

Artur Kruk

Definicje normatywne biopaliw ciekłych i biokomponentów oraz ich wzajemne zależności

Głównym celem artykułu jest scharakteryzowanie definicji normatywnych biopaliw ciekłych oraz biokomponentów, a także wzajemnych zależności i ich wpływu na obowiązki reglamentacyjne wytwarzania obu tych substancji i inne aspekty normatywne i pozanormatywne dotyczące tych sektorów. Podjęty problem jest niezwykle złożony, pozostaje przedmiotem zainteresowania wielu dyscyplin, a ponadto omawiane przepisy zawierają pewną sprzeczność, która może powodować obejścia prawa lub nieporozumienia interpretacyjne. Ważna jest więc możliwie jak najszersza analiza przytoczonych zagadnień, dlatego w artykule zostaną wskazane nie tylko odpowiednie akty prawne, ale także niezbędne informacje technologiczne oraz ekonomiczne, oddające istotę zagadnienia.

1. Wprowadzenie, perspektywy alternatywnych źródeł energii

Przemysł motoryzacyjny to w dzisiejszych czasach bardzo istotna, prężnie rozwijająca się dziedzina i podstawa komunikacji lądowej. Jego nieodłączną częścią są paliwa wykorzystywane do zasilania silników spalinowych, wciąż jeszcze najczęściej używanych w pojazdach. W chwili obecnej przeważającymi są (określane mianem konwencjonalnych) paliwa naftowe (pochodne ropy naftowej, czyli bezołowiowa benzyna 95-cio [95 Pł] lub 98-mio [98 Pł] oktanowa albo olej napędowy [ON] uzyskane w procesie rektyfikacyjnym). Ropa naftowa to jednak źródło, któremu towarzyszy kilka istotnych problemów, chociaż i tak przewiduje się, że pozostanie ona jeszcze przez kilka dziesięcioleci źródłem wiodącym. Według stanu na wrzesień 2018 roku, cena ropy na giełdach wahała się pomiędzy 60 a 80 USD za baryłkę¹. Taka wartość nie jest jeszcze niepokojąco duża, choć odnotowuje się jej tendencję wzrostową, lecz jest skutkiem innych problemów. Ropa naftowa jest źródłem nieodnawialnym. Ponadto, spaliny będące produktami ubocznymi przy eksploatacji silników tankowanych paliwami naftowymi, przyczyniają się znacznie do wzrostu zanieczyszczeń, zmian

¹ Zgodnie z danymi na portalu: https://nafta.wnp.pl/notowania/ceny_ropy/ ceny z 11 września na poszczególnych giełdach: WTI (Nowy Jork) 67,54 USD -0,34%, Brent (Londyn) 77,37 USD 1,14%, Ural (Moskwa) 75,93 USD -0,63%

klimatycznych i powiększania dziury ozonowej, a państwa świata poprzez różnego rodzaju porozumienia i działania międzynarodowe, zobowiązują się coraz intensywniej zwalczać owe zjawisko (również poprzez zwiększanie cen ropy, a więc *de facto* limitowanie jej dostępu)². Należy ponadto zwrócić uwagę na to, że ponad 60% miejsc występowania ropy naftowej znajduje się w politycznie niestabilnych obszarach Bliskiego Wschodu³, co także może kreować zagrożenie ograniczania jej dostaw z powodów konfliktów politycznych czy kryzysów gospodarczych. Wysokie są także koszty wydobywcze (rafineryjne) oraz eksploatacji aparatury rektyfikacyjnej.

W związku z tym, stale i coraz intensywniej, poszukiwane są paliwa **alternatywne**. Istotnym oraz preferowanym jest, by były to takie paliwa, które mają podobne właściwości do tych konwencjonalnych, oraz by były proekologiczne, a także odnawialne. Wykorzystywanie takich paliw jest także objęte przymusem unijnym. Dyrektywa w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (dalej RED)⁴, stanowi w art. 3 ust. 1 pkt 4, iż każde państwo członkowskie musi zapewnić, aby jego udział energii ze źródeł odnawialnych we wszystkich rodzajach transportu w 2020 r. wynosił co najmniej 10 % końcowego zużycia energii w transporcie w tym państwie członkowskim w każdym roku.

2. Podstawowe podziały i definicje

Ustawa - Prawo energetyczne⁵, w art. 3 pkt 3 określa paliwa jako – paliwa stałe, ciekłe i gazowe będące nośnikami energii chemicznej.

W art. 2. pkt. 11 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych (e.p.a.u.)⁶, będącym przykładem najnowocześniejszego prawodawstwa (który jednocześnie wyraża aktualną wizję energetyki), paliwa transportowe dzieli się na **alternatywne i konwencjonalne**, chociaż to drugie określenie nie pada wprost. Jego treść jest następująca: „paliwa alternatywne

² Międzynarodową troskę o środowisko wyrażono między innymi na Światowym Szczycie Ekologicznym „Ziemia 2000” w Rio de Janeiro w 1992 r., a uczestniczące państwa zobowiązały się do 2050 r. ograniczyć o połowę emisję CO² względem poziomu emisji ówczesnej. Natomiast Protokół z Kioto podpisany w 1997 r. przewidywał nałożenie obowiązku na państwa przeciwdziałania ociepleniu klimatu (zob. J. Merksz, I. Pielecha, *Alternatywne paliwa i układy napędowe pojazdów*, Poznań 2004, s. 11). W tej dziedzinie, regionalny kierunek wyznacza także Unia Europejska, ponieważ zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. d. TFUE ochrona środowiska jest jedną z jej kompetencji dzielonych. Odpowiedni „prośrodowiskowy” zapis zawierają art. 5 i 78 Konstytucji RP.

³ W oparciu o dane zamieszczone na portalu Krajowej Izby Biopaliw: <http://www.kib.pl/index.php/biopaliwa>

⁴ Dyrektywa 2003/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23.4.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (tj. Dz.Urz. UE 2009 Nr L 140/16.)

⁵ Ustawa z 10.4.1997 r. - Prawo energetyczne (tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 755, ze zm.), dalej jako „p.e.u.”

⁶ Ustawa z 11.1.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz.U. poz. 317 ze zm.), dalej jako „e.p.a.u.”

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)”.

Taki podział koresponduje z dalszym rozróżnieniem paliw dokonany w ustawie - Prawo energetyczne. W jej art. 3 pkt 3b, istotnym dla tematyki artykułu, stworzono definicję oraz katalog **paliw ciekłych**. Są to, w świetle ustawy, „ciekłe nośniki energii (w tym zawierające dodatki) tj. półprodukty rafineryjne, gaz płynny LPG, benzyny pirolityczne, benzyny silnikowe, benzyny lotnicze, paliwa typu benzyny do silników odrzutowych, paliwa typu nafty do silników odrzutowych, inne nafty, oleje napędowe, lekkie oleje opałowe i pozostałe oleje napędowe, ciężkie oleje opałowe, benzyny lakowe i przemysłowe, biopaliwa płynne (ciekłe) oraz smary.”

Reasumując, ustawodawca wyróżnia ciekłe paliwa konwencjonalne oraz ciekłe paliwa alternatywne, do których zaliczają się biopaliwa ciekłe. Na gruncie przepisów biopaliwa transportowe należy określać biopaliwami ciekłymi, co nie jest jednak zgodne z rzeczywistym stanem skupienia niektórych z konkretnych rodzajów tych substancji.

Szczegółową siatkę pojęciową co do definiowania i rodzajów biopaliw oraz innych istotnych w tej dziedzinie kwestii wprowadza ustawa o biokomponentach i biopaliwach ciekłych⁷.

2.1. Biomasa

Punktem wyjścia dla dalszych analiz jest określenie znaczenia **biomasy**. Jest ona źródłem energetycznym, które ze względu na swoje właściwości determinuje i oddziela produkty energetyczne z niej pozyskiwane od konwencjonalnych paliw kopalnych. Biomasa to, według definicji doktrynalnej, masa wszystkich materiałów organicznych pochodzenia roślinnego (**fitomasa**) lub zwierzęcego (**zoomasa**)⁸. Zgodnie zaś z definicją Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) z 2005 r. jest to

⁷ Ustawa z 25.8.2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 1344 ze zm.), dalej jako „b.b.u.”.

⁸ E. Klimiuk, M. Pawłowska, T. Pokój, *Biopaliwa- Technologie dla zrównoważonego rozwoju*, Warszawa 2012, s. 21.

biodegradowalny materiał roślinny, zwierzęcy lub mikrobiologiczny nie będący kopaliną. Te definicje nie mają jednak aspektu energetycznego.

Według polskiej ustawy, do biomasy zalicza się ulegające biodegradacji części produktów, odpady lub pozostałości pochodzenia biologicznego z rolnictwa, łącznie z substancjami roślinnymi i zwierzęcymi, leśnictwa i rybołówstwa oraz powiązanych z nimi działów przemysłu, w tym z chowu i hodowli ryb oraz akwakultury, a także ulegająca biodegradacji część odpadów przemysłowych i komunalnych, w tym z instalacji służących zagospodarowaniu odpadów oraz uzdatniania wody i oczyszczania ścieków (art. 2 ust. 1 pkt 3 b.b.u.). Identycznie brzmi definicja zawarta w RED. Rozróżnia się biomasę jako:

- produkty pochodzenia biologicznego z rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa oraz powiązanych z nimi działów przemysłu,
- pozostałości z rolnictwa, akwakultury, rybołówstwa lub leśnictwa oraz powiązanych z nimi działów przemysłu⁹,
- odpady z rolnictwa, akwakultury, rybołówstwa lub leśnictwa oraz powiązanych z nimi działów przemysłu, oraz ulegającą biodegradacji część odpadów przemysłowych i komunalnych, w tym z instalacji służących zagospodarowaniu odpadów oraz uzdatniania wody i oczyszczania ścieków.

2.2. Definicja biopaliw ciekłych i biokomponentów

W nomenklaturze technologicznej, a często także w języku potocznym, biopaliwami określa się tylko takie substancje, które w całości składają się z produktu pochodzenia biologicznego. Na gruncie prawnym, kwestia ta jest nieco bardziej złożona. W świetle ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, biopaliwami ciekłymi można określić:

⁹ W art. 3 ust. 1 pkt 11b b.b.u zdefiniowano je jako pozostałości pochodzenia biologicznego **wytworzone** lub **przetworzone bezpośrednio** w rolnictwie, akwakulturze, rybołówstwie lub leśnictwie. Jednocześnie, w tym punkcie wyłączono z definicji pozostałości pochodzące z działów przemysłu powiązanych z rolnictwem, akwakulturą, rybołówstwem, co stoi w sprzeczności z definicją podstawową biomasy. Nie jest to klarowna i precyzyjna definicja, przy tym zawiera błąd typu *ignotum per ignotum*. W punkcie tym zarysowany jest podział między pozostałościami wytworzonymi bezpośrednio (co do których, szczegółowego definiowania nie przewidziano) oraz pozostałościami przetworzonymi, zaś definicja tego drugiego rodzaju pozostałości jest wskazana w art. 2 ust. 1 pkt 11b b.b.u., i opisano je jako substancje biodegradowalne, pochodzące z procesu produkcyjnego i niebędące produktem końcowym tego procesu oraz niebędące podstawowym celem takiego procesu, gdy jednocześnie proces ten nie został w sposób zamierzony zmodyfikowany w celu wytworzenia tych substancji. Można więc uznać, że pozostałości wytworzone bezpośrednio, to materia pochodząca spoza procesu produkcyjnego, powstała w wyniku innych okoliczności o podłożu naturalnym (do tego rodzaju pozostałości można zakwalifikować obornik, także stosowany do wytwarzania biopaliw), a pozostałości z przetwórstwa to np. zdefiniowany w ustawie zużyty olej roślinny.

- albo ciekłe nośniki energii składające się w całości z produktów biomasy, czyli: bioetanol, biometanol, biobutanol, ester, bioeter dimetylowy, czysty olej roślinny, biowęglowodory ciekłe, bio propan-butan, skroplony biometan (**biopaliwa ciekłe samoistne**) i mogą one być bezpośrednio stosowane w silniku spalinowym, albo
- ciekłe nośniki energii składające się w odpowiedniej proporcji po części z rodzajów paliwa ciekłego pochodzenia naftowego (konwencjonalnego), tj. oleju napędowego bądź benzyny, a po części z produktów pochodzących z biomasy, wymienionych powyżej (**biopaliwo ciekłe niesamoistne**). To oznacza, że obecność w mieszaninie konwencjonalnych paliw nie odbiera jej miana biopaliwa. Aby jednak takie paliwo mogło być uznane za biopaliwo ciekłe niesamoistne, w przypadku mieszaniny z olejem napędowym, procentowa zawartość produktów z biomasy musi wynosić co najmniej 10%, a w przypadku mieszaniny z olejem napędowym - co najmniej 7%. W przeciwnym razie, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt. 10 b.b.u. w zw. z ustawą o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw¹⁰ (i w jej rozumieniu), takie substancje będą zaliczane do paliw ciekłych „konwencjonalnych”. Paliwa ciekłe w rozumieniu tej ustawy, inaczej niż w Prawie energetycznym, to wyłącznie olej napędowy (samoistny lub **niesamoistny, zawierający do 7% produktów z biomasy w substancji**) albo benzyna (samoistna lub **niesamoistna, stanowiąca do 10% produktów z biomasy w substancji**¹¹).

Biokomponenty natomiast, tak jak biopaliwa ciekłe samoistne, to: bioeter dimetylowy, czysty olej roślinny, biowęglowodory ciekłe, bio propan-butan, skroplony biometan, sprężony biometan oraz biowodór, z tym że wytwarzane z przeznaczeniem do dopiero następczego wytworzenia z nich biopaliw ciekłych wieloskładnikowych w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt. 11 b.b.u. lub paliw ciekłych w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt. 10 b.b.u. (por. art. 2 ust. 1 pkt 3 b.b.u).

Reasumując, definicja biopaliw ciekłych według art. 2 ust. 1 pkt 11 b.b.u. zawiera, w pewnym uproszczeniu:

- a. benzyny silnikowe zawierające powyżej 10,0% objętościowo biokomponentów (**biopaliwa ciekłe niesamoistne**),

¹⁰ Ustawa z 25.8.2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 427, ze zm.)

¹¹ Wskazana nomenklatura tj. paliwa lub biopaliwa ciekłe samoistne lub niesamoistne oraz produkty z biomasy, nie występuje w ustawie, a została użyta, aby z ułatwieniem wyjaśnić zagadnienie.

- b. olej napędowy zawierający powyżej 7% objętościowo biokomponentów **(biopaliwa ciekłe niesamoistne)**,
- c. bioetanol, biometanol, biobutanol, ester, bioeter dimetylowy, czysty olej roślinny, biowęglowodory ciekłe, bio propan-butan, skroplony biometan, sprężony biometan oraz biowodór – stanowiące samoistne paliwa **(biopaliwa ciekłe samoistne)**.

2.3. Ekonomiczne aspekty działalności

Wśród wielu występujących i zdefiniowanych ustawowo¹² produktów pochodzących z biomasy (które można rozumieć jako biokomponent albo biopaliwo ciekłe samoistne), omówię celowe wydaje się szczegółowe omówienie dwóch generacyjnie najprostszych i najczęściej wytwarzanych. Jako że są produkowane z substratów rolnych (spożywczych) wciąż pozostają najbardziej ekonomicznie produkcyjnie¹³.

Ester (estry, biodiesel) to metylowe lub etylowe związki kwasu tłuszczowego (FAME/FAEE - fatty methyl/ethyl acid ester) wytwarzane w procesie transestryfikacji roślin oleistych z plantacji energetycznych takich jak nasiona rzepaku, słonecznika, lub soi¹⁴. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 6 b.b.u. estrem jest ester metylowy albo ester etylowy kwasów tłuszczowych wytwarzany z biomasy. Co do zalet technicznych, biodiesel jest gęsty i posiada lepsze właściwości smarne, a dzięki temu lepiej zabezpiecza podzespoły silnika. Jako substancja bogata w tlenki, posiada również wysoką liczbę cetanową i podwyższa sprawność pracy silnika. Problemem jest jednak mniejsza wartość opałowa, a przy tym spadki mocy pojazdów i większe zużycie paliwa, oraz wysoka gęstość i lepkość, mogąca powodować problemy z rozruchem przy ujemnych temperaturach¹⁵.

Bioetanol to alkohol etylowy pochodzący z fermentacji wysokoskrobiowych roślin energetycznych jak zboża, trzcina cukrowa, ziemniaki, a zgodnie ze zbieżną technologicznie definicją ustawową, to alkohol etylowy wytwarzany z biomasy, z zastrzeżeniem, że za biomasę

¹² Por. art. 2 ust. 1 pkt 5-9d b.b.u.

¹³ Według projektu RED II, do 2030 r. używanie takich roślin ma być stopniowo eliminowane, z obawy o zbyt wielką konkurencję dla przemysłu spożywczego, zaś stymulowane ma być używanie odpadów czy lignocelulozy (substratu pochodzenia leśnego).

¹⁴ Materiał oleisty z roślin jest filtrowany i przetwarzany w celu usunięcia wody i zanieczyszczeń, a następnie mieszany z alkoholem oraz z katalizatorem (odpowiednimi związkami chemicznymi). W ten sposób rozbija się molekuly oleju (trójglicerydy) na estry i glicerynę.

¹⁵ Na podstawie: *Biopaliwa-dane, podstawowe materiały szkoleniowe*, s.8-9 <http://bape.com.pl/wp-content/uploads/2014/09/D10-Biopaliwa.-Dane-podstawowe..pdf> (oraz J. Merkisz, I. Pielecha, *Alternatywne paliwa i układy napędowe pojazdów*, Poznań 2004, str. 42-45).

do wytwarzania bioetanolu nie uznaje się alkoholu etylowego zawierającego powyżej 96% objętościowo alkoholu (art. 3 ust. 1 pkt 4 b.b.u.). Najważniejszą zaletą bioetanolu jest wysoka liczba oktanowa, co pozwala na pracę silnika przy wyższych stopniach sprężania, czyli także uzyskanie większej sprawności. Jako że jest to substancja bogata w tlenki, oczyszcza ona także komorę spalania. Obok cech pozytywnych ma też i wady. Mała prężność par przyczynia się do utrudnienia uruchamiania zimnego silnika podczas temperatur ujemnych. Bioetanol posiada także mniejszą wartość opałową. Ponadto oddziałuje korozyjnie na niektóre metale oraz związki sztuczne¹⁶.

Mimo wielu zalet, w związku ze wskazanymi niedoskonałościami technologicznymi tych substancji przy ich samoistnym stosowaniu oraz ze skorelowanymi z nimi właściwościami silników, używanie biopaliw ciekłych samoistnych nie jest rozwiązaniem częstym, stąd tak istotna jest regulacja art. 2 ust. 1 pkt 11 b.b.u. ppkt 1 i 2 określającego dopuszczalność biopaliw ciekłych niesamoistnych.

Do oleju napędowego dodaje się estry, bowiem obie substancje są produkowane z przeznaczeniem do silników o zapłonie samoczynnym (ZS), a do benzyny etanol, ponieważ ten ostatni, jak benzyna, sprawdza się w silnikach o zapłonie iskrowym (ZI). Popularnymi na europejskim i polskim rynku są biopaliwa typu: Bioetanol E10 i Bioetanol E15 oraz Biodiesel B7 i Biodiesel B30 (cyfra albo liczba oznacza zawartość procentową biokomponentu w mieszaninie).

Należy ufać, że nowe rozwiązania konstrukcyjne silników pozwalać będą w przyszłości na korzystanie z biopaliw samoistnych. Zwłaszcza że już teraz kilku koncernom udało się skonstruować silniki mogące być zasilane samoistnymi biopaliwami ciekłymi lub niesamoistnymi, składającymi się w większej ilości z biokomponentów od tych zawartych w paliwach konwencjonalnych. Należy tu wskazać silniki typu ZS Volkswagena DFV (Dedicated Fuel Vehicles) mogące pracować na biopaliwie B100, w wśród silników typu ZI należy wymienić koncern Saab, który stworzył silnik mogący pracować na mieszaninie Bioetanolu E85, ale jednocześnie na uboższych mieszankach, tzw. FFV (Flexible Fuel Vehicle)¹⁷.

Na marginesie warto wskazać, że zgodnie z art. 9a ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, przedsiębiorcy wykonujący działalność gospodarczą w zakresie **wprowadzania do obrotu** paliw ciekłych na stacjach paliwowych są obowiązani

¹⁶ Na podstawie: Ibidem, s. 3-4.

¹⁷ O modelu silnika koncernu Saab na podstawie A. Kuśmierzak, *Czym są biopaliwa i czy warto z nich korzystać?*, „WP Autokult”, <https://autokult.pl/7566,biopaliwa-czym-sa-i-czy-warto-z-nich-korzystac-poradnik>

do zamieszczenia na stacjach paliwowych czytelnych informacji dotyczących zawartości biokomponentów w paliwach ciekłych wprowadzanych do obrotu na tych stacjach, **w szczególności informacji o zawartości bioetanolu w benzynach silnikowych**. Informacje należy umieścić na stacji paliwowej w miejscu ogólnodostępnym. Na mocy zaś art. 41 ust. 3 e.p.a.u., jeżeli na stacji paliw płynnych pojazdy samochodowe mogą być ładowane lub **tankowane paliwami alternatywnymi**, a więc również biopaliwami ciekłymi, właściciel tej stacji umieszcza na tej stacji porównanie cen jednostkowych oferowanych na niej paliw. Jest to konsekwencja implementacji Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych¹⁸.

3. Sektor energetyczny - przyczyny reglamentacji

Konstytucyjna zasada swobody działalności gospodarczej (por. art. 20 i 22 Konstytucji RP), ze względu na szeroko pojęty interes publiczny, może doznawać (wyłącznie) ustawowych ograniczeń (art. 22 Konstytucji RP)¹⁹. Wolność gospodarczą i jej ograniczenia należy interpretować w ścisłym związku z ograniczeniami wartości wolności w sensie ogólnym (o której mowa w art. 31 Konstytucji)²⁰.

Ustawa - Prawo przedsiębiorców²¹, będąca podstawowym aktem w zakresie konstrukcji ograniczeń gospodarczych, w art. 37 ust. 1 stanowi o trzech rodzajach instrumentów będących wyrazem tego ograniczania: koncesji, zezwoleniu i wpisie do działalności regulowanej. Wymienione instrumenty reglamentacji powinny być stosowane w „dziedzinach mających szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny”, co koresponduje z wymogami konstytucyjnymi. Doktryna określa reglamentację ją jako wszelką normatywną interwencję organów władzy publicznej, przy której nie chodzi o proste stanowienie lub stosowanie prawa, lecz o osiągnięcie celu²². Celem tym jest zróżnicowany interes publiczny. Rozdział 4 ustawy – Prawo przedsiębiorców, zgodnie z zasadą proporcjonalności, ustanawia hierarchię tych instrumentów, czyniąc koncesję instrumentem

¹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych (tj. Dz. Urz. UE 2014 Nr L 307/1.)

¹⁹ Gdyby ograniczenia były zbędne, samo deklarowanie tej swobody też byłoby zbędne – tak: A.Szafrński, [w:] Z. Szażyk, Adam Szafrński (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*, Wyd. 6, Warszawa 2015, s. 121.

²⁰ Wolność podlega tylko ograniczeniom ustawowym (zasada legalizmu), traktuje o wartościach ze względu na jakie można ową wolność limitować i są to bezpieczeństwo lub porządek publiczny, bądź ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (zasada interesu nadrzędnego), oraz nakłada na ustawodawcę obowiązek proporcjonalności, niezbędności i celowości ograniczeń (test proporcjonalności).

²¹ Ustawa z 6.3.2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646.), dalej jako „p.p.u.”.

²² H. Gronkiewicz-Waltz (w:) H. Gronkiewicz Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze, Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2009, s.354.

najbardziej rygorystycznym, o szczegółowym charakterze i uzasadnionym jedynie wówczas, gdy działalność ta nie może być wykonywana jako wolna albo po uzyskaniu wpisu do rejestru działalności regulowanej albo zezwolenia.

Niewątpliwie wytwarzanie biokomponentów i wytwarzanie biopaliw to istotne dziedziny gospodarki energetycznej (same substancje to przecież substancje energetyczne). Z energią konwencjonalną związane są silnie problemy opisane w pierwszej części artykułu. Kluczową kwestią jest jednak wzrastające z każdym rokiem zapotrzebowanie na energię w transporcie. Państwo musi nadzorować jej dysponowanie, zapasy oraz standardy zrównoważonego rozwoju, bezpieczeństwa i jakości przy jej obrocie. Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, „dysponowanie zasobami energetycznymi warunkuje możliwość urzeczywistnienia dobra wspólnego. W dziedzinie gospodarki energetycznej mamy zatem do czynienia z interferencją różnych wartości i zasad konstytucyjnych, do których należą wolność działalności gospodarczej, ale także bezpieczeństwo obywateli, zasada zrównoważonego rozwoju oraz zasada ochrony środowiska”²³. Potwierdza to orzecznictwo europejskie. TSUE w orzeczeniu *C-72/83 Campus Oil*²⁴ stwierdził, że zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa, może być podstawą ograniczenia swobód traktatowych²⁵. Z takimi celami koresponduje (i precyzuje je) ustawa - Prawo Energetyczne, a dokładnie art. 1 ust. 2 p.e.u., który stanowi, że celem ustawy jest, w szczególności, tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii.

2.4. Zróżnicowanie stopnia reglamentacji wytwarzania biopaliw ciekłych i wytwarzania biokomponentów

Przedsiębiorca, który zamierza wytwarzać biopaliwa ciekłe, zgodnie z ustawą - Prawo energetyczne, jest zobowiązany uprzednio uzyskać stosowną **koncesję** (por. art. 32 ust. 1 pkt 1

²³ Wyrok TK z 25.7.2006 r., P 24/05, OTK-A 2006, nr 7, poz. 87.

²⁴ prawa C-72/83 *Campus Oil* Zb. Orz. 1984 s.2727.

²⁵ Bezpieczeństwo energetyczne to wartość, w doktrynie rozumiana jako problem odpowiedzialności państwa za zapewnienie dostępności usług o charakterze użyteczności publicznej. Usługi użyteczności publicznej są uważane za usługi, co do których państwo musi zapewnić ciągłość dostępu społeczeństwu, a dostarczanie podstawowego nośnika energii niewątpliwie taką usługą jest. Istnieje wiele potencjalnych zagrożeń limitacji paliw kopalnych, o których wspominałem na początku, i stąd biopaliwa ciekłe (czy szerzej biokomponenty) jako o wiele bardziej dostępne mają stanowić energetyczną alternatywę. Dlatego również przy ich produkcji wymaga się od wytwórców pewnych zasad jakości, ciągłości i zorganizowania, czego wyrazem jest reglamentacja.

p.e.u.)²⁶, natomiast podmiot chcący wytwarzać biokomponenty podlega, w myśl art. 4 ust. 1 b.b.u., obowiązkowi **wpisu do rejestru działalności regulowanej**.

Podstawowe zasady prowadzenia działalności koncesjonowanej ujęte są w art. 38-40 p.p.u., a działalności objętej wpisem do rejestru działalności regulowanej, w art. 43 p.p.u. Artykuł 37 ust. 3 p.p.u. stanowi, że szczegółowy zakres i warunki wykonywania działalności gospodarczej podlegającej koncesjonowaniu, w szczególności zasady oraz tryb udzielania, zmiany, zawieszenia, cofnięcia albo ograniczenia zakresu koncesji, określają odrębne przepisy. natomiast art. 43 ust. 8 p.p.u. wskazuje, że odrębne przepisy określają w szczególności warunki wymagane prawem do wykonywania działalności regulowanej oraz tryb uzyskiwania wpisu do rejestru działalności regulowanej i wykreślenia z tego rejestru. Regulacje, do których odsyła ustawa w zakresie koncesji na wytwarzanie biopaliw ciekłych, to przepisy szczególne zawarte w Rozdziale 5 p.e.u., a w zakresie wpisu do rejestru działalności regulowanej działalności polegającej na wytwarzaniu biokomponentów, w Rozdziale 2 b.b.u.

Wytwarzanie biopaliw jest objęte znacznie bardziej rygorystycznym instrumentem reglamentacyjnym. Jest być to podyktowane tym, że biopaliwa wytwarza się z zamiarem ostatecznego przeznaczenia dla konsumenta, a mówiąc wprost, do wykorzystania w silniku. W związku z tym wysokie standardy jakościowe i bezpieczeństwa tych substancji powinny towarzyszyć każdemu z etapów gospodarowania. Spełnienie tego wymogu nie wydaje się możliwe bez obowiązku koncesyjnego, a także bieżącego nadzoru nad działalnością tego typu, który zapewniają zapisy ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, a której wytwarzanie biokomponentów nie podlega. Dodatkowo, możliwe jest wytwarzanie biopaliw niesamoistnych składających się także z paliw konwencjonalnych (a takiego rodzaju biopaliw jest obecnie najwięcej), które ze względu na swoje właściwości oraz znaczenie dla środowiska i bezpieczeństwa energetycznego, takiego zabezpieczenia wymagają. Ustawodawca uznał, że zrównanie pod względem reglamentacji obu tych działalności byłoby nieproporcjonalne. Zbędne ograniczenia ustawowe byłyby zaś destrukcyjne dla istoty zasady swobody działalności gospodarczej.

Choć analiza przepisów dotyczących tych dwóch rodzajów działalności (art. 33 p.u.e. i art. 5 b.b.u.) pokazuje zauważalne podobieństwo, a nawet tożsamość niektórych konstrukcji

²⁶ Przedsiębiorca posiadający koncesję na wytwarzanie biopaliw ciekłych, chcąc wprowadzić do obrotu wytworzone przez siebie paliwo, na gruncie ustawy - Prawo energetyczne, nie jest obowiązany do posiadania odrębnej koncesji na obrót.

szczegółowych warunków nabycia omawianych uprawnień²⁷, o szczególnej wadze koncesji na wytwarzanie biopaliw świadczą następujące argumenty:

- 1) w zakresie warunków przyznania koncesji na wytwarzanie biopaliw, możliwe jest (fakultatywnie) uzależnienie koncesji od zabezpieczenia majątkowego (art. 38 p.e.u.). Przy wpisie do rejestru działalności regulowanej nie istnieje taka okoliczność i organ rejestrowy nie może uzależnić wpisu od takiego zabezpieczenia;
- 2) ogólne przepisy koncesyjne w ustawie - Prawo przedsiębiorców pozwalają na skorzystanie z tzw. „uznania administracyjnego”²⁸ w zakresie odmowy udzielenia koncesji, ograniczenia jej zakresu albo odmowy zmiany koncesji w przypadku: niespełnienia szczegółowych warunków udzielenia koncesji, ze względu na zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa lub obywateli i innych przypadkach, o których mowa w art. 39 ust. 1 p.p.u. Przy działalności objętej wpisem regulator nie dysponuje możliwością odmowy (por. art. 43 ust. 3 p.p.u) na zasadzie uznania administracyjnego. Odmowa może dotyczyć wyłącznie sytuacji uwzględnionych w art. 43 ust. 3 p.p.u. tj., jeżeli wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej wpisem, jeżeli przedsiębiorcę wykreślono z rejestru tej działalności regulowanej w okresie 3 lat poprzedzających złożenie wniosku lub jeśli zachodzą przypadki określone w odrębnych przepisach;
- 3) koncesja jest przyznawana po przeprowadzeniu postępowania, ponieważ wiąże się z wydaniem decyzji, zaś ta musi być wydawana w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, zgodnie z art. 104 § 1 KPA²⁹. Wpis dopuszczający podjęcie działalności regulowanej jest czynnością materialno-techniczną i dokonuje się go po złożeniu odpowiedniego rodzaju oświadczeń wraz z wnioskiem (por. art. 5 b.b.u.), w których interesant deklaruje, że zachodzi wymagany przez przepisy stan faktyczny oraz prawny. Odmowa następuje w drodze decyzji;
- 4) pomijając przypadki cofnięcia, koncesję na wytwarzanie paliw, w tym biopaliw, udziela się na czas oznaczony, nie krótszy niż 10 lat i nie dłuższy niż 50 lat, chyba że

²⁷ Podobnie możliwe jest odebranie obu rodzajów uprawnień, z tym że w przypadku koncesji, następuje ono w trybie cofnięcia koncesji, a w przypadku wpisu, zakaz wykonywania działalności.

²⁸ Uznanie administracyjne to wg. M. Wierzbowskiego i A. Wiktorowskiej takie uregulowanie kompetencji organu administracji, że organ ten może rozstrzygnąć sprawę w różny sposób przy tym samym stanie faktycznym i każde rozstrzygnięcie jest legalne. (zob. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski, Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2007, s. 269.) Uznanie pozwala na prawną formę wyrażenia sprzeciwu przez organ, nawet gdy zachodzą przesłanki, które przedsiębiorca spełnia.

²⁹ Ustawa z 14.6.1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.), dalej jako „KPA”.

przedsiębiorca wnioskuje o udzielenie koncesji na czas krótszy³⁰. Wpis następuje na czas nieoznaczony i - o ile oczywiście nie zostanie wydany zakaz prowadzenia działalności z powodu wspomnianych wcześniej nieprawidłowości - prawo nie ustanawia żadnych ram czasowych wykonywania tej działalności.

4. Podsumowanie i kontrowersje legislacyjne

Przeprowadzona analiza dowodzi, że te same produkty w sensie faktycznym, pochodzące z biomasy, przyjmują odmienną definicję normatywną w zależności od celu, w jakim są wytwarzane. Raz bioetanol, biometanol, biobutanol, ester, bioeter dimetylowy, czysty olej roślinny, biowęglowodory ciekłe, bio propan-butan, skroplony biometan, sprężony biometan oraz biowodór są traktowane przez ustawodawcę jako biokomponenty (gdy są wytwarzane przez wytwórców biokomponentów w celu późniejszego wytworzenia biopaliw ciekłych niesamoistnych lub paliw ciekłych), raz utożsamiane są z biopaliwami ciekłymi samoistnymi i wówczas wytwarzać je może wytwórca biopaliw ciekłych, a takie mogą trafić ostatecznie do konsumenta.

W zależności od tego rozróżnienia ustawodawca odmiennie reglamentuje daną działalność gospodarczą.

Niepokojąca jest przy tym treść art. 4 ust. 1 b.b.u. Wpis do rejestru działalności polegającej na wytwarzaniu biokomponentów uprawnia przedsiębiorcę do wytwarzania biokomponentów, a następnie **rozporządzenia nimi przez dokonanie jakiegokolwiek czynności prawnej lub faktycznej, lub przeznaczenia ich do wytworzenia przez wytwórcę paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych.**

Bazując na powszechnej wiedzy ekonomicznej i technologicznej, najczęściej występującą drogą wytwórczą jest stworzenie biokomponentu, a następnie wykorzystanie go do wytworzenia paliwa lub biopaliwa ciekłego niesamoistnego odpowiedniemu przedsiębiorcy, a dopiero to wytworzone paliwo w zamyśle ustawodawcy przeznaczone jest konsumentowi. Druga możliwość, mniej popularna technologicznie, to wytworzenie produktu z biomasy przez wytwórcę biopaliw biopaliwa ciekłego w sensie samoistnym w zw. z art. 2 ust. 1 pkt. 10 ppkt 3 b.b.u. i następnie wprowadzenie jej na rynek konsumencki. (np. Biodiesel B100).

W świetle art. 4 b.b.u. możliwe jest jednak jakiegokolwiek rozporządzenie prawne lub faktyczne biokomponentami (obrot), które nie będzie jednocześnie obrotem polegającym

³⁰ Istnieją jednak sektory gospodarki, w których koncesji udziela się bezterminowo.

na przeznaczeniu tej substancji na wytworzenie z niej paliwa lub biopaliwa. Zapis ustawy może w konsekwencji doprowadzić do tego, że biokomponent zostanie przez przedsiębiorcę nieposiadającego koncesji (a więc właściwego dokumentu zezwalającego na wytwarzanie i obrót biopaliwami) przeznaczony bezpośrednio konsumentowi i wykorzystany w silniku nie posiadając formy prawnej (a tylko faktyczną) biopaliwa ciekłego samoistnego, skoro prawo na to zezwala.

Warto dodać, że na podstawie art. 57g p.e.u. kryminalizowane jest wytwarzanie i obrót paliwami ciekłymi bez wymaganej koncesji. Jednocześnie, w kontekście wcześniejszej uwagi, przepis ten pozostaje „przepisem martwym”, skoro odrębny przepis zezwala na dokonywanie obrotu biokomponentem, nawet gdyby miał trafić bezpośrednio do zasilania silnika, a więc gdy stał się w sensie faktycznym paliwem. Prowadzi to do sytuacji, w której wytwórca biokomponentów może bez spełnienia wymogów koncesyjnych obracać biokomponentem ze jako biopaliwem. Podkreślenia zaś wymaga, że biopaliwa samoistne, choć posiadają te same właściwości technologiczne jak biokomponenty, powinny być, w świetle ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz przepisów wykonawczych, poddawane odmiennym standardom wytwórczym w związku z wykorzystaniem ich w silniku.

Normative definitions of liquid biofuels and biocomponents, and their mutual dependencies

Summary

The main purpose of this article is to characterize the normative definitions of liquid biofuels and biocomponents, as well as to depict mutual dependencies and their impact on regulatory duties for the production of both substances and other normative and non-normative aspects concerning these sectors. The problem is extremely complex, being an issue of many disciplines, and in addition, the regulations contain a contradiction that may lead to circumvention the law or law misinterpretations. As the broadest analysis of the issues mentioned is necessary, therefore the article will point out not only the proper legal acts, but also the important technological and economic information to fully understand the essence of the issue.

Artur Kruk

Student V roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.