriami zrównoważonego rozwoju. Na państwach członkowskich spoczywa obowiązek uzyskania od podmiotów gospodarczych produkujących biopaliwa czy biopłyny dowodu zgodności z kryteriami zrównoważonego rozwoju określonymi w dyrektywie. Informacje przedkładane państwom członkowskim przez przedsiębiorstwa muszą spełniać wymogi wiarygodności i niezależności. Co istotne, prawodawca unijny wyraźnie określił, że to państwa członkowskie odpowiadają za podjęcie odpowiednich środków, by dane, o których mowa, zostały należycie przygotowane.

W kontekście powyższych rozważań wyróżnić można dwie grupy podmiotów związanych obowiązkiem oceny zgodności, a jednocześnie będących przedmiotem kontroli. Do pierwszej grupy należą państwa członkowskie, do drugiej – podmioty gospodarcze zajmujące się wytwarzaniem paliw z biomasy. W świetle dyrektywy nr 2009/28/WE odpowiedzialność sprawozdawcza przed Komisją Europejską spoczywa na państwach członkowskich, zatem to im w największym stopniu powinno zależeć na doborze właściwego systemu oceny zgodności i kontroli spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju. Podmioty gospodarcze odpowiadają w tej materii przed organami państwa.

Obecnie można wyróżnić trzy sposoby potwierdzenia zgodności paliw biomasowych z kryteriami zrównoważonego rozwoju: przedstawienie odpowiednim organom krajowym danych, zgodnie z wymogami ustano-

⁵² Producenci stałej i gazowej biomasy pochodzącej z rolnictwa czy z leśnictwa oraz przemysłów pokrewnych mogą, ale nie muszą dowodzić zgodności ich wyrobów z kryteriami wyznaczonymi w dyrektywie nr 2009/28/WE.

wionymi przez ten kraj (tzw. system krajowy); wykorzystanie systemu dobrowolnego uznanego do tego celu przez Komisję lub stosowanie umowy podpisanej przez UE z państwami trzecimi, uznanej przez Komisję do tego celu⁵³.

Największą popularnością cieszą się dobrowolne systemy certyfikacji, które zdobyły uznanie, czyli pewnego rodzaju akredytację Komisji Europejskiej. Już w 2009 r. Komisja Europejska zastrzegła sobie prawo uznania niektórych krajowych lub międzynarodowych systemów określających normy dla produktów z biomasy za systemy prowadzące właściwy audyt produkcji biomasy i biopaliw pod kątem zrównoważonego rozwoju (art. 18 pkt 4 dyrektywy nr 2009/28/WE). Do dziś uznanych zostało siedem systemów tego rodzaju i znajdują one bezpośrednie zastosowanie w państwach członkowskich⁵⁴.

Systemy, o których mowa, mają charakter dobrowolny – przedsiębiorca nie ma obowiązku z nich korzystać. Aby korzystać ze wsparcia produkcji OZE oraz wliczać energię z produkowanych przez siebie paliw do bilansu energii odnawialnej, może korzystać z systemu certyfikacji uznanego przez państwo członkowskie, o ile system krajowy obowiązuje w tym państwie. Nie ulega jednak wątpliwości, że wybrane przez Komisję Europejską systemy są powszechnie uznawane i cieszą się zaufaniem na europejskim rynku biopaliw.

Warto w tym miejscu przyrzeć się bliżej tak zwanym systemom krajowym. W Niemczech na mocy przywołanych w punkcie drugim niniejszego opracowania rozporządzeń Biokraft-NachV i BioSt-Nach-V został wprowadzony system krajowy certyfikacji biopaliw i biopłynów. Podmioty gospodarcze certyfikujące produkty końcowe pod kątem zrównoważonego rozwoju w tym kraju mają do wyboru jeden z dwóch, wspieranych przez Federalne Ministerstwo Żywności, Rolnictwa i Ochrony Konsumenta oraz Agencję Zasobów Odnawialnych, systemów certyfikacji: Renewable Energy Directive Certification (REDcert) oraz International Sustainability & Carbon Certification (ISCC).

W systemie REDcert ocena zgodności ogranicza się do badania spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju określonych w art. 17-19 dy-

⁵³ Komunikat Komisji w sprawie dobrowolnych systemów i wartości standardowych w systemie kryteriów zrównoważonego rozwoju dla biopaliw i biopłynów UE, Dz. Urz. UE C 160 z 19 czerwca 2010 r.

⁵⁴ Są to: ISCC, Bonsucro EU, RTRS EU RED, RSB EU RED, 2BSvs, RSBA i Greenergy. Zob.: Komunikat prasowy Komisji Europejskiej z 19 lipca 2011 r., *Zielone światło dla pierwszych unijnych programów zrównoważonego rozwoju biopaliw*, IP/19/901, Bruksela.

rektywy nr 2009/28/WE. W ramach systemu ISCC, który jest równocześnie krajowym systemem certyfikacji Niemiec i jednym z dobrowolnych systemów uznanych w lipcu 2011 r. przez Komisję (ISCC EU), wydawane są certyfikaty potwierdzające zgodność ze znacznie szerszym wykazem kryteriów, niż te wyznaczone obligatoryjnie dla biopaliw i biopłynów przez prawodawcę unijnego.

Jednostkami certyfikującymi są akredytowani operatorzy prowadzący audyt w oparciu o wspomniane powyżej systemy certyfikacji. W Niemczech listę akredytowanych jednostek certyfikujących zgodność z kryteriami zrównoważonego rozwoju udostępnia Federalny Urząd ds. Rolnictwa i Żywności, organ administracji publicznej odpowiedzialny za realizację postanowień dyrektywy nr 2009/28/WE w zakresie zrównoważonego rozwoju biopaliw.

Audyt pod kątem zgodności z kryteriami zrównoważonego rozwoju przeprowadzany jest przez jednostki certyfikujące uprawnione do oceny zgodności biopaliw czy biopłynów z zasadniczymi lub szczegółowymi wymaganiami kontroli w tym zakresie oraz wydania certyfikatu⁵⁵. Audytowi podlega zarówno pozyskiwanie biomasy pochodzącej z obszaru UE, jak i spoza niego. Jednostki certyfikujące oceniają zgodność produkcji biopaliw i biopłynów z kryteriami zrównoważonego rozwoju na podstawie specjalnie do tego celu przygotowanych systemów certyfikacji. W skali europejskiej stworzono kilkadziesiąt systemów certyfikacji biopaliw przy zastosowaniu systemów zgodności z wymogami dyrektywy nr 2009/28/WE (wśród nich są te oficjalnie uznane przez Komisję). Preferencja stosowania jednego z dostępnych systemów certyfikacji nie została do tej pory wyrażona w polskim porządku prawnym.

Certyfikat wymagany jest w odniesieniu do produktu końcowego, jednak łańcuch produkcji biopaliw i biopłynów, a także wszystkich pozostałych nośników bioenergii składa się z wielu etapów, które mogą wpłynąć na ostateczny charakter produktu. Ocenie poddane powinny być wszystkie etapy produkcji, począwszy od pola uprawnego do dystrybucji paliw, przy czym metodą stosowaną w tym celu ma być „łańcuch dowodowy” (ang. *chain of custody*), czyli kontrola pochodzenia w całym łańcuchu produkcji. Łańcuch, o którym mowa, oceniany jest w oparciu o metodę bilansu masy, polegającą na przypisaniu poszczególnym partiom surowca określonych cech (np. w odniesieniu do wielkości emisji dwutlenku węgla czy oświadczeń zgodności z dyrektywą nr 2009/28/WE).

⁵⁵ Zob. np. J. Rotko, *Normy techniczne w prawie ochrony środowiska*, Wrocław 2002.

Taki system pozwala na mieszanie surowców o różnym stopniu zgodności z kryteriami zrównoważonego rozwoju i tworzenie mieszanek, których zgodność z kryteriami zrównoważonego rozwoju jest średnią współczynników zgodności poszczególnych partii, które wchodzi w jej skład⁵⁶.

Przedstawione tu rozważania dotyczące certyfikacji biopaliw, biopłynów oraz biomasy stałej i gazowej nie wyczerpują problematyki, która od niedawna jest przedmiotem analiz prawnych i debat politycznych. Systemy certyfikacji zrównoważonego rozwoju są wciąż bardzo młode i znajdują się w fazie intensywnego rozwoju.

Jednostki certyfikujące, w świetle prawa administracyjnego, można uznać za podmioty uprawnione do wykonywania funkcji zleconych. Funkcja polegająca na ocenie zgodności biopaliw i biopłynów z określonymi kryteriami wchodzi w zakres funkcji administracji publicznej, a dokładniej: należy do grupy uprawnień do badań różnych przedmiotów⁵⁷. Warto więc przyrzeć się legitymacji jednostek certyfikujących do wypełniania tego typu funkcji. Obecnie tylko niektóre z nich mają akredytację krajowych ośrodków upoważnionych do akredytacji jednostek certyfikujących w państwach, w których powadzą działalność. Akredytacja nie stanowi wymogu koniecznego do prowadzenia działalności w zakresie certyfikowania biopaliw i biopłynów w odniesieniu do kryteriów zrównoważonego rozwoju.

Unijne regulacje prawne nie rozwiązują jednoznacznie kwestii kwalifikacji, które muszą spełniać jednostki certyfikujące. W systemach krajowych wykaz jednostek uprawnionych do certyfikowania zgodności z ustalonymi kryteriami zostaje podany do wiadomości publicznej tak jak na przykład w przypadku systemu niemieckiego⁵⁸. W systemach dobrowolnych nie ma określonych wymogów w tym zakresie, choć jednostki certyfikujące mogą uzyskać licencję *sui generis* wydaną przez jeden lub więcej systemów certyfikacji. W Polsce jedną z jednostek certyfikujących, posiadających „licencję” systemu ISCC, jest firma DEKRA Certification sp. z o.o., akredytowana przy Polskim Centrum Akredytacji.

⁵⁶ Komunikat Komisji w sprawie dobrowolnych..., *passim*.

⁵⁷ Zob. R. Hauser, D. Kijowski, *Uprawnienia administracyjne*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne. System prawa administracyjnego*, t. 7, Warszawa 2012, s. 319.

⁵⁸ Zob. Erteilte Anerkennungen für Zertifizierungssysteme und Zertifizierungsstellen nach der Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung (Biokraft-NachV) bzw. nach der Biomassestrom Nachhaltigkeitsverordnung (BioSt-NachV), dostępne na stronie: ble.de/SharedDocs/Downloads/02_Kontrolle/05_NachhaltigeBiomasseerzeugung/Anerkennung_de.pdf?__blob=publicationFile.

5. Podsumowanie

Analiza regulacji prawnych w odniesieniu do produkcji energii z biomasy zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju pozwala zauważyć, że ich źródła są niejednorodne. Z jednej strony, kryteria zrównoważonego rozwoju ograniczone tylko do wybranej grupy nośników bioenergii zostały ustalone przez prawodawcę unijnego w formie dyrektywy. Z drugiej strony, rozbudowane prawodawstwo rolne i środowiskowe na szczeblu krajowym i unijnym ma zapewnić zrównoważone pozyskiwanie wszystkich form biomasy, która jako materia powstająca w naturalnym cyklu biologicznym jest traktowana podobnie jak inne wytwory produkcji roślinnej i zwierzęcej.

Dyrektywa nr 2009/28/WE, wprowadzająca kryteria zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do biopaliw i biopłynów, nie została do tej pory wdrożona do polskiego porządku prawnego⁵⁹. Kryteria zrównoważonego rozwoju, jeżeli w ogóle są stosowane, funkcjonują na podstawie przepisów unijnych, przy czym konieczność bezpośredniego stosowania dyrektywy ma w tym przypadku co najmniej wątpliwe uzasadnienie. Nadto, jeśli ograniczyć się do analizy przepisów prawnych obowiązujących na szczeblu UE, to warto zauważyć, że sformułowane w dyrektywie kryteria dalece odbiegają od wymogów związanych ze zrównoważonym rozwojem, postulowanych przez liczne jednostki naukowo-badawcze oraz stowarzyszenia i organizacje społeczne⁶⁰. Ograniczony zakres regulacji w tym zakresie można uznać za podyktowany takimi racjonalnymi przesłankami gospodarczymi i społecznymi, jak wola ograniczenia obciążeń finansowych dla odbiorców końcowych biopaliw i biokomponentów na rynkach UE. Warto jednak zauważyć, że w kontekście coraz częstszych raportów o niszczeniu ekosystemów i lokalnych gospodarek państw rozwijających się, w których pozyskiwane są surowce do produkcji biopaliw dla UE, wypadałoby rozważyć *de lege ferenda* uzupełnienie kryteriów, o których mowa, oraz poprawę skuteczności ich egzekwowania.

Z kolei normy rolno-środowiskowe są skuteczne tylko w odniesieniu do klasycznej koncepcji produkcji rolnej oraz ochrony środowiska. Nie

⁵⁹ Obecnie Ministerstwo Gospodarki wprowadza poprawki wniesione po konsultacjach społecznych projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii, która ma być podstawowym aktem prawnym implementującym dyrektywę nr 2009/28/WE w Polsce. Pierwotna wersja projektu nie zawiera odniesienia do kryteriów zrównoważonego rozwoju.

⁶⁰ Zob np. J. Cramer i in., *Criteria for Sustainable Biomass Production*, Raport z projektu „Sustainable Production of Biomass”, 14 lipca 2006 r., Utrecht; F. Rosillo Callé, *The Biomass Assessment Handbook: Bioenergy for a Sustainable Environment*, Earthscan 2007.

zawierają jednak odpowiedzi na wyzwania związane z konkurencją produkcji na cele żywnościowe i nieżywnościowe czy pośrednią zmianą użytkowania gruntów. Warto w tym kontekście zastanowić się również nad zależnością gospodarki rolnej na cele energetyczne od stałej dostępności zasobów wodnych w kontekście skumulowanego efektu zwiększenia popytu na biomasę. Próba pogodzenia racjonalnej gospodarki wodnej z potrzebą intensyfikacji produkcji rolnej na cele energetyczne w skali wykraczającej poza jedno gospodarstwo rolne powinna znaleźć odzwierciedlenie zarówno w planach działań, jak i prawodawstwie UE i państw członkowskich.

Co więcej, importowana biomasa z odległych regionów świata, przeznaczana w naszym kraju najczęściej do spalania na potrzeby energetyki zawodowej, nie jest poddawana kontroli sanitarnej i fitosanitarnej. Można zatem obawiać się, że bez odpowiedniego systemu kontroli jakości surowca przywożonego do kraju, polegającego na przykład na uwzględnieniu biomasy w wykazie towarów, które podlegają granicznej kontroli sanitarnej⁶¹, do rodzimych ekosystemów mogą przedostać się gatunki roślin i zwierząt niepożądane na terytorium europejskim, w tym różne czynniki biologiczne, jak pasożyty, grzyby i potencjalnie niebezpieczna flora bakteryjna⁶². Należałoby w związku z tym wprowadzić obowiązkowe znakowanie ostrzegające przed zagrożeniem biologicznym w miejscach składowania biomasy na przykład piktogramem, którego wzór znajduje się w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z 22 kwietnia 2005 r. w sprawie szkodliwych dla zdrowia czynników biologicznych w środowisku pracy oraz ochrony zdrowia pracowników zawodowo narażonych na te czynniki. Dodatkowo pracownicy zakładów przetwarzających importowaną biomasę powinni być szkoleni w zakresie zagrożeń, zabezpieczeni przed działaniem szkodliwych czynników biologicznych oraz mieć dostęp do odpowiedniej opieki medycznej⁶³.

Jak się wydaje, przedmiotem regulacji zapewniających zgodność pozyskiwanej biomasy z kryteriami zrównoważonego rozwoju powinny być wszystkie etapy wytwarzania i wprowadzania do obrotu jej zasobów, począwszy od jej produkcji (np. w gospodarstwach rolnych, wytwórniach przemysłu rolno-spożywczego czy plantacjach na obszarach tropikalnych) po dostawę do odbiorcy finalnego i proces jej konwersji do postaci energii

⁶¹ Zob. rozporządzenie Ministra Zdrowia z 8 grudnia 2011 r. w sprawie wykazu towarów, które podlegają granicznej kontroli sanitarnej, Dz. U. Nr 272, poz. 1612.

⁶² Ta uwaga dotyczy przede wszystkim biomasy drzewnej, zob. np. J. Kopinga, L. G. Moraal i in., *Phytosanitary Risks of Woodchips*, Wageningen 2010, s. 11 i n.

⁶³ M. Grodzka-Jawniak, *Zagrożenia biologiczne związane z długotrwałym składowaniem biomasy*, Materiały konferencyjne „Forum Biomasy”, Ostrołęka, 22-23 marca 2012 r.

lub gazu. W tym ujęciu śledzenie łańcucha dostaw oraz analizy cyklu życia biomasy (np. cykl dwutlenku węgla z uwzględnieniem emisji z transportu, tzw. *carbon footprint*) przypomina monitoring obowiązujący obecnie w prawie żywnościowym jako *traceability* dla żywności i pasz. Tym tropem – parafrazując popularne powiedzenie „od pola do stołu” – można mówić o zasadzie „od pola do paliwa”.

Jednym z możliwych sposobów zapewnienia zrównoważonej bioenergetyki w UE, jak pisze A. Faaij, jest poprawa wydajności w tradycyjnym zarządzaniu rolnictwem. Optymalizacja zarządzania w tym sektorze umożliwi produkcję dużych ilości biomasy bez konieczności konkurowania z produkcją żywności czy z ochroną przyrody i zasobów leśnych⁶⁴. Zanim do tego dojdzie, należałoby jednak pamiętać, że skala złożonych skutków społecznych, gospodarczych i środowiskowych zależy od trzech czynników: wielkości popytu, rodzaju i pochodzenia biomasy. Wydaje się zatem, że skoro obecne prawo UE prowadzi do zapotrzebowania na biomasę na niespotykaną dotąd skalę oraz umożliwia energetyczne zastosowanie bardzo wielu rodzajów tego OZE, to prawodawca powinien określić przynajmniej szczegółowe wymogi jakościowe zasobów biomasy we wszystkich formach jej występowania. Obowiązujące dziś regulacje unijne w sprawie jakości biomasy, zwłaszcza w odniesieniu do jej pochodzenia, nie mogą być uznane za dostateczne, by zapewnić zrównoważony rozwój zarówno w UE, jak i w innych częściach świata.

Regulacją należałoby objąć tylko te rodzaje biomasy i te obszary jej pochodzenia, które związane są z rzeczywistym ryzykiem wystąpienia negatywnych następstw dla środowiska, gospodarki czy społeczeństwa. Nie wydaje się jednak celowe tworzenie nadmiernych regulacji i obciążeń administracyjnych w stosunku do zasobów biomasy, których energetyczne zagospodarowanie nie powoduje zagrożeń w tym zakresie.

SUSTAINABLE PRODUCTION AND USE OF AGRICULTURAL BIOMASS FOR ENERGY PURPOSES IN LIGHT OF EUROPEAN UNION LAW

S u m m a r y

The growing demand for biomass for energy purposes within the EU member states may cause multiple effects of different nature (social, environmental, economic) and scope (local, regional and global). In the paper, an attempt is made to answer the question on how

⁶⁴ E. Smeets, A. Faaij, I. Lewandowski, *The Impact of Sustainability Criteria on the Costs and Potentials of Bioenergy Production*, maj 2005, Copernicus Institute, Utrecht, s. 7.

the EU legislation ensures sustainable production and use of agricultural biomass for energy purposes. The first part of the paper provides an outline of the sustainability criteria for biofuels and bioliquids. The second part describes the EU environmental and rural legislation. The Common Agricultural Policy is considered a relatively efficient tool securing sustainable production of biomass within the EU territory. The third part is dedicated to the sustainability criteria certification schemes, with a special focus on the German certification mechanisms. It has been pointed out that there is still a pending need to include solid and gaseous biomass into the binding sustainability schemes, and to widen their scope, especially by integrating the important social and economic issues with regard to biomass originating from the third countries. The paper ends with a conclusion that the current EU legislation is not sufficient to ensure a sustainable production of energy production from agricultural biomass.

LA PRODUZIONE E UTILIZZO ENERGETICO DELLA BIOMASSA AGRICOLA E LO SVILUPPO SOSTENIBILE ALLA LUCE DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Riassunto

L'aumento della domanda di biomassa utilizzata per la produzione di energia negli Stati membri dell'Unione europea potrebbe portare a conseguenze negative di carattere sociale, ambientale ed economico su scala globale. L'autrice cerca di rispondere alla domanda in che misura le regolazioni giuridiche dell'Unione europea in vigore garantisce lo sfruttamento energetico della biomassa agricola in linea con lo sviluppo sostenibile.

Nella prima parte dell'articolo viene sollevata la questione dei criteri di sviluppo sostenibile per i biocarburanti e i bioliquidi. La seconda parte delle considerazioni si riferisce alle norme agro-ambientali in vigore nel quadro della politica agricola comune. In seguito si discutono i sistemi di attestazione della conformità con i criteri di sviluppo sostenibile sull'esempio dell'Unione europea e della Germania. L'autrice fa notare che le prescrizioni vincolanti per la biomassa solida e gassosa continuano a mancare, e che anche i criteri di sviluppo sostenibile in vigore per i biocarburanti e i bioliquidi non tengono conto degli importanti problemi socioeconomici presenti nei paesi terzi in relazione ad una domanda crescente di biomassa nell'Ue. Perciò, le regolazioni europee in vigore sulla qualità di biomassa in vigore, specie in riferimento alla sua origine, non possono essere ritenute soddisfacenti.

