

Warszawa, 1 października 2024 r.

BEOS-WOSR-1245/24

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

**Opinia w sprawie petycji nr 155-X-190/24 dotyczącej
zmiany ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji
w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu**

I. Treść i cel petycji

Petycja została wniesiona przez Fundację Dobre Państwo, reprezentowaną przez Prezesa Zarządu oraz Członka Zarządu Fundacji. Zawiera ona propozycje zmian w *ustawie z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu* (Dz. U. z 2023 r., poz. 1597). Propozycje dotyczą wprowadzenia do ustawy następujących przepisów:

- w art. 2 pkt 2¹ zaproponowano wprowadzenie definicji „biogazowni szczytowej”¹;
- w art. 6 dotyczącym lokalizacji biogazowni rolniczej zaproponowano dodanie w ust. 3 nowego punktu 5 (w brzmieniu: „łączna moc zainstalowana elektryczna jest większa niż 2 MWe – w przypadku, gdy energię elektryczną wytwarza biogazownia szczytowa”). Przepis ten zwalnia ze wskazanych w art. 6 ust. 3 ograniczeń dotyczących budowy biogazowni rolniczej, w tym m.in. z ograniczenia dotyczącego wielkości powierzchni gruntów rolnych, jakie mogą być przeznaczone pod biogazownię rolniczą w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (np.

¹ Ponieważ w pkt 2 znajduje się obecnie definicja „biogazowni rolniczej”, w petycji zaproponowano, aby definicja „biogazowni szczytowej” znalazła się w punkcie oznaczonym jako 2¹.

zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 2 taka lokalizacja jest możliwa jeśli przeznaczona pod biogazownię powierzchnia gruntów rolnych jest nie większa niż 1 ha).

Autorzy petycji postulują również „dalsze zmiany w obowiązujących przepisach, tak aby decyzje o indywidualnej zgodzie na prosumenckie wykorzystanie energii elektrycznej wytworzonej przez biogazownie szczytowe działające w spółdzielni rolnej, wydawał starosta miejsca”. Nie wskazują oni jednak brzmienia nowych, zmienionych przepisów ani nie wskazują, które konkretne przepisy ustawy miałyby ulec proponowanym zmianom.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja zawiera propozycję wprowadzenia zmian w przepisach prawa o randze ustawy. W związku z tym mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja została złożona w formie pisemnej, zawiera oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję, wskazanie siedziby tego podmiotu, adresu do korespondencji oraz osób reprezentujących podmiot wnoszący petycję. Zawiera ponadto oznaczenie adresata petycji oraz wskazanie przedmiotu petycji. Tym samym petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1, 2 i 4 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r., poz. 870).

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Odnosząc się do zawartej w petycji propozycji zmiany ustawy należy zwrócić uwagę na następujące kwestie:

1) Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu weszła w życie we wrześniu 2023 r. Jej celem było przyspieszenie rozwoju sektora biogazu. Określiła ona szczególne zasady przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych oraz zasady postępowania prowadzące do wydania decyzji o lokalizacji tego rodzaju inwestycji. Ustawa ta wprowadziła zmiany w dziewięciu innych ustawach, m.in. ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawie z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu czy ustawie z dnia 20 lutego

2015 r. o odnawialnych źródłach energii. Zdaniem specjalistów z tej branży, pierwszych efektów działania ustawy z dnia 13 lipca 2023 r., czyli przede wszystkim uproszczenia procedur administracyjnych, możemy spodziewać się najwcześniej za 1-2 lata².

2) Inną istotną zmianą sprzyjającą rozwojowi biogazowni rolniczych była nowelizacja ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne³. Wprowadziła ona uregulowania (zmieniony art. 7), które umożliwiają rozwój biogazowni szczytowych. Weszły one w życie we wrześniu 2023 r. Sprawiają one, że wprowadzić inwestor planujący pozyskać warunki przyłączenia godzi się na ograniczenie mocy wprowadzanej do sieci przez swoją instalację w określonych godzinach, jednocześnie jednak zachowuje możliwość wprowadzania do sieci energii elektrycznej z maksymalną mocą przyłączeniową przez co najmniej 12 godzin w ciągu doby⁴. Ocenia się, że przepisy te zaczęły przynosić efekt, ponieważ od dnia obowiązywania nowelizacji ustawy – Prawo energetyczne wpłynęły nowe wnioski o określenie warunków przyłączenia dla biogazowni szczytowych⁵.

3) Biogazownie szczytowe umożliwią nie tylko efektywne zarządzanie odpadami organicznymi (zresztą podobnie jak inne biogazownie), ale przede wszystkim umożliwiają produkcję energii elektrycznej w momentach największego zapotrzebowania. Dzięki temu odgrywać będą coraz większą rolę w stabilizacji lokalnych sieci energetycznych. Postrzegane są więc nie tylko jako szansa na uzupełnienie deficytu mocy w systemie energetycznym w czasie, gdy inne, zależne od pogody źródła energii nie pracują, ale – stabilizując system – umożliwiają podłączenie większej liczby instalacji fotowoltaicznych i wiatraków. Słusznie więc zauważają autorzy petycji, że rozwój biogazowni szczytowych jest rzeczą pożądaną i oczekiwaną.

4) Po wejściu w życie dwóch wspomnianych ustaw trwa wśród przedstawicieli sektora biogazu ożywiona dyskusja dotycząca stosowania nowych uregulowań oraz

² T. Elźbieciak, *Biogazownie mogą stabilizować system, ale droga ku temu daleka*; 10.05.2024; źródło: <https://wysokienapiecie.pl/100697-biogazownie-moga-stabilizowac-system-ale-droga-ku-temu-daleka/>.

³ Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. z 2023 r., poz. 1681.

⁴ K. Czurylszkiewicz, *Biogazownie semi-szczytowe – środek na zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego bez konieczności kosztownej rozbudowy sieci?*, Rynek Biogazu i Biometanu, nr 10 (100) Listopad 2023.

⁵ K. Czurylszkiewicz, A. Łukomska, *Dlaczego biogazownie szczytowe wciąż mają pod górkę?*; Rynek Biogazu i Biometanu, nr 2 (102), Luty 2024.

dalszych instrumentów wsparcia biogazowni. Przedłożoną petycję można więc uznać za element debaty, której celem jest identyfikacja obszarów problemowych i zaproponowanie dalszych zmian. Branża oczekuje poprawy warunków inwestowania w biogazownie i ich funkcjonowania. Dotyczy to też biogazowni szczytowych, które ze względu na swoją specyfikę wymagają większej powierzchni pod inwestycję oraz poniesienia wyższych kosztów (ma to związek np. z koniecznością budowy większych zbiorników na produkowany i magazynowany biogaz oraz zakupu dodatkowych kogeneratorów: większego, uruchamianego w szczycie zapotrzebowania i mniejszego, który zapewni ciągłość produkcji prądu i ciepła niezbędną do podtrzymania procesu fermentacji). Z tego powodu oczekuje się zwiększenia wsparcia właśnie dla tych instalacji. Jako możliwe rozwiązanie wskazuje się stworzenie rynku mocy odnawialnej, na którym biogazownie szczytowe mogłyby uzyskać dodatkową premię⁶. Inne zgłaszane problemy dotyczą takich kwestii jak:

- brak dostępności wolnych mocy przyłączeniowych w sieci elektroenergetycznej. Pomimo zmian wprowadzonych nowelizacją ustawy – Prawo energetyczne nadal istnieją problemy związane z przyłączaniem instalacji do sieci elektroenergetycznej⁷;
- brak spójnych przepisów regulujących produkcję biogazu: rozdzielenie w przepisach biogazu rolniczego od biogazu pochodzącego z przetwarzania innych substratów może prowadzić do problemów z uruchomieniem produkcji w przypadku niewłaściwego doboru substratów. Rozróżnienie to skutkuje zakazem wykorzystywania w biogazowni rolniczej takich odpadów jak odpady kuchenne ulegające biodegradacji, oleje i tłuszcze jadalne, odpady ulegające biodegradacji z ogrodów i parków czy odpady z targowisk (kwalifikowane jako odpady komunalne), dla których byłby to najbardziej efektywny sposób przetwarzania i utylizacji;⁸

⁶ Raport – *Biogaz i biometan w Polsce 2024*; Czerwiec 2024
<https://www.cire.pl/files/portal/186/news/351098/a76087aab9284fc8de5945f747095cc7a9f511f08090e2ba52581c677cbfe401.pdf>.

⁷ K. Czurylski, *Biogazownie semi-szczytowe – środek na zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego bez konieczności kosztownej rozbudowy sieci?*; op.cit.

⁸ *Bariery wdrażania rozwiązań w zakresie produkcji biogazu i gospodarki bioodpadami. Raport*; Instytut Ochrony Środowiska – PIB, Warszawa 2024; źródło: <https://ios.edu.pl/aktualnosci-en-pl/raport-bariery-wdrazania-rozwiazan-w-zakresie-produkcji-biogazu-i-gospodarki-bioodpadami/>.

- długa procedura pozyskiwania certyfikatów dla powstającego w biogazowni pofermentu, pozwalających na jego stosowanie w rolnictwie jako środka poprawiającego właściwości gleby lub certyfikowanego nawozu;
- ograniczenie powierzchni biogazowni do 1 ha, co w przypadku projektowania instalacji o wyższych mocach okazuje się niewystarczające;
- interpretacyjna rozbieżność dotycząca opodatkowania zbiorników fermentacyjnych oraz pofermentacyjnych, utrudniająca kalkulację kosztów inwestycyjnych (organy w zależności od własnej opinii kwalifikują te zbiorniki jako budowle, opodatkowane podatkiem od nieruchomości w wysokości zależnej od wartości zbiornika, albo jako budynki pod działalność gospodarczą, opodatkowane zależnie od zajmowanej przez zbiornik powierzchni).

5) Warto zauważyć, że niektóre z propozycji rozwiązań wspierających sektor biogazu zostały uwzględnione w przygotowywanej obecnie przez rząd nowelizacji ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw (numer projektu: UD89; planowany termin przyjęcia projektu przez RM: III kwartał 2024 r.). W projekcie tym przewidziano wprowadzenie systemu wsparcia w postaci aukcji dla instalacji powyżej 1 MW wytwarzających biometan.⁹

V. Wnioski

Autorzy petycji zwrócili uwagę na istotną potrzebę wsparcia rozwoju biogazowni szczytowych. Zgłoszone propozycje zmian w ustawie mają temu służyć, choć trzeba przyznać, że zawarte w petycji uzasadnienie jest bardzo ogólne i nie odnosi się wprost do zaproponowanych zmian. Propozycje dotyczą przede wszystkim wprowadzenia definicji „biogazowni szczytowej” oraz przepisu zwalniającego z ograniczeń dotyczących wielkości powierzchni gruntów rolnych przeznaczonych na budowę biogazowni. Trudno odnieść się do trzeciej propozycji dotyczącej „dalszych zmian w obowiązujących przepisach...”, gdyż jest ona nieprecyzyjna i niepoparta jakąkolwiek argumentacją czy uzasadnieniem. Oceniając ten wniosek należy pamiętać, że *ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu* weszła w życie zaledwie rok temu, i że obecnie toczy się dyskusja na temat stosowania nowych przepisów. Zgłaszane są przy tym rozmaite problemy oraz

⁹ Źródło: <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-inwestycjach-w-zakresie-elektrowni-wiatrowych-oraz-niektorych-innych-ustaw5>.

propozycje rozwiązań mających poprawić warunki inwestowania i funkcjonowania biogazowni rolniczych (wybrane przykłady zaprezentowano wyżej). Niektóre z tych propozycji dotyczą zmiany prawa. W tym kontekście propozycja wprowadzenia definicji „biogazowni szczytowej” nie wydaje się kluczowa. Wprawdzie postulat zniesienia ograniczeń dotyczących wielkości powierzchni gruntów wydaje się zasadny, niemniej tego rodzaju propozycja w świetle oczekiwań branży i zgłaszanych potrzeb jest daleko niewystarczająca. Z punktu widzenia pragmatyki procesu legislacyjnego tego rodzaju zmiana powinna być elementem szerszej, a najlepiej kompleksowej nowelizacji przepisów ustawy, poprzedzonej gruntowną analizą stosowania obowiązujących dziś uregulowań.

Autor:

Mirosław Gwiazdowicz

specjalista ds. systemu gospodarczego

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

Deskryptory Bazy REX: petycje, energia, odnawialne źródła energii, biogaz, gminy

Weryfikacja: J. Krzak