

Instrumenty prawne stymulujące rozwój elektromobilności i infrastruktury paliw alternatywnych

Spis treści

- I. Ramy prawne rozwoju elektromobilności i paliw alternatywnych
- II. Obowiązki w zakresie zwiększania udziału pojazdów napędzanych paliwami alternatywnymi we flotach urzędowych i przy wykonywaniu zadań publicznych
- III. Zasady rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych
 1. Plan rozwoju infrastruktury punktów ładowania
 2. Program budowy stacji gazu ziemnego
- IV. Pomoc publiczna
- V. Przywileje dla posiadaczy pojazdów napędzanych paliwami alternatywnymi
- VI. Podsumowanie

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest syntetyzacja i ocena najistotniejszych instrumentów prawnych stymulujących rozwój infrastruktury paliw alternatywnych. W tym celu autor poddał analizie akty prawne zawierające przepisy wspierające rozwój sektora transportu bazującego na paliwach alternatywnych, ze szczególnym uwzględnieniem nowej ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych z 22 lutego 2018 r. oraz ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych z 25 sierpnia 2006 (Dz.U. 2018, poz. 1344). W wyniku przeprowadzonych analiz zidentyfikowano także przepisy pozostające barierą w promocji elektromobilności i paliw alternatywnych. W opinii autora, zastosowane rozwiązania likwidują najistotniejsze bariery rozwoju nowej branży, choć wydają się niewystarczające względem konkretnych celów określonych w rządowych dokumentach.

Słowa kluczowe: elektromobilność; paliwa alternatywne.

JEL: K23; K32; L90

I. Ramy prawne rozwoju elektromobilności i paliw alternatywnych

Jednym z podstawowych priorytetów polityki środowiskowej UE, poza zwiększaniem efektywności energetycznej, zmniejszaniem emisji gazów cieplarnianych w przemyśle i energetyce oraz rozwojem odnawialnych źródeł energii stał się ostatnimi laty rozwój transportu niskoemisyjnego oraz zeroemisyjnego. Mimo że regulacje wspólnotowe bezpośrednio odnoszące się do rozwoju transportu opartego na paliwach alternatywnych nie wchodziły w pakiet dyrektyw tzw. 3 x 20, to

* Absolwent WPIA UW na kierunku prawo; autor ekspertyz i publikacji prasowych z obszaru energetyki rozproszonej; e-mail: arabiega@kier-institute.pl.

już w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE¹ wspomina się o konieczności zwiększenia udziału paliw odnawialnych w sektorze transportowym do poziomu 10%.

Jednakże, konieczność rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych po raz pierwszy została silnie zaakcentowana dopiero w tzw. Białej Księdze Komisji Europejskiej z 28 marca 2011 r. pt. „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”, w której wskazuje się na konieczność uniezależnienia transportu od wyczerpujących się zasobów ropy naftowej. Propozycje zawarte w dokumencie, zakładały zmniejszenie do 2050 r. emisji gazów cieplarnianych pochodzących z sektora transportowego o 60%, w stosunku do roku 1990.

Do efektywnego rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej TEN-T² nie wystarczą jednak regulacje na poziomie krajowym. Właśnie ze względu na konieczność ujednoczenia i harmonizacji zasad budowy infrastruktury dla wykorzystania paliw alternatywnych na terenie UE, uchwalono dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych.

Paliwa alternatywne w rozumieniu dyrektywy to wszystkie paliwa lub źródła energii, które służyć mogą za substytut ropy naftowej oraz potencjalnie przyczyniać się do dekarbonizacji sektora transportu. Wśród nich wymienia się zwłaszcza: 1) energię elektryczną; 2) wodór; 3) biopaliwa (w rozumieniu art. 2 lit. i) dyrektywy 2008/28/WE); 4) paliwa syntetyczne i parafinowe; 5) gaz ziemny, w tym w postaci CNG i LPG.

Zgodnie z art. 3 dyrektywy 2014/94/UE każde państwo członkowskie powinno przyjąć krajowe ramy polityki w zakresie rozwoju w odniesieniu do paliw alternatywnych dla transportu, które powinny przejść procedurę notyfikacji przed Komisją Europejską maksymalnie do 18 listopada 2016 roku.

Ponadto dyrektywa 2014/94/UE zobowiązuje państwa członkowskie do wdrożenia adekwatnych mechanizmów prawnych zmierzających do zapewnienia odpowiedniej, niezbędnej ilości publicznie dostępnych stacji ładowania pojazdów elektrycznych, stacji tankowania wodoru czy gazu ziemnego, przynajmniej w sieci bazowej TEN-T, w obszarach gęsto zaludnionych.

Zgodnie z przyjętym 29 marca 2017 r. przez Radę Ministrów dokumentem pt. „Krajowe Ramy Polityki Rozwoju Infrastruktury Paliw Alternatywnych”, który jest zarazem realizacją obowiązku wynikającego z art. 3 dyrektywy 2014/94/UE, cele w zakresie rozwoju infrastruktury dla paliw alternatywnych rysują się nad wyraz ambitnie. Do 2025 r. po polskich drogach ma bowiem jeździć ponad 1 mln pojazdów napędzanych energią elektryczną, zasilanych z ponad 6 tys. ogólnodostępnych stacji ładowania oraz 54 tys. pojazdów napędzanych gazem CNG i 3 tys. pojazdów napędzanych gazem LNG.

Do realizacji tak odważnych założeń niezbędne są silne bodźce legislacyjne, będące podstawowym instrumentarium do stymulacji rozwojowej dla infrastruktury paliw alternatywnych oraz pojazdów mających być tymi paliwami napędzanymi. Z tegoż względu, 22 lutego 2018 r. weszła w życie ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych (dalej: uepa)³, będąca zarazem aktem implementującym dyrektywę 2014/94/UE.

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE.

² W rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11.12. 2013 r.

³ Ustawa z 11.01.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz.U. 2018, poz. 317).

Ustawa poprzez szereg nowych instrumentów prawnych oraz liczne zmiany w aktach obowiązujących tworzyć ma sprzyjające otoczenie regulacyjne dla rozwoju sektora transportowego bazującego na paliwach alternatywnych, z czego tylko niektóre z nich spełniają przesłanki pomocy publicznej, która powinna zostać notyfikowana przez Komisję Europejską (art. 108 TFUE). Celem, jaki stawia przed sobą autor niniejszego artykułu jest systematyzacja i syntetyzacja zastosowanych przez ustawodawcę instrumentów prawnych służących do stymulacji rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych oraz omówienie ich mocnych i słabych stron w kontekście realizacji celów określonych w Krajowych Ramach Polityki Infrastruktury Paliw Alternatywnych.

II. Obowiązki w zakresie zwiększania udziału pojazdów napędzanych paliwami alternatywnymi we flotach urzędowych i przy wykonywaniu zadań publicznych

Jednym z podstawowych narzędzi ustawowych służących do popularyzacji rozwoju transportu zeroemisyjnego lub niskoemisyjnego jest narzucenie obowiązków w zakresie rozwijania floty pojazdów zero lub niskoemisyjnych przez podmioty publiczne.

Mimo iż dyrektywa 2014/94/UE w żaden sposób nie wartościuje rodzajów wykorzystywanych paliw alternatywnych, krajowy ustawodawca kładzie wyraźnie większy nacisk na rozwój pojazdów napędzanych energią elektryczną, czego wyrazem jest chociażby art. 34 uepa, zgodnie z którym we flocie pojazdów użytkowanych przez większość naczelnich i centralnych organów administracji państwowej udział pojazdów elektrycznych wynosić powinien minimum 50% do 2025 r., przy czym próg 10% powinien zostać osiągnięty już w 2020 r., a w 2023 minimum 20%.

Podobny mechanizm zastosowano w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego o liczbie mieszkańców przekraczającej 50 000, które powinny zadbać, by udział pojazdów elektrycznych w obsługującej je flocie wynosił co najmniej 30% ogólnej liczby wszystkich użytkowanych pojazdów, przy czym próg 10% powinien zostać osiągnięty już 1 stycznia 2020 r.

Co ważne, przywołane jednostki samorządu terytorialnego powinny również zadbać o to, by minimum 30% pojazdów użytkowanych przy wykonywaniu zadań publicznych stanowiły pojazdy napędzane paliwami alternatywnymi, a konkretnie energią elektryczną lub gazem ziemnym, przy czym próg 10% powinien zostać osiągnięty już w 2020 r. Oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego co do zasady zwolnione są z absolutnego obowiązku wykorzystywania do wykonywania zadań publicznych pojazdów zeroemisyjnych, albowiem pojazdy napędzane gazem ziemnym nie są zaliczane do tej kategorii. Wybór w zakresie rodzaju użytkowanych pojazdów dotyczy jednak wyłącznie pojazdów przeznaczonych do wykonywania zadań publicznych, flota pojazdów obsługujących dany urząd w każdym wypadku powinna korzystać z pojazdów elektrycznych. Nie jest do końca jasne z czego wynika tego typu rozróżnienie oraz dlaczego w art. 34 i 35 uepa wykluczają możliwość spełnienia obowiązków ustawowych poprzez użytkowanie pojazdów napędzanych innymi paliwami alternatywnymi, takimi jak chociażby ogniwa wodorowe. Obowiązek wykorzystywania pojazdów napędzanych paliwami alternatywnymi do wykonywania zadań publicznych stosowany jest niezależnie od tego czy jednostka wykonuje dane zadanie samodzielnie, czy też zleca ich wykonanie podmiotom prywatnym. Co z kolei oznacza, że obowiązki skierowane na

podmioty o charakterze publicznym pośrednio dotyczą także podmiotów prywatnych, albowiem te nie będą mogły świadczyć usług na rzecz samorządów, jeżeli nie będą dysponowały flotą pojazdów napędzanych energią elektryczną lub gazem ziemnym. W tym miejscu warto rozważyć, co należy rozumieć poprzez pojazdy wykorzystywane do wykonywania zadań publicznych. Zgodnie z art. 2 ust. 31 ustawy – Prawo o ruchu drogowym⁴, pojazd definiuje się jako środek transportu przeznaczony do poruszania się po drodze oraz maszynę lub urządzenie do tego przystosowane, które z kolei podzielić można na pojazdy silnikowe, samochodowe, wolnobieżne, członowe i nienormatywne (art. 2 ust. 32–35a ustawy – Prawo o ruchu drogowym).

Zadania własne jednostek samorządu terytorialnego zostały opisane w odpowiednich ustawach i są to w przypadku gmin m.in. utrzymanie gminnych dróg, ulic, mostów, wodociągów i kanalizacji⁵, a przypadku powiatów chociażby działania związane z promocją i ochroną zdrowia, dróg publicznych, gospodarki nieruchomościami czy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Do wykonywania wymienionych zadań niejednokrotnie poza zwykłymi pojazdami samochodowymi wykorzystywane będą także pojazdy specjalistyczne, takie jak karetki pogotowia, wozy strażackie, koparki czy dźwigi, wśród których w myśl art. 35 uepa minimum 30% stanowić powinny pojazdy napędzane gazem ziemnym lub energią elektryczną. W przypadku pojazdów wielkogabarytowych, takich jak wozy strażackie czy pojazdy o profilu budowlanym, uzyskanie minimalnych parametrów udziału pojazdów napędzanych paliwami alternatywnymi wykorzystywanych we flocie pojazdów realizujących dane zadanie publiczne może w praktyce okazać się niemożliwe ze względu na aktualny stan techniki oraz cenę i dostępność rynkową danego sprzętu.

W przytoczonych przepisach główny nacisk położono na paliwa w postaci gazu ziemnego i energii elektrycznej, wykluczając tym samym możliwość realizacji ustawowych obowiązków przez podmioty publiczne poprzez użytkowanie pojazdów napędzanych chociażby ogniwami wodorowymi lub biogazem.

Opisane powyżej zasady wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań publicznych nie dotyczą organizacji transportu publicznego w postaci komunikacji miejskiej, albowiem ten obszar został uregulowany w sposób nieco odmienny w art. 36 uepa. Zgodnie z jego brzmieniem jednostki samorządu terytorialnego powyżej 50 000 mieszkańców, będące organizatorami komunikacji miejskiej, obowiązane są do zapewnienia udziału 30% pojazdów zeroemisyjnych w całej wykorzystywanej do świadczenia usługi flocie do 2028 r., niezależnie od tego czy świadczą usługę samodzielnie, czy zlecają jej wykonanie. W tym przypadku możliwość wypełnienia dyspozycji przepisu poprzez wykorzystanie pojazdów napędzanych paliwami alternatywnymi została ograniczona tylko do pojazdów zeroemisyjnych, czyli takich, w których cykl pracy silnika nie prowadzi do emisji gazów cieplarnianych lub innych substancji objętych systemem zarządzania emisjami gazów cieplarnianych, o którym mowa w ustawie o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji⁶, oraz trolejbus w rozumieniu art. 2 pkt 83 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym.

Co istotne, jednostki samorządu terytorialnego mają możliwość zwolnienia się z obowiązków zwiększania udziału pojazdów zeroemisyjnych we flocie pojazdów komunikacji miejskiej, o ile

⁴ Ustawa z 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1260).

⁵ W myśl art. 7 ust 1 ustawy z 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1875).

⁶ Ustawa z 17.07.2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. 2017, poz. 286, z późn. zm.).

wykażą, że takie działania nie mają uzasadnienia społecznoekonomicznego. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 37 uepa, jednostki samorządu terytorialnego, począwszy od roku 2018 obowiązane są do cyklicznego (co 36 miesięcy) sporządzania analiz finansowych, środowiskowych i społecznoekonomicznych, zapewniając zarazem możliwość udziału społeczeństwa w trybie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁷. Wyniki analizy należy niezwłocznie przedstawić ministrowi właściwemu do spraw energii, w ustawie brakuje jednak sankcji za niedopełnienie obowiązków opisanych w art. 37 uepa. Ponadto ustawa milczy również na temat metodyki sporządzania przedmiotowych analiz oraz trybu i kryteriów oceny ich poprawności. W praktyce oznacza to, że skuteczność art. 36 uepa jako instrumentu prawnego stymulującego rozwój infrastruktury transportu zeroemisyjnego i paliw alternatywnych wydaje się wątpliwa. Po pierwsze dlatego, że brak sprecyzowanych metod analitycznych pozwala na manipulowanie wynikiem analizy, a po drugie minister właściwy ds. energii nie został wyposażony w jakiegokolwiek instrumenty prawne pozwalające mu na dokonywanie oceny poprawności wykonanych analiz, mimo że od wyniku analizy społecznoekonomicznej zależy czy obowiązek, o którym mowa w art. 36 uepa pozostanie w mocy wobec danej jednostki samorządu terytorialnego przez najbliższe 3 lata, do czasu sporządzenia następnej analizy.

III. Zasady rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych

Ustawodawca zadbał o rozwój infrastruktury paliw alternatywnych, wdrażając odpowiednie regulacje, które mają ułatwiać i stymulować rozwój stacji ładowania pojazdów elektrycznych czy punktów tankowania gazu ziemnego (CNG i LNG), bez których nie można spodziewać się przyrostu liczby pojazdów napędzanych paliwami alternatywnymi. W przypadku ładowania pojazdów elektrycznych wprowadzono pojęcia „ogólnodostępnej stacji ładowania” oraz „operatora ogólnodostępnej stacji ładowania”. Ideą ogólnodostępnych stacji ładowania jest ich dostępność na zasadach równoprawnego traktowania dla wszystkich użytkowników pojazdów elektrycznych, hybrydowych oraz innych pojazdów silnikowych. Głównym zadaniem operatora ogólnodostępnej stacji ładowania jest jej utrzymanie przy spełnieniu wszystkich wymogów technicznych i prawnych, takich jak chociażby zapewnienie dostępności usług ze strony przynajmniej jednego dostawcy usługi ładowania, którym może, ale nie musi być sam operator ogólnodostępnej stacji ładowania. Dostawca usługi ładowania świadczy swoje usługi, korzystając z ogólnodostępnej stacji ładowania na podstawie umowy zawartej z operatorem tej stacji, przy czym w ramach jednej stacji istnieje możliwość wyboru spośród oferty kilku dostawców usługi. Zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 1 pkt 10 uepa, operator ogólnodostępnej stacji ładowania zapewnia dostawcom usług ładowania dostęp do stacji na zasadach równoprawnego traktowania. Ustawodawca, w drodze nowelizacji ustawy, zdecydował się jednak zawiesić stosowanie omawianego przepisu do 1 stycznia 2023 r. Zmianę należy w tym wypadku ocenić jako niekorzystną z punktu widzenia ochrony zasad konkurencji, co z kolei może potencjalnie oddziaływać także na konkurencyjność cenową usług ładowania.

⁷ Ustawa z 03.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2017, poz. 1405, z późn. zm.).

Niezależnie od powyższego, dostawca usługi ładowania nie świadczy usługi sprzedaży energii w rozumieniu art. 3 ust. 6a ustawy – Prawo energetyczne (dalej: upe)⁸, a tym samym nie prowadzi działalności w zakresie obrotu energią elektryczną (w rozumieniu art. 3 ust. 6 upe), która wymaga uzyskania odpowiedniej koncesji. Tego rodzaju wyłączenie z pewnością można uznać za instrument prawny, mający na celu ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej związanej z rozwojem infrastruktury paliw alternatywnych.

Przed nowelizacją ustawy z czerwca 2018 r. kontrowersje budził art. 3 ust. 5 uepa, który wymuszał na operatorze ogólnodostępnej stacji ładowania zawarcie umowy o świadczenie usług dystrybucji, o której mowa w art. 5 ust 2. pkt 2 upe. Oznacza to, że aby stacja ładowania mogła zostać uznana za ogólnodostępną powinna zostać przyłączona do sieci dystrybucyjnej, co wykluczało możliwość funkcjonowania tego rodzaju stacji po przyłączeniu ich przez wyspecjalizowanych operatorów stacji ładowania bezpośrednio do wewnętrznej instalacji elektrycznej obiektu o charakterze publicznym, takiego jak szpital, centrum handlowe czy urząd. Była to bariera w dynamicznym rozwoju infrastruktury ładowania, która dodatkowo pozostawiała w niejasnej sytuacji już funkcjonujące stacje ładowania (Szafranski, 2017, s. 15). W drodze nowelizacji przeprowadzonej ustawą z 6 czerwca 2018 r. (Dz.U. 2018, poz. 1356) o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw, dokonano korekt, które uporządkowały wskazane kwestie, umożliwiając funkcjonowanie stacji ładowania przyłączonych do wewnętrznych instalacji budynków lub bezpośrednio do źródeł wytwórczych. W znowelizowanym art. 74 uepa przewidziano również specjalną procedurę legalizacji punktów ładowania, które funkcjonowały jeszcze przed wejściem w życie ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych.

Interesująca z technicznego punktu widzenia jest także sytuacja, w której stacja ładowania pojazdów elektrycznych miałyby ładować pojazdy energią bezpośrednio pochodzącą z jednostki wytwórczej, do której przyłączona byłaby dana stacja. Możliwość zasilania ogólnodostępnych stacji ładowania bezpośrednio z jednostek wytwórczych, np. instalacji odnawialnego źródła energii, byłaby wyjątkowo użyteczna z punktu widzenia jednego z podstawowych celów uepa, tj. zmniejszenia emisyjności sektora transportowego. Z art. 3 ust. 5 uepa oraz art. 5 pkt 1a ust. 1 upe jednoznacznie wynika jednak, iż energia elektryczna służąca do ładowania pojazdów w ogólnodostępnej stacji ładowania powinna być dostarczana za pośrednictwem sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej, a zatem przy uwzględnieniu opłat związanych ze świadczeniem usługi dystrybucyjnej. Co za tym idzie, zasilanie pojazdów energią elektryczną pochodzącą ze źródeł odnawialnych może odbywać się w zasadzie jedynie w drodze zakupu energii od sprzedawcy, który może potwierdzić za pomocą gwarancji pochodzenia, o której mowa w art. 120 ustawy o odnawialnych źródłach energii (dalej: uoze)⁹, pochodzenie energii dostarczonej do danej stacji ładowania. Związanie ogólnodostępnych stacji ładowania z usługą dystrybucji energii wydaje się zatem na wielu płaszczyznach osłabiać mechanizmy prawne mające promować rozwój infrastruktury paliw alternatywnych, pozostając jednocześnie w rozbieżności z istotą funkcjonowania coraz popularniejszych klastrów energii, o których mowa w art. 2 ust.15 uoze.

Niezależnie od tego, punkty ładowania w ogólnodostępnych stacjach ładowania i punkty tankowania sprężonego gazu ziemnego (CNG) powinny rozwijać się na terenie największych

⁸ Ustawa z 10.04.1994 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. 2018, poz. 755).

⁹ Ustawa z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1148).

gmin w liczbie dokładnie określonej w art. 60 uepa, osiągając założony pułap najpóźniej do dnia 31 grudnia 2020 r.

1. Plan rozwoju infrastruktury punktów ładowania

Kontrolę nad stanem rozwoju punktów ładowania w ogólnodostępnych stacjach ładowania sprawuje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządzając najpóźniej do 15 stycznia 2020 r. raport dotyczący stanu rozwoju infrastruktury ładowania pojazdów elektrycznych. Jeżeli ze sporządzonego raportu wynika, że infrastruktura ładowania nie osiągnie wymaganego minimum we wskazanym w ustawie terminie, wójt, burmistrz lub prezydent sporządza, przy udziale właściwego terenowo operatora sieci dystrybucyjnej, plan budowy ogólnodostępnych stacji ładowania, na podstawie którego właściwy operator sieci dystrybucyjnej buduje wskazane w planie stacje ładowania, co stanowi element kosztów uzasadnianych danego operatora, w rozumieniu art. 3 pkt 21 upe. Ze względu na to, iż plan budowy ogólnodostępnych stacji ładowania zawiera takie elementy, jak liczba i lokalizacja planowanych stacji, to ustawodawca zakwalifikował budowę ogólnodostępnych stacji ładowania do katalogu celów publicznych w rozumieniu ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁰, co ma istotnie pozytywny wpływ na kształtowanie podstaw prawnych objęcia przez właściwe podmioty władztwa nad nieruchomością przeznaczoną pod budowę ogólnodostępnej stacji ładowania.

2. Program budowy stacji gazu ziemnego

Równoległe plan lokalizacji rozwoju ogólnodostępnej infrastruktury paliw alternatywnych opracowuje także Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, wzdłuż pozostających w jego zarządzie dróg sieci bazowej TEN-T, przy czym plan ten, w przeciwieństwie do planu sporządzonego przez wójta gminy (ewentualnie burmistrza lub prezydenta), obejmuje nie tylko punkty ładowania pojazdów elektrycznych, lecz także stacji gazu ziemnego z uwzględnieniem punktów ładowania sprężonego gazu ziemnego (CNG) oraz skroplonego gazu ziemnego (LNG). Ponadto zgodnie z art. 20 uepa, operator systemu dystrybucyjnego gazowego obowiązany jest do przygotowania programu budowy stacji gazu ziemnego oraz przedsięwzięć w zakresie modernizacji, rozbudowy albo budowy sieci niezbędnych do przyłączenia tych stacji.

Program ten stanowi wyodrębnioną część planu rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe, o którym mowa w art. 16 ust. 4 upe. Przedmiotem programu jest określenie liczby planowanych stacji gazu ziemnego, parametrów technicznych oraz lokalizacji stacji, dostępnych zdolności technicznych sieci gazowych oraz dostępności mocy przyłączeniowej w punkcie wyjścia. Jest to mechanizm pozwalający uzupełnić planowanie rozwoju stacji ładowania gazu ziemnego o obszary, które nie zostały objęte planem rozwoju ogólnodostępnej infrastruktury paliw alternatywnych, o którym mowa w art. 32 uepa. Operator dystrybucyjnego systemu gazowego, który opracowuje program budowy stacji gazu ziemnego obowiązany jest bowiem do uwzględnienia wszystkich gmin położonych w obszarze jego działania, które łącznie spełniają kryteria, takie jak:

- 1) liczba mieszkańców wynosząca co najmniej 100 000;
- 2) co najmniej 60 000 pojazdów samochodowych zarejestrowanych na terenie gminy;

¹⁰ Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2018, poz. 121).

3) na 1000 mieszkańców danej gminy przypada co najmniej 400 pojazdów samochodowych.

Operator systemu dystrybucyjnego gazowego obowiązany jest jednak nie tylko do opracowania programu budowy stacji gazu ziemnego, lecz także do jego dalszej realizacji poprzez budowę stacji zgodnie z założeniami programu oraz ich dalsze naprawy i modernizacje. Operatorem samych stacji pozostaje jednak, co do zasady, podmiot wyłoniony w drodze przetargu, który odpowiedzialny będzie za bezpieczną eksploatację stacji, terminowe przeprowadzanie badań technicznych czy świadczenie usługi tankowania sprężonego gazu ziemnego (CNG).

Ustawodawca przewiduje jednocześnie rozwój stacji ładowania nieposiadających statusu ogólnodostępnych stacji ładowania. Z tego względu art. 12 uepa wprowadza obowiązek projektowania nowych budynków użyteczności publicznej oraz budynków wielorodzinnych i związanych z nimi wewnętrznych i zewnętrznych stanowisk postojowych w sposób zapewniający moc przyłączeniową pozwalającą na wyposażenie tych stanowisk w punkty ładowania o mocy nie mniejszej niż 3,7 kW. Niezwykle istotnym, a wręcz niezbędnym instrumentem prawnym umożliwiającym dynamiczny rozwój stacji ładowania (nie tylko tych ogólnodostępnych) jest art. 53 ust. 1 uepa, który włącza do katalogu przedsięwzięć budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę (art. 29 ust. 1 ustawy prawo budowlane¹¹) stacje i punkty ładowania pojazdów elektrycznych.

IV. Pomoc publiczna

Pomoc publiczna stanowi zazwyczaj jeden z najsilniejszych bodźców rozwojowych nowych sektorów gospodarki, takich jak chociażby transport oparty na paliwach alternatywnych. Jednym z najważniejszych instrumentów prawnych o charakterze pomocy publicznej, stymulujących rozwój infrastruktury paliw alternatywnych jest Fundusz Niskoemisyjnego Transportu, który w drodze ustawy z 6 czerwca 2018 r. (Dz.U. 2018, poz. 1356) o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw miałyby zostać uruchomiony poprzez dodanie rozdziału 4c do ubib¹². Fundusz Niskoemisyjnego Transportu mający charakter funduszu celowego, którego dysponentem miałyby zostać minister właściwy ds. energii, a jego zarządzaniem zajęłyby się Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, służyć ma pobudzaniu rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych poprzez pomoc finansową w zakresie m.in. wsparcia budowy i rozbudowy infrastruktury paliw alternatywnych, wsparcia producentów pojazdów napędzanych paliwami alternatywnymi czy wsparcia zakupu pojazdów dla transportu publicznego. Udzielanie wsparcia miałyby odbywać się w formie bezzwrotnych dotacji, zwrotnego wsparcia finansowego lub obejmowania akcji, udziałów, certyfikatów inwestycyjnych lub obligacji emitowanych przez beneficjentów, o czym każdorazowo decyduje dysponent Funduszu, czyli minister właściwy ds. energii. Intensywność udzielanej pomocy publicznej ma wynosić nawet 100% kosztów kwalifikowanych.

Przychodami Funduszu zapewniającymi realizację postawionych mu celów są: maksymalnie 1,5% udziału we wpływach z podatku akcyzowego od paliw silnikowych, odsetki od wolnych środków Funduszu, środki przekazywane przez OSP w wysokości 0,1% uzasadnionego zwrotu z kapitału zaangażowanego w wykonywaną działalność gospodarczą w zakresie przesyłania energii elektrycznej, wpływy z opłaty zastępczej, o której mowa w art. 23 ust. 1a ubib, częściowe

¹¹ Ustawa z 07.07.1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1332).

¹² Ustawa o biokomponentach i biopaliwach ciekłych z 25 sierpnia 2006 r. (Dz.U. 2018, poz. 1344).

wpływy z tytułu emisyjnej, o której mowa w art. 321a ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2018, poz. 799 i 1356) oraz ewentualne inne przychody.

Pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 TFUE stanowi jednak nie tylko pomoc inwestycyjna w postaci dotacji lub preferencyjnych kredytów, lecz także wszelkie ulgi podatkowe. W omawianym przypadku mowa o art. 51 i 52 uepa, które zmieniają odpowiednio ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych¹³ oraz ustawę o podatku dochodowym od osób prawnych¹⁴. Wspomniane zmiany umożliwiają dokonanie odpisów z tytułu zużycia samochodu osobowego, w części ustalonej od wartości samochodu przewyższającej równowartość 30 000 euro – w przypadku samochodów elektrycznych w rozumieniu uepa. Zmiany dotknęły także ustawę o podatku akcyzowym¹⁵ poprzez dodanie do niej art. 109a, który zwalnia od podatku akcyzowego pojazdy elektryczne oraz pojazdy napędzane wodorem w rozumieniu uepa. Ustawodawca postanowił również tymczasowo (do 1 stycznia 2021 r.) zwolnić od akcyzy pojazdy hybrydowe w rozumieniu uepa, poprzez dodanie do ustawy o podatku akcyzowym art. 163a.

Pomimo wejścia w życie ustawy z dniem 22 lutego 2018 r., wspomniane przepisy noszące znamiona pomocy publicznej nie zostały notyfikowane przez Komisję Europejską w trybie art. 108 TFUE, a co za tym idzie nie mogą być one w praktyce stosowane (art. 84 oraz 85 uepa w związku z art. 3 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z 13 lipca 2015 r.).

V. Przywileje dla posiadaczy pojazdów napędzanych paliwami alternatywnymi

Ustawodawca postanowił także stymulować rozwój sektora paliw alternatywnych poprzez zastosowanie mechanizmów prawnych uprawniających posiadaczy pojazdów napędzanych paliwami alternatywnymi do korzystania z różnego rodzaju przywilejów w życiu codziennym. Jednym z najistotniejszych tego rodzaju mechanizmów jest możliwość ustanawiania przez jednostki samorządu terytorialnego, o liczbie mieszkańców przekraczającej 100 000, stref czystego transportu, do których ogranicza się wjazd pojazdów innych niż elektryczne, napędzane wodorem lub gazem ziemnym. Strefy czystego transportu mogą swoim zasięgiem obejmować jednak wyłączenie terenu intensywnej zabudowy śródmieścia lub jego części. Kara za naruszenie ograniczeń wynosi 500 złotych. Strefę czystego transportu ustanawiać może rada gminy w drodze uchwały, określając zarazem granice obszaru strefy czystego transportu, sposób organizacji ograniczenia wjazdu do strefy czystego transportu oraz sposoby podania do publicznej wiadomości treści uchwały. Samorządy nie są jednak obowiązane do ustanawiania stref czystego transportu, a ograniczenia w tej materii mogą wprowadzić jedynie z własnej inicjatywy. Pierwotnie projekt ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych zakładał możliwość nakładania przez samorządy opłat na pojazdy spalinowe za wjazd do strefy czystego transportu (maksymalnie 30 zł dziennie), aby następnie wycofać się z tego pomysłu na etapie prac sejmowych (Pawłowski, 2018). Ustawodawca zdecydował się jednak powtórnie złagodzić rygory związane ze strefami czystego transportu, wprowadzając zmiany w art. 39 uepa w drodze ustawy z 6 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018, poz. 1356).

¹³ Ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 2016, poz. 2032, z późn.zm.).

¹⁴ Ustawa z 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. 2017, poz. 2343, z późn.zm.).

¹⁵ Ustawa z 06.12.2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. 2017, poz. 43, z późn.zm.).

Wynikiem przeprowadzonej nowelizacji jest umożliwienie zastrzeżenia w uchwale rady gminy ustanawiającej strefę czystego transportu możliwości dopuszczenia do ruchu pojazdów innych niż zero i niskoemisyjne, pod warunkiem uiszczenia przez korzystające z nich osoby odpowiedniej opłaty. Opłata ta nie może być wyższa niż 2,50 zł za godzinę i może być pobierana tylko pomiędzy godziną 9:00 i 17:00, a zatem jej maksymalna wysokość w ciągu dnia nie przekroczy 20 złotych, czyli 2/3 pierwotnie zakładanej stawki. Dochody z pobieranej opłaty mogą zostać przeznaczone wyłącznie na potrzeby sfinansowania oznakowania stref czystego transportu, zakupu autobusów zeroemisyjnych lub pokrycia kosztów wykonania cyklicznej analizy kosztów i korzyści. Należy ponadto zauważyć, że sytuacja dopuszczenia do ruchu w strefie czystego transportu pojazdów innych niż zero i niskoemisyjne ma z założenia charakter tymczasowy, albowiem tego rodzaju zwolnienie może funkcjonować nie dłużej niż 3 lata od dnia przyjęcia uchwały o ustanowieniu strefy czystego transportu.

Pomimo złagodzenia rygorów związanych z uchwaleniem przez rady gminy stref czystego transportu, zmianę należy ocenić pozytywnie w kontekście przydatności i skuteczności przedmiotowych przepisów. Możliwość poruszania się pojazdem spalinowym po strefach czystego transportu może bowiem skutecznie zachęcić do zmiany nawyków transportowych. Zbyt restrykcyjne przepisy mogłyby w praktyce unicestwić funkcjonowanie stref czystego transportu albowiem rady gmin mogłyby nie być gotowe na wprowadzanie tak radykalnych ograniczeń.

Niezależnie od powyższego przewiduje się także wyznaczenie specjalnych stanowisk przeznaczonych na postój w celu ładowania pojazdów elektrycznych, a także możliwość wyznaczenia, przez organ właściwy do zarządzania ruchem, specjalnych miejsc na postój pojazdów elektrycznych i napędzanych gazem ziemnym również w miejscach, gdzie nie występują ogólnodostępne stacje ładowania. Pojazdy elektryczne zostały również tymczasowo (do 1 stycznia 2026 r.) dopuszczone do poruszania się po wyznaczonych przez zarządcę drogi pasach ruchu dla autobusów.

VI. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza przepisów prawnych, w tym również przepisów projektowanych, pozwala na poparcie tezy, że zastosowane przez ustawodawcę instrumenty prawne poprzez wielopłaszczyznową stymulację rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych są w stanie jedynie częściowo, przyczynić się do realizacji celów zarysowanych w Krajowych Ramach Polityki Paliw Alternatywnych. Zastosowane mechanizmy prawne służą realizacji celów poprzez zastosowanie pomocy publicznej, zobowiązania określonych grup podmiotów do użytkowania i rozwijania infrastruktury paliw alternatywnych oraz system zachęt dla użytkowników pojazdów zeroemisyjnych.

Zastosowane instrumentarium prawne nie jest jednak pozbawione wad i nieścisłości, które mogą w efekcie osłabiać siłę oddziaływania danych przepisów. Ustawodawca postanowił zarazem skierować poszczególne systemy zachęt do konkretnych rodzajów paliw alternatywnych, skupiając się przede wszystkim na wsparciu rozwoju pojazdów napędzanych energią elektryczną lub gazem ziemnym, przy mniejszym nacisku na rozwój pojazdów napędzanych wodorem lub w końcu niemalże całkowitym pominięciu innych paliw alternatywnych, takich chociażby jak biogaz. W kontekście wczesnorozwojowej fazy, w jakiej znajduje się aktualnie światowy sektor transportu opartego na paliwach alternatywnych, położenie już dzisiaj silnego nacisku na popularyzację konkretnych rozwiązań technicznych wydaje się posunięciem zbyt pochopnym.

Należy ponadto zauważyć, iż wszelkie przepisy noszące znamiona pomocy publicznej wymagają jeszcze notyfikacji ze strony Komisji Europejskiej, a tworzony Fundusz Niskoemisyjnego Transportu znajduje się aktualnie w fazie projektu ustawy. Reasumując, zastosowane lub planowane przez ustawodawcę rozwiązania prawne z pozoru wydają się rozwiązywać najważniejsze wyzwania stojące przed rozwojem infrastruktury paliw alternatywnych, jednakże wciąż pozostają w opinii autora niewspółmierne względem wyjątkowo ambitnych celów zakreślonych przez Krajowe Ramy Polityki Rozwoju Infrastruktury Paliw Alternatywnych.

Bibliografia

- KE. (2011). *Biała Księga „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”*. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, <http://doi.org/10.2832/34321>.
- ME. (2017). *Krajowe Ramy Polityki Rozwoju Infrastruktury Paliw Alternatywnych*. Warszawa: Ministerstwo Energii.
- Pawłowski, J. (2018). Strefy czystego transportu dziurawe i tylko na papierze. *Gazetaprawna.pl*. Pozyskano z: <http://serwisy.gazetaprawna.pl/transport/artykuly/1098258,miasta-stworza-strefy-czystego-transportu.html> (17.01.2018).
- Szafański, A. (2017). Prawne uwarunkowania realizacji Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju w obszarze energetyki ze szczególnym uwzględnieniem elektromobilności. *iKAR*, 6(6), 15, <http://doi.org/10.7172/2299-5749.IKAR.6.6.1>.