

Szybszy rozwój OZE gwarantem bezpieczeństwa energetycznego Polski – uwagi do projektu nowelizacji ustawy o OZE

Główne wnioski

Rosyjska agresja na Ukrainę powoduje konieczność oceny oraz rewizji bezpieczeństwa energetycznego Polski, dostosowania polityki energetycznej do nowej rzeczywistości geopolitycznej oraz przyjęcia ambitnych ram strategii dekarbonizacji krajowej gospodarki. W opinii ClientEarth, w nowej rzeczywistości energetycznej Polska potrzebuje przede wszystkim pilnego odblokowania istniejących barier regulacyjnych dla rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE).

Wzmoczone inwestycje w OZE bezpośrednio przekładają się na zmniejszenie zależności od paliw kopalnych: węgla, gazu i ropy, które Polska w znacznej mierze importuje z Rosji, przejście na lokalne źródła energii (wiatr, słońce, biometan), a także na decentralizację krajowej energetyki. Szybszy rozwój OZE to także obniżenie cen energii i zmniejszenie rosnących kosztów jej zakupu przez odbiorców, a więc poprawa bezpieczeństwa ekonomicznego Polaków.

Przedłożony do konsultacji, duży projekt nowelizacji ustawy o odnawialnych źródłach energii (dalej: „Projekt”)¹ stanowi dobrą okazję do podjęcia tej dyskusji. Projekt nie uwzględnia ostatnich wydarzeń² i w opinii ClientEarth wymaga znacznego rozszerzenia i uzupełnienia, zwłaszcza w zakresie

¹ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12357005>

² Projekt został opublikowany 25 lutego br., tj. dzień po wybuchu wojny.

zmian legislacyjnych w zakresie OZE i sieci energetycznych, nad którymi częściowo pracuje już rząd, a które wymagają pilnego wdrożenia.

W związku z powyższym ClientEarth postuluje:

- uzupełnienie projektu o zmiany w ustawie o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (tzw. ustawie odległościowej). Potrzebne jest natychmiastowe zniesienie wymogu zachowania minimalnej odległości pomiędzy elektrownią wiatrową a najbliższymi zabudowaniami – tzw. „zasady 10h”, która od blisko 6 lat ogranicza (a w praktyce niemal kompletnie wyklucza) lokalizację nowych turbin na terenie całego kraju;
- krajowy system elektroenergetyczny wymaga natychmiastowych zmian regulacyjnych, które przyczynią się do zwiększenia jego elastyczności i dostosują do wyższego udziału energii ze źródeł odnawialnych. Zmiany powinny objąć m.in. umożliwienie budowy linii bezpośrednich, dzielenie się mocą kabla dystrybucyjnego przez różne źródła wytwórcze (tzw. cable-pooling) oraz poprawę transparentności działania operatorów sieci dystrybucyjnych (OSD);
- niezbędne jest skrócenie czasu trwania oraz uproszczenie procedur planistycznych i administracyjnych towarzyszących inwestycjom w OZE. W szczególności, zapewnienie dostępu do informacji o stanie technicznym sieci oraz możliwości przyłączenia źródła wytwórczego OZE na jak najwcześniejszym etapie planowania inwestycji;
- kolejnym krokiem powinno być dokończenie procesu unbundlingu oraz wydzielenia aktywów dystrybucyjnych państwowych koncernów energetycznych do odrębnych podmiotów (tj. niezintegrowanych pionowo w ramach grup kapitałowych). Zabieg ten umożliwi realizację polityki dystrybucyjnej i przyłączeniowej w sposób niezależny od interesów grup energetycznych.

Odnosnie do obecnego zakresu konsultowanego projektu, ClientEarth proponuje następujące zmiany w proponowanych przepisach:

- przyspieszenie procesu inwestycyjnego w instalacje wytwórcze OZE poprzez uproszczenie procedur administracyjnych towarzyszących nabywaniu gruntów rolnych oraz zmianie ich przeznaczenia. W szczególności, w przypadku nieruchomości rolnych o mieszanym zakresie klas bonitacyjnych gruntu;
- wprowadzenia rozwiązań ułatwiających przyłączenie instalacji OZE do sieci. Wszystkie instalacje OZE powinny zostać objęte obowiązkiem wskazania maksymalnej dostępnej mocy przyłączeniowej w miejscu wskazanym we wniosku o przyłączenie oraz obowiązkiem wskazania lokalizacji alternatywnej w przypadku decyzji odmownej;
- projektowane przepisy należy uzupełnić o regulacje ułatwiające budowę oraz funkcjonowanie linii bezpośredniej. Konieczne jest uchylenie wymogu wykazywania braku możliwości przyłączenia źródła wytwórczego OZE do istniejącej infrastruktury dystrybucyjnej. Podniesie to atrakcyjność inwestycji w instalacje OZE oraz zachęci do zawierania umów PPA;
- model funkcjonowania klastrów energii powinien wpisywać się w cel dyrektywy RED II. Dlatego model klastra energii powinien zostać ograniczony do inicjatyw działających w oparciu o odnawialne źródła energii. Ponadto, projektowany system wsparcia klastrów energii powinien zostać ograniczony do instalacji wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych.

1 Uwagi ogólne

Przedłożony do konsultacji Projekt Ministerstwa Klimatu i Środowiska (nr UC99) stanowi transpozycję do prawa krajowego części dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (dalej: "Dyrektywa RED II")³. Projektowane przepisy mają na celu zwiększenie udziału OZE w krajowym zużyciu energii brutto, a także szeroko pojęty rozwój sektora energii odnawialnej. Projekt zawiera propozycje regulacyjne dotyczące m.in. rozwoju rynku biometanu (tj. odnawialnego substytutu gazu ziemnego), funkcjonowania klastrów energii, zmian w systemach wsparcia OZE, a także szereg przepisów uzupełniających dotyczących morskiej energetyki wiatrowej.

W opinii ClientEarth, zaproponowane zmiany są dobrze przygotowane, stanowią krok we właściwym kierunku i co do zasady należy ocenić je pozytywnie. Niemniej, projektowane regulacje nie rozwiązują problemu rosnących cen energii, jak również nie stanowią odpowiedzi wobec konieczności szybkiego uniezależnienia się od importu surowców energetycznych z Federacji Rosyjskiej. Ponadto, przedłożony do konsultacji projekt trudno uznać za spójny z polityką klimatyczno-energetyczną na poziomie UE. Zapewnia on jedynie częściową transpozycję Dyrektywy RED II, dla której termin wdrożenia upłynął 31 czerwca 2021 r. Fundacja zwraca również uwagę na trwający proces rewizji Dyrektywy RED II, który z bardzo wysokim prawdopodobieństwem podniesie cel dotyczący wykorzystania energii z OZE na poziomie UE, co znacząco wpłynie na zobowiązania państw członkowskich, w tym Polski w tym zakresie. W opinii ClientEarth dalsze zmiany są jednak konieczne przede wszystkim z powodu bezpośredniego interesu Polski.

1.1 Kontekst bezpieczeństwa energetycznego

Projekt nowelizacji powinien uwzględnić zmiany w polityce energetycznej wywołane rosyjską agresją wymierzoną w Ukrainę. Tragiczne wydarzenia ostatnich tygodni jeszcze mocniej utwierdzają w przekonaniu, że konieczne jest pilne zaprzestanie importu węgla, gazu i ropy z Federacji Rosyjskiej, zmiana polityki w zakresie planowanych dużych instalacji gazowych oraz budowa własnych, niezależnych od zawirowań geopolitycznych źródeł OZE.

W ostatnich latach to właśnie energetyka odnawialna okazała się być najbardziej odporna na pandemię Covid-19 i wywołany nią kryzys gospodarczy. Trzeba jak najszybciej podjąć zdecydowane decyzje polityczne na rzecz odejścia od paliw kopalnych, w pierwszej kolejności w elektroenergetyce. Najpilniejszym i pierwszym krokiem powinno być odblokowanie lądowej energetyki wiatrowej oraz zwiększenie inwestycji w modernizację i rozwój sieci elektroenergetycznych, które umożliwią dynamiczny przyrost rozproszonych źródeł OZE.

W opinii Fundacji w celu wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego należy niezwłocznie podjąć szereg działań, które nie zostały uwzględnione w przedłożonym do konsultacji Projekcie nr UC99. Szczegółowy katalog tych działań został przedstawiony poniżej.

1.2 Odblokowanie lądowej energetyki wiatrowej

³ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.328.01.0082.01.POL

Łądowe instalacje wiatrowe stanowią najtańszą technologię pozyskiwania czystej energii elektrycznej, a szacowany potencjał lądowej energetyki wiatrowej w Polsce to nawet 40 GW⁴. Dynamiczny rozwój sektora lądowej energetyki wiatrowej w Polsce dostrzegalny był do 2016 r., tj. do momentu wejścia w życie tzw. „zasady 10h”, wprowadzonej ustawą z 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych⁵. W kolejnych latach tempo przyrostu nowych mocy spadło kilkudziesięciokrotnie, obrazując realną blokadę inwestycyjną nowych projektów opartych na nowoczesnych turbinach. Załamanie tempa rozwoju energetyki wiatrowej w Polsce nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia.

W opinii ClientEarth, Projekt nowelizacji UC99 powinien zostać uzupełniony o propozycje zmian przepisów zawartych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw (nr UD207⁶), opublikowanym przez Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii (MRPiT) i przedstawionym do konsultacji publicznych jeszcze w maju 2021 r. Zabieg ten umożliwi szybkie wdrożenie przepisów istotnie liberalizujących „zasadę 10h” i w konsekwencji, powstanie wielu nowych, nowoczesnych mocy w lądowej energetyce wiatrowej. W Ocenie Skutków Regulacji do projektu nowelizacji UD207, projektodawca szacuje, że w wyniku proponowanych zmian legislacyjnych możliwe będzie wybudowanie od 6 GW (scenariusz konserwatywny) do 10 GW (scenariusz rozwojowy) nowych mocy zainstalowanych w lądowej energetyce wiatrowej.

Jednocześnie, ClientEarth zwraca uwagę na potrzebę wprowadzenia dalej idących zmian w tym zakresie. Decyzja o zachowaniu lub wprowadzeniu wymogu minimalnej odległości pomiędzy turbinami wiatrowymi a zabudowaniami oraz jej wymiarze powinna zostać pozostawiona do decyzji właściwym organom na poziomie jednostek samorządu terytorialnego. Stosowanie tzw. „zasady 10 h” dla ograniczenia potencjalnych lokalizacji elektrowni wiatrowych powinno stanowić wyjątek, a nie zasadę. Wyjątek ten powinien być wprowadzany do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wówczas, gdy właściwa jednostka samorządu terytorialnego tak zadecyduje wyłącznie w celu ochrony życia lub zdrowia ludzkiego lub w celu ochrony środowiska. Rezygnacja z „zasady 10h” na rzecz bardziej elastycznych regulacji uchwalanych na poziomie lokalnym dostosowałaby ocenę lokalizacji elektrowni wiatrowej oraz wprowadzenie ograniczeń odległościowych do miejscowych uwarunkowań oraz wyposaża lokalną społeczność w decydujący głos w procesie decyzyjnym⁷.

1.3 Repowering instalacji OZE

Dynamiczny rozwój technologiczny przyczynia się do poprawy parametrów technicznych instalacji OZE, pozytywnie wpływając na ich efektywność, redukcję kosztów inwestycyjnych i operacyjnych, co w konsekwencji przekłada się na opłacalność dokonywania zmian w obrębie istniejących instalacji OZE. Polska cały czas nie transponowała definicji „rozbudowy źródła energii (z ang. „repowering”) z art. 2 pkt. 10 dyrektywy RED II. Termin ten odnosi się do rozbudowy źródła energii rozumianej jako modernizacja źródła wytwórczego OZE w tym poprzez pełną (tzw. repowering pełny) lub częściową (tzw. repowering częściowy) wymianę systemów i urządzeń w celu zwiększenia efektywności i/lub mocy instalacji.

⁴ <https://ember-climate.org/insights/research/change-is-in-the-wind/>

⁵ Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 724).

⁶ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12346353/katalog/12785197#12785197>

⁷ Szczegółowe uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw (UD207) zostały opublikowane na stronie ClientEarth: <https://www.clientearth.pl/najnowsze-dzialania/dokumenty/uwagi-do-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-inwestycjach-w-zakresie-elektrowni-wiatrowych-oraz-niektorych-innych-ustaw/>

ClientEarth postuluje zmianę obowiązujących przepisów w celu umożliwienia tzw. „repoweringu częściowego”. Jest to działanie polegające na remoncie lub modernizacji istniejącej instalacji OZE oraz wymianie jej elementów składowych na konstrukcję nowszej generacji. Repowering częściowy skutkuje zwiększeniem mocy zainstalowanej instalacji OZE w granicach dopuszczalnych przez decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach oraz miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla danej instalacji.

Proponowana zmiana jest szczególnie istotna w przypadku lądowych turbin wiatrowych, dla których nie jest możliwe przeprowadzenie repoweringu całkowitego, z uwagi na obowiązywanie „zasady 10h”. Dlatego ClientEarth sygnalizuje pilną potrzebę zniesienia ograniczeń poprzez odblokowania możliwości przeprowadzenia działań skutkujących zwiększeniem mocy zainstalowanej oraz poprawą efektywności instalacji wiatrowej.

W przypadku istniejących źródeł wytwórczych OZE, art. 16 dyrektywy RED II zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia rozwiązań ułatwiających rozbudowę źródła energii w istniejących elektrowniach wykorzystujących energię odnawialną. Dyrektywa nakłada tutaj obowiązek zapewnienia uproszczonej i szybkiej procedury wydawania zezwoleń. Wprowadzona konsultowanym projektem transpozycja dyrektywy powinna zostać uzupełniona o ten aspekt, zwłaszcza że termin transpozycji ww. wymogów upłynął w połowie ubiegłego roku.

1.4 Dostosowanie systemu elektroenergetycznego do wysokiego udziału OZE

Przyspieszenie transformacji energetycznej wymusza konieczność pilnego dostosowania systemu elektroenergetycznego do zwiększonego udziału OZE. Obecne, przestarzałe sieci dystrybucyjne utrudniają i znacząco wydłużają proces przyłączania nowych źródeł wytwórczych OZE. W latach 2019- 2020 URE otrzymał 1209 powiadomień o odmowach przyłączenia obiektów do sieci elektroenergetycznej o łącznej mocy przyłączeniowej 5667,739 MW. W zdecydowanej większości przypadków decyzja odmowna uzasadniona była brakiem warunków technicznych przyłączenia instalacji⁸. Nieprzejrzyste informacje o warunkach technicznych sieci skutecznie uniemożliwia weryfikację zasadności odmownej decyzji OSD. W opinii ClientEarth, ograniczenie dostępu do informacji w zakresie technicznej możliwości przyłączenia nowego źródła wytwórczego OZE w danej lokalizacji negatywnie oddziałuje na rozwój energetyki rozproszonej w Polsce oraz zainteresowanie ze strony inwestorów. Obecnie funkcjonujące regulacje powodują, że to inwestor planujący budowę źródła wytwórczego OZE ponosi ryzyko związane z możliwością odmowy przyłączenia do sieci. ClientEarth zwraca uwagę na publicznoprawny obowiązek operatora sieci do przyłączania zainteresowanych podmiotów oraz wskazuje na pilną potrzebę złagodzenia przepisów w tym zakresie. Praktyka OSD działających w innych w innych państwach, np. Wielkiej Brytanii, wskazuje, że udostępnianie potencjalnym inwestorom informacji o stanie obciążenia sieci nie powoduje zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego, a ułatwia podejmowanie decyzji biznesowych przez inwestorów zainteresowanych rozwojem projektów OZE.

⁸ Zob. raport Prezesa URE: Warunki podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej i paliw gazowych oraz realizacja przez operatorów systemu elektroenergetycznego i gazowego planów rozwoju uwzględniających zaspokojenie obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną i paliwa gazowe, <https://www.ure.gov.pl/pl/urzed/informacje-ogolne/edukacja-i-komunikacja/publikacje/raport-z-dzialalnosci-gospodarczej-oraz-z-realizacji-planow-rozwoju-przez-ose.html>

Mając na uwadze cel Dyrektywy RED II, należy jak najszybciej przyjąć regulacje zmierzające do uelastycznienia systemu elektroenergetycznego m.in. umożliwienie stosowania linii bezpośrednich oraz dzielenia się mocą kabla przez różne źródła wytwórcze OZE (z ang. cable-pooling) – zob. szerzej poniżej. ClientEarth zwraca też uwagę na konieczność pilnego odblokowania środków przeznaczonych na modernizację sieci elektroenergetycznych w ramach Krajowego Planu Odbudowy (KPO)⁹ i przyjęcia planowanego Funduszu Transformacji Energetyki¹⁰.

2 Uwagi szczegółowe do projektu nr UC99

2.1 Uproszczenie procedur administracyjnych dla inwestycji w OZE

Pewność regulacyjna, przewidywalność rozstrzygnięć oraz długość trwania postępowań administracyjnych mają kluczowe znaczenie dla zainteresowania inwestycjami w OZE i skuteczności procesu inwestycyjnego. Dlatego ClientEarth pozytywnie ocenia zamiany zaproponowane w celu transpozycji art. 15 dyrektywy RED II, który zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia kroków niezbędnych do usprawnienia i przyspieszenia procedur administracyjnych oraz procedur wydawania właściwych zezwoleń dla planowanych instalacji OZE. Mając na uwadze powyższe oraz analizując propozycje zawarte w konsultowanym Projekcie, Fundacja rekomenduje jednak uzupełnienie projektowanych przepisów o następujące aspekty.

2.1.1 Uproszczenie procesu nabywania gruntów rolnych oraz zmiany ich przeznaczenia

Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego¹¹ (dalej: „ukur”) wskazuje, że w przypadku nabycia gruntu rolnego o powierzchni powyżej 1 ha przez podmiot, który nie jest rolnikiem indywidualnym, wymagana jest zgoda Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR), wyrażona w drodze decyzji administracyjnej. Wyjątek od tej zasady stanowi nabycie nieruchomości rolnej przez powiązanych ze Skarbem Państwa podmiot działający w sektorze paliw i energii¹² lub nabycie gruntu na potrzeby rozwoju morskiej energetyki wiatrowej¹³. Obowiązujące przepisy nie określają, jak powyższe zasady mogą być stosowane w praktyce do inwestycji w źródła wytwórcze OZE. Mając na uwadze cel dyrektyw RED II, zasadne jest uzupełnienie obowiązujących regulacji o możliwość sprzedaży nieruchomości rolnej bez zgody KOWR, na cele związane z rozwojem mocy wytwórczych OZE i magazynów energii.

Chcąc zapewnić efektywność powyższych zmian należy jednocześnie rozszerzyć zwolnienie od wymogu prowadzenia gospodarstwa rolnego przez okres 5 lat od dnia nabycia nieruchomości rolnej w przypadku jej zakupu pod budowę instalacji OZE. Obecne brzmienie przepisów ogranicza możliwość wybudowania instalacji wytwórczej OZE, która mogłaby spowodować zmianę przeznaczenia gruntu i jego wyłączenie z produkcji rolnej. Jednocześnie ustawodawca, w drodze wyjątku, zwolnił już wcześniej z obowiązku 5-letniego okresu prowadzenia działalności rolniczej kontrolowane przez Skarb Państwa podmioty

⁹ W tym zakresie, zob. szerzej: <https://www.clientearth.pl/najnowsze-dzialania/dokumenty/analiza-prawna-kryzys-praworzadnosci-oddala-nas-od-zielonego-dobrobytu/>

¹⁰ Zob. szerzej: <https://www.clientearth.pl/najnowsze-dzialania/dokumenty/uwagi-do-projektu-ustawy-o-fte/>

¹¹ Dz.U. 2003 Nr 64, poz. 592, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1655.

¹² Art. 2a ust. 3 pkt. ca i cb ukur

¹³ Art. 2a ust. 3 pkt 13 ukur.

działające w sektorze paliw i energii¹⁴. W opinii ClientEarth w obecnej sytuacji zasadnym wydaje się rozszerzenie powyższego zwolnienia na wszystkie podmioty wytwarzające energię elektryczną z OZE i dla magazynów energii.

2.1.2 Wyłączenie gruntu z produkcji rolnej

ClientEarth postuluje również uproszczenie procedury zmiany przeznaczenia gruntu rolnego dla nieruchomości o mieszanym zakresie klas bonitacyjnych gruntu, w sposób przyjazny rozwojowi instalacji OZE. Zmiana przeznaczenia gruntu rolnego została uregulowana przepisami ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (dalej: „uogrl”). Obecne brzmienie ustawy uogrl uniemożliwia wydanie decyzji o warunkach zabudowy ze względu na ochronę klasy III gruntu (decyzja konstytucyjna).

W konsekwencji, nieruchomość o mieszanym zakresie klas bonitacyjnych gruntu, wśród których znajduje się nawet niewielki udział ziemi klasy III, zostaje w całości wyłączona z możliwości budowy źródła wytwórczego OZE. Rozwiązanie formalne, w postaci wydzielenia działki z gruntem klasy III nie zawsze jest możliwe z uwagi na rozproszone rozmieszczenie obszarów gruntu klasy III.

Mając na uwadze ogólne cele dyrektywy RED II, ClientEarth wskazuje na konieczność zmiany przepisów w powyższym zakresie. Fundacja rekomenduje przyjęcie rozwiązania, które umożliwi wyłączenie gruntu z produkcji rolnej w sytuacji, gdy udział gruntu klasy III nie przekracza 15 proc. udziału w całkowitej powierzchni działki.

2.1.3 Uproszczenie procedur planistycznych

Art. 20 ust. 1 ustawy z 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: „upzp”) wskazuje, że plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Plan miejscowy nie musi być wierną kopią studium, jednak nie może wprowadzać rozwiązań, które stoją w sprzeczności z ustaleniami wynikającymi ze studium¹⁵. Lokalizacja instalacji OZE o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW wymaga uwzględnienia w studium zagospodarowania przestrzennego gminy. Od powyższego wymogu ustawa przewiduje dwa wyjątki. Pierwszy z nich obejmuje wolnostojące instalacje fotowoltaiczne o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1 MW, zlokalizowane na gruntach rolnych klasy V, VI, VIz oraz nieużytkach. Drugi wyjątek stanowią urządzenia inne niż wolnostojące, tj. instalacje wytwórcze zamontowane na budynkach (dachowe).

Obecnie zatem, naniesienie inwestycji OZE na dokumenty planistyczne gminy wymaga dokonania zmian w dwóch odrębnych dokumentach w ramach dwóch odrębnych procedur. Wydłuża to znacznie postępowanie. Aktualne przepisy wymagają braku sprzeczności pomiędzy studium i miejscowym planem. Plan miejscowy nie musi stanowić wiernej kopii studium – może rozwijać i uszczegóławiać przyjęte w nim rozwiązania przyjęte w studium. Jednak wprowadzane rozwiązania nie mogą stać w sprzeczności z ustaleniami wynikającymi ze studium.

W celu przyspieszenia i ułatwienia procesu inwestycyjnego w OZE, ClientEarth postuluje więc umożliwienie dokonywania zmian zarówno w miejscowym planie, jak i w studium zagospodarowania przestrzennego, w ramach jednej czynności prawnej. Dookreślenia będzie również wymagała procedura uszczegóławiania studium na etapie tworzenia planu miejscowego tak, aby zachowana była zgodność w obu dokumentach planistycznych.

¹⁴ art. 2b ust. 4 ukur

¹⁵ II OSK 3252/20 - wyrok NSA (N) z dnia 09-06-2021

2.2 Linie bezpośrednie

Przedstawiony do konsultacji projekt wprowadza przepisy doprecyzowujące zawieranie umów sprzedaży energii elektrycznej (ang. Power Purchase Agreement, PPA), co stanowi pozytywną i oczekiwaną zmianę. Jednocześnie projekt całkowicie pomija potrzebę dalszego uregulowania budowy oraz korzystania z tzw. „linii bezpośredniej”, pomiędzy wytwórcą i odbiorcą energii elektrycznej – poza istniejącą infrastrukturą sieciową lokalnego OSD.

Linia bezpośrednia stanowi podstawę jednego z dwóch głównych typów umów PPA. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami, linia bezpośrednia stanowi odstępstwo od ogólnej zasady, a jej budowa jest możliwa wyłącznie w sytuacji, gdy brak jest możliwości przyłączenia się do istniejącej infrastruktury sieciowej. Wybudowanie i użytkowanie linii bezpośredniej jako alternatywy do istniejącej sieci dystrybucyjnej wiąże się z koniecznością uzyskania koncesji oraz spełnieniem wszystkich obowiązków związanych ze statusem operatora systemu dystrybucyjnego. Ponadto, Dyrektywa RED II nakłada na państwa członkowskie obowiązek przeprowadzenia oceny oraz usunięcia nieuzasadnionych barier regulacyjnych i administracyjnych dla długoterminowych umów PPA.

ClientEarth wskazuje na pilną potrzebę zasadniczej zmiany regulacji umożliwiających budowę linii bezpośredniej w celu zwiększenia ich atrakcyjności. W szczególności, ClientEarth proponuje uchylenie wymogu wykazywania braku możliwości przyłączenia źródła wytwórczego OZE do istniejącej infrastruktury dystrybucyjnej. Ponadto, krajowe regulacje prawne powinny zostać uzupełnione o definicję oraz przepisy dotyczące sposobu funkcjonowania zamkniętych systemów dystrybucyjnych.

2.3 Przyłączanie do sieci elektroenergetycznej instalacji OZE

Inwestorzy OZE coraz częściej uzyskują odmowy wydania warunków przyłączenia, ze względu na brak technicznych warunków przyłączenia do sieci. W tym miejscu podkreślenia wymaga fakt, że wytwórcy przed złożeniem wniosku o wydanie warunków przyłączenia nie mają możliwości weryfikacji, czy w miejscu, w którym chcą zrealizować planowaną instalację wytwórczą istnieją wystarczające warunki techniczne sieci, czy też nie. Zasadnym jest więc wprowadzenie rozwiązań zmierzających do ułatwienia procesu przyłączania instalacji OZE do sieci.

W związku z powyższym, w konsultowanym projekcie proponuje się zmianę propozycji do art. 7 ustawy – Prawo energetyczne ust. 1d w brzmieniu:

„1d. W przypadku odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci instalacji odnawialnego źródła energii z powodu braku technicznych lub ekonomicznych warunków przyłączenia do sieci i odbioru we wskazanej przez wnioskodawcę lokalizacji, przedsiębiorstwo energetyczne, o którym mowa w ust. 1, wskazuje wnioskodawcy maksymalną dostępną moc przyłączeniową w miejscu wskazanym we wniosku oraz lokalizacje alternatywne najbliższe lokalizacji wskazanej przez wnioskodawcę, w których przyłączenie jest możliwe.”

W opinii ClientEarth, obowiązek wskazania lokalizacji alternatywnej powinien zostać rozszerzony na wszystkie instalacje OZE, które chcą się przyłączyć oraz powinien zostać rozszerzony o analogiczne rozwiązanie, jak w przypadku ogólnodostępnych stacji ładowania tj. obowiązek wskazania maksymalnej dostępnej mocy przyłączeniowej w miejscu wskazanym we wniosku.

2.4 Klastry energii

ClientEarth pozytywnie ocenia propozycje regulacji mających na celu doprecyzowanie modelu biznesowego oraz zasad współpracy w ramach klastrów energii, jak również dodanie, po 6 latach, dedykowanego systemu wsparcia dla tego typu inicjatyw. Niemniej jednak, w opinii Fundacji zaproponowane zmiany są niewystraszające i nie odpowiadają aktualnym wyzwaniom sektora energetycznego. Obecna sytuacja polityczna wymaga od polskiego ustawodawcy podjęcia pilnych działań wspierających rozwój modelu energetycznego opartego na rozproszonej generacji ze źródeł odnawialnych. Klastry energii stanowią rozwiązanie mogące wesprzeć, tak dziś pożądaną, decentralizację energetyki. ClientEarth postuluje więc dokonanie w projekcie poniższych zmian:

2.4.1 Spójność modelu klastrów energii z celami dyrektywy RED II

Regulacje dotyczące modelu biznesowego oraz zasad współpracy w ramach klastrów energii powinny wpisywać się w cel dyrektywy RED II. Dlatego Fundacja proponuje zawężenie przedmiotu działalności klastrów energii do wytwarzania, magazynowania i równoważenia zapotrzebowania, dystrybucji lub obrotu energią elektryczną lub ciepłem wytworzonym z odnawialnych źródeł energii. W obecnej sytuacji geopolitycznej oparcie funkcjonowania klastrów energii na spalaniu paliw kopalnych wydaje się być wątpliwe pod względem bezpieczeństwa energetycznego.

Ponadto, celem funkcjonowania klastrów energii powinno być jednocześnie zapewnienie korzyści gospodarczych, społecznych oraz środowiskowych, a także zwiększenie elastyczności systemu elektroenergetycznego. Dlatego Fundacja proponuje modyfikację treści projektowanej definicji legalnej klastra energii w sposób, który zapewni łączne spełnienie wszystkich celów wskazanych w projektowanym przepisie.

2.4.2 Uwzględnienie społeczności energetycznych i prosumentów zbiorowych

Przedstawiony do konsultacji projekt ogranicza się wyłącznie do propozycji regulacyjnych, dotyczących klastrów energii, co w opinii ClientEarth niewystarczająco odpowiada aktualnym potrzebom szybkiego odejścia od spalania paliw kopalnych na rzecz energii z OZE. Fundacja postuluje więc uzupełnienie projektu o propozycje regulacji transponujących dyrektywę 2019/944¹⁶ w zakresie dotyczącym obywatelskich społeczności energetycznych, które zostały przedstawione w w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne i ustawy o odnawialnych źródłach energii (nr UC74)¹⁷, opublikowanym przez MKiŚ w czerwcu 2021 r. Ponadto, konsultowany projekt powinien zostać uzupełniony o propozycję przepisów transponujących dyrektywę RED II w zakresie społeczności energetycznych działających w zakresie energii odnawialnej.

Regulacje dotyczące klastrów energii, transponujące dyrektywę 2019/944 oraz dyrektywę RED II w zakresie klastrów energii, społeczności energetycznych oraz prosumeryzmu zbiorowego powinny wykazywać się możliwie daleko idącą spójnością, jak również powinny być traktowane w sposób priorytetowy oraz objęte skutecznymi mechanizmami wsparcia.

2.4.3 Lokalny charakter klastrów energii

¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE

¹⁷ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12347450/katalog/12792158>

Projekt nadmiernie reguluje lokalny charakter klastrów energii, wprowadzając m.in. wymóg udziału jednostki samorządu terytorialnego oraz ograniczając funkcjonowanie klastra do terytorium powiatu lub 5 sąsiadujących gmin oraz jednego operatora systemu dystrybucyjnego.

Fundacja proponuje zwiększenie elastyczności projektowanych przepisów dotyczących udziału jednostki samorządu terytorialnego w klastrze energii. Wymóg w postaci obligatoryjnego udziału jednostki samorządu terytorialnego powinien zostać zastąpiony możliwością jej fakultatywnego udziału w klastrze energii. Projektowane przepisy powinny rozszerzyć katalog stron mogących współtworzyć klastr energii o możliwość uczestnictwa jednostek samorządu terytorialnego.

Podobnie, w odniesieniu do obszaru geograficznego funkcjonowania klastrów energii, ClientEarth rekomenduje złagodzenie proponowanych wymogów. Obszar działania klastra energii powinien zostać ograniczony do tego samego OSD zaopatrującego w energię elektryczną wytwórców i odbiorców będących członkami danego klastra. Podobne rozwiązanie funkcjonuje już obecnie w stosunku do spółdzielni energetycznych.

Zaproponowana zmiana umożliwi bardziej elastyczne podejście do tworzenia klastrów energii, pozostawiając jednocześnie ich lokalny charakter.

2.4.4 System wsparcia klastrów energii

Dążąc do zagwarantowania bezpieczeństwa energetycznego oraz niezależności od importu surowców energetycznych, ustawodawca powinien dążyć do przyjęcia przepisów, których nadrzędnym celem jest wspieranie produkcji energii ze źródeł odnawialnych oraz zwiększanie jej wykorzystania. Regulacjom prawnym powinny towarzyszyć mechanizmy wsparcia skutecznie zachęcające do rozwoju OZE. Mając na uwadze powyższe, Fundacja postuluje o zmianę w zaproponowanym systemie wsparcia klastrów energii tak, aby przyjęte rozwiązania promowały jedynie wytwarzanie energii z OZE. Dlatego projektowany system wsparcia powinien zostać ograniczony wyłącznie do instalacji wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych.

2.5 Pozostałe uwagi

ClientEarth zwraca uwagę na bardzo długie *vacatio legis* proponowanych zmian. Ustawa, w zasadniczej części, miałaby zacząć obowiązywać dopiero w styczniu 2023 r. Postulujemy przyspieszenie prac nad konsultowanym projektem i przesunięcie terminu wejścia w życie ustawy na 1 lipca 2022 r. W opinii ClientEarth jest to wykonalne, ponieważ projekt nie zawiera szczególnie kontrowersyjnych zapisów.

Fundacja zwraca też uwagę, że część informacji w uzasadnieniu i OSR, w toku wcześniejszych prac uległa dezaktualizacji. Tytułem przykładu, projektodawca powołuje się na tzw. Wytyczne Komisji Europejskiej EEAG, podczas gdy od 1 stycznia br. zostały one zastąpione przez nowe Wytyczne CEEAG¹⁸, które w większym stopniu uwzględniają rolę ochrony klimatu w pomocy publicznej dla energetyki.

¹⁸ Zob. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0218\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0218(03)&from=EN)

Anna Frączyk, prawniczka (afraczyk@clientearth.org)

Wojciech Kukuła, starszy prawnik (wkukula@clientearth.org)

Wojciech Modzelewski, prawnik (wmodzelewski@clientearth.org)

www.clientearth.org

Beijing Berlin Brussels London Los Angeles Luxembourg Madrid Warsaw

ClientEarth is an environmental law charity, a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 10 Queen Street Place, London EC4R 1BE, a registered international non-profit organisation in Belgium, ClientEarth AISBL, enterprise number 0714.925.038, a registered company in Germany, ClientEarth gGmbH, HRB 202487 B, a registered non-profit organisation in Luxembourg, ClientEarth ASBL, registered number F11366, a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208, a registered 501(c)(3) organisation in the US, ClientEarth US, EIN 81-0722756, a registered subsidiary in China, ClientEarth Beijing Representative Office, Registration No. G1110000MA0095H836. ClientEarth is registered on the EU Transparency register number: 96645517357-19. Our goal is to use the power of the law to develop legal strategies and tools to address environmental issues.