

ХОФФМАН ТОМАС,

доктор философии (PhD), доцент Школы права
Таллиннского технологического университета,
Эстония, г. Таллинн
e-mail: thomas.hoffmann@ttu.ee



УДК 341.1(438)

Проблемы принятия Директивы Европейского Парламента и Совета 2009/28/ЕС «О поддержке использования энергии из возобновляемых источников» (на примере польского энергетического сектора)

Польша как крупнейший производитель каменного угля в ЕС относится к наименее зависимым от импорта энергоресурсов членам Евросоюза. Как производство электроэнергии, так и первичное потребление, обеспечиваются в основном за счет собственного каменного угля. Однако значительные выбросы углекислого газа и все отчетливее проявляющиеся кризисные тенденции моноструктурной энергетической отрасли требуют существенных изменений в энергетическом балансе страны. Кроме того, Польша импортирует значительную часть других энергоносителей, таких как нефть и газ, прежде всего из России, что вызывает сопротивление внутри страны из-за непрозрачной ценовой политики Москвы, в частности, в отношении Украины и Белоруссии.

Вопрос, являются ли вышеприведенные факторы для Польши залогом давно ожидаемого «прорыва», стал предметом данного исследования.

Ключевые слова: возобновляемая энергия, регенеративная энергия, Польша, страны – кандидаты в ЕС, внедрение европейских директив.

I. Возобновляемые источники энергии в Европе

1. Значение возобновляемых источников энергии

Значение возобновляемых источников энергии возрастает не только благодаря значительному сокращению вредных выбросов в атмосферу. Их ис-

пользование все чаще рассматривается как альтернатива исчерпаемым источникам энергии, гарантия энергетической безопасности (в политическом и транспортном смысле) и ускоренно-го экономического развития, основанного на рациональном использовании обширного спектра технических инноваций, к которым относятся прежде всего промышленные технологии (такие как тонкослойная фотовольтаика, солнечные электростанции и развитие новых видов биотоплива).

В настоящее время более чем в 65 странах (включая все страны ЕС) существуют готовые программы развития возобновляемых источников энергии. Также международные организации и частные инвесторы все чаще рассматривают возобновляемые источники энергии как одно из главных направлений развития. В 2012 г. в этот вид энергии инвестировано свыше 244 млрд долларов¹. Уже сегодня возобновляемым источникам энергии отводится значительная роль. На гидроэлектростанциях из биомассы или с помощью фотовольтаики вырабатываются электричество, тепло, приводятся в действие машины и механизмы для нескольких десятков миллионов человек в сельских местностях развивающихся стран, что обеспечивает потребности сельского хозяйства, небольших промышленных предприятий, домохозяйств, школ и муниципальных образований.

¹ Renewable Energy Policy Network for the 21st Century // Renewables 2013 Global status report 2013. URL: http://www.ren21.net/Portals/0/documents/Resources/GSR/2013/GSR2013_lowres.pdf (2014. 4 февр.).

Положения о продвижении на рынок электроэнергии из возобновляемых источников находят свое отражение в соответствующих законах во всем мире. Более 40 государств приняли нормативно-правовые акты об энергоснабжении, из них в 2002 г. почти половина вступили в силу. К тому же более чем в 44 государствах, областях и регионах существуют положения о возобновляемых источниках энергии («Renewable Portfolio Standards», RPS). Государственные субсидии в виде дотаций, дешевых кредитов, освобождение от уплаты НДС и налога с оборота либо возможности списания этих налогов, государственные инвестиции также относятся к мерам по развитию возобновляемых источников энергии во всем мире.

2. Директива ЕС о возобновляемой энергии от 23 апреля 2009 г.

«Директива о поддержке использования возобновляемой энергии и об отмене директив 2001/77/ЕС и 2003/30/ЕС» (директива 2009/28 ЕС о возобновляемых источниках энергии) от 23 апреля 2009 г.² является дальнейшей мерой со стороны ЕС по изменению энергетической отрасли Европы. Прежде всего это относится к государствам – членам ЕС, вступившим в Союз в 2003 г., чья потребность в развитии возобновляемых источников энергии особенно высока. Директива является частью законодатель-

² Директива о поддержке использования возобновляемой энергии и об отмене директив 2001/77/ЕС и 2003/30/ЕС. URL: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:0062:DE:PDF>.

ного пакета, направленного на сокращение парникового эффекта и защиту окружающей среды. Также директива направлена на расширение системы торговли выбросами парниковых газов в рамках ЕС (EU UTS)¹.

2.1. Предшествующие директивы

Еще с 2001 г. действовала директива ЕС о возобновляемых источниках энергии², согласно которой доля «чистого» электричества должна быть повышена до 22,1% к 2010 г. Таким образом, к 2010 г. как минимум 12% общего потребления энергии должно было обеспечиваться за счет возобновляемых источников. Такие показатели были установлены в 1997 г. в опубликованной Европейской Комиссией так называемой Белой книге «Энергия будущего: возобновляемые источники энергии» (в соответствии с Киотским протоколом). После полной имплементации директивы во внутреннее законодательство государств – членов ЕС выбросы углекислого газа должны были сократиться на 200 миллионов тонн.

Наряду с решением вопроса, является ли энергия, получаемая при переработке мусора, возобновляемой (таковой была признана только энергия, получаемая при разложении биологических отходов), директива устанавливала также комплекс мер поддержки, вводила сертификаты происхождения энергии для продажи на бирже и регулировала доступ к сетям.

¹ Boysen E. Erneuerbare Energien vor dem Durchbruch? Energiesituation in Ostmittel- und Südosteuropa. *Osteuropa*. 2008. №4/5. P. 252.

² Директива ЕС о возобновляемых источниках энергии 2001/77/ЕС (ОJ L 283, 27.10.2001). URL: eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:283:0033:0040:EN:PDF.

Уже из сообщения Комиссии в мае 2004 г.³ следовало, что доля электричества, производимого из возобновляемых источников энергии, может быть увеличена лишь до 18–19%. Национальными лидерами являлись Германия, Дания, Финляндия и Испания. Средства поддержки развития возобновляемых источников энергии (тарифы на электроэнергию, экологические сертификаты, рыночные механизмы, освобождение от уплаты налогов и т. д.) должны были служить образцом для других государств.

Директива 2003/30/ЕС Европейского Парламента и Совета по поддержке биотоплива от 17 мая 2003 г.⁴ устанавливала необходимость реализации биотоплива на уровне 5,75% от общего объема топлива, реализуемого для транспортных средств к 31 декабря 2010 г. Также был установлен промежуточный результат 2% к 2005 г., однако он не был достигнут и оказался на уровне 1%.

2.2. Изменения в директиве в январе 2009 г.

В соответствии с директивой производство возобновляемой энергии должно быть увеличено с 12% от общего потребления до 20% к 2020 г. Каждое государство ЕС должно использовать не менее 10% биотоплива в транспортной сфере. Директива продолжает политику ЕС в области борь-

³ Renewable energy: Commission calls for a stronger commitment of Member States to achieve the 2010 targets. URL: <http://www.managenergy.net/download/pr0406res.pdf>.

⁴ Директива 2003/30/ЕС Европейского Парламента и Совета по поддержке биотоплива 2003/30/ЕС (ОJ L 123, 17.5.2003). URL: ec.europa.eu/energy/res/legislation/doc/biofuels/en_final.pdf.

бы с изменением климата, снижения выбросов парниковых газов, гарантий энергетической безопасности и реализации лиссабонской стратегии. Директива соответствует также требованиям европейского стратегического плана энергетических технологий [КОМ (2007) 723], в котором создание конкурентоспособных возобновляемых источников энергии рассматривается как одна из основных задач следующего поколения, при этом информационным и коммуникационным технологиям отводится важнейшее место.

Согласно положениям директивы государства, не входящие в состав ЕС, также должны иметь возможность получать пользу от поддержки возобновляемой энергии в Европе, например, при поставках биотоплива. С помощью контроля импорта и экспорта энергии в ЕС должны быть установлены по возможности равные условия на рынке для всех поставщиков, как из Евросоюза, так и из других стран. Помимо этого, улучшается поддержка возобновляемой энергии на местном и региональном уровне, развивается сельская местность, укрепляется позиция Евросоюза в качестве энергоэкспортера и, что особенно важно, создаются новые рабочие места прежде всего на небольших и средних предприятиях, а также на предприятиях по производству энергии.

II. Возобновляемые источники энергии в новых государствах-членах, вступивших в ЕС в 2003 г.

1. Актуальное состояние возобновляемых источников энергии

По сравнению с Западной Европой в новых членах Евросоюза возоб-

новляемые источники энергии (за исключением гидроэнергетики) имеют второстепенное значение. При этом существует значительный потенциал развития: обширные леса и пашни для производства биомассы дополняют значительные ветряные ресурсы побережья Балтики, Черного моря и горных районов Центральной Европы.

Однако все новые члены ЕС, несмотря на энергетическую диверсификацию, снабжаются российской нефтью и газом. Также, исходя из исторических причин и современного развития, прежде всего, принимая во внимание «газовые войны» с Украиной, такая зависимость становится все более обременительной.

В отличие от традиционного использования возобновляемой энергии (биомассы – для отопления и энергии воды – для производства кинетической энергии) в настоящее время основным является выработка электроэнергии. Таким образом, уже сегодня почти повсеместно используется биомасса, а в перспективе ожидается дальнейшее развитие как в количественном, так и в технологическом отношении.

2. Тенденции с учетом директивы о возобновляемой энергии

В рамках расширения Евросоюза для новых государств – членов ЕС приоритетным было выравнивание экономики до уровня старых членов ЕС. При этом, учитывая разное исходное экономическое положение государств и степень интеграции в ЕС, исполнение энергетических норм Евросоюза также осуществлялось неравномерно¹.

¹ Boysen E. Erneuerbare Energien vor dem Durchbruch? Energiesituation in Ostmittel- und Südosteuropa. *Osteuropa*. 2008. №4/5. P. 252.

Это означает, что на новых членов ЕС зачастую возлагалась обязанность по увеличению производства возобновляемой энергии в небольших размерах, тем не менее даже в этом случае выполнение происходит в разных странах по-разному:

Болгария – 9,4 (2005), – 31 к 2020;
 Чехия – 6,1 (2005), – 13 к 2020;
 Эстония – 18,0 (2005), – 25 к 2020;
 Латвия – 34,9 (2005), – 42 к 2020;
 Литва – 15,0 (2005), – 23 к 2020;
 Венгрия – 4,3 (2005), – 13 к 2020;
 Польша – 7,2 (2005), – 15 к 2020;
 Румыния – 17,8 (2005), – 24 к 2020;
 Словения – 16,0 (2005), – 25 к 2020;
 Словакия – 6,7 (2005), – 14 к 2020.

Значительный потенциал экономики в новых членах ЕС возможен при рациональном использовании как традиционной, так и альтернативной энергии. Для производства товаров на 1000 евро (из расчета ВВП) в 2011 г. потребовалось переработать следующее количество эквивалента нефти в килограммах (ЭНкг) в:

Румынии – 392;
 Литве – 301;
 Словакии – 349;
 Словении – 230;
 Польше – 317;
 Венгрии – 383.

В то же время в старых государствах – участниках ЕС в 2011 г. для этих же целей требовалось 140 ЭНкг¹. Расширение ЕС на восток привело к увеличению среднего показателя по Евросоюзу до уровня 208 ЭНкг.

¹ Eurostat, Energy, Transport and Environment Indicators. URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdec360>.

Директива о возобновляемой энергии определяет цели, связанные с производством электричества из возобновляемых источников, для нынешних членов Евросоюза. До 2010 г. 22% производимого в ЕС электричества и 12% потребляемой в ЕС энергии (как тепловой, так и электрической) должны производиться из возобновляемых источников энергии². Эти цели, установленные директивой 2001 г., были изменены для новых членов Евросоюза договорами о присоединении к ЕС. После подписания договоров в течение 7 лет доля возобновляемой энергии в производстве электроэнергии должна удвоиться³ (в зависимости от конкретного государства, см. данные выше).

3. Существующие меры поддержки

Для ускорения развития программы ЕС в области возобновляемой энергии правительство предоставляет целый ряд возможностей на производственном и инвестиционном уровне. Одной из наиболее эффективных мер поддержки является обязанность поставщиков энергии покупать у производителей экологически чистую электроэнергию по регулируемым ценам (устанавливается минимальная цена покупки кВт/ч). Такой способ является наиболее эффективным на рынке и наименее затратным с точки зрения административных расходов. Также

² Договор о присоединении к Европейскому Союзу от 2003 г., прил. II, ч. 12, с. EN1802.

³ WWF, The Eastern Promise, Progress Report on the EU, Renewable Electricity Directive in Accession Countries. URL: <http://www.wwf.eu/?10625/The-Eastern-Promise-Progress-Report-on-the-EU-Renewable-Electricity-Directive-in-Accession-Countries-word>.

на практиці такої способу підтримки відновлюваної енергії є розповсюдженим і застосовується в даний час в Австрії, Бельгії, Данії, Франції, Німеччині, Греції, Ірландії, Люксембурзі, Нідерландах, Португалії та Іспанії. Тим не менше, існують певні недоліки даного способу, до яких належить відсутність стимулювання зниження витрат виробництва, що, в свою чергу, відображається на розвитку інновацій, і цілеспрямоване спотворення ринку, т. к. такий спосіб суперечить принципам вільного ринку.

Також більшість нових членів ЄС, серед яких Естонія, Литва, Латвія, Угорщина, Словаччина та Словенія, застосовують системи тарифів на електроенергію, які суттєво відрізняються між собою. В деяких випадках існує система преміювання, диференційована в залежності від ступеня зношеності обладнання (в Латвії, Чехії та Словенії), в інших випадках заходи підтримки безпосередньо залежать від виду енергоносія (тільки в Естонії та Словаччині державну підтримку отримують всі відновлювані джерела енергії, незалежно від виду). В деяких випадках ступінь підтримки безпосередньо залежить від розміру електростанції, так, в Литві та Словенії великі електростанції, що працюють на відновлюваних енергоносіях, отримують суттєво меншу підтримку, ніж менші. В деяких випадках вирішальним є час доби, в який виробляється електроенергія з відновлюваних джерел або її вплив в цілому на енергетичні тарифи

(як в Угорщині або Словенії)¹. Також відрізняється і тривалість державної підтримки: в Литві тарифи на електроенергію з відновлюваних джерел встановлюються на вісім років, в Латвії – до 10 років, а в Естонії – до 12 років (для біомаси – сім років), а, наприклад, в Чехії тарифи змінюються щорічно компетентним регулюючим органом (в дійсності ж в останні три роки тарифи не змінювалися).

III. Відновлювана енергія в Польщі

1. Енергетичне господарство Польщі

Багаті запаси вугля забезпечували Польщі в останні десятиліття певну незалежність від імпорту енергоресурсів. Показальним є той факт, що ні один з двох нафтових кризисів сороканих років суттєво не скоротив споживання первинної енергії. Вугільні електростанції та теплоелектростанції переважають в польському енергетичному господарстві настільки, що в 2001 г. 96,26% електроенергії було вироблено на основі вугля.

1.1. Вичерпувані джерела енергії

Вугіль. Польща є світовим лідером за використанням вугля: 62% належить на первинне споживання і 96% на виробництво електроенергії (за даними на 2001 г.). В 2001 г.

¹ WWF, The Eastern Promise, Progress Report on the EU, Renewable Electricity Directive in Accession Countries. URL: <http://www.wwf.eu/?10625/The-Eastern-Promise-Progress-Report-on-the-EU-Renewable-Electricity-Directive-in-Accession-Countries-word>.

в Польше было добыто больше каменного угля, чем в Германии, Великобритании, Франции и Испании вместе взятых¹. И это притом, что добыча сократилась на треть по сравнению с 1990 г. При ежегодной добыче 140–145 млн т и доказанных запасах 10,5 млрд т причины спада кроются не в истощении месторождений, а в уменьшающемся спросе внутри страны и возросшей конкуренции на мировом рынке. И при развитии возобновляемой энергии каменный уголь останется в Польше главным энергоносителем.

Природный газ. В Польше добывается около 4 млрд м³ природного газа в год, однако этого не достаточно для удовлетворения растущего спроса. Около 60% газа импортируется, при этом основная проблема заключается в зависимости от российских поставщиков (около 70% совокупного импорта). В Польше существует программа («Энергополитическая директива до 2020 года»), направленная на поэтапное сокращение поставок газа до 2020 г. из одного государства до максимального уровня 49%.

Нефть. Несмотря на то, что добыча нефти в Польше между 1990 и 2000 г. выросла в шесть раз, это удовлетворяет лишь 3% потребности страны. Как природный газ, так и нефть, импортируется преимущественно из России (около 50%), остальная часть поставляется из Великобритании, Норвегии и Ирана.

Атомная энергия. За исключением исследовательских реакторов

«Мария» и «Ева» в Институте ядерной энергии в Шверке недалеко от Варшавы в Польше не производится атомной энергии. Небольшое количество радиоактивных отходов хранится в городе Розань северо-восточнее Варшавы.

1.2. Возобновляемые источники энергии

Согласно Энергетическому закону от 10 апреля 1997 г., к возобновляемым источникам энергии в Польше относятся солнечная, ветряная энергия и биомасса. Геотермальная энергия также относится к возобновляемым источникам энергии согласно «Энергополитической директиве до 2020 года» от 22 февраля 2000 г., а биомасса была указана Правительством в «Стратегии развития возобновляемого сектора энергетики» в сентябре 1999 г.² В соответствии с изменениями Энергетического закона от 1 июля 2003 г.³ биомасса определяется как «полностью биологическая расщепляемая субстанция животного или растительного происхождения».

В 2006 г. возобновляемая энергия составила 4,86% в общем потреблении первичной энергии, и 2,99% в потреблении электричества. Доля биотоплива для транспорта находится на уровне 0,92%. В 2005 г. 18,4% всех энергоносителей приходилось на долю импорта.

Производственная мощность возобновляемой энергии в Польше в 2006 г. составила:

² Strategia rozwoju energetyki odnawialnej, 2000. URL: <http://www.pga.org.pl/prawo/strategia-OZE.pdf>.

³ Dziennik Ustaw Nr 153 pozycja 1504 z 1 września 2003.

¹ Reiche D. Restriktionen und Erfolgsbedingungen EE in Polen. Frankfurt, 2003. S. 34.

1082,8 МВт – гідроенергетика (реальне виробництво: 2028,984 МВт/ч);

252,8 МВт – біомаса (реальне виробництво: 503,846 МВт/ч);

176 МВт – вітряна енергія (реальне виробництво: 256,345 МВт/ч);

36,8 МВт – біогаз (реальне виробництво: 116,692 МВт/ч);

Жидкі екологічно чисті енергоносії:

Біоетанол – 106,8 млн л¹;

Складні ефіри – 103,4 млн л.

Гідроенергетика. «Класическим» відновлюваним джерелом енергії в Польщі можна назвати гідроенергетику, яка отримала своє розвиток в правих притоках Вісли. Крім цього існує заморожене будівництво нових великих ГЕС. Незважаючи на те, що плотини захищають від паводків і наводнень, більша частина населення виступає проти введення великих об'єктів.

Вітряна енергія. На узбережжя і в горах південної Польщі існує величезний потенціал використання вітряної енергії. В дійсності використання вітряної енергії неухильно зростає, незважаючи на певні переконання, існуючі у населення. Використання вітряної енергії ускладнюється необхідністю залучення значущих інвестицій, зокрема для морських зон, небезпечною залучення паралельних інвестицій (ліцензії не є виключними) і недоліками регулювання тарифів в цій області.

¹ Тільки зростання нафти в 2006 г. становило 170 млн л по порівнянню з попереднім роком.

Геотермальна енергія. В Польщі існують необхідні природні умови для розвитку геотермальної енергії. В країні є джерела як з низькою, так і з високою температурою. Особливо перспективними вважаються передгір'я Карпат, райони між містами Щецин і Лодзь, Грундзєндз (в центрі надвіслинської Померанії, в 60 км від Торна) і Варшавської області. Вартість опалення 1 м² житлової площі становить 2,70 польських злотих, що погіршує позиції геотермальної енергії на ринку, головним чином через високу вартість обладнання.

Сонячна енергія. В даний час використання сонячної енергії не має широкого поширення в Польщі². Висока сонячна активність спостерігається тільки на Балтійському узбережжя і в Люблинському районі. При цьому 80% сонячних днів в рік припадає на весну і літо.

Біомаса. 29% території Польщі (т. є. 7,4 млн га) займають ліси – багаті сховища біомаси. В рік заготовлюється достатньо багато соломи і біогазу, також існує потенціал зростання в цій області³.

2. Польське законодавство в області використання відновлюваної енергії

Згідно Енергетичного закону 1997 г. енергетична політика на-

² Legal and administrative barriers in the investment process of photovoltaic systems in Poland. URL: http://www.pvlegal.eu/fileadmin/free/PV_LEGAL_POLAND_NATIONAL_PAPER_final_EN.pdf.

³ Regenerative Energien in Mittel- und Osteuropa. URL: <http://publica.fraunhofer.de/dokumente/N-154403.html>.

ходится в ведении Министерства экономики. Одна из директив Министерства, принятая в 2000 г. в соответствии с Энергетическим законом, установила минимальный уровень использования возобновляемой энергии в 6,5% от общего объема потребления энергии к 2020 г.¹ Помимо этого Министерство окружающей среды включило энергетическую политику в перечень мер по охране экологии, на основании которых летом 2000 г. Правительство приняло «Стратегию развития возобновляемого сектора энергетики», предусматривающую использование возобновляемой энергии к 2010 г. на уровне 7,5%. В дальнейшем развитием возобновляемой энергии занимались компетентные ведомства соответствующих министерств (Министерство сельского хозяйства и Министерство промышленности в отношении использования биомассы, министерства науки и образования, внутренних дел и финансов).

Принимая во внимание заданные значения Евросоюза в рамках Директивы 2001 г. в отношении Польши, предусматривающие 10,3% использования возобновляемой энергии до 2010 г., становится понятно, что польское Министерство окружающей среды в своих оценках более сдержано. Однако в приложении к Директиве указаны иные показатели – 7,5%, что, по мнению Райхе, объясняется прежде всего «польским лоббированием»², вызванным в среднесрочной перспективе

снижением товарооборота в отрасли за счет эффективного использования энергии (примерно на 20–30% в промышленности и на 25–40% в частных домовладениях и отрасли услуг)³.

Важнейшее значение имеет проект Министерства экономики «Энергетическая политика Польши до 2030 года»⁴, в котором помимо отдельных мер предусматривается также реализация постановления Правительства «Биотопливо и другие виды топлива из возобновляемых источников – программа поддержки на 2008–2014 годы»⁵.

Следующие существенные изменения в польском энергетическом секторе произошли в 2001 г., когда система регулирования цен была заменена на систему квот. Оплата электроэнергии рассчитывалась при регулировании цен по формуле, действовавшей с 1993 г.: $0,85 \times (\text{цена для потребителей} + \text{цена для малых предприятий} / 2)$. Согласно новой системе квот доля возобновляемой энергии для поставки конечным потребителям должна вырасти с 2,4% в 2001 до 7,5% в 2010 г. для 33 электрораспределяющих предпри-

³ WWF, Ending wasteful energy use in Central and Eastern Europe. URL: <http://wwf.panda.org/?115570/Ending-Wasteful-Energy-Use-in-Central-and-Eastern-Europe/>.

⁴ Polityka energetyczna Polski do 2030 roku. URL: http://www.evaluate-energy-savings.eu/emeees/en/countries/Poland/docs/Polityka_energetyczna_Polski_do_roku_2031.pdf.

⁵ Wieloletni program promocji biopaliw lub innych paliw odnawialnych na lata 2008-2014. URL: <http://beta.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/72805579-4F74-4F3E-8CE9-4D02DE532F4C/35935/Wieloletnioprogrampromocjibiopaliwlubiniychpaliwodn.pdf>.

¹ Reiche D. Restriktionen und Erfolgsbedingungen EE in Polen. Frankfurt, 2003. S. 61.

² Там же. S. 103.

ятий (по состоянию на 2004 г.)¹. Однако в законодательстве не предусмотрено на ответственность за неисполнение предписания.

3. *Существующие препятствия*

Производство энергии из большинства возобновляемых источников в настоящее время является более дорогостоящим, нежели из традиционных источников энергии. Это относится и к Польше, за исключением гидроэнергетики. Изменение климата является еще одним фактором, влияющим на такие виды возобновляемой энергии, как ветряная энергия или фотовольтаика, и представляет собой существенный недостаток по сравнению с традиционными источниками энергии.

Помимо этого, в Польше существует административное препятствие, являющееся наследием длительной централизации энергетической отрасли. Бюрократические процедуры и государственные потребности осложняют частные инвестиции в производство энергии.

Учитывая значительное преобладание угля в энергетическом хозяйстве Польши (около 142 000 работников по состоянию на 2001 г.), вопросы энергетической политики неминуемо сталкиваются с «угольным лобби»², начиная с выборочного доступа к информационным сообщениям и заканчивая «идеологической обработкой»³. Даже получение дохода государством

от иностранных инвестиций для строительства ветряных установок часто затруднено угольно ориентированной бюрократической системой. Согласно данным немецкой фирмы EconTrade только в 2002 г. Польша недополучила таким образом более 100 млн евро⁴. Также выглядит ситуация и с получением разрешения на строительство электростанций, работающих на возобновляемых источниках энергии, усугубляемая отсутствием единообразного законодательного регулирования на этот счет по всей стране. К тому же польский уголь рассматривается как надежная гарантия независимости энергоснабжения государства, которую большинство поляков не готовы променять на несовершенные технологии, не требующие больших затрат и (потенциально) угрожающие рабочим местам. В общественном сознании доминирует представление о «чужеземности» ветряной энергии, в то время как добыча угля является традицией, насчитывающей не одно столетие. Таким образом, культурная составляющая играет здесь не последнюю роль.

IV. Польша и Директива ЕС о возобновляемой энергии

1. *Успешная реализация, предусмотренная директивой*

Директива Комиссии устанавливает формулу «20-20-20». К 2020 г. должно вырабатываться на 20% меньше углекислого газа, потребляться на

¹ Reiche D. Restriktionen und Erfolgsbedingungen EE in Polen. Frankfurt, 2003. S. 106.

² Reiche D. Handbook of Renewable Energies in the European Union II. Frankfurt, 2003. S. 137.

³ Reiche D. Restriktionen und Erfolgsbedingungen EE in Polen. Frankfurt, 2003. S. 124.

⁴ Econ Trade Deutschland GmbH, Novellierung des Energierechts in Polen – baldige Änderung der Verordnung für erneuerbare Energien erwartet, пресс-релиз от 18 января, Дрезден 2002 г.

20% меньше энергии, при этом доля экологически чистой энергии должна составить 20%¹.

Для достижения поставленных задач Польша делает ставку прежде всего на создание системы сертификатов и поддержку биотоплива. Таким образом, должна быть решена последняя задача (увеличение доли экологически чистой энергии до 20% от общего потребления в ЕС, и до 15% в Польше), что косвенно повлияет на сокращение выработки углекислого газа. Система сертификатов была введена Энергетическим законом от 10 апреля 1997 г. (изменения от 4 марта 2005 г.)². Вместо покупки электроэнергии из возобновляемых источников существует возможность приобретения т. н. «зеленых сертификатов». На поставщиков электроэнергии конечным потребителям возложена обязанность подтверждать «зелеными сертификатами» происхождение энергии либо уплачивать определенные суммы в бюджет. Сертификаты обращаются на варшавской бирже с 1 октября 2005 г. Энергокомпания, не купившие достаточное количество экологически чистой энергии на рынке «ОТС-Markt» у соответствующих поставщиков и не имеющие необходимых зеленых сертификатов, оплачивают 240 злотых за каждый непокрытый МВт/ч. Эффективность

данной системы на сегодняшний день ставится под сомнение³, т. к. не делается различий между новыми и старыми, зачастую неэффективными ГЭС и предприятиями по переработке биомассы. Последние, учитывая доминирующее положение на рынке, получают большую часть выпускаемых сертификатов, что противоречит главной цели системы – созданию новых электростанций за счет привлеченных инвестиций. Ко всему прочему добавляется неэффективность регулирования. В 2007 г. не было ни одного случая привлечения к ответственности (наложения денежного штрафа) за нарушение законодательства о «зеленых сертификатах».

С точки зрения налогов производство и потребление возобновляемой энергии также поддерживается государством. Так, в 2002 г. биотопливо не облагалось потребительским налогом. После вступления в силу изменений законодательства 2007 г. были введены льготы для топливных смесей, содержащих биокомпоненты. Так, налоговая льгота на 1000 л бензина с примесью биотоплива составляет 1565 злотых, на 1000 л дизельного топлива – 1048 злотых. В связи с этим в 2006 г. бюджет не получил 261,99 млн злотых потребительского налога, от которого освобождены топливо с биокомпонентами. Следующее налоговое послабление ожидается от внесения изменений

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Memo on the Renewable Energy and Climate Change Package. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-33_en.htm.

² Dziennik Ustaw 2005, Nr. 62, poz. 552. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20050620552>.

³ «Polski system dotowania zielonej energii jest drogi i nieefektywny, a sprzedaż energii ze źródeł odnawialnych przez elektrownie była w ubiegłym roku niższa niż założony cel...». URL: <http://www.zielona-energia.cire.pl/st,6,315,item,33085,1,5,6,0,101984,0,niefektywne-zielone-certyfikaty.html>.

в Закон о налоге с корпораций, согласно которым производители биотоплива будут облагаться пониженной ставкой налога с корпораций и полностью отменяется налог на топливо для биотоплива. Также существует система дотаций из средств ЕС для сельхозпроизводителей, возделывающих культуры для производства биомассы, и предусмотрены уменьшенные платежи за выработку углекислого газа вследствие сжигания биотоплива.

В августе 2006 г. Сейм принял Закон о жидком биотопливе и его компонентах и Закон о соблюдении качества топлива, таким образом, полностью имплементировав в польское законодательство Директиву ЕС 2003/30¹. Производство жидкого биотоплива сельским хозяйством для собственного использования было облегчено установлением экологических требований к качеству топлива и налоговыми преференциями. «Программа поддержки биотоплива на 2008–2014 годы»² обязывает каждого производителя топлива с января 2008 г. продавать топливные смеси и вводит в польское законодательство термин «флот машин», под которым подразумевается автопарк, состоящий минимум из 10 транспортных средств, работающих на биотопливе. В дальнейшем использование данного термина должно способствовать вне-

дрению биотоплива в законодательство и практику применения. Прямых дотаций возобновляемым источникам энергии в Польше не существует или, по крайней мере, о них неизвестно. В то же время Евросоюз выделяет средства для поддержки возобновляемой энергии через отраслевую программу «Промышленность и предприятия» в рамках специального фонда.

Вышеназванные директивы и постановления являются лишь небольшой частью возможных и необходимых мер для реализации цели 20-20-20. Учитывая, что в 2006 г. возобновляемая энергия занимала 5% рынка, необходим годовой прирост в 7%. Если считать годовой прирост потребления электричества в 2% при одновременном сокращении потребления тепловой энергии на 3% вследствие применения инновационных технологий, то в 2020 г. на долю ВИЭ будет приходиться 484 ПДж вырабатываемой энергии³. Но с помощью имеющихся средств этого достичь невозможно: система сертификатов в существующем виде неэффективна, большинство предприятий выплачивают «отступные» или предпочитают штрафы приобретению сертификатов, тем более что на практике дело редко доходит до санкций. Законодательное регулирование биотоплива не исчерпывает весь потенциал возобновляемой энергии.

2. Возможные решения

2.1. Законодательство

Необходима поддержка законодательной инициативы, выходящей

¹ European Renewable Council, Renewable Energy Policy Review Poland, Renewable Energies Policy Review Poland, 2008.

² Wieloletni program promocji biopaliw lub innych paliw odnawialnych na lata 2008-2014. URL: <http://beta.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/72805579-4F74-4F3E-8CE9-4D02DE532F4C/35935/Wieloletnioprogrampromocjibiopaliwlubinychnypaliwodn.pdf>.

³ Grüne Evolution – Perspektiven für erneuerbare Energien in Polen. *Osteuropa*. 2008. № 4/5. P. 265–274.

за рамки регулирования биотоплива. Районам принадлежит важная роль в четырехуровневой административно-территориальной системе Польши, что в будущем должно благоприятно повлиять на укрепление позиций возобновляемой энергии. Со времени образования районов как второго уровня местного самоуправления продолжается борьба за разграничение компетенций между общинами и районами¹. При этом ведущая роль принадлежит ZPP (польской федерации профсоюзов). Рабочая группа постоянного энергетического планирования поддерживает инициативу района Лидзбарк и ZPP по созданию собственных «энергетических планов», которые могут послужить примером для других районов. Усиление роли районов как уровня, наиболее привлекательного для инвесторов, с точки зрения энергетической политики было бы наиболее желательным. Кроме того, при имплементации природоохранных норм ЕС во внутреннее законодательство выявляется структурная проблема: Польша следует иным путем. Польское законодательство является «попыткой комплексного регулирования охраны окружающей среды», в которой «многие положения имеют обобщающий характер», в то время, как «право ЕС создается через отдельные отрасли»².

2.2. Информационная политика

Вторым важным пунктом в развитии возобновляемой энергии в Польше

является создание информационной политики для сторонних наблюдателей, причем как на государственном уровне для Глобального экологического фонда (GEF), Международного банка реконструкции и развития и руководства Евросоюза, так и со стороны частных инвесторов, которые получают прибыль не только за счет размеров внутреннего рынка сбыта и центрального положения Польши, но и за счет географических условий страны, при которых возможна установка ветряных электростанций на побережье и в горах³. Многочисленные возобновляемые источники энергии (за исключением ветряной энергии), как было показано выше, это прежде всего биомасса и гидроэнергетика, даже без существенной государственной поддержки являются прибыльными. В настоящее время в Польше существует определенный информационный дефицит, который должен быть устранен как государством, так и потенциальными инвесторами.

2.3. Приведение судебных решений в исполнение

Насколько хорошо ставятся цели для развития возобновляемой энергии на законодательном уровне, настолько же сложно они воплощаются в жизнь.

³ Например, согласно годовому планированию ЛМ Глазфибер (*LM Glasfiber*), крупнейшего производителя лопастей для ветряных электростанций, в апреле 2008 г. начнется строительство завода в Голеньев. Планируется выпускать более 280 000 м² лопастей, частично с длиной более 60 м; энергопотребление составит порядка 750 МВт; штат сотрудников – порядка 250 человек. Однако такие случаи являются, скорее, исключением, большинство иностранных инвесторов пока не придают существенного значения такому потенциалу Польши.

¹ Reiche D. Restriktionen und Erfolgsbedingungen EE in Polen. Frankfurt, 2003. S. 139.

² Knopp L. Einführung in das polnische Umweltrecht. *Natur und Recht*. 2007. № 29. S. 595.

Как было описано выше, неисполнение законодательных норм не влечет за собой достаточных санкций или вовсе не наказуемо¹. Этот недостаток является наиболее существенным препятствием на пути возобновляемой энергии в Польше. До тех пор, пока исполнительная власть не будет приводить в действие решения судов по энергетическому праву, особых успехов в этой области добиться не получится. Строгий контроль приведения решений в исполнение и эффективная судебная защита являются залогом успеха.

2.4. Поддержка отдельных проектов

Потенциал развития существует также и с точки зрения финансирования проектов, использующих возобновляемую энергию. В настоящее время в Польше нет фондов, занимающихся поддержкой возобновляемой энергии. Инвесторы, как обычные кредиторы, обращают внимание на «экологически ориентированные» проекты, т. е. на Национальный Фонд защиты окружающей среды, соответствующие районные и общинные фонды, Банк защиты окружающей среды, ECOFUND и подобные организации. В соответствии с Законом об охране окружающей среды от 27 апреля 2001 г. Национальный Фонд охраны окружающей среды и водного хозяйства и иные региональные фонды предоставляют субсидии и дешевые кредиты для инвестиций

в возобновляемую энергию. Средства этих фондов большей частью формируются из уплаченных государству или общине штрафов за нарушение природоохранных норм (включая «доход» государства от системы «зеленых сертификатов»). Возобновляемая энергия поддерживается за счет «Национального плана развития на 2004–2006 годы», который выделяет средства из структурных фондов. Эти меры получают свое дальнейшее развитие в «Национальной стратегии на 2007–2013 годы», прежде всего по программе «Инфраструктура и окружающая среда». В целом в Польше скептически смотрят на государственные дотации и выделяют их в очень ограниченных размерах. Однако *«международный опыт... показывает, что рынки технологий в тех странах, где возобновляемая энергия получает политическую поддержку, развиваются быстрее. В первой фазе развития применяются финансовые и регулирующие меры поддержки возобновляемой энергии для запуска процесса, после чего: ...расходы снижаются, более низкие цены на возобновляемую энергию привлекают новых клиентов, большие объемы сбыта приводят к дальнейшему понижению цены...»*² При таком обосновании противодействие государственной помощи кажется неуместным.

Обобщая, можно говорить о том, что польское регулирование возобновляемой энергии, с одной стороны, имеет принципиальную поддержку, с другой – существует явное ограни-

¹ Такое же мнение высказано в выводах исследования «*Efektywnosc Energetyczna, Odnawialne Zrodla Energii W Polsce, Transpozycja Dyrektyw Unii Europejskiej*», которое проводилось «*Polski Klub Ekologiczny*».

² Erneuerbare Energien in Russland. *Europa unter Spannung: Energiepolitik zwischen Ost und West*. 2004. Osteuropa 9/10, P. 156.

чение экономически эффективных форм. Платежи из государственного бюджета должны быть минимально низкими или полностью исключены. Не существует внутригосударственных частных фондов или иных средств поддержки в необходимом объеме, многие производители возобновляемой энергии зависят от зарубежных инвесторов. Даже в том случае, когда фактическое финансовое участие в возведении соответствующей электростанции или сооружения невелико, польская компания, поддерживаемая иностранной программой, выигрывает за счет репутации и автоматически повышающейся ликвидности. Таким образом, компания получает дополнительную привлекательность уже для польских инвесторов¹.

V. Выводы и перспективы

Мало кто в Польше, как и в остальной Европе, сомневается в преимуществах возобновляемой энергии и исчерпаемости большинства используемых сегодня энергоносителей. Поэтому и содержание Директивы 2009 г. официально приветствовалось. Это подтверждается и быстрой имплементацией в национальное законодательство, что видно на примере Директивы 2003/87/ЕС. Принятые Польшей обязательства ограничиваются зачастую только выражением намерений, чему способствует и доступная тематическая литература. Причина кроется в многократно недооцененном потенциале возобновляемой энергии

в Польше и завышенной стоимости повсеместного внедрения новых технологий в энергохозяйство страны. К тому же влиятельное угольное лобби оберегает свои активы и пресекает любые попытки посягательств на свои интересы.

Такое положение вещей затрудняет как имплементацию Директивы, так и реализацию законодательства в виде конкретных мер. В настоящее время отсутствует официальная стратегия реализации цели «20-20-20» как в самом ЕС, так и с польской стороны². На практике по-прежнему используют стратегию развития возобновляемой энергии 2001 г. Перечень мер, охватывающих энергетическое планирование до 2020 г., все еще находится на стадии разработки.

Однако неразрешенный конфликт интересов с угольным лобби является важным моментом, и польскому руководству необходимо находить в данном случае компромисс. Чем более четкую организационную структуру получит многообразный рынок возобновляемой энергии, тем больше экономических преимуществ будет при использовании возобновляемой энергии. На законодательном уровне Польша взяла на себя обязательства по внедрению биотоплива. Это бесспорная заслуга, которая пока не получила должной оценки, но вполне могла бы являться примером для западноевропейских стран. Однако в рамках дискуссий о рапсовом масле в Германии стало понятно, что производство то-

¹ Reiche D. Restriktionen und Erfolgsbedingungen EE in Polen. Frankfurt, 2003. S 121.

² Grüne Evolution – Perspektiven für Erneuerbare Energien in Polen. *Osteuropa*. 2008. №4/5. P. 270.

плива должно быть лишь незначительной частью общих мер государства по поддержке возобновляемой энергии, иначе возделывание сельскохозяйственных культур для производства топлива (и излишние дотации) порождают целый ряд иных проблем. Главным вопросом энергетической политики (включая меры по поддержке возобновляемой энергии) должно быть производство электроэнергии, т. к. для этого требуется не только большая часть вырабатываемой энергии, но и огромный потенциал экономии

энергии. Используя гидроэнергетику, Польша располагает «традиционной» возобновляемой энергией, развитие которой возможно и далее за счет ветряной энергии, фотовольтаики и биомассы. При этом с точки зрения техники и экономики все расчеты производятся приблизительно. Поиски оптимального энергобаланса, сочетающего техническое развитие, надежность поставок и защиту окружающей среды, являются тем вызовом, перед которым стоят как новые члены Евросоюза, так и западноевропейские государства.

Hoffmann Thomas, Dr. iur., LL.M. Associate Professor, Tallinn Law School, Tallinn University of Technology, Estonia, Tallinn
e-mail: thomas.hoffmann@ttu.ee

Issues on the Adoption of the European Union Directive 2009/28/EC (Directive on Renewable Energy) as Exemplified by the Polish Energy Sector

Poland is one of the largest coal producers in the European Union and therefore among those member countries least dependent on energy imports. Both electricity and the primary energy supply is based largely on Polish hard coal. However, not only the serious consequences of this situation in terms of high emissions and CO₂ intensity, but also the obvious vulnerability of such a mono-structure, pared with requirements of European legislation, calls for a fundamental change in Poland's energy mix. In addition, Poland has to import other fossil fuels such as oil and gas – primarily from Russia, which raises unease in Poland not only in terms of general reluctance to economic dependence of Russia, but also with regard to the recent pricing policy of Moscow to wards Ukraine or Belarus. The question of whether the EU “Renewable Energy Directive (2009/28/EC)” of 2009 triggered the long-time for ecasted «breakthrough” for renewable energies in Poland is subject of this paper.

Key words: Renewable Energies, Poland, EU Accession Countries, Implementation of European Directives.