

Ocena nieuzasadnionych barier regulacyjnych i administracyjnych dla zawierania długoterminowych umów zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w Polsce

Assessment of Unjustified Regulatory and Administrative Barriers to Long-Term Renewable Power Purchase Agreements in Poland

The author tries to identify and assess unjustified regulatory and administrative barriers for concluding long-term renewable power purchase agreements in Poland, which corresponds to the requirement of Article 15 section 8 of Directive 2018/2001 of the European Parliament and the Council (EU) on the promotion of the use of energy from renewable sources. The author questions the sufficiency of current legal solutions, promoting the production of renewable energy, to achieve the energy and climate target set by the European Union, proposing as an alternative the popularization of long-term renewable energy purchase agreements. By analyzing the legal conditions of concluding these contracts, the author points to legal regulations hampering such economical relations in Poland.

Jakub Plebański

magister prawa

Szkola Doktorska Nauk Humanistycznych
i Społecznych Uniwersytetu Gdańskiego

ORCID – 0000-0002-8125-2888

Słowa kluczowe:

umowy zakupu energii ze źródeł odnawialnych, PPA, OZE, odnawialne źródła energii, energetyka

Key words:

renewables power purchase agreements, PPA, RES, renewable energy sources, energetics

<https://doi.org/10.36128/priw.vi37.147>

1. Wprowadzenie

Temat niniejszego artykułu podyktowany jest treścią art. 15 ust. 8 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych. Prawodawca unijny zobowiązał państwa członkowskie do oceny barier regulacyjnych i administracyjnych dla zawierania długoterminowych umów zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, usunięcia nieuzasadnionych barier oraz ułatwienia upowszechniania tych umów¹. Zgodnie

1 Art. 15 ust. 8 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 328, str. 82).

z art. 36 ust. 1 dyrektywy 2018/2001 państwa członkowskie muszą dokonać transpozycji większości jej przepisów do dnia 30 czerwca 2021 roku. Wydaje się jednak, że w Polsce zachodzi obecnie szczególna potrzeba dynamizacji rozwoju wytwórstwa energii ze źródeł odnawialnych, która wymaga szybszego podjęcia kroków celem dostosowania otoczenia legislacyjnego do standardów przewidzianych dyrektywą 2018/2001. Wskazana konieczność wynika między innymi z niewystarczającego tempa wzrostu udziału energii ze źródeł odnawialnych w bilansie energetycznym Polski. Zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, krajowy cel ogólny w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. wynosi dla Polski 15%². Z kolei zgodnie z przyjętym w 2019 r. „Krajowym planem na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030” Polska deklaruje, że do 2030 r. udział OZE w finalnym zużyciu energii brutto kształtował się będzie w przedziale od 21% do 23%. „Krajowy plan” określa ponadto orientacyjną trajektorię dojścia przez Polskę do tego celu, przewidując udział OZE w 2022 r. na poziomie 16,4%, w 2025 r. na poziomie 18,4%, a w 2027 r. na poziomie 20,2%.³ Prognozę wzrostu odnawialnych źródeł energii zawiera także „Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.” wyznaczając w perspektywie 2040 r. udział OZE na poziomie 28,5%⁴. Sukcesywny rozwój wytwórstwa energii ze źródeł odnawialnych jest zatem długofalowym celem polskiej polityki energetycznej, wynikającym zarówno z przepisów prawa europejskiego, jak i krajowych strategii dla sektora energetycznego. Dotychczasowe tempo wzrostu udziału energii ze źródeł odnawialnych jest jednak zbyt wolne, aby zakładać terminową realizację powyższych celów. Jak wynika z „Polityki Energetycznej Polski do 2040 r.” udział OZE w końcowym zużyciu energii brutto w Polsce w 2018 r. wyniósł jedynie 11,3%⁵. W odniesieniu do 2019 r. Główny Urząd Statystyczny ustalił wartość końcowego zużycia energii brutto ze źródeł odnawialnych

-
- 2 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 140, str. 16 z późn. zm.).
 - 3 Ministerstwo Aktywów Państwowych, *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030* (Warszawa: 2019), 31.
 - 4 Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.* (Warszawa, 2021), 63.
 - 5 *Ibidem*, 62.

na poziomie 12,16%⁶. Tym samym Polska jest krajem o jednym z najniższych wskaźników wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Unii Europejskiej⁷. W tym kontekście zachodzi więc konieczność podjęcia przez władzę publiczną dodatkowych działań mających na celu zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w krajowym bilansie energetycznym, przede wszystkim poprzez dostosowanie otoczenia prawnego, zapewniając warunki do dalszego rozwoju tego sektora. Jak wskazano w „Polityce Energetycznej Polski do 2040 r.” coraz ważniejszym trendem wspierającym rozwój odnawialnych źródeł energii w Polsce jest zawieranie długoterminowych umów zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych⁸. Popularność tych kontraktów wynika z dążenia coraz większej ilości przedsiębiorstw do przejścia na zasilanie energią ze źródeł odnawialnych, co motywowane jest zarówno czynnikami ekonomicznymi, jak i społecznymi. Zdaniem Ministerstwa Klimatu i Środowiska wspomniane umowy z czasem uzupełnią będą funkcjonujące obecnie systemy wsparcia odnawialnych źródeł energii, a zatem staną się instrumentem oddziałującym na wzrostu udziału OZE w Polsce⁹. Mając to na uwadze szczególnie uzasadniona wydaje się zatem potrzeba dostosowania otoczenia prawnego do standardów dyrektywy 2018/2001, w szczególności poprzez usunięcie nieuzasadnionych barier regulacyjnych i administracyjnych, ograniczających upowszechnianie długoterminowych umów zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w Polsce.

2. Umowy zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych – definicja

Zgodnie z art. 2 pkt. 17 dyrektywy 2018/2001 tzw. umowa zakupu odnawialnej energii elektrycznej oznacza umowę, na podstawie której osoba fizyczna lub prawna zgadza się na zakup energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych bezpośrednio od producenta energii elektrycznej¹⁰, rozumianego

6 Główny Urząd Statystyczny, *Energia ze źródeł odnawialnych w 2019 r.* (Warszawa, 2020), 13.

7 Eurostat, *Share of energy from renewable sources in 2019*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Renewable_energy_statistics.

8 Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.* (Warszawa, 2021), 68.

9 Ibidem.

10 Art. 2 pkt. 17 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 328, str. 82).

jako osoba fizyczna lub prawna wytwarzająca energię elektryczną¹¹. Na podstawie dyrektywy 2018/2001 pojęcie energii ze źródeł odnawialnych 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)¹². Należy podkreślić, że dyrektywa 2018/2001 nie definiuje pojęcia „bezpośredniości” zakupu energii ze źródeł odnawialnych. Wyjaśnienie słownikowe wskazuje, że „bezpośrednio” oznacza tyle, co „bez pośrednictwa” oraz „znajdując się bardzo blisko”¹³. Ideą jest zatem uproszczenie relacji zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych pomiędzy jej producentem a odbiorcą. Realizacja tej idei na gruncie przepisów krajowych wymaga analizy pojęcia „sprzedaży energii elektrycznej”. Zgodnie z art. 3 pkt 6a prawa energetycznego „sprzedaż energii elektrycznej” rozumiana jest jako bezpośrednia sprzedaż energii elektrycznej przez podmiot zajmujący się jej wytwarzaniem lub odsprzedaż przez podmiot zajmujący się jej obrotem¹⁴. „Sprzedaż energii elektrycznej” uwzględnia zatem dwie kategorie: bezpośrednią sprzedaż energii elektrycznej dokonywaną przez wytwórcę oraz jej odsprzedaż przez podmiot zajmujący się obrotem. Przedstawiony podział odwołuje się do koncepcji *unbundlingu* (rozdzielenia), zakładającej strukturalne wydzielenie przedsiębiorstw energetycznych w zależności od pełnionych funkcji gospodarczych¹⁵. Na tej podstawie wyróżnić można dwie odrębne grupy przedsiębiorstw energetycznych sprzedających energię elektryczną: wytwórców (producentów) oraz przedsiębiorstwa obrotu, zajmujące się handlem hurtowym albo detalicznym¹⁶. W myśl art. 3

-
- 11 Art. 2 pkt. 2 dyrektywy 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE (Dz. U. UE. L. z 2003 r. Nr 176, str. 37 z późn. zm.).
 - 12 Art. 2 pkt. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 328, str. 82).
 - 13 Jerzy Bralczyk, *Słownik 100 tysięcy potrzebnych słów* (Warszawa: Wydawnictwo naukowe PWN, 2005), 51.
 - 14 Marcin Marszałek, *Swoboda działalności gospodarczej wytwórcy – sprzedawcy energii elektrycznej* (Warszawa: C.H. Beck, 2015), 230.
 - 15 Patrz nt. *unbundlingu* Eryk Kosiński, *Regulacja sektora energetycznego w Unii Europejskiej oraz na Ukrainie. Cele i prawne środki regulacji sektora energetycznego* (Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2019), 43.
 - 16 Art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 716 z późn. zm.).

pkt 6a cecha „bezpośredniości” przypisana jest jedynie do sprzedaży energii elektrycznej przez wytwórców. Jak słusznie zauważa Marcin Marszałek, prawo do sprzedaży energii elektrycznej zawiera się przedmiotowo w koncesji na jej wytwarzanie¹⁷, dlatego zgodnie z polskim prawem możliwa jest sprzedaż energii elektrycznej przez wytwórcę do odbiorcy końcowego. Pojęcie „bezpośredniości” w odniesieniu do definicji umowy zakupu odnawialnej energii elektrycznej dotyczy zatem możliwości sprzedaży energii elektrycznej przez wytwórcę bezpośrednio do odbiorcy końcowego, a więc bez udziału przedsiębiorstwa obrotu, pełniącego funkcję pośrednika w dostarczeniu energii elektrycznej pomiędzy wytwórcą a odbiorcą końcowym.

Dokonując analizy definicji z art. 2 pkt. 17 dyrektywy 2018/2001 na gruncie polskiego prawa cywilnego, należy stwierdzić, że umowa długoterminowego zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych wypełnia przesłanki umowy sprzedaży wynikające z art. 535 § 1. kodeksu cywilnego, który stanowi, iż przez umowę sprzedaży sprzedawca zobowiązuje się przenieść na kupującego własność rzeczy i wydać mu rzecz, a kupujący zobowiązuje się rzecz odebrać i zapłacić sprzedawcy cenę. Umowy długoterminowego zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych są umowami wzajemnymi i dwustronnie zobowiązującymi. Zawierają one *essentialia negotii*, rozumiane jako cechy konstruktywne, umowy sprzedaży, tj. obejmowane oświadczeniem woli zobowiązanie sprzedawcy do przeniesienia na kupującego własności rzeczy i jej wydania oraz zobowiązanie kupującego do zapłaty sprzedawcy ceny i odbioru rzeczy¹⁸. W tym miejscu należy zastrzec, że co prawda, zgodnie ze stanowiskiem doktryny, energia elektryczna nie stanowi rzeczy, to jednak ze względu na cechę „mierzalności” może być ona przedmiotem stosunku cywilnoprawnego¹⁹. Przedstawione stanowisko znajduje potwierdzenie w art. 555 kodeksu cywilnego stanowiącym, iż przepisy dotyczące sprzedaży rzeczy stosuje się odpowiednio do sprzedaży energii. Dyrektywa 2018/2001 nie zastrzega trybu przewidzianego dla zawarcia długoterminowej umowy sprzedaży energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii. Oznacza to, że strony mają swobodę w zakresie wyboru sposobu wejścia w życie umowy poprzez zastosowanie jednego z trybów regulowanych w kodeksie cywilnym: przyjęcia oferty, negocjacji oraz aukcji albo przetargu. Należy podkreślić, że w trakcie procesu kontraktowania strony mogą przechodzić od jednego trybu do

17 Marszałek, *Swoboda działalności gospodarczej wytwórcy – sprzedawcy energii elektrycznej*, 227.

18 Zob. Wyrok Sądu Najwyższego z 05.02.2002 r., II CKN 726/00 (LEX nr 521911), Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 11.02.2015 r., I ACa 769/14 (LEX nr 1665064).

19 Zbigniew Radwański, Adam Olejniczak, *Prawo cywilne- część ogólna* (Warszawa: C. H. Beck, 2011), 124.

drugiego, w zależności od ich potrzeb i oczekiwań²⁰. Dyrektywa 2018/2001 nie czyni także zastrzeżeń w zakresie formy czynności prawnej, dlatego, co do zasady, możliwe jest nawiązanie tego stosunku zobowiązaniowego *per facta concludentia*, gdy strony przystąpią do wykonywania umowy²¹.

3. Pojęcie nieuzasadnionych barier administracyjnych i regulacyjnych dla zawierania długoterminowych umów zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych

Celem prawidłowego zidentyfikowania nieuzasadnionych barier administracyjnych i regulacyjnych dla zawierania długoterminowych umów zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych warto w pierwszej kolejności przyrzeć się definicji pojęcia „bariera”. Mianowicie, zgodnie z definicją słownikową, „bariera” znaczy między innymi „rzecz, która utrudnia powstanie jakiegoś zjawiska lub sytuacji”²² zaś wobec barier gospodarczych „ograniczenie wyznaczające górne tempo wzrostu dochodu narodowego”²³. Omawiana problematyka barier, w kontekście rozwoju odnawialnych źródeł energii, pojawiła się już w dyrektywie 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych²⁴. Zgodnie z art. 6 dyrektywy 2001/77/WE państwa członkowskie lub właściwe organy powołane przez państwa członkowskie zobowiązane zostały do oceny ram ustawowych i wykonawczych w odniesieniu do przyznawania zezwoleń lub innych procedur administracyjnych²⁵ stosowanych wobec przedsiębiorstw elektroenergetycznych wytwarzających energię elektryczną

-
- 20 Agata Koziół, „Art. 535”, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom IV. Zobowiązania. Część szczególna*, red. Mariusz Frasz, Magdalena Habdas (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018). <https://sip.lex.pl/#/commentary/587768814/566254>. [dostęp: 15.03.2020].
- 21 Mariusz Rypina, Marek Wierzbowski, „Brak zamkniętego katalogu umów w obrocie energią elektryczną” *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 7 (2018), 19.
- 22 Bralczyk, *Słownik 100 tysięcy potrzebnych słów*, 43.
- 23 Ibidem, 43.
- 24 Dyrektywa 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE. L. z 2001 r. Nr 283, str. 33 z późn. zm.).
- 25 Wynikających z art. 4 Dyrektywy 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 grudnia 1996 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz. U. UE. L. z 1997 r. Nr 27, str. 20).

ze źródeł odnawialnych. Dokonanie oceny miało na celu ograniczenie prawnych i pozaprawnych barier hamujących zwiększanie produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, usprawnianie i przyspieszanie procedur na odpowiednich szczeblach administracyjnych, oraz zapewnianie obiektywności, przejrzystości i niedyskryminującego charakteru obowiązujących zasad, z pełnym uwzględnieniem specyfiki różnorodnych technologii stosowanych w przypadku odnawialnych źródeł energii²⁶. Dyrektywa 2009/28/WE doprowadziła do rozwinięcia tych przepisów – nie ograniczono się jedynie do analizy i oceny wyżej wspomnianych procedur, ale nałożono na państwa członkowskie konkretne obowiązki do zapewnienia standardów przewidzianych dyrektywą²⁷. Art. 13 ust. 1 dyrektywy 2009/28/WE nakłada na państwa członkowskie zobowiązanie do zapewnienia, że wszelkie krajowe przepisy dotyczące procedur autoryzacji, certyfikacji i licencjonowania, które są stosowane w elektrowniach wytwarzających energię elektryczną z odnawialnych źródeł energii oraz związanej z nimi infrastruktury sieci przesyłowych i dystrybucyjnych są proporcjonalne i niezbędne. W drugiej części tego przepisu prawodawca unijny, w formie katalogu otwartego, zaproponował listę obowiązków nałożonych na państwa członkowskie celem zapewnienia powyższych standardów. Wskazano między innymi na konieczność usprawnienia i przyspieszenia procedur administracyjnych oraz ustanowienia uproszczonych i mniej kłopotliwych procedur autoryzacji dla mniejszych projektów oraz w stosownych przypadkach dla zdecentralizowanych urzędzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych²⁸. Realizacja powyższych zobowiązań objęta została obowiązkiem sprawozdawczym. Jak stanowi art. 22 ust. 1 dyrektywy 2009/28/WE, każde państwo członkowskie składa Komisji sprawozdanie dotyczące postępu w promowaniu i wykorzystaniu energii ze źródeł odnawialnych dotyczące m.in. postępu przy ocenie i usprawnieniu procedur administracyjnych, związane z usuwaniem barier regulacyjnych i innych

26 Art. 6 ust. 1 Dyrektywy 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE. L. z 2001 r. Nr 283, str. 33 z późn. zm.).

27 Maciej Wesołowski, „Art. 13”, [w:] *Komentarz do dyrektywy 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych*, red. Zdzisław Muras, Maciej Wesołowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), <https://sip.lex.pl/#/commentary/587757685/555125>. [dostęp: 17.03.2020].

28 Art. 13 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 140, str. 16 z późn. zm.).

w rozwoju wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych. Na poziomie ogólnym kwestia ograniczania barier mających charakter administracyjny i regulacyjnych została wskazana w motywie 42 dyrektywy 2009/28/WE, zgodnie z którym państwa członkowskie, stosując przepisy administracyjne, planując struktury i przepisy prawne dotyczące przyznawania pozwoleń na instalacje w odniesieniu do kontroli i redukcji zanieczyszczeń z zakładów przemysłowych, walki z zanieczyszczeniem powietrza oraz zapobiegania przedostawaniu się niebezpiecznych substancji do środowiska lub minimalizacji tego procesu, powinny uwzględnić wkład odnawialnych źródeł energii w realizację celów związanych z ochroną środowiska i zmianami klimatycznymi, zwłaszcza w porównaniu z instalacjami wytwarzającymi energię ze źródeł nieodnawialnych”. W podobnym duchu zredagowany został motyw 44 stanowiący, że „w trakcie procedur oceny, planowania lub koncesjonowania instalacji wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych państwa członkowskie powinny uwzględniać udział odnawialnych źródeł energii w spełnianiu celów dotyczących środowiska i zmiany klimatu, zwłaszcza w porównaniu z instalacjami wytwarzającymi energię ze źródeł nieodnawialnych”. Na podstawie przytoczonych motywów 42 i 44 należy stwierdzić, że zgodnie ze stanowiskiem prawodawcy, ze względu na wkład odnawialnych źródeł energii w realizację celów polityki energetyczno-klimatycznej Unii Europejskiej nie powinny być one przynajmniej poddawane dodatkowym, niezbędnym obostrzeniom administracyjnym i regulacyjnym w porównaniu do wymogów stawianych przed instalacjami ze źródeł nieodnawialnych.

Dalsze rozwinięcie problematyki barier dla rozwoju odnawialnych źródeł energii zaprezentowane zostało w dyrektywie 2018/2001. Jej specyfika w tym zakresie polega na powiązaniu rzeczonych barier z konkretnymi modelami stosunków gospodarczych, które zgodnie ze stanowiskiem prawodawcy, domagają się szczególnego upowszechnienia. W tym miejscu należy wskazać na promocję prosumpcji, uregulowaną w art. 21 ust. 6 dyrektywy 2018/2001, ułatwianie rozwoju społeczności energetycznych, w myśl art. 22 ust. 4 dyrektywy 2018/2001, a także, zgodnie z przytoczonym na wstępie art. 15 ust. 8 dyrektywy 2018/2001, zobowiązanie państw członkowskich do oceny barier regulacyjnych i administracyjnych dla zawierania długoterminowych umów zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych oraz usunięcia tych barier, które są nieuzasadnione. Analizując kwestię barier regulacyjnych i administracyjnych dla długoterminowych umów zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych na kanwie dyrektywy 2018/2001, szczególną uwagę należy zwrócić na drugą część art. 15. ust. 8 określającego, że umowy te nie będą podlegać nieproporcjonalnym lub dyskryminacyjnym procedurom i opłatom. Stanowi to jedynie egzemplifikację barier dla rozwoju długoterminowych umów zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych i nie wyczerpuje całości znaczenia pojęć „bariera regulacyjna” oraz „bariera administracyjna”. Pewne rozszerzenie pojęcia barier administracyjnych zawiera

także motyw 51 dyrektywy 2018/2001 dotyczący długotrwałych procedur administracyjnych, które, jak podaje unijny prawodawca „stanowią poważną barierę administracyjną i są kosztowne”. Zgodnie ze stanowiskiem legislatora, uproszczenie administracyjnych procedur wydawania zezwoleń, w połączeniu z jednoznacznymi terminami wydawania decyzji przez organy właściwe w sprawach wydawania, na podstawie wypełnionych wniosków, zezwoleń dla instalacji wytwarzania energii elektrycznej, powinno podnieść efektywność procedur, obniżając tym samym koszty administracyjne²⁹. Jednocześnie na podstawie art. 7 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, statującego zasadę spójności polityk oraz działań Unii Europejskiej, rozumianą m.in. jako zorientowanie na uzyskanie takich powiązań między poszczególnymi politykami i działaniami Unii, aby stanowiły one jedną harmonijną całość, zakładając wzajemne uzupełnianie się i wspieranie w realizacji celów stawianych przed nimi³⁰, uzasadnione wydaje się odniesienie barier dla rozwoju odnawialnych źródeł energii, wynikających z wyżej przedstawionych dyrektyw 2001/77/WE oraz 2009/28/WE, również do omawianych barier regulacyjnych i administracyjnych związanych z zawieraniem długoterminowych umów zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Pogląd ten znajduje uzasadnienie w motywie 10 dyrektywy 2018/2001 wskazującym na zapewnienie konsolidacji rezultatów osiągniętych w ramach dyrektywy 2009/28/WE. Nadto, analizując problematykę barier związanych z umowami długoterminowego zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, konieczne jest także nawiązanie do praktyki obrotu gospodarczego. Omawiana problematyka barier regulacyjnych i administracyjnych dla długoterminowych umów zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych poruszona została między innymi w komunikacie europejskiego stowarzyszenia odbiorców i dostawców energii ze źródeł odnawialnych RE-Source Platform, opublikowanym w czerwcu 2019 r. Zgodnie z jego treścią, RE-Source Platform wezwało Unię Europejską oraz decydentów politycznych państw członkowskich do zapewnienia i zharmonizowania procedur związanych z zakupem energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych bezpośrednio od wytwórców, promocji rynków dnia bieżącego oraz rynku bilansującego, a także maksymalizacji dostępności połączeń wzajemnych. Jednocześnie Organizacja

-
- 29 Motyw 51 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 328, str. 82).
- 30 Dawid Miąsik, „Art.7”, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I*, red. Dawid Miąsik, Nina Półtorak, Andrzej Wróbel (Warszawa: Wolters Kluwer, 2012), <https://sip.lex.pl/#/commentary/587327081/124521/miasik-dawid-red-poltorak-nina-red-wrobel-andrzej-red-traktat-o-funkcjonowaniu-unii-europejskiej...?cm=URELATIONS>. [dostęp: 19.03.20].

podniosła problem ograniczeń związanych m.in. z uprawnieniem osób trzecich do korzystania z instalacji energetyki odnawialnej czy budową tzw. linii bezpośredniej łączącej wytwórcę energii ze źródeł odnawialnych bezpośrednio z jej odbiorcą.³¹

Omawiany art. 15 ust. 8 dyrektywy 2018/2001 zobowiązuje państwa członkowskie do oceny oraz usunięcia jedynie tych barier administracyjnych i regulacyjnych dla długoterminowych umów zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, które są nieuzasadnione. Pojęcie „nieuzasadnionych barier” nie zostało zdefiniowane w omawianym akcie prawnym i stanowi klauzulę generalną, która została zastosowana w omawianej dyrektywie także w odniesieniu do regulacji promujących rozwój prosumpcji oraz społeczności energetycznych. Wydaje się, że głównym celem zastosowania tej klauzuli generalnej było wygospodarowanie pewnej swobody w dostosowywaniu dyrektywy do konkretnych uwarunkowań państw członkowskich, które nie mogły zostać przewidziane i uregulowane w ramach abstrakcyjnych norm prawnych omawianej dyrektywy³². Ma to funkcjonalny związek z art. 4 ust. 2 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zgodnie z którym dziedzina energii stanowi tzw. kompetencję dzieloną. Oznacza to, że zarówno Unia Europejska, jak i państwa członkowskie uprawnione są do stanowienia prawa i przyjmowania aktów prawnych wiążących w tej dziedzinie. Sposób wykonywania kompetencji dzielonych uregulowany został w art. 2 ust. 2 TFUE, stanowiącym, iż państwa członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała albo postanowiła zaprzestać wykonywania swoich kompetencji. Wyklucza on zatem wydawanie przepisów sprzecznych z dyrektywą lub regulacji utrudniających jej stosowanie³³. Prowadzi to do wniosku,

31 RE-Source European platform for corporate renewable energy sourcing, *Key policy recommendations/charter- June 2019*, <http://resource-platform.eu/wp-content/uploads/files/downloads/RE-Source-Platform-Policy-Recommendations.pdf>. [dostęp: 19.03.20].

RE-Source European platform for corporate renewable energy sourcing, *Key policy recommendations*

32 Zob. Tadeusz Zieliński, „Klauzule generalne w nowym porządku konstytucyjnym” *Państwo I Prawo*, z. 11-12 (1997): 134.

33 Przemysław Saganek, „Art. 4.”, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I*, red. Dawid Miąsik, Nina Półtorak, Andrzej Wróbel (Warszawa: Wolters Kluwer, 2012), <https://sip.lex.pl/#/commentary/587327078/124518/miasik-dawid-red-poltorak-nina-red-wrobel-andrzej-red-traktat-o-funkcjonowaniu-unii-europejskiej...?pit=2020-05-16&cm=URELATIONS>. [dostęp: 21.03.20].

RE-Source European platform for corporate renewable energy sourcing, *Key policy recommendations*

iz w pierwszej kolejności przesłanka nieuzasadnienia barier dla długoterminowych umów zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych dotyczy tych regulacji krajowych, które nie znajdują podstaw w świetle konieczności osiągnięcia rezultatów określonych w dyrektywie 2018/2001, tj. w szczególności realizacji wiążącego celu co najmniej trzydziestodwuprocentowego udziału energii ze źródeł odnawialnych w bilansie zużycia energetycznego Unii Europejskiej do 2030 r., przeciwdziałania zmianom klimatycznym, ochronie środowiska oraz zmniejszaniu zależności energetycznej³⁴. Należy ponadto wskazać, iż omawiana przesłanka nieuzasadnienia barier dla długoterminowych umów zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych aktualizuje się również wobec tych regulacji krajowych, które udaremniają lub ograniczają realizację celów określonych w traktatach unijnych, ze szczególnym uwzględnieniem traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Podstawą do tego twierdzenia jest tzw. zasada lojalnej współpracy, wynikająca z art. 4 ust. 3 traktatu o Unii Europejskiej, wedle którego państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii, a ponadto ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii. Jak stanowi art. 2 ust. 6 TFUE, zakres i warunki wykonywania kompetencji Unii określają postanowienia Traktatów odnoszące się do każdej dziedziny. W przypadku energii zakres i zastosowanie wykonywania kompetencji przez Unię określone zostały przede wszystkim w art. 194 ust.1 TFUE. Do tego przepisu odwołuje się również motyw 2 dyrektywy 2018/2001, stanowiący, iż dyrektywa realizuje nadrzędny cel, wynikający z art. 194 ust.1 TFUE, w postaci wspierania rozwoju odnawialnych form energii. W art. 194 ust. 1. TFUE unijny prawodawca wskazał na cztery cele szczegółowe, których wykonanie powinno zapewnić realizację celu systemowego w postaci zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej jako całości i poszczególnym państwom członkowskim³⁵. Należą do nich: zapewnienie funkcjonowania rynku energii, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii

34 Rada Unii Europejskiej: Streszczenie Dyrektywy (UE) 2018/2001 w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych.

35 Marcin Nowacki, „Art. 194.”, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II*, red. Krystyna Kowalik-Bańczyk, Monika Szwarc-Kurczner (Warszawa: Wolters Kluwer, 2012), <https://sip.lex.pl/#/commentary/587648156/445596/kowalik-banczyk-krystyna-red-szwarc-kurczner-monika-red-wrobel-andrzej-red-traktat-o-funkcjonowaniu...?pit=2020-05-16&cm=URELATIONS>. [dostęp: 22.03.20].

RE-Source European platform for corporate renewable energy sourcing, *Key policy recommendations*

w Unii, wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii oraz wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii. Warto przy tym wspomnieć – oprócz rzeczonego art. 194 ust.1 TFUE – o innych przepisach bezpośrednio powiązanych z problematyką długoterminowych umów zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Mowa tu między innymi o art. 11 TFUE stanowiącym, iż w związku z realizacją polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska. Wyjątkowe znaczenie ma również zastosowanie do wewnętrznego rynku energii reguł konkurencji uregulowanych w art. 101-109 TFUE, a także postanowienia art. 170-172 w sprawie ustanowienia i rozwoju sieci transeuropejskich w infrastrukturach energetyki³⁶.

4. Nieuzasadnione bariery związane z budową linii bezpośredniej

Zgodnie z art. 3 pkt. 11f prawa energetycznego linia bezpośrednia oznacza linię elektroenergetyczną łączącą wydzieloną jednostkę wytwarzania energii elektrycznej bezpośrednio z odbiorcą lub linię elektroenergetyczną łączącą jednostkę wytwarzania energii elektrycznej przedsiębiorstwa energetycznego z instalacjami należącymi do tego przedsiębiorstwa albo instalacjami należącymi do przedsiębiorstw od niego zależnych. Linia bezpośrednia jest zatem odrębną od systemu elektroenergetycznego infrastrukturą techniczną, umożliwiającą alternatywny sposób dostarczania energii elektrycznej. Jak trafnie wskazuje Eryk Kosiński, linia bezpośrednia stanowi instrument regulacyjny o charakterze ekonomicznym, w tym prokonkurencyjnym, który może także służyć do realizacji celów o charakterze proekologicznym i prospołecznym³⁷. Zastosowanie linii bezpośredniej pozwala na uelastycznienie systemu sieci energetycznych. Linie bezpośrednie zwiększają dostępność lokalizacji pod budowę elektrowni produkujących energię ze źródeł odnawialnych. Jak dotąd, w myśl art. 7 ust. 8d³ prawa energetycznego, umiejscowienie instalacji odnawialnych źródeł energii determinowane jest dostępnością

36 Marcin Nowacki, „Art. 194.”, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587648156/445596/kowalik-banczyk-krystyna-red-szwarc-kuczer-monika-red-wrobel-andrzej-red-traktat-o-funkcjonowaniu...?pit=2020-05-16&cm=URELATIONS>. [dostęp: 22.03.20].

RE-Source European platform for corporate renewable energy sourcing, *Key policy recommendations*

37 Eryk Kosiński, „Art.7a. Wymagania techniczne i eksploatacyjne”, [w:] *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, red. Marzena Czarnecka, Tomasz Oglódek (Warszawa: C. H. Beck, 2020), 226.

mocy przyłączeniowej w sieci operatora systemu dystrybucyjnego lub przesyłowego, co z kolei istotnie ogranicza lokowanie nowych elektrowni na terenach o słabiej rozwiniętej infrastrukturze sieciowej. Tymczasem zastosowanie linii bezpośredniej, funkcjonującej poza siecią dystrybucyjną oraz siecią przesyłową, umożliwia dostarczanie energii z instalacji nieprzyłączonej do sieci funkcjonującej w ramach Krajowego Systemu Elektroenergetycznego. Stan techniczny sieci na danym obszarze nie musi zatem ograniczać rozwoju instalacji odnawialnych źródeł energii. Poza tym dostarczanie energii elektrycznej za pośrednictwem linii bezpośredniej umożliwia uniknięcie opłat przesyłowych, które uiszczane są na rzecz przedsiębiorstw sieciowych, co wpływa na cenę sprzedaży energii elektrycznej³⁸. Mając na uwadze powyższe, linia bezpośrednia może być atrakcyjnym instrumentem realizacji długoterminowej umowy zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, jako infrastruktury umożliwiającej bezpośrednie dostarczanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych pomiędzy wytwórcą a odbiorcą końcowym.

Niezależnie od wyżej przedstawionych możliwości, budowa linii bezpośrednich poddana została szczególnym ograniczeniom, które uzasadniane są koniecznością zachowania jednolitości oraz spójności systemu elektroenergetycznego³⁹. Pierwszym przykładem jest wymóg uzyskania zgody Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na budowę linii bezpośredniej jeszcze przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę w rozumieniu przepisów prawa budowlanego⁴⁰. Zgoda Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki ma charakter prejudycjalny dla orzeczenia organu budowlanego, w związku z tym do czasu uzyskania zgody Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki decyzja o pozwoleniu na budowę nie może być wydana⁴¹. Art. 7a ust. 4 prawa energetycznego wskazuje na restrykcje związane z udzieleniem zgody przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Po pierwsze, decydując w przedmiocie budowy linii bezpośredniej, jest on zobowiązany do uwzględnienia wykorzystania zdolności przesyłowych istniejącej sieci elektroenergetycznej, po drugie musi on wziąć pod uwagę odmowę świadczenia usług przesyłania lub dystrybucji energii

38 Małgorzata Nowaczek-Zaręba, Zdzisław Muras, „Art.7a. Wymagania techniczne i eksploatacyjne urządzeń, instalacji i sieci”, [w:] *Prawo energetyczne. Tom I. Komentarz do art. 1-11s*, red. Zdzisław Muras, Mariusz Swora (Warszawa: Wolters Kluwer, 2016). <https://sip.lex.pl/#/commentary/587297053/516215>. [dostęp: 23.03.20].

RE-Source European platform for corporate renewable energy sourcing, *Key policy recommendations*

39 Eryk Kosiński, „Art.7a. Wymagania techniczne i eksploatacyjne”, 227.

40 Art. 7a ust. 3 Ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 755 z późn. zm.).

41 Nowaczek-Zaręba, Muras, „Art.7a. Wymagania techniczne i eksploatacyjne urządzeń, instalacji i sieci”.

elektrycznej istniejącą siecią elektroenergetyczną podmiotowi występującemu o uzyskanie zgody oraz nieuwzględnienie złożonej przez niego skargi na tę odmowę. Oznacza to, że niezależnie od przyjętego modelu działalności, aby uzyskać zgodę na budowę linii bezpośredniej, wytwórca staje przed koniecznością wykazania braku możliwości przyłączenia do istniejącej infrastruktury należącej do operatora systemu dystrybucyjnego lub przesyłowego, nie zważając m.in. na skutki finansowe budowy przyłącza elektroenergetycznego pomiędzy siecią a znacznie oddaloną od niej instalacją odnawialnych źródeł energii. Jako że uznaje się, iż linie bezpośrednie stanowią odstępstwo od spójności i jednolitości systemu elektroenergetycznego⁴², Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, dysponując zakresem luzu decyzyjnego wchodzącym w zakres uznania regulacyjnego⁴³, udziela zgody na budowę linii bezpośrednich wyjątkowo rzadko, a co za tym idzie, praktyczna możliwość stosowania tego typu rozwiązań infrastrukturalnych w Polsce jest niewielka⁴⁴.

Ograniczona możliwość zastosowania linii bezpośredniej w związku z realizacją umów długoterminowego zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych wynika również z obecnie funkcjonującej definicji tego pojęcia w prawie energetycznym. Zgodnie z przytoczonym wyżej art. 3 pkt. 11f prawa energetycznego linia bezpośrednia to linia elektroenergetyczna łącząca wydzieloną jednostkę wytwarzania energii elektrycznej bezpośrednio z odbiorcą. Na szczególną uwagę zasługuje pojęcie wydzielenia jednostki wytwarzania energii elektrycznej. W orzeczeniu Sądu Apelacyjnego w Warszawie VI ACa 1365/15 mowa jest o tym, że wydzielenie oznacza, iż jednostka wytwórcza nie pracuje synchronicznie z systemem elektroenergetycznym, rozumianym jako sieci elektroenergetyczne z przyłączonymi do nich urządzeniami i instalacjami współpracującymi z siecią, a energia elektryczna wytwarzana w tej jednostce wytwórczej nie jest wprowadzana do systemu elektroenergetycznego, a zarówno ta jednostka, jak i odbiorca nie są przyłączeni do systemu elektroenergetycznego⁴⁵. Znajduje to potwierdzenie w stanowisku doktryny wskazującej, iż uregulowanie linii bezpośredniej odnosi się do umożliwienia dostarczania energii elektrycznej do odbiorcy, który nie ma

42 Nowaczek-Zaręba, Muras, „Art.7a. Wymagania techniczne i eksploatacyjne urządzeń, instalacji i sieci”.

43 Szerzej zob. Krzysztof Jaroszyński, Marek Wierzbowski, „Rozdział IV. Organy regulacyjne”, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. VI, *Podmioty administrujące*, red. Roman Hauser, Andrzej Wróbel (Warszawa: C. H. Beck, 2011), 317-320.

44 Christian Schnell, Olga Wasilewska, *Perspektywy rozwoju Corporate PPA w Polsce. Możliwość kontraktowania dostaw zielonej energii dla przemysłu* (Warszawa: Instytut Jagielloński, 2020), 11.

45 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 16.12.2016 r., VI ACa 1365/15 (LEX nr 2200360).

możliwości skorzystania z dostarczania za pośrednictwem właściwej sieci⁴⁶. W szczególności oznacza to, że przepisy dotyczące linii bezpośredniej znajdują zastosowanie dopiero wtedy, gdy brak jest możliwości zaspokojenia potrzeb odbiorcy końcowego za pośrednictwem istniejącej infrastruktury, natomiast nie będą one stosowane w przypadku odbiorcy końcowego przyłączonego do sieci elektroenergetycznej, ale pomocniczo zasilanego przez instalację odnawialnych źródeł energii. Zasadniczo ogranicza to możliwość zastosowania linii bezpośredniej jako instrumentu o charakterze ekonomicznym, prokonkurencyjnym, alternatywnego wobec dotychczasowego modelu dostarczania energii elektrycznej⁴⁷, a tym samym stosowanie jej do długoterminowych umów zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

Biorąc pod uwagę wyżej przedstawione tu szczególne możliwości dotyczące zastosowania linii bezpośredniej w związku z realizacją długoterminowych umów zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, należy stwierdzić, że wskazane ograniczenia stanowią bariery administracyjne i regulacyjne w rozumieniu art. 15 ust. 8 dyrektywy 2018/2001. Wysoce problematyczny wymóg uzyskania zgody Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na budowę linii bezpośredniej może być nadto postrzegany jako tzw. długotrwała procedura administracyjna, wedle motywu 51 dyrektywy 2018/2001. Jednocześnie wydaje się, że występowanie powyższych barier nie znajduje uzasadnienia w świetle realizacji głównego celu dyrektywy tj. zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych w bilansie zużycia energetycznego Unii Europejskiej do 2030 r. Poza tym, w myśl art. 3 ust.5 lit. b dyrektywy 2018/2001 Komisja wspiera ambicje państw członkowskich dotyczące m.in. zwiększenia elastyczności systemu energetycznego, utrzymania stabilności sieci i rozwiązywania zatorów w sieci, w świetle czego wątpliwe są podstawy zachowania tak restrykcyjnych regulacji dotyczących budowy oraz zastosowania linii bezpośredniej w polskim systemie prawnym.

5. Nieuzasadniona bariera dla zawierania długoterminowych umów zakupu energii ze źródeł odnawialnych związane z obowiązkiem uzyskania świadectw pochodzenia

Omawiana bariera nie dotyczy formalnej możliwości wykonywania działalności w ramach długoterminowych umów zakupu energii ze źródeł odnawialnych, natomiast ogranicza opłacalność tego modelu stosunków gospodarczych. Na podstawie art. 52 ustawy o odnawialnych źródłach energii określony został krąg podmiotów obciążonych obowiązkami polegającymi na uzyskaniu i przedstawieniu do umorzenia świadectw pochodzenia albo uiszczeniu opłaty zastępczej w przeliczeniu na energię elektryczną, jaka

46 Nowaczek-Zaręba, Muras, „Art.7a. Wymagania techniczne i eksploatacyjne urządzeń, instalacji i sieci”.

47 Eryk Kosiński, „Art.7a. Wymagania techniczne i eksploatacyjne”, 226.

odpowiada określonej udziałowi wykonanej, całkowitej rocznej sprzedaży energii elektrycznej w danym roku przez wymienione podmioty⁴⁸. Na gruncie art. 52 ust. 2 pkt. 2 ustawy o odnawialnych źródłach energii, obowiązek ten wykonują także przedsiębiorstwa energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania energii elektrycznej lub obrotu tą energią i sprzedające tę energię odbiorcom końcowym, niebędącym odbiorcami przemysłowymi. Przywołana regulacja nie wprowadza żadnego rozróżnienia pomiędzy wytwórcami energii ze źródeł nieodnawialnych, które najczęściej cechują się wysokim poziomem emisyjności a wytwórcami energii ze źródeł odnawialnych, w obu przypadkach obciążając przedsiębiorców sprzedających energię elektryczną odbiorcom końcowym obowiązkiem uzyskania i przedstawienia świadectw pochodzenia lub uiszczenia opłaty zastępczej⁴⁹. Omawiany obowiązek stanowi przejaw pewnej niekonsekwencji ustawodawcy. Art. 69a ustawy o odnawialnych źródłach energii wyraźnie wskazuje bowiem, iż system świadectw pochodzenia jest systemem wsparcia wytwarzania energii elektrycznej w instalacjach odnawialnego źródła energii. Powyższe prowadzi do wniosku, że wytwórca energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, który sprzedaje ją bezpośrednio odbiorcy końcowemu, w ramach długoterminowych umowy zakupu energii ze źródeł odnawialnych, zostaje dodatkowo obciążony obowiązkiem współfinansowania systemu wsparcia wytwórstwa energii ze źródeł odnawialnych, z którego nie może lub nie chce korzystać,⁵⁰ dokładnie na tych samych warunkach jak wytwórca produkujący energię elektryczną w źródłach wysokoemisyjnych. W tym kontekście warto nawiązać do dyspozycji art. 15 ust. 8 dyrektywy 2018/2001 stanowiącego, że długoterminowe umowy zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych nie będą podlegać nieproporcjonalnym lub dyskryminacyjnym procedurom i opłatom. Wydaje się, że obciążenie wytwórców sprzedających energię ze źródeł odnawialnych bezpośrednio odbiorcom końcowym obowiązkiem uzyskania świadectw pochodzenia, stanowi rodzaj nieproporcjonalnej

48 Adam Frąckowiak, „Art.52”, [w:] *Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Komentarz*, red. Jerzy Baehr, Piotr Lissoń (Warszawa: Wolters Kluwer, 2016). <https://sip.lex.pl/#/commentary/587704378>. [dostęp: 23.03.20].

RE-Source European platform for corporate renewable energy sourcing, *Key policy recommendations*

49 Schnell, Wasilewska, *Perspektywy rozwoju Corporate PPA w Polsce*, 12.

50 Od 2016 roku funkcjonuje nowy system wsparcia produkcji energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii, tzw. system aukcyjny. Z systemu świadectw pochodzenia energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych korzystać mogą jedynie wytwórcy, którzy przystąpili do systemu świadectw pochodzenia przed reformą wprowadzającą system aukcyjny.

opłaty, utrudnia upowszechnianie długoterminowych umów zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, a w konsekwencji stanowi nieuzasadnioną barierę regulacyjną dla ich rozwoju. Analizowany obowiązek wpływa negatywnie na atrakcyjność cenową sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, co kłóci się z motywem 3 dyrektywy 2018/2001, stanowiącym, że zwiększone stosowanie energii ze źródeł odnawialnych ma fundamentalne znaczenie dla promowania „równoważonej energii po przystępnych cenach”. Ponadto, jako że art. 52 ust. 2 pkt. 2 ustawy o odnawialnych źródłach energii nie różnicuje sytuacji prawnej wytwórców energii ze źródeł odnawialnych od pozostałych przedsiębiorstw energetycznych wykonujących działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania energii elektrycznej lub obrotu tą energią, realizacja obowiązku pozyskania świadectw pochodzenia nie może być uzasadniona promowaniem odnawialnych źródeł energii. Omawiany przepis w swej obecnej treści prowadzi bowiem do bezpodstawnego uprzywilejowania przedsiębiorców energetycznych, funkcjonujących w ramach systemu wsparcia świadectw pochodzenia kosztem wytwórców energii ze źródeł odnawialnych, sprzedających ją bezpośrednio odbiorcom końcowym.

6. Nieuzasadniona bariera dla zawierania długoterminowych umów zakupu energii ze źródeł odnawialnych wynikająca z ustawy o efektywności energetycznej

Zakres przedmiotowy ustawy o efektywności energetycznej obejmuje m.in. zasady realizacji obowiązku uzyskania oszczędności energii przez podmioty objęte systemem świadectw efektywności energetycznej. Omawiany obowiązek, na zasadzie alternatywy rozłącznej, dotyczy następujących czynności: 1) realizacji przedsięwzięć służących poprawie efektywności energetycznej u odbiorcy końcowego, w wyniku których uzyskuje się oszczędności energii finalnej, 2) uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki świadectw efektywności energetycznej⁵¹, 3) uiszczenia opłaty zastępczej⁵². Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt. 1 ustawy o efektywności energetycznej, powyższe obowiązki stosuje się m.in. do przedsiębiorstw energetycznych wykonujących działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania lub obrotu energią elektryczną, ciepłem lub gazem ziemnym i sprzedających energię elektryczną, ciepło lub gaz ziemny odbiorcom końcowym przyłączonym do sieci na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Definiując pojęcie odbiorcy końcowego ustawa o efektywności energetycznej odwołuje się do art. 3 pkt 13a prawa energetycznego, zgodnie z którym określenie to oznacza „odbiorcę dokonującego zakupu paliw lub energii na własny użytek;

51 Art. 10 ust. 1 Ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 264 z późn. zm.).

52 Art. 11 ust. 1 Ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 264 z późn. zm.).

do własnego użytku nie zalicza się energii elektrycznej zakupionej w celu jej zużycia na potrzeby wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej oraz paliw gazowych zakupionych w celu ich zużycia na potrzeby przesyłania, dystrybucji, magazynowania paliw gazowych, skraplania gazu ziemnego lub regazyfikacji skroplonego gazu ziemnego⁵³. Biorąc pod uwagę tak pojemną definicję określenia „odbiorca końcowy” należy zauważyć, że wspomniany art. 10 ust. 2 pkt. 1 ustawy o efektywności energetycznej znajduje zastosowanie także do stron długoterminowej umowy zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, na podstawie której, w myśl art. 2 pkt. 17 dyrektywy 2018/2001, osoba fizyczna lub prawna zgadza się na zakup energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych bezpośrednio od producenta energii elektrycznej. Podobnie jak w przypadku wyżej opisywanego obowiązku pozyskania świadectw pochodzenia, również w odniesieniu do systemu świadectw efektywności energetycznej ustawodawca nie dokonał rozróżnienia przedsiębiorstw energetycznych wytwarzających energię elektryczną w zależności od źródła pochodzenia energii. Dokonanie tego podziału wydawałoby się jednak słuszne, biorąc pod uwagę, iż podstawowym celem wprowadzenia omawianego systemu jest dążenie do osiągnięcia wzrostu efektywności energetycznej jako realizacji celów ustalonych w ramach pakietu klimatyczno-energetycznego⁵⁴, którego częścią jest m.in. osiągnięcie 15% udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r.⁵⁵. Poza tym, poprawa efektywności energetycznej obiektów poprzez istotną redukcję zużycia energii elektrycznej pobieranej z sieci zewnętrznej może być realizowana właśnie poprzez odnawialne źródła energii, w szczególności energię wiatru i promieniowania słonecznego funkcjonujące w ramach tzw. układów hybrydowych⁵⁶, do których zastosowanie mogą mieć również długoterminowej umowy zakupu energii ze źródeł odnawialnych. W świetle

- 53 Art.3 pkt. 13a Ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 833 z późn. zm.).
- 54 Krzysztof Glibowski, *Białe certyfikaty i świadectwa efektywności energetycznej w UE. Analiza porównawcza regulacji systemowych przyjętych w Wielkiej Brytanii, Francji, we Włoszech i w Polsce* (Warszawa: C. H. Beck, 2018), 3.
- 55 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 140, str. 16 z późn. zm.).
- 56 Sławomir Sowa, „Odnawialne źródła energii jako czynnik wpływający na poprawę efektywności energetycznej” *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk*, nr 105 (2018): 192.

powyższych argumentów obowiązki wynikające z systemu świadectw efektywności energetycznej w obecnym kształcie mogą być postrzegane jako nieuzasadniona bariera regulacyjna dla długoterminowych umów zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Realizacja tych obowiązków podważa konkurencyjność finansową omawianego modelu sprzedaży energii, skłaniając wytwórców do korzystania z systemów wsparcia uregulowanych w art. 69a ustawy o odnawialnych źródłach energii. Ponieważ wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych umożliwia zwiększenie efektywności energetycznej, a rozwój obu dziedzin podyktowany jest realizacją wspólnego pakietu energetyczno-klimatycznego, legislator winien w sposób szczególnie uwzględnić problematykę wytwórstwa energii ze źródeł odnawialnych, kształtując system świadectw efektywności energetycznej. Omawiana bariera regulacyjna nie znajduje uzasadnienia w świetle, wynikającego z dyrektywy 2018/2001, dążenia do upowszechniania długoterminowych umów sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, jak również w kontekście osiągnięcia celu w postaci zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych w bilansie zużycia energetycznego Unii Europejskiej do 2030 r.

7. Zakończenie

Przedstawiona analiza dowodzi, iż w polskim systemie występują nieuzasadnione bariery regulacyjne i administracyjne dla zawierania długoterminowych umów zakupu energii ze źródeł odnawialnych. Z pewnością, niniejszy artykuł nie obejmuje wszystkich przeszkód prawnych, z którymi konfrontują się ich strony. W tym kontekście wystarczy wspomnieć o niestabilności ustawodawstwa energetycznego, czego przykładem jest dysfunkcyjna⁵⁷ ustawa z dnia 20 maja 2016 roku o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Wskazane w niniejszym artykule bariery odnoszą się jednak w sposób szczególnie do specyfiki długoterminowych umów zakupu energii ze źródeł odnawialnych. Co prawda nie mają one charakteru bezwzględnie, natomiast ich zniesienie mogłoby istotnie przyczynić się do upowszechniania tego typu stosunków gospodarczych na terenie Polski. W ocenie autora, podjęcie kroków celem ułatwienia zawierania długoterminowych umów zakupu energii ze źródeł odnawialnych wydaje się konieczne nie tylko ze względu na obowiązek implementacji dyrektywy 2018/2001 w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych. Dotychczas funkcjonujące głównie mechanizmy wsparcia odnawialnych źródeł energii mają charakter jedynie

57 Sandra Sekuła-Barańska, „Rozdział XXII. Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego na przykładzie inwestycji w zakresie elektrowni wiatrowych w Polsce”, [w:] *Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego*, red. Marian Zdyb, Emil Kruk, Grzegorz Lubeńczuk (Warszawa: C. H. Beck, 2018), 340.

tymczasowy⁵⁸, celem realizacji nałożonych na Polskę zobowiązań w zakresie wytworzenia określonego wolumenu energii ze źródeł odnawialnych, w sposób najbardziej efektywny kosztowo⁵⁹. Oznacza to, że *de lege ferenda* ustawodawca stanie przed koniecznością dostosowania warunków prawnych do sprzedaży „zielonej energii” na warunkach rynkowych, poza systemami wsparcia odnawialnych źródeł energii. W tym kontekście tym bardziej aktualizować się będzie konieczność zniesienia barier prawnych do zawierania długoterminowych umów zakupu energii ze źródeł odnawialnych.

Bibliografia

- Bralczyk, Jerzy. *Słownik 100 tysięcy potrzebnych słów*. Warszawa: Wydawnictwo naukowe PWN, 2005.
- Czarnecka Marzena, Oglódek Tomasz, „Art. 5. Umowy o dostarczanie”, [w:] *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, red. Marzena Czarnecka, Tomasz Oglódek, 114-153. Warszawa: C. H. Beck, 2020.
- Długosz Tomasz, „X. Instrumenty wspierania energetyki niekonwencjonalnej”, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze, System Prawa Administracyjnego tom 8B*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel, 263-311. Warszawa: C.H. Beck, 2018.
- Frąckowiak Adam, „Art.52.”, [w:] *Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Komentarz*, red. Jerzy Baehr, Piotr Lissoń, 164-169. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016.

-
- 58 Zgodnie z art. 44 ust. 5 Ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, świadectwo pochodzenia dla energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii wytworzonej w mikroinstalacji albo w instalacji odnawialnego źródła energii innej niż mikroinstalacja przysługuje przez okres kolejnych 15 lat, nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2035 r, natomiast art. 92 ust. 6 Ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii stanowi, iż wynikający z wygranej aukcji obowiązek zakupu energii elektrycznej przez sprzedawcę zobowiązanego oraz przysługujące wytwórcy prawo do pokrycia ujemnego salda przysługuje w okresie, który nie może trwać dłużej niż do dnia: 30 czerwca 2039 r. – w odniesieniu do instalacji odnawialnego źródła energii, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1 oraz art. 72 ust. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii.
- 59 Tomasz Długosz, „X. Instrumenty wspierania energetyki niekonwencjonalnej”, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze, System Prawa Administracyjnego tom 8B*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel (Warszawa: C. H. Beck, 2018), 278- 279.

- Glibowski, Krzysztof. *Białe certyfikaty i świadectwa efektywności energetycznej w UE. Analiza porównawcza regulacji systemowych przyjętych w Wielkiej Brytanii, Francji, we Włoszech i w Polsce*. Warszawa: C. H. Beck, 2018.
- Gutowski, Maciej, Katarzyna Smagieł, „Art. 5. IV. Składniki umowy”, [w:] *Prawo energetyczne. Tom I. Komentarz do art. 1-11s*, red. Zdzisław Muras, Mariusz Swora. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016. LEX.
- Jaroszyński Krzysztof, Marek Wierzbowski, „Rozdział IV. Organy regulacyjne”, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. VI, *Podmioty administrujące*, red. Roman Hauser, Andrzej Wróbel, 299-354 Warszawa: C.H. Beck, 2011.
- Kosiński Eryk, „Art.7a. Wymagania techniczne i eksploatacyjne”, [w:] *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, red. Marzena Czarnecka, Tomasz Ogłódek, 223-229 Warszawa: C. H. Beck, 2020.
- Kosiński Eryk, *Regulacja sektora energetycznego w Unii Europejskiej oraz na Ukrainie. Cele i prawne środki regulacji sektora energetycznego*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM, 2019.
- Koziół Agata. „Art. 535.”, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom IV. Zobowiązania. Część szczególna*, red. Mariusz Frasz, Magdalena Habdas. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018. LEX.
- Marszałek Marcin, *Swoboda działalności gospodarczej wytwórcy – sprzedawcy energii elektrycznej*. Warszawa: C. H. Beck, 2015.
- Miąsik Dawid, „Art.7.”, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I*, red. Dawid Miąsik, Nina Półtorak, Andrzej Wróbel. Warszawa: Wolters Kluwer, 2012. LEX.
- Nowacki, Marcin. „Art. 194.”, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II*, red. Krystyna Kowalik-Bańczyk, Monika Szwarz-Kurczer. Warszawa: Wolters Kluwer, 2012. LEX.
- Nowaczek-Zaręba Małgorzata, Zdzisław Muras, „Art.7a. Wymagania techniczne i eksploatacyjne urządzeń, instalacji i sieci”, [w:] *Prawo energetyczne. Tom I. Komentarz do art. 1-11s*, red. Zdzisław Muras, Mariusz Swora. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016. LEX.
- Radwański Zbigniew, Adam Olejniczak, *Prawo cywilne- część ogólna*. Warszawa: C. H. Beck, 2011.
- Rypina Mariusz, Marek Wierzbowski, „Brak zamkniętego katalogu umów w obrocie energią elektryczną” *Przegląd Prawa Handlowego*, nr 7 (2018): 16-21.
- Saganek Przemysław, „Art. 4.”, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I*, red. Dawid Miąsik, Nina Półtorak, Andrzej Wróbel. Warszawa: Wolters Kluwer, 2012. LEX.

- Schnell Christian, Olga Wasilewska, *Perspektywy rozwoju Corporate PPA w Polsce. Możliwość kontraktowania dostaw zielonej energii dla przemysłu*. Warszawa: Instytut Jagielloński, 2020.
- Sekuła- Barańska Sandra, „Rozdział XXII. Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego na przykładzie inwestycji w zakresie elektrowni wiatrowych w Polsce”, [w:] *Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego*, red. Marian Zdyb, Emil Kruk, Grzegorz Lubeńczuk, 335-349. Warszawa: C. H. Beck, 2018.
- Smagiel Katarzyna, „Art. 3. IX. Sprzedaż”, [w:] *Prawo energetyczne. Tom I. Komentarz do art. 1-11s*, red. Zdzisław Muras, Mariusz Swora. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016. LEX.
- Sowa Sławomir, „Odnawialne źródła energii jako czynnik wpływający na poprawę efektywności energetycznej” *Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk*, nr 105 (2018): 187-196.
- Wesołowski Maciej „Art. 13.”, [w:] *Komentarz do dyrektywy 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych*, red. Zdzisław Muras, Maciej Wesołowski. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018. LEX.
- Zieliński Tadeusz, „Klauzule generalne w nowym porządku konstytucyjnym” *Państwo i Prawo*, z. 11-12 (1997): 134-147.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>