

K

KWARTALNIK
PRAWA
PUBLICZNEGO

P

P



Warszawa

Rok XXI

Nr 2/2023

K

KWARTALNIK
PRAWA
PUBLICZNEGO

Copyright by Wydawnictwo Naukowe UKSW

P

P



Warszawa

Rok XXI

Nr 2/2023

Kolegium Redakcyjne

Redaktor Naczelny – Cezary Mik
Zastępca Redaktora Naczelnego – Michał Będkowski-Kozioł
Sekretarz Redakcji – Magdalena Wilczek-Karczewska
Z-ca Sekretarza Redakcji – Marek Rzotkiewicz
Redaktor językowy – Marek Troszyński
Redaktor statystyczny – Joanna Jaroszewska

Rada Programowa

Eugeniusz Bojanowski, Elżbieta Chojna-Duch, Janusz Gilas, Maria Gintowt-Jankowicz,
Miroslaw Granat, Robert Grzeszczak, Antoni Hanusz, Roman Hauser, Waldemar Hoff, Jacek Jagielski,
Marian Kallas, Jacek Lang, Teresa Liszcz, Jarosław Majewski, Dariusz Makiłła, Czesław Martysz, Lech Morawski,
Mariusz Muszyński, Nina Półtorak, Grażyna Szpor, Marek Szydło, Krzysztof Wójtowicz,
Miroslaw Wyrzykowski, Jan Zabłocki, Andrzej Zoll

Grupa Stałych Współpracowników

Michał Balcerzak, Joanna Bukowska, Michał Klimaszewski, Michał Królikowski, Bartosz Majchrzak,
Elżbieta Hanna Morawska, Ewa Popławska, Adam Szafrąński, Anna Tarwacka, Małgorzata Wąsek-Wiaderek,
Paweł Wiliński, Piotr Zapadka, Robert Zawłocki, Sławomir Żółtek

Adres Redakcji

Kwartalnik Prawa Publicznego
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego – Wydział Prawa i Administracji
ul. Wóycickiego 1/3, bud. 17
01-938 Warszawa
e-mail: m.wilczek.karczewska@uksw.edu.pl

Wydawca

Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
Copyright © Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego
ul. Dewajtis 5, 01-815 Warszawa
tel. (048) 22 561 89 23, fax (048) 22 561 89 11
e-mail: wydawnictwo@uksw.edu.pl; <http://www.wydawnictwo.uksw.edu.pl>

ISSN: 1642-9591

Skład

Maciej Faliński

Druk i oprawa

Volumina.pl Sp. z o.o.

SPIS TREŚCI

STUDIA I ARTYKUŁY

- Radosław Kołatek
Unijne regulacje prawne w zakresie odnawialnych źródeł energii (OZE) jako narzędzie transformacji energetycznej państw Unii Europejskiej 7
- Michał Łęski
Wpływ zrównoważonego rozwoju na uwarunkowania prawne w zakresie odnawialnych źródeł energii 25
- Joanna Bukowska, Agata Bator, Agnieszka Borek
Prawne problemy wykorzystywania biomasy w ramach europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS). 47
- Zofia Roguska
Znaczenie umów EPC dla popularyzacji OZE i efektywności energetycznej w polskim budownictwie mieszkaniowym. 75
- Adam Kucharski
Rys problematyki tranzytoryjnej we francuskim prawie podatkowym w kontekście wybranych tez katolickiej refleksji społecznej 93

Copyright by Wydawnictwo Naukowe UKSW

Studia i artykuły |

Radosław Kołatek*

UNIJNE REGULACJE PRAWNE W ZAKRESIE ODNAWIALNYCH ŹRÓDEŁ ENERGII (OZE)¹ JAKO NARZĘDZIE TRANSFORMACJI ENERGETYCZNEJ PAŃSTW UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wprowadzenie

Przyjęcie przez Radę Europejską w grudniu 2019 r.² zobowiązania do osiągnięcia wspólnego celu neutralności klimatycznej do 2050 r. i równoległe ogłoszenie przez Komisję komunikatu „Europejski Zielony Ład”³, będącego zbiorem politycznych inicjatyw, które miałyby pomóc osiągnąć znaczące redukcje emisji gazów cieplarnianych w ciągu najbliższych 30 lat, stanowiło przełom w programowaniu rozwoju gospodarczego krajów UE w ramach procesu integracji europejskiej⁴. Te inicjatywy wraz z nową deklaracją Rady Europejskiej z 2020 r.⁵ o ograniczeniu krajowych emisji netto gazów cieplarnianych o co najmniej 55% do 2030 r. wymusiły na państwach członkowskich znaczne przyspieszenie transformacji energetycznej. Jej główne założenia dotyczą m.in. modernizacji i rozwoju

* Dr Radosław Kołatek – Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ORCID 0000-0002-2910-4220.

¹ W dalszej części tekstu posługuję się zamiennie akronimem OZE i pełną nazwą, tj. odnawialnymi źródłami energii.

² Konkluzje Rady Europejskiej z 12.12.2019 r.

³ Komunikat Komisji COM(2019)640_final z 11.12.2019 r. „Europejski Zielony Ład”.

⁴ A. Sikora, *European Green Deal – legal and financial challenges of the climate change*, “ERA Forum” 2020, listopad, s. 687-690.

⁵ Konkluzje Rady Europejskiej z 10-11.12.2020 r.

infrastruktury energetycznej, a przede wszystkim znaczącego zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii (OZE) w miksie energetycznym, tzn. w strukturze produkcji i konsumpcji energii w Unii Europejskiej.

Wszystkie te kwestie nabrały nowego znaczenia w związku z działaniami UE mającymi na celu gospodarcze ożywienie kontynentu europejskiego po kryzysie będącym skutkiem pandemii koronawirusa COVID-19 pod zbiorczą nazwą „Plan Odbudowy dla Europy”⁶. Do dyspozycji państw członkowskich zaplanowano środki finansowe w ramach wieloletniego budżetu UE na lata 2021-2027 oraz instrumentu finansowego „Next Generation EU” na gigantyczną kwotę 1,8 bln euro⁷. Do istoty unijnych działań zostały zaliczone m.in. wzmocnienie pozycji unijnego przemysłu na poziomie globalnym oraz walka ze zmianami klimatu, w tym transformacja energetyczna zmierzająca do maksymalnego wykorzystania energii odnawialnej przez państwa członkowskie.

Współcześnie liczne argumenty przemawiają za produkcją energii ze źródeł odnawialnych. Należy do nich z pewnością konieczność dywersyfikacji źródeł energii – ta związana jest z bezpieczeństwem energetycznym. Wskazuje się również na stopniowe wyczerpywanie się konwencjonalnych zasobów, takich jak gaz ziemny, ropa naftowa czy węgiel. Jednak argument odwołujący się do ochrony klimatu i środowiska poprzez zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych osadzony w kontekście odbudowy gospodarek państw UE po pandemii staje się w ostatnim okresie dominujący⁸.

2. Zobowiązania międzynarodowe Unii Europejskiej w zakresie ochrony klimatu

Działania UE na rzecz ochrony klimatu podejmowane od początku nowego stulecia były konsekwencją zawierania porozumień międzynarodowych, zmierzających do powstrzymania globalnego ocieplenia i zmian klimatycznych. Obejmowały one zasadniczo dwa etapy. W pierwszym okresie, w następstwie przystąpienia Unii Europejskiej i państw członkowskich do Protokołu z Kioto⁹ Rada

⁶ Wspólne założenia odbudowy z 21.04.2020 r. *A ROADMAP FOR RECOVERY Towards a more resilient, sustainable and fair Europe*, <https://www.consilium.europa.eu/media/43384/roadmap-for-recovery-final-21-04-2020.pdf> (dostęp 1.02.2020 r.).

⁷ Konkluzje Rady Europejskiej z 10-11.12.2020 r.

⁸ A. Szafranski, *Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji*, Warszawa 2014, s. 138.

⁹ Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto z 11.12.1997 r. (Dz.U. z 2005 r., Nr 203, poz. 1684); decyzja Rady 2002/358/WE z 25.04.2002 r. dotycząca zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską Protokołu z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań, Dz.Ur.UE 2002 Nr L 130/1.

Europejska w 2007 r. uzgodniła zobowiązania UE do redukcji gazów cieplarnianych o 20%, zwiększenie efektywności energetycznej o 20% i zwiększenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych również o 20%¹⁰. Rok później w UE doszło do przyjęcia pięciu dyrektyw i rozporządzenia przekuwających wcześniejsze uzgodnienia polityczne na język aktów normatywnych UE, określonych całościowo jako „pakiet klimatyczno-energetyczny”¹¹, którego centralnym elementem stały się rozwiązania dotyczące odnawialnych źródeł energii¹². Wśród przyjętych aktów prawodawczych była dyrektywa RED dotycząca odnawialnych źródeł energii¹³. To właśnie na jej podstawie został zwiększony dotychczasowy cel, określający udział źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii na poziomie UE.

Przekonanie społeczności globalnej o konieczności dokonania jeszcze większej globalnej redukcji emisji gazów cieplarnianych w porównaniu z tym, co zostało uzgodnione w Kioto w 1997 r. doprowadziło do zawarcia w 2015 r. w trakcie Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu nowej umowy międzynarodowej – Porozumienia paryskiego¹⁴. Strony umowy zobowiązały się do ograniczenia wzrostu średniej temperatury globalnej do poziomu znacznie niższego niż 2°C powyżej poziomu przedindustrialnego oraz podejmowanie wysiłków mających na celu ograniczenie wzrostu temperatury do 1,5°C. Przyjęty w 2018 r. na COP24¹⁵, dzięki zaangażowaniu polskiej Prezydencji szczytu, pakiet decyzji wdrażających Porozumienie paryskie – „Katowice Rulebook” – ustanowił podstawę wdrażania nowego globalnego reżimu ochrony klimatu po 2020 r.¹⁶

W wypracowaniu Porozumienia paryskiego istotną rolę odegrały państwa unijne, rozpoczynając w ten sposób drugi etap transformacji energetycznej w Unii

¹⁰ Konkluzje Rady Europejskiej z 8-9.03.2007 r.; konkluzje zawierały zobowiązania określone później jako „3x20”.

¹¹ Szczegółowa informacja dot. propozycji Komisji „2020 climate & energy package”: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020_en (dostęp 27.01.2021 r.).

¹² P. Lowe, *Regulating Renewable Energy in the European Union*, „Renewable Energy Law and Policy” 2010, nr 1, s. 17.

¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23.04.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz.Urz.UE L 140/16 z 5.06.2009 r.; tzw. dyrektywa OZE; ang. *Renewable Energy Directive* (RED).

¹⁴ Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9.05.1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12.12.2015 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 36); szeroka analiza Porozumienia: Ch. Streck, P. Keenlyside, M. von Unger, *The Paris Agreement: A New Beginning*, „Journal for European Environmental & Planning Law” 2016, nr 13.

¹⁵ Skrócowa nazwa dla corocznych szczytów Konferencji Stron Ramowej konwencji NZ ws. zmian klimatu (ang. Conference of the Parties – COP).

¹⁶ Zestaw decyzji podjętych w czasie szczytu COP24/CMP14/CMA1 w Katowicach odbywającego się w dniach 2-15.12.2018 r., nazywany również „Katowice Climate Package”.

Europejskiej¹⁷. Wśród najważniejszych aktów normatywnych oraz zobowiązań politycznych w ramach UE w zakresie ochrony klimatu, które zostały przyjęte w tym okresie, należy wymienić kilka dokumentów. Pierwszy z nich to rozporządzenie 2018/1999 ws. zarządzania unią energetyczną (rozporządzenie *governance*)¹⁸ ustanawiające dwa instrumenty koordynacji działań podmiotów rządowych, regionalnych i unijnych przy wdrażaniu przyjętych planów w pięciu wymiarach unii energetycznej: bezpieczeństwa energetycznego, wewnętrznego rynku energii, wydajności energetycznej, obniżenia emisyjności oraz badań naukowych, innowacji i konkurencyjności. Komunikat Komisji „Czysta Planeta dla wszystkich” będący propozycją strategii długoterminowej UE w ramach Porozumienia paryskiego¹⁹, wraz z propozycją osiągnięcia do 2030 r. co najmniej 32-procentowego udziału energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii w UE, stanowił polityczne wytyczne, na podstawie których zostały sformułowane projekty stosownych aktów legislacyjnych. Nie można pominąć konkluzji Rady Europejskiej z 2019 r. i 2020 r., w których państwa członkowskie najpierw zobowiązały się do osiągnięcia wspólnego celu neutralności klimatycznej do 2050 r., a rok później zatwierdzony został wiążący cel UE zakładający ograniczenie w UE emisji netto gazów cieplarnianych do roku 2030 o co najmniej 55% w porównaniu z poziomem z roku 1990. Zobowiązania te, przyjęte przez państwa UE w Radzie Europejskiej, miały bezpośredni wpływ na wypracowanie modelu transformacji energetycznej UE w oparciu o odnawialne źródła energii.

3. Pojęcie odnawialnych źródeł energii

Jeżeli chodzi o sam termin odnawialnych źródeł energii, to literatura przedmiotu określa OZE jako „źródła, które wykorzystują naturalne zasoby ziemi, których nie może zabraknąć ze względu na ich albo odnawialność albo nieustanne występowanie w przyrodzie”²⁰. Zalicza się do nich m.in. wiatr, energię słoneczną,

¹⁷ S. Afonis, *The European Union in International Climate Change Negotiations*, Londyn-Nowy Jork 2017, s. 186; S. Dröge, O. Geden, *The EU and the Paris Climate Agreement Ambitions, Strategic Goals, and Tactical Approaches*, SWP Comment 2015/C 29, May 2015; <https://www.swp-berlin.org/en/publication/the-eu-and-the-paris-climate-agreement/> (dostęp 9.04.2021 r.).

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z 11.12.2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013, Dz.Urz.UE 2018 Nr L 328/1.

¹⁹ Komunikat Komisji „Czysta planeta dla wszystkich. Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki”, COM(2018)773 z 28.11.2018 r.

²⁰ A. Szafranski, op.cit., s. 138.

prądy morskie i pływy morskie, energię spadku rzek, biogaz wytworzony ze ścieków lub rozkładu szczątków roślin lub zwierząt, rośliny z których można wytworzyć paliwa lub komponenty do paliw (biopaliwa i biokomponenty) lub też energię elektryczną (biomasa)²¹.

Bardzo podobnie – co nie może być żadnym zaskoczeniem – są definiowane odnawialne źródła energii w dyrektywie RED II, której przedmiot regulacji dotyczy właśnie tych kwestii²². Zgodnie z przepisem art. 2 pkt 1 „energia ze źródeł odnawialnych” lub „energia odnawialna” oznacza energię z odnawialnych źródeł niekopalnych, a mianowicie energię wiatru, energię promieniowania słonecznego (energię słoneczną termiczną i energię fotowoltaiczną) oraz energię geotermalną, energię otoczenia, energię pływów, fal i inną energię oceanów, hydroenergię, biomasę oraz gaz pochodzący z wysypisk śmieci, oczyszczalni ścieków i ze źródeł biologicznych (biogaz);

W ten sam sposób postrzega się OZE w dyrektywie ws. wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii (art. 2 pkt 31)²³, która jest zasadniczo kalką przepisu dyrektywy RED II. Łatwo dostrzegalne różnice wynikają zapewne z nowszego tłumaczenia zastosowanego w późniejszej z dyrektywy. Nie przynosi to jednak żadnych korzyści, tym bardziej że wersje francuskie i angielskie obu aktów normatywnych są identyczne. W przypadku rozporządzenia *governance* mamy racjonalny zabieg polegający na odesłaniu, w celu odnalezienia definicji odnawialnych źródeł energii, do dyrektywy RED II bez formułowania własnej propozycji²⁴. Niewątpliwie porządkuje to, chociaż w ograniczonym zakresie, aspekty definicyjne OZE²⁵.

W tym kontekście warto jednocześnie odnotować, że pierwszym unijnym aktem normatywnym, który definiował pojęcie odnawialnych źródeł energii była nieobowiązująca już dyrektywa o wspieraniu odnawialnych źródeł energii²⁶. Jednak przepisy te nie uwzględniały jeszcze energii aerotermalnej (magazynowanej

²¹ Szeroka analiza energii ze źródeł odnawialnych: J. Twidell, T. Weir, *Renewable Energy Resources*, Londyn-Nowy Jork 2015, s. 4-10.

²² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11.12.2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, Dz.Urz.UE 2018 Nr L 328/82.

²³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z 5.06.2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE, Dz.Urz.UE 2019 Nr L 158/125.

²⁴ Art. 2 pkt 22 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999: „energia ze źródeł odnawialnych” lub „energia odnawialna” oznacza energię ze źródeł odnawialnych lub energię odnawialną zdefiniowaną w art. 2 pkt 1 dyrektywy RED II.

²⁵ Warto zasygnalizować, że w zbliżony sposób odnawialne źródła energii są definiowane w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 651/2014 z 17.06.2014 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz.Urz.UE 2014 Nr L 187/1.

²⁶ Dyrektywa 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27.09.2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych, Dz.Urz.UE 2001 Nr L 283/33, uchylona 31.12.2011 r.

w postaci ciepła w powietrzu w danym obszarze), geotermalnej (składowanej w postaci ciepła pod powierzchnią ziemi) i hydrotermalnej (składowanej w postaci ciepła w wodach powierzchniowych) jako pozyskiwanych z OZE²⁷. Rozszerzenie definicji o trzy wyżej wymienione kategorie nastąpiło w późniejszym akcie – pierwszej dyrektywie regulującej zagadnienia OZE, a mianowicie w dyrektywie RED²⁸.

W świetle powyższego można więc sformułować tezę, że na gruncie aktów normatywnych UE regulujących kwestie energetyki odnawialnej samo pojęcie OZE jest rozumiane w sposób jednoznaczny, a zaproponowane rodzaje energii odnawialnej pokrywają się, co powinno w przyszłości pozwolić uniknąć wątpliwości interpretacyjnych. Pozostaje do oceny, czy jest to swoisty *numerus clausus* – enumeratywne wyliczenie, zawierające wszystkie i jednocześnie jedyne dopuszczalne formy energii odnawialnej, czy też jest to raczej katalog otwarty i w miarę pojawiają się nowych technologii, spełniających kryteria przytoczonej powyżej definicji, będą one zaliczane do OZE. Do tej drugiej opinii przychylają się M. Karpiński i M. Szyrski, wskazując, że „prawodawstwo Unii Europejskiej dąży do objęcia pojęciem źródła odnawialnego każdego rodzaju energii pozyskiwanej z paliw niekopalnych”²⁹. Szersza analiza tego zagadnienia nie jest jednak przedmiotem niniejszego artykułu.

4. Akty prawne UE regulujące wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych

W Unii Europejskiej dopiero po 1988 r. podjęte zostały prace legislacyjne, których celem było uregulowanie zagadnień dotyczących odnawialnych źródeł energii. W ocenie A. Szafrąńskiego unijne regulacje prawne przyjęte na przełomie wieków stały się jednym „z fundamentów polityki energetycznej Unii Europejskiej, która określając program 3 × 20, uznała za jeden z trzech najważniejszych celów zwiększenie produkcji energii z OZE o 20% w całej Unii do 2020 r.”³⁰. Obecnie ta uwaga ma jedynie historyczny charakter. Niemniej ukazuje ona trendy, które zostały wyznaczone kilkanaście lat temu, i jednocześnie potwierdza, że projekt transformacji energetycznej kontynentu europejskiego nie jest w żadnej mierze działaniem *ad hoc*, ale ma swoje umocowanie w procesie integracji europejskiej.

²⁷ M. Karpiński, M. Szyrski, *Art. 2 Ustawy o odnawialnych źródłach energii [w:] Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, red. M. Czarnecka, T. Ogłódek, Warszawa 2020, s. 787.

²⁸ Dyrektywa 2009/28/WE z 23.04.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz.Urz.UE 2009 Nr L 140/16.

²⁹ M. Karpiński, M. Szyrski, *op.cit.*, s. 787.

³⁰ A. Szafrąński, *op.cit.*, s. 139.

Obecnie do podstawowych źródeł prawa pochodnego w zakresie OZE należą dwie dyrektywy ws. promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, tj. dyrektywa RED³¹ oraz dyrektywa RED II³². Oba akty normatywne regulują wspieranie produkcji energii elektrycznej pochodzącej z OZE. Dzieli je jednak okres prawie dziesięciu lat. Zestawiając je, można więc dostrzec, na podstawie analizy wyznaczonych celów redukcyjnych, planowaną skalę zmian w tym okresie, a następnie odnieść te dane do realnych danych.

W przypadku dyrektywy RED najważniejszą zmianą w stosunku do przepisów z 2001 r.³³ było ustanowienie po raz pierwszy wiążących, a nie, jak było do tej pory, indykatywnych, celów krajowych dla państw członkowskich (art. 1 i 3 dyrektywy) do roku 2020 określających udział źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii na poziomie UE³⁴. To pozwoliło na określenie obowiązków poszczególnych państw UE w kontekście zapewniania odpowiedniego zużycia energii pochodzącej z OZE. W tym celu przyjęto dla każdego państwa członkowskiego oddzielnie cele wskaźnikowe, które każde z nich ma osiągnąć w danym roku w horyzoncie czasowym do 2020 r. Nałożenie obowiązku zapewnienia udziału energii pochodzącej z odnawialnych źródeł energii wiąże się z koniecznością stworzenia mechanizmów zapewnienia wiarygodności pochodzenia energii z OZE oraz obowiązkiem przygotowania sprawozdań kierowanych do Komisji. Państwa członkowskie zobowiązane zostały do realizacji celów wskaźnikowych dla zużycia biopaliw i biokomponentów w całościowym zużyciu paliw przeznaczonych do transportu oraz celów wskaźnikowych dla zużycia energii elektrycznej z OZE³⁵.

Mimo że również dyrektywa RED II ustanowiła wspólne ramy dla promowania energii ze źródeł odnawialnych, to najistotniejszą różnicą w stosunku do wcześniej przywołanego aktu legislacyjnego UE jest wyznaczenie w art. 3 „wiążącego unijnego celu ogólnego w odniesieniu do całkowitego udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w Unii w 2030 r.”. Rolą państw członkowskich jest przyczynienie się do osiągnięcia tego ogólnego celu, niemniej ich wkład stanowi rezultat podjętych decyzji krajowych. Niewątpliwie więc przyjęte rozwiązanie przyznaje szerokie uznanie państwom UE. Nie jest jednak ono

³¹ Dyrektywa 2009/28/WE z 23.04.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz.Urz.UE 2009 Nr L 140/16.

³² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11.12.2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, Dz.Urz.UE 2018 Nr L 328/82.

³³ Dyrektywa 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27.09.2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych, Dz.Urz.UE 2001 Nr L 283/33, uchylona 31.12.2011 r.

³⁴ P. Lowe, *op.cit.*, s. 17.

³⁵ Pkt. 15 wstępu do dyrektywy 2009/28/WE z 23.04.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz.Urz.UE 2009 Nr L 140/16.

bezgraniczne³⁶. Kolejną nowością, niezwykle istotną w perspektywie konieczności przyspieszenia transformacji energetycznej w oparciu o OZE, było ustanowienie zasad wsparcia finansowego dla przedsiębiorców, stymulującego wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych. Na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy państwa członkowskie zostały upoważnione do ustanowienia krajowych systemów wsparcia, polegających na np. partycypacji w kosztach budowy instalacji wytwórczych (wsparcie dotyczące inwestycji) lub zachęty finansowe w odniesieniu do bieżącej działalności w zakresie wytwarzania energii (np. instrumenty dotyczące cen lub ilości energii z OZE wprowadzanej na rynek)³⁷. W nie mniejszym stopniu ważne było również ustanowienie podstaw prawnych dla prosumpcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych (art. 21 dyrektywy) i wykorzystywania takiej energii m.in. w sektorach: ogrzewania, chłodzenia i transportu (art. 24 i 25 dyrektywy).

Na tle zagadnień związanych z systemami wsparcia w celu rozwoju energetyki odnawialnej wśród aktów normatywnych UE w tym miejscu należy jeszcze zasygnalizować dwa akty wydane przez Komisję dotyczące dopuszczalności pomocy publicznej w określonych przypadkach. Odgrywają one istotną rolę w określeniu zakresu legalnego wsparcia przez państwa UE, udzielanego w celu rozwoju infrastruktury OZE. Są to tzw. rozporządzenie GBER³⁸ oraz wytyczne CEAG³⁹.

5. Cele polityki Unii Europejskiej w zakresie odnawialnych źródeł energii

Wspieranie odnawialnych form energii zostało zaliczone w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) do jednego z celów unijnej polityki energetycznej (art. 194 ust. 1 lit. c TFUE⁴⁰). Wśród przyczyn, dla których TFUE uznaje konieczność podejmowania działań wspomagających rozwój OZE, jest to, że koszty produkcji energii z paliw kopalnych są nadal zasadniczo niższe w stosunku do produkcji energii ze źródeł odnawialnych, mimo że te ostatnie w zdecydowanej większości to siły przyrody, a więc mające nieodpłatny charakter⁴¹.

³⁶ T. Iliopoulos, *Dilemmas on the Way to a New Renewable Energy Directive*, „European Energy and Environmental Law Review” grudzień 2018, s. 216.

³⁷ P. Lissoń, *Rynek energetyczny [w:] System prawa Unii Europejskiej. Prawo rynku wewnętrznego*, red. D. Kornobis-Romanowska, t. 7, Warszawa 2020, s. 649.

³⁸ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z 17.06.2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz.Urz.UE 2014 Nr L 187/1; tzw. rozporządzenie ws. wyłączeń blokowych; ang. *The General Block Exemption Regulation (GBER)*.

³⁹ Komunikat Komisji Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę klimatu i środowiska oraz cele związane z energią z 2022 r., Dz. Urz. UE C 80, s. 1; tzw. wytyczne CEAG; ang. *Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022*.

⁴⁰ Art. 194 TFUE jest normą kompetencyjną UE w sprawach energetyki.

⁴¹ P. Lissoń, op.cit., s. 648.

Zgodnie z dyrektywą RED II istota wspierania odnawialnych form energii sprowadza się do ustanowienia przez państwo UE lub grupę takich państw mechanizmów prawno-finansowych, które będą promować wykorzystanie energii OZE poprzez zmniejszenie kosztów tej energii lub zwiększenie ceny, za którą można ją sprzedać, jak również w drodze zwiększenia „poprzez nałożenie obowiązku stosowania energii odnawialnej lub w inny sposób – jej nabywanej ilości, w tym m. in.: pomoc inwestycyjną, zwolnienia z podatków lub ulgi podatkowe, zwrot podatków, systemy wsparcia polegające na nałożeniu obowiązku stosowania energii odnawialnej, w tym również systemy posługujące się zielonymi certyfikatami, oraz systemy bezpośredniego wsparcia cen, w tym taryfy gwarantowane oraz wypłaty premii zmiennej albo stałej”⁴².

Skoro więc Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej uznaje, że wspieranie OZE to jeden z celów polityki energetycznej UE, to zgodnie z art. 194 ust. 1 TFUE takie poparcie powinno się odbywać „w duchu solidarności między państwami członkowskimi”. Wyodrębnienie tej kategorii aksjologicznej, jaką jest solidarność, w ustępie pierwszym wyżej wskazanej normy kompetencyjnej UE miało podkreślić istotne znaczenie solidarności nie tylko w odniesieniu do bezpieczeństwa dostaw energii, co było przedmiotem intensywnych prac legislacyjnych poprzedniego dziesięciolecia⁴³. Ostatnie lata bowiem przyniosły również znaczący rozwój nowych i odnawialnych form energii w ramach unijnej polityki energetycznej. Dlatego należy przyjąć, że zasada solidarności powinna być stosowana w odniesieniu do tej sfery działań w obrębie Unii Energetycznej.

Wśród przyczyn, dla których państwa członkowskie UE zobowiązały się do urzeczywistniania unijnych celów polityki energetycznej, trzeba wymienić bezpieczeństwo energetyczne⁴⁴. Nie można jednak pominąć celów w zakresie ochrony środowiska i przeciwdziałania negatywnym zmianom klimatu⁴⁵. W przypadku tej ostatniej szczególnie znaczenia nabiera ograniczenie stosowania paliw kopalnych, takich jak węgiel, ropa naftowa i gaz ziemny. Istotna jest również potrzeba zwiększenia niezależności Unii Europejskiej od importu klasycznych nośników energii, co równocześnie przyczynia się do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego⁴⁶. Stanowi to jednocześnie realizację kolejnego celu unijnej polityki

⁴² Art. 2 pkt. 5 dyrektywy (UE) 2018/2001.

⁴³ A. Szafranski, op.cit., s. 138.

⁴⁴ M. Nowacki, komentarz do art. 194 [w:] *Komentarz TFUE*, t. II, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 1361;

⁴⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego *Czysta planeta dla wszystkich Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki*, COM/2018/773 final z 28.11.2018 r.

⁴⁶ Green Paper – *Towards a European strategy for the security of energy supply*, COM(2000)769; analiza statystyczna: S. Mothana Obadi, M. Korček, *EU Energy Security – Multidimensional Analysis of 2005-2014 Development*, „International Journal of Energy Economics and Policy” 2017, nr 2, s. 113-120.

energetycznej, zawartego w TFUE. Równie istotne jest też zapewnienie unijnym konsumentom, zgodnie z treścią rozporządzenia *governance*, bezpiecznych, zrównoważonych, konkurencyjnych i niedrogich dostaw energii⁴⁷. Za nie mniej ważny uznaje się też rozwój innowacji, co miałyby pozwolić Unii Europejskiej uzyskać wiodącą pozycję technologiczną i przemysłową na arenie międzynarodowej przy jednoczesnym zwiększeniu zatrudnienia⁴⁸.

Stopniowe podnoszenie udziału energii ze źródeł odnawialnych w strukturze produkcji i konsumpcji energii w Unii Europejskiej to kolejny z priorytetów polityki energetycznej UE. W tym przypadku, dla identyfikacji poszczególnych jego składowych konieczne jest odwołanie się do norm prawa pochodnego. Chronologicznie rzecz biorąc, po raz pierwszy wymóg osiągnięcia określonego udziału energii odnawialnej w miksie został ustanowiony we wspomnianej już wcześniej nieobowiązującej dyrektywie o wspieraniu odnawialnych źródeł energii⁴⁹. Cele zostały tam ujęte w postaci wskaźnika ilościowego, który zakładał wzrost udziału energii odnawialnej w całkowitym zużyciu energii UE do 12% wraz ze wzrostem udziału tej energii w produkcji energii elektrycznej do 22,1% w całkowitym zużyciu energii elektrycznej brutto UE. Zobowiązania poszczególnych krajów członkowskich zostały ustalone w oparciu o indywidualne cele dotyczące udziału energii odnawialnej w zużyciu energii elektrycznej. Osiągnięcie wyżej wymienionych celów zostało zaplanowane do 2010 r.

Nowe wytyczne odnośnie do podnoszenia udziału OZE w miksie energetycznym UE na kolejną dekadę, czyli do roku 2020, zostały wyznaczone w dyrektywie RED. Jej przepisy nakazywały wzrost wysokości udziału energii odnawialnej w całkowitym zużyciu energii w UE do 20%, tj. o 8% więcej w stosunku do zaplanowanego wcześniej poziomu 12% (art. 3 ust. 1 dyrektywy). Osiągnięcie zaplanowanego celu na poziomie unijnym miało nastąpić, tak jak poprzednio, w oparciu o przyjęcie przez państwa członkowskie wiążących zobowiązań zwiększających udział energii odnawialnej w ich zużyciu krajowym (metodyka działań ustanowiona w art. 5-11 dyrektywy). Ponadto dyrektywa ta zakładała udział energii odnawialnej w sektorze transportowym na poziomie 10% (art. 3 ust 4 dyrektywy).

Nowy wiążący cel unijny odnoszący się do całkowitego udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto w Unii Europejskiej na najbliższą dekadę, tj.

⁴⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z 11.12.2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchyleń rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013, Dz.Urz.UE 2018 Nr L 328/1.

⁴⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11.12.2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, Dz.Urz.UE 2018 Nr L 328/82.

⁴⁹ Dyrektywa 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27.09.2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych, Dz.Urz.UE 2001 Nr L 283/33, uchylona 31.12.2011 r.

do roku 2030, został wyznaczony przez dyrektywę RED II. Ustanowiona wysokość celu to co najmniej 32% (art. 3 ust. 1 dyrektywy). Rolą państw członkowskich jest określenie wkładów krajowych do realizacji ww. celu unijnego. Powinny to zadeklarować w swoich zintegrowanych Krajowych Planach Energii i Klimatu, w ten sposób tworząc plan wiążących celów klimatycznych i energetycznych w perspektywie roku 2030 zgodnie z art. 3-5 i 9-14 rozporządzenia *governance*.

Realizacja założonych celów – już perspektywie najbliższych dziesięciu lat – powinna przyczynić się do tego, że energia ze źródeł odnawialnych stanie się znaczącą częścią wewnętrznego rynku energii. Wszak realizacja, choć nie bez przeszkód, celów wyznaczonych w aktach wchodzących w skład regulacji prawnych pakietu klimatyczno-energetycznego i tzw. pakietu zimowego z 2016 r. niewątpliwie zwiększyła stabilnie rosnący wolumen energii OZE w miksie energetycznym państw UE.

6. Instrumenty prawne wspierające rozwój energetyki odnawialnej

Mimo że źródła energii odnawialnej są w zdecydowanej większości siłami przyrody, co stanowi o ich nieodpłatności, to koszty produkcji energii z tych źródeł są nadal zasadniczo wyższe w stosunku do energii uzyskanej w oparciu o technologie konwencjonalne, które wykorzystują paliwa kopalne. Wśród przyczyn wskazuje się nie tylko na wysokie ceny nowych technologii, lecz również na przyczyny i koszty administracyjne, jak np. złożone procedury przyznawania zezwoleń czy długotrwałe procesy planowania⁵⁰. W tym więc leżą główne powody wspierania produkcji energii z OZE dla zapewnienia jej opłacalności nie tylko na unijnym rynku energii. Dlatego też reguły pomocy państwa stanowią zasadniczą część regulacji UE dotyczących energii. Wyznaczają one granice dla państw członkowskich w zakresie interwencji w strukturę i działania biznesowe na rynku energii, zezwalając na przyznanie lub zakazanie korzyści finansowej określönemu przedsiębiorstwu. Mają w ten sposób zaradzić nieprawidłowościom w funkcjonowaniu rynku i zapewnić realizację celów w zakresie rynku energii⁵¹.

W Unii Europejskiej od dłuższego czasu istnieją różnorodne sposoby i formy wsparcia dla przedsiębiorców, a od niedawna również dla prosumentów, wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych. Zanim powstały mechanizmy na poziomie

⁵⁰ C.A. Hart, D. Marcellino, *Subsidies or Free Markets to Promote Renewables?*, "Renewable Energy Law and Policy" 2012, nr 3, s. 196-198; I. Mauleón, *The Cost of Renewable Power: A Survey of Recent Estimates* [w:] *Green Energy and Efficiency*, red. A. Ansuategi, J. Delgado, I. Galarraga, Nowy Jork 2015, s. 235-268; zob. także: Komunikat Komisji, „Wytuczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014-2020”, Dz.Urz.UE 2014 Nr C 200/13.

⁵¹ F. Schöning, C. Ziegler, *What is State Aid?* [w:] *State Aid and the Energy Sector*, red. L. Hancher, A. de Hauteclouque, F.M. Salerno, Oxford 2018, s. 7-10.

UE rozbieżność krajowych systemów wsparcia opartych na różnych rodzajach zachęt niejednokrotnie spotykała się z krytyką Komisji, wskazującą, że może to powodować przeszkody we wchodzeniu na rynek i zniechęcać podmioty rynkowe do wprowadzania transgranicznych modeli biznesowych. Z tych powodów Komisja zdecydowała się na przygotowanie projektów legislacyjnych zmierzających do ustanowienia wspólnych zasad stosowania systemów wsparcia w celu minimalizacji zakłóceń rynku i nadania większej spójności podejmowanym działaniom⁵².

Zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy RED II istotą systemu wsparcia na rzecz energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jest zapewnienie zachęt do wprowadzania tego typu energii „na rynek energii elektrycznej w sposób rynkowy i reagujący na sytuację rynkową, przy unikaniu niepotrzebnych zakłóceń rynków energii elektrycznej i z uwzględnieniem ewentualnych kosztów włączenia do systemu oraz stabilności sieci”. Stosowne zachęty powinny zmniejszać koszty wytworzenia takiej energii, zwiększać cenę, po której możliwa jest jej sprzedaż, a także „poprzez zwiększenie ilości, w jakiej energia ta nabywana jest przez jej odbiorców”⁵³.

Jeżeli chodzi o istniejące w państwach UE systemy wsparcia, to ich zasadniczy podział ma dwuelementowy charakter⁵⁴. W przypadku udzielania wsparcia inwestycyjnego środki te są wykorzystywane do przekształcania, modernizacji i dążenia do „zazielenienia” rynków energii w Europie dzięki infrastrukturze odnawialnej energii elektrycznej i energii środki efektywności na czele. W szczególności dotyczy ono dotacji do kosztów budowy instalacji wytwórczych, co również może obejmować pomoc dla rozwoju energetyki prosumenckiej (np. dotacje do mikroinstalacji fotowoltaicznych w ramach rządowego programu „Mój prąd”⁵⁵). Wielkość pomocy publicznej przeznaczanej na energię w takim zakresie zajmuje drugie miejsce wśród zatwierdzonych środków pomocy w UE⁵⁶.

Drugi rodzaj wsparcia odnosi się do bieżącej działalności w zakresie wytwarzania. W praktyce ma to większe znaczenie i opiera się na instrumentach odnoszących się do cen lub ilości energii z OZE wprowadzanej na rynek (wsparcie operacyjne). W tym miejscu należy również zasygnalizować odrębne rodzaje

⁵² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Energia odnawialna: ważny uczestnik europejskiego rynku energii”, COM(2012)271 z 6.06.2012 r.

⁵³ P. Lissoń, op.cit., s. 649.

⁵⁴ Komunikat Komisji określający „Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014-2020”, Dz.Urz.UE 2014 Nr C 200/1.

⁵⁵ Rozporządzenie Ministra Energii z 30.08.2019 r. w sprawie rodzajów programów i projektów przeznaczonych do realizacji w ramach Krajowego systemu zielonych inwestycji (Dz.U., poz. 1665) wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zgodnie z art. 22 ust. 4 ustawy z 17.07.2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (t.j.: Dz.U. z 2022 r., poz. 673, ze zm.).

⁵⁶ I. Herrera Anchustegui, Ch. Bergqvist, *The Role of State Aid Law in Energy* [w:] T. Soliman Hunter, I. Herrera Anchustegui, P. Crossley, G. Álvarez (red.), *Routledge Handbook of Energy Law*, Oxford 2020; <https://ssrn.com/abstract=3446687> (dostęp 10.04.2021 r.).

wsparcia dla OZE w postaci zachęt i ułatwień o charakterze administracyjnym, jak np. obowiązek operatorów sieci elektroenergetycznych polegający na zapewnieniu pierwszeństwa w świadczeniu usług przesyłania i dystrybucji energii z OZE, preferencyjne zasady bilansowania handlowego energii OZE lub szczególne zasady przyłączania instalacji wytwórczych do sieci energetycznych⁵⁷.

W przypadku systemów wsparcia operacyjnego dysponujemy zasadniczo trzema modelami⁵⁸. Pierwszy z nich to model taryf gwarantowanych, czyli tzw. FiT (*feed-in-tariffs*)⁵⁹. Jego istotą jest uzyskanie przez producenta stałej, preferencyjnej ceny za wprowadzenie energii do sieci i dodatkowo gwarantowanej w długim okresie czasu. Innym rozwiązaniem jest model premii gwarantowanych, w którym wytwórca sprzedaje energię po cenie rynkowej oraz otrzymuje dodatkową premię, służącą wyrównaniu ceny do poziomu taryfy gwarantowanej. *Last but not least* to model przetargowy. Do uzyskania wsparcia, mającego postać wieloletniego kontraktu na dostawę energii po cenie wyższej niż rynkowa, konieczne jest wygranie przetargu (aukcji), o czym decyduje najniższa zaproponowana przez wytwórcę cena. Obecnie ten ostatni model wsparcia w postaci systemów aukcyjnych jest stosowany w wielu państwach członkowskich UE⁶⁰. Podstawy prawne do jego implementacji do prawa krajowego dało rozporządzenie GBER, wydane w 2014 r., w którym Komisja uznała niektóre rodzaje pomocy publicznej za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 TFUE.

7. Wnioski

Celem artykułu było wykazanie, że w wyniku ambicji Unii Europejskiej w odniesieniu do ochrony klimatu m.in. poprzez obniżenie emisji gazów cieplarnianych, w ciągu ostatnich dwudziestu lat, doszło do znaczącego rozwoju regulacji prawnych, które stały się fundamentem transformacji energetycznej w Unii Europejskiej. W tym przypadku, kluczową rolę odgrywają dwie dyrektywy RED i RED II, których celem jest nie tylko ustanowienie wspólnych ram dla promowania energii ze źródeł odnawialnych, lecz również wiążącego unijnego celu ogólnego dotyczącego całkowitego udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w UE. Ponadto dokonany w artykule przegląd istniejących

⁵⁷ P. Lissoń, op.cit., s. 649.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Commission Staff Working Document „The support of electricity from renewable energy sources Accompanying document to the Proposal for a Directive Of The European Parliament And Of The Council on the promotion of the use of energy from renewable sources COM(2008) 19 final”, SEC(2008) 57 z 23.01.2008 r.

⁶⁰ P. Lissoń, *Rynek energetyczny [w:] System prawa Unii Europejskiej. Prawo rynku wewnętrznego*, red. D. Kornobis-Romanowska, t. 7, Warszawa 2020, s. 649-650.

definicji pojęcia „odnawialne źródła energii” zawartych w obowiązujących aktach prawa UE, potwierdził ich pełną zbieżność.

Ostatnie zagadnienie podjęte w artykule dotyczyło mechanizmów wsparcia finansowego dla produkcji energii ze źródeł odnawialnych dla szybszego jej wprowadzania na rynek. Ocena zasadniczych zmian regulacyjnych, jakie zaszły w tym zakresie w perspektywie ostatnich lat, pozwala mieć nadzieję, że przyjęte przez UE zobowiązania do osiągnięcia wspólnego celu neutralności klimatycznej do 2050 r., a także 32% udziału energii odnawialnej w całkowitym zużyciu energii do roku 2030 zostaną osiągnięte.

Źródła prawa

1. Źródła prawa UE.
Decyzja Rady 2002/358/WE z 25.04.2002 r. dotycząca zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską Protokołu z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań, Dz.Urz.UE 2002 Nr L 130/1.
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11.12.2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, Dz.Urz.UE 2018 Nr L 328/82.
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z 5.06.2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE, Dz.Urz.UE 2019 Nr L 158/125.
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23.04.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz.Urz.UE 2009 Nr L 140/16.
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/77/WE z 27.09.2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych, Dz.Urz.UE 2001 Nr L 283/33, uchylona 31.12.2011 r.
Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego COM(2018)773 z 28.11.2018 r. „Czysta planeta dla wszystkich. Europejska długoterminowa wizja strategiczna dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki”.
Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów COM(2019)640 z 11.12.2019 r. „Europejski Zielony Ład”.
Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Energia odnawialna: ważny uczestnik europejskiego rynku energii”, COM(2012)271 z 6.06.2012 r.
Komunikat Komisji „Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014-2020”, Dz.Urz.UE 2014 Nr C 200/13.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z 17.06.2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz.Urz.UE 2014 Nr L 187/1.

Rozporządzenie Ministra Energii z 30.08.2019 r. w sprawie rodzajów programów i projektów przeznaczonych do realizacji w ramach Krajowego systemu zielonych inwestycji (Dz.U., poz. 1665) wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zgodnie z art. 22 ust. 4 ustawy z 17.07.2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (t.j.: Dz.U. z 2022 r., poz. 673, ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z 11.12.2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013, Dz.Urz.UE 2018 Nr L 328/1.

2. Źródła prawa międzynarodowego

Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9.05.1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12.12.2015 r., Dz.U. z 2017 r., poz. 36.

Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11.12.1997 r., Dz.U. z 2005 r., Nr 203, poz. 1684.

3. Źródła prawa polskiego

Rozporządzenie Ministra Energii z 30.08.2019 r. w sprawie rodzajów programów i projektów przeznaczonych do realizacji w ramach Krajowego systemu zielonych inwestycji (Dz.U., poz. 1665) wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zgodnie z art. 22 ust. 4 ustawy z 17.07.2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, t.j.: Dz.U. z 2022 r., poz. 673, ze zm.

Inne dokumenty

Konkluzje Rady Europejskiej z 8-9 marca 2007 r.

Konkluzje Rady Europejskiej z 12 grudnia 2019 r.

Konkluzje Rady Europejskiej z 10-11 grudnia 2020 r.

Commission Staff Working Document „The support of electricity from renewable energy sources Accompanying document to the Proposal for a Directive Of The European Parliament And Of The Council on the promotion of the use of energy from renewable sources COM(2008) 19 final”, SEC(2008) 57 z 23.01.2008 r.

Wspólne założenia odbudowy z 21.04.2020 r. *A ROADMAP FOR RECOVERY Towards a more resilient, sustainable and fair Europe;*

Bibliografia

- Afionis S., *The European Union in International Climate Change Negotiations*, Londyn-Newy Jork 2017, s. 186.
- Dröge S., Geden O., *The EU and the Paris Climate Agreement Ambitions, Strategic Goals, and Tactical Approaches*, SWP Comment 2015/C 29, May 2015; <https://www.swp-berlin.org/en/publication/the-eu-and-the-paris-climate-agreement> (dostęp 9.04.2021 r.).
- Hart C.A., Marcellino D., *Subsidies or Free Markets to Promote Renewables?*, "Renewable Energy Law and Policy" 2012, nr 3, s. 196-198.
- Herrera Anchustegui I., Bergqvist Ch., *The Role of State Aid Law in Energy* [w:] T. Soliman Hunter, I. Herrera Anchustegui, P. Crossley, G. Álvarez (red.), *Routledge Handbook of Energy Law*, Oxford 2020; <https://ssrn.com/abstract=3446687> (dostęp 10.04.2021 r.).
- Iliopoulos T., *Dilemmas on the Way to a New Renewable Energy Directive*, „European Energy and Environmental Law Review” grudzień 2018, s. 216.
- Karpiński M., Szyrski M., *Art. 2 Ustawy o odnawialnych źródłach energii* [w:] *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, red. M. Czarnecka, T. Ogłódek, Warszawa 2020, s. 787.
- Lissoń P., *Rynek energetyczny* [w:] *System prawa Unii Europejskiej. Prawo rynku wewnętrznego*, t. 7, red. D. Kornobis-Romanowska, Warszawa 2020, s. 649.
- Lowe P., *Regulating Renewable Energy in the European Union*, "Renewable Energy Law and Policy" 2010, nr 1, s. 17.
- Mauleón I., *The Cost of Renewable Power: A Survey of Recent Estimates* [w:] *Green Energy and Efficiency*, red. A. Ansuategi, J. Delgado, I. Galarraga, Nowy Jork 2015, s. 235-268.
- Mothana Obadi S., Korček M., *EU Energy Security – Multidimensional Analysis of 2005-2014 Development*, "International Journal of Energy Economics and Policy" 2017, nr 2, s. 113-120.
- Nowacki M., komentarz do art. 194 [w:] *Komentarz TFUE*, t. II, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 1361.
- Schöningh F., Ziegler C., *What is State Aid?* [w:] *State Aid and the Energy Sector*, red. L. Hancher, A. de Hauteclocque, F.M. Salerno, Oxford 2018, s. 7-10.
- Sikora A., *European Green Deal – legal and financial challenges of the climate change*, "ERA Forum" 2020 listopad, s. 687-690.
- Strech Ch., Keenlyside P., von Unger M., *The Paris Agreement: A New Beginning*, "Journal for European Environmental & Planning Law" 2016, nr 13.
- Szafranski A., *Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji*, Warszawa 2014, s. 138.
- Twidell J., Weir T., *Renewable Energy Resources*, Londyn-Newy Jork 2015, s. 4-10.

Streszczenie

Artykuł omawia rozwój regulacji prawnych Unii Europejskiej zakresie odnawialnych źródeł energii (OZE), jaki miał miejsce w ciągu ostatnich dwudziestu lat. Podjęte w tym okresie działania legislacyjne miały na celu ustanowienie wspólnych ram dla promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz zwiększenie udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto w UE. Dzięki przyjętym regulacjom stworzono mechanizmy wsparcia finansowego dla produkcji energii ze źródeł odnawialnych

dla szybszego jej wprowadzania na rynek. To z kolei przyczyniło się do przyspieszenia transformacji energetycznej w państwach członkowskich UE.

Abstract

The article discusses the development of EU law regarding renewable energy sources (RES) over the last twenty years. Legislative activity undertaken during this period was aimed at establishing a common framework for promoting “green” energy and increasing the share of RES in gross final energy consumption in the EU. Thanks to the adopted regulations, mechanisms of financial support were created with the aim for the production of RES energy for its faster introduction to the market. Those processes contributed to the acceleration of the energy transformation in the EU Member States

Słowa kluczowe: Unia Europejska, odnawialne źródła energii, transformacja energetyczna, cele klimatyczne, priorytety polityki energetycznej UE

Keywords: European Union, Renewable energy, Energy transformation, Climate goals, Priorities of the Union energy policy

Copyright by Wydawnictwo Naukowe UKSW

Michał Łęski*

WPŁYW ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU NA UWARUNKOWANIA PRAWNE W ZAKRESIE ODNAWIALNYCH ŹRÓDEŁ ENERGII

1. Wprowadzenie

Efekt cieplarniany poprzez zmiany klimatu wpływa na życie ludzi na całym świecie. Już w czasach Cesarstwa Rzymskiego, w II wieku p.n.e., wskutek dynamicznego rozwoju rolnictwa oraz dużych potrzeb energetycznych niezbędnych dla wyrobu broni czy budowy środków transportu, zaburzano naturalną równowagę przyrody. Niekontrolowane wykorzystanie istniejącego zadrzewienia terenu do produkcji różnych rodzajów energii doprowadziło do erozji i wyjałowienia gleb oraz istotnie wpłynęło na klimat, a stan ten utrzymuje się do dnia dzisiejszego¹.

Poczynając od pierwszej rewolucji przemysłowej², ludzkość oddziałuje na Ziemię na niespotykaną uprzednio skalę. Większość zmian krajobrazu ma charakter nieodwracalny, zaś działania mające na celu przywrócenie stanu poprzedniego są zbyt kosztowne. Zanim fakt pogłębiającego się efektu cieplarnianego na dobre przedarł się do świadomości społeczeństwa, tzw. gospodarki wolno-rynkowe budowały swoje krajowe systemy zasilania w energię i ciepło głównie na podstawie rachunku ekonomicznego. Państwa te wykorzystywały w większości

* Doktor nauk prawnych, ekspert ds. regulacji w obszarze odnawialnych źródeł energii, Departament Odnawialnych Źródeł Energii, Ministerstwo Klimatu i Środowiska.

¹ T. Paryczak, *Promowanie zrównoważonego rozwoju przez zieloną chemię, część 1*, „Problemy Ekorozwoju” 2008, t. 3, nr 1, s. 39-44.

² *Encyklopedia Britannica – Rewolucja przemysłowa*, n.d., <http://www.britannica.com/event/Industrial-Revolution> (dostęp 15.05.2019 r.).

paliwa kopalne, które były najbardziej dostępne (zasoby własne) lub najtańsze w imporcie z krajów sąsiednich.

Zjawisko powyższe było charakterystyczne i szeroko występujące przez kolejne dwa stulecia. Skutki wspomnianych zmian klimatycznych są i były widoczne na coraz większą skalę, co zmotywowało rządy i organizacje międzynarodowe do podjęcia działań dotyczących środowiska, jego zanieczyszczenia oraz potrzeby jego zachowania dla przyszłych pokoleń. Niestety, dostępne technologie nie były i nadal nie zawsze są wystarczająco rozwinięte i na tyle stabilne, aby konkurować efektywnością ekonomiczną z paliwami kopalnymi. Głównie z tego powodu ambitne cele krajów rozwiniętych związane z ograniczaniem wpływu na środowisko naturalne, w krótkiej perspektywie czasu są bardziej kapitałochłonne.

Światowa polityka ochrony środowiska uległa na przełomie ostatnich dziesięcioleci znacznej zmianie – przekształceniu się z wewnętrznej sprawy poszczególnych państw do wspólnej, międzynarodowej idei w postaci środowiska naturalnego jako chronionej wartości ludzkiej.

Organizacja Narodów Zjednoczonych oraz Wspólnota Europejskie w drugiej połowie XX wieku promowały ideę rozwoju zrównoważonego, a przez to potrzebę pracy nad alternatywnymi źródłami energii, jako znak przyszłości nie tylko samej branży energetycznej, ale przede wszystkim społeczności międzynarodowej. To właśnie w tym okresie na gruncie prawa międzynarodowego należy dostrzec pojawienie się potrzeby budowy podstaw prawnych korzystania ze środowiska w sposób ograniczony, prowadzący do zachowania środowiska naturalnego oraz wykorzystania neutralnych środowiskowo i odnawialnych źródeł energii.

2. Geneza pojęcia zrównoważonego rozwoju

W polskiej literaturze przedmiotu można odnaleźć wiele prób zdefiniowania pojęcia w oryginale sformułowanego jako *sustainable development*. Dokonując analizy treści krajowych publikacji, można zaobserwować, że najczęściej stosowanymi sformułowaniami dla zastąpienia powyższego terminu poprzez jego wersję polskojęzyczną były dotychczas: „ekorozwój”³, „wzrost

³ L. Kłos, *Ekorozwój jako podstawa aplikacyjna założeń polityki ekologicznej – Teoretyczne aspekty gospodarowania*, red. D. Kopycińska, Szczecin 2005, s. 211.

zrównoważony”⁴, „rozwój trwały”⁵, „rozwój ekologiczny”⁶, „ciągły rozwój”⁷ czy „rozwój zintegrowany”⁸.

Pojęcia te jednak nie są tożsame z najbardziej powszechnym zwrotem „zrównoważony rozwój”⁹ czy też określeniem „ekorozwój”, który mimo wszystko nie wyczerpuje znaczenia jego angielskiego odpowiednika. Co warte podkreślenia, pojęcie „ekorozwój” zawęża zakres przedmiotowy do ważnego, ale nie jedyne go czynnika składowego, czyli ekologii. Problem odpowiedniego przekładu terminologii poruszono w słowie wstępnym do publikacji *Dokumenty końcowe konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i rozwój” Szczyt Ziemi z 1993 r.*, w której jej autorzy skonstatowali, że termin *sustainable development* jest zasadniczo nieprzetłumaczalny na język polski¹⁰.

Obecnie używany termin „zrównoważony rozwój” znalazł stałe oparcie w literaturze przedmiotu¹¹, a także w art. 5 Konstytucji RP z 1997 r.¹², toteż pojęcia „zrównoważony rozwój” oraz *sustainable development* są używane zamiennie.

Za praródło pojęcia „zrównoważony rozwój” uważa się inicjatywę zaprezentowaną w 1713 r. przez Hansa Carla von Carlowitza¹³ w pracy zatytułowanej

⁴ P. Dobrzański, *Wzrost zrównoważony a ochrona środowiska. Podstawowe aspekty polityki gospodarczej, Mechanizmy i uwarunkowania ekorozwoju. Interdyscyplinarna konferencja naukowa*, Białystok 1996, s. 25.

⁵ M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska: wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011; L. Zacher, *Trwały rozwój – utopia czy realna możliwość?*, „Problemy Ekorozwoju” 2008, t. 3, nr 2, s. 63-68.

⁶ M.M. Kenig-Witkowska, *Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym*, PiP 1988, z. 8, s. 45-58.

⁷ Ibidem.

⁸ A. Chmielak, *Problemy badawcze teorii trwałego i zrównoważonego rozwoju*, „Ekonomia i Środowisko” 1998, nr 2 (13), s. 35-47.

⁹ M.M. Kenig – Witkowska, *Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 8, s. 45 – 58.

¹⁰ *Międzynarodowe koncepcje zrównoważonego rozwoju* [w:] *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, Warszawa 2001, s. 59.

¹¹ R. Paczuski, *O niedostatku nauczania prawa ochrony środowiska w Polsce* [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska-The sustainable Development Principle in Law and Practice of Environmental Protection. materiały seminarium naukowego*, red. K. Równy, J. Jabłoński, Warszawa 2002; J. Stelmasiak, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2010; J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003; *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. Z. Bukowski et al., Warszawa 2013; W. Wołpiuk, *Zasada zrównoważonego rozwoju. Zasada konstytucyjna czy zasada polityki społeczno-ekonomicznej w zakresie ochrony środowiska?*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2003, s. 18.

¹² Dz.U., Nr 78, poz. 483, ze zm.

¹³ Hans Carl von Carlowitz (niem. Hannß Carl von Carlowitz), 1645-1714, niemiecki administrator górniczy oraz doradca podatkowy, w 1713 roku opublikował dzieło *Sylvicultura oeconomica* uznawane za początkującą ideę zrównoważonego gospodarowania środowiskiem leśnym, przekształconą po latach w szerszą ideę „zrównoważonego rozwoju” (ang. *sustainable development*).

Sylvicultura oeconomica: haußwirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung zur Wilden Baum-Zucht (tłum. własne: *Ekonomia kultury leśnej: Komunikaty gospodarczo-domowe i zgodna z naturą instrukcja dzikiej uprawy drzew*)¹⁴. H.C. von Carlowitz w swojej pracy opisuje kwestię zmieniających się warunków środowiskowych, które dokonują się poprzez agresywną eksploatację terenów zalesionych. Krytykuje on takie wykorzystanie zasobów leśnych, które w konsekwencji może prowadzić do całkowitego ich zaniku na danym obszarze¹⁵. H.C. von Carlowitz uważał, że należy tak gospodarować lasem, aby nigdy nie dopuścić do jego całkowitego zniszczenia, zaś w miejsce wyciętych drzew należy zasadzać nowe i umożliwiać ich wzrost, co pozwoliłoby zachować więcej istniejącego drzewostanu, stanowiącego także często źródło energii (spalanie).

Zachowanie posiadanych zasobów drewna można zakwalifikować jako próbę administrowania posiadanymi rezerwami, których niekontrolowane zużycie całkowicie je wyczerpie. Wprowadzony przez H.C. von Carlowitza sposób zarządzania zasobami leśnymi, określany jako *die Nachhaltigkeit*¹⁶, w języku angielskim po czasie został zastąpiony pojęciem *sustainable yield management*¹⁷. Oba terminy stanowią podwaliny pojęcia „zrównoważony rozwój”. Jak w opracowaniu *Hans Carl Von Carlowitz twórca pojęcia trwałości* nadmienia R. Lusawa, zarówno słowo *nachhaltende*, jak i *sustainability* mogą być z łatwością rozumiane także jako trwałość, w znaczeniu zdolności do trwania w czasie¹⁸.

Dzisiejszego spojrzenia na pojęcie „zrównoważony rozwój” należy szukać dopiero w latach siedemdziesiątych XX wieku, a więc czasie szybkiego wzrostu gospodarczego. Publikacje, liczne dokumenty, raporty oraz wyniki badań dotyczących aspektów politycznych, ekonomicznych i ekologicznych naszego rozwoju sprawiły, że świadomość zagrożeń środowiskowych miała szansę przedrzeć się do opinii publicznej¹⁹.

W grudniu 1983 r. ONZ, poprzez rezolucję Zgromadzenia Generalnego Nr 38/161 zatytułowaną „Proces przygotowania perspektywy środowiskowej do roku

¹⁴ H.-C. Von Carlowitz, *Sylvicultura Oeconomica Oder Haußwirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung zur Wilden Baum-Zucht Nebst Gründlicher Darstellung Wie... dem allenthalben und insgemein einreissenden Grossen Holtz-Mangel, Vermittelst Sae-Pflantz-und Versetzung vielerhand*, Bey Johann Friedrich Brauns sel. Erben, Leipzig n.d.

¹⁵ A. Kangas et al., *Forest management planning [w:] Decision Support for Forest Management*, Springer 2015, s. 11-21.

¹⁶ *Die Nachhaltigkeit* – długotrwałość (tłum. własne z j. niem.).

¹⁷ L.A. Reisch and J. Thorgersen, *Handbook of research on sustainable consumption*, Edward Elgar Publishing 2015.

¹⁸ R. Lusawa, *Hans Carl von Carlowitz twórca pojęcia „trwałości”*, „Rocznik Naukowy Wydziału Zarządzania w Ciechanowie” 2009, nr 1-2, s. 5-16.

¹⁹ W. Godlewska-Lipa and J.Y. Ostrowski, *Problemy współczesnej cywilizacji i ekologii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego 2007.

2000 i dalej”, powołała do życia Światową Komisję do spraw Środowiska i Rozwoju (ang. *World Commission on Environment and Development*)²⁰.

Skutkiem prac powyższej Komisji była zwarta przedmiotowo prawna koncepcja zrównoważonego rozwoju, która została zredagowana w 1987 r. Wtedy to *sustainable development*, ówczasnie określane jako „rozwój trwały”, został po raz pierwszy zdefiniowany w raporcie „Nasza wspólna przyszłość”, opublikowanym przez Światową Komisję Narodów Zjednoczonych do spraw Środowiska i Rozwoju²¹, która obradowała pod przewodnictwem ówczesnej Premier Norwegii – Gro Harlem Brundtland. Od jej nazwiska pochodzi potoczna nazwa dokumentu „Raport Brundtland”, jak również nazwa komisji określanej jako „Komisja Brundtland”. Nakreślona tam definicja *sustainable development* w tłumaczeniu z języka angielskiego brzmi następująco: „(...) jest to rozwój, który pozwala na zaspokojenie potrzeb obecnego pokolenia bez ograniczania możliwości przyszłym pokoleń do zaspokojenia ich własnych potrzeb”²².

Raport odrzucił wąską koncepcję, która bierze pod uwagę tylko rozwój gospodarczy²³, wskazując jednocześnie na potrzebę dostosowywania zasad zrównoważonego rozwoju z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z aktualnego stanu techniki, zagadnień społecznych, zasobów naturalnych (w tym energetycznych) i ich zdolności do absorbowania biosfery działalności ludzkiej²⁴.

3. Miejsce koncepcji zrównoważonego rozwoju w systemie prawnym

Argumentem przemawiającym za głębszym pochyleniem się nad tematem zrównoważonego rozwoju jest nie tylko jego historyczny już rozwój, wieloaspektowość samej koncepcji, ale także jej wpływ na dalszy rozwój energetyki, w szczególności wykorzystującej energię ze źródeł odnawialnych. Koncepcji tej nie należy utożsamiać jedynie z podejmowaniem kroków ku ochronie środowiska

²⁰ UN General Assembly Resolution, Process of preparation of the Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond (A/RES/38/161 z 19.12.1983 r.), n.d.

²¹ Report of the World Commission on Environment and Development, Development and International Co-operation: Environment (A/42/427 z 4.08.1987 r.), n.d., <http://www.un-documents.net/a42-427.htm>.

²² Tłum. własne, def. zrównoważonego rozwoju zawarta w Raporcie Nasza Wspólna Przyszłość (ang. Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs).

²³ A. Pawłowski, *Teoretyczne uwarunkowania rozwoju zrównoważonego*, „Rocznik Ochrona Środowiska/Annual Set Environment Protection” 2009, t. 11, nr 2, s. 985-994.

²⁴ Report of the World Commission on Environment and Development, Development and International Co-operation: Environment (A/42/427 z 4.08.1987 r.)...

naturalnego. Może być ona rozumiana szerzej aniżeli z punktu widzenia przepisów prawa ochrony środowiska.

W artykule M.M. Kenig-Witkowskiej²⁵ oprócz aspektu oczywistego – bo dotyczącego ochrony środowiska – dotyka się także społecznego oraz gospodarczego wymiaru zrównoważonego rozwoju. Natomiast Z. Brodecki odnosi się w sposób bezpośredni do aktów Wspólnoty Europejskiej, podając jako przykład „Czwarty program działania na rzecz środowiska”²⁶. Dokument ten, uchwalony niespełna pół roku po omawianym we wcześniejszej części niniejszego opracowania „Raportie Brundtland”, zawiera jasny przekaz, według którego „nie może istnieć stały postęp gospodarczy i społeczny, jeśli nie bierze się pod uwagę problemów dotyczących środowiska i nie traktuje się ich jak istotnego elementu rozwoju gospodarczego i społecznego”²⁷.

Podobnie pojęcie *sustainable development* rozszerza na aspekt środowiskowy, społeczny i gospodarczy J. Jaśkiewicz²⁸. Podnosi on trafnie istotę współdziałania na rzecz równowagi rozwoju, wskazując, że „(...) dla zapewnienia rozwoju należy podejmować decyzje równo traktujące wzajemnie ściśle powiązane ze sobą filary rozwoju, jakimi są: gospodarka, społeczeństwo i środowisko, a przede wszystkim jego zasoby. Decyzje te powinny dotyczyć kolejnych perspektyw czasowych, aby docelowo nie doprowadzić do zahamowania rozwoju z powodu wyczerpania się zasobów środowiska, patrząc z punktu widzenia kraju, regionu oraz w skali globalnej, a wręcz wykorzystać synergii pomiędzy rozwojem a ochroną środowiska”²⁹.

Jak podkreśla M.M. Kenig-Witkowska, „zasada *sustainable development* jest ściśle związana i na stałe umiejscowiona w międzynarodowym prawie ochrony środowiska”³⁰.

4. Rozwój koncepcji zrównoważonego rozwoju w prawie Unii Europejskiej

Uwarunkowania prawne zrównoważonego rozwoju, zainicjowane i prowadzone przez Organizację Narodów Zjednoczonych są szeroko opisane w publikacjach naukowych. Podążając tą globalną ścieżką, państwa Wspólnoty Europejskiej także zajęły się wzmocnieniem znaczenia zrównoważonego rozwoju.

²⁵ M.M. Kenig-Witkowska, *Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym...*, 1988.

²⁶ Dz.Urz.UE 1987 Nr C 328/1, n.d.

²⁷ Z. Brodecki, *Ochrona środowiska*, Warszawa 2005, s. 25.

²⁸ J. Jaśkiewicz, *Dylematy zrównoważonego rozwoju w Polsce*, „Problemy Ekorozwoju” 2008, t. 3, nr 1, s. 33-38.

²⁹ Ibidem, s. 34.

³⁰ M.M. Kenig-Witkowska, *Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym...*, 1988, s. 45.

W literaturze podnoszony jest pogląd, iż europejskie koncepcje zrównoważonego rozwoju należy wiązać z przenoszeniem na grunt regionalny ustaleń konferencji międzynarodowych³¹.

Warto zatem przyjrzeć się najważniejszym dokumentom determinującym rozwój zrównoważonego rozwoju, wpływającym na wzrost znaczenia odnawialnych źródeł energii w prawnej polityce energetycznej Unii Europejskiej, a w szczególności na kwestie dotyczące szeroko pojętego prawa energetycznego, zwłaszcza odnoszącego się do odnawialnych źródeł energii.

4.1. Traktaty założycielskie Wspólnot Europejskich

W treści traktatów założycielskich, tj. w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Węgla i Stali oraz w Traktacie ustanawiającym Europejską Agencję Energii Atomowej pominięto zagadnienia związane z późniejszą ideą zrównoważonego rozwoju.

Powyższe nie ma miejsca w przypadku trzeciego z traktatów, tj. Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą. W artykule drugim przedmiotowego Traktatu zdecydowano, że celem Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej jest „popieranie w całej Wspólnocie harmonijnego rozwoju działalności gospodarczej, stałego i zrównoważonego wzrostu, zwiększonej stabilności, przyspieszonego podwyższania poziomu życia oraz ściślejszych związków między Państwami Członkowskimi”³². Co prawda trudno dopatrzeć się literalnego brzmienia omawianej idei, lecz takie elementy, jak rozwój harmonijny, zrównoważony wzrost, przy podwyższaniu poziomu życia, którego rozumienie dzisiaj przypisałibyśmy także do stanu środowiska, można rozumieć dość szeroko.

Pewne mylne skojarzenia nasuwa także polskie tłumaczenie angielskiego zwrotu *continuous and balanced expansion* jako „stały i zrównoważony wzrost”. Trudno uzasadnić tłumaczenie pojęć tak odległych w czasie swojej kreacji poprzez użycie sformułowań tylko do pewnego czasu uważanych za bliźniacze³³. Powyższy przykład nakazuje ostrożne wyciąganie wniosków z analizy tekstów tłumaczo-nych, a wręcz wskazuje na konieczność konfrontacji tłumaczenia z zapisem oryginalnym. Niezależnie od krytycznego spojrzenia na polskie tłumaczenie obecne w literaturze przedmiotu, trzeba zwrócić uwagę, iż w języku angielskim ma ono cechy, które można by przypisać właśnie do zasady zrównoważonego rozwoju, tj. stałość i równowagę.

³¹ R. Rosicki, *Międzynarodowe i europejskie koncepcje zrównoważonego rozwoju*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny” 2010, nr 4, s. 44-56.

³² Tłumaczenie oryginalne: ang. to promote throughout the Community a harmonious development of economic activities, a continuous and balanced expansion, an increased stability, an accelerated raising of the standard of living and closer relations between its Member States.

³³ M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska: wybrane zagadnienia systemowe...*, 2011; L. Zacher, *Trwały rozwój – utopia...*

4.2. Jednolity Akt Europejski

Znaczącą w skutkach była reforma organizacji działania i kierunków rozwoju Wspólnot Europejskich, która nastąpiła w 1986 roku poprzez zaakceptowanie Jednolitego Aktu Europejskiego³⁴, który wszedł w życie 1.07.1987 r., a więc niespełna miesiąc przed opublikowaniem raportu „Nasza wspólna przyszłość” Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju. W dokumencie tym, chcąc podkreślić znaczenie problemu ochrony środowiska dla dalszego rozwoju Wspólnot Europejskich, dodano tytuł VII „Środowisko”, gdzie zawarto trzy artykuły: 130r, 130t, 130s. Przepis ust. 1 art. 130r określa cele działań Wspólnot Europejskich, tj.:

- zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska naturalnego;
- przyczynianie się do ochrony zdrowia ludzkiego;
- zapewnianie ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych.

Zredagowanie powyższych przepisów świadczy o wzrastającej świadomości roli środowiska – tak prawnej, jak i społecznej – na poziomie Wspólnot Europejskich.

Pogłębienie współpracy w ramach rynku wewnętrznego, w szczególności w zakresie ochrony środowiska, było podstawowym celem Jednolitego Aktu Europejskiego, który pozwolił na otwarcie drogi do integracji politycznej oraz unii gospodarczej i walutowej – w ustanowionym w Maastricht Traktacie o Unii Europejskiej³⁵.

4.3. Traktat o Unii Europejskiej

Na uwagę zasługuje reforma Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej dokonana Traktatem o Unii Europejskiej (zwanym także Traktatem z Maastricht), uchwalonym dnia 7.02.1992 r., który wszedł w życie w dniu 1.11.1993 r.³⁶ W dokumencie tym przyjęto szereg rozwiązań związanych z ochroną środowiska, a także z energetyką, które stanowiły początek i podstawę dalszych prac legislacyjnych w tych obszarach.

W pierwszej kolejności należy przywołać ustanowienie „wspólnej polityki w dziedzinie środowiska naturalnego” oraz „środków w dziedzinie energii” za niezbędne do pełnego osiągnięcia przewidzianych w przedmiotowym Traktacie celów, jak również dla rynku wewnętrznego Wspólnot, przesądzając tym samym o ich kluczowym znaczeniu w dalszym rozwoju Wspólnot Europejskich³⁷.

³⁴ Single European Act, Dz.Urz.UE 1987 Nr L 169/1, n.d.

³⁵ *EUR-Lex – Jednolity akt europejski – PL – EUR-Lex*, n.d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0027> (dostęp 5.01.2020 r.).

³⁶ Treaty on European Union, signed at Maastricht on 7 February 1992, Dz.Urz.UE 1992 Nr C 191/1, n.d.

³⁷ Art. 3 pkt k oraz art. 3 pkt t Traktatu o Unii Europejskiej.

Rozwiązania wskazane w omawianym wcześniej artykule 130r Jednolitego Aktu Europejskiego zostały uzupełnione przez dodanie szczegółowego celu Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego, a mianowicie dążenie do „promowania środków na płaszczyźnie międzynarodowej, zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego”. Wspólnota Europejska tym samym jasno określiła swoje stanowisko i zadeklarowała potrzebę realizacji polityki prośrodowiskowej na poziomie uniwersalnym i europejskim.

4.4. Traktat amsterdamski

W Traktacie z Amsterdamu z 10.11.1997 r., zmieniającym Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre inne ustawy z 1997 r.³⁸, elementy zrównoważonego rozwoju zostały podkreślone w kilku oddzielnych sekcjach i działach, dając sygnał, iż zrównoważony rozwój będzie uważany za istotny element prawidłowego rozwoju Unii Europejskiej.

W jego treści w art. 3c wskazano: „Przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Wspólnoty, o których mowa w artykule 3, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska naturalnego”, zaś w preambule znalazło się stwierdzenie, iż „zdecydowani popierać postęp gospodarczy i społeczny swych narodów poprzez urzeczywistnienie rynku wewnętrznego oraz umacnianie spójności i ochrony środowiska naturalnego, przy uwzględnieniu zasady stałego rozwoju, oraz prowadzenia polityk, które zapewnią, że integracji gospodarczej towarzyszyć będzie równoczesny postęp w innych dziedzinach”³⁹.

Tym samym miejsce *sustainable development* w sferze ochrony środowiska, jak również w innych wymiarach rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, a w szczególności w energetyce, uległo wzmocnieniu.

4.5. Komunikat „Strategia Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju”

W dokumencie Komisji Europejskiej zatytułowanym „Zrównoważona Europa dla lepszego świata: strategia Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego

³⁸ Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, Dz.Urz.UE 1997 Nr C 340/1, n.d.

³⁹ Ang. “Determined to promote economic and social progress for their peoples, taking into account the principle of sustainable development and within the context of the accomplishment of the internal market and of reinforced cohesion and environmental protection, and to implement policies ensuring that advances in economic integration are accompanied by parallel progress in other fields”.

rozwoju” z 15.05.2001 r.⁴⁰ zawarto przepisy odnoszące się do Protokołu z Kioto w zakresie zobowiązań dotyczących ograniczenia efektu cieplarnianego o 1% rocznie do 2020 roku czy też ograniczenia zużycia paliw kopalnych.

Powyższy Komunikat, a w szczególności późniejsze dokumenty przyjęte w obszarach objętych jego treścią, wywarł istotny wpływ na rynek energetyczny funkcjonujący w Europie. Kwestie, które bezpośrednio poruszają problem rozwoju odnawialnych źródeł energii w elektroenergetyce, dotyczą:

- konieczności prowadzenia badań w zakresie odnawialnych źródeł energii, w szczególności badań nad technologiami czystymi, np. w postaci tzw. czystego spalania węgla;
- konieczności prowadzenia badań nad odpadami radioaktywnymi, które mogą być aktywne nawet przez miliony lat⁴¹.

4.6. Europa 2020 – Strategia na Rzecz Inteligentnego i Zrównoważonego Rozwoju Sprzyjającego Włączeniu Społecznemu

W marcu 2010 r. przyjęto dokument pt. „Strategia na Rzecz Inteligentnego i Zrównoważonego Rozwoju Sprzyjającego Włączeniu Społecznemu”⁴². Zaktualizowana koncepcja zakłada priorytet rozwoju UE w pięciu obszarach, tj. zatrudnienia, badań naukowych i rozwoju, klimatu i energii, edukacji, integracji społecznej i walki z ubóstwem. Cele ustanowione dla priorytetu trzeciego „Klimat i energia” można sprowadzić do następujących elementów:

- należy ograniczyć emisję gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do poziomu z 1990 r. (lub nawet o 30%, jeśli warunki będą sprzyjające);
- 20% energii w Unii Europejskiej powinno pochodzić ze źródeł odnawialnych;
- efektywność energetyczna powinna wzrosnąć o 20% w stosunku do roku bazowego (1990)⁴³.

Te ambitne plany, poparte przyjętymi dyrektywami unijnymi, miały zmobilizować kraje europejskie do realizacji wspólnego założenia w postaci szybszego rozwoju gospodarczego i konkurencji rynku unijnego z jednoczesnym uwzględnieniem

⁴⁰ Communication from the Commission A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (COM/2001/0264 z 15.05.2001 r.), n.d.

⁴¹ A. Nechaev, V. Onufriev, K.T. Thomas, *Long-term storage and disposal of spent fuel*, „IAEA Bulletin” 1986, s. 15.

⁴² Europa 2020: Strategia Unii Europejskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia (COM(2010) 2020 z 3.03.2010 r.), n.d.

⁴³ *Europa.eu – Europe 2020 in a nutshell*, n.d., http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_pl.htm (dostęp 10.09.2019 r.).

potrzeb środowiskowych oraz energetycznych w zmieniających się warunkach klimatycznych⁴⁴.

W zakresie odnawialnych źródeł energii, cele na następną dekadę dla poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej skodyfikowano w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23.04.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (dalej jako „REDI”)⁴⁵. Cel dla UE określono na 20% udziału energii odnawialnej w krajowym zużyciu energii brutto. Polska zobowiązała się do osiągnięcia w 2020 r. udziału na poziomie minimum 15%. Uwzględniając zaszczości historyczne oraz niski rozwój technologiczny i krajowego know-how, wymagało to powzięcia bezprecedensowych działań i konsekwentne ich realizowanie przez wszystkie szczeble decyzyjności w zakresie polityki prawnej.

Na powyższe międzynarodowe zobowiązanie warto spojrzeć jednak nie tylko z punktu widzenia prawa traktatowego UE. Szukając źródła czy też czynnika do podjęcia działań promujących odnawialne źródła energii, decydenci z powodzeniem mogą znaleźć oparcie w prawie krajowym.

5. Zasada zrównoważonego rozwoju w polskim porządku prawnym

Pomimo trudu związanego odbudowywaniem gospodarki krajowej w realiach wolnorynkowych, także w polskim porządku prawnym zasada zrównoważonego rozwoju zajmuje ważne miejsce, a samą analizę co do jej roli w polskim porządku prawnym należy rozpocząć od najważniejszego aktu, jakim jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁶.

Artykuł 5 rozdziału I Konstytucji stanowi, że „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Umieszczenie zasady (w tym przypadku zrównoważonego rozwoju) w akcie nadrzędnym uniemożliwia, a przynajmniej niezwykle utrudnia wpływanie na jej kształt przez kolejne rządy i większości parlamentarne. Tym samym, zasady tej nie można rozumieć jako chwilowych przejawów politycznej strategii działania, gdyż są one stałym elementem polityki państwa.

⁴⁴ *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*, Publications Office of the European Union, Bruksela 2013, Eurostat Statistical Books, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6655013/KS-EZ-14-001-EN-N.pdf>.

⁴⁵ Dz.Urz.UE 2009 Nr L 140/16.

⁴⁶ Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, ze zm.

W literaturze przedmiotu pojawia się jednak dylemat, czy koncepcję rozwoju zrównoważonego można traktować jako naczelną zasadę ustrojową. W. Skrzydło nie umiejscawia wprost rozważanej zasady w kategorii zagadnienia natury ustrojowej. Poprzez użycie stwierdzenia, że „(...) u podstaw realizacji tych funkcji leży zasada zrównoważonego rozwoju państwa i gospodarki narodowej”, nadmienia jednak, iż realizacja powinności wynikających z art. 5 powinna się odbywać z jej uwzględnieniem⁴⁷.

Podobne stanowisko prezentuje W. Wołpiuk. Podnosi on konieczność ustalenia jasnego, czytelnego i pełnego znaczenia zrównoważonego rozwoju, jak również wskazuje, że tak sformułowana zasada jest niewystarczająco konkretna i powinna być uszczegółowiona w ustawodawstwie. Z tego powodu powinna być rozumiana jako istotny element polityki państwa, lecz nie zasada ustrojowa⁴⁸.

Sceptycznie na powstały problem patrzy także R. Paczuski, twierdząc, że „aby zasada zrównoważonego rozwoju (...) była jednoznacznie rozumiana i powszechnie stosowana, wymaga odpowiedniej wykładni. Chodzi tu o dylemat natury prawnej: czy zasadę zrównoważonego rozwoju można uznać za podstawową zasadę prawną (ustrojową), z ustaleniem co ona oznacza, obowiązującą w całym systemie prawnym RP, czy może inaczej – jako podstawową zasadę polityki państwa (...)”⁴⁹. Potwierdza to wątpliwości przedstawicieli doktryny, co do kwalifikacji *sustainable development* jako zasady ustrojowej pomimo jej umieszczenia w rozdziale I Konstytucji RP.

Tożsamą ocenę przedkłada J. Boć, wskazując, że zrównoważony rozwój jest bardziej ideą polityczną niż koncepcją pozwalającą na budowanie trwałej strategii gospodarczej⁵⁰.

Według R. Lusawy z uwagi na rozbieżności i dyskusje dotyczące tłumaczenia omawianej koncepcji, wydaje się błędnym podnoszenie jej niekiedy do rangi zasady konstytucyjnej, która nie powinna być elementem interpretacji a stanowić winna fundament i oparcie dla aktów niższego rzędu⁵¹.

W dyskursie publicznym można odnaleźć głos przedstawiający *sustainable development* jako odpowiednik cywilnoprawnych zasad współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa. Taki pogląd podziela w swoim artykule B. Rakoczy, gdzie za Z. Bukowskim zwraca uwagę na analizę samej redakcji art. 5 Konstytucji RP, pisząc, że „(...) można także przyjąć, że kierowanie się zasadą

⁴⁷ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX.

⁴⁸ W. Wołpiuk, *Zasada zrównoważonego rozwoju. Zasada konstytucyjna czy zasada polityki społeczno-ekonomicznej w zakresie ochrony środowiska?...*, 2003, s. 18.

⁴⁹ R. Paczuski, *Zrównoważony rozwój a stosunek polityki do prawa w świetle polskiej praktyki legislacyjnej* [w:] *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska*, red. K. Równy, Warszawa 2002, s. 39.

⁵⁰ J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej: oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 22.

⁵¹ R. Lusawa, *Hans Carl von Carlowitz...*, s. 6.

zrównoważonego rozwoju obejmuje wszystkie obowiązki wymienione w art. 5. Na taką interpretację wskazuje użycie przez ustawodawcę przecinka, po określeniu obowiązku zapewnienia ochrony środowiska⁵². W akapicie kolejnym kontynuuje on wywód, podnosząc, że analiza „(...) prowadzi do wniosku, że zakres stosowania zasady zrównoważonego rozwoju obejmuje nie tylko kwestie związane z ochroną środowiska, ale także inne obowiązki państwa objęte treścią art. 5 Konstytucji RP. Tym samym zasada zrównoważonego rozwoju stałaby się zasadą nie tylko prawa ochrony środowiska, ale także zasadą ustrojową⁵³. Zwraca też uwagę, iż ewentualny brak zastosowania w analizowanym przepisie przecinka po zwrocie „(...) zapewnia ochronę środowiska” skutkowałby ograniczeniem koncepcji zrównoważonego rozwoju tylko do aspektu środowiskowego⁵⁴. Pogląd podziela A. Bałaban, pisząc, że „zasady tej nie można rozumieć wyłączenie w kategoriach ochrony środowiska⁵⁵”.

B. Zaporowski uważa, że zasadę zrównoważonego rozwoju, z uwagi na jej umiejscowienie w akcie naczelnym, należy stosować we wszelkiej działalności gospodarczej. W odniesieniu do elektroenergetyki można ją sprowadzić do zapewnienia ekonomicznego rozwoju kraju, jednocześnie chroniąc równowagę systemu⁵⁶.

W dyskusji na temat miejsca zrównoważonego rozwoju w porządku prawnym warto wspomnieć również o przepisie zawartym w artykule 74 ust. 1 Konstytucji RP⁵⁷ odnoszącym się do zagadnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Zdaniem J. Bocia „zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom jest innym określeniem tego, co w art. 5 nazwane jest zasadą zrównoważonego rozwoju. Jednak, podczas gdy w art. 5 określany jest sposób postępowania, w art. 74 ust. 1 ustalony jest cel postępowania, co poszerza działalność o wszystkie sposoby postępowania, byleby były one legalne i prowadziły do osiągnięcia celu bezpieczeństwa⁵⁸”. M. Swora i Z. Muras zauważają, że ochrona środowiska wynikająca z treści art. 74 jest obowiązkiem wszystkich władz publicznych⁵⁹.

Normatywne ujęcie pojęcia „zrównoważony rozwój” reguluje ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁶⁰, gdzie zostało ono uznane za za-

⁵² Z. Bukowski et al., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz...*

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ A. Bałaban, *Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szymt, Warszawa 2003.

⁵⁶ B. Zaporowski, *Zrównoważony rozwój źródeł wytwórczych energii elektrycznej*, „Polityka Energetyczna” 2016, t. 19, nr 3, s. 35–48.

⁵⁷ Art. 47 Konstytucji RP: „Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom”.

⁵⁸ J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej; oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku...* [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz...*, red. Z. Bukowski et al., s. 134.

⁵⁹ M. Swora, Z. Muras, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 574.

⁶⁰ Ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j.: Dz.U. z 2022 r., poz. 2556, ze zm.

sadę podstawową, przenikającą całość treści tej regulacji⁶¹. Treść art. 3 pkt 50 przedmiotowej ustawy wskazuje, że przez zrównoważony rozwój rozumie się 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”.

Podkreślić należy, że zasada zrównoważonego rozwoju jest jedną z zasad prawa energetycznego, zawartą w art. 1 ust. 2 oraz w art. 15 ustawy – Prawo energetyczne⁶², które traktują odpowiednio zarówno o celach tej ustawy określonych przez klauzule generalne wymagające odniesienia do innych aktów prawnych⁶³, jak i o kryteriach opracowywania polityki energetycznej państwa.

Jak podkreślają M. Swora i Z. Muras, „zasada zrównoważonego rozwoju stanowi zatem pewną klauzulę generalną, której wypełnienie zostało postanowione w doktrynie i w judykaturze w ramach ogólnie zakreślonych jej celów”. Z kolei ulokowanie jej w treści ustawy zasadniczej czyni z niej podstawowe źródło kryteriów rozwoju współczesnego społeczeństwa i pozwala na racjonalne wykorzystanie zasobów przez obecne, jak i przyszłe pokolenia⁶⁴.

Mimo że ustawa – Prawo energetyczne nie jest aktem z zakresu ochrony środowiska, wydaje się, iż ustawodawca miał na celu zasygnalizowanie wpływu, jaki energetyka ma na środowisko naturalne⁶⁵, a sama zasada zrównoważonego rozwoju stanowi jedną z istotnych zasad prawa energetycznego⁶⁶. Należy także założyć, że realizacja konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju odbywa się poprzez komplementarne stosowanie wszystkich źródeł prawa dla realizacji różnych zakresów przedmiotowo-podmiotowych⁶⁷.

Wprawdzie w polskim porządku prawnym zasada zrównoważonego rozwoju ciągle dominuje w ujęciu wąskim, będąc sprowadzaną w głównej mierze do zagadnień ochrony środowiska⁶⁸, to jednak – zdaniem M. Stoczkiewicza – *sustainable*

⁶¹ R. Mędrzycki, *Odnawialne źródła energii w aspekcie zrównoważonego rozwoju – zarys problematyki* [w:] *Tworzenie i wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych (OZE). Problemy administracyjno-prawne*, red. M. Szyrski, Warszawa 2016, s. 19.

⁶² Ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne, t.j.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1385, ze zm.

⁶³ M. Kuliński, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 5.

⁶⁴ M. Swora, Z. Muras [w:] *Prawo energetyczne*, t. I, *Komentarz do art. 1-11s*, red. M. Swora, Z. Muras, Warszawa 2016, s. 100.

⁶⁵ I. Muszyński, *Ustawa prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 13.

⁶⁶ R. Mędrzycki, *Odnawialne źródła energii w aspekcie zrównoważonego rozwoju...*, s. 20.

⁶⁷ M. Czarnecka i T. Oglódek, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 12.

⁶⁸ E. Olejarczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2, s. 119-140.

development jest normą nakazującą wszystkim organom państwa dążenie do osiągnięcia stanu zrównoważonego rozwoju⁶⁹.

Jednocześnie trzeba podkreślić, że obowiązki międzynarodowe wymagające rozwoju proekologicznych, odnawialnych źródeł energii wzmacniają rolę tej zasady w sektorze energetycznym. Wymogi pogodzenia technologii wytwarzania energii elektrycznej w sposób ograniczający emisyjność oraz zmniejszający wykorzystanie nieodnawialnych, kopalnych źródeł energetycznych, w sposób naturalny wymuszają szersze użycie odnawialnych źródeł energii.

Dla równowagi odnośnie do roli źródeł odnawialnych w sektorze energetycznym warto przywołać pogląd R. Mędrzyckiego, zgodnie z którym wciąż hipotetyczne całkowite zastąpienie paliw kopalnych przez OZE także stałoby w sprzeczności z warunkiem zrównoważenia⁷⁰.

Na podstawie poruszonych powyżej argumentów co do miejsca *sustainable development* w Konstytucji RP, a tym samym całym polskim porządku prawnym, można sformułować wniosek o w pełni intencjonalnym umiejscowieniu zrównoważonego rozwoju jako jednej z podstawowych zasad funkcjonowania państwa. Fakt, iż wielu przedstawicieli nauki pomija tę ideę w dyskusji dotyczącej zasad ustrojowych, nie stoi w sprzeczności z poglądem, że jest to koncepcja odnosząca się do każdego rodzaju władzy publicznej – od poziomu centralnego aż do szczebla samorządu terytorialnego⁷¹.

6. Zasada zrównoważonego rozwoju jako fundament dla rozwoju odnawialnych źródeł energii

Zarysowany powyżej zakres formułowania i obowiązywania zasady zrównoważonego rozwoju pozwala na wnioskowanie, że wykracza ona poza sferę polityki ochrony środowiska. Celowe jest zatem szersze zbadanie roli, jaką pełni zrównoważony rozwój w gospodarce, w sektorze energetycznym, a w szczególności odnawialnych źródeł energii.

Mimo że zrównoważony rozwój zdaje się odnosić do całych społeczeństw, to jednak dominujący jest jego antropocentryczny charakter⁷². To człowiek poprzez konsumpcję takich źródeł przyrody, jak paliwa kopalne, doprowadza do ich nieodwracalnego zużycia, podczas gdy powinien dążyć do realizacji zasady „złotego

⁶⁹ M. Stoczkiewicz, *Zasada zrównoważonego rozwoju jako zasada prawa*, „Prawo i Środowisko” 2001, nr 1, s. 2.

⁷⁰ R. Mędrzycki, *Odnawialne źródła energii w aspekcie zrównoważonego rozwoju...*, s. 21.

⁷¹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2000, s. 18.

⁷² Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 30.

środka”, tak aby żaden z aspektów życia społecznego nie dominował nad innym (zrównoważony rozwój *sensu largo*)⁷³.

Współ z aspektem środowiskowym idea *sustainable development* odnosi się między innymi do paradygmatu zrównoważonego i zintegrowanego ładu ekonomicznego, społeczno-kulturowego i środowiskowego, służąc rozwojowi tzw. zielonej gospodarki⁷⁴. Jednocześnie należy zgodzić się z P. Budą, że zrównoważony rozwój powinien być przede wszystkim rozumiany jako rozwój gospodarczy, zaś bez postępu i wzrostu gospodarczego nie można mówić o zrównoważonym rozwoju, a sama zasada *sustainable development* nie może wpływać na zmniejszenie tempa wzrostu gospodarczego⁷⁵.

P. Buda wspomina o pojęciu „zrównoważony rozwój energetyczny” odnoszącym się do racjonalnego wykorzystania zasobów energetycznych⁷⁶. W tym przedmiocie wypowiada się także A. Pultowicz, mówiąc, że jej fundamentem jest efektywne wykorzystanie zasobów energetycznych, ludzkich, ekonomicznych i naturalnych⁷⁷. A. Pawłowski pisze, że zrównoważona energia jest warunkiem *sine qua non* realizacji idei zrównoważonego rozwoju i nie da się jej wprowadzić w życie bez szerokiego udziału odnawialnych źródeł energii⁷⁸. W literaturze można znaleźć opinię, że biorąc pod uwagę realia czasów obecnych, optymalnym rozwiązaniem byłyby neutralne relacje między wzrostem gospodarczym, industrializacją a środowiskiem naturalnym⁷⁹.

M. Szyrski formułuje tezę, że zrównoważony rozwój stanowi punkt odniesienia – drogowskaz dla rozwoju rynku energii, a z samej zasady wynikają dyrektywy postępowania po stronie podmiotów administracyjnych. Można ją także uznać za filar funkcjonowania administracji publicznej w sferze energetyki⁸⁰. Wobec czego administracja państwowa powinna przyjąć rolę wiodącą i uwzględniać zasadę zrównoważonego rozwoju w polityce energetycznej, a jej kluczowym zadaniem jest

⁷³ R. Mędrzycki, *Odnawialne źródła energii w aspekcie zrównoważonego rozwoju...*, s. 15 i n.

⁷⁴ K. Moszkowicz, B. Bemberek, *Ekoinnowacyjność i zrównoważony rozwój ekoklastrów w kontekście koncepcji klastrów energii*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 491, s. 295-296.

⁷⁵ P. Buda, *Zrównoważony rozwój w polskim sektorze energetycznym – uwarunkowania prawne a praktyka* [w:] *Systemowe uwarunkowania sektorów strategicznych. Wnioski dla energetyki*, red. F. Elżanowski, M.M. Sokołowski, Toruń 2011, s. 234-250.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ A. Pultowicz, *Przesłanki rozwoju rynku odnawialnych źródeł energii w Polsce w świetle zrównoważonego rozwoju*, „Problemy Ekorozwoju” 2009, t. 4, nr 1, s. 109-115.

⁷⁸ A. Pawłowski, *Zrównoważona energia jako warunek konieczny dla realizacji idei zrównoważonego rozwoju*, „Problemy Ekorozwoju” 2009, nr 2, s. 9-12.

⁷⁹ K. Krupnik, M. Brożek, *Eko-rozwoj terenów wiejskich a odnawialne źródła energii*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2008, nr 3, s. 93-101.

⁸⁰ M. Szyrski, *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE). Analiza administracyjnoprawna*, Warszawa 2017, s. 20 i n.

właściwe uporządkowanie regulacji prawnych dotyczących energetyki⁸¹. Z uwagi na objęcie wielu sektorów gospodarki rola energetyki i jej wpływ na stopień rozwoju gospodarczego jest bardzo istotny. Energia wpływa zasadniczo na wszystkie aspekty życia społecznego, zasoby wodne, rolnictwo, obszary zamieszkałe, zdrowie, edukację czy rynek pracy⁸².

A. Czech podkreśla, że zasada zrównoważonego rozwoju będzie mieć coraz większy wpływ na sektor energetyczny, a wzrastające zapotrzebowanie na energię elektryczną będzie zaspokajane głównie poprzez zwiększanie efektywności energetycznej i wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w miksie energetycznym⁸³.

W literaturze przedmiotu stosowanie odnawialnych źródeł energii uznaje się jako sposób na rozwiązanie problemów związanych z zagrożeniem wyczerpania źródeł energii, stwierdzając, że „nie ma właściwszej drogi rozwoju” niż inwestycje w źródła odnawialne⁸⁴. Uznawane są one za jedno z podstawowych narzędzi zrównoważonego rozwoju⁸⁵, stanowiąc ich bardzo ważny aspekt⁸⁶, a prognozowane kierunki ich rozwoju będą czynnikiem realizacji idei *sustainable development*⁸⁷.

Tożsame stanowisko wypracowała Komisja Europejska, uznając energię odnawialną za główny element zrównoważonej przyszłości⁸⁸. Co więcej, art. 5 Konstytucji RP wymienia także szeroko rozumiane bezpieczeństwo. Oparcie gospodarki na wyczerpywalnych źródłach energii, jakimi są węgiel kamienny i węgiel brunatny, w długim okresie czasu, będzie negatywnie rzutować na bezpieczeństwo energetyczne oraz na gospodarkę⁸⁹.

Patrząc z punktu widzenia tzw. *policy-makers*, bezpieczeństwo powinno być postrzegane na dekady, a nawet pokolenia do przodu. Utrzymane tak wysokiego stopnia eksploatacji posiadanych złóż, których być może alternatywnego i bardziej efektywnego sposobu wykorzystania w przyszłości nie umiemy jeszcze przewidzieć, jest podkopywaniem zarówno przyszłych szans na rozwój, jak i możliwości

⁸¹ P. Buda, *Zrównoważony rozwój w polskim sektorze energetycznym – uwarunkowania...*, s. 246 i n.

⁸² J. Duran et al., *Energia odnawiana i rozwój społeczno-ekonomiczny Unii Europejskiej*, „Problemy Ekorożwoju” 2013, t. 8, nr 1, s. 105-114.

⁸³ A. Czech, *Uwarunkowania polskiej polityki energetycznej w kontekście postulatu zrównoważonego rozwoju*, „Studia Ekonomiczne” 2016, nr 269, s. 50–61.

⁸⁴ P. Buda, *Zrównoważony rozwój w polskim sektorze energetycznym – uwarunkowania...*

⁸⁵ K. Moszkowicz, B. Bembenek, *Ekoinnowacyjność i zrównoważony rozwój ekoklastrów w kontekście koncepcji klastrów energii...*, s. 295 i n.

⁸⁶ A. Malarewicz-Jakubów et al., *Aspekty prawne pozyskiwania energii z odnawialnych źródeł energii* [w:] *Odnawialne źródła energii w Polsce*, red. M.P. Ogryzek, Texter - e-book 2014.

⁸⁷ W. Zborowska, *Rozwój energii odnawialnej w Polsce w kontekście koncepcji zrównoważonego rozwoju kraju i regionu – ujęcie prognostyczne* [w:] *Rola odnawialnych źródeł energii w rozwoju społeczno-ekonomicznym kraju i regionu*, red. A.Z. Nowak, M. Szałański, W. Zborowska, Warszawa 2016.

⁸⁸ R. Mędrzycki, *Odnawialne źródła energii w aspekcie zrównoważonego rozwoju...*, s. 13.

⁸⁹ P. Buda, *Zrównoważony rozwój w polskim sektorze energetycznym – uwarunkowania...*, s. 235.

skorzystania z tych złóż przez przyszłe pokolenia – co stoi w sprzeczności z międzynarodową oraz konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju.

7. Podsumowanie

Akceptacja antropogenicznych przyczyn pogarszania się stanu środowiska naturalnego skłoniła społeczność międzynarodową do podjęcia trudu pilnego rozwiązania tego problemu. Działania zarówno Organizacji Narodów Zjednoczonych, jak i państw Unii Europejskiej, podejmowane na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci wpływające na rozwój *sustainable development*, przybierały różne formy i były prowadzone z różną skutecznością, jednakże niewątpliwym jest fakt, że były one z czasem intensyfikowane. Dowodem na to jest mnogość dedykowanych dokumentów o charakterze prawnomiędzynarodowym. Podkreślenia wymaga fakt, że z poziomu uniwersalnego przyjęte normy zeszyły na poziom regionalny i krajowy, które trzeba postrzegać jako mechanizmy tradycyjnie silniejsze.

Promowanie czystego środowiska z założeniem, że to człowiek stanowi główną przyczynę istniejących problemów, było punktem wyjścia rozwoju alternatywnych (odnawialnych) źródeł energii na szeroką skalę. Wszakże gdyby łatwo dostępne i wysokokaloryczne źródła, jak węgiel kamienny i węgiel brunatny nie zanieczyszczały środowiska i nie potęgowały efektu cieplarnianego, nie powstałaby presja społeczna konieczności zmian. Bez idei rozwoju zrównoważonego, pozwalającej także i przyszłym pokoleniom żyć w środowisku przyjaznym człowiekowi, nie byłoby tak dynamicznego rozwoju odnawialnych źródeł energii, wzrostu jej efektywności technicznej i ekonomicznej.

Należy także zaakcentować ściśle powiązanie wykorzystania odnawialnych źródeł energii ze stosowaniem zasady zrównoważonego rozwoju. Nie można skutecznie dbać o rozwój zrównoważony bez zwiększania lub wręcz oparcia mocy wytwórczych o źródła środowiskowo neutralne i przy tym odnawialne. Norma art. 5 Konstytucji RP, obligująca organy państwa do stosowania zasady zrównoważonego rozwoju, implikuje także popularyzację użycia źródeł odnawialnych na wszystkich szczeblach administracji publicznej.

Konstatując, można stwierdzić, że wymogi stawiane państwom rozwiniętym w zakresie ograniczania wpływu na środowisko oraz wykorzystania odnawialnych źródeł energii będą kontynuować tendencję wzrostową. Wobec tego niezbędne jest tworzenie coraz skuteczniejszych mechanizmów rynkowych i regulacyjnych wspierających przechodzenie gospodarek na niskoemisyjną, zieloną energię, w znacząco wyższym stopniu wykorzystującą odnawialne źródła energii.

Źródła prawa

1. Prawo UE
Communication from the Commission A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (COM/2001/0264 z 15.05.2001 r.), n.d.
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23.04.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz.Urz.UE 2009 Nr L 140/16.
EUR-Lex – Jednolity akt europejski – PL – EUR-Lex, n.d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0027> (dostęp 5.01.2020 r.).
Europa 2020: Strategia Unii Europejskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia (COM(2010) 2020 z 3.03.2010 r.), n.d.
Europa.eu – Europe 2020 in a nutshell, n.d., http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_pl.htm (dostęp 10.09.2019 r.).
Resolution of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 19 October 1987 on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment (1987-1992), Dz.Urz.UE 1987 Nr C 328/1.
Single European Act, Dz.Urz.UE 1987 Nr L 169/1, n.d.
Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy, Publications Office of the European Union, Bruksela 2013, Eurostat Statistical Books, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6655013/KS-EZ-14-001-EN-N.pdf>.
Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, Dz.Urz.UE 1997 Nr C 340/1, n.d.
Treaty on European Union, signed at Maastricht on 7 February 1992, Dz.Urz.UE 1992 Nr C 191/1, n.d.
2. Prawo polskie
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., Dz.U., Nr 78, poz. 483, ze zm.
Ustawa z 10.04.1997 r. – Prawo energetyczne, t.j.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1385, ze zm.
Ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j.: Dz.U. z 2022 r., poz. 2556, ze zm.
3. Prawo międzynarodowe
Report of the World Commission on Environment and Development, Development and International Co-operation: Environment (A/42/427 z 4.08.1987 r.), n.d., <http://www.un-documents.net/a42-427.htm>.
UN General Assembly Resolution, Process of preparation of the Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond (A/RES/38/161 z 19.12.1983 r.), n.d.

4. Inne dokumenty
Encyklopedia Britannica – Rewolucja przemysłowa, n.d., <http://www.britannica.com/event/Industrial-Revolution> (dostęp 15.05.2019 r.).

Bibliografia

- Bałaban A., *Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju* [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki i A. Szmyt, Warszawa 2003.
- Boć J., *Konstytucje Rzeczypospolitej: oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
- Brodecki Z., *Ochrona środowiska*, Warszawa 2005.
- Buda P., *Zrównoważony rozwój w polskim sektorze energetycznym – uwarunkowania prawne a praktyka* [w:] *Systemowe uwarunkowania sektorów strategicznych. Wnioski dla energetyki*, red. F. Elżanowski, M.M. Sokołowski, Toruń 2011, s. 234-250.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.
- Bukowski Z., Czech E., Karpus K., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Von Carlowitz H.-C., *Sylvicultura Oeconomica Oder Haußwirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung zur Wilden Baum-Zucht Nebst Gründlicher Darstellung Wie... dem allenthalben und insgemein einreissenden Grossen Holtz-Mangel, Vermittelst Säe-Pflantz-und Versetzung vielerhand*, Bey Johann Friedrich Brauns sel. Erben, Leipzig n.d.
- Chmielak A., *Problemy badawcze teorii trwałego i zrównoważonego rozwoju*, „*Ekonomia i Środowisko*” 1998, nr 2 (13), s. 35-47.
- Ciechanowicz-McLean J., *Międzynarodowe koncepcje zrównoważonego rozwoju* [w:] *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001.
- Czarnecka M., Oglódek T., *Prawo energetyczne. Komentarz*, 2 wyd., Warszawa 2012.
- Czech A., *Uwarunkowania polskiej polityki energetycznej w kontekście postulatu zrównoważonego rozwoju*, „*Studia Ekonomiczne*” 2016, nr 269, s. 50-61.
- Dobrzański P., *Wzrost zrównoważony a ochrona środowiska. Podstawowe aspekty polityki gospodarczej. Mechanizmy i uwarunkowania ekorozwoju. Interdyscyplinarna konferencja naukowa*, Białystok 1996.
- Duran J., Golusin M., Ivanovic O.M., Jovanovic L., Andrejevic A., *Energia odnawiana i rozwój społeczno-ekonomiczny Unii Europejskiej*, „*Problemy Ekorozwoju*” 2013, t. 8, nr 1, s. 105-114.
- Godlewska-Lipa W., Ostrowski J.Y., *Problemy współczesnej cywilizacji i ekologii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego 2007.
- Jaśkiewicz J., *Dylematy zrównoważonego rozwoju w Polsce*, „*Problemy Ekorozwoju*” 2008, t. 3, nr 1, s. 33-38.
- Kangas A., Kurttila M., Hujala T., Eyvindson K., Kangas J., *Forest management planning* [w:] *Decision Support for Forest Management*, Springer 2015, s. 11-21.
- Kenig-Witkowska M.M., *Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym*, PiP 1988, z. 8, s. 45-58.
- Kenig-Witkowska M.M., *Międzynarodowe prawo środowiska: wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011.
- Kłós L., *Ekorozwój jako podstawa aplikacyjna założeń polityki ekologicznej – Teoretyczne aspekty gospodarowania*, red. D. Kopycińska, Szczecin 2005.

- Krupnik K., Brożek M., *Eko-rozwoj terenów wiejskich a odnawialne źródła energii*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2008, nr 3, s. 93-101.
- Kuliński M., *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Lusawa R., *Hans Carl von Carlowitz twórca pojęcia „trwałości”*, „Rocznik Naukowy Wydziału Zarządzania w Ciechanowie” 2009, nr 1-2, s. 5-16.
- Malarewicz-Jakubów A., Billewicz K., Ogryzek M.P., Strupczewski G., Macek I., Sasin R., Rachoń H., *Aspekty prawne pozyskiwania energii z odnawialnych źródeł energii [w:] Odnawialne źródła energii w Polsce*, red. M.P. Ogryzek, Texter - e-book 2014.
- Mędrzycki R., *Odnawialne źródła energii w aspekcie zrównoważonego rozwoju – zarys problematyki [w:] Tworzenie i wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych (OZE). Problemy administracyjno-prawne*, red. M. Szyrski, Warszawa 2016, s. 180.
- Moszkowicz K., Bembenek B., *Ekoinnowacyjność i zrównoważony rozwój ekoklastrów w kontekście koncepcji klastrów energii*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 491, s. 294-307.
- Muszyński I., *Ustawa prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2000.
- Nechaev A., Onufriev V., Thomas K.T., *Long-term storage and disposal of spent fuel*, „IAEA Bulletin” 1986, s. 15.
- Olejarczyk E., *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 2, s. 119-140.
- Paczuski R., *O niedostatku nauczania prawa ochrony środowiska w Polsce [w:] Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska-The sustainable Development Principle in Law and Practice of Environmental Protection. materiały seminarium naukowego*, red. K. Równy, J. Jabłoński, Warszawa 2002.
- Zrównoważony rozwój a stosunek polityki do prawa w świetle polskiej praktyki legislacyjnej [w:] Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska*, red. K. Równy, Warszawa 2002, s. 39.
- Paryczak T., *Promowanie zrównoważonego rozwoju przez zieloną chemię, część 1*, „Problemy Ekorozwoju” 2008, t. 3, nr 1, s. 39-44.
- Pawłowski A., *Zrównoważona energia jako warunek konieczny dla realizacji idei zrównoważonego rozwoju*, „Problemy Ekorozwoju” 2009, nr 2, s. 9-12.
- Pawłowski A., *Teoretyczne uwarunkowania rozwoju zrównoważonego*, „Rocznik Ochrona Środowiska/Annual Set Environment Protection” 2009, t. 11, nr 2, s. 985-994.
- Pultowicz A., *Przesłanki rozwoju rynku odnawialnych źródeł energii w Polsce w świetle zrównoważonego rozwoju*, „Problemy Ekorozwoju” 2009, t. 4, nr 1, s. 109-115.
- Reisch L.A., Thorgersen J., *Handbook of research on sustainable consumption*, Edward Elgar Publishing 2015.
- Rosicki R., *Międzynarodowe i europejskie koncepcje zrównoważonego rozwoju*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny” 2010, nr 4, s. 44-56.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX.
- Stelmasiak J., *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2010.
- Stoczkiewicz M., *Zasada zrównoważonego rozwoju jako zasada prawa*, „Prawo i Środowisko” 2001, nr 1, s. 2.
- Swora M., Muras Z., *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Prawo energetyczne, t. I, Komentarz do art. 1-11s*, red. M. Swora, Z. Muras, 2 wyd., Warszawa 2016.
- Szyrski M., *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE). Analiza administracyjnoprawna*, Warszawa 2017.

- Winczorek P., *Komentarz do konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2000.
- Wołpiuk W., *Zasada zrównoważonego rozwoju. Zasada konstytucyjna czy zasada polityki społeczno-ekonomicznej w zakresie ochrony środowiska?*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2003, s. 18.
- Zacher L., *Trwały rozwój-utopia czy realna możliwość?*, „Problemy Ekorozwoju” 2008, t. 3, nr 2, s. 63-68.
- Zaporowski B., *Zrównoważony rozwój źródeł wytwórczych energii elektrycznej*, „Polityka Energetyczna” 2016, t. 19, nr 3, s. 35-48.
- Zborowska W., *Rozwój energii odnawialnej w Polsce w kontekście koncepcji zrównoważonego rozwoju kraju i regionu – ujęcie prognostyczne [w:] Rola odnawialnych źródeł energii w rozwoju społeczno-ekonomicznym kraju i regionu*, red. A.Z. Nowak, M. Szałański, W. Zborowska, Warszawa 2016.

Streszczenie

W artykule zarysowano problem rozwoju koncepcji zrównoważonego rozwoju w perspektywie historycznej, ukazując jednocześnie proces jej kształtowania na agendzie Unii Europejskiej oraz w krajowym porządku prawnym. Zawarto tu przede wszystkim przegląd i analizę działań oraz porozumień o charakterze regionalnym, mających na celu wdrożenie zasady zrównoważonego rozwoju, której realizacja jest niemożliwa bez popularyzacji i intensywnego wykorzystania odnawialnych źródeł energii, a także odniesiono się do kwestii zrównoważonego rozwoju jako zasady konstytucyjnej w polskim porządku prawnym.

Abstract

The article outlines the problem of development of the concept of sustainable development in the historical perspective, showing at the same time the process of its shaping on the European Union agenda and in the national legal order. First of all, it contains a review and analysis of activities and agreements of a regional nature aimed at implementing the principle of sustainable development. Its fulfillment is impossible without popularisation and intensive use of renewable energy sources. It refers to the issue of sustainable development as a constitutional principle in the Polish legal order.

Słowa kluczowe: odnawialne źródła energii, zrównoważony rozwój, prawo energetyczne, prawo Unii Europejskiej

Keywords: renewable energy sources, sustainable development, energy law, European Union law

Joanna Bukowska*, Agata Bator**, Agnieszka Borek***

PRAWNE PROBLEMY WYKORZYSTYWANIA BIOMASY W RAMACH EUROPEJSKIEGO SYSTEMU HANDLU UPRAWNIENIAMI DO EMISJI (EU ETS)¹

1. Wprowadzenie

Od czasu kiedy Komisja Europejska zaprezentowała dokument pt. Europejski Zielony Ład², który ma zbliżyć Unię do osiągnięcia celu neutralności klimatycznej do 2050 r., eksperci różnych dziedzin podkreślają, że założenie to nie zostanie zrealizowane bez dynamicznego rozwoju energetyki opartej na

* Dr Joanna Bukowska – Kierownik Zespołu Prawnego KOBiZE w Instytucie Ochrony Środowiska – Państwowym Instytucie Badawczym (IOŚ-PIB) w Warszawie, autorka publikacji z dziedziny prawa ochrony środowiska, jej zainteresowania naukowe koncentrują się obecnie na prawnych aspektach zarządzania emisjami oraz prawa zmian klimatu (adres e-mail: joanna.bukowska@kobize.pl, ORCID 0000-0002-4683-3425).

** Mgr Agata Bator była pracownikiem IOŚ-PIB w latach 2016-2021. Zajmowała stanowisko głównego specjalisty ds. prawnych w Zespole Prawnym KOBiZE. Absolwentka WPiA UMCS. Ukończyła aplikację radcowską. W Zespole Prawnym KOBiZE zajmowała się w szczególności zagadnieniami związanymi z monitorowaniem emisji gazów cieplarnianych w ramach EU ETS.

*** Mgr Agnieszka Borek – Z-ca Kierownika Zespołu Prawnego w KOBiZE, autorka publikacji z zakresu unijnej i krajowej polityki klimatycznej oraz polityki w dziedzinie adaptacji do zmian klimatu, adres e-mail: agn.borek@onet.pl; ORCID 0000-0003-1500-8235.

¹ Artykuł powstał w ramach projektu „Baza wiedzy o zmianach klimatu i adaptacji do ich skutków oraz kanałów jej upowszechniania w kontekście zwiększenia odporności gospodarki, środowiska i społeczeństwa na zmiany klimatu oraz przeciwdziałania i minimalizowania skutków nadzwyczajnych zagrożeń” współfinansowanego ze środków UE – POiŚ.

² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Europejski Zielony Ład*, COM(2019) 640 final.

odnawialnych źródłach energii. Jednym z takich źródeł jest biomasa, z której w świetle danych Eurostatu pochodzi prawie 60% energii odnawialnej w UE³.

Wykorzystywanie biomasy do produkcji energii jest jednym ze sposobów ograniczania emisji dwutlenku węgla (CO₂), jednak dotychczasowe poglądy o neutralności tego paliwa z perspektywy jego wpływu na zmiany klimatu, nie są już tak oczywiste jak jeszcze kilka lat temu. Okazuje się, że nie każda biomasa przynosi korzyści w sferze ochrony klimatu, a praktyki polegające na wycinaniu drzew na cele energetyczne, przynoszą wyższy bilans emisji dwutlenku węgla niż wytworzenie takiej samej ilości energii z paliw kopalnych⁴. Dodatkowo spalanie biomasy leśnej, a zwłaszcza drzew o dużym potencjale pochłaniania dwutlenku węgla, może doprowadzić do zmniejszenia potencjału pochłaniania i magazynowania gazów cieplarnianych i w konsekwencji zagrozić osiągnięciu celów redukcyjnych w perspektywie krótko- i średnioterminowej⁵. Jest to zatem działanie niezgodne z celami Porozumienia paryskiego⁶, które naturalnym pochłaniaczom i zbiornikom gazów cieplarnianych przypisuje istotną rolę w osiągnięciu neutralności klimatycznej⁷.

Prawodawca unijny, konstruując europejski system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS, ang. *European Union Emissions Trading System*), od początku wprowadzał rozwiązania, które tworzyły swoiste zachęty do wykorzystywania biomasy jako paliwa w instalacjach objętych reżimem tego systemu⁸. Dotyczyły one z jednej strony kryteriów kwalifikowania niektórych kategorii instalacji do EU ETS, z drugiej zaś wprowadzania szczególnych rozwiązań w zakresie monitorowania

³ Zob. Brief on biomass for energy in the European Union, The European Commission's Union Knowledge Center for Bioeconomy, s. 1. Na podstawie danych Eurostatu Energy data – 2020 edition - Product - Eurostat (europa.eu).

⁴ Szerzej na ten temat D. Brack, *Woody Biomass for Power and Heat. Impacts on the Global Climate*, Research Paper, Chatham House, The Royal Institute of International Affairs, Londyn 2017, dostęp przez stronę internetową <https://www.chathamhouse.org/2017/02/woody-biomass-power-and-heat>, 23.10.2020 r., także M.S. Booth, B. Mackey, V. Young, *It's time to stop pretending burning forest biomass is carbon neutral*, GCB Bioenergy 2020, nr 12, s. 1036-37.

⁵ Por. *Multi-functionality and sustainability in the European Union's forests*, the European Academies' Science Advisory Council, 2017 r., s. 21-22. Publikacja dostępna pod adresem: https://easac.eu/fileadmin/PDF_s/reports_statements/Forests/EASAC_Forests_web_complete.pdf, 23.06.2022 r., a także G. Berndes, B. Abt, A. Asikainen i in., *Forest biomass, carbon neutrality and climate change mitigation. From Science to Policy 3*, European Forest Institute 2016, s. 8. Publikacja dostępna pod adresem: <https://doi.org/10.36333/fs03>, 23.06.2022 r.

⁶ Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12.12.2015 r., Dz.U. z 2017 r., poz. 36.

⁷ Por. np. preambuła oraz art. 4 ust. 1 Porozumienia paryskiego;

⁸ Szerzej o zjawisku tworzenia zachęt do wykorzystywania biomasy w ramach EU ETS i ich skutkach M. Mokrosz, *Techniczne aspekty spalania biomasy w aspekcie obowiązujących przepisów*, Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska 2017, nr 1, s. 57-59; T. Kowalak, *Współspalanie biomasy z węglem: efektywne narzędzie polityki energetyczno-klimatycznej czy szkodliwa gra pozorów?*, „Energetyka, Społeczeństwo, Polityka” 2017, nr 1, s. 73-75.

wielkości emisji, w następstwie których emisja dwutlenku węgla z instalacji wykorzystujących biomasę nie podlegała obowiązkowi rozliczenia emisji, zaś operatorzy tych instalacji osiągnęli przez to wymierne korzyści w postaci zaoszczędzonych uprawnień do emisji. I chociaż regulacje unijne stopniowo ewoluowały w kierunku uściślenia kryteriów wykorzystywania biomasy w systemie EU ETS, promowanie paliw należących do tej kategorii w dalszym ciągu pozostaje istotnym elementem polityki ochrony klimatu.

W niniejszym artykule podejmiemy problematykę wykorzystywania biomasy w instalacjach objętych zakresem przedmiotowym EU ETS z perspektywy rozwiązań prawnych, których celem jest motywowanie podmiotów do stosowania biomasy jako paliwa w celu ograniczenia wpływu prowadzonej przez nie działalności na zmiany klimatu. Jednocześnie, z uwagi na sposób definiowania biomasy, która w różnych ujęciach obejmuje szerszą kategorię paliw, w tym między innymi produkowane z biomasy biopaliwa i biopłynny⁹, ograniczymy nasze rozważania do zagadnień związanych z wykorzystywaniem tzw. biomasy stałej. Wybór ten jest podyktowany tym, że problematyka wykorzystywania biomasy stałej budziła liczne kontrowersje związane między innymi z tym, że biomasa wykorzystywana w instalacjach w wielu państwach UE była pozyskiwana z wycinki drzew w lasach w wielu zakątkach świata, głównie w Afryce¹⁰. Pod wpływem takich praktyk Komisja Europejska podjęła w ostatnim czasie wiele działań regulacyjnych, które mają powstrzymać ten proceder.

Warto również wspomnieć o specyficznych problemach prawnych związanych z wykorzystywaniem biomasy na gruncie prawa polskiego. Wykorzystywanie biomasy w instalacjach objętych systemem handlu budzi pewne problemy interpretacyjne w kontekście ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska. Problem ten również spróbujemy przybliżyć w niniejszym artykule.

2. Pojęcie biomasy i kryteria związane z jej wykorzystywaniem

Zanim przystąpimy do rozważań nad problematyką prawnych warunkowań wykorzystywania biomasy w instalacjach objętych reżimem EU ETS,

⁹ Biopaliwa zgodnie z definicją legalną oznaczają ciekłe lub gazowe paliwa dla transportu, produkowane z biomasy (zob. np. art. 2 lit. i dyrektywy 2009/28/WE), z kolei biopłyny oznaczają ciekłe paliwa dla celów energetycznych, innych niż transport, w tym do wytwarzania energii elektrycznej oraz energii ciepła i chłodu, produkowane z biomasy (art. 2 lit. h dyrektywy 2009/28/WE).

¹⁰ Innym przykładem niewłaściwego definiowania priorytetów w polityce klimatycznej było wykorzystywanie zbóż jako paliwa w instalacjach objętych EU ETS. Problem ten od dawna był identyfikowany w literaturze zob. np. K. Błażejewska, *Pozyskiwanie i energetyczne zagospodarowanie biomasy rolniczej a zrównoważony rozwój w świetle prawa Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1, s. 81 i n.

należy wyjaśnić, jakie jest znaczenie pojęcia biomasy. W przepisach prawnych dotyczących funkcjonowania EU ETS, prawodawca Unii posługuje się znaczeniem tego terminu zaczerpniętym z regulacji dotyczących odnawialnych źródeł energii (OZE). Do końca czerwca 2021 r. źródłem prawa unijnego w tym zakresie była dyrektywa 2009/28/WE (tzw. dyrektywa RED od ang. nazwy *Renewable Energy Directive*)¹¹, która z dniem 1.07.2021 r. została zastąpiona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych¹² (tzw. dyrektywa RED II).

Jednym z zasadniczych celów dyrektywy RED II jest osiągnięcie przez Unię celu indykatywnego w zakresie zapewnienia odpowiedniego udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto. Cel ten, wyznaczony na poziomie 32%, ma zostać osiągnięty do 2030 r. jako wspólne zobowiązanie realizowane przez wszystkie państwa członkowskie¹³. Istotne z punktu widzenia dalszych rozważań są jednak nie tyle regulacje zmierzające do osiągania wskazanego celu dyrektywy, ile rozszerzenie ustanowionych jeszcze na gruncie dyrektywy RED¹⁴ kryteriów zrównoważonego rozwoju i ograniczania emisji gazów cieplarnianych. Kryteria te mają między innymi doprowadzić do tego, aby osiąganie celów dotyczących udziału energii z OZE nie odbywało się kosztem innych wymagań ochrony środowiska, w tym ochrony przyrody i bioróżnorodności¹⁵. Dyrektywa RED II sformułowała takie kryteria właśnie w odniesieniu do biomasy. Odnotowania wymaga opublikowanie 14.07.2021 r. przez Komisję Europejską pakietu wniosków prawodawczych pod nazwą „Fit for 55” („Gotowi na 55”)¹⁶, będącego odpowiedzią na zwiększone ambicje UE w zakresie ograniczania antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny. W ramach tego pakietu procedowane są obecnie zmiany dyrektywy RED II mające na celu podwyższenie wspólnego celu indykatywnego w zakresie udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto w UE z 32% do 40%¹⁷.

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23.04.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz.Urz.UE 2009 Nr L 140/16.

¹² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11.12.2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, Dz.Urz.UE 2018 Nr L 328/82.

¹³ K. Kulovesi, S. Oberthür, *Assessing the EU's 2030 climate and energy policy framework, Incremental change towards radical transformation*, RECIEL 2020, Nr 29, s. 160.

¹⁴ Zob. V. Schueler, U. Weddige, T. Beringer i in., *Global biomass potentials under sustainability restrictions defined by the European Renewable Energy Directive 2009/28/EC*, „GCB Bioenergy” 2013, Nr 5, s. 662-653.

¹⁵ Dyrektywa RED II weszła w życie 24.12.2018 r. dając państwom członkowskim okres ponad 30 miesięcy na dostosowanie ich regulacji wewnętrznych do jej wymogów. Podobnie jak w przypadku „poprzedniczki” dyrektywy RED II, biomasa ujęta została jako jedno ze źródeł energii odnawialnej, stając się tym samym elementem osiągnięcia celu 32%.

¹⁶ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_en (dostęp 29.03.2023 r.).

¹⁷ Zob. wniosek Komisji Europejskiej „Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001, rozporządzenie Parlamentu

Pod pojęciem biomasy dyrektywa RED II ujmuje „ulegającą biodegradacji frakcję produktów, odpadów lub pozostałości pochodzenia biologicznego z rolnictwa, łącznie z substancjami roślinnymi i zwierzęcymi, z leśnictwa i powiązanych działań przemysłu, w tym rybołówstwa i akwakultury, a także ulegającą biodegradacji frakcję odpadów, w tym odpadów przemysłowych i miejskich pochodzenia biologicznego”¹⁸. Definicja ta stanowi kontynuację dotychczasowego podejścia w odniesieniu do sposobu formułowania zakresu przedmiotowego tego pojęcia na tle pozostałych rodzajów OZE. Tym, co stanowi o nowym podejściu prawodawcy unijnego do kryteriów kwalifikowania paliw należących do OZE w dyrektywie RED II, jest rozszerzenie i wzmocnienie wspomnianych wyżej kryteriów zrównoważonego rozwoju i ograniczania emisji gazów cieplarnianych. Kryteria te z jednej strony wpływają na ocenę spełniania przez państwa członkowskie wyznaczonych indywidualnych celów indykatorywnych, związanych z osiągnięciem wymaganego poziomu udziału energii z OZE¹⁹, z drugiej zaś, w perspektywie bardziej praktycznej, determinują możliwość uzyskania przez inwestora wsparcia finansowego na inwestycje związane z produkcją energii m.in. z paliw z biomasy²⁰.

Warto podkreślić, iż ocenie pod kątem spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju i kryteriów ograniczania emisji gazów cieplarnianych podlegają wszystkie paliwa produkowane z biomasy, bez względu na jej rodzaj (biomasa rolnicza lub leśna) oraz niezależnie od jej pochodzenia. Powodem wprowadzenia takich regulacji było dążenie do ograniczenia wykorzystywania biomasy sprzecznej z państw trzecich, w których nie zostały wprowadzone analogiczne regulacje, co mogłoby skutkować pozyskiwaniem surowca na biomasę z terenów,

Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 i dyrektywę 98/70/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do promowania energii ze źródeł odnawialnych oraz uchylająca dyrektywę Rady (UE) 2015/652, COM(2021) 557 final.

¹⁸ Definicja biomasy została nieznacznie rozszerzona w stosunku do sposobu definiowania tego pojęcia na gruncie dyrektywy 2009/28/WE, o ulegającą biodegradacji część odpadów nie tylko przemysłowych i miejskich, ale również „innych odpadów ulegających biodegradacji”.

¹⁹ Udziały państw członkowskich w osiągnięciu unijnego celu indykatorywnego w zakresie OZE są przedmiotem zgłoszenia do Komisji Europejskiej w projekcie zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu. Komisja dysponuje uprawnieniami do wydania państwu członkowskiemu zaleceń co do poziomu ambicji w zakresie deklarowanego przez państwo celu (zob. art. 4 pkt 2 w zw. z art. 9 ust. 2 lit. a rozporządzenia 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylecia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013, Dz.Urz.UE 2018 Nr L 328/1).

²⁰ Główne dwa mechanizmy wsparcia dla produkcji energii z biomasy w Polsce stanowią, przyjęte na mocy ustawy z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j.: Dz.U. z 2020 r., poz. 261, ze zm.), system wsparcia świadectw pochodzenia oraz system aukcyjny. Szerzej o systemie wsparcia w Polsce: M. Krzykowski, M. Zięty, *Nowy system wsparcia instalacji spalających biomasę – problematyka prawna*, „Polityka energetyczna – Energy Policy Journal” 2016, nr 3, s. 105-120.

gdzie taka ingerencja byłaby niepożądana, a nawet szkodliwa. Celem tych kryteriów jest wykazanie, iż surowiec wykorzystany do produkcji biomasy nie narusza integralności obszarów, na których doszło do jego pozyskania²¹. Warto też podkreślić znaczenie, jakie wprowadzenie wspomnianych kryteriów, wywarło na uspojnienie zasad wykorzystywania biomasy w całej Unii. Praktyka państw członkowskich była, przed przyjęciem dyrektywy RED II, bardzo niejednolita w tym względzie²².

Przed przyjęciem dyrektywy RED II kryteria zrównoważonego rozwoju jak również ograniczania emisji gazów cieplarnianych, odnosiły się jedynie do biopaliw i biopłynów²³, podejście to zrewidowane zostało przy okazji prac nad RED II.

Kryteria zrównoważonego rozwoju określone zostały szczegółowo w art. 29 ust. 2-7 dyrektywy RED II. Dotyczą one między innymi: 1) kontroli wpływu produkcji paliw z biomasy produkowanej z odpadów i pozostałości pochodzących z gruntów rolnych (art. 29 ust. 2); 2) wykluczenia z realizacji celu indykatywnego w zakresie wykorzystania OZE (cel 32%) biopłynów, biopaliw i paliw z biomasy wytworzonych z biomasy rolniczej pochodzącej z surowców uzyskanych z terenów o wysokiej wartości bioróżnorodności (art. 29 ust. 3), 3) zmniejszenia ryzyka użycia paliwa produkowanego z biomasy leśnej pochodzącej z produkcji niespełniającej kryteriów zrównoważonego rozwoju (art. 29 ust. 6); 4) ustanowienia względem biomasy leśnej zasad dotyczących użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (art. 29 ust. 7) (LULUCF)²⁴.

²¹ M. Alabrese, *Biofuel Regulation in the EU: A Failure in the Path Towards Environmental Sustainability and Food Security?* [w:] *Law and Agroecology A Transdisciplinary Dialogue*, M. Monteduro, P. Buongiorno, S. Di Benedetto, A. Isoni, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2015, s. 385-389.

²² Szerzej T. Mai-Moulin, S. Armstrong, J. van Dam i in., *Towards a harmonization of national sustainability requirements and criteria for solid biomass*, „Biofuel Bioproducts & Biorefining” 2019, nr 13, wyd. 2, s. 405-421. Artykuł dostępny pod adresem: *Toward a harmonization of national sustainability requirements and criteria for solid biomass* (wiley.com), 23.06.2022; L. Pelkmans, L. Goovaerts, Ch.S. Goh i in., *The Role of Sustainability Requirements in International Bioenergy Markets* [w:] *International Bioenergy Trade, History, status & outlook on securing sustainable bioenergy supply, demand and markets*, M. Junginger, Ch.S. Goh, A. Faaij (eds.), Springer Science+Business Media Dordrecht 2014, s. 129-132.

²³ W 2010 r. Komisja Europejska ograniczyła się jedynie do wydania sprawozdania dotyczącego wymagań w odniesieniu do zrównoważonego zastosowania biomasy stałej i gazowej do celów produkcji energii elektrycznej, ciepła i chłodzenia, w którym zaproponowała niewiążące zasady w zakresie zrównoważonej produkcji biomasy. Zob. Sprawozdanie Komisji z 25.02.2010 r. 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)11.

²⁴ Włączenie gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa do kryteriów zrównoważonego rozwoju jest elementem szerszego podejścia UE w odniesieniu do roli jaką może spełnić pochłanianie CO₂ w realizacji kreowanej przez siebie polityki klimatycznej. Wyrazem tego podejścia jest przyjęcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841 z 30.05.2018 r. w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 oraz decyzję nr 529/2013/UE, Dz.Urz.UE 2018 Nr L 156/1.

Wśród nowych wymagań związanych z wykorzystywaniem biomasy pojawiły się również kryteria w zakresie ograniczania jej wpływu na emisję gazów cieplarnianych. W dyrektywie RED II wprowadzono wymagania w zakresie minimalnego poziomu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, które zostały zróżnicowane ze względu na wiele czynników, m.in. takich jak: rodzaj paliwa, rodzaj procesów, w których wykorzystywana jest biomasa, czy wiek instalacji (art. 29 ust. 10). O ile dyrektywa RED określała metodologię obliczania wpływu na emisję gazów cieplarnianych związanych z wykorzystywaniem biopłynów i biopaliw, o tyle brak było w niej wyrażonych wprost kryteriów ograniczania emisji, stąd należy je uznać za instrument nowy, mający sprzyjać optymalizacji wydajności nowych instalacji wykorzystujących paliwa z biomasy²⁵. Szczegółowe zasady dotyczące weryfikacji spełniania kryteriów zrównoważonego rozwoju i kryteriów ograniczania emisji gazów cieplarnianych w procesie certyfikacji biomasy, określa rozporządzenie wykonawcze Komisji 2022/996²⁶. Celem tego rozporządzenia jest ustanowienie i ujednoczenie systemu certyfikacji w ramach systemów dobrowolnych poświadczających zgodność określonych rodzajów paliw z kryteriami zrównoważonego rozwoju i ograniczania emisji gazów cieplarnianych. Rozporządzenie weszło w życie 30.06.2022 r., jednak ma być stosowane od 1.01.2024 r.

Mimo upływu terminu implementacji, dyrektywa RED II nie została jeszcze przetransponowana do prawa krajowego. Źródłem prawa w zakresie wykorzystania odnawialnych źródeł energii w dalszym ciągu jest ustawa z 2015 r.²⁷, która jest krajowym środkiem prawnym implementującym dyrektywę RED z 2009 r. Niemniej 11.02.2022 r. Ministerstwo Klimatu i Środowiska skierowało do konsultacji publicznych projekt²⁸ ustawy mającej na celu wdrożenie do polskiego porządku prawnego rozwiązań wynikających z dyrektywy RED II. Założenia tej dyrektywy mają zostać wdrożone w postaci zmian do następujących aktów prawnych: 1) ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych²⁹; 2) ustawy – Prawo ochrony środowiska³⁰; 3) ustawy o odnawialnych źródłach energii; 4) ustawy

²⁵ Wniosek prawodawczy Komisji Europejskiej COM(2016) 767 final, s. 17.

²⁶ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2022/996 z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie zasad weryfikacji kryteriów zrównoważonego rozwoju i ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz kryteriów niskiego ryzyka spowodowania pośredniej zmiany użytkowania gruntów, Dz.Urz. UE 2022 Nr L 168/1. Zob. również rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2022/2448 z dnia 13 grudnia 2022 r. ustanawiające operacyjne wytyczne dotyczące dowodów do celów wykazania zgodności z kryteriami zrównoważonego rozwoju dotyczącymi biomasy leśnej i określonymi w art. 29 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001, Dz.Urz.UE z 2022 Nr L 320/4.

²⁷ Ustawa z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii, t.j.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1378, ze zm.

²⁸ Projekt ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw, numer wykazu prac legislacyjnych RM: UC 110.

²⁹ Ustawa z 25.08.2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, t.j.: Dz.U. z 2022 r., poz. 403 ze zm.

³⁰ Ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j.: Dz.U. z 2022 r., poz. 2556, ze zm.

o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych³¹ oraz 5) ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych³². Projekt ustawy przewiduje nową definicję biomasy³³ wraz z rozróżnieniem na biomasę rolniczą i biomasę leśną. Rewizji poddane zostaną zasady poświadczania spełniania kryterium zrównoważonego rozwoju i ograniczania emisji gazów cieplarnianych, w tym zasady systemu bilansu masy. Założeniem prawodawcy jest, aby projektowane regulacje weszły w życie 1.01.2024 r., co oznacza 30-miesięczne opóźnienie w stosunku do terminu wyznaczonego w dyrektywie RED II³⁴. Do projektu ustawy zgłoszono liczne uwagi i propozycje zmian, w tym także uwagi związane ze sposobem transpozycji przepisów dyrektywy RED II, dzięki którym projekt ewoluował od czasu jego pierwszej publikacji.

3. Ogólne założenia funkcjonowania EU ETS

Mając na uwadze właściwą ocenę rozwiązań, jakie zastosowano w ramach systemu EU ETS w celu promowania wykorzystania biomasy, warto na wstępie przybliżyć kilka podstawowych założeń, na których opiera się funkcjonowanie systemu EU ETS ukształtowanego na gruncie dyrektywy 2003/87/WE ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych³⁵.

System EU ETS obejmuje emisję gazów cieplarnianych (w tym przede wszystkim CO₂) z niektórych rodzajów instalacji, które spełniają określone w przepisach tzw. parametry progowe odnoszone do mocy lub zdolności produkcyjnych instalacji. System obejmuje także emisję CO₂ z operacji lotniczych wykonywanych

³¹ Ustawa z 12.06.2005 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, t.j.: Dz.U. z 2023 r., poz. 589.

³² Ustawa z 11.01.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, t.j.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1083, ze zm.

³³ Zob. art. 1 pkt 4 ppkt a projektu ustawy. Biomasa została zdefiniowana jako „ulegające biodegradacji części produktów, odpadów lub pozostałości pochodzenia biologicznego z rolnictwa, łącznie z substancjami roślinnymi i zwierzęcymi, z leśnictwa i rybołówstwa oraz powiązanych z nimi działów przemysłu, w tym z chowu i hodowli ryb oraz akwakultury, a także ulegająca biodegradacji część odpadów przemysłowych i komunalnych pochodzenia biologicznego”.

³⁴ Na opóźnienia w transpozycji zareagowała Komisja Europejska, która 15.02.2023 r. przekazała Polsce uzasadnioną opinię. Źródło: February infringements package: energy (europa.eu) (dostęp 29.03.2023 r.).

³⁵ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.10.2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.Urz.UE 2003 Nr L 275/32, ze zm.; Dz.Urz.UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, str. 631, ze zm.).

przez operatorów statków powietrznych³⁶. Uczestnicy systemu³⁷, tj. prowadzący instalacje i operatorzy statków powietrznych realizują wiele obowiązków, do których należy obowiązek monitorowania wielkości emisji, w sposób określony w zatwierdzonym przez wyznaczony organ państwa planie monitorowania. Wyniki monitorowania wielkości emisji są corocznie sprawozdawane w raportach na temat wielkości emisji, które są przedstawiane właściwym organom w terminie do 31 marca roku następującego po roku monitorowania. Zanim jednak raport zostanie przekazany, jego ustalenia podlegają obowiązkowej weryfikacji, którą wykonują niezależni weryfikatorzy. W wyniku weryfikacji raportu powstaje sprawozdanie weryfikatora, które jest notyfikowane właściwemu organowi łącznie z raportem. Jeżeli raport zostanie zweryfikowany pozytywnie, przyjęte w nim ustalenia dotyczące wielkości emisji są wprowadzane do rejestru Unii na przypisany do instalacji lub operatora statku powietrznego rachunek i w ten sposób dochodzi do ustalenia obowiązku rozliczenia wielkości emisji. Rozliczenie wielkości emisji stanowi zwińczenie obowiązków uczestnika systemu. Polega ono na umorzeniu uprawnień do emisji w liczbie odpowiadającej wielkości emisji. Rozliczenia dokonuje się za pośrednictwem wspomnianego rachunku instalacji lub rachunku operatora, a uprawnienia do emisji przeznaczone do umorzenia powinny zostać uprzednio zdeponowane na tym rachunku. Rozliczenie wielkości emisji powinno nastąpić nie później niż 30 kwietnia następnego roku, a wykonanie tego obowiązku jest zabezpieczone stosunkowo dotkliwymi sankcjami.

W prawie polskim problematyka handlu uprawnieniami do emisji jest regulowana w ustawie z 12.06.2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (ustawa o systemie handlu). Jest to już trzeci akt normatywny na przestrzeni ostatnich 15 lat, który wdraża postanowienia dyrektywy 2003/87/WE³⁸.

³⁶ Niektóre rodzaje operacji lotniczych lub niektóre kategorie operatorów są wyłączone spod zakresu dyrektywy 2003/87/WE, określa je załącznik I do dyrektywy, a jego odpowiednikiem w prawie polskim jest art. 2 pkt 3 ustawy o systemie handlu.

³⁷ W ramach unijnego pakietu regulacyjnego „Fit for 55” przewidziano wprowadzenie znaczących zmian do dyrektywy 2003/87/WE, w tym zmian rozszerzających jej zakres podmiotowy (kategorie działań objętych systemem). Do EU ETS został włączony sektor żegluga morskiej, zaś dla sektorów: budowlanego, transportu drogowego i przemysłu przetwórczego został utworzony nowy komponent systemu ETS tzw. BRT ETS (BRT od ang. skrótu nazwy tego komponentu *Buildings and Road Transport*) z założeniem jego późniejszej integracji z dotychczasowym EU ETS.

³⁸ Pierwszą ustawą podejmująca problematykę handlu uprawnieniami do emisji była ustawa z 22.12.2004 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. Nr 281, poz. 2784, ze zm.), natomiast 7 lat później została uchwalona ustawa z 28.04.2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (t.j.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1092, ze zm.).

4. Kwalifikacja źródeł spalających biomasę do systemu EU ETS

Uczestnictwo w systemie EU ETS określonych kategorii instalacji ma charakter obligatoryjny i powstaje z mocy prawa. Opiera się na samym tylko spełnieniu przez instalacje kryteriów progowych, które zostały określone wprost w ustawie o systemie handlu, w załączniku nr 1 do tej ustawy. Zezwolenie na emisję gazów cieplarnianych, o którym mowa w art. 51 ustawy, nie jest w tym zakresie decyzją determinującą objęcie instalacji systemem, jest raczej aktem o charakterze deklaratoryjnym, który w sposób pośredni, poprzez identyfikację określonego źródła emisji i wyznaczenie obowiązków w zakresie monitorowania wielkości emisji z takiej instalacji, potwierdza, że dane źródło emisji jest objęte systemem³⁹.

Kryteria objęcia instalacji systemem związane są najczęściej ze skalą działalności prowadzonej w instalacji, choć i pod tym względem występują wyjątki⁴⁰. *Ratio legis* wprowadzenia kryterium skali działalności w instalacji wynika z przyjęcia założenia, że działalność prowadzona w jednostce produkcyjnej powinna być na tyle duża, aby wykonywanie obowiązków związanych z przynależnością do systemu nie stanowiło dla takiej instalacji dużych obciążeń administracyjnych⁴¹. Poza tym skala działalności prowadzonej w instalacji determinuje najczęściej również wielkość emisji (im większa instalacja, tym większa emisja), zatem w grę wchodzi tu też spodziewany efekt ekologiczny, bo stymulowanie dużych instalacji do ograniczania emisji gazów cieplarnianych przynosi również większy efekt redukcyjny⁴².

Instalacje spalające biomasę są, z perspektywy przesłanek kwalifikacji do systemu, traktowane w sposób szczególnie⁴³. Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o sys-

³⁹ Zob. też J. Bukowska, *Implementacja unijnych przepisów w zakresie handlu przydziałami do emisji. Uwagi de lege ferenda* [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, red. M. Rudnickiego, A. Haładaj i K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 248.

⁴⁰ Przykładem są rafinerie ropy naftowej, które przynależą do systemu bez względu na wielkość zakładu i skalę prowadzonej działalności, w tym przypadku jedynym kryterium przynależności do systemu jest rodzaj działalności prowadzonej w instalacji.

⁴¹ Założenie to wpisuje się w podstawowy cel powołania systemu EU ETS, który polega na wspieraniu zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób (zob. art. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2003/87/WE).

⁴² Zob. np. D. Meadows, *The emissions allowance trading Directive 2003/87/EC explained* [w:] *EU Energy Law*, vol. IV. EU Environmental Law. The EU Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme, (ed. Jos Delbeke), Claeys-Casteels, Leuven 2006, s. 68-69.

⁴³ Definicję biomasy zawiera art. 2 pkt 3 ustawy z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii. Definicja przyjęta w tej ustawie wzoruje się na art. 2 lit. e dyrektywy 2009/28/WE, która choć analogiczna do definicji zawartej w ustawie o OZE, została zredagowana w sposób bardziej syntetyczny. Różnicę stanowi brak odniesienia się definicji z dyrektywy 2009/28/WE do kwestii zbóż i zasady ich kwalifikowania jako biomasy. Zob. szerzej A. Frąckowiak [w:] *Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Komentarz*, red. J. Baehr, P. Lissoń, J. Pokrzywniak, M. Szambelańczyk,

temie handlu instalacje spalające wyłącznie biomasę są wyłączone spod regulacji ustawy⁴⁴. Mamy tu do czynienia z wyłączeniem generalnym o charakterze przedmiotowym, bowiem z uwagi na rodzaj wykorzystywanego paliwa instalacja spalania, niezależnie od skali prowadzonej w niej działalności, zostaje wyłączona spod reżimu EU ETS. Wyłączenie to nie jest obwarowane jakimiś dodatkowymi warunkami, nie jest w szczególności istotne, czy wykorzystywane paliwo ma spełniać jakieś dodatkowe kryteria, np. kryteria zrównoważonego rozwoju⁴⁵.

Uwagę przy tym zwraca partykuła „wyłącznie”, która wskazuje, że warunkiem skorzystania z takiego wyłączenia jest okoliczność, że w instalacji nie są spalane inne rodzaje paliw, w tym w szczególności paliwa kopalne. W przypadku gdy w instalacji spalana jest biomasa i inne paliwa, wyłączenie, o którym mowa w art. 2 ust. 1, nie ma zastosowania.

W związku z tym wyjątkiem pojawia się też inne zagadnienie, mianowicie, czy instalacja może w sposób następczy znaleźć się poza systemem. Wydaje się, że jest to możliwe, nietrudno bowiem wyobrazić sobie wprowadzanie w instalacjach zmian, których skutkiem będzie zmiana stosowanego paliwa, na skutek czego instalacja, która wcześniej stosując paliwa kopalne była objęta systemem z uwagi na spełnianie określonych w ustawie kryteriów progowych, po zmianie może utracić przesłanki do objęcia systemem EU ETS i zostać zeń wyłączona.

Innym rozwiązaniem przyjętym w ustawie o systemie handlu jest wyłączenie urządzeń przeznaczonych do spalania biomasy spod tzw. zasady agregacji. Zasada agregacji jest jedną z podstawowych wytycznych, która znajduje zastosowanie przy weryfikacji spełniania przesłanek objęcia instalacji systemem. Zasada ta została sformułowana w załączniku nr 1 do ustawy o systemie handlu. Zgodnie z zasadą agregacji parametry tego samego rodzaju charakteryzujące poszczególne urządzenia techniczne wchodzące w skład instalacji sumuje się. W przypadku urządzeń przeznaczonych do spalania paliw parametrem tym jest moc cieplna instalacji. Jeżeli zsumowana moc cieplna instalacji przekroczy wartość progową przewidzianą dla instalacji spalania, tj. wartość 20 MW, instalacja będzie objęta systemem. Zasada agregacji jest przy tym obwarowana pewnymi wyjątkami. Jednym z nich jest tzw. reguła *de minimis*, która wyklucza agregowanie małych

Warszawa 2016, art. 2. Dostęp: program informacji prawnej LEX <https://sip.lex.pl/#/commentary/587704379/501819?tocHit=1&cm=URELATIONS> (dostęp 23.06.2022 r.).

⁴⁴ Źródłem tych regulacji jest dyrektywa 2003/87/WE, która w załączniku 1, określającym kategorie działań, do których ma zastosowanie przedmiotowa dyrektywa, w pkt 1 formułuje analogiczne wyłączenie.

⁴⁵ Sposób zdefiniowania wyłączenia dotyczącego instalacji spalających wyłącznie biomasę ma ulec zmianie. Kończące się obecnie prace nad nowelizacją dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady zakładają wprowadzenie dodatkowych warunków, w świetle których wyłączenie takie będzie możliwe wówczas, gdy instalacja wykorzystuje biomasę spełniającą kryteria zrównoważonego rozwoju, a emisja ze spalania biomasy spełniającej takie kryteria będzie stanowiła co najmniej 95% emisji z instalacji. Spełnienie powyższego warunku ma być weryfikowane w perspektywie 5 lat wstecz.

źródeł emisji o mocy poniżej 3 MW, drugim zaś jest wyłączenie urządzeń technicznych wykorzystujących wyłącznie biomasę. Można stąd wywieść, że instalacja wyposażona w wiele mniejszych źródeł emisji, których łączna moc przekracza 20 MW, może nie zostać włączona do systemu, jeśli jej część stanowią urządzenia techniczne wykorzystujące wyłącznie biomasę⁴⁶.

Podkreślenia wymaga jednak fakt, że przytoczone tu zasady kwalifikacji instalacji do objęcia systemem EU ETS, w tym w szczególności wyłączenie urządzeń spalania biomasy, nie jest równoznaczne z tym, że jednostki tego rodzaju w każdym przypadku są wyłączone spod reżimu EU ETS. Jeżeli bowiem urządzenia do spalania biomasy wchodzi w skład instalacji spalania, którą tworzą urządzenia wykorzystujące paliwa kopalne, które samodzielnie przekraczają ww. kryterium progowe, urządzenia spalające biomasę na równi z pozostałymi urządzeniami są objęte systemem, a emisja CO₂ z tych urządzeń powinna być monitorowana i raportowana.

Kryteria kwalifikacji instalacji do objęcia systemem EU ETS poprzez ustanowione w przepisach ustawy o systemie handlu zwolnienia i wyłączenia tworzą swoiste preferencje przewidziane w odniesieniu do instalacji do spalania biomasy i mają na celu skłonić prowadzących instalacje (lub ich części) do budowania tego rodzaju jednostek i przez to – do szerszego wykorzystywania biomasy jako paliwa. Pozytywnie należy ocenić rozwiązania zmierzające do wzmocnienia ekologicznego wymiaru tych preferencji. Największe korzyści będą łączyły się z wykorzystaniem biomasy spełniającej kryteria zrównoważonego rozwoju i ograniczania emisji gazów cieplarnianych. W niedalekiej przyszłości ma nastąpić dalsze pogłębienie tego trendu. Projektowane zmiany dyrektywy 2003/87/WE mają zaostrzyć kryteria wyłączenia instalacji spalających biomasę z systemu EU ETS w taki sposób, aby mogły zeń skorzystać takie jednostki, które wykorzystują paliwo spełniające kryteria zrównoważonego rozwoju.

⁴⁶ Zasada agregacji w przyszłości również ma ulec zmianie. Prace nad nowelizacją dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady zakładają włączenie jednostek spalających biomasę do kategorii źródeł, których moc cieplna podlega sumowaniu przy obliczaniu wartości progowych w celu kwalifikacji danej instalacji do objęcia systemem. Jest to zmiana powiązana z przyjęciem odmiennych kryteriów wyłączenia jednostek spalania biomasy z EU ETS, która doprowadzi do wzmocnienia kontroli nad tego rodzaju jednostkami. Będą one co do zasady stanowiły część instalacji objętej systemem, zaś wyłączenie tego rodzaju urządzeń z EU ETS będzie następowało po wykazaniu spełniania określonych warunków dotyczących m.in. spalania paliw certyfikowanych (np. spełniających kryteria zrównoważonego rozwoju).

5. Monitorowanie wielkości emisji z instalacji wykorzystujących biomasę

Na osobną uwagę zasługują wymagania w zakresie monitorowania wielkości emisji z instalacji wykorzystujących biomasę. Jak wspomniano, jednym z podstawowych obowiązków spoczywających na uczestnikach systemu EU ETS jest monitorowanie wielkości emisji. O znaczeniu tego obowiązku świadczy to, że sposób monitorowania wielkości emisji jest regulowany w sposób jednolity w prawodawstwie państw członkowskich, co z kolei przenosi się na spójny sposób ustalania wielkości emisji z instalacji oraz rozliczania tej emisji.

Sposób monitorowania wielkości emisji przekłada się bezpośrednio na treść składanego corocznie raportu na temat wielkości emisji, który opracowują prowadzący instalacje zgodnie z art. 80 ust. 3 i art. 86 ust. 1 ustawy o systemie handlu. Wielkość emisji wskazana w raporcie rocznym stanowi z kolei, co do zasady, podstawę do określenia liczby uprawnień do emisji, które prowadzący instalację powinien umorzyć za dany rok, w wykonaniu obowiązku rozliczenia wielkości emisji (art. 91 i 92 ustawy o systemie handlu). Prowadzenie pełnego, spójnego, przejrzystego i dokładnego monitorowania oraz raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych ma przez to fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami do emisji⁴⁷.

Tytułem wprowadzenia do zagadnień związanych z monitorowaniem emisji ze spalania biomasy, zaprezentujemy ogólne wymagania dotyczące monitorowania emisji gazów cieplarnianych w ramach systemu EU ETS. Podstawowe zasady w tym zakresie zostały wskazane w załączniku IV do dyrektywy 2003/87/WE. Z kolei szczegółowe przepisy dotyczące monitorowania i raportowania emisji, uwzględniające zasady określone w dyrektywie, są przyjmowane przez Komisję Europejską na podstawie art. 14 ust. 1 tej dyrektywy, w drodze rozporządzeń wykonawczych⁴⁸.

Dyrektywa, a w ślad za nią obowiązujące rozporządzenie 2018/2066 w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE, wskazują, że emisje powstające w instalacji

⁴⁷ L. Karski, *System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Komentarz.*, LEX 2012, program informacji prawnej LEX <https://sip.lex.pl/#/commentary/587328970/126410?tocHit=1> (dostęp 19.06.2022 r.). Adekwatne monitorowanie i egzekwowanie zasad działania systemu pomaga wytworzyć ekonomiczne zachęty do ograniczania własnych emisji i sprzedaży nadwyżek uprawnień do emisji. Por. J. Birger Skjærseth, J. Wettestad, *EU Emissions Trading: Initiation, Decision-making and Implementation*, Londyn 2008, s. 2.

⁴⁸ Do końca roku 2020 było to rozporządzenie Komisji (UE) nr 601/2012 z 21.06.2012 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.Urz.UE 2012 Nr L 181/30, ze zm.), natomiast od 2021 r. zagadnienia te są uregulowane w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2018/2066 z 19.12.2018 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz zmieniającego rozporządzenie Komisji (UE) nr 601/2012 (Dz.Urz.UE 2018 Nr L 334/1, ze zm.).

objętej systemem EU ETS monitorowane są w oparciu o dwie metody: albo przez dokonywanie odpowiednich obliczeń, albo na podstawie pomiarów. W przypadku wyboru metody opartej na obliczeniach, emisja jest ustalana z zastosowaniem ustalonego wzoru, którego elementem jest przyjęcie odpowiednich współczynników emisji⁴⁹. Szczególną cechą metodyk monitorowania emisji jest z jednej strony dążenie do eliminowania nieprawidłowości przy wyznaczaniu parametrów i danych wykorzystywanych do obliczeń, z drugiej zaś stopniowanie poziomu precyzji dokonywanych ustaleń. Rozporządzenie 2018/2066 przyjmuje zasadę, że im wyższy jest poziom emisji z danej instalacji, tym dokładniej emisje te należy monitorować. Stopniując dokładność monitorowania emisji, rozporządzenie posługuje się kryterium tzw. poziomów dokładności według zasady: im wyższy poziom dokładności, tym dokładniejsza powinna być metoda monitorowania⁵⁰.

W przypadku drugiej metody monitorowania emisji, tj. metody wykorzystującej wyniki pomiarów emisji, dyrektywa 2003/87/WE przewiduje, że taki pomiar powinien zostać przeprowadzony z wykorzystaniem znormalizowanych lub zatwierdzonych metod oraz powinien zostać potwierdzony towarzyszącymi obliczeniami emisji. Generalnie metodyka oparta na pomiarach polega na prowadzeniu ciągłego pomiaru stężenia monitorowanego gazu cieplarnianego w spalinach oraz przepływu tych spalin (art. 21 rozporządzenia 2018/2066). W przypadku metodyki opartej na pomiarach zastosowanie znajdują analogicznie odpowiednie poziomy dokładności⁵¹.

Metodyka pomiarów ustalona szczegółowo dla źródeł emisji wchodzących w skład instalacji znajduje odzwierciedlenie w formie tzw. planów monitorowania. Plan taki obejmuje szczegółową, pełną i przejrzystą dokumentację metodyki

⁴⁹ Obliczenia wielkości emisji dokonywane są poprzez pomnożenie następujących wartości: danych dotyczących działalności (dane o ilości paliw lub materiałów zużytych lub wyprodukowanych w wyniku prowadzonych w instalacji działań objętych EU ETS, wyrażane odpowiednio w teradzulach, w tonach – w odniesieniu do masy, lub w metrach sześciennych – w przypadku określania objętości gazów), odpowiedniego współczynnika emisji i, ewentualnie, odpowiedniego współczynnika utleniania. Szczegółowe informacje i wymogi dotyczące współczynników emisji zostały zawarte w rozporządzeniu 2018/2066. Współczynniki możliwe do zastosowania to w szczególności współczynniki domyślne (np. współczynniki standardowe) albo współczynniki emisji wyznaczane na podstawie analiz laboratoryjnych, a w szczególnych przypadkach współczynniki dodatkowe (współczynnik utleniania, współczynnik konwersji). Rozporządzenie wskazuje, kiedy wymagane jest stosowanie określonych typów współczynników.

⁵⁰ Rozporządzenie 2018/2066 definiuje poziomy dokładności wymagane w odniesieniu do wyznaczania określonych wartości dla poszczególnych kategorii instalacji. Zasadniczo instalacje są klasyfikowane do poszczególnych kategorii na podstawie średniej zweryfikowanej rocznej wielkości emisji w okresie rozliczeniowym bezpośrednio poprzedzającym aktualny okres rozliczeniowy. W sposób szczegółowy metodykę monitorowania omawiają wytyczne Komisji Europejskiej *The Monitoring and Reporting Regulation – General guidance for installations*, https://ec.europa.eu/clima/system/files/2022-02/gd1_guidance_installations_en_0.pdf (dostęp 19.06.2022 r.).

⁵¹ Załącznik VIII do rozporządzenia 2018/2066, sekcja 1.

monitorowania w stosunku do określonej instalacji⁵². Plan monitorowania opracowuje prowadzący instalację, zgodnie z wymaganiami zawartymi w rozporządzeniu 2018/2066. Rozporządzenie wymaga też, aby każdy opracowany w ten sposób plan, podlegał zatwierdzeniu przez właściwy organ. Zatwierdzenie planu ma dawać rękojmię tego, że metodyka monitorowania została opracowana z zachowaniem wymagań rozporządzenia 2018/2066 i jest ona dostosowana do specyfiki instalacji i prowadzonej w niej działalności. Opracowanie metodyki monitorowania emisji zatwierdzanej w planie jest podporządkowane zasadom, które formułuje rozporządzenie. Wśród tych zasad podstawową rolę odgrywa zasada kompletności, w myśl której monitorowanie obejmuje wszystkie emisje, tj. emisje ze wszystkich źródeł i strumieni materiałów⁵³.

Na gruncie polskich przepisów zagadnienie przygotowania i przedłożenia do zatwierdzenia planu monitorowania jest uregulowane w ustawie o systemie handlu (art. 78 i 80 ust. 1 ustawy).

Pojęcie biomasy, jako rodzaju paliwa wykorzystywanego w instalacjach objętych reżimem EU ETS, zostało skonstruowane w sposób analogiczny jak w dyrektywie RED II. Rozporządzenie 2018/2066 definiuje biomasę jako ulegającą biodegradacji frakcję produktów, odpadów lub pozostałości pochodzenia biologicznego z rolnictwa, łącznie z substancjami roślinnymi i zwierzęcymi, z leśnictwa i powiązanych gałęzi przemysłu, w tym rybołówstwa i akwakultury, a także ulegającą biodegradacji frakcję odpadów, w tym odpadów przemysłowych i komunalnych pochodzenia biologicznego⁵⁴.

Przechodząc do rozwiązań stosowanych w odniesieniu do monitorowania wielkości emisji związanej ze spalaniem biomasy, należy podkreślić, że dyrektywa, a przede wszystkim wydany na jej podstawie akt wykonawczy (rozporządzenie 2018/2066), przewidują różnego rodzaju rozwiązania sprzyjające wykorzystywaniu biomasy w instalacjach EU ETS. Kluczową rolę wśród tych rozwiązań odgrywa odpowiednio skonstruowany współczynnik emisji. Zarówno w dyrektywie 2003/87/WE (załącznik IV), jak i w rozporządzeniu wykonawczym przyjęto, że współczynnik

⁵² Rozdział II rozporządzenia 2018/2066. Zob. również motyw 7. do preambuły tego rozporządzenia.

⁵³ Inne zasady, które wyznaczają standard metodyki monitorowania emisji to zasada spójności i przejrzystości (monitorowanie prowadzi się w sposób spójny i porównywalny na przestrzeni czasu, a dane z monitorowania są gromadzone, analizowane i dokumentowane), zasada rzetelności (dane dotyczące emisji uzyskiwane w procesie monitorowania winne być rzetelne i wolne od istotnych nieprawidłowości, zawierać wiarygodny i wyważony wykaz emisji z instalacji, jednak uzyskanie odpowiedniego poziomu dokładności nie może prowadzić do nieracjonalnych kosztów), stałe doskonalenie metodyki monitorowania (regularne przeglądy stosowanej metodyki i uwzględnianie zaleceń związanych z jej poprawą).

⁵⁴ Warto zwrócić uwagę, że definicja biomasy przyjęta w art. 3 pkt 21 rozporządzenia 2018/2066 obejmuje również biopłyny i biopaliwa. Biopaliwa i biopłyny zostały jednak na płaszczyźnie regulacyjnej dość wyraźnie wyodrębnione z kategorii biomasy, mają do nich zastosowanie odrębne regulacje związane z monitorowaniem wielkości emisji.

emisji dla biomasy⁵⁵ wynosi zero⁵⁶. Zastosowanie współczynnika wynoszącego zero w metodyce monitorowania opartej na obliczeniach prowadzi w efekcie do wniosku, że emisja dwutlenku węgla powstająca w wyniku spalania biomasy również wynosi zero. Nie ulega jednak wątpliwości, że podczas spalania biomasy faktycznie dochodzi do emisji dwutlenku węgla. Prawodawca unijny przyjął jednak założenie, że spalanie biomasy jest neutralne pod względem emisji dwutlenku węgla, a argumentem przemawiającym za jego przyjęciem jest fakt pochłaniania dwutlenku węgla podczas wzrostu roślin. Jak już jednak była mowa we wstępie, prawidłowość tego założenia bywa niekiedy kwestionowana. Zwraca się coraz większą uwagę na złożoność tego problemu i potrzebę brania pod uwagę szeregu okoliczności wpływających na ostateczny bilans emisyjny spalania biomasy, które powodują, że spalanie tego paliwa nie zawsze jest neutralne dla klimatu⁵⁷. Między innymi w związku z powyższym, w rozporządzeniu 2020/2085 zmieniającym rozporządzenie 2018/2066⁵⁸ przyjęto rozwiązania dotyczące biomasy mające na celu odzwierciedlenie wymogów wynikających z dyrektywy RED II, o których była mowa powyżej. O wymaganiach wynikających z rozporządzenia 2020/2085 będzie mowa w dalszej części artykułu.

Innym rozwiązaniem dotyczącym monitorowania emisji ze spalania biomasy jest możliwość pomniejszania poziomu emisji z instalacji, o wielkość emisji dwutlenku węgla, która powstaje w wyniku spalania biomasy. W wyniku tego rozwiązania prowadzący instalację również może osiągnąć pewne korzyści. W następstwie stosowania pomniejszeń instalacja może zostać zakwalifikowana do

⁵⁵ W polskiej wersji językowej dyrektywy 2003/87/WE w załączniku IV użyto określenia „paliwo roślinne”. Jednak sięgnięcie do innych wersji językowych dyrektywy nie pozostawia wątpliwości, że chodzi tu o biomasę (ang. *biomass*, fr. *biomasse*). W rozporządzeniu 2018/2066, jak również w innych częściach dyrektywy 2003/87/WE używane jest określenie „biomasa”.

⁵⁶ Założenie jakie leży u podstaw tego rozwiązania przyjętego na gruncie przepisów dotyczących monitorowania wielkości emisji polega na tym, że bilans emisji CO₂ podczas spalania biomasy wynosi zero. Z badań naukowych wynika, że ilość CO₂ pobrana z atmosfery podczas procesu fotosyntezy zostaje uwolniona podczas spalania roślin energetycznych (biomasy). W przypadku roślin wieloletnich bilans ten jest dodatni (kilkudziesięcioletnie drzewa w czasie swojego życia pochłaniają więcej dwutlenku węgla niż wielkość emisji CO₂ powstająca w wyniku ich spalania). Więcej uwagi temu zagadnieniu poświęcili V.C. Girones, E. Peduzzi, F. Vuille, F. Marèchal w opracowaniu *On the assessment on the CO₂ mitigation of Woody Biomass* Frontiers in Energy Research, January 2018.

⁵⁷ Szerzej na ten temat D. Brack, op.cit.; Parlament Europejski (Members' Research Service), *Biomass for electricity and heating. Opportunities and challenges.*, 2015, dostęp przez stronę internetową [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/568329/EPRS_BRI\(2015\)568329_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/568329/EPRS_BRI(2015)568329_EN.pdf) (dostęp 10.06.2022 r.); D. Janssen, *Scientists call on EU to 'correct' biomass carbon accounting rules*, dostęp przez stronę internetową <https://www.euractiv.com/section/emissions-trading-scheme/news/scientists-call-on-eu-to-correct-biomass-carbon-accounting-rules/> (dostęp 19.06.2022 r.).

⁵⁸ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2020/2085 z 14.12.2020 r. w sprawie zmiany i sprostowania rozporządzenia wykonawczego (UE) 2018/2066 w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.Urz.UE 2020 Nr L 423/37.

kategori i instalacji o niższym poziomie emisji, a prowadzący instalację uzyska w efekcie prawo stosowania niższych poziomów dokładności, które zazwyczaj wiążą się z niższymi kosztami. Pominięcie emisji ze spalania biomasy może także spowodować, że instalacja zostanie zakwalifikowana do kategorii instalacji o niskim poziomie emisji⁵⁹. Prowadzący instalację o niskim poziomie emisji może korzystać z pewnych udogodnień o charakterze administracyjnym, np. prawa przedłożenia uproszczonego planu monitorowania wielkości emisji (art. 47 ust. 1 rozporządzenia 2018/2066).

Stosowanie biomasy w instalacjach EU ETS umożliwia prowadzącym instalacje posługiwanie się uproszczeniami w ramach stosowanej metodyki monitorowania, które dotyczą sposobu wyznaczania wartości parametrów dotyczących działalności. W metodyce opartej na obliczeniach przyjęto, że prowadzący instalację zwolniony jest ze stosowania poziomów dokładności i przedstawiania danych z analiz dotyczących zawartości biomasy, jeśli dany strumień materiałów wsadowych składa się wyłącznie z biomasy⁶⁰, a prowadzący instalację może zagwarantować, że nie jest on zanieczyszczony innymi materiałami ani paliwami (art. 38 ust. 1 rozporządzenia 2018/2066). Z kolei jeśli prowadzący instalację stosuje paliwa lub materiały mieszane, w których frakcja biomasy stanowi co najmniej 97%, również może zastosować metodyki nieuwzględniające poziomów dokładności, jednak pod warunkiem że zezwoli na to właściwy organ (art. 38 ust. 4 rozporządzenia 2018/2066)⁶¹.

W przypadku metodyki opartej na pomiarach przewidziano również pewne szczególne rozwiązania dotyczące monitorowania emisji z biomasy. Prowadzący instalację, który wykorzystuje biomasę, ma prawo do pomniejszenia wielkości emisji dwutlenku węgla ustalonej w wyniku pomiarów o wielkość emisji, która odpowiada emisji ze spalania biomasy. Dzięki temu rozwiązaniu wielkość emisji, którą wykazuje prowadzący instalację, odnosi się jedynie do zużycia pozostałych paliw z wyłączeniem biomasy.

Podsumowując przegląd rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu 2018/2066 dotyczących monitorowania emisji z biomasy, można stwierdzić, że wykorzystywanie biomasy w instalacjach objętych systemem EU ETS, wiąże się nie tylko

⁵⁹ Instalacją o niskim poziomie emisji jest instalacja, której roczna wielkość emisji wynosiła mniej niż 25 tys. ton dwutlenku węgla. Kryteria, w oparciu o które kwalifikuje się instalacje o niskim poziomie emisji określa art. 47 ust. 2 rozporządzenia 2018/2066.

⁶⁰ Zgodnie z art. 3 pkt 4 rozporządzenia 2018/2066 „strumień materiałów wsadowych” oznacza określony typ paliwa, surowca lub produktu, którego zużycie lub produkcja powoduje emisje odnośnych gazów cieplarnianych w jednym źródle emisji lub w ich większej liczbie albo określony typ paliwa, surowca lub produktu zawierający węgiel pierwiastkowy i uwzględniany w obliczeniach emisji gazów cieplarnianych z zastosowaniem metodyki bilansu masowego.

⁶¹ W takim przypadku należy jednak w odpowiedni sposób wykazać zawartość biomasy w strumieniu materiałów wsadowych (zob. art. 39 rozporządzenia 2018/2066). Analogiczne rozwiązanie może znaleźć zastosowanie, jeżeli strumień materiałów wsadowych kwalifikuje się jako strumień *de minimis* w rozumieniu art. 19 ust. 3 lit. b rozporządzenia 2018/2066.

z określonymi uproszczeniami w zakresie stosowanych metodyk monitorowania wielkości emisji, ale przede wszystkim z niezaprzeczalną korzyścią w postaci wyłączenia emisji dwutlenku węgla pochodzącego z biomasy z obowiązku rozliczenia wielkości emisji.

W 2022 r. status biomasy i zasady rozliczania emisji z jej spalania w instalacjach objętych EU ETS stały się nieco bardziej skomplikowane. Wraz z początkiem 2022 r. weszło bowiem w życie rozporządzenie wykonawcze Komisji Europejskiej nr 2020/2085 zmieniające rozporządzenie 2018/2066⁶², które wprowadza istotne modyfikacje dotyczące między innymi zasad monitorowania emisji ze spalania biomasy⁶³. Przede wszystkim został utrzymany zerowy współczynnik emisji jednak co do zasady, chociaż z pewnymi wyjątkami, w odniesieniu do spalania biomasy spełniającej kryteria zrównoważonego rozwoju i ograniczania emisji gazów cieplarnianych, które zostały określone w art. 29 ust. 2-7 oraz ust. 10 RED II. Wymagania w tym zakresie określa art. 38 ust. 5 rozporządzenia 2018/2066 (dodany rozporządzeniem 2020/2085). W przepisie tym wskazano przy tym, że w przypadku gdy biomasa wykorzystywana do spalania nie spełnia określonych w nim wymogów, zawarty w niej węgiel pierwiastkowy uznaje się za węgiel kopalny. Sytuację utrudniał fakt, że nastąpiło opóźnienie w opracowaniu szczegółowych rozwiązań dotyczących systemów certyfikacji spełniania przez biomasę kryteriów zrównoważonego rozwoju. Opóźnienie dotyczyło zwłaszcza przepisów wykonawczych na poziomie unijnym⁶⁴. Spowodowało ono początkowe trudności w egzekwowaniu obowiązku wykazywania, że biomasa spełnia nowe wymagania i dużą niepewność po stronie prowadzących instalacje objęte systemem EU ETS co do możliwości skorzystania z przewidzianych dla biomasy zwolnień i uproszczeń. W związku z tym Komisja Europejska przygotowała kolejną zmianę do rozporządzenia 2018/2066. Została ona wprowadzona rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2022/388 z 8.03.2022 r. zmieniającym rozporządzenie 2018/2066⁶⁵. Nowe rozwiązanie polega na dodaniu do art. 38 rozporządzenia 2018/2066 ust. 6, zgodnie z którym państwa członkowskie lub, w stosownych przypadkach, właściwe organy mogły uznać za spełnione kryteria zrównoważonego rozwoju i ograniczania emisji gazów cieplarnianych, o których mowa w tym ustępie, w odniesieniu do biopaliw, biopłynów i paliw z biomasy wykorzystywanych do spalania od 1.01.2022 r. do 31.12.2022 r. Dyspozycja, wynikająca z derogacji wprowadzonej rozporządzeniem 2022/388

⁶² Dz.Urz.UE 2020 Nr L 423/37.

⁶³ Zmiany związane są ze zbliżającym się upływem terminu obowiązywania dyrektywy RED i koniecznością dostosowania wymagań w zakresie monitorowania emisji do regulacji zawartych w dyrektywie RED II.

⁶⁴ W połowie 2022 r. Komisja przyjęła rozporządzenie wykonawcze 2022/996, które określiło zasady certyfikacji na potrzeby wykazania spełniania kryteriów zrównoważonego rozwoju i ograniczania emisji gazów cieplarnianych w odniesieniu do stosowanej przez podmioty gospodarcze biomasy.

⁶⁵ Dz.Urz.UE 2018 Nr L79/1.

została wykonana w drodze nowelizacji ustawy o systemie handlu, i znalazła swój wyraz w art. 141a ust. 1 i 2, które weszły w życie 11.08.2022 r.⁶⁶

6. Opłaty za emisję dwutlenku węgla w związku ze spalaniem biomasy

Wprowadzanie do powietrza gazów i pyłów powstających w procesach spalania paliw, w tym także paliw należących do kategorii OZE nieodłącznie wiąże się z powodowaniem zanieczyszczenia środowiska i wprowadzaniem w nim zmian. Również spalanie biomasy, jak wskazano wyżej, niesie ze sobą emisję zanieczyszczeń (np. pyłów), a także gazów cieplarnianych takich jak dwutlenek węgla.

Emisja dwutlenku węgla do atmosfery podobnie jak innych antropogenicznych substancji wprowadzanych do powietrza jest przedmiotem opłat za korzystanie ze środowiska. Zgodnie z art. 273 ust. 1 pkt 1 ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (dalej: „POŚ”) opłata za korzystanie ze środowiska jest ponoszona za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, przy czym wysokość tej opłaty zależy od ilości i rodzaju tych substancji (art. 274 ust. 1 pkt 1 POŚ). Ponoszenie opłat za korzystanie ze środowiska jest wyrazem jednej z naczelných zasad prawa ochrony środowiska, tj. zasady „zanieczyszczający płaci” albo zasady odpowiedzialności sprawcy⁶⁷. Normatywnym wyrazem tej zasady jest art. 7 POŚ⁶⁸. Zgodnie z tym przepisem, kto powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia, a ten, kto może spowodować

⁶⁶ Przepisy wprowadzone ustawą z dnia 7.07.2022 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2022, poz. 1576.

⁶⁷ W ten sposób zasadę wyrażoną w art. 7 POŚ ujmuje P. Korzeniowski, wskazując że występuje ona w dwóch ujęciach: szerszym, które zakłada, że sprawca szkody ponosi odpowiedzialność finansową w pełnym zakresie za szkody spowodowane przez własną działalność, niezależnie od tego czy działalność ta jest zgodna z prawem czy nie; i węższym, które z kolei przyjmuje, że zanieczyszczający ponosi odpowiedzialność finansową, za przestrzeganie wszystkich standardów wprowadzonych w ramach określonej jurysdykcji. Tak. P. Korzeniowski, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska* [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009, s. 64.

⁶⁸ Zasada „zanieczyszczający płaci” jest również jedną z naczelných zasad prawa ochrony środowiska w UE. Stanowi ona filar polityki ekologicznej UE od prawie 50 lat, natomiast normatywny wyraz tej zasadzie nadał w 1987 r. JAE, obecnie nawiązuje do niej art. 191 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym polityka UE w dziedzinie środowiska naturalnego opiera się m.in. na zasadzie „zanieczyszczający płaci”. Szerzej na ten temat m.in. L. Kramer, *EU Environmental Law*, London 2016, s. 27-29. W polskiej literaturze m.in. P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 424 i n.; także A.K. Modrzejewski, *Zasada „zanieczyszczający płaci”* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakala, M. Stahl, Warszawa 2018. Dostęp poprzez stronę <https://sip.lex.pl/#/monograph/369428922/346882?tocHit=1&cm=URELATIONS> (dostęp 23.06.2022 r.); B. Draniewicz, *Problem konstytucyjności opłat za korzystanie ze środowiska*, PiP2007, z. 7, s. 78.

zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu⁶⁹. W praktyce realizacji tej zasady ogólnej służą przede wszystkim instrumenty ekonomiczne, takie zwłaszcza jak opłaty za korzystanie ze środowiska, a także administracyjne kary pieniężne za wprowadzanie zanieczyszczeń niezgodnie z warunkami określonymi w pozwoleniu na korzystanie ze środowiska⁷⁰.

Szkodliwość emisji dwutlenku węgla należy rozpatrywać jednak nieco inaczej niż w przypadku zanieczyszczeń powstających w procesach spalania. Dwutlenek węgla nie należy do kategorii substancji zanieczyszczających środowisko, jednak poprzez oddziaływanie na klimat zwiększonej koncentracji gazów cieplarnianych jest substancją szkodliwą⁷¹. Szkodliwość ta jest naukowo dowiedziona, a usuwanie skutków emisji dwutlenku węgla, podobnie jak pozostałych gazów cieplarnianych, jest w myśl zasady „zanieczyszczający płaci” przypisywane ich sprawcy.

Obowiązek ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska spoczywa na podmiocie korzystającym ze środowiska. Definicja podmiotu korzystającego ze środowiska została skonstruowana w przepisach Prawa ochrony środowiska⁷². Niemniej niezależnie od tego, że kategoria ta może być przedmiotem samodzielnej analizy, na potrzeby niniejszego opracowania ograniczymy się jedynie do stwierdzenia, że zakres tego pojęcia obejmuje wszystkie podmioty prowadzące instalacje objęte systemem EU ETS, po pierwsze dlatego, że większość z nich prowadzi działalność, będąc jednocześnie przedsiębiorcami (główne kryterium podmiotowe przyjęte w definicji), a po drugie, z uwagi na fakt, że korzystanie ze środowiska odbywa się za pośrednictwem instalacji, których eksploatacja wymaga uzyskania

⁶⁹ Podstawowymi kosztami ponoszonymi przez zanieczyszczającego, są koszty prewencyjne zapobiegania zanieczyszczeniom. Zanieczyszczający jest zobowiązany do ponoszenia tzw. kosztów niezbędnych, polegających na wyrównaniu szkód, a także kosztów dodatkowych, wynikających z administracyjnoprawnych obowiązków podmiotu. Szerzej P. Korzeniowski, *Zasady prawne...*, s. 432.

⁷⁰ Zob. np. wyrok NSA z 28.06.2016 r., II OSK 2611/14.

⁷¹ Dwutlenek węgla jest związkiem, który powszechnie występuje w środowisku w związku z tym jest on kwalifikowany nie jako rodzaj zanieczyszczenia w znaczeniu ścisłym (na równi np. z pyłami, dwutlenkiem siarki czy tlenkami azotu itd.), a jako substancja, której nadmierna emisja i koncentracja w środowisku powoduje niestabilność albo zaburzenia ekosystemów, w tym przypadku powoduje wzrost temperatury ziemi co implikuje groźne zmiany w wielu ekosystemach.

⁷² Podmiotem korzystającym ze środowiska jest zgodnie z definicją ustawową przyjętą w art. 3 pkt 20: a) *przedsiębiorca* w rozumieniu przepisów ustawy z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j.: Dz.U. z 2023 r., poz. 221) oraz przedsiębiorca zagraniczny w rozumieniu przepisów ustawy z 6.03.2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j.: Dz.U. z 2022 r., poz. 470), a także osoba prowadząca działalność wytwórczą w rolnictwie w zakresie upraw rolnych, chowu lub hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, b) jednostka organizacyjna niebędąca przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców, c) osoba fizyczna niebędąca podmiotem, o którym mowa w lit. a, korzystająca ze środowiska w zakresie, w jakim korzystanie ze środowiska wymaga pozwolenia.

pozwolenia⁷³. Nie ma więc wątpliwości, że podmioty prowadzące instalacje objęte systemem, wprowadzając gazy i pyły do powietrza, są objęte obowiązkiem opłatomym, o którym mowa w art. 284 POŚ.

Prawo ochrony środowiska wprowadza jednak dość istotny wyjątek od obowiązku wnoszenia opłat związanych z emisją gazów cieplarnianych objętych systemem. Chodzi mianowicie o art. 273 ust. 4 POŚ, zgodnie z którym prowadzący instalację, który rozliczył emisję gazów cieplarnianych objętych systemem handlu uprawnieniami, zgodnie z przepisami ustawy o systemie handlu, nie ponosi opłaty za wprowadzanie gazów lub pyłów, w zakresie, w jakim emisja tych gazów została rozliczona uprawnieniami do emisji. Jak wynika z treści tego przepisu, nie mamy tu do czynienia z bezwarunkową rezygnacją prawodawcy z obowiązku ponoszenia obciążeń związanych z emisją, ale raczej z uznaniem, że funkcję adekwatną do opłat za korzystanie ze środowiska, w tym przypadku opłat za wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza, pełni obowiązek rozliczenia emisji gazów cieplarnianych w ramach systemu EU ETS.

Decyzja prawodawcy w tym zakresie zasługuje na uznanie. Obowiązek rozliczenia wielkości emisji, który polega na umorzeniu uprawnień do emisji w liczbie odpowiadającej ilości wprowadzonego do atmosfery dwutlenku węgla, w rzeczywistości pociąga za sobą dość istotne obciążenia, których skala, w zależności od wartości rynkowej uprawnień do emisji, przewyższa nawet przeszło 1000 razy wysokość jednostkowej stawki opłaty za wprowadzenie do powietrza dwutlenku węgla. Przy tak znaczących obciążeniach finansowych związanych z emisją dwutlenku węgla, jakie implikuje obowiązek rozliczenia emisji, wymaganie, aby prowadzący instalację ponosił dodatkowo „regularne” opłaty za korzystanie ze środowiska stanowiłoby bez wątpienia przejaw nadmiernego fiskalizmu. Dodatkowo funkcja, którą pełni obowiązek rozliczenia emisji w dostateczny sposób realizuje zasadę „zanieczyszczający płaci”.

Zwolnienie wskazane w 273 ust. 4 POŚ, przypomnijmy, jest bezpośrednio powiązane z rozliczeniem wielkości emisji, zatem podmiot prowadzący instalację, który nie dokonuje tego rozliczenia (np. wbrew obowiązkowi wyrażonemu w art. 92 ust. 1 i 5 ustawy o systemie handlu), nie ma prawa do skorzystania z tego zwolnienia lub dokonując rozliczenia w sposób niepełny, może korzystać ze zwolnienia tylko częściowo.

Stwierdzenie to ma kluczowe znaczenie z perspektywy wnoszenia opłat w związku z emisją dwutlenku węgla, która powstaje w wyniku spalania biomasy. Spalanie biomasy, jak przedstawiają rozważania zawarte w naszej pracy, na gruncie przepisów rozporządzenia 2018/2066 jest traktowane w sposób szczególny. Prawodawca Unii przyjmuje bowiem, w dużym uproszczeniu, że spalanie biomasy nie

⁷³ Zauważyć należy, że gdyby któryś z prowadzących instalację nie był jednocześnie przedsiębiorcą, to z racji eksploatacji instalacji objętej obowiązkiem uzyskania pozwolenia stanie się podmiotem korzystającym ze środowiska.

generuje emisji dwutlenku węgla. W konsekwencji wyłączenie emisji dwutlenku węgla ze spalania biomasy z ogólnej wielkości emisji, która jest dokumentowana w raporcie na temat wielkości emisji, prowadzi do tego, że emisja tej substancji nie zostanie rozliczona.

W tej sytuacji przyjąć należy, że zwolnienie, o którym mowa w art. 273 ust. 4 POŚ, nie będzie miało zastosowania do emisji dwutlenku węgla powstającej ze spalania biomasy, zatem na powrót aktualizuje się w tym przypadku obowiązek ponoszenia opłat za korzystanie ze środowiska.

Należy jednak zwrócić uwagę, że pod wpływem zmienionych zasad monitorowania emisji ze spalania biomasy, które zaczęły obowiązywać od początku 2023 r., obowiązek ponoszenia opłat za emisję dwutlenku węgla będzie również ewoluował. Można się spodziewać, że część podmiotów wykorzystujących biomasę w instalacjach objętych systemem ETS, nie będzie miało podstaw do zastosowania „zerowego” współczynnika emisji (z uwagi m.in. na niespełnianie kryteriów zrównoważonego rozwoju). Emisja dwutlenku węgla wykazywana w raportach będzie większa niż zero i na równi z emisją powstającą ze spalania innych paliw będzie podlegała obowiązkowi rozliczenia. Emisja dwutlenku węgla ze spalania biomasy, która nie będzie spełniała kryteriów zrównoważonego rozwoju, zostanie w ten sposób objęta zwolnieniem, o którym mowa w art. 273 ust. 4 POŚ.

* * *

Biomasa, podobnie jak inne rodzaje odnawialnych źródeł energii, będzie w najbliższych latach zyskiwała na znaczeniu jako alternatywa dla paliw kopalnych, których wykorzystywanie w instalacjach objętych systemem EU ETS, staje się coraz mniej opłacalne. Niebagatelną rolę odgrywają w tym zakresie rosnące ceny uprawnień do emisji oraz eliminowanie różnych form wsparcia dla inwestycji w technologie związane z wykorzystywaniem węgla. Czynniki te będą skłaniały uczestników systemu EU ETS do poszukiwania rozwiązań, które pozwolą na ograniczenie emisji. Jednym z nich jest zastąpienie tradycyjnych paliw kopalnych biomasą.

Niezależnie od niewątpliwych korzyści w sferze ochrony klimatu, które są następstwem zastępowania paliw kopalnych odnawialnymi źródłami energii, szerokie wykorzystywanie biomasy niesie za sobą także pewne zagrożenia. Intensywna eksploatacja niektórych zasobów środowiska, np. lasów, prowadzi do naruszenia integralności tych obszarów i zagraża równowadze ekosystemów. Dlatego włączenie kryteriów zrównoważonego rozwoju, jako warunku uznania, że spalanie biomasy jest neutralne z punktu widzenia ochrony klimatu, należy uznać za właściwe rozwiązanie, które nie tylko zmniejszy ryzyko takich negatywnych skutków, ale również wyeliminuje różnice w podejściu do zasad monitorowania emisji w prawie państw członkowskich.

Źródła prawa

1. Prawo UE

Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.10.2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, Dz.Urz.UE 2003 Nr L 275/32, ze zm.; Dz.Urz.UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 7, str. 631, ze zm.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23.04.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz.Urz.UE 2009 Nr L 140/16.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11.12.2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, Dz.Urz.UE 2018 Nr L 328/82.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841 z 30.05.2018 r. w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 oraz decyzję nr 529/2013/UE, Dz.Urz.UE 2018 Nr L 156/1.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z 11.12.2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013, Dz.Urz.UE 2018 Nr L 328/1.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 601/2012 z 21.06.2012 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.Urz.UE 2012 Nr L 181/30, ze zm.

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/2066 z 19.12.2018 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz zmieniające rozporządzenie Komisji (UE) nr 601/2012, Dz.Urz.UE 2018 Nr L 334/1, ze zm.

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2020/2085 z 14.12.2020 r. w sprawie zmiany i sprostowania rozporządzenia wykonawczego (UE) 2018/2066 w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.Urz.UE 2020 Nr L 423/37.

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2022/388 z 8.03.2022 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/2066 w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.Urz.UE 2022 Nr L 79/1.

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2022/996 z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie zasad weryfikacji kryteriów zrównoważonego rozwoju i ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz kryteriów niskiego ryzyka spowodowania pośredniej zmiany użytkowania gruntów, Dz.Urz.UE 2022 Nr L 168/1.

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2022/2448 z dnia 13 grudnia 2022 r. ustanawiające operacyjne wytyczne dotyczące dowodów do celów wykazania zgodności z kryteriami zrównoważonego rozwoju dotyczącymi biomasy leśnej i określonymi w art. 29 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001, Dz.Urz.UE z 2022 Nr L 320/4.

2. Prawo polskie

Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12.12.2015 r., Dz.U. z 2017 r., poz. 36.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j.: Dz.U. z 2021 r., poz. 1973, ze zm.

Ustawa z 22.12.2004 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji, Dz.U., Nr 281, poz. 2784, ze zm. (uchylona).

Ustawa z 28.04.2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz.U., Nr 122, poz. 695, ze zm. (uchylona).

Ustawa z 25.08.2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, t.j.: Dz.U. z 2022 r., poz. 403.

Ustawa z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii, t.j.: Dz.U. z 2021 r., poz. 610, ze zm.

Ustawa z 12.06.2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, t.j.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1092.

Ustawa z 11.01.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych, t.j.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1083.

Ustawa z dnia 7.07.2022 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2022, poz. 1576.

3. Inne dokumenty

Multi-functionality and sustainability in the European Union's forests, the European Academies' Science Advisory Council, 2017 r., Publikacja dostępna pod adresem: https://easac.eu/fileadmin/PDF_s/reports_statements/Forests/EASAC_Forests_web_complete.pdf, 9.02.2021 r.,

Parlament Europejski (Members' Research Service), Biomass for electricity and heating. Opportunities and challenges., 2015, dostęp przez stronę internetową [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/568329/EPRS_BRI\(2015\)568329_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/568329/EPRS_BRI(2015)568329_EN.pdf), 10.06.2022;

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski Zielony Ład, COM(2019) 640 final.

Brief on biomass for energy in the European Union, The European Commission's Union Knowledge Center for Bioeconomy.

Eurostat: Energy data — 2020 edition - Product - Eurostat (europa.eu).

- Wniosek prawodawczy Komisji Europejskiej COM(2016) 767 final.
- Wniosek prawodawczy Komisji COM(2021) 557 final.
- Sprawozdanie Komisji z 25.02.2010 r. 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)11.
- Wytyczne Komisji Europejskiej The Monitoring and Reporting Regulation – General guidance for installations. https://ec.europa.eu/clima/system/files/2022-02/gd1_guidance_installations_en_0.pdf (dostęp 19.06.2022 r.).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw, numer wykazu prac legislacyjnych RM: UC 110. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_en (dostęp 29.03.2023 r.).
- February infringements package: energy (europa.eu) (dostęp 29.03.2023 r.).

Bibliografia

- Alabrese M., *Biofuel Regulation in the EU: A Failure in the Path Towards Environmental Sustainability and Food Security?* [w:] *Law and Agroecology A Transdisciplinary Dialogue*, M. Monteduro, P. Buongiorno, S. Di Benedetto, A. Isoni, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2015.
- Berndes G., Abt B., Asikainen A. i in., *Forest biomass, carbon neutrality and climate change mitigation. From Science to Policy 3*, European Forest Institute 2016, s 8. Publikacja dostępna pod adresem: <https://doi.org/10.36333/fs03> (dostęp 23.06.2022 r.).
- Birger Skjærseth J., Wettestad J., *EU Emissions Trading: Initiation, Decision-making and Implementation*, Londyn 2008.
- Błażejewska K., *Pozyskiwanie i energetyczne zagospodarowanie biomasy rolniczej a zrównoważony rozwój w świetle prawa Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2012, nr 1.
- Booth M.S., Mackey B., Young V., *It's time to stop pretending burning forest biomass is carbon neutral*, “GCB Bioenergy” 2020, nr 12.
- Brack D., *Woody Biomass for Power and Heat. Impacts on the Global Climate, Research Paper*, Chatham House, The Royal Institute of International Affairs, Londyn 2017, dostęp przez stronę internetową <https://www.chathamhouse.org/2017/02/woody-biomass-power-and-heat> (dostęp 23.06.2022 r.).
- Bukowska J., *Implementacja unijnych przepisów w zakresie handlu przydziałami do emisji. Uwagi de lege ferenda* [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, red. M. Rudnickiego, A. Haładyj i K. Sobieraj, Lublin 2011.
- Draniewicz B., *Problem konstytucyjności opłat za korzystanie ze środowiska*, PiP 2007, z. 7.
- Frąckowiak A. [w:] *Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Komentarz*, red. J. Baehr, P. Lissoń, J. Pokrzywniak, M. Szambelańczyk, Warszawa 2016, art. 2. Dostęp program informacji prawnej LEX <https://sip.lex.pl/#/commentary/587704379/501819?tocHit=1&cm=U-RELATIONS> (dostęp 23.06.2022 r.).
- Girones V.C., Peduzzi E., Vuille F., Marèchal F., *On the assessment on the CO2 mitigation of Woody Biomass Frontiers in Energy Research*, January 2018.

- Janssen D., *Scientists call on EU to 'correct' biomass carbon accounting rules*, dostęp przez stronę internetową <https://www.euractiv.com/section/emissions-trading-scheme/news/scientists-call-on-eu-to-correct-biomass-carbon-accounting-rules/> (dostęp 23.06.2022 r.).
- Karski L., *System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Komentarz*, LEX 2012, dostęp: program informacji prawnej LEX <https://sip.lex.pl/#/commentary/587328970/126410?tocHit=1> (dostęp 19.06.2022 r.).
- Korzeniowski P., *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska* [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009.
- Kowalak T., *Współspalanie biomasy z węglem: efektywne narzędzie polityki energetyczno-klimatycznej czy szkodliwa gra pozorów?*, „Energetyka, Społeczeństwo, Polityka” 2017, nr 1.
- Kramer L., *EU Environmental Law*, London 2016, s. 27-29. W polskiej literaturze m.in. P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010.
- Krzykowski M., Zięty M., *Nowy system wsparcia instalacji spalających biomasę – problematyka prawna*, „Polityka energetyczna – Energy Policy Journal” 2016, nr 3.
- Kulovesi K., Oberthür S., *Assessing the EU's 2030 climate and energy policy framework, Incremental change towards radical transformation*, RECIEL 2020, nr 29.
- Mai-Moulin T., Amstrong S., van Dam J. i in., *Towards a harmonization of national sustainability requirements and criteria for solid biomass*, „Biofuel Bioproducts & Biorefining” 2019, nr 13, wyd. 2, s. 405-421. Artykuł dostępny pod adresem: *Toward a harmonization of national sustainability requirements and criteria for solid biomass* (wiley.com), 23.06.2022 r.
- Meadows D., *The emissions allowance trading Directive 2003/87/EC explained* [w:] *EU Energy Law*, vol. IV. *EU Environmental Law. The EU Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme*, ed. Jos Delbeke, Claeys-Casteels, Leuven 2006.
- Modrzejewski A.K., *Zasada „zanieczyszczający płaci”* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, A. Krakąła, M. Stahl, Warszawa 2018. Dostęp poprzez stronę <https://sip.lex.pl/#/monograph/369428922/346882?tocHit=1&cm=URELATIONS> (dostęp 23.06.2022 r.).
- Mokrosz M., *Techniczne aspekty spalania biomasy w aspekcie obowiązujących przepisów*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, nr 1.
- Pelkmans L., Goovaerts L., Goh Ch.S. i in., *The Role of Sustainability Requirements in International Bioenergy Markets* [w:] *International Bioenergy Trade, History, status & outlook on securing sustainable bioenergy supply, demand and markets*, M. Junginger, Ch.S. Goh, A. Faaij (eds.), Springer Science+Business Media Dordrecht 2014.
- Schueler V., Weddige U., Beringer T. i in., *Global biomass potentials under sustainability restrictions defined by the European Renewable Energy Directive 2009/28/EC*, „GCB Bioenergy” 2013, nr 5.

Streszczenie

Artykuł podejmuje problematykę wykorzystywania biomasy w instalacjach objętych zakresem przedmiotowym EU ETS z perspektywy rozwiązań prawnych, których głównym celem jest motywowanie podmiotów do stosowania biomasy jako paliwa, w celu ograniczenia wpływu prowadzonej przez nie działalności na zmiany klimatu. Autorki biorą pod uwagę rozwiązania przyjęte na gruncie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 w sprawie promowania

stosowania energii ze źródeł odnawialnych. W artykule przybliżono ogólne zasady funkcjonowania EU ETS, a także założenia kwalifikacji instalacji do uczestnictwa w systemie, ze szczególnym uwzględnieniem instalacji wykorzystujących biomasę. Przedstawiono również zasady monitorowania emisji z biomasy z uwzględnieniem zmian, które zostały wprowadzone w ostatnim czasie. Przeanalizowano również zagadnienie opłat za emisję dwutlenku węgla ze spalania biomasy ponoszonych przez prowadzących instalacje objęte EU ETS na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Abstract

This article addresses the issue of biomass usage in the installations covered by the objective scope of EU ETS, from the perspective of legal solutions aimed at motivating entities to use biomass as a fuel in order to limit the impact of their activity on climate. The authors take into consideration some measures adopted under the directive of the European Parliament and of the Council (EU) 2018/2001 on the promotion of the use of energy from renewable sources. Additionally, general rules of EU ETS functioning were explained, as well as the requirements of qualifying installations to participate in the scheme, with a focus on biomass-using installations. The issue of charges for carbon dioxide emissions from biomass combustion paid by operators of installations covered by the EU ETS under the Environmental Protection Law Act was also analysed.

Słowa kluczowe: biomasa, EU ETS, system handlu uprawnieniami do emisji, ochrona klimatu, neutralność klimatyczna, gazy cieplarniane, dwutlenek węgla, emisje, Porozumienie paryskie, RED II, odnawialne źródła energii, kryteria zrównoważonego rozwoju, energia, spalanie biomasy, monitorowanie emisji, plan monitorowania

Keywords: biomass, EU ETS, emissions trading scheme, climate protection, climate neutrality, greenhouse gases, carbon dioxide, emissions, Paris Agreement, RED II, renewable energy sources, sustainability criteria, energy, biomass combustion, monitoring of emissions, monitoring plan

Zofia Roguska*

ZNACZENIE UMÓW EPC DLA POPULARYZACJI OZE I EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ W POLSKIM BUDOWNICTWIE MIESZKANIOWYM¹

1. Wstęp

Pandemia COVID-19 sprawiła, że dla milionów Europejczyków dom stał się podstawowym miejscem wykonywania wszystkich czynności życia codziennego. W naturalny sposób doprowadziło to do pogłębienia refleksji nad znaczeniem budynków w codziennym życiu – również w kontekście realizowania przez nie celów polityki energetyczno-klimatycznej UE. Zgodnie z wyliczeniami KE budynki odpowiadają za 40% zużycia energii i 36% emisji gazów cieplarnianych w Europie².

Zagadnienie to nie może być rozpatrywane w oderwaniu od aktualnych kierunków unijnej polityki klimatyczno-energetycznej. Celem Unii Europejskiej jest osiągnięcie do 2050 r. neutralności klimatycznej netto³, co wymusza podwyższenie dotychczasowych celów redukcyjnych polityki klimatycznej do poziomu 55% redukcji emisji (względem 1990 r.) do roku 2030⁴. Wskazuje się, że dla osiągnięcia tego celu UE będzie musiała do 2030 r. ograniczyć emisje gazów cieplarnianych z budynków o 60%, ich zużycie energii końcowej – o 14%, a zużycie energii na

* Mgr Zofia Roguska – Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Artykuł wyraża moje prywatne poglądy i nie należy ich utożsamiać z oficjalnym stanowiskiem mojego pracodawcy.

² I. Svobodová, *Energy efficiency in buildings: Middle-class status as a trigger for the European fight against climate change*, "European View" 2019, nr 18(2), s. 163.

³ Pkt 1 Konkluzji z posiedzenia Rady Europejskiej w dniu 12.12.2019 r., EUCO 29/19.

⁴ Pkt 12 Konkluzji z posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 10-11.12.2020 r., EUCO 22/20.

ogrzewanie i chłodzenie – o 18%⁵. Równocześnie, począwszy od 2020 r., wszystkie nowe budynki powinny mieć niemal zerowe zużycie energii⁶.

Analizy wskazują, że uwzględniając udziały poszczególnych sektorów w emisji dwutlenku węgla, największym źródłem emisji w polskich miastach są budynki, odpowiadające za ok. 40% emisji⁷, których większość powiązana jest z ogrzewaniem pomieszczeń. Mimo że konieczność zwiększenia wysiłków redukcyjnych w sektorze budownictwa jest powszechnie uznawana, dotychczas jego transformacja energetyczna, w tym pod kątem zwiększenia wykorzystania odnawialnych źródeł energii, nie była szczególnie intensywna⁸. Wprawdzie nowo powstające obiekty spełniają coraz wyższe normy efektywności energetycznej, wyzwanie stanowi jednak renowacja budynków już istniejących, spośród których zdecydowana większość będzie wciąż użytkowana w 2050 r. Istotnym czynnikiem jest w tym kontekście także zmiana przyzwyczajeń lokatorów, których należy nakłonić nie tylko do poniesienia znacznych nakładów inwestycyjnych na termomodernizację zamieszkiwanego budynku, lecz także do zmiany swojego zachowania po przeprowadzonej renowacji.

Jednym ze sposobów odpowiedzi na powyższe wyzwania na drodze do realizacji unijnych celów klimatycznych jest popularyzacja inwestycji w formule umowy z gwarancją oszczędności energii (ang. *Energy Performance Contract*, EPC) realizowanych przez przedsiębiorstwa usług energetycznych (ang. *Energy Service Companies*, ESCO), proponowana przez europejskiego prawodawcę. Stopień upowszechnienia tego rozwiązania waha się w różnych państwach członkowskich UE – w szczególności w Polsce pozostaje ono w znacznym stopniu niewykorzystane.

Celem artykułu jest określenie funkcji, jaką w polskim systemie prawnym pełnią oraz jaką powinny pełnić umowy EPC jako narzędzie realizacji celów z zakresu poprawy efektywności energetycznej, a także promocji wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Ze względu na interdyscyplinarny charakter zagadnienia, a także opisaną poniżej szczególną sytuację prawną w odniesieniu do tego rodzaju umów, w opracowaniu – poza klasyczną metodą dogmatyczną – zastosowana zostanie również funkcjonalna metoda badawcza pozwalająca na objęcie zakresem

⁵ Komunikat KE z 17.9.2020 r., "Stepping up Europe's 2030 climate ambition. Investing in a climate-neutral future for the benefit of our people", SWD (2020) 176 final, zob. zwłaszcza cz. 2, s. 63-70.

⁶ Art. 9 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z 19.5.2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, Dz.Urz.UE 2010 Nr L 153/13.

⁷ *Niskoemisyjność i efektywność energetyczna. Raport o stanie polskich miast*, red. Iwona Rackiewicz, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2017, s. 37.

⁸ *Global Energy Transformation: A roadmap to 2050*, International Renewable Energy Agency, 2018, s. 33.

analizy nie tylko treści norm, lecz także otaczających je okoliczności faktycznych, w szczególności skutków społecznych⁹.

2. Komplementarność OZE i efektywności energetycznej

Istnieje duża komplementarność między zwiększeniem wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych oraz poprawą efektywności energetycznej: zmniejszona konsumpcja energii pozwala na łatwiejsze osiągnięcie wysokiego udziału OZE w miksie energetycznym. Synergie pomiędzy oboma obszarami szczególnie wyraźnie uwidaczniają się w transporcie i budownictwie – technologiami wyróżniającymi się w tym kontekście są elektromobilność, pompy ciepła, instalacje fotowoltaiczne oraz turbiny wiatrowe. Wyliczenia Międzynarodowej Agencji Energetyki Odnawialnej (International Renewable Energy Agency, IRENA) wskazują, że poprawa efektywności energetycznej bezpośrednio wspiera zwiększenie udziału energii odnawialnej w końcowym zużyciu energii: zwiększona efektywność energetyczna wspiera realizację bardziej ambitnych celów z zakresu energetyki odnawialnej przy niezmiennym zużyciu energii, zaś zwiększony udział OZE pozwala poprawić efektywność energetyczną systemu¹⁰. Wskazuje się, że ok. 1/4 potencjału poprawy efektywności energetycznej można zrealizować poprzez zwiększenie wykorzystania OZE, w szczególności w sektorze budownictwa oraz poprzez elektryfikację transportu¹¹.

W kontekście potrzeby osiągnięcia przez UE celu neutralności klimatycznej netto w 2050 r. niezbędne jest pełne wykorzystanie potencjału redukcji emisji stwarzanego zarówno przez energetykę odnawialną, jak również przez poprawę efektywności energetycznej. Tymczasem badania wykazują, że dotychczas państwa członkowskie UE w swoim podejściu skupiały się tylko na jednym z tych obszarów, w zdecydowanej większości koncentrując się na promocji odnawialnych źródeł energii; jedynie dwa państwa wprowadziły rozwiązania wspierające poprawę efektywności energetycznej intensywniej od rozwoju energetyki odnawialnej¹².

⁹ M. Zirk-Sadowski, „ograniczenie myśli prawniczej tylko do kręgu rozważań prowadzonych w poszczególnych dogmatykach (...) jest niewystarczające dla zrozumienia prawa i dla jego prawidłowego stosowania”, [w:] *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Kraków 2000, s. 8.

¹⁰ IRENA and C2E2, *Synergies between renewable energy and energy efficiency*, Working paper, IRENA, Abu Dhabi and C2E2, Copenhagen, 2015, s. 8-9.

¹¹ Zob. L. Van Nuffel, M. Mihov, *National Strategies for Renewables: Energy Efficiency, Building Renovation and Self-Consumption, Report from Workshop Proceedings*, s. 23.

¹² L. Ollier, M. Melliger, J. Lilliestam, *Friends or Foes? Political Synergy or Competition between Renewable Energy and Energy Efficiency Policy*, „Energies” 2020, 13, 6339, s. 10.

3. Znaczenie sektora budownictwa dla realizacji celów klimatycznych UE

Równocześnie Komisja Europejska wyraźnie docenia potencjał redukcyjny sektora budownictwa. W opublikowanym w grudniu 2019 r. komunikacie „Europejski Zielony Ład” określającym priorytety programowe KE pod kierownictwem Ursuli von der Leyen podkreślono, że dla realizacji unijnych celów polityki klimatycznej wymagane będzie podwojenie wskaźnika renowacji budynków w UE. Równocześnie wyraźnie wskazano na potrzebę likwidacji barier dla inwestycji w efektywność energetyczną w tym sektorze – ze szczególnym uwzględnieniem renowacji mieszkań socjalnych i gospodarstw napotykających trudności w opłaceniu rachunków za energię¹³. „Europejski Zielony Ład” zawiera również zapowiedź włączenia do europejskiego systemu handlu emisjami (EU ETS) nowych sektorów dla umożliwienia osiągnięcia nowych podwyższonych celów redukcyjnych¹⁴. W praktyce oznaczało to rozpoczęcie przez KE prac koncepcyjnych nad poszerzeniem systemu EU ETS o wszystkie emisje pochodzące ze spalania paliw kopalnych – a zatem w transporcie drogowym oraz dla celów ogrzewania budynków¹⁵. Wskazuje się, że impulsem do rozpoczęcia rozważań nad tymi rozwiązaniami były reformy wprowadzone na poziomie krajowym w Niemczech, gdzie w grudniu 2019 r. przyjęto ustawę powołującą do życia obowiązujący od 2021 r. krajowy system handlu emisjami pochodzącymi z sektorów transportu drogowego i budownictwa¹⁶. Choć publikację pierwszego projektu rozwiązań proponowanych na poziomie unijnym KE zapowiada na połowę 2021 r.¹⁷, analizy już teraz wskazują na ryzyko znacznego obciążenia odbiorców końcowych kosztami takich rozwiązań, a w konsekwencji – pogłębienie nierówności społecznych¹⁸.

Wzmoczone działania na rzecz osiągnięcia przez UE neutralności klimatycznej w 2050 r. doprowadziły KE do przyjęcia jesienią 2020 r. strategii uruchomienia tzw. fali renowacji¹⁹. Jej rezultatem ma być co najmniej dwukrotne zwiększenie do 2030 r. rocznego wskaźnika renowacji energetycznej budynków mieszkalnych i niemieszkalnych, a także wspieranie gruntownych renowacji energetycznych. Strategię oparto

¹³ Komunikat KE z 11.12.2019 r., „Europejski Zielony Ład”, COM(2019)640, s. 11.

¹⁴ Ibidem, s. 5.

¹⁵ Komunikat KE z 17.9.2020 r., „Ambitniejszy cel klimatyczny Europy do 2030 r. Inwestowanie w przyszłość neutralną dla klimatu z korzyścią dla obywateli”, COM(2020) 562, s. 16.

¹⁶ Niemiecka ustawa z 12.12.2019 r. o krajowym systemie handlu uprawnieniami do emisji z paliw stałych, *Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen*, publ. BGBl. I S. 2728, ze zm.

¹⁷ Komunikat KE z 17.9.2020 r., „Ambitniejszy cel klimatyczny Europy do 2030 r. ...”, s. 16.

¹⁸ M. Pollitt, G. Dolphin, “Feasibility and impacts of EU ETS scope extension (Road transport and buildings)”, CERRE, 2020, dostęp pod adresem: < https://cerre.eu/wp-content/uploads/2020/12/CERRE_Feasibility-and-impacts-of-EU-ETS-scope-extension_December2020.pdf>, s. 41-45.

¹⁹ Komunikat KE z 14.10.2020 r., „Fala renowacji na potrzeby Europy – ekologizacja budynków, tworzenie miejsc pracy, poprawa jakości życia”, COM(2020) 662 final.

na szeregu zasad²⁰, wśród których wskazano m.in. na traktowanie efektywności energetycznej jako horyzontalnej zasady przewodniej przy kształtowaniu rozwiązań z zakresu unijnej polityki klimatycznej i energetycznej, konieczność zapewnienia przystępności cenowej rozwiązań służących popularyzacji energooszczędnych i zrównoważonych budynków, a także potrzebę prowadzenia renowacji w sposób ukierunkowany na obniżenie emisyjności budynku oraz integrację odnawialnych źródeł energii. Jako działania niezbędne dla realizacji wspomnianych wyżej celów KE wskazała m.in. na planowane upowszechnienie kompleksowych renowacji ukierunkowanych na powstawanie inteligentnych budynków, a także promocję rozwiązań na rzecz obniżenia emisyjności ogrzewania i chłodzenia, które stanowią 80% zużycia energii w budynkach mieszkalnych. Podkreślono także konieczność poszerzenia roli przedsiębiorstw usług energetycznych i umów o poprawę efektywności energetycznej w realizacji celów polityki klimatycznej. W tym celu KE planowała dokonanie w 2021 r. rewizji szeregu aktów legislacyjnych. Równocześnie KE wskazała, że podejmowane w ramach strategii działania powinny w pierwszej kolejności służyć poprawie efektywności energetycznej w trzech obszarach, które niosą największy potencjał zmiany. Wskazano wśród nich budynki mieszkalne o najgorszej charakterystyce energetycznej, które zwykle powiązane są ze zjawiskiem ubóstwa energetycznego, budynki użyteczności publicznej, a także obniżanie emisyjności ogrzewania i chłodzenia²¹.

4. Znaczenie EPC dla realizacji celów klimatycznych UE

W wyżej wymienionych dokumentach strategicznych KE wielokrotnie wskazywała promocję umów o poprawę efektywności energetycznej oraz rozwój działalności przedsiębiorstw usług energetycznych jako istotne elementy realizacji zwiększonych ambicji klimatycznych UE. Przemawia za tym szczególnie charakter tego rodzaju kontraktów, które mogą okazać się kluczowe dla przeprowadzenia termomodernizacji budynków wielorodzinnych, których mieszkańcy w znacznym stopniu dotknięci są problemem ubóstwa energetycznego.

4.1. Początki modelu EPC

Umowy z gwarancją oszczędności energii, inaczej nazywane też umowami o poprawę efektywności energetycznej po raz pierwszy zastosowano w Europie już w XIX wieku²². Na całym świecie stopniowo zaczęły zyskiwać po-

²⁰ Ibidem, s. 3-4.

²¹ Ibidem, s. 24-29.

²² B. Boza-Kiss, P. Bertoldi, M. Economidou, *Energy Service Companies in the EU – Status review and recommendations for further market development with a focus on Energy Performance Contracting*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017, s. 6.

popularność jako rozwiązanie służące zwiększeniu oszczędzania energii i redukcji emisji. Podstawowym wyróżnikiem tego rodzaju umów jest przeniesienie ryzyka z właściciela budynku na wykonawcę usługi termomodernizacji. Finansowanie prowadzonych działań modernizacyjnych prowadzone jest bowiem nie z góry, lecz następczo: z oszczędności osiągniętych w toku użytkowania zmodernizowanego budynku.

Na poziomie unijnym koncepcja ta zyskiwała popularność równoległe do działań prowadzonych na rzecz liberalizacji rynku energii. Wskazywano wówczas, że usługi na rzecz poprawy efektywności energetycznej mogą pozytywnie wpłynąć na wdrożenie wprowadzanych wówczas reform strukturalnych. Już w 1988 r. Komisja Europejska przyjęła zalecenie dla państw członkowskich w sprawie promowania działalności przedsiębiorstw usług energetycznych oraz finansowania umów EPC przez stronę trzecią (ang. *Third Party Financing*, TPF)²³. Kolejne dyrektywy przyjmowane w obszarze efektywności energetycznej stopniowo pogłębiały te rozwiązania. Przyjęta w 1992 r. pierwsza dyrektywa ws. efektywności energetycznej wzywała państwa członkowskie do zaprojektowania i wdrożenia programów wykorzystania TPF w sektorze publicznym²⁴. W ramach podejmowanych przez KE działań w obszarze programów THERMIE oraz SAVE przeprowadzono analizy oraz projekty promujące wykorzystanie ESCO i TPF, przede wszystkim w budynkach użyteczności publicznej, zaś w 1996 r. we wszystkich językach oficjalnych UE opublikowane zostały wzory umów ESCO²⁵. Przyjęta w 2006 r. nowa dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej i usług energetycznych w UE²⁶ wprowadziła aspiracyjny cel osiągnięcia do 2016 r. poprawy efektywności energetycznej na poziomie 9%. Jako podstawowy mechanizm służący do osiągnięcia tego celu wskazywano poprawę funkcjonowania unijnego rynku energii poprzez usunięcie barier utrudniających rozwój konkurencyjnego rynku opłacalnych dla końcowego użytkownika środków efektywności energetycznej. Jednym ze środków do realizacji tego celu stał się nałożony na państwa członkowskie obowiązek usuwania barier w rozwoju działalności przedsiębiorstw usług energetycznych oraz umów finansowanych przez stronę trzecią²⁷.

²³ "Third-Party Financing: A Commission Recommendation To Promote Investment In Efficient Energy Use" < https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/P_88_42>.

²⁴ Art. 4 dyrektywy Rady 93/76/EWG z 13.9.1993 r. w celu ograniczenia emisji ditlenku węgla poprzez poprawienie efektywności energetycznej, Dz.Urz.WE 1993 Nr L 237/28.

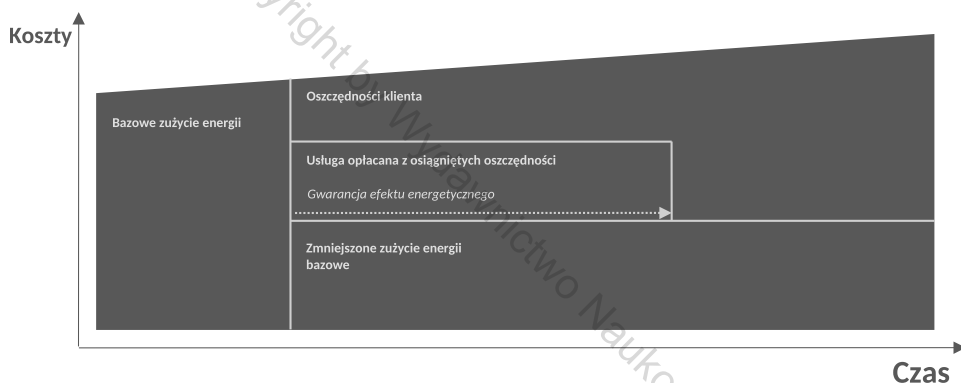
²⁵ P. Bertoldi, S. Rezessy, E. Vine, *Energy service companies in European countries: Current status and a strategy to foster their development*, "Energy Policy" 2006, nr 34, s. 1820.

²⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/32/WE z 5.4.2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/76/EWG, Dz.Urz.WE 2006 Nr L 114/64.

²⁷ Zob. art. 4 i art. 6 ust. 3 dyrektywy 2006/32/WE.

3.2. Koncepcja modelu EPC

W ramach umowy o poprawę efektywności energetycznej ESCO podejmuje się realizację projektu polegającego na zapewnieniu poprawy efektywności energetycznej w siedzibie klienta. Osiągnięte w ten sposób oszczędności energii są kluczową korzyścią, zapewniają one bowiem klientowi środki na spłatę wykonanej przez ESCO usługi - do częściowego lub całkowitego spłacenia kosztów zrealizowanej inwestycji. Podejście to opiera się na przeniesieniu ryzyka finansowego technicznego z klienta na ESCO w oparciu o gwarantowany przez ESCO efekt energetyczny. Po wygaśnięciu umowy, która zawierana jest zwykle na okres od 5 do 15 lat, wszystkie korzyści finansowe wynikające z przeprowadzonej modernizacji przysługują klientowi²⁸. Schemat inwestycji przedstawiony jest na poniższym rysunku:



Rys. 1. Uproszczony schemat inwestycji w modelu EPC (oprac. własne autorki)

Wskazuje się, że do typowych środków poprawy efektywności energetycznej, które stosowane są w umowach EPC, należą wymiana lub usprawnienia (m.in.): systemów ogrzewania, wentylacji i klimatyzacji, kogeneracji energii elektrycznej i ciepłej, oświetlenia, zarządzania budynkiem, izolacji termicznej budynku, jego pokrycia dachowego czy okien; ponadto, model wykorzystywany jest także w odniesieniu do wymiany oświetlenia ulicznego. Wśród środków stosowanych w ramach kontraktu wskazuje się także wyposażenie pomocnicze, które ułatwia świadczenie usług w ramach umowy EPC (np. sprzęt do monitorowania zużycia energii) oraz rozwiązania pozwalające na wytwarzanie energii. Do najpopularniejszych stosowanych w Europie rozwiązań z zakresu energetyki odnawialnej

²⁸ P. Bertoldi, M. Economidou, V. Palermo, B. Boza-Kiss, V. Todeschi, *How to finance energy renovation of residential buildings: Review of current and emerging financing instruments in the EU*, "WIREs Energy and Environment" 2021, nr 10(384), s. 9-10.

należy fotowoltaika wykorzystywana do produkcji energii elektrycznej, kolektory słoneczne stosowane do produkcji ciepłej wody użytkowej oraz pompy ciepła²⁹.

Wyróżnia się dwa podstawowe rodzaje projektów opartych na umowach EPC: gwarantowanych oszczędności energii oraz współdzielonych oszczędności energii. W ramach pierwszego z nich, ESCO projektuje i wdraża środki poprawy efektywności energetycznej, a następnie udziela gwarancji oszczędność energii, chroniąc w ten sposób klienta przed ryzykiem wynikowym (w tym technicznym i wdrożeniowym). Jeżeli osiągnięte oszczędności są mniejsze od poziomu określonego w gwarancji, ESCO zobowiązane jest pokryć różnicę. Jeśli zaś oszczędności przekraczają gwarantowany poziom, dodatkowe oszczędności podlegają podziałowi między ESCO i klienta. Z kolei w ramach projektu współdzielonych oszczędności energii, uzyskane oszczędności są dzielone według odgórnie ustalonych wartości procentowych. W tym modelu nie występują „standardowe” i „dodatkowe” oszczędności³⁰.

Tak zarysowany model może znaleźć zastosowanie w licznych sektorach: sektorze publicznym (zwłaszcza w odniesieniu do oświetlenia ulic), przemyśle, ciepłownictwie, mieszkalnictwie wielorodzinnym, budownictwie komercyjnym, a także transporcie publicznym. Wskazuje się, że małe i mikro przedsiębiorstwa oraz indywidualne gospodarstwa domowe pozostają poza główną grupą docelową umów EPC³¹.

5. EPC w prawie UE

W obecnie obowiązującym stanie prawnym na zagadnienia stosowania kontraktów EPC wpływa wiele aktów normatywnych prawa unijnego³²,

²⁹ M. Frangou, M. Aryblia, S. Tournaki, T. Tsoutsos, *Renewable energy performance contracting in the tertiary sector Standardization to overcome barriers in Greece*, "Renewable Energy" 2018, nr 125, s. 830-831.

³⁰ P. Bertoldi, S. Rezessy, E. Vine, *Energy service companies in European countries...*, s. 1821-1822.

³¹ A. Guła, Ł. Pytliński, M. Zaborowski, *Rynek ESCO w Polsce: stan obecny i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2012, s. 11.

³² Do pozostałych aktów prawa unijnego, które w istotny sposób kształtują krajobraz prawny związany ze stosowaniem umów EPC należą: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE z 21.10.2009 r. ustanawiająca ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią, Dz.Urz.WE 2009 Nr L 285/10; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26.2.2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, Dz.Urz.UE 2014 Nr L 94/65; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z 26.2.2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE, Dz.Urz.UE 2014 Nr L 94/243.

podstawowym z nich pozostaje jednak dyrektywa ws. efektywności energetycznej³³. Na jej mocy „umowa o poprawę efektywności energetycznej” (ang. *energy performance contracting*, EPC) oznacza umowę pomiędzy beneficjentem a dostawcą realizującym środek poprawy efektywności energetycznej, weryfikowaną i monitorowaną w trakcie całego okresu jej obowiązywania, zgodnie z którą inwestycje (roboty, dostawa lub usługa) w ten środek są spłacane w relacji do uzgodnionego w umowie poziomu poprawy efektywności energetycznej lub innego uzgodnionego kryterium charakterystyki energetycznej, np. oszczędności finansowych (art. 2 pkt 27 dyrektywy EE). Na gruncie tego aktu „poprawa efektywności energetycznej” oznacza zwiększenie efektywności energetycznej w wyniku zmian w technologicznych, zachowań lub ekonomicznych (art. 2 pkt 6 dyrektywy EE).

Należy przy tym wskazać, że dyrektywa EE nie zawiera definicji legalnej dostawcy usług o poprawę efektywności energetycznej. Definicja ta znajdowała się jednak w uchylonej przez nią dyrektywie 2006/32/WE, na mocy której mianem „przedsiębiorstwa usług energetycznych (ESCO)” określano przedsiębiorstwo świadczące usługi energetyczne lub dostarczające innych środków poprawy efektywności energetycznej w zakładzie lub w pomieszczeniach użytkownika, biorąc przy tym na siebie pewną część ryzyka finansowego. Przepis wskazywał, że zapłata za wykonane usługi jest w takim przypadku oparta (w całości lub w części) na osiągnięciu poprawy efektywności energetycznej oraz spełnieniu innych uzgodnionych kryteriów efektywności (art. 1 lit. i dyrektywy 2006/32/WE). Obowiązujące przepisy zamiast do definicji ESCO odwołują się do ogólnego pojęcia „dostawca usług energetycznych” oznaczającego osobę fizyczną lub prawną, która świadczy usługi energetyczne lub realizuje inne środki mające na celu poprawę efektywności energetycznej w obiekcie lub w lokalach odbiorcy końcowego (art. 2 pkt 24 dyrektywy EE).

Na mocy art. 5 ust. 6 lit. c dyrektywy EE budynki należące do podmiotów publicznych powinny stanowić wzór w zakresie wykorzystywania powyższych rozwiązań. Zgodnie z przywoływanym przepisem na państwach członkowskich spoczywa obowiązek formułowania zachęt kierowanych do instytucji publicznych, w tym szczebla regionalnego i lokalnego, oraz podmiotów z sektora mieszkalnictwa socjalnego, które podlegają prawu publicznemu służących korzystaniu – w stosownych przypadkach – z ESCO i EPC w celu finansowania renowacji i wdrażania planów utrzymania lub poprawy efektywności energetycznej w długoterminowej perspektywie. W art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy EE na państwa członkowskie został nałożony także obowiązek wprowadzenia zachęt dla instytucji publicznych, by podczas przeprowadzania przetargów na zamówienia na usługi o istotnym znaczeniu z punktu widzenia zużycia energii oceniały możliwość

³³ 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.UE 2012 Nr L 315/1 (dalej: dyrektywa EE).

podpisywania długoterminowych umów EPC zapewniających długoterminową oszczędność energii. Na mocy art. 18 ust. 1 lit. dyrektywy EE państwa członkowskie zostały zobowiązane do tego, aby wspierać rynek usług energetycznych oraz działające na nim małe i średnie przedsiębiorstwa, m.in. wspierając sektor publiczny w przyjmowaniu ofert usług energetycznych; wsparcie to może przyjąć formę m.in. udostępniania wzorców umów EPC, których zakres obejmować będzie co najmniej kwestie wymienione w załączniku XIII do dyrektywy EE³⁴, a także udostępniania informacji o sprawdzonych rozwiązaniach z zakresu stosowania umów EPC. W tym kontekście prawodawca unijny podkreśla wartość udostępnienia informacji o przeprowadzanej z uwzględnieniem cyklu życia analizie kosztów oraz korzyści – o ile analiza taka jest dostępna.

Równocześnie przeprowadzona w 2018 r. nowelizacja dyrektywy EE wprowadziła do niej nałożony na państwa członkowskie obowiązek oszczędności energii³⁵. Zgodnie z art. 7 dyrektywy EE państwa członkowskie zobowiązane są do osiągnięcia w latach 2021-2030 łącznych oszczędności zużycia energii finalnej, równoważnych corocznym nowym oszczędnościom w wysokości 0,8% średniorocznego zużycia energii finalnej z lat 2016-2018. Dyrektywa 2018/2002 po pierwsze, przedłużyła okres realizacji celu oszczędności energii u odbiorcy końcowego do roku 2030, po drugie zaś, doprecyzowała, że państwa członkowskie mogą osiągnąć wymagane oszczędności energii poprzez system zobowiązujący do efektywności energetycznej, alternatywne środki w zakresie polityki lub połączenie obu tych podejść.

Poza opisanymi wyżej rozwiązaniami prawnymi, na przestrzeni ostatnich lat podejmowane było także wiele inicjatyw wspierających rozwój EPC w Unii Europejskiej. Obejmowały one ogólnounijną kampanię promującą EPC, dedykowane finansowanie projektów dotyczących efektywności energetycznej, takie jak Europejski Fundusz Efektywności Energetycznej (ang. *European Energy Efficiency Fund*, EEE-F), a także projekty wspierane przez program Inteligentna Energia dla Europy oraz instrument Horyzont 2020³⁶.

Dotychczasowe działania podejmowane na poziomie unijnym przyniosły wymierne rezultaty. W raporcie specjalnym *The Economist Energy and Technology 2015* stwierdzono, że europejskie firmy ESCO były warte 41 miliardów euro w 2014 r., istotnie przewyższając konkurentów ze Stanów Zjednoczonych i Chin

³⁴ Należą do nich m.in. jednoznaczny i przejrzysty wykaz działań w zakresie efektywności, jakie należy podjąć, lub wyniki w zakresie efektywności, jakie mają zostać uzyskane, gwarantowane oszczędności, jakie mają zostać uzyskane w wyniku wdrożenia środków określonych w umowie, okres obowiązywania i etapy umowy, jej warunki i okres wypowiedzenia.

³⁵ Art. 1 pkt 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2002 z 11.12.2018 r. zmieniającej dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej, Dz.Urz.UE 2018 Nr L 328/210.

³⁶ Na terenie Polski projektem takim jest FinEERGo Dom, w ramach w Polsce oraz Austrii, Słowacji, Rumunii i Bułgarii replikowane są doświadczenia łotewskiej spółki Latvian Baltic Energy Efficiency Facility (LABEEF). Krajowymi partnerami projektu w Polsce są Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A.

(odpowiednio 5,8 i 10,6 mld euro)³⁷. Niekwestionowanymi liderami rynku ESCO są w Europie Niemcy i Francja, zarówno pod względem dojrzałości, jak i rozwoju rynku³⁸. Na przestrzeni ostatnich lat (2015-2018) w obrębie Europy rynek ESCO najszybciej rozwija się w Belgii, Chorwacji, Danii, Słowenii oraz Włoszech. Jedy- nym państwem w ramach UE, w którym nastąpiło wyraźne pogorszenie kondycji rynku, była Szwecja. W Polsce rynek ESCO, pomimo małych rozmiarów, odnotował powolny wzrost w porównaniu do stanu z 2015 r.³⁹

6. Perspektywa krajowa

W Polsce rynek usług energetycznych pozostaje na niskim poziomie rozwoju, pomimo bardzo dużego potencjału oszczędności energii w prawie wszystkich sektorach końcowych i wielokrotnych wysiłków podejmowanych na szczeblu krajowym i ze strony międzynarodowych instytucji finansowych⁴⁰. Skalę istniejącego potencjału obrazuje fakt, że w 2018 r. gospodarstwa domowe w Polsce miały 18,2% udziału w całkowitym krajowym zużyciu energii (z wyłączeniem paliw silnikowych), co stanowiło jeden z wyższych wyników w UE⁴¹. Obecnie za największe końcowe zużycie energii (ponad 47% całkowitej energii zużywanej w budownictwie) odpowiadają w Polsce budynki wielorodzinne, w szczególności te zbudowane przed 1945 rokiem⁴². Równocześnie szacuje się, że na termomodernizację czeka jeszcze około 210 000 budynków wielorodzinnych⁴³. Mimo to, według danych z października 2019 r. w Polsce działa jedynie 17 firm ESCO świadczących wszelkiego rodzaju usługi energetyczne⁴⁴. Ich aktywność dotychczas koncentrowała się przede wszystkim na modernizacji oświetlenia ulicznego. Termomodernizacja budynków mieszkalnych w oparciu o umowę EPC pozostaje na marginesie podejmowanych przez ESCO działań⁴⁵. Wynikać to może z tego, że osiągnąć efekt

³⁷ *Let there be light. Energy and Technology Special Report*, "The Economist" z 17.1.2015 r., s. 10.

³⁸ B. Boza-Kiss, A. Toleikyté, P. Bertoldi, *Energy Service Market in the EU – Status review and recommendations 2019*, Scientific and Technical Report. European ESCO Market Reports series, European Commission, Luxembourg, 2019, s. 15.

³⁹ *Ibidem*, s. 12.

⁴⁰ B. Boza-Kiss, A. Toleikyté, P. Bertoldi, *Energy Service Market in the EU...*, s. 116-117.

⁴¹ W. Stańczyk, N. Altmann, A. Hirtl, M. Markov, K. Raytchev, E. Stancioff, N. Stancioff, *Evaluation of the energy efficiency potential*, FinEERGo-Dom, 2020, s. 52.

⁴² *Ibidem*, s. 54.

⁴³ *Ibidem*, s. 63.

⁴⁴ *Lista dostępnych dostawców usług energetycznych*, stan z 1.11.2019 r., dostęp pod adresem: <https://dane.gov.pl/pl/dataset/1727,usugi-energetyczne-typu-esco-na-polskim-rynku/resource/20398/table?page=1&per_page=50&q=&sort=>>.

⁴⁵ B. Boza-Kiss, P. Bertoldi, M. Economidou, *Energy Service Companies in the EU – Status review and recommendations for further market development with a focus on Energy Performance Contracting*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, s. 150.

energetyczny, a co za tym idzie, również zwrot inwestycji, jest w pełni uzależniony od mieszkańców budynku, na których zachowania przedsiębiorstwo ESCO nie ma wpływu – w przeciwieństwie do inwestycji prowadzonych w ramach procesów technologicznych, które cechuje wysoki stopień przewidywalności. Wiąże się to z niechęcią ESCO do oferowania bardziej skomplikowanych usług.

Wśród barier dla rozwoju rynku EPC w Polsce eksperci wskazują wiele czynników. Znajdują się wśród nich zarówno kwestie dotyczące niedostatecznej promocji działań ESCO i niskiego poziomu wiedzy o koncepcji oferowanych przez nie usług opartych na umowie EPC, jak także bariery regulacyjne.

Podstawowym czynnikiem wpływającym na brak pewności prawnej jest brak legalnych definicji umów EPC i ESCO w polskim prawie, choć odwołania do nich znajdują się w obowiązujących już przepisach. Artykuł 6 ustawy o efektywności energetycznej⁴⁶ zobowiązuje jednostki sektora publicznego do stosowania co najmniej dwóch ze środków poprawy efektywności energetycznej, wśród których wymieniono m.in. realizowanie przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej, nabycie nowego (bądź wymianę) urządzenia, instalacji lub pojazdu o niskim zużyciu energii oraz kosztach eksploatacyjnych, sporządzenie audytu energetycznego. Artykuł 7 ustawy o efektywności energetycznej stanowi podstawę prawną dla realizowania przez jednostki sektora finansów publicznych inwestycji w poprawę efektywności energetycznej na podstawie umowy EPC.

Wśród barier regulacyjnych zwraca się także uwagę na niepewność prawną w obszarze podatkowym, która negatywnie wpływa na zainteresowanie kontraktami długoterminowymi. Innym istotnym czynnikiem było koncentrowanie się na kryteriach cenowych, nie zaś oszczędności energii, w ramach procedury udzielania zamówień publicznych. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego dodatkowe ograniczenie stanowiła również kwestia zaliczenia umów EPC jako powiększających zadłużenie jednostki samorządu terytorialnego⁴⁷. Wprowadzona na początku 2021 r. nowelizacja ustawy o efektywności energetycznej odpowiada na część powyższych zarzutów, wprowadzając do polskiego porządku prawnego rozwiązania precyzyjne, w jakich sytuacjach umowy EPC nie mają wpływu na zwiększenie poziomu długu publicznego⁴⁸. Równocześnie podkreślenia w tym kontekście wymaga okoliczność, że dla zapewnienia jak największej pewności prawnej

⁴⁶ Ustawa z 20.5.2016 r. o efektywności energetycznej, t.j.: Dz.U. z 2021 r., poz. 2166, ze zm.

⁴⁷ Zgłoszenia analogicznych problemów ze strony wielu państw członkowskich doprowadziły do zmiany stosownych wytycznych Eurostatu. Zob. Wytyczne Eurostat z 19.9.2017 r., *The Recording of Energy Performance Contracts in government accounts*, dostęp pod adresem: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7959867/Eurostat-Guidance-Note-Recording-Energy-Perform-Contracts-Gov-Accounts.pdf>.

⁴⁸ Art. 1 pkt 4 ustawy z 20.4.2021 r. o zmianie ustawy o efektywności energetycznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., poz. 868) wprowadzający art. 7 ust. 3-6 ustawy o efektywności energetycznej.

jednostkom samorządu terytorialnego możliwość realizowania kontraktów EPC zawężono niemal wyłącznie do formuły partnerstwa publiczno-prywatnego⁴⁹.

7. Znaczenie i miejsce umów EPC w krajowym systemie prawnym

W sektorze budownictwa, który w UE odpowiada za 40% zużycia energii końcowej i 36% emisji gazów cieplarnianych, kontrakty EPC stanowią jeden z najważniejszych instrumentów ograniczenia ich negatywnego wpływu na środowisko, w szczególności w przypadku budynków zamieszkiwanych przez osoby zagrożone zjawiskiem ubóstwa energetycznego. Umowy te umożliwiają bowiem przeprowadzenie wielkoskalowych inwestycji na rzecz poprawy efektywności energetycznej oraz integracji w budynku rozwiązań OZE w sposób zdejmujący z właściciela budynku całe ryzyko finansowe. Umożliwia to przeprowadzenie kompleksowej termomodernizacji z komponentem OZE nawet w tych budynkach, których właściciele nie byłoby w stanie samodzielnie sfinansować tego rodzaju inwestycji. Uzyskane w ten sposób zmniejszenie energochłonności budynku zyskuje na znaczeniu w szczególności w perspektywie planowanego objęcia sektora budownictwa unijnym systemem handlu emisjami, którego koszty w znacznej mierze obciążą właśnie mieszkańców budynków znajdujących się w najsłabszej kondycji. Co istotne, doświadczenia innych państw członkowskich UE wskazują, że przy odpowiednim poziomie rozwoju rynku EPC, który pozwoli na wypracowanie odpowiedniego poziomu kompetencji po stronie przedsiębiorstw ESCO, realizowane przez nie inwestycje są opłacalne ekonomicznie i nie wymagają angażowania środków finansowych ze strony państwa⁵⁰.

Wydaje się, że ze względu na swój specyficzny charakter oraz potrzebę zabezpieczenia obrotu prawnego zarówno umowa EPC, jak i przedsiębiorstwo ESCO powinny zostać zdefiniowana legalnie. Choć obecnie kontrakty takie mogą być zawierane zarówno przez podmioty prywatne, jak i publiczne, a obowiązujące przepisy niekiedy wprost się do nich odwołują, to jednak brak pewności prawnej – a niekiedy wręcz brak świadomości istniejących rozwiązań – stanowi istotną barierę dla rozwoju tego sektora usług. Dzieje się tak w szczególności w przypadku budynków będących własnością jednostek samorządu terytorialnego, zaś zamieszkiwanych przez osoby o najtrudniejszej sytuacji ekonomicznej. W tym kontekście rozwój działalności przedsiębiorstw ESCO stanowiłby istotne wsparcie nie tylko sektora efektywności energetycznej i OZE, lecz także długofalowej

⁴⁹ Pewne wątpliwości budzi, czy wprowadzone ograniczenie zawężające realizację inwestycji w oparciu o kontrakt EPC wyłącznie do formuły partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest zbyt restrykcyjne.

⁵⁰ B. Boza-Kiss, A. Toleikyté, P. Bertoldi, *Energy Service Market in the EU...*, s. 15.

strategii przeciwdziałania zjawisku ubóstwa energetycznego. Nie ulega jednak wątpliwości, że w celu przełamania aktualnych barier działaniom ustawodawcy powinny towarzyszyć również szeroko zakrojone działania promocyjne wzorowane na tych inicjowanych na poziomie europejskim. Powinny one być kierowane przede wszystkim do jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów, które zarówno są właścicielami budynków o niewykorzystanym potencjale oszczędności, jak też mają najłatwiejszy dostęp do spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych zainteresowanych taką ofertą.

8. Wnioski

W związku z trwającymi na poziomie unijnym pracami legislacyjnymi i koncepcyjnymi związanymi ze zwiększeniem ambicji klimatycznych UE w perspektywie 2030 i 2050 r., zwiększenie nałożonych na Polskę zobowiązań redukcyjnych jest niemal pewne. W celu wywiązania się z nowych zobowiązań niezbędne będzie m.in. szersze wykorzystanie potencjału redukcyjnego budynków – w szczególności uwzględniające fakt, że stanowią one trwałe elementy naszej rzeczywistości. Zarówno z perspektywy zwiększenia udziału OZE, jak i poprawy efektywności energetycznej budynków wielorodzinnych podstawowym narzędziem sfinansowania inwestycji o tak dużej skali, przy równoczesnej ochronie sytuacji finansowej właściciela budynku, jest umowa EPC. Niestety, dotychczas model ten wykorzystywany był w Polsce jedynie śladowo.

W świetle powyższych rozważań na pochwałę zasługuje punktowe odniesienie się przez ustawodawcę do problemów podnoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Pozytywnie należy ocenić podjęcie prac legislacyjnych na rzecz uwzględnienia w polskim porządku prawnym wytycznych Eurostat (formalnie aktu unijnego *soft law*) ws. kwalifikowalności umów EPC. Wskazuje to na poparcie dla zwiększenia wykorzystania umów tego typu na poziomie samorządowym oraz gotowość do reagowania na zgłaszane postulaty.

Równocześnie *de lege ferenda* podkreślenia wymaga, że dotychczasowe działania podjęte przez ustawodawcę są nieskuteczne z perspektywy przełamywania barier dla funkcjonowania rynku EPC i ESCO w Polsce. Podstawowym działaniem w tym kontekście powinno być zapewnienie uczestnikom rynku pewności prawnej związanej z angażowaniem się w usługę o tak wysokim stopniu ryzyka finansowego i technologicznego. Wprowadzenie do ustawy o efektywności energetycznej definicji legalnych umowy EPC i przedsiębiorstwa ESCO wydaje się być podstawowym działaniem w tym obszarze – choć jedynie jednym z wielu niezbędnych na drodze do dalszego rozwoju. Biorąc pod uwagę skalę tych wyzwań oraz ich unikalny charakter, intensyfikacja dialogu prowadzonego ze stroną samorządową zdaje się być niezbędnym elementem wypracowania optymalnych rozwiązań prawnych.

Źródła prawa

Prawo UE

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2002 z 11.12.2018 r. zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej, Dz.Urz.UE 2018 Nr L 328/210.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/32/WE z 5.4.2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/76/EWG, Dz.Urz.WE 2006 Nr L 114/64.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE z 21.10.2009 r. ustanawiająca ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią, Dz.Urz.WE 2009 Nr L 285/10.
- 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 uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE, Dz.Urz.UE 2012 Nr L 315/1.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26.2.2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, Dz.Urz.UE 2014 Nr L 94/65.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z 26.2.2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE, Dz.Urz.UE 2014 Nr L 94/243.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z 19.5.2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, Dz.Urz.UE 2010 Nr L 153/13.
- Dyrektywa Rady 93/76/EWG z 13.9.1993 r. w celu ograniczenia emisji dwutlenku węgla poprzez poprawienie efektywności energetycznej, Dz.Urz.WE 1993 Nr L 237/28.
- Komunikat Komisji Europejskiej z 14.10.2020 r., *Fala renowacji na potrzeby Europy – ekologizacja budynków, tworzenie miejsc pracy, poprawa jakości życia*, COM(2020) 662;
- Komunikat Komisji Europejskiej z 17.9.2020 r., *Ambitniejszy cel klimatyczny Europy do 2030 r. Inwestowanie w przyszłość neutralną dla klimatu z korzyścią dla obywateli*, COM(2020)562;
- Komunikat Komisji Europejskiej z 17.9.2020 r., *Stepping up Europe’s 2030 climate ambition. Investing in a climate-neutral future for the benefit of our people*, SWD (2020) 176.
- Komunikat Komisji Europejskiej z 11.12.2019 r., *Europejski Zielony Ład*, COM(2019)640.
- Wytyczne Eurostat z 19.9.2017 r., *The Recording of Energy Performance Contracts in government accounts*, dostęp pod adresem: <<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7959867/Eurostat-Guidance-Note-Recording-Energy-Perform-Contracts-Gov-Accounts.pdf/>>.

Prawo polskie

- Ustawa z 20.5.2016 r. o efektywności energetycznej, t.j.: Dz.U. z 2021 r., poz. 2166, ze zm.

Inne źródła

- Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 10-11.12.2020 r., EUCO 22/20.
- Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej w dniu 12.12.2019 r., EUCO 29/19.

Niemiecka ustawa z 12.12.2019 r. o krajowym systemie handlu uprawnieniami do emisji z paliw stałych, Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen, publ. BGBl. I S. 2728, ze zm.

Bibliografia

- Bertoldi P., Economidou M., Palermo V., Boza-Kiss B., Todeschi V., *How to finance energy renovation of residential buildings: Review of current and emerging financing instruments in the EU*, "WIREs Energy and Environment" 2021, nr 10 (384).
- Bertoldi P., Rezessy S., Vine E., *Energy service companies in European countries: Current status and a strategy to foster their development*, "Energy Policy" 2006, nr 34.
- Boza-Kiss B., Bertoldi P., Economidou M., *Energy Service Companies in the EU – Status review and recommendations for further market development with a focus on Energy Performance Contracting*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017.
- Boza-Kiss B., Toilekyte A., Bertoldi P., *Energy Service Market in the EU – Status review and recommendations 2019. Scientific and Technical Report. European ESCO Market Reports series*, European Commission, Luxembourg 2019.
- Frangou M., Aryblia M., Tournaki S., Tsoutsos T., *Renewable energy performance contracting in the tertiary sector Standardization to overcome barriers in Greece*, "Renewable Energy" 2018, nr 125.
- Guła A., Pytliński Ł., Zaborowski M., *Rynek ESCO w Polsce: stan obecny i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2012, s. 11.
- Niskoemisyjność i efektywność energetyczna. Raport o stanie polskich miast*, red. I. Racewicz, Kraków 2017.
- Ollier L., Melliger M., Lilliestam J., *Friends or Foes? Political Synergy or Competition between Renewable Energy and Energy Efficiency Policy*, "Energies" 2020, 13, 6339.
- Pollitt M., Dolphin G., *Feasibility and impacts of EU ETS scope extension (Road transport and buildings)*, CERRE 2020.
- Stańczyk W., Altmann N., Hirtl A., Markov M., Raytchev K., Stancioff E., Stancioff N., *Evaluation of the energy efficiency potential*, FinEERGo-Dom 2020.
- Svobodová I., *Energy efficiency in buildings: Middle-class status as a trigger for the European fight against climate change*, "European View" 2019, nr 18(2).
- Van Nuffel L., Mihov M., *National Strategies for Renewables: Energy Efficiency, Building Renovation and Self-Consumption, Report from Workshop Proceedings*;
- Zirk-Sadowski M., *Wprowadzenie do filozofii prawa*, Kraków 2000.

Artykuły prasowe

Let there be light. Energy and Technology Special Report, "The Economist" z 17.1.2015 r.

Strony internetowe

Third-Party Financing: A Commission Recommendation To Promote Investment In Efficient Energy Use https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/P_88_42

Lista dostępnych dostawców usług energetycznych, stan z 1 listopada 2019 r., dostęp pod adresem: https://dane.gov.pl/pl/dataset/1727,usugi-energetyczne-typu-esco-na-polskim-ryнку/resource/20398/table?page=1&per_page=50&q=&sort=

IRENA and C2E2, *Synergies between renewable energy and energy efficiency*, Working paper, IRENA, Abu Dhabi and C2E2, Copenhagen, 2015, dostęp pod adresem: https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2015/IRENA_C2E2_Synergies_RE_EE_paper_2015.pdf

Streszczenie

Artykuł podejmuje tematykę rozwoju odnawialnych źródeł energii w sektorze budownictwa mieszkaniowego w kontekście realizacji celów klimatycznych UE. Jednym z dotychczas niedostatecznie wykorzystywanych sposobów odpowiedzi na to wyzwanie jest popularyzacja inwestycji w formule umowy z gwarancją oszczędności energii (ang. Energy Performance Contract, EPC) realizowanych przez przedsiębiorstwa usług energetycznych (ang. Energy Service Companies, ESCO), proponowana przez europejskiego prawodawcę. Celem artykułu jest określenie funkcji, jaką w polskim systemie prawnym pełnią – a jaką powinny pełnić – umowy EPC jako narzędzie realizacji celów z zakresu poprawy efektywności energetycznej, a także promocji wykorzystania odnawialnych źródeł energii.

Słowa kluczowe: EPC, ESCO, efektywność energetyczna, OZE w budownictwie

Abstract

Article deals with the topic of RES development in the residential buildings sector in the context of EU climate targets. One of areas which so far has been not sufficiently used to address this challenge is popularization of investments performed within the framework of Energy Performance Contract (EPC) by Energy Service Companies (ESCOs), as proposed by the EU legislator. The article aims to determine function which the EPC contracts have – and which should have – within the Polish legal system in order to function as a tool of improving energy efficiency and promoting RES.

Keywords: EPC, ESCO, energy efficiency, RES in buildings

Adam Kucharski*

RYS PROBLEMATYKI TRANZYTORYJNEJ WE FRANCUSKIM PRAWIE PODATKOWYM W KONTEKŚCIE WYBRANYCH TEZ KATOLICKIEJ REFLEKSJI SPOŁECZNEJ

1. Wstęp

Każdy akt ludzkiej świadomości ma miejsce w konkretnym czasie, podlegając skutkom jego upływu. Nadmierna niepewność w zakresie skutków własnych działań zaprzecza ludzkiej racjonalności. Nieuchronnie prowadzi to do uprzedmiotowienia człowieka i pozbawienia go realnego wpływu na własne życie. W szczególności sposób dotyczy to relacji związanych bezpośrednio z jego sytuacją społeczno-ekonomiczną. Niepoślednie miejsce na tym polu ma kwestia podatkowa.

Konieczność danin na rzecz państwa jest rzeczą oczywistą. Podobnie jest z potrzebą modyfikacji regulacji dotyczących tych świadczeń. Każda jednak zmiana ustaw związana jest z dylematem związanym ze stosowaniem właściwych przepisów.

Celem niniejszego artykułu jest nakreślenie krótkiego szkicu wybranych rozwiązań tranzytoryjnych (przejściowych) we francuskim prawie podatkowym. Niektóre przyjęte tam instytucje, przy odpowiedniej ich modyfikacji, mogłyby stać się inspiracją do zaproponowania bardziej akceptowalnych społecznie unormowań polskiego prawa intertemporalnego. Przyjęta metoda badawcza jest obliczona na prezentację wybranego obszaru z szerokiego spektrum instytucji francuskiego

* Dr Adam Kucharski, mgr lic. teologii – uczestnik studiów doktoranckich PWT we Wrocławiu, ORCID 0000-0001-9278-7522.

prawa podatkowego, z uwypukleniem ich niektórych cech. Z racji jednak na przy czynkowy charakter opracowania szczegółową charakterystykę poszczególnych rozwiązań systemowych pozostawiono dalszym badaniom nad specyfiką i użytecznością na polskim gruncie francuskich doświadczeń prawnopodatkowych, do których ten artykuł może być dodatkowym zaproszeniem.

Istotny element opracowania stanowi kontekst wybranych zasad katolickiej nauki społecznej uwypuklający społeczną doniosłość dotrzymywania przez ustawodawcę podatkowego określonych standardów moralnych w obszarze regulacji intertemporalnych. Również w tym aspekcie aktualny pozostaje sygnałny charakter niniejszego opracowania.

2. Znaczenie faktu wywoławczego podatku

Podstawowym kryterium retroaktywności¹ we francuskim prawie podatkowym jest fakt wywoławczy podatku (*fait générateur de l'impôt*)². Jego zaistnienie determinuje zastosowanie obowiązującej w danym czasie ustawy podatkowej. Zgodnie z tym założeniem akt normatywny będzie retroaktywny³, gdy dotyczy faktów wywoławczych podatku wcześniejszych niż data jego wejścia w życie. Stan prawny obowiązujący w momencie nastąpienia faktu wywoławczego podatku jest decydujący zarówno dla określenia stawek podatkowych, podstawy opodatkowania, jak i reguł obliczania podatku.

Reguła kierowania się momentem wystąpienia faktu wywoławczego podatku przy ustalaniu właściwego reżimu prawnego nie jest wolna od wyjątków. Przykładem jest opodatkowanie transakcji pozornej. W przypadku dokonania czynności pozornej, wiążące będą regulacje podatkowe obowiązujące w momencie, gdy czynność ukryta została ujawniona przed administracją, nie zaś obowiązujące w czasie, gdy czynność prawna miała miejsce⁴.

¹ W niniejszym artykule kwestia stosowania ustawy w czasie będzie rozpatrywana głównie w kontekście działania prawa wstecz. Pozostałe obszary problematyki międzyczasowej będą omawiane w zależności od pojawiającej się potrzeby ukazania szerszego kontekstu prawnego. Szerzej w sprawie ogólnie pojętej intertemporalności prawa por. np. J. Mikołajewicz, *Prawo intertemporalne w państwie prawnym*, RPEiS 2015, z. 4, s. 11 i n.

² Por. O. Debat, *La rétroactivité et le droit fiscal*, "Defrenois" 2002, t. 18, s. 73-74. Ze względu na ustalone w doktrynie polskiego prawa podatkowego znaczenie terminu obowiązek podatkowy, w dalszej części opracowania na określenie *fait générateur de l'impôt* będą posługiwał się wyrażeniem „fakt wywoławczy podatku”.

³ Warto nadmienić, że historycznie rzecz ujmując, zakaz retroaktywności prawa stanowionego posiadał już utrwalone miejsce w tradycji rzymskiej, co najmniej od czasów późnej Republiki, por. np. P. Roubier, *Le droit transitoire (Conflits des lois dans le temps)*, Paris 1960, s. 30 i n.

⁴ Por. O. Debat, op.cit., s. 74. Moment zajścia faktu wywoławczego podatku nie jest również rozstrzygający na gruncie procedury podatkowej.

3. Normy retrospektywne

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że normy retrospektywne (faktycznie retroaktywne) nie modyfikują przeszłości, a ich efekty dotyczą jedynie czasu przyszłego, gdy tymczasem normy rzeczywiście retroaktywne (prawnie retroaktywne) kreują skutki odnoszone w przyszłość bądź modyfikują skutki wywołane w przeszłości przez dotychczasowe regulacje⁵.

We francuskim prawie podatkowym retrospektywna jest każda norma, która znajduje zastosowanie do faktu wywoławczego podatku późniejszego od daty rozpoczęcia jej obowiązywania, przy czym zdarzenia realizujące jej hipotezę miały miejsce wcześniej niż uzyskanie przez tę normę mocy obowiązującej. Z tego punktu widzenia stan prawny obowiązujący jedynie w momencie zajścia zachowań będących przedmiotem podatku nie ma znaczenia dla ustalenia zobowiązania podatkowego⁶.

Przy ekonomicznej analizie skutków norm podatkowych na plan pierwszy wysuwa się moment czynności prawnej⁷. W tej perspektywie retroaktywność faktyczna niewątpliwie zakłóca procesy gospodarcze. Normy obdarzone tym przymiotem mogą pozbawić ekonomicznego znaczenia podjęte wcześniej decyzje podatnika⁸. W obszarze podatku dochodowego oznacza to konieczność czekania podatników do ostatnich dni roku z wyborem rozwiązań prawno-gospodarczych⁹. Taki stan rzeczy nie jest oczywiście korzystny dla żadnego przedsiębiorcy.

Orzecznictwo, próbując znaleźć usprawiedliwienie dla istnienia retrospektywności, odwołuje się do idei ryzyka. W tym kontekście sąd apelacyjny w Paryżu oddalił prośbę o odszkodowanie z tytułu retrospektywnej zmiany przepisów, uzasadniając swą decyzję faktem, że sytuacja prawna kształtowana przez ustawę o finansach, z racji przyjętej w podatku dochodowym techniki podatkowej, nie

⁵ Rozróżnienie to wpisuje się w podział na szeroką i wąską definicję retroaktywności, w rozumieniu obecnym w polskim systemie prawnym, por. A. Kucharski, *Podstawowe problemy działania materialnego prawa podatkowego w czasie*, „Toruński Rocznik Podatkowy” 2009, s. 81 i n.

⁶ Z kolei w literaturze niemieckiej na określenie bezpośredniego działania prawa używa się w dalszym ciągu określenia niewłaściwa retroakcja (lub pozorna), a wstecznie działanie prawa nazywa się retroakcją właściwą, por. E. Kustra, *Polityczne problemy tworzenia prawa*, Toruń 1994, s. 66.

⁷ Przez retroaktywne zmiany prawa nie sposób kontrolować zachowania. „Trudno sobie także wyobrazić regulowanie konfliktów w ten sposób. Można nawet powiedzieć, że dokonywanie retroaktywnych zmian prawa, a co za tym idzie, wsteczne stosowanie prawa w pewien sposób pozostaje w logicznej sprzeczności z pełnieniem przez prawo (...) funkcji, zwłaszcza funkcji kontroli zachowań”, por. S. Wojtczak, *Lex retro non agit. Treść zasady – analiza teoretyczna*, s. 8-9, <http://dspace.uni.lodz.pl> (dostęp 20.03.2021 r.).

⁸ Por. A. Kucharski, *Problematyka retroaktywności we francuskim prawie podatkowym (zarys tematu)*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2007, z. V, s. 144.

⁹ Por. A. Kozłowska-Szczerba, [w:] *Prawo francuskie*, red. A. Machowska, K. Wojtyczek, Kraków 2005, s. 201-202.

jest ustabilizowana aż do końca roku, a podatnik powinien układać interesy mając to na uwadze¹⁰.

Wysiłki podatników w kierunku uchylecia norm retrospektywnych z powołaniem się na Konstytucję nie znalazły również uznania w oczach sędziów Rady Konstytucyjnej. Zdaniem Rady zasada nieretroaktywności ustaw ma znaczenie konstytucyjne w prawie represyjnym. W przedmiocie retrospektywności gospodarczej brak jest szczególnych ograniczeń natury konstytucyjnej¹¹.

4. Normy prawnie retroaktywne

4.1. Normy zwyczajnie retroaktywne

Analiza zagadnień dotyczących norm zwyczajnie retroaktywnych wymaga uprzedniej typologii norm podatkowych prawnie retroaktywnych. Relevantne dla analizy tego zagadnienia będzie wyróżnienie w pierwszym rzędzie norm: wyraźnie retroaktywnych, norm sanujących i norm interpretacyjnych.

Normy wyraźnie retroaktywne są oparte na jasno wyrażonej intencji ustawodawcy traktowania, w nawiązaniu do przeszłych faktów wywoławczych obowiązku podatkowego, skutków prawnych tych norm w taki sposób, jakby wystąpiły one przed wejściem tych norm w życie.

Obok norm modelowo prowadzących do pogorszenia sytuacji prawnej podatników, warto wymienić dwie specyficzne grupy norm zwyczajnie retroaktywnych. Pierwsza obejmuje normy, których celem jest wprowadzenie korzystniejszych rozwiązań dla podatników (*in favorem tributario*). Drugą grupę stanowią normy pozwalające na skuteczną walkę z przestępczością gospodarczą. Normy wyraźnie retroaktywne *in favorem* mogą powodować obniżenie podatków czy też wprowadzenie z mocą wsteczną korzystnych dla podatników postanowień umów o unikaniu podwójnego opodatkowania¹². W przypadku kategorii norm wyraźnie retroaktywnych, stanowionych w celu zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania, ich wsteczną moc usprawiedliwia się potrzebą zapewnienia realizacji zasady równości obywateli wobec prawa oraz poszanowania reguł zdrowej konkurencji¹³.

¹⁰ Por. F. Terre, *Introduction générale du droit*, Précis Dalloz 1998, s. 449.

¹¹ Por. decyzję Rady Konstytucyjnej z 29.12.1989 r., nr 89-268 DC, RJF 1990, nr 2.

¹² Por. A. Kucharski, *Problematyka retroaktywności...*, s. 145.

¹³ Szerzej na temat postrzegania rozumienia obowiązku rzetelnego rozliczania podatków, por. M. Cosina, *Fraude fiscale, evasion fiscale, optimisation fiscale*, "Droit et Patrimoine" 1995, nr 24, s. 3-4.

4.2. Normy sanacyjne

Konieczność pośpiesznego dostosowania prawa do zmieniających się szybko warunków społeczno-gospodarczych pośrednio przyczynia się do pojawiania się większej liczby błędów legislacyjnych. Chęć ich późniejszej korekty wywołuje pokusę odwołania się do „sanacji aktów prawnych” z mocą wsteczną. Taką rolę przypisuje się normom sanacyjnym. Skuteczna sanacja wadliwych aktów prawnych wymaga, aby normy te były bezpośrednio odniesione do faktów sprzed daty uzyskania przez nie mocy obowiązującej. Stąd modyfikacja retroaktywna tych norm stanowi istotę ich działania. Mogą one mieć rangę ustawową bądź wynikać z jednoznacznych delegacji ustawowych¹⁴.

Normy sanacyjne na gruncie prawa podatkowego są instrumentem wzmacniającym pozycję administracji podatkowej. Służą w praktyce uprzedzaniu zamiaru podatników chcących powoływać się na wadliwość uprzednio wydanych aktów prawnych¹⁵. Proces sanacji może dotyczyć zarówno regulacji materialnoprawnych, proceduralnych, jak i kompetencyjnych. Na gruncie podatkowym działania ustawodawcy mają zwykle za zadanie uchronić budżet przed restytucją danin pobranych na mocy wadliwych unormowań¹⁶.

Jeżeli chodzi o rodzaje norm zatwierdzających, to można wyróżnić normy *explicite* sanacyjne i normy *implicite* sanacyjne.

W praktyce stosuje się kilka technik konwalidacji wadliwych regulacji prawnych. W tym celu ustawodawca może posłużyć się tzw. metodą substytucji. Zabieg ten polega na zastąpieniu, np. rozporządzenia, działającą z mocą wsteczną ustawą. Inną techniką jest przyznanie administracji możliwości stanowienia norm retroaktywnych na mocy wyraźnej delegacji ustawowej¹⁷. Osobną techniką jest retroaktywna ingerencja ustawodawcy w system zaskarżania aktów administracyjnych. Ta ostatnia metoda prowadzi do wyłączenia aktu prawnego spod kontroli sądowej¹⁸.

Rada Konstytucyjna pod pewnymi warunkami zaakceptowała stanowienie norm sanacyjnych¹⁹. Zdaniem Rady ustawodawca, mając na uwadze interes ogólny, może zmodyfikować retroaktywnie stan normatywny, a jego swoboda jest ograniczona przez zasadę zakazującą retroaktywności w obszarze norm karnych oraz nakaz poszanowania powagi rzeczy osądzonej²⁰.

Wsteczną sanację wadliwych rozwiązań normatywnych dopuścił również Sąd Kasacyjny. W orzecznictwie tego sądu pojawiły się orzeczenia, w których sąd

¹⁴ Por. decyzję Rady Konstytucyjnej z 9.04.1996 r., nr 96-375 DC, AJDA 1996, nr 5, s. 370.

¹⁵ Por. A. Kucharski, *Problematyka retroaktywności...*, s. 146.

¹⁶ Por. O. Debat, *op.cit.*, s. 370.

¹⁷ Por. A. Kucharski, *Problematyka retroaktywności...*, s. 147.

¹⁸ Por. decyzję Rady Konstytucyjnej z 18.12.1997 r., nr 97-393 DC, RFDA 1998, nr 1, s. 148.

¹⁹ Por. decyzję Rady Konstytucyjnej z 22.07.1980 r., nr 90-119 DC, AJDA 1980, s. 480 i 602.

²⁰ Por. decyzję Rady Konstytucyjnej z 29.12.1986 r., nr 86-223 DC.

formalnie opierał rozstrzygnięcie na dawnym stanie prawnym, interpretując go jednak w sposób zgodny z rozwiązaniami przyjętymi w nowelizacji²¹.

Przekonanie o dopuszczalności wstecznego konwalidowania przepisów podatkowych nie jest jednak akceptowane w piśmiennictwie. Zwraca się uwagę na szczególnie groźną dla bezpieczeństwa prawnego podatników praktykę stanowienia norm *implicite* sanacyjnych²². Stąd Rada Stanu, wychodząc naprzeciw uwagom zgłaszanym w literaturze, wnikliwie bada regulacje, którym organy podatkowe przypisują charakter *implicite* sanacyjnych, poszukując zarówno intencji prawodawcy, jak i oceniając, czy zakres przedmiotowy ustawy konwalidującej rzeczywiście obejmuje zakres przedmiotowy przepisów „rzekomo” konwalidowanych²³.

4.3. Normy interpretacyjne

Obecnie technika sanowania rozporządzeń jest zastępowana przez stanowienie ustaw interpretacyjnych. Stanowią one podstawę prawną dla wywieńdzenia szczególnej grupy norm interpretacyjnych. Ich zadaniem jest objaśnianie sensu norm wcześniej ustanowionych. Racją dla pojawienia się norm interpretacyjnych jest najczęściej nieprecyzyjna redakcja przepisów, z których winny być wyprowadzone normy interpretowane²⁴.

W doktrynie akcentuje się wątpliwości, czy możliwe jest ustanowienie norm prawnych służących do interpretacji wcześniejszej ustawy tak, by nie wniosły nic nowatorskiego do istniejącego stanu prawnego. Obawy te nie stanowią jednak *communis opinio*. Przykładowo zdaniem K. Bissara, dyspozycja interpretacyjna podkreśla nośność, jaką tekst interpretowany powinien mieć od początku²⁵. W rzeczywistości nie chodzi o stosowanie normy interpretacyjnej, ale normy interpretowanej. Obie one stanowią jedną dyrektywę działania, opartą o sens tekstu prawnego, który istniał od daty wejścia w życie normy interpretowanej²⁶. Zgodnie z tą interpretacją sąd winien przyjmować je jako podstawę rozstrzygnięć we wszystkich toczących się postępowaniach, w tym także w postępowaniach kasacyjnych. Jest to główna cecha stanowiąca cezurę między normami interpretacyjnymi oraz innymi normami retroaktywnymi.

W obszarze aplikacji prawa Wojciech Morawski dostrzega niebezpieczeństwo retroaktywnego stosowania podatkowego poglądu interpretacyjnego. Taka aplikacja może zagrozić ochronie prawnej interesów jej posiadacza²⁷. W tym kontekście

²¹ Por. T. Bonneau, *La Cour de Cassation et l'application de la loi dans le temps*, PUF 1990, s. 325.

²² Por. R. Carré de Malberg, *Contribution a la theorie générale de l'Etat*, Dalloz 2003, s. 56.

²³ Por. decyzję Rady Stanu z 8.02.1963 r., nr 50-090 DC, Société Géo, AJDA 1963, s. 279.

²⁴ Por. A. Kucharski, *Problematyka retroaktywności...*, s. 149.

²⁵ Por. O. Debat, *op.cit.*, s 105.

²⁶ Por. P. Serlooten, *La fiscalite des contrats d'affaires*, "Economica, Collection Droit Poche" 1998, s. 25.

²⁷ Por. W. Morawski, *Interpretacje prawa podatkowego i celnego*, Kraków 2012, s. 72.

autor ten przywołuje funkcjonującą we Francji koncepcję gwarancji niezmienności doktryny administracyjnej (*la garantie les changements de doctrine administrative*)²⁸.

Wobec zagrożenia nieuzasadnionym przypisywaniem ustawom charakteru retroaktywnego, Rada Stanu stosuje w tym zakresie ścisłą interpretację przepisów. Przyjmuje ona dyrektywę interpretacyjną, zgodnie z którą normy prawne z reguły nie działają wstecz. Również Sąd Kasacyjny odmawia zastosowania retroaktywnych ustaw w przypadku istnienia najmniejszych wątpliwości co do intencji ustawodawcy²⁹.

W piśmiennictwie dostrzega się pewną użyteczność norm interpretacyjnych. Ich częste zastosowanie w prawie podatkowym próbuje się usprawiedliwić faktem, iż rządzące podatkami mechanizmy ekonomii podlegają istotnej komplikacji. Kompleksowość problematyki fiskalnej łączy się z mnożeniem ilości tekstów prawnych, a to niesie za sobą degradację jakości i precyzji uchwalanych ustaw³⁰. W tej sytuacji normy interpretacyjne, w pewnych okolicznościach, mogą przyczynić się do zaspokojenia potrzeby bezpieczeństwa prawnego, poprzez rozstrzygnięcie na korzyść podatników pojawiających się wątpliwości³¹. Podjęta w ten sposób przez nie interwencja w systemie prawa jest szybsza niż interwencja orzecznictwa³².

Jednocześnie w literaturze zwraca się uwagę na pokusę nadużywania formuły unormowań interpretacyjnych. W tym kontekście w piśmiennictwie wspomina się o „normach fałszywie interpretacyjnych”, czyli posiadających jedynie pozory charakteru interpretacyjnego³³. Potwierdza to analiza, zgodnie z którą dyrektywy konwalidujące błędną praktykę organów skarbowych mają często charakter norm fałszywie interpretacyjnych, co może być podstawą podważenia zaufania podatników do systemu podatkowego³⁴.

5. Ograniczenia wstecznego stosowania prawa represyjnego

Ograniczenia wstecznego stosowania prawa obowiązują w obszarze sankcji karnych. W pierwszym rzędzie wynikają one z Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r., która należy do obszaru prawa konstytucyjnego. Ograniczenie

²⁸ Ibidem.

²⁹ Por. orzeczenie Sądu Kasacyjnego z 7.04.1992 r., nr 652P, RJF 1992, nr 5, s. 758.

³⁰ Por. A. Kucharski, *Problematyka retroaktywności...*, s. 152.

³¹ Por. J. Turot, *Les lois fiscales retroactivés*, RJF 1990, nr 10, s. 655 i n.

³² Por. O. Debat, *op.cit.*, s. 110.

³³ P. Amselek, *Les mécanismes régulateurs du droit en France*, „Droit Fiscal” 1983, nr 40, s. 1176-1177.

³⁴ Por. *Rapport de commission sur L'amélioration des rapports entre les citoyens et les administrations fiscales...*, La Documentation française, 1986, s. 47 I 48, „Droit Fiscal” 1987, nr 2 i 3, s. 51.

stanowienia sankcji karnych rozszerza się w piśmiennictwie na generalny zakaz stosowania wstecz norm o charakterze represyjnym. W oczach L. Philipa postępująca asymilacja sankcji fiskalnych i sankcji karnych stanowi jeden z elementów współczesnego prawa fiskalnego³⁵. Potwierdzeniem tej tendencji jest fakt, że od 1982 r. Rada Konstytucyjna stosuje art. VIII Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela wobec sankcji podatkowych. W opinii Rady wspomniany przepis dotyczy każdego rodzaju kary, nawet jeżeli jest ona wymierzana przez władzę administracyjną³⁶.

Wąsko rozumiany zakaz wstecznego działania sankcji w prawie podatkowym znajduje umocowanie w konstytucyjnym zakazie wstecznego działania unormowań represyjnych³⁷. Wyłączone są z tego świadczenia mające charakter odszkodowań pieniężnych. To wyklucza kwalifikację jako represyjnego, np. przepisu przewidującego odsetki za opóźnienie w uregulowaniu świadczeń publicznoprawnych.

W opinii Rady Stanu unormowania podatkowe wyposażone w moc wsteczną nie mogą pociągać za sobą retroaktywnego działania sankcji podatkowych. Stanowisko to podzielił Sąd Kasacyjny³⁸. Stanowi to punkt wyjścia dla krytyki poglądów dopuszczających uchwalenie, ze skutkiem wstecznym, prawa sanującego wadliwe procedury kontroli podatkowej.

6. Szkic na temat znaczenia wybranych perspektyw katolickiej refleksji społecznej na gruncie prawa intertemporalnego

Normy dotyczące życia społecznego nie mogą być oderwane od służącej społeczeństwu moralności opartej na prawdzie oraz *lex naturalis*. Do takich norm należą również podatkowe normy prawne, w tym intertemporalne. Ta ostatnia grupa ma o tyle szczególne znaczenie praktyczne, że trudno zaplanować sensowne działania gospodarcze bez dostatecznego stopnia pewności w przedmiocie stabilności i spójności temporalnej regulacji prawnych, w szczególności o charakterze ingerencyjnym.

W obszarze nauczania katolickiego rolę naukowej refleksji nad moralnością społeczną pełni katolicka nauka społeczna. Pragnąc zawęzić poniższe rozważania do elementów fundamentalnych, jako punkt odniesienia, przyjęto jedynie podstawowe zasady wypracowane w ramach jej obszaru. Ich syntetyczne odniesienie

³⁵ Por. L. Philip, *Les fondaments constitutionnels des finances publiques*, "Economica, Poche Finances publiques" 1995, s. 54 i n.

³⁶ Por. A. Kucharski, *Problematyka retroaktywności...*, s. 157.

³⁷ Por. decyzję Rady Konstytucyjnej z 30.12.1982 r., nr 82-155 DC, „Droit Fiscal” 1983, nr 2-3, s. 47.

³⁸ Por. orzeczenie Sądu Kasacyjnego z 7.11.1989 r., nr 88-12 059, M. Daloz, „Droit Fiscal” 1989, nr 52, c. 2533.

do elementów natury prawnopodatkowej pozwoli przynajmniej zarysować klimat niektórych wyzwań moralnych stawianych wobec prawa, w tym intertemporalnego prawa podatkowego.

6.1. Rys wybranych zasad katolickiej nauki społecznej

W toku kształtowania się refleksji społecznej pewne dyrektywy zostały odczytane jako fundamentalne. Rolą tak zdefiniowanych fundamentów jest ochrona podstawowych wartości. W tym kontekście niezbędne jest przynajmniej zasygnalizowanie pięciu podstawowych zasad: personalizmu, solidarności, pomocniczości, dobra wspólnego i sprawiedliwości.

Zgodnie z zasadą personalizmu osobowa godność człowieka jest podstawą wszystkich instytucji i narzędzi społecznych. Zerwanie przez ustawodawcę z zakotwiczeniem systemu fiskalnego w ludzką godność nieuchronnie prowadzi do pojawienia się ukrytej lub jawnej formy totalitaryzmu. Zasada personalizmu to przede wszystkim „zasada troski o dobro i rozwój człowieka, o pełną integrację osoby ludzkiej, dokonującą się na wszystkich możliwych poziomach jej bytowania”³⁹. Stąd u podstaw niepowtarzalności i nieredukowalności człowieka leży jego doświadczenie moralne, konfrontowanie się z przeżywaniem przez niego jego osobowej transcendencji⁴⁰.

Zasada solidarności uświadamia fakt współzależności ludzi, pojmowanej – w omawianym obszarze – jako system determinujący stosunki ekonomiczne i przyjętej jako kategoria moralna. „Na tak rozumianą współzależność właściwą odpowiedzią – jako postawa moralna i społeczna, jako «cnota» – jest solidarność (...)”. Jest to „mocna i trwała wola angażowania się na rzecz dobra wspólnego, czyli dobra wszystkich i każdego, wszyscy bowiem jesteśmy naprawdę odpowiedzialni za wszystkich”⁴¹. Praktykowanie tak rozumianej solidarności międzyludzkiej jest możliwe jedynie w atmosferze pełnego uznania podmiotowości drugiego człowieka. Oznacza to określone obowiązki, w tym publicznoprawne. Stąd ci, którzy „posiadają większe znaczenie (...) winni poczuwać się do odpowiedzialności za słabszych i być gotowi do dzielenia z nimi tego, co posiadają. Słabsi ze swej strony, postępując w tym samym duchu solidarności, nie powinni przyjmować postawy czysto biernej lub niszczącej tkankę społeczną, ale dopominając się o swoje słuszne prawa, winni również dawać swój należny wkład w dobro wspólne. Grupy

³⁹ Por. J. Majka, *Człowiek w społeczeństwie [w:] O Bogu i o człowieku*, red. M. Finke, t. I, Warszawa 1968, s. 237-238.

⁴⁰ Por. P. Mrzygłód, *Personalizm teologiczny ks. Józefa Majki, Studium filozoficzno-społeczne*, Wrocław 2009, s. 110.

⁴¹ Por. Jan Paweł II, Encyklika *Sollicitudo rei socialis*, (14.12.1987), „Acta Apostolicae Sedis” 80 (1988), nr 38-40.

pośrednie zaś nie powinny egoistycznie popierać własnych interesów, ale szanować interesy drugich”⁴².

Harmonijnie przebiegające życie społeczne nie jest możliwe bez aplikacji zasady subsydiarności. W ujęciu prawnym jej najbardziej podstawowym założeniem jest to, że grupy większe (o szerszych celach):

- nie powinny przejmować zadań grup mniejszych, o celach bardziej szczegółowych,
- powinny spełniać tylko takie zadania, z którymi grupy mniejsze nie mogą sobie poradzić samodzielnie,
- powinny pomagać mniejszym w osiągnięciu ich celów⁴³.

Zasada ta została rozwinięta w encyklice *Rerum Novarum* Leona XIII⁴⁴, a następnie w encyklice Piusa XI *Quadregesimo Anno*⁴⁵. Poszukiwano w niej równowagi między regułą nieingerencji państwa i koniecznością podejmowania interwencji dla dobra słabszych⁴⁶. W jej świetle państwo nie powinno pochłaniać słusznej samodzielności jednostki ani rodziny, a troska o dobro powszechne jest dla władzy nie tylko prawem najwyższym, ale też źródłem i celem⁴⁷. Stąd w sytuacji wymagającej ochrony właściwie pojętego dobra wspólnego, w braku innych środków zaradczych, należy uciec się do władzy publicznej. Bowiem jedynie ochrona prawdziwego dobra wspólnego upoważnia władzę publiczną do interwencji.

W myśl zasady dobra wspólnego celem społeczności jest stwarzanie warunków dla integralnego rozwoju człowieka (w tym podatnika, jak i adresatów państwowych beneficjów). Chodzi zatem o sumę warunków życia społecznego, które bądź zrzeczeniom, bądź poszczególnym członkom społeczeństwa pozwalają osiągać pełniej i łatwiej własną doskonałość⁴⁸. W tym ujęciu porządek prawny „winien być nastawiony nieustannie na dobro osób, ponieważ od ich porządku winien być uzależniony porządek rzeczy, a nie na odwrót”⁴⁹. Widoczna jest tutaj dominacja dobra osoby ludzkiej i jej prawdziwego rozwoju nad założeniami społeczno-gospodarczymi. W ten sposób *bonum commune* obejmuje zarówno poszanowanie osoby jako takiej (w tym wolności sumienia, ochrony życia prywatnego oraz

⁴² Ibidem.

⁴³ Por. W. Springer, *Subsidiarność jako zasada ustrojowa w państwie federalnym – członku Unii Europejskiej (na przykładzie RFN)* [w:] *Subsidiarność*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, red. D. Milczarek, Warszawa 1996, s. 111.

⁴⁴ Leon XIII, *Rerum novarum* (15.05.1891), „Acta Leonis” 11 (1892).

⁴⁵ Pius XI, *Encyklika Quadragesimo Anno* (15 maja 1931), „Acta Apostolicae Sedis” 23 (1931), nr 81 i n.

⁴⁶ Por. A. Krasnowolski, *Subsidiarność w prawie i w praktyce samorządowej* [w:] Biuro Analiz i Dokumentacji, Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, *Subsidiarność w prawie i w praktyce samorządowej*, Warszawa 2012, s. 3.

⁴⁷ Por. Leon XIII, *Rerum novarum* (15.05.1891), „Acta Leonis” 11 (1892), cz. II, nr II.1.

⁴⁸ Por. Sobór Watykański II, *Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym, Gaudium et spes*, (7 grudnia 1965), Wrocław 2005, nr 26.

⁴⁹ Ibidem.

sprawiedliwej wolności), jak i dobrobyt i rozwój społeczności (wraz z zapewnieniem wymogów niezbędnych do prowadzenia życia prawdziwie ludzkiego) oraz pokój i bezpieczeństwo⁵⁰.

Katolickie nauczanie moralne nawołuje do poszanowania klasycznych form sprawiedliwości: chodzi o sprawiedliwość wymienną, rozdzielczą i legalną⁵¹. W ujęciu społecznym coraz większego znaczenia nabiera jednak sprawiedliwość społeczna⁵², która reprezentuje prawdziwy rozwój sprawiedliwości generalnej (regulującej stosunki społeczne zgodnie z kryterium przestrzegania prawa)⁵³. Zdaniem papieża Piusa XI „podstawą sprawiedliwości społecznej jest to, by od każdego człowieka wymagać wszystkiego tego, co konieczne dla wspólnego dobra”⁵⁴. W praktyce fiskalnej oznacza to, że sprawiedliwe opodatkowanie zapewnia:

- powszechność,
- równomierność, przejawiającą się w porównywalnym opodatkowaniu podobnych zjawisk gospodarczych,
- wystarczający poziom fiskalizacji dla dostarczenia dochodów budżetowych, z uwzględnieniem opcji dla ubogich,
- wyrównanie socjalne, polegające na solidarności bogatych z mniej zamożnymi przez ponoszenie odpowiednio wyższych obciążeń publicznoprawnych⁵⁵.

W tym znaczeniu sprawiedliwość, pojęta jako zasada społeczna, jest racją istnienia każdej społeczności. Bez niej naruszone zostają stosunki między partycypantami i gubi się orientacja społeczności oraz poszczególnych jednostek na to, co dobre, piękne i słuszne⁵⁶.

⁵⁰ Por. *Katechizm Kościoła Katolickiego*, Poznań 2002, nr 1907-1909.

⁵¹ Ibidem, nr 2411.

⁵² Por. ibidem, nr 1928-1942, 2425-2449, 2832; Pius XI, Encyklika *Divini Redemptoris*, „Acta Apostolicae Sedis” 29 (1937), nr 92.

⁵³ Por. Papieska Rada, *Iustitia et Pax, Kompendium Nauki Społecznej Kościoła*, Kielce 2005, nr 201.

⁵⁴ Por. Pius XI, Encyklika *Divini Redemptoris*, nr 51. Realizację pojęcia tak rozumianego dobra wspólnego, uzależnił Papież Jan Paweł II od spełnienia takich warunków jak: prawo do zaspokojenia potrzeb materialnych, gwarancję wolności w podstawowych zakresach i ochronę stosunków istotnych dla uczestnictwa w życiu społeczeństwa, por. *Kościół wobec współczesnych problemów życia gospodarczego. Społeczne dokumenty episkopatów*, red. S. Fel, J. Kupny, Lublin 2002, s. 51.

⁵⁵ Por. J. Wiemeyer, *Podatki jako problem etyczno-społeczny* [w:] *Katolicka nauka społeczna, Podstawowe zagadnienia z życia gospodarczego*, red. J. Kupny, S. Fel, Katowice 2003, s. 190.

⁵⁶ Por. J. Majka, *Chrześcijaństwo a wyzwolenie człowieka. Wstęp do „Instrukcji o chrześcijańskiej wolności i wyzwoleniu* [w:] *Kongregacja Nauki Wiary, Instrukcji o chrześcijańskiej wolności i wyzwoleniu*, Wrocław 1986, s. 17. Sprawiedliwość obok ukierunkowania na realizację porządku dobra wspólnego ma związek z miłością. Ta ostatnia uzdalnia do praktykowania sprawiedliwości. W tym sensie miłosierdzie dopełnia sprawiedliwość społeczną i ją uprzedza, por. W. Wesoły, *Sprawiedliwość w nauczaniu Kościoła katolickiego*, „Studia Warmińskie”, XLVII (2010), s. 301.

6.2. Kontekst zmian intertemporalnych we francuskim prawie podatkowym na tle szkicu dotyczącego przywołanych pryncypiów moralnej refleksji społecznej

Zmiany w prawie podatkowym jako element systemu gospodarczego nie mogą niszczyć tkanki obywatelskiej społeczności (w tym inicjatywy przedsiębiorczości obywateli) czy rodzić bierność obywatela wobec niepewnego jutra. W tym ujęciu nieprzemysłana ingerencja państwa w omawianym obszarze może prowadzić do zaprzeczenia gospodarczego aspektu ludzkiej wolności, będącej obok samoświadomości i zdolności poznania prawdy, fundamentem naturalnej godności każdego człowieka⁵⁷. Stąd nie ulega wątpliwości, że interwencja gospodarcza państwa „winna być tak wykonywana, aby nie hamowała wolności działania osób prywatnych, lecz przeciwnie, aby ją zwiększała”⁵⁸. W tym znaczeniu prawny porządek państwa powinien być ekspresją społecznej moralności politycznej, dając odpowiedź na pytanie: na ile państwo służy obywatelowi, a na ile obywatel państwu⁵⁹?

Sytuacją godną pochwały jest ustabilizowany moment czasowy, z którym wiąże się aplikacja ustawy podatkowej. Funkcjonowanie samej koncepcji faktu wywoławczego podatku jest istotnym krokiem w kierunku stabilizacji sytuacji prawnej podatnika, co współgra zarówno z zasadami sprawiedliwości, jak i obowiązkiem poszanowania dobra wspólnego. Niepewność w przedmiocie stałego łącznika intertemporalnego regulacji podatkowych nie może budować poczucia pewności obrotu prawnego i powiązanego z nim *bonum commune*.

Tolerowanie oddziaływania norm faktycznie retroaktywnych na ukształtowane już sytuacje prawne może budzić uzasadnione wątpliwości. Zagadnienie to wymaga wyważenia racji pomiędzy: potrzebą funkcjonalnej zmiany przepisów podatkowych a koniecznością poszanowania stabilizacji sytuacji gospodarczej związanej z dokonaniem racjonalnych założeń gospodarczych. Stąd retrospekcja nie może być skutecznie wsparta jedynie ogólną formułą bezrefleksyjnie odwołującą się do idei ryzyka. Konieczne jest szersze spojrzenie, uwzględniające całą paletę przywołanych wcześniej zasad etycznych, w tym personalizmu i proporcjonalności, tak aby powiązanie przyszłych skutków prawnych z osadzonym w przeszłości stanem faktycznym nie podważyło w obywatelach zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Szczególnie istotne jest pozostawienie możliwości wyboru różnych form opodatkowania oraz zachowanie odpowiedniej *vacatio legis* dla nowych regulacji. Należy pamiętać, że naruszanie ekonomicznego znaczenia

⁵⁷ Por. A. Kucharski, *Wybrane zagadnienia prawnopodatkowe w kontekście szkicu wskazań katolickiej nauki społecznej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2018, nr 2, s. 8.

⁵⁸ Por. Jan XXIII, Encyklika *Pacem in terris*, „Acta Apostolicae Sedis” 55 (1963), nr 65.

⁵⁹ Por. M. Smolak, *Uzasadnienie sądowe jako argumentacja z moralności politycznej*, Kraków 2003, s. 32-33.

wcześniejszych decyzji gospodarczych zawsze będzie rodziło poczucie głębokiej nieufności wobec przyszłych poczynań państwa, kładąc się cieniem na budowanie solidarności obywatelskiej oraz wspólnoty narodowej.

Z oczywistym uznaniem należy przyjąć wszelką dezaprobatę dla norm prawnie retroaktywnych o charakterze ingerencyjnym. Dekretowanie z mocą wsteczną negatywnych dla podatników skutków prawnych nie koresponduje z żadną z wcześniej wymienionych zasad moralności społecznej, będąc klasycznym przekładem naruszenia formuły *lex retro non agit*.

Omawiane w artykule wsteczne konwalidowanie obarczonych wadą aktów prawnych nie powinno odbywać się z naruszeniem⁶⁰ powstałych już skutków prawnych. Dotyczy to zarówno norm sanacyjnych, jak i interpretacyjnych. W obu przypadkach istnieje poważne niebezpieczeństwo pogwałcenia przywołanych wcześniej zasad regulujących życie społeczno-gospodarcze. Nie sposób utrzymywać tezy o szacunku dla godności ludzkiej, jeżeli dokonane wcześniej wybory ekonomiczne, na mocy później wydanych przepisów, podlegają zgoła innej interpretacji niż w czasie ich dokonania. Tego typu praktyka w istocie nie różni się od wprowadzania norm wprost (prawie) retroaktywnych, odwołując się przy tym do bardziej uciążliwej (oraz trudniejszej do poddania społecznej kontroli) metody. Usprawiedliwieniem dla retroaktywnej sanacji niekorzystnej dla podatników interpretacji nie może być również praktyka organów skarbowych, jeżeli nie znajduje ona jednoznacznego oparcia w dotychczasowych regulacjach podatkowych. Wymaga tego poszanowanie dla znaczenia życiowego wcześniejszych wyborów ekonomicznych podatników. Przedstawiciele władz wykonawczych powinni bowiem wydawać decyzje „zgodnie z prawem, posiadając dobrą znajomość ustaw oraz po dokładnym zbadaniu wszystkich okoliczności. (...) Konieczne do tego jest szczegółowe określenie praw i obowiązków wiążących obywateli z władzami państwowymi oraz wyraźne stwierdzenie, że zasadniczym zadaniem tych władz jest uznawanie, poszanowanie, uzgadnianie, ochrona oraz rozwijanie praw i obowiązków obywateli”⁶¹.

7. Podsumowanie

Przedstawiony poniżej rys wybranych instytucji z zakresu francuskiego prawa tranzytoryjnego potwierdza znaczenie stosowania w praktyce należycie przemyślanych instytucji prawnych. Za przykład może posłużyć chociażby użyteczna konstrukcja faktu wywoławczego podatku (*fait générateur de l'impôt*),

⁶⁰ Rzecz jasna, na niekorzyść obywateli.

⁶¹ Por. Jan XXIII, Encyklika *Pacem in terris*, nr 69 i 77.

stanowiąca istotną pomoc w określeniu właściwych temporalnie norm prawnych⁶². Taki stan rzeczy jest sytuacją wysoce pożądaną z punktu widzenia zasady zaufania obywatela do państwa⁶³. Inną grupę stanowią normy interpretacyjne i sanacyjne. Powinny one pełnić rolę mechanizmu kształtowania wykładni jedynie *pro futuro*, a przy ich stanowieniu winny być zachowane utrwalone rudymenty konstytucyjne. Ostatecznie bowiem rozstrzygnięcie wątpliwości przez stanowienie czytelnych i uczciwych praw wyjawia się rozwiązaniem efektywniejszym niż zdawanie się na żmudny proces kształtowania się linii orzeczniczych, zwykle poprzedzony ciągiem rozbieżnych rozstrzygnięć judykatury.

Z punktu widzenia katolickiej nauki społecznej problematyka podatkowa to jedno z zagadnień w ramach szeroko pojętej relacji – odniesienia obywatela do państwa. W państwach demokratycznych stosunek do płacenia podatków niejednokrotnie ujawnia rzeczywiste odniesienie jednostki do społeczeństwa, a brak szerokiej społecznej refleksji w tym obszarze może prowadzić do postaw skrajnych. „Zbieranie podatków i wydatki publiczne nabierają fundamentalnej wagi ekonomicznej dla każdej wspólnoty obywatelskiej i politycznej; celem do którego winno się zdążyć, jest system danin publicznych, będący także narzędziem rozwoju i solidarności. Sprawiedliwy, skuteczny i wydajny system finansów publicznych daje dobre wyniki w dziedzinie ekonomii, ponieważ wspiera rozwój zatrudnienia, podtrzymuje działalność przedsiębiorczą oraz inicjatywy bezdochodowe, zwiększa też wiarygodność państwa jako gwaranta systemów ochrony ubezpieczeń społecznych, szczególnie nastawionych na ochronę najsłabszych” oraz promocję i wsparcie rodziny jako fundamentu każdej ziemskiej społeczności⁶⁴.

Orzecznictwo

Decyzja Rady Stanu z 8.02.1963 r., nr 50-090 DC, Société Géo, AJDA 1963.

Decyzja Rady Konstytucyjnej z 22.07.1980 r., nr 90-119 DC, AJDA 1980.

Decyzja Rady Konstytucyjnej z 30.12.1982 r., nr 82-155 DC, Droit fiscal 1983, nr 2-3.

Decyzja Rady Konstytucyjnej z 29.12.1986 r., nr 86-223 DC.

⁶² Analiza prawa francuskiego prowadzi do wniosku, że kryterium generalnego podatkowego łącznika czasowego winno posiadać przymiot uniwersalności, służąc skutecznie rozwiązywaniu sytuacji kolizyjnych. Oznacza to spełnienie wymagania spójnej koncepcji, posiadającej cechy uznane z punktu widzenia wartości respektowanych przez teorię i praktykę danej dziedziny prawa. W tym kontekście – na gruncie polskiego materialnego prawa podatkowego – szczególnie uzasadniony wydaje się moment powstania obowiązku podatkowego, por. A. Kucharski, *Podstawowe problemy działania...*, s. 131-133.

⁶³ Precyzja w zakresie ustalenia adekwatnego łącznika czasowego, pomaga w przygotowaniu się podatników na zmianę prawa. Po części zabezpiecza to przed nadmiernym szafowaniem kryterium interesu ogólnego, jako *quasi* usprawiedliwienia dla stanowienia norm rzutuujących na ustaloną już sytuację prawno-faktyczną podatników.

⁶⁴ Papieska Rada *Iustitia et Pax*, nr 355.

- Orzeczenie Sądu Kasacyjnego z 7.11.1989 r., nr 88-12 059, M. Daloz, *Droit Fiscal* 1989, nr 52.
Decyzja Rady Konstytucyjnej z 29.12.1989 r., nr 89-268 DC, RJF 1990, nr 2.
Orzeczenie Sądu Kasacyjnego z 7.04.1992 r., nr 652P, RJF 1992, nr 5.
Decyzja Rady Konstytucyjnej z 9.04.1996 r., nr 96-375 DC, AJDA 1996, nr 5.
Decyzja Rady Konstytucyjnej z 18.12.1997 r., nr 97-393 DC, RFDA 1998, nr 1.

Bibliografia

- Amselek P., *Les mécanismes régulateurs du droit en France*, "Droit Fiscal" 1983, nr 40.
Bonneau T., *La Cour de Cassation et l'application de la loi dans le temps*, PUF 1990.
Carré de Malberg R., *Contribution a la theorie générale de l'Etat*, Dalloz 2003.
Cosina M., *Fraude fiscale, evasion fiscale, optimisation fiscale*, "Droit et Patrimoine" 1995, nr 24.
Debat O., *La rétroactivité et le droit fiscal*, Defrenois 2002, t. 18.
Kozłowska-Szczerba A., [w:] *Prawo francuskie*, red. A. Machowska, K. Wojtyczek, Kraków 2005.
Krasnowolski A., *Subsydiarność w prawie i w praktyce samorządowej* [w:] Biuro Analiz i Dokumentacji, Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, *Subsydiarność w prawie i w praktyce samorządowej*, Warszawa 2012.
Kucharski A., *Podstawowe problemy działania materialnego prawa podatkowego w czasie*, „Toruński Rocznik Podatkowy” 2009.
Kucharski A., *Problematyka retroaktywności we francuskim prawie podatkowym (zarys tematu)*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2007, z. V. Kucharski A., *Wybrane zagadnienia prawnopodatkowe w kontekście szkicu wskazań katolickiej nauki społecznej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2018, nr 2.
Kustra E., *Polityczne problemy tworzenia prawa*, Toruń 1994.
Majka J., *Chrześcijaństwo a wyzwolenie człowieka. Wstęp do „Instrukcji o chrześcijańskiej wolności i wyzwoleniu* [w:] Kongregacja Nauki Wiary, *Instrukcji o chrześcijańskiej wolności i wyzwoleniu*, Wrocław 1986.
Majka J., *Człowiek w społeczeństwie* [w:] *O Bogu i o człowieku*, red. M. Finke, t. I, Warszawa 1968.
Mikołajewicz J., *Prawo intertemporalne w państwie prawnym*, RPEiS 2015, z. 4.
Morawski W., *Interpretacje prawa podatkowego i celnego*, Kraków 2012.
Mrzygłód P., *Personalizm teologiczny ks. Józefa Majki, Studium filozoficzno-społeczne*, Wrocław 2009.
Philip L., *Les fondaments constitutionnels des finances publiques*, Economica, Poche Finances publiques 1995.
Rapport de commission sur L'amélioration des rapports entre les citoyens et les administrations fiscales..., "Droit Fiscal" 1987, nr 2 i 3.
Roubier P., *Le droit transitoire (Conflits des lois dans le temps)*, Paris 1960.
Serlooten P., *La fiscalite des contrats d'affaires*, Economica, Collection Droit Poche 1998.
Smolak M., *Uzasadnienie sądowe jako argumentacja z moralności politycznej*, Kraków 2003.
Springer W., *Subsydiarność jako zasada ustrojowa w państwie federalnym – członku Unii Europejskiej (na przykładzie RFN)* [w:] Dariusz Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996.
Terre F., *Introduction générale du droit*, Precis Dalloz 1998.
Turot J., *Les lois fiscales retroactivés*, RJF 1990, nr 10.

Wesoły W., *Sprawiedliwość w nauczaniu Kościoła katolickiego*, „Studia Warmińskie”, XLVII (2010).
Wiemeyer J., *Podatki jako problem etyczno-społeczny* [w:] *Katolicka nauka społeczna, Podstawowe zagadnienia z życia gospodarczego*, red. J. Kupny, S. Fel, Katowice 2003.
Wojtczak S., *Lex retro non agit. Treść zasady – analiza teoretyczna*, <http://dspace.uni.lodz.pl> (dostęp 20.03.2021 r.).

Dokumenty Kościoła

Jan XXIII, Encyklika *Pacem in terris*, „Acta Apostolicae Sedis” 55 (1963).
Jan Paweł II, Encyklika *Sollicitudo rei socialis*, (14.12.1987), „Acta Apostolicae Sedis” 80 (1988).
Katechizm Kościoła Katolickiego (1992), Poznań 2002.
Kościół wobec współczesnych problemów życia gospodarczego. Społeczne dokumenty episkopatów, red. S. Fel, J. Kupny, Lublin 2002.
Leon XIII, *Rerum novarum* (15.05.1891), „Acta Leonis” 11 (1892).
Papieska Rada, *Iustitia et Pax, Compendium Nauki Społecznej Kościoła*, Kielce 2005.
Pius XI, Encyklika *Divini Redemptoris*, „Acta Apostolicae Sedis” 29 (1937).
Pius XI, Encyklika *Quadragesimo Anno* (15 maja 1931), „Acta Apostolicae Sedis” 23 (1931).
Sobór Watykański II, *Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym, Gaudium et spes*, (7 grudnia 1965), Wrocław 2005.

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest syntetyczna charakterystyka niektórych instytucji francuskiego podatkowego prawa intertemporalnego w kontekście zagadnienia działania prawa podatkowego wstecz. Zagadnienie to jest ukazane na tle wybranych tez katolickiej refleksji społecznej. Takie ujęcie tematu jest obliczone na uwypuklenie moralnego aspektu niektórych rozwiązań przyjętych w rzeczonyj materii w prawie francuskim, z jednoczesnym podkreśleniem współczesnego znaczenia fundamentalnych zasad leżących u podstaw katolickiej etyki społecznej. Rola tej ostatniej jest tym większa, im donioślejsze jest znaczenie danej dziedziny w życiu obywateli. Podatki zawsze należały do zagadnień znajdujących się w centrum społecznego zainteresowania, stąd waga rozwiązań przyjętych w tym obszarze w prawie francuskim, również dla praktyki polskiego fiskusa.

Słowa kluczowe: etyka, podatki, prawo intertemporalne

Summary

The subject of the article is a synthetic description of some institutions of French intertemporal tax law in the context of the issue of retroactive tax law. This issue is presented against the background of selected theses of Catholic social reflection. Such an approach to the subject is calculated to emphasize the moral aspect of some solutions adopted in the matter in French law, while emphasizing the contemporary importance of the fundamental principles underlying Catholic social ethics. The role of the latter is the greater the more important is the importance of a given field in the lives of citizens. Taxes have always been at the center of social interest,

hence the importance of solutions adopted in this area in French law, also for the practice of the Polish tax authorities.

Keywords: ethics, taxes, intertemporal law

Copyright by Wydawnictwo Naukowe UKSW