

Beata Superson-Polowiec, Radca Prawny, Wspólnik, Kancelaria Polowiec i Wspólnicy

Czy regulacje prawne wystarczająco wspierają **inne paliwa alternatywne?**

Zadane pytanie w pierwszym momencie uznałam za błędnie sformułowane. Po pierwsze w pytaniu zawarte jest stwierdzenie: „inne paliwa alternatywne”, co w kontekście całego pytania może od razu sugerować, iż istnieją paliwa alternatywne wspierane moim zdaniem wystarczająco.



Żeby więc uniknąć niejasności musimy w pierwszej kolejności dookreślić pojęcie paliw alternatywnych. W związku z planem rozwoju elektromobilności w Polsce i przyjęciem ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, w świadomości społecznej pojęcie paliw alternatywnych ogranicza się do definicji zawartej w powyższej ustawie, czyli paliwa alternatywne to paliwa lub energia elektryczna wykorzystywane do napędu silników pojazdów samochodowych lub jednostek pływających stanowiące substytut dla paliw pochodzących z ropy naftowej lub otrzymywanych w procesach jej przetwórstwa, w szczególności energia elektryczna, wodór, biopaliwa ciekłe, paliwa syntetyczne i parafinowe, sprężony gaz ziemny (CNG), w tym pochodzący z biometanu, skroplony gaz ziemny (LNG), w tym pochodzący z biometanu, lub gaz płynny (LPG). Ta definicja stanowi też dla mnie punkt wyjściowy rozważań. Pomijam więc ocenę regulacji prawnych w odniesieniu do paliw alternatywnych na gruncie regulacji odnoszących się do odpadów, paliw alternatywnych rozumianych jako odpady palne, wykorzystywane jako źródło energii w procesach spalania lub współspalania. Pomijam ją nie dlatego, że uważam iż jest wystarczająco „wsparta” poprzez regulacje prawne, ale dlatego że celem niniejszej analizy jest właśnie ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych gdzie „inne paliwa alternatywne” oznaczają wszystko co jest objęte definicją tej ustawy a co jednocześnie nie jest energią elektryczną.

Po drugie, czy regulacje prawne mogą w ogóle coś wspierać? Czy nie przypisujemy prawu zbyt dużej mocy sprawczej? Niewątpliwie regulacje prawne mogą mieć wpływ na daną branżę, mogą wspierać rozwój albo go spowalniać, mogą nakazywać konkretne zachowania ale samo prawo niczego nie zmienia, nie kreuje. W kontekście paliw alternatywnych zwrócić uwagę trzeba na funkcje stabilizującą



Rys. 1

i dynamizującą prawa. Pierwsza z nich wyraża się tym, że skutkiem działania prawa w społeczeństwie jest utrwalanie istniejącego w nim ładu politycznego, gospodarczego itp. Funkcja dynamizująca zaś, polega na promowaniu zmian w różnych sferach życia społecznego.

Wielowiekowy rozwój instytucji prawnych cechował się na ogół tym, że prawo było czynnikiem utrwalającym zastany układ stosunków społecznych i gospodarczych przy pomocy środków przymusu prawnego. Dopiero od czasów Oświecenia, można się spotkać w szerszym zakresie z głoszeniem poglądów, iż przez odpowiednie prawodawstwo można doprowadzić do zasadniczych zmian. Niewątpliwie prawodawstwo może sprzyjać określonym przeobrażeniom danych stosunków społecznych, a inne utrudniać. W szczególności prawo może wprowadzać unormowania kreujące nowe instytucje prawne, odpowiadające potrzebom społecznym przejawiającym się w danym czasie, może stwarzać struktury organizacyjne życia społecznego, co określa się mianem funkcji innowacyjnej. Co więcej, na dłuższą metę biorąc, dobrze funkcjonujący system prawny może pośrednio ułatwiać

określone przemiany życia społecznego. Regulacje prawne są więc swoistym narzędziem.

I tutaj dochodzimy do zasadniczej kwestii, za każdą regulacją prawną powinien być widoczny cel w jakim zostały wydane i wizja jaką mają wspierać. Można moim zdaniem pozwolić sobie na krótkie retoryczne pytania „czy wiemy co chcemy osiągnąć w odniesieniu do paliw alternatywnych? Jaka jest wizja rozwoju rynku paliw alternatywnych w Polsce?”.

Wiemy niewątpliwie iż rozwój elektromobilności i paliw alternatywnych w Polsce może stać się dla polskiej energetyki, jak również polskiej gospodarki gradacją, która poprowadzi na wyższy poziom rozwoju przemysłowego. Wiemy również że rozwój w tym zakresie to jeden z priorytetów Unii Europejskiej i że Komisja Europejska 13 lipca 2017 wezwała Polskę do dokonania pełnej transpozycji przepisów dotyczących rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych. Poglądowe przedstawienie regulacji UE w tym zakresie zawiera rys. 1.

Jak w to wszystko wpisuje się Polska? Niewątpliwie ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych

to ważny krok w drodze do niskoemisyjnego transportu w Polsce. Niestety nie jest to krok stanowczy i pozbawiony luk. Ustawa w gruncie rzeczy ogranicza się do elektromobilności. Zagadnienie „innych paliw alternatywnych” poza energią elektryczną jest uregulowane w zasadzie w sposób dość ogólny. Uchwalona ustawa i tak zawiera więcej regulacji w tym zakresie niż jej projekt który, co prawda definiował paliwa alternatywne ale w zasadzie całość regulacji dotyczącej wsparcia rozwoju odnosiła się do energii elektrycznej. Część postulowanych zmian znalazła odzwierciedlenie w uchwalonej ustawie ale nadal regulacje odnoszące się do innych paliw alternatywnych należy uznać za ogólne. I właśnie ta ogólność jest trudna do oceny. Ponadto, nawet zostawiając na chwilę ocenę regulacji w kontekście innych paliw alternatywnych warto zwrócić uwagę, iż również w zakresie samej elektromobilności pojawiło się w ustawie wiele niedociągnięć wymagających poprawy. Obecnie w ramach prac nad zmianą regulacji w zakresie biokomponentów, projektem ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw została objęta ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Proponowane zmiany (art. 9 ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw) mają jednak wymiar doprecyzowujący lub wręcz techniczny, a w niektórych miejscach eliminujący wątpliwości interpretacyjne, ale jednoznacznie należy podkreślić, iż nie zmieniają sytuacji innych paliw alternatywnych. Warto w tym miejscu wskazać iż ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych jest regulacją umocowaną w programach krajowych - rys. 2.

Oceniając ją w tym kontekście należy stwierdzić że realizuje ona założenia Planu Rozwoju Elektromobilności w Polsce. Może więc pytanie będące tytułem artykułu powinno brzmieć „czy wizja rozwoju gospodarczego wystar-

czająco wspiera inne paliwa alternatywne?”.

Wracając jednak do pytania o ocenę regulacji prawnej w odniesieniu do innych paliw alternatywnych nie można nie zgodzić się z powszechnym dość poglądem że ustawa faworyzuje elektromobilność jako gałąź gospodarki, która w założeniach programów w dużym stopniu może się przyczynić do rozwoju kraju i poprawy jakości powietrza.

Biorąc pod uwagę zawartą w ustawie definicję paliw alternatywnych do innych niż energia paliw alternatywnych zaliczać będziemy wodór, biopaliwa ciekłe, paliwa syntetyczne i parafinowe, sprężony gaz ziemny (CNG), w tym pochodzący z biometanu, skroplony gaz ziemny (LNG), w tym pochodzący z biometanu, lub gaz płynny (LPG);

Co do zasady ustawa obejmuje rozwój sieci stacji oferujących paliwa metanowe i zakłada się, że biorąc pod uwagę długość sieci bazowej TEN-T w Polsce i minimalne odległości pomiędzy stacjami na tych drogach określone w dyrektywie należy spodziewać się, że w Polsce powstanie około 104 stacji CNG i 14 stacji LNG. Dodatkowo w czasie prac nad ustawą do planu lokalizacji ogólnodostępnych stacji ładowania i stacji gazu ziemnego pozostających pod jurysdykcją Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad dróg sieci bazowej TEN-T dopisano punkty tankowania wodoru oraz stworzono ich definicję.

Czy te regulacje wystarczająco wspierają rozwój paliw alternatywnych? Prawdę mówiąc wszystko zapewne zależy od punktu widzenia. Niewątpliwie, pomimo ich zdefiniowania nie zawiera regulacji odnoszącej się do biopaliw ciekłych paliw syntetycznych i parafinowych ani gazu płynnego. Czy to zamierzone działanie? Biorąc pod uwagę deklarację iż rynek LPG jest rozwinięty i nie wymaga wsparcia oraz zakładając że kwestie biopaliw mają swoją regulację prawną czyli ustawę o biokomponentach i biopaliwach ciekłych,

można by było może odpowiedzieć na to pytanie, że „tak jest to zamierzone działanie”. Nadal jednak pozostanie wątpliwość - ustawa w art. 1 wskazuje na przedmiot regulacji i zgodnie z nim określa ona zasady rozwoju i funkcjonowania infrastruktury paliw alternatywnych służącej do wykorzystania paliw alternatywnych w transporcie, w tym wymagania techniczne, jakie ma spełniać ta infrastruktura jak również określa Krajowe ramy polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych oraz sposób ich realizacji. W tym kontekście nie ma wątpliwości o czym już wyżej wspomniałam, że priorytetowo traktowana jest energia elektryczna i można mieć nawet wrażenie że oprócz LNG, CNG oraz w jakimś zakresie wodoru pozostałe „inne paliwa alternatywne” w ogóle nie mieszczą się w polityce rozwoju.

Czy w takim razie regulacje prawne wystarczająco wspierają inne paliw alternatywnych? - zapewne jest w tym zakresie obszar który wymaga jeszcze dopracowania i pamiętać powinniśmy że regulacje prawne to jedynie narzędzie do realizacji celów które muszą być jasno zdefiniowane. Dlatego też jeśli istnieje potrzeba wsparcia rozwoju innych paliw alternatywnych to niewątpliwie obecne przepisy nie gwarantują realizacji takiego celu.

□

Źródła:

1) *ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz.U.2018.317)*

2) *projekt ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw (druk VIII nr 2411)*