



KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 29 grudnia 2014 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz  
niektórych innych ustaw**

**(druk nr 799)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Celem niniejszego przedłożenia jest stworzenie kompleksowej regulacji służącej poprawnemu wdrożeniu przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 16, z późn. zm.), dalej „dyrektywa 2009/28/WE”.

Niniejsza ustawa dokonuje zmiany w sześciu ustawach, tj. ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne, ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej oraz w ustawie z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków.

Należy zauważyć, przywołując przyczyny nowelizacji wymienionych ustaw, przedstawione przez sprawozdawcę komisji sejmowej podczas rozpatrywania ustawy na 82. posiedzeniu Sejmu, że *„ustawa wychodzi naprzeciw prezentowanym wnioskom Komisji Europejskiej w sprawie toczącego się postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. Komisja Europejska w swoim stanowisku podtrzymuje, iż Polska wciąż nie dokonała transpozycji w całości dyrektywy 2009/28/WE. Jednocześnie Komisja Europejska w związku z podjętymi przez Polskę w bieżącym roku działaniami legislacyjnymi zdecydowała o ograniczeniu zarzutów do braków transpozycji związanych z art. 13 ust. 2, 4, 5 i 6, art. 14 ust. 2, 5, 6, art.*

*17 ust. 3–5 oraz art. 18 dyrektywy oraz o zmniejszeniu wnioskowanej okresowej kary pieniężnej. Stanowisko Komisji Europejskiej w opinii z dnia 11 grudnia br. podzielił rzecznik generalny Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”<sup>1)</sup>*

W związku z powyższym, ustawa ma zapewnić poprawną implementację dyrektywy 2009/28/WE, poprzez bezpośrednie transponowanie norm tej dyrektywy do przepisów prawa krajowego, bez stosowania techniki odesłań do jej przepisów.

Najistotniejsze i najobszerniejsze zmiany zostały wprowadzone w ustawie o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz ustawie - Prawo energetyczne. W pierwszej z tych ustaw dodano przepisy precyzujące poszczególne kryteria, które powinny spełniać biokomponenty, a które składają się na kryteria zrównoważonego rozwoju, tj. określono wymagania dotyczące spełniania kryterium ochrony terenów o wysokiej wartości bioróżnorodności, kryterium ochrony terenów zasobnych w duże ilości pierwiastka węgla, kryterium ochrony torfowisk oraz kryterium zrównoważonej gospodarki rolnej.

Dokonano również zmian w definicjach: „uznanego systemu certyfikacji”, „świadectwa” i „poświadczenia” zastępując odesłania do postanowień dyrektywy 2009/28/WE odesłaniami do dodawanych przepisów regulujących kryteria zrównoważonego rozwoju, a także, w celu zapewnienia spójności terminologicznej, zastąpiono pojęcie „wymogu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych” pojęciem „kryterium ograniczenia emisji gazów cieplarnianych”, gdyż przesłanki odnoszące się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych tworzą jedno z kryteriów zrównoważonego rozwoju.

Zmiany wprowadzone w Prawie energetycznym, dotyczą m.in. zobowiązania ministra właściwego do spraw gospodarki do udostępnienia każdemu informacji o kosztach i korzyściach wynikających ze stosowania urządzeń i systemów grzewczych, chłodzących i energetycznych wykorzystujących energię ze źródeł odnawialnych oraz zapewnienia dostępu do informacji i wytycznych o sposobach optymalnego połączenia odnawialnych źródeł energii, wysoko efektywnych technologii oraz systemów grzewczych i chłodzących. Wymieniony minister został również zobowiązany do opracowania, przy udziale jednostek samorządu terytorialnego, programów informacyjnych, doradczych i szkoleniowych informujących społeczeństwo o korzyściach i rozwiązaniach praktycznych związanych z rozwojem i wykorzystaniem energii ze źródeł odnawialnych.

---

<sup>1)</sup>Sprawozdanie Stenograficzne z 82. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 grudnia 2014 r. (pierwszy dzień obrad), str. 53.

Wprowadzono także zasadę, iż projektowanie, produkcja, import, budowa oraz eksploatacja urządzeń i instalacji wykorzystujących do wytwarzania energii biomasę, zastosowanych w samodzielnych lokalach mieszkalnych lub lokalach o innym przeznaczeniu oraz w instalacjach przemysłowych powinny zapewniać określoną w przepisie minimalną sprawność przemiany energetycznej, o ile jest to uzasadnione technicznie lub ekonomicznie. Dla lokali mieszkalnych i lokali o innym przeznaczeniu sprawność przemiany energetycznej została określona na poziomie nie niższym niż 85%, natomiast dla instalacji przemysłowych na poziomie nie niższym niż 70%.

Pozostałe zmiany stanowią niezbędne uzupełnienie regulacji ustawowych w związku z materią niniejszej nowelizacji.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Ustawa została uchwalona w oparciu o projekt poselski (druk nr 2930). Ustawę rozpatrywała Komisja Nadzwyczajna do spraw energetyki i surowców energetycznych na posiedzeniu w dniu 2 grudnia 2014 r. (pierwsze czytanie). Podczas prac nad projektem wprowadzono poprawki, które służyły doprecyzowaniu brzmienia przepisów ze względu na konieczność precyzyjnego wdrożenia postanowień dyrektywy 2009/28/WE. W szczególności komisja:

- przyjęła poprawkę do art. 22 ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych poszerzając krąg podmiotów uprawnionych do składania wniosków o wydanie certyfikatu jakości biokomponentów;

- ograniczyła wymagania w zakresie biokomponentów wytworzonych z odpadów lub pozostałości innych niż odpady lub pozostałości rolnicze, akwakultury i leśne, których spełnienie umożliwi zaliczenie podmiotowi realizującemu Narodowy Cel Wskaźnikowy wykonanie obowiązku zapewnienia w danym roku minimalnego udziału biokomponentów w ogólnej liczbie paliw ciekłych i biopaliw ciekłych;

- zmodyfikowała odnośniki w nowelizowanych ustawach prawidłowo wskazując sposób i liczbę implementowanych dyrektyw Unii Europejskiej, w tym wskazując jako dyrektywę podlegającą częściowej implementacji dyrektywę 2009/28/WE;

- dodała przepis czasowo utrzymujący w mocy rozporządzenie wydane na podstawie zmienionego art. 22 ust. 5 ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych;

- ustaliła jednolity termin wejścia w życie całej ustawy - 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy.

W toku prac parlamentarnych (drugie czytanie) zostały zgłoszone wnioski legislacyjne, w tym wniosek o odrzucenie ustawy. Wniosek ten został odrzucony, natomiast Sejm, podczas głosowania na 83. posiedzeniu w dniu 17 grudnia 2014 r, przyjął wszystkie poprawki (16), a tym samym uchwalił ustawę ze zmianami wynikającymi z przyjętych poprawek. W poprawkach tych, między innymi:

- zawężono ilość kryteriów zrównoważonego rozwoju, których spełnienie uzasadnia wsparcie finansowe w zakresie wytwarzania biokomponentów i biopaliw ciekłych ze środków publicznych;

- doprecyzowano przesłanki składające się na kryterium ochrony terenów o wysokiej wartości bioróżnorodności, kryterium ochrony terenów zasobnych w duże ilości pierwiastka węgla oraz kryterium zrównoważonej gospodarki rolnej;

- zmodyfikowano jedną z przesłanek określającą system bilansu masy, który zobowiązane są wdrożyć podmioty certyfikowane;

- dodano przepis, zgodnie z którym weryfikacji wymogów składających się na kryterium zrównoważonej gospodarki rolnej dokonywać będzie Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w ramach przyznawania płatności bezpośrednich;

- uzupełniono nowelę o dodatkowe zmiany dotyczące wymogów, jakie powinny spełniać biopłyny;

- dodano przepis zobowiązujący ministra właściwego do spraw gospodarki do zapewnienia dostępu do informacji i wytycznych o sposobach optymalnego połączenia odnawialnych źródeł energii, wysoko efektywnych technologii oraz systemów grzewczych i chłodzących;

- dodano przepis określający zasady wsparcia finansowego pochodzącego ze środków publicznych w odniesieniu do instalacji wykorzystujących biomasę do wytwarzania energii, pomp ciepła oraz instalacji wykorzystujących do wytwarzania ciepła energię promieniowania słonecznego.

### III. Uwagi szczegółowe

1. Przepis art. 28ba ust. 1 ustawy o biokomponentach (zmiana w art. 1 w pkt 6) kształtując wymagania składające się na kryterium ochrony terenów o wysokiej wartości bioróżnorodności, wskazuje, iż kryterium to spełniają biokomponenty jeżeli biomasa wykorzystywana do ich wytwarzania nie pochodzi z terenów, które w okresie **od 1 do 31 stycznia 2008 r. lub po tym okresie**, posiadały status określony poniżej w tym przepisie, **niezależnie od tego, czy tereny posiadają ten status nadal** (mowa o nadaniu statusu lasu pierwotnego i innego zalesionego gruntu, obszaru wyznaczonego na cele ochrony przyrody, obszaru wyznaczonego do ochrony rzadkich, zagrożonych lub poważnie zagrożonych ekosystemów lub gatunków, obszaru trawiastego o wysokiej bioróżnorodności).

Jeżeli w sposób prawidłowy zostały zinterpretowane intencje ustawodawcy, biomasa wykorzystywana do wytwarzania biokomponentu nie może pochodzić z terenu, który w okresie od 1 do 31 stycznia 2008 r. posiadał wymieniony status nawet jeżeli utracił go po 31 stycznia 2008 r. W związku z tym należy usunąć z przepisu te jego fragmenty, które zawierają informacje zbędne i utrudniają jego prawidłową interpretację.

#### Propozycja poprawki

w art. 1 w pkt 6, w art. 28ba w ust. 1 we wprowadzeniu do wyliczenia skreśla się wyrazy „lub po tym okresie”;

2. Wyjaśnienia wymaga treść art. art. 28bb (zmiana w art. 1 pkt 6 noweli). Przepis ten stanowi, iż biokomponent spełnia kryterium ochrony terenów zasobnych w duże ilości pierwiastka węgla, jeżeli biomasa wykorzystywana do jego wytworzenia nie pochodzi z takiego terenu. Terenem zasobnym w duże ilości pierwiastka węgla jest teren, który w okresie pomiędzy **1 a 31 stycznia 2008 r.** posiadał status terenu podmokłego, obszaru stale zalesianego lub obszaru opisanego w art. 28bb ust. 2 pkt 3, **lecz nie posiada tego statusu** (należy przyjąć, że utracił go po 31 stycznia 2008 r.). Natomiast treść ust. 3 nakazuje niestosowanie ust. 2 (przepisu określającego obszary zasobne w duże ilości pierwiastka węgla), jeżeli w czasie pozyskiwania biomasy teren ten posiadał ten sam status co w okresie od 1 do 31 stycznia 2008 r. Przepis ten wydaje się zbędny, gdyż powoduje, że biokomponent wytworzony z biomasy pozyskanej z terenu opisanego w ust. 2 w okresie, gdy teren ten posiadał ten sam status co pomiędzy 1 a 31 stycznia 2008 r., zostanie uznany za spełniający

kryterium ochrony terenów zasobnych w duże ilości pierwiastka węgla. Identyczny wniosek wypływa *a contrario* z treści ust. 1 i 2, gdyż nie można pozyskiwać biomasy tylko z obszarów które posiadały status terenów zasobnych w duże ilości pierwiastka węgla pomiędzy 1 a 31 stycznia 2008 r. **lecz po tej dacie go nie posiadały.**

### **Propozycja poprawki**

w art. 1 w pkt 6, w art. 28bb skreśla się ust. 3;

3. Proponuje się ujednolicenie terminologii w art. 28bb ust. 2 pkt 2 i 3 (zmiana w art. 1 w pkt 6). W pkt 2 mowa jest o „*drzewach mogących osiągnąć te wartości w miejscu ich naturalnego występowania*” natomiast w pkt 3 „*drzewach mogących osiągnąć te progi*”. W obu przypadkach ustawa odnosi się do tych samych kryteriów (wysokości drzew oraz pokrycia powierzchni przez korony tych drzew), stąd różnicowanie terminologii wydaje się nie mieć uzasadnienia. Rozważyć również należy, czy pojęciem bardziej adekwatnym w tym przypadku nie byłby wyraz „wymogi”.

### **Propozycje poprawek**

w art. 1 w pkt 6, w art. 28bb w ust. 2 w pkt 3 wyraz „progi” zastępuje się wyrazem „wartości”;

#### **albo**

w art. 1 w pkt 6, w art. 28bb w ust. 2:

- a) w pkt 2 wyrazy „osiągnąć te wartości” zastępuje się wyrazami „spełnić te wymogi”,
- b) w pkt 3 wyrazy „osiągnąć te progi” zastępuje się wyrazami „spełnić te wymogi”;

4. Przepis art. 2 pkt 4 noweli - należy zwrócić uwagę na nieprecyzyjność terminologii stosowanej zarówno w samej nowelizacji, jak i jej niespójność z terminologią ustawową. W dodanym art. 20ga ustawy - Prawo energetyczne, formułując obowiązki ministra właściwego do spraw gospodarki w zakresie informowania społeczeństwa o kosztach i korzyściach wynikających ze stosowania urządzeń wykorzystujących energię ze źródeł odnawialnych, posłużono się pojęciem „*systemów grzewczych, chłodzących i elektrycznych*”, natomiast dodany art. 20gc mówi o „*systemach ogrzewczych i chłodzenia*”. Ustawa - Prawo energetyczne, określając wymagania w zakresie wykształcenia osób ubiegających się o wydanie certyfikatu potwierdzającego posiadanie kwalifikacji do instalowania urządzeń

wykorzystujących odnawialne źródła energii (art. 20h ust. 3) posługuje się pojęciem kwalifikacji do instalacji urządzeń „*grzewczych, chłodniczych i elektrycznych*”. Dla uzyskania większej czytelności regulacji proponuje się ujednoczenie przepisów nowelizacji w sposób odpowiadający terminologii ustawy.

### **Propozycja poprawki**

w art. 2 w pkt 4:

- a) w art. 20ga wyraz „chłodzących” zastępuje się wyrazem „chłodniczych”,
- b) w art. 20gc wyrazy „ogrzewczych i chłodzenia” zastępuje się wyrazami „grzewczych i chłodniczych”;

5. Przepis art. 51 ust. 2 (zmiana w art. 1 w pkt 5) stanowi: „*Projektowanie, produkcja, import, budowa oraz eksploatacja urządzeń i instalacji wykorzystujących do wytwarzania energii biomasę zastosowanych w samodzielnych lokalach mieszkalnych lub lokalach o innym przeznaczeniu powinny zapewniać sprawność przemiany energetycznej wynoszącej co najmniej 85%, a zastosowanych w instalacjach przemysłowych co najmniej 70%, o ile jest to uzasadnione technicznie lub ekonomicznie*”. Należy zauważyć, że przepis ten nie ma charakteru normy prawnej tj. nie wskazuje wprost oczekiwanego zachowania oraz adresatów normy, nie określa również sankcji za zachowanie niezgodne z normą postępowania) lecz stanowi pewien postulat, aby urządzenia i instalacje wykorzystujące biomasę do wytwarzania energii zapewniały minimalny poziom sprawności przemiany energetycznej jeżeli jest to uzasadnione technicznie i ekonomicznie. Należy zauważyć, iż zgodnie z §11 Zasad techniki prawodawczej, w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, w szczególności apeli, postulatów, zaleceń upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Tego rodzaju regulacja nie spełnia wymogu dostatecznej określoności przepisów prawa i jako taka może być uznana za naruszającą art. 2 Konstytucji.

6. Uwaga do art. 2 pkt 5-7 noweli - niezależnie od uwagi poczynionej powyżej, proponuje się doprecyzowanie pojęć „samodzielnego lokalu mieszkalnego” oraz „lokalu o innym przeznaczeniu” w drodze odesłania do ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, poprzez przywołanie tej ustawy w **pierwszym** z przepisów, w którym te pojęcia występują, a nie - jak to uczyniono - w **ostatnim** z tych przepisów.

## **Propozycje poprawek**

w art. 2:

- a) w pkt 5, w ust. 2 po wyrazach „innym przeznaczeniu” dodaje się wyrazy „w rozumieniu ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 oraz z 2004 r. Nr 141, poz. 1492),”;
- b) w pkt 6:
  - w lit. b, w ust. 1a po wyrazach „innym przeznaczeniu” dodaje się wyrazy „w rozumieniu ustawy, o której mowa w art. 51 ust. 2,”;
  - w lit. c, w ust. 2 w pkt 1 po wyrazach „innym przeznaczeniu” dodaje się wyrazy „w rozumieniu ustawy, o której mowa w art. 51 ust. 2,”;
- c) w pkt 7, w art. 52a w ust. 1 w pkt 1 wyrazy „z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 oraz z 2004 r. Nr 141, poz. 1492)” zastępuje się wyrazami „, o której mowa w art. 51 ust. 2”;

## **IV. Propozycje poprawek redakcyjnych**

w art. 1 w pkt 4, w art. 28a w ust. 2 we wprowadzeniu do wyliczenia skreśla się wyrazy „następujące warunki”;

w art. 1 w pkt 6, w art. 28bf w ust. 1 wyrazy „art. 28ba–art. 28bc” zastępuje się wyrazami „art. 28ba–28bc”;

w art. 2 w pkt 2, w pkt 7 wyrazy „28bc ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych” zastępuje się wyrazami „28bc tej ustawy”;

w art. 2:

- a) w pkt 5, w ust. 2 wyraz „wynoszącej” zastępuje się wyrazem „wynoszącą”;
- b) w pkt 6 w lit. b, w ust. 1a wyraz „wynoszącej” zastępuje się wyrazem „wynoszącą”;

w art. 2 w pkt 5, w ust. 2 wyrazy „powinny zapewniać” zastępuje się wyrazem „zapewniają”;



w art. 2 w pkt 6 w lit. b, w ust. 1a wyrazy „powinna wskazywać” zastępuje się wyrazem „wskazuje”;

w art. 2 w pkt 7, w art. 52a w ust. 2 wyraz „skuteczności” zastępuje się wyrazem „sprawności”;

w art. 3 w pkt 2, w ust. 14 wyraz „skuteczności” zastępuje się wyrazem „sprawności”.

*Renata Bronowska*

*Główny legislator*