

KAMILA BŁĄŻEJSKA

Wsparcie produkcji bioenergii na obszarach wiejskich UE w świetle propozycji legislacyjnych dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r.

1. Uwagi wstępne

Celem Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), zgodnie z przepisami prawa pierwotnego Unii Europejskiej (UE), jest między innymi zwiększanie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, zapewnienie odpowiedniego poziomu życia mieszkańców obszarów wiejskich, stabilizacja rynków oraz zagwarantowanie dostaw i rozsądnych cen konsumentom¹. Środki realizacji WPR podzielone zostały na dwa filary, z których pierwszy ukierunkowany jest na bezpośrednie wsparcie dla rolników i ingerencję w mechanizmy rynkowe kształtujące sektor rolny, natomiast drugi dotyczy szeroko rozumianego rozwoju obszarów wiejskich. Prawo wtórne konstytuujące ramy prawne obecnie funkcjonującej WPR określa jej formę i środki do 2013 r. Po tej dacie wejdą w życie nowe regulacje prawa unijnego, stanowiące podstawę WPR, których projekty zostały ogłoszone przez Komisję Europejską w październiku 2011 r.²

¹ Art. 39 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, C 83, z 30 marca 2010 r.

² 12 października 2011 r. Komisja Europejska ogłosiła wnioski w sprawie siedmiu rozporządzeń dotyczących między innymi płatności bezpośrednich dla rolników, jednolitej wspólnej organizacji rynków, wsparcia obszarów wiejskich oraz finansowania, zarządzania i monitorowania WPR. Projekty rozporządzeń są dostępne na stronie Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm.

Truizmem jest twierdzenie, że kształt polityki rolnej UE stanowi pochodną warunków gospodarczych, politycznych i społecznych występujących w skali lokalnej, regionalnej i globalnej. Warto jednak zauważyć, że skoro założenia WPR nie są formułowane w próżni, to wpływ na nie ma pozostała polityka UE, w tym – co istotne z punktu widzenia niniejszej analizy – polityka ochrony środowiska i polityka energetyczna. Ponadto na sektor rolny i leśny wpływa stosunkowo nowy kierunek aktywności politycznej UE związany z przeciwdziałaniem zmianom klimatu oraz ich mitygacją i adaptacją do ich skutków, realizowany w ramach tzw. polityki klimatycznej³.

Jednym z obszarów łączących politykę rolną, energetyczną, klimatyczną i dotyczącą ochrony środowiska jest produkcja energii z odnawialnych źródeł⁴. Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii (OZE) wiąże się bowiem zasadniczo z mniejszą emisją gazów cieplarnianych do atmosfery w porównaniu z emisją powstającą w wyniku spalania konwencjonalnych paliw kopalnych, a tym samym jest działaniem sprzyjającym ochronie środowiska i walce ze zmianami klimatu⁵. Wydaje się więc, że przyjęty w 2009 r. cel dwudziestoprocentowego udziału energii pochodzącej z odnawialnych źródeł w całkowitym zużyciu energii brutto w UE do 2020 r. nie pozostanie bez wpływu na regulacje w sektorze rolnym i leśnym.

Najbardziej powiązaniem z produkcją rolną i leśną źródłem energii jest biomasa, a jej zasoby pozyskiwane są w największym stopniu na terenach niezurbanizowanych. Dlatego też, w kontekście działalności podejmowanych na obszarach wiejskich i przyszłej WPR, na uwagę zasługują regulacje prawne odnoszące się (w sposób bezpośredni lub pośredni) do produkcji energii z biomasy pochodzenia rolniczego i leśnego (bioenergii⁶). Celem niniejszych

³ Polityka klimatyczna UE wydzielona została w ostatnich latach z polityki energetycznej i polityki ochrony środowiska. O wyodrębnieniu polityki klimatycznej świadczy chociażby fakt, że w lutym 2010 r. w strukturach Komisji Europejskiej została utworzona Dyrekcja Generalna ds. Klimatu.

⁴ Zgodnie z art. 2 pkt a dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych. „Energia ze źródeł odnawialnych” oznacza „energię z odnawialnych źródeł niekopalnych, mianowicie: energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię aerotermalną, geotermalną i hydrotermalną i energię oceanów, hydroenergię, energię pozyskiwaną z biomasy, gazu pochodzącego z wysypisk śmieci, oczyszczalni ścieków i ze źródeł biologicznych (biogaz)”, Dz. Urz. UE, L 140, z 5 czerwca 2009 r.

⁵ O problematyce zmian klimatu w kontekście WPR zob. K. Błażejewska, *Klimatyczne wyzwania WPR*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1, s. 135-159.

⁶ Zgodnie z ustaleniami Międzynarodowej Agencji Energii bioenergia, są to „paliwa pochodzące pośrednio lub bezpośrednio z biomasy”, InterEnerStat – *Harmonisation of Definitions*

rozważań jest odpowiedź na pytanie, czy i w jakim stopniu proponowane instrumenty prawne dotyczące WPR po 2013 r. uwzględniają potrzeby sektora energii wytwarzanej z biomasy rolniczej i leśnej. Ze względu na krótki czas, jaki upłynął od ogłoszenia przez Komisję Europejską projektów rozporządzeń w sprawie WPR, postanowienia w nich zawarte były – jak dotychczas – przedmiotem niewielu komentarzy i opracowań wpisujących się w trwającą debatę na temat przyszłego kształtu polityki rolnej UE. Ważną część dyskusji nad proponowanymi aktami prawnymi stanowić powinna analiza skutków ich przyjęcia dla rozwoju produkcji i wykorzystania bioenergii.

2. Ekologizacja rolnictwa – ile energii w pierwszym filarze nowej Wspólnej Polityki Rolnej?

Z ogłoszonych przez Komisję Europejską projektów rozporządzeń stanowiących ramy prawne WPR wynika, że rolnictwo w UE po 2013 r. ma być nastawione w jeszcze większym niż dotychczas stopniu na praktyki przyjazne środowisku. W ramach pierwszego filaru WPR ma się to dokonać przede wszystkim poprzez ekologizację płatności bezpośrednich, w tym propagowanie rolnictwa niskoemisyjnego, odpornego na skutki zmian klimatu. We wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie płatności bezpośrednich, Komisja wzywa „podmioty działające w rolnictwie i na obszarach wiejskich do nasilenia wysiłków na rzecz realizacji ambitnych celów związanych ze zmianą klimatu i energetyką”⁷.

Ekologizacja oraz wsparcie rolnictwa niskoemisyjnego będzie polegać przede wszystkim na przyznaniu płatności za praktyki rolnicze korzystne

of Energy Products and Flows, 13 lutego 2009 r., IEA, Paryż. Do biomasy zaliczyć należy „ulegającą biodegradacji część produktów, odpadów lub pozostałości pochodzenia biologicznego z rolnictwa (łącznie z substancjami roślinnymi i zwierzęcymi), leśnictwa i związanych z nimi przemysłu, w tym rybołówstwa i akwakultury, a także ulegającą biodegradacji część odpadów przemysłowych i miejskich”, art. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, op. cit. Zakres niniejszych rozważań nie obejmuje biodegradowalnych frakcji odpadów przemysłowych i miejskich.

⁷ Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 października 2011 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej, KOM(2011) 625 (dalej: projekt rozporządzenia w sprawie płatności bezpośrednich).

dla klimatu i środowiska⁸. Zamknięty katalog rodzajów działalności rolniczej wpływającej pozytywnie na klimat i środowisko obejmuje prowadzenie trzech różnych upraw na gruntach ornych, utrzymywanie istniejących trwałych użytków zielonych w gospodarstwie rolnym oraz utrzymywanie na terenach użytków rolnych obszaru proekologicznego. W ramach tych działań wsparcie może zostać przyznane rolnikom uprawiającym rośliny wieloletnie, które z powodzeniem są wykorzystywane w energetyce. Ekologizacja, czy też popularne „zazielenienie WPR” (*greening the CAP*), znajdzie zatem odzwierciedlenie w systemie przydzielania uprawnień rolnikom na podstawie decyzji administracyjnych podejmowanych w oparciu o wyznaczone w rozporządzeniach kryteria środowiskowe⁹.

W ramach wsparcia bezpośredniego nie ma natomiast mowy o innych typach działalności w gospodarstwie rolnym, polegających na przykład na zagospodarowaniu odpadów rolniczych stanowiących źródło emisji gazów cieplarnianych czy wytwarzaniu energii z surowców rolnych i leśnych na potrzeby własne gospodarstwa. Ekologizacja płatności bezpośrednich od 2014 r. nie będzie zatem instrumentem bezpośredniego wsparcia produkcji bioenergii w rolnictwie.

Kolejna istotna dla niniejszych rozważań kwestia dotyczy zakresu proponowanej definicji działalności rolniczej. Już wstępna analiza projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie płatności bezpośrednich dla rolników¹⁰ pozwala zauważyć, że wytwarzanie energii z surowców pochodzenia rolnego i leśnego nie jest objęte pojęciem działalności rolniczej.

Komisja proponuje, by do działalności rolniczej zaliczać „chów lub uprawę produktów rolnych, w tym zbiory, dojenie, hodowlę zwierząt oraz utrzymywanie zwierząt do celów gospodarskich; utrzymywanie powierzchni użytków rolnych w stanie, dzięki któremu nadaje się ona do wypasu lub uprawy bez konieczności podjęcia żadnych szczególnych działań przygotowawczych wykraczających poza tradycyjne metody rolnicze i tradycyjny sprzęt rolniczy, lub prowadzenie działań minimalnych [...], na powierzchni użytków rolnych utrzymywanych naturalnie w stanie odpowiednim do wypasu lub uprawy”¹¹. Tym samym w prawie unijnym produkcja energii lub

⁸ Art. 23 projektu rozporządzenia w sprawie płatności bezpośrednich.

⁹ Patrz np. D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Płatności bezpośrednie w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 10, s. 88-100.

¹⁰ Projekt rozporządzenia w sprawie płatności bezpośrednich dla rolników.

¹¹ Art. 4 ust. 1 pkt c projektu rozporządzenia w sprawie płatności bezpośrednich dla rolników.

gazu z surowców pochodzenia rolniczego w gospodarstwach rolnych nie będzie podlegać regulacjom prawnym właściwym działalności rolniczej¹².

Wątpliwości budzić może zatem kwalifikacja gruntów, na których prowadzona jest działalność związana z produkcją bioenergii, jeśli rolnik będzie ubiegał się o przyznanie płatności bezpośrednich. Jak wynika z analizy proponowanego rozporządzenia, niewłączenie produkcji bioenergii w gospodarstwach rolnych do zakresu pojęcia „działalność rolnicza” nie oznacza, że powierzchnia użytków rolnych wykorzystywana do prowadzenia tego typu działalności pozarolniczej będzie wyłączona z powierzchni gruntów kwalifikowanych w systemie płatności podstawowych.

Jeżeli na gruntach rolnych danego gospodarstwa dominować będzie działalność rolnicza¹³, to obszary przeznaczone na prowadzenie działalności pozarolniczej, (np. związanej z zagospodarowaniem surowców rolnych i leśnych na cele energetyczne), także mogą być objęte pomocą w ramach płatności podstawowych. Taka sytuacja, w której tereny zajęte pod działalność pozarolniczą zostają włączone do całkowitej powierzchni obszarów korzystających ze wsparcia w ramach pierwszego filaru WPR, zachodzić może tylko wówczas, gdy ani charakter, intensywność, czas trwania, ani harmonogram działalności pozarolniczej nie utrudniają znacząco prowadzenia działalności głównej – rolniczej¹⁴.

W odniesieniu do działalności związanej z procesem wytwarzania energii z surowców rolnych i leśnych, można stwierdzić zasadniczą jej komplementarność z działalnością rolniczą. Z przytoczonych powyżej przepisów wynika jednak, że w ramach jednego gospodarstwa rolnego w celu

¹² Na przykład w prawie francuskim od dnia wejścia w życie ustawy z 27 lipca 2010 r. w sprawie modernizacji rolnictwa i rybactwa, zmieniającej przepisy francuskiego kodeksu rolnego, metanizacja biomasy i wprowadzenie przez jednego lub kilku prowadzących gospodarstwa rolne do obrotu w ten sposób wytworzonej energii jest uznawana za działalność rolniczą, pod warunkiem że co najmniej połowa substratów do produkcji biogazu pochodzi z tych gospodarstw rolnych (art. 59 Loi nr 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, J.O. nr 172 du 28 juillet 2010, tekst ustawy dostępny na stronie: <http://www.legifrance.gouv.fr>).

¹³ W ramach wsparcia bezpośredniego po 2013 r. zakwalifikować do płatności podstawowych będzie można „powierzchnię użytków rolnych gospodarstwa rolnego wykorzystywaną do prowadzenia działalności rolniczej lub – jeżeli powierzchnię wykorzystuje się także do prowadzenia działalności pozarolniczej – wykorzystywaną głównie do prowadzenia działalności rolniczej [...]” (art. 25 ust. 2 pkt a projektu rozporządzenia w sprawie płatności bezpośrednich dla rolników).

¹⁴ Art. 25 pkt 2(iii) projektu rozporządzenia w sprawie płatności bezpośrednich dla rolników.

uzyskania płatności podstawowych dominującą działalnością powinna być działalność rolnicza, czyli taka, która polega na chowie zwierząt lub uprawie produktów rolnych oraz utrzymywaniu powierzchni użytków rolnych w odpowiednim stanie. Jakże zatem kryteria będą decydować o uznaniu działalności podejmowanej w ramach gospodarstwa rolnego za działalność dominującą?

Szczegółowe wymogi mają zostać dookreślone przez poszczególne państwa członkowskie na poziomie krajowym. Niemniej jednak już teraz można założyć, że wsparcia w ramach płatności podstawowych nie otrzymają gospodarstwa rolne, których instalacje, budynki i pozostałe obiekty wykorzystywane do działalności pozarolniczej (np. do produkcji biogazu z surowców rolniczych) zajmują obszar o powierzchni większej niż grunty przeznaczone na prowadzenie działalności rolniczej. Aby ocenić skutki takiej regulacji, należy wziąć pod uwagę średnią powierzchnię inwestycyjną obiektów związanych z wytwarzaniem bioenergii. Przykładowo, powierzchnia zajmowana przez obiekty należące do biogazowni rolniczej o mocy produkcyjnej jednego megawata zajmuje ok. trzech hektarów¹⁵, a zatem w Polsce budowa średniej wielkości biogazowni może wykluczać przyznanie płatności podstawowych.

Szansa dla rolników zamierzających wytwarzać biomasę na cele energetyczne zarysowuje się za to w ramach tzw. dobrowolnego systemu wsparcia powiązanego z produkcją. Producenci energii z surowców pochodzenia rolniczego będą mogli pośrednio korzystać z płatności przeznaczonych dla wybranych sektorów i rodzajów produkcji, które są często źródłem surowców (nawet w formie odpadów i produktów ubocznych) wykorzystywanych do produkcji bioenergii (np. produkcja buraka cukrowego, mięsa wołowego czy uprawa zagajników o krótkiej rotacji)¹⁶. Warto przypomnieć, że premie dla rolników z tytułu upraw energetycznych wprowadzone na mocy rozporządzenia WE nr 1782/2003¹⁷ zostały zniesione w 2008 r. po „przełądzie zdrowia” WPR (*health check*).

¹⁵ *Uwarunkowania lokalizacyjne i proces inwestycyjny budowy biogazowni rolniczych w województwie lubelskim*, Biuro Planowania Przestrzennego w Lublinie, Lublin 2009, s. 21.

¹⁶ Art. 38 pkt 1 projektu rozporządzenia w sprawie płatności bezpośrednich dla rolników.

¹⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1782/2003 z 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników oraz zmieniające rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001, Dz. Urz. WE, L 270, z 21 października 2003 r.

3. Wsparcie produkcji bioenergii w ramach drugiego filaru Wspólnej Polityki Rolnej

Najważniejsze przepisy dotyczące produkcji i wykorzystania energii z biomasy pochodzenia rolniczego i leśnego są częścią legislacji odnoszącej się do rozwoju obszarów wiejskich w UE¹⁸. Komisja Europejska proponuje w tym zakresie nowe rozwiązania prawne w ramach strategii rozwoju obszarów wiejskich po 2013 r. oraz odwołuje się do obowiązujących już aktów prawnych, określając ich wdrażanie w państwach członkowskich jako „warunki *ex ante*” rozwoju obszarów wiejskich.

3.1. Produkcja bioenergii w świetle strategii rozwoju obszarów wiejskich

Skoro pierwszy filar WPR nie ma na celu bezpośredniego wspierania produkcji rolnej i leśnej na cele energetyczne, należałoby oczekiwać, że unijny prawodawca uwzględnił takie wsparcie w drugim filarze. Ta intuicja znajduje potwierdzenie w projekcie rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich z października 2011 r.¹⁹, z którego jasno wynika, że najwięcej środków prawnych i instrumentów wsparcia produkcji i wykorzystania bioenergii włączono do drugiego filaru WPR. We wniosku w sprawie tego rozporządzenia Komisja zaproponowała trzy cele wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w ramach WPR po 2013 r.: poprawę konkurencyjności rolnictwa, zarządzanie zasobami naturalnymi w sposób zrównoważony i działania w dziedzinie klimatu oraz zrównoważonego rozwoju terytorialnego obszarów wiejskich²⁰.

Konkretyzacja i hierarchizacja wyżej wymienionych celów nastąpiła poprzez sformułowanie sześciu priorytetów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich.

¹⁸ Zob. np. rozporządzenie Rady (WE) nr 74/2009 z 19 stycznia 2009 r. zmieniające rozporządzenie Rady nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. Urz. UE, L 30/100.

¹⁹ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 października 2011 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), KOM(2011) 627 wersja ostateczna (dalej: projekt rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich).

²⁰ Projekt rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, art. 4.

Do działań w zakresie produkcji i wykorzystania bioenergii na obszarach wiejskich odnosi się priorytet piąty, dotyczący wsparcia sektorów rolnego, spożywczego i leśnego w zakresie efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na odporną na zmiany klimatu gospodarkę niskoemisyjną. Chodzi przy tym między innymi o poprawę efektywności wykorzystania energii w rolnictwie i przetwórstwie spożywczym oraz „ułatwienie dostaw i wykorzystywania odnawialnych źródeł energii, produktów ubocznych, odpadów, pozostałości i innych surowców nieżywnościowych dla celów biogospodarki, redukcję emisji podtlenku azotu i metanu z rolnictwa, promowanie pochłaniania dwutlenku węgla w rolnictwie i leśnictwie”²¹.

Ustalenie wyżej przywołanego priorytetu oznacza, że UE zamierza wspierać produkcję bioenergii na obszarach rolnych, w tym zwłaszcza jej wytwarzanie z substratów nienadających się do celów żywnościowych. Odpady, pozostałości i produkty uboczne pochodzenia rolniczego, odpowiednio zagospodarowane (np. w procesach energetycznych), nie tylko uwzględniane są w strategii gospodarki efektywnej zasobowo, lecz odgrywają również istotną rolę w redukcji emisji metanu i podtlenku azotu.

Związek między rozwojem bioenergetyki na obszarach wiejskich a priorytetem unijnej polityki rozwoju takich obszarów widoczny jest także w legislacji zmierzającej do poprawy efektywności wykorzystania energii w rolnictwie. Produkcja energii w systemach rozproszonych wiąże się zazwyczaj z mniejszymi stratami w przesyłaniu energii w porównaniu z konwencjonalnymi źródłami scentralizowanymi. Efektywności korzystania z energii sprzyjają też inwestycje w budowę i modernizację infrastruktury energetycznej. Dodatkowa infrastruktura energetyczna zwiększy bezpieczeństwo i efektywność przesyłania i dystrybucji energii, a budowa lub rozbudowa sieci energetycznych i ustanowienie przyłączy do nich umożliwi producentom bioenergii na obszarach wiejskich sprzedaż wytwarzanej przez nich energii.

Konkretne postanowienia Komisji dotyczące tych zagadnień zostały zawarte w art. 18 projektu rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, zgodnie z którym, wsparcie z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) będzie udzielane na materialne lub niematerialne inwestycje poprawiające ogólną efektywność gospodarstwa rolnego²² oraz takie przedsięwzięcia, które związane są

²¹ Ibidem, art. 5.

²² Ogólna efektywność gospodarstwa rolnego, której poprawie mają służyć inwestycje w środki trwałe z EFRROW, nie ogranicza się rzecz jasna tylko do efektywności energetycznej.

z infrastrukturą dystrybucji i przesyłu energii²³. Projekt rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich zawiera ponadto wytyczne związane ze wsparciem tzw. infrastruktury energii odnawialnych²⁴, której rodzaje zostaną określone przez Komisję Europejską. Można zatem oczekiwać, że w ramach inwestycji w środki trwałe z EFRROW przyznawane będą dotacje na budowę na przykład przyłączy do sieci energetycznej w celu sprzedaży bioenergii elektrycznej, cieplnej lub biogazu.

Wspomniana przez unijnego prawodawcę poprawa „ogólnej efektywności gospodarstwa” dotyczyć będzie zapewne także oszczędności energii. „Oszczędność energii w gospodarstwie rolnym” obejmować może swym zakresem, oprócz optymalizacji zużycia energii poprzez termoizolację budynków czy zaprzestanie praktyk najbardziej energochłonnych, także zagospodarowanie na własny użytek energii lub gazu wytworzonych w instalacjach zasilanych biomasą (skrócenie łańcucha dostaw surowców i energii).

Jeśli chodzi o instalacje do produkcji bioenergii, to dofinansowanie ich budowy przewidziane zostało przede wszystkim w ramach wsparcia „małej infrastruktury”. Nawiązuje do tego art. 21 projektu rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich. Zaproponowane w nim wsparcie w ramach środka „podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich” ma ułatwić budowę, rozbudowę lub ulepszanie tzw. małej infrastruktury. Prawodawca wymienia przy tym *explicite*, że chodzi między innymi o inwestycje w energię odnawialną.

Kompetencji państw członkowskich pozostawiono zdefiniowanie pojęcia „mała infrastruktura” w ramach krajowych programów rozwoju obszarów wiejskich. Niezależnie jednak od tego, co wejdzie w zakres takiej definicji, dopuszczalne jest stosowanie odstępstw w przypadku inwestycji w energię odnawialną²⁵. Odstępstwa te muszą być oparte na jasnych kryteriach zapewniających komplementarność ze wsparciem w ramach innych instrumentów unijnych. Komisja określi (w oddzielnym akcie praw-

Zapewne prawodawca miał na myśli efektywność zasobową, która obejmuje swym zakresem efektywność zasobową i środowiskową oraz efektywność finansową gospodarstwa rolnego.

²³ Projekt rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, art. 18.

²⁴ Zgodnie z pkt 24 projektu rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, rodzaje infrastruktury energii odnawialnej kwalifikujące się do wsparcia będą określone przez Komisję Europejską w drodze odrębnego aktu o charakterze nieustawodawczym. Uprawnienia przysługujące Komisji w tym zakresie obowiązują na mocy art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, C 83, z 30 marca 2010 r.

²⁵ Projekt rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, art. 21 ust. 2.

nym) rodzaje infrastruktury w dziedzinie OZE kwalifikujące się do wsparcia w ramach wyżej opisanego środka²⁶.

Dalsza analiza projektu rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich pozwala zauważyć, że wsparcie produkcji bioenergii zostało ograniczone w odniesieniu do biomasy drzewnej. Pomoc nie będzie udzielana plantacjom szybko rosnących drzew przeznaczonych na produkcję energii²⁷. Co więcej, środki z EFRROW nie będą wspierać przemysłowego wykorzystania drewna na cele energetyczne²⁸. Takie rozwiązania wydają się w pełni uzasadnione, uzależnienie wsparcia producentów biomasy lub bioenergii od rodzaju stosowanych substratów oraz od wielkości i statusu prawnego beneficjentów ma bowiem na celu stworzenie odpowiednich warunków do zrównoważonej gospodarki leśnej.

Komisja zaproponowała też nowe rozwiązanie w polityce rozwoju obszarów wiejskich, polegające na wsparciu różnych form współpracy z udziałem co najmniej dwóch podmiotów. W ramach tego środka na pomoc finansową będą mogły liczyć horyzontalne i wertykalne formy „współpracy między podmiotami łańcucha dostaw na rzecz zrównoważonej produkcji biomasy do stosowania w produkcji żywności i energii oraz w procesach przemysłowych”. Współpraca w tym zakresie może przyczynić się do znacznego skrócenia łańcucha dostaw biomasy, a tym samym poprawy efektywności produkcji bioenergii na obszarach wiejskich. Przywileje, które zostaną nadane podmiotom współpracującym w zakresie dostawy substratów i produkcji bioenergii, mogą skutecznie zwiększyć pewność inwestycji bioenergetycznych. Nierentowność przedsięwzięć w tym obszarze często wiąże się bowiem z problemem zapewnienia stabilnej podaży surowców do produkcji energii z biomasy²⁹.

W ramach prowadzonych tu rozważań, na uwagę zasługuje użyty przez prawodawcę unijnego termin „biogospodarka”. Pojęcie to zostało przez niego zastosowane w kontekście wspierania efektywnej zasobowo, niskoemisyjnej gospodarki, odpornej na zmiany klimatu w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym. W tej materii szczególny nacisk położono na „ułatwianie dostaw i wykorzystywania odnawialnych źródeł energii, produktów ubocznych, odpadów, pozostałości i innych surowców nieżywnościowych”³⁰.

²⁶ Ibidem, art. 21 ust. 4.

²⁷ Ibidem, art. 23 ust. 2.

²⁸ Ibidem, art. 27 ust. 2.

²⁹ Zob. H. Ragossnig, *Heating up the EU Biomass Market*, „Refocus” 8, 2006, nr 6 (listopad/grudzień), s. 56-58.

³⁰ Projekt rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, art. 5 pkt c.

Słowo „biogospodarka” nie pojawia się przy tym po raz pierwszy w legislacji unijnej, stosowane było już we wcześniejszych strategiach i aktach prawa UE, a szczególne znaczenie nadały mu ustalenia w ramach strategii „Europa 2020”, w których mowa jest między innymi o europejskich partnerstwach innowacyjnych na poziomie UE i państw członkowskich, których funkcjonowanie sprzyjałoby zbudowaniu biogospodarki do 2020 r.³¹

Ze względu na brak w powoływanych aktach legalnej definicji czy nawet wskazówek interpretacyjnych odnoszących się do terminu „biogospodarka”, znaczenie nadane mu przez prawodawcę unijnego należałoby ustalić, odwołując się do definicji stosowanej w literaturze przedmiotu. Zgodnie z ustaleniami Światowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), „biogospodarka” oznacza zespół działań gospodarczych związanych z wynalazczością, rozwojem, wytwarzaniem i wykorzystaniem bioproduktów i bioprocessów, lub inaczej – taką gospodarke, której rozwój w znacznym stopniu wynika z zastosowań rozwiązań biotechnologicznych³². Prognozy OECD wskazują, że biogospodarka będzie wiązać się z trzema elementami: wykorzystaniem wiedzy o genach i złożonych procesach komórkowych w celu wytworzenia nowych produktów i procesów, zagospodarowaniem odnawialnej biomasy i wydajnych bioprocessów w zrównoważonej produkcji oraz wdrażaniem wiedzy i zastosowań biotechnologicznych w poszczególnych sektorach.

Ostrożne stosowanie terminu „biogospodarka” w dokumentach strategicznych i aktach prawnych UE może zatem świadczyć o ambicji politycznej unijnych decydentów związanej z wysoce innowacyjnym rozwojem społeczno-gospodarczym UE opartym na procesach i inżynierii biologicznej, w którym jednym z najistotniejszych źródeł energii będą zasoby pozyskiwanej w sposób zrównoważony biomasy.

Już wnioski z powyższych rozważań pozwoliły zauważyć, że OZE zajmują ważne miejsce w strategii poprawy efektywności zasobowej gospodarki, w tym także sektorów rolnego i leśnego. Piąty priorytet UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich wiąże się bezpośrednio z wykorzystaniem bioenergii. Prawodawca unijny wymienia w ramach omawianego priorytetu w szczególności „ułatwianie dostaw i wykorzystywania odnawialnych źródeł energii, produktów ubocznych, odpadów, pozostało-

³¹ Zob. Komunikat Komisji z 3 marca 2010 r. *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020, wersja ostateczna.

³² Por. np. *The Bioeconomy to 2030: Designing a Policy Agenda*, OECD 2009, s. 8 i n.

ści i innych surowców nieżywnościowych [...]”. Z tak sformułowanego przepisu wynika jednoznacznie, że chodzi przede wszystkim o OZE pochodzące z surowców biomasowych. Można więc zakładać, że nowa WPR w ramach rozwoju obszarów wiejskich będzie wspierać produkcję energii z biomasy w większym stopniu niż wytwarzanie energii z innych źródeł odnawialnych.

Kolejny obszar o szczególnym znaczeniu w ramach priorytetu piątego dotyczy „redukcji emisji podtlenku azotu i metanu z rolnictwa”³³. Zarówno podtlenek azotu, jak i metan należą do gazów cieplarnianych, przyczyniających się do zmian klimatu. Podtlenek azotu i metan dostają się do atmosfery bezpośrednio z gruntów rolnych i podczas produkcji zwierzęcej a w sposób pośredni na przykład poprzez spalanie biomasy³⁴.

Zagospodarowanie gruntów przeznaczonych wcześniej na pastwiska lub nieużytki w celu produkcji roślin energetycznych wiąże się ze zwiększeniem emisji obu gazów, zwiększa się ona w wyniku uwolnienia pierwiastków tych związków zakumulowanych w glebie i roślinach porastających dany teren. Co więcej – samo spalanie biomasy jest źródłem emisji tlenków azotu i metanu³⁵. Emisje te mogą być ograniczone w zależności od stosowanych technologii przy produkcji bioenergii, jednak sam fakt ich występowania podważa zasadność stosowania biomasy jako neutralnego pod kątem emisji gazów cieplarnianych źródła energii. Powyższe względy pozwalają zauważyć, że wskazane byłoby przyjęcie konkretnych rozwiązań legislacyjnych na poziomie unijnym, które zapobiegłyby pozyskiwaniu i produkcji bioenergii za pomocą metod powodujących w rolnictwie i leśnictwie największe ryzyko emisji podtlenku azotu i metanu.

W ramach omawianego tu priorytetu promowane ma być także ograniczanie emisji dwutlenku węgla pochodzącego z sektorów rolnego i leśnego, gdyż źródła dwutlenku węgla są w nich podobne do źródeł podtlenku azotu i metanu, podobne są także negatywne dla klimatu skutki emisji tych gazów. Mimo to, analiza propozycji legislacyjnych Komisji w spra-

³³ Problem ten został poruszony już w dokumencie roboczym Komisji Europejskiej, *The role of European Agriculture in Climate Change Mitigation*, SEC(2009) 1093 wersja ostateczna, z 23 lipca 2009 r.

³⁴ A. Mosier i in., *Closing the Global N₂O Budget: Nitrous Oxide Emissions through the Agricultural Nitrogen Cycle*, „Nutrient Cycling in Agroecosystems” 52, 1998, s. 225 i n. W 2009 r. w Polsce ok. 66% całkowitych emisji podtlenku azotu i ok. 36% emisji metanu pochodziło z rolnictwa; *Poland's National Inventory Report 2011. Greenhouse Gas Inventory for 1988-2009*, Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, Warszawa 2011.

³⁵ A. Mosier, op. cit., s. 228.

wie nowej WPR pozwala dostrzec zasadniczą odmienność przewidzianych do stosowania środków zaradczych wobec problemów wynikających z emisji dwutlenku węgla. Środki te nie polegają bowiem wyłącznie na redukcji emisji tego gazu, lecz przede wszystkim dotyczą absorpcji i magazynowania jego pierwiastków w ekosystemach rolnych i leśnych. Takie podejście do problemu emisji dwutlenku węgla widać wyraźnie zwłaszcza w systemach płatności przewidzianych w opisywanym wcześniej filarze pierwszym WPR po 2013 r., zwłaszcza w sposobach „zazielenienia” tych płatności (ekologizacji)³⁶.

Główne założenia priorytetu piątego projektu rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich znajdują odzwierciedlenie w krajowych programach rozwoju obszarów wiejskich, w których zostanie określona strategia i środki osiągnięcia celów priorytetów wyznaczonych na szczeblu unijnym. W celu skutecznej realizacji środków rozwoju obszarów wiejskich Komisja Europejska zaproponowała listę warunków wstępnych, których spełnienie ma podlegać kontroli administracyjnej³⁷.

3.2. Warunki *ex ante* realizacji strategii rozwoju obszarów wiejskich

Przy omawianiu postanowień projektu rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich warto zwrócić uwagę na jego załącznik IV, zawierający warunki *ex ante* realizacji strategii rozwoju obszarów wiejskich. Komisja określiła warunki wstępne dla każdego z sześciu priorytetów rozwoju obszarów wiejskich. Ocena zgodności z tymi warunkami ma na celu ustanowienie odpowiednich ram administracyjnych wsparcia z EFRROW³⁸.

Dla przypomnienia, omawiany już wcześniej w niniejszym opracowaniu priorytet piąty strategii rozwoju obszarów wiejskich dotyczy wsparcia efektywnego gospodarowania zasobami i przechodzenia na niskoemisyjną i odporną na zmianę klimatu gospodarkę w sektorach rolnym, spożywczym i leśnym. W tej materii wyznaczone zostały dodatkowo dwa cele tematyczne; pierwszy z nich polega na wspieraniu przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach, a drugi dotyczy pro-

³⁶ Problematyka regulacji dotyczącej emisji gazów cieplarnianych z gruntów rolniczych i leśnych i związanej z nimi efektu pośredniej zmiany przeznaczenia gruntu (*indirect land use change*, ILUC), został poruszony w odrębnym opracowaniu, zob. K. Błażejewska, *Pośrednie zmiany użytkowania gruntów a produkcja bioenergii*, „Czysta Energia” 2011, nr 12(124), s. 14-17.

³⁷ Projekt rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich, art. 56.

³⁸ Ibidem, art. 8.

mowania przystosowania się do zmiany klimatu oraz zapobiegania i zarządzania ryzykiem.

Warunkiem przednim realizacji priorytetu piątego jest transpozycja do prawa krajowego między innymi dyrektywy nr 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych³⁹ oraz dyrektywy nr 2009/28/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych⁴⁰. Skoro implementacja i stosowanie obu dyrektyw stanowią ważną część realizacji założeń WPR od 2014 r., warto przyjrzeć się bliżej ich regulacjom normatywnym.

Zakres podmiotowy dyrektywy nr 2006/32/WE obejmuje odbiorców końcowych energii, detalicznych sprzedawców energii oraz operatorów systemów przesyłowych i dystrybucyjnych⁴¹. Ze względu na brak w treści dyrektywy odrębnych regulacji dotyczących specyficznych odbiorców oraz sprzedawców energii i usług energetycznych, którymi mogą być gospodarstwa rolne, należy stosować do nich przepisy ogólne.

Dyrektywa nr 2006/32/WE wyznacza wszystkim państwom członkowskim dziewięcioprocentowy, indykatywny cel oszczędności energii, który ma zostać osiągnięty do 2016 r.⁴² Charakter wskaźnikowy celu oznacza, że nie wiąże on prawnie państw członkowskich, a jego realizacja stanowi przede wszystkim motywację do starań podejmowanych przez poszczególne kraje w zakresie zwiększenia oszczędności energii. Wolności pozostawionej państwom członkowskim – w odniesieniu do osiągnięcia konkretnych rezultatów w podnoszeniu efektywności energetycznej – towarzyszy wsparcie w postaci instrumentów i środków sprzyjających celom dyrektywy. Chodzi między innymi o zwiększenie dostępności usług energetycznych, zwiększenie popytu na te usługi oraz udostępnienie audytów energetycznych w tych sektorach, w których nie były one dotychczas stosowane na szeroką skalę⁴³.

³⁹ Dyrektywa nr 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 kwietnia 2006 r. w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych oraz uchylająca dyrektywę Rady nr 93/76/EWG, Dz. Urz. UE, L 114, z 27 kwietnia 2006 r. (dalej: dyrektywa nr 2006/32/WE).

⁴⁰ Dyrektywa nr 2009/28/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy nr 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz. Urz. UE, L 140, z 5 czerwca 2009 r. (dalej: dyrektywa nr 2009/28/WE).

⁴¹ Art. 2 a) i b) dyrektywy nr 2006/32/WE.

⁴² Art. 4 pkt 1 dyrektywy nr 2006/32/WE.

⁴³ Np. w świetle obecnie obowiązujących przepisów obowiązek posiadania świadectwa charakterystyki energetycznej nie dotyczy budynków niemieszkalnych służących gospodarce

Ponadto w art. 14 omawianej dyrektywy prawodawca unijny wyznacza państwu członkowskiemu obowiązek przekazywania planów działań dotyczących efektywności energetycznej (EEAP), zawierających opisy planowanych środków poprawy efektywności energetycznej, tworzenia wzorcowej roli sektora publicznego oraz doradztwa i kampanii informacyjnych dla społeczeństwa. Przekazanie przez państwo członkowskie planu działań dotyczącego efektywności energetycznej do Komisji zostało projektem rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich (w zestawieniu priorytetów i warunków *ex ante*) określone jako tzw. kryterium uprawniające⁴⁴.

W czerwcu 2007 r., zgodnie z obowiązkami wynikającymi z treści dyrektywy nr 2006/32/WE, polski resort gospodarki przedstawił Komisji Europejskiej Krajowy plan działań dotyczący efektywności energetycznej⁴⁵. Wynika z niego między innymi, że polskie rolnictwo odpowiadało w 2005 r. za około osiem procent energii finalnej zużytej w kraju w ciągu roku, czyli zużyła znacznie mniej niż w tym samym czasie zużyły gospodarstwa domowe, przemysł czy usługi.

Polski krajowy plan działań nie odnosi się bezpośrednio do problematyki efektywności energetycznej w rolnictwie czy na obszarach wiejskich. Wśród wymienianych w planie środków sprzyjających poprawie efektywności energetycznej znalazły się między innymi mechanizm wsparcia w postaci świadectw efektywności energetycznej (tzw. białych certyfikatów, stymulujących działania energooszczędne sprzedawców energii elektrycznej, ciepła lub paliw gazowych), termomodernizacja budynków, kampania informacyjna oraz stosowanie przez sektor publiczny środków poprawy efektywności energetycznej.

Wiele z ustaleń krajowego planu działań zostało niedawno powtórzonych w ustawie z 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej⁴⁶, która została przyjęta w celu wdrożenia dyrektywy nr 2006/32/WE do polskiego porządku prawnego.

rolnej, na podstawie art. 5 pkt 74 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, Dz. U. 1994, Nr 89, poz. 414 ze zm.

⁴⁴ Art. 84 projektu rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich. Warunki *ex ante* rozwoju obszarów wiejskich służyć mają w nadzorowaniu i sprawozdawczości z przygotowania i realizacji krajowych programów obszarów wiejskich oraz finansowania z EFRROW.

⁴⁵ Krajowy plan działań dotyczący efektywności energetycznej, Ministerstwo Gospodarki, czerwiec 2007 r. Do 30 czerwca 2011 r. państwa członkowskie miały przedstawić Komisji Europejskiej drugi EEAP, jednak Polska nie wywiązała się z tego obowiązku.

⁴⁶ Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej, Dz. U. 2011, Nr 94, poz. 551 (dalej: ustawa z 15 kwietnia 2011 r.).

W omawianym temacie najpoważniejszym wyzwaniem w odniesieniu do obszarów wiejskich jest poprawa efektywności wykorzystania energii w rolnictwie i przetwórstwie spożywczym oraz optymalizacja logistyki i produkcji energii ze źródeł odnawialnych⁴⁷. Część tych celów może być realizowana w oparciu o rozwiązania prawne zawarte w dyrektywie nr 2006/32/WE.

Stosowanie ustawy z 15 kwietnia 2011 r. do gospodarstw rolnych nie będzie się zasadniczo różnić od jej stosowania wobec pozostałych podmiotów. Gospodarstwa rolne objęte są art. 5 omawianej ustawy, zgodnie z którym „osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej zużywające energię podejmą działania w celu poprawy efektywności energetycznej”⁴⁸. Tym samym w ramach realizacji piątego priorytetu rozwoju obszarów wiejskich w nowej WPR, w zakresie, w jakim dotyczy on efektywności energetycznej, realizowane będą projekty w dziedzinie termomodernizacji budynków na obszarach wiejskich, poddawania ich audytowi energetycznemu czy nadawania świadectw efektywności energetycznej w odniesieniu do podmiotów o statusie przedsiębiorstwa energetycznego⁴⁹.

Ważna z punktu widzenia gospodarstw rolnych jest zwłaszcza możliwość zakwalifikowania, jako poprawiających efektywność energetyczną, takich przedsięwzięć, które polegają na ogrzewaniu lub chłodzeniu obiektów przy użyciu energii ze źródeł odnawialnych⁵⁰, przy czym źródła te mogą być własne lub przyłączone do sieci, zgodnie z pkt 6 ust. 1 i art. 17 ustawy z 15 kwietnia 2011 r. Wykorzystanie do ogrzewania lub chłodzenia energii wytworzonej przy spalaniu biomasy lub biogazu, jako „przedsięwzięcie sprzyjające poprawie efektywności energetycznej”⁵¹, będzie

⁴⁷ Zob. projekt rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Art. 3 pkt 12 ustawy – Prawo energetyczne definiuje przedsiębiorstwo energetyczne jako „podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji paliw albo energii lub obrotu nimi”, Dz. U. 1997, Nr 54, poz. 348 ze zm.

⁵⁰ O poprawie efektywności energetycznej przez wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych piszą R. Harmsen, B. Wessenlink, W. Eichhammer, E. Worrell, *The Unrecognized Contribution of Renewable Energy to Europe's Energy Saving Target*, „Energy Policy” 39, 2011, s. 3425-3433.

⁵¹ Zgodnie z definicją z art. 3 pkt 12 ustawy z 15 kwietnia 2011 r.: „przedsięwzięcie sprzyjające poprawie efektywności energetycznej” jest to „działanie polegające na wprowadzeniu zmian lub usprawnień w obiekcie, urządzeniu technicznym lub instalacji, w wyniku których uzyskuje się oszczędność energii”.

mogło stanowić przedmiot wsparcia w ramach strategii efektywnej gospodarki zasobowej, w tym planów poprawy efektywności energetycznej⁵².

Administracyjnoprawna ocena energochłonności produkcji bioenergii z biomasy powinna uwzględniać typowy łańcuch dostaw biomasy, który składa się zwykle z kilku etapów. Przykładowy łańcuch może obejmować przygotowanie gruntów, sadzenie, uprawę, zbiory, magazynowanie, transport i wykorzystanie w instalacjach⁵³. Na każdym z tych etapów wykorzystywana jest energia, czy to w procesie nawadniania, stosowania paliw transportowych, czy oświetlenia obiektów. Już sam rachunek energetyczny w produkcji rolnej uwzględniać powinien energochłonność zabiegów agrotechnicznych, w tym wielkość nakładów energetycznych skumulowanych w środkach produkcji według faktycznego zużycia nawozów, nasion i sadzeńników oraz środków ochrony roślin. Dodatkowo brane pod uwagę powinny być także nakłady robocizny i siły pociągowej, które zależą od rodzaju zabiegów i stosowanych maszyn⁵⁴.

Powyższe rozważania pozwalają zatem sformułować wstępne przewidywania, zgodnie z którymi wsparcie efektywnego gospodarowania zasobami, w ramach strategii rozwoju obszarów wiejskich WPR po 2013 r. będzie polegać przede wszystkim na wprowadzaniu takich rozwiązań administracyjnoprawnych, które doprowadzą do racjonalizacji wykorzystania energii na obszarach wiejskich oraz będą promować stosowanie energii z odnawialnych źródeł. Dla sektora bioenergii zmiany te mogą wiązać się z poprawą efektywności energetycznej praktyk rolniczych i leśnych, zmierzających do pozyskania zasobów biomasy oraz skrócenia łańcucha ich dostaw.

Warto dodać, że efektywne gospodarowanie zasobami obejmuje także ostrożne i racjonalne wykorzystanie surowców do produkcji energii, w tym także biomasy. Aby zatem zrealizować wyznaczony przez UE cel ogólny – przejście na gospodarkę efektywną zasobowo do 2050 r.⁵⁵ – należałoby

⁵² Zob. np. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 8 marca 2011 r., *Plan na rzecz efektywności energetycznej z 2011 r.*, KOM(2011) 109, wersja ostateczna.

⁵³ A. A. Rentizelas, A. J. Tolis, I. P. Tatsipoulos, *Logistics Issues of Biomass: The Storage Problem and the Multi-biomass Supply Chain*, „Renewable & Sustainable Energy Reviews” 13, 2009, s. 888.

⁵⁴ Zob. np. K. Bujak, M. Frant, E. Harasim, *Efektywność energetyczna produkcji roślinnej w płodozmianie 4-półowym w zależności od uproszczeń w uprawie roli i poziomu nawożenia mineralnego*, „Acta Agrophysica” 2010, nr 15(1), s. 23-31.

⁵⁵ Komunikat Komisji z 3 marca 2010, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020, wersja ostateczna, s. 18.

zapewnić, by przepisy prawne sprzyjały zagospodarowaniu jak największej ilości odpadów i produktów ubocznych z rolnictwa i leśnictwa do produkcji energii lub do innych celów związanych z ich ponownym wykorzystaniem.

Przechodząc do drugiego warunku *ex ante*, związanego z wdrożeniem postanowień dyrektywy nr 2009/28/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych⁵⁶, należy zaznaczyć, że w dyrektywie tej zostały wyznaczone cele ogólne w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii w poszczególnych państwach. Polska ma do 2020 r. osiągnąć piętnastoprocentowy udział OZE, a cel wskazany do osiągnięcia w tym terminie w skali całej UE wynosi dwadzieścia procent. Dyrektywa nr 2009/28/WE ustanawia wspólne ramy promowania OZE⁵⁷ i obszernie reguluje kwestie związane z produkcją i wykorzystaniem bioenergii, zwłaszcza z biopaliwami.

Zainteresowanie Komisji Europejskiej implementacją dyrektywy nr 2009/28/WE w kontekście realizacji priorytetów WPR po 2013 r. jest w pełni uzasadnione. Spójność legislacji w tym zakresie odnosi się do akcentowanej w postanowieniach dyrektywy potrzeby przeznaczania na cele energetyczne odpadów, pozostałości i produktów ubocznych z produkcji rolnej i leśnej.

Świadczy o tym fakt, że energia z paliw transportowych wytworzonych z takich substratów liczona jest podwójnie w statystykach produkcji energii ze źródeł odnawialnych i stopnia realizacji krajowych celów ogólnych w tym zakresie⁵⁸. Analogicznych przepisów nie przyjęto dotąd w odniesieniu do biomasy wykorzystywanej do produkcji energii termicznej i elektrycznej, jednak z wykładni systemowej prawa unijnego wynika, że wytwarzanie tych form energii z odpadów, pozostałości i produktów ubocznych powinno mieć pierwszeństwo przed produkcją energii z surowców pierwotnych pochodzenia rolniczego i leśnego⁵⁹.

⁵⁶ 5 grudnia 2010 r. minął termin wyznaczony państwom członkowskim na wprowadzenie w życie przepisów wdrażających postanowienia dyrektywy nr 2009/28/WE.

⁵⁷ Art. 1 dyrektywy nr 2009/28/WE.

⁵⁸ Art. 21 pkt 2 dyrektywy nr 2009/28/WE.

⁵⁹ Zob. np. pkt 12 preambuły dyrektywy nr 2009/28/WE. Spełnienie wymogów dotyczących zrównoważonego rozwoju ustanowionych dla biopaliw ma być kontrolowane w ramach dobrowolnych systemów, zob. decyzja wykonawcza Komisji w sprawie zatwierdzenia programu „Biomass Biofuels Sustainability Voluntary Scheme” w odniesieniu do wykazania spełnie-

Do tej pory brakuje jednak wiążących prawnie środków wsparcia produkcji energii elektrycznej i ciepłej z biomasy stałej i gazowej pochodzącej z rolniczych i leśnych materiałów odpadowych, niespożywczych substratów celulozowych i surowców lignocelulozowych. *De lege ferenda* pożądane byłoby zatem, by w celu ograniczenia przeznaczania kolejnych gruntów rolnych pod uprawę roślin energetycznych lub zastępowania upraw roślin na cele spożywcze uprawami energetycznymi stworzyć takie instrumenty prawne, które jednoznacznie wspierałyby wykorzystanie do celów energetycznych odpadów, pozostałości i produktów ubocznych z produkcji rolnej i leśnej. Instrumenty takie mogłyby zostać przyjęte w formie zbliżonej do tych rozwiązań, które obecnie obowiązują w stosunku do biopaliw i biopłynów podlegających ocenie zgodności z zestawem kryteriów zrównoważonego rozwoju⁶⁰.

Jedną z propozycji uregulowania tej kwestii polega na stworzeniu systemu, w którym producenci lub importerzy biomasy będą związani konkretnymi wymogami w odniesieniu do jakości i pochodzenia surowców, a zgodność z wyznaczonymi wymogami byłby przedmiotem certyfikacji przez specjalne, uprawnione do tego podmioty. Popyt na tego typu „certyfikowaną” biomasę musiałby zostać zagwarantowany przez zmianę postanowień dyrektywy nr 2009/28/WE w zakresie zasad zaliczania energii wytworzonej z OZE na poczet krajowych celów ogólnych wyznaczonych z załączniku I do tej dyrektywy. W przeciwnym razie brak zachęt oraz uciążliwości związane ze spełnieniem odpowiednich wymogów i udowodnieniem tego faktu w sposób formalny spowodują, że producenci lub importerzy biomasy nie będą przystępować dobrowolnie do systemów certyfikacji.

Przeprowadzona tu analiza pozwala zauważyć, że WPR po 2013 r. włączy pośrednio przywołane wyżej unijne dyrektywy (oraz wszystkie implementujące ją ustawy krajowe) do zbioru regulacji prawnych będących środkami do osiągnięcia celów w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich. Niemniej w celu wypełnienia założeń szczegółowych do nowej WPR nie wystarczy odwołać się do obowiązujących już przepisów prawa, lecz w znacznej mierze wymagane jest stworzenie nowych instrumentów legislacyjnych, które pozwolą sprostać nowym wyzwaniom strategii rozwoju obszarów wiejskich.

nia kryteriów zrównoważonego rozwoju zgodnie z dyrektywami Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/28/WE oraz nr 2009/30/WE z 21 lipca 2011 r., Dz. Urz. UE, L 190.

⁶⁰ Art. 17 dyrektywy nr 2009/28/WE.

4. Podsumowanie

Mimo że nowe rozporządzenia UE stanowiące podstawę funkcjonowania WPR nie wejdą w życie wcześniej niż w 2014 r., trwająca obecnie debata nad wieloma aspektami przyszłej reformy stanowi ważny etap procesu legislacyjnego. Ogłoszenie w październiku 2011 r. wniosków w sprawie kluczowych dla WPR aktów prawnych zainicjowało dyskusję między instytucjami i innymi zainteresowanymi podmiotami, dzięki której możliwe będzie wprowadzenie ewentualnych modyfikacji do pierwotnie ogłoszonych projektów.

Wstępna analiza instrumentów prawnych, które będą funkcjonować w ramach WPR po 2013 r., pozwala wyodrębnić te, które wpłyną na działalność w dziedzinie produkcji energii z biomasy, zwłaszcza na obszarach wiejskich.

W ramach pierwszego filaru WPR proces ekologizacji rolnictwa, polegający przede wszystkim na uzależnieniu płatności bezpośrednich od praktyk na rzecz zachowania gruntów rolnych w odpowiednim stanie i utrzymywaniu obszarów ekologicznych, doprowadzi do zwiększenia podaży biomasy na cele energetyczne w postaci roślin wieloletnich. Brak dopłat do celowych upraw roślin energetycznych i zagajników o krótkiej rotacji oraz dodatkowe wymogi związane z zmianami użytkowania gruntów stanowią mogą istotną przeszkodę w zwiększaniu wolumenu pozyskiwanej biomasy z terenów rolnych i leśnych.

Produkcja i wykorzystanie bioenergii będą niewątpliwie ważnym elementem rozwoju obszarów wiejskich w UE po 2014 r., w którym największy nacisk kładzie się na wytwarzanie energii z odpadów, pozostałości i produktów ubocznych z rolnictwa i leśnictwa oraz powiązanych z nimi gałęzi przemysłu. Takie podejście odpowiada wspólnemu dla całego pakietu proponowanych rozporządzeń założeniu o potrzebie poprawy efektywności wykorzystania zasobów. Nowe cele w ramach drugiego filaru WPR, odnoszące się do wykorzystania surowców odpadowych na cele energetyczne, skrócenia łańcucha dostaw biomasy, ograniczenia emisji niektórych gazów cieplarnianych pochodzących z rolnictwa oraz poprawy infrastruktury energetycznej na terenach wiejskich, będą realizowane w dużym stopniu na podstawie rozwiązań legislacyjnych i środków administracyjnych korzystnych dla producentów bioenergii i surowców do jej wytwarzania.

Nie tworząc nowego systemu wsparcia rozwoju odnawialnych źródeł energii w gospodarstwach rolnych, Komisja Europejska uzależnia jednak

realizację głównych celów wyznaczonych WPR, związanych ze zrównoważonym gospodarowaniem zasobami naturalnymi, i znacznej części działań na rzecz klimatu od implementacji do krajowych porządków prawnych i stosowania regulacji zawartych w obowiązujących już dyrektywach unijnych. Podstawowym narzędziem realizacji WPR w ramach rozwoju obszarów wiejskich pozostanie EFRROW, z którego możliwe będzie finansowanie bliżej nieokreślonej „infrastruktury energii odnawialnej”.

Wstępna analiza projektów legislacyjnych w sprawie WPR po 2013 r. pozwala zauważyć, że nie przewidują one ustanowienia precyzyjnych instrumentów wsparcia produkcji i wykorzystania pozyskiwanej w sposób zrównoważony biomasy na cele energetyczne, bez których rozwój sektora bioenergii na obszarach wiejskich napotka znaczne utrudnienia. Zachowawcze podejście unijnego prawodawcy w tej dziedzinie uzasadniają obawy związane między innymi z nadmierną, prowadzącą do zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego, eksploatacją gruntów rolnych na cele pozażywnościowe oraz z potrzebą ochrony różnorodności biologicznej, która często idzie w parze z ograniczeniem emisji gazów cieplarnianych wynikających ze antropogenicznych zmian w użytkowaniu gruntów rolnych i leśnych. Tym bardziej jednak, w kontekście zróżnicowanych kosztów społecznych, gospodarczych i środowiskowych, produkcja energii z biomasy rolniczej i leśnej nie powinna być pozostawiona spontanicznym procesom rynkowym. Poddanie jej długoterminowemu planowaniu i adekwatnemu wsparciu w ramach WPR⁶¹ nie zostało, niestety, dostatecznie uwzględnione w proponowanych obecnie przez Komisję Europejską podstawach legislacyjnych WPR po 2013 r.

SUPPORT FOR BIOENERGY PRODUCTION IN EU RURAL AREAS IN VIEW OF LEGISLATION PROPOSALS CONCERNING THE COMMON AGRICULTURAL POLICY AFTER 2013

Summary

In October 2011 the European Commission presented a set of legal proposals for the CAP after 2013. The purpose of this paper is to evaluate the influence of the proposed legislation on the support mechanisms for the production and use of energy from agricultural and forestry biomass. However, these practices will not increase the volume of biomass supply for energy purposes within the EU. The bioenergy sector is to be supported to

⁶¹ Zob. np. A. Ballarin, D. Vecchiato i in., *Biomass Energy Production in Agriculture: A Weighted Goal Programming Analysis*, „Energy Policy” 39, 2011, s. 25.

a greater extent by means of the rural development policy measures, especially with regard to the supply and use of biomass in the form of byproducts, wastes, residues and other non-food raw material. The preliminary analysis of the legislative proposals on CAP after 2013 shows that they are not able to provide for any precise support mechanisms for sustainable supply and use of agricultural and forestry biomass for energy production purposes.

IL SOSTEGNO ALLA PRODUZIONE DI BIOENERGIA NELLE ZONE RURALI DELL'UE ALLA LUCE DELLE PROPOSTE LEGISLATIVE RELATIVE ALLA POLITICA AGRICOLA COMUNE DOPO IL 2013

Riassunto

Nel mese di ottobre del 2011 la Commissione europea ha pubblicato i progetti delle regolazioni giuridiche sulle quali si fonderà la PAC dopo il 2013. Lo scopo delle considerazioni è di dare la risposta alla domanda se e in quale misura le proposte della Commissione prendono in considerazione le esigenze del settore dell'energia prodotta da biomasse di origine agricola e forestale.

La produzione e l'uso di bioenergia saranno senza dubbio una componente importante dello sviluppo rurale, ma si tratterà soprattutto dell'energia proveniente dai residui e dai sottoprodotti dell'agricoltura e della selvicoltura. La Commissione europea condiziona la realizzazione di molti degli obiettivi fissati per la PAC all'implementazione delle direttive UE nei sistemi giuridici nazionali già in vigore. L'analisi preliminare dei progetti legislativi permette di far notare che esse non prevedono l'istituzione di precisi strumenti per il supporto alla produzione e all'utilizzo della biomassa di origine agricola o forestale ottenuta in maniera sostenibile a scopi energetici.