

*V Forum Operatorów Systemów i Odbiorców Energii i Paliw „Bezpieczeństwo energetyczne
Warszawy – gwarantem sprawnego funkcjonowania Miasta”*

Katarzyna Kacpura
Biuro Infrastruktury

**Aktualizacja „Założeń do planu zaopatrzenia Warszawy w energię” jako
wczesna identyfikacja zagrożeń bezpieczeństwa energetycznego**

Obowiązki wynikające z prawa

Prawo przypisuje samorządom gminnym szczególną rolę nakładając na nie obowiązek zaspokojenia potrzeb wspólnoty m.in. w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną oraz gaz w ramach art. 7 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Zapisy te, stanowiąc pierwotną podstawę planowania energetycznego narzucają na gminę obowiązek zagwarantowania określonych świadczeń wobec jej mieszkańców.

Szczegółowe obowiązki gmin w zakresie zaopatrzenia mieszkańców w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe zawiera ustawa „Prawo energetyczne”. Art. 18 ust.1 pkt. 1 tej ustawy wskazuje sposób wywiązywania się gminy z obowiązku wynikającego z ustawy o samorządzie gminnym, czyli planowania i organizacji zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, precyzując jego zakres. W myśl ustawy, przez zakres ten rozumie się procesy związane z dostarczaniem mediów odbiorcom. Prawo mówi, że gmina realizuje zadania, zgodnie z polityką energetyczną państwa, miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego albo ustaleniami zawartymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Podstawowym dokumentem w tym zakresie są „Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe”. Prawo precyzuje także merytoryczną zawartość tego dokumentu.

Najogólniej rzecz ujmując, kompetencje gminy w tym zakresie należy rozumieć jako obowiązek koordynacji działań związanych z planowaniem energetycznym. Gminie została przypisana odpowiedzialność za tworzenie warunków prawidłowego rozwoju infrastruktury dostaw nośników energii i w związku z tym gmina stać się powinna głównym inicjatorem tworzenia na swoim terenie infrastruktury energetycznej.

Wg definicji ustawy, w proces planowania w energetyce, zaangażowane są dwa podmioty: przedsiębiorstwo energetyczne oraz gmina. Pozostali uczestnicy procesu planistycznego: Prezes URE, Wojewoda, Samorząd Wojewódzki mają uprawnienia ograniczone do uzgadniania projektu planu, opiniowania, przedstawiania projektu, celem stwierdzenia zgodności z „Założeniami...” itp., czyli opiniodawcze, a nie decyzyjne.

W związku z tym złożoność zagadnienia, jakim jest energetyka wymusza konieczność ścisłej współpracy przedsiębiorstw energetycznych i gminy na obszarze której prowadzą działalność, w szczególności w zakresie spójności między planami przedsiębiorstw energetycznych, „Założeniami do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe” opracowywanymi przez gminę.

Z wymienionych artykułów ustawy „Prawo energetyczne” wynikają następujące wnioski:

- planowanie energetyczne jest zadaniem obligatoryjnym dla gminy,

- przedsiębiorstwa energetyczne udostępniają gminie swoje plany rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnych i przyszłych potrzeb energetycznych w zakresie dotyczącym gminy oraz propozycje niezbędne do opracowania projektu „Założeń ...”
- plany zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe powinny być wykonane w sytuacji, gdy plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych nie gwarantują zaspokojenia przyszłych potrzeb energetycznych gminy,
- przedsiębiorstwa energetyczne działające na obszarze gminy powinny brać udział w tworzeniu planów energetycznych gminy poprzez udostępnienie własnych planów rozwojowych (opracowanych zgodnie z art. 16 ust. 1 PE), oraz „... niezbędnych propozycji do opracowania projektu założeń”, jak i zgłaszanie wniosków, zastrzeżeń i uwag w czasie ich wyłożenia do akceptacji społecznej.

Bezpieczeństwo energetyczne

Zapotrzebowanie energetyczne Warszawy, jako stolicy państwa i miasta, które na rozległym obszarze doświadczyło długotrwałych braków zasilania (tzw. „blackoutu”) jest niebagatelnym aspektem z punktu widzenia całego Krajowego Systemu Energetycznego.

Bezpieczeństwo energetyczne, w myśl „Prawa energetycznego” oraz „Polityki energetycznej Polski do 2025r.”, określane jest jako stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię, w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy minimalizacji negatywnego oddziaływania sektora energii na środowisko i warunki życia społeczeństwa.

Źródłem niedopowiedzeń w zakresie „bezpieczeństwa energetycznego”, jest jego wieloaspektowość oraz fakt, że poszczególne kwestie „bezpieczeństwa energetycznego” nie są odrębnymi elementami, ale stanowią pewien łańcuch, którego wytrzymałość zależy przede wszystkim od jego najsłabszego elementu. Z jednej strony bezpieczeństwo jest wypadkową funkcjonowania wielu zewnętrznych uwarunkowań, z drugiej natomiast pozbawienie mieszkańców zasilania wiąże się z pytaniem o termin i koszty jego przywrócenia, skutki braku zasilania oraz zabezpieczenia przez ewentualnym powtórzeniem się sytuacji. Drugorzędny aspekt jest miejsce przyczyny i odpowiedzialność za zaniedbania.

Wspomniana wyżej wieloaspektowość pojęcia „bezpieczeństwo energetyczne” powoduje, że zarówno zagrożenia, jak i działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa są niezwykle zróżnicowane i także odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa nie

zależy tylko od jednego podmiotu. Zapewnienie bezpieczeństwa zależy po części od wszystkich podmiotów w zależności od ich kompetencji, zarówno organów naczelnych administracji, firm energetycznych, jak i samych odbiorców, chociaż największa rola przypisywana jest przedsiębiorstwom sektora energetycznego. Dlatego niezwykle ważna jest tu koordynacja działań podejmowanych na różnych szczeblach.

Najważniejszym podmiotem, którego dotyczy pojęcie bezpieczeństwa jest odbiorca. I jego bezpieczeństwo określane jest stopniem gwarancji dostępu (zaopatrzenia) do niezbędnych form energii w odpowiednim czasie, odpowiedniej ilości i po przystępnej dla niego cenie. Bezpieczeństwo to gotowość systemu do pokrycia pełnego, przewidywanego zapotrzebowania przy zachowaniu ciągłości dostaw, odpowiednich parametrów jakościowych, nie zapominając o aspektach ochrony środowiska. Zapewnienie odbiorcom oczekiwanego bezpieczeństwa nakłada określone wymagania na producentów i dostawców. I tak rolą gminy jest inicjowanie kierunków rozwoju infrastruktury energetycznej i działań gwarantujących zapewnienie bezpieczeństwa, natomiast rolą przedsiębiorstw jest realizacja tych kierunków polegająca na pełnym pokryciu zapotrzebowania.

Planowanie energetyczne

System kompleksowego planowania energetycznego wprowadziła ustawa Prawo energetyczne ustalając główne kierunki polityki energetycznej i rozwoju sektora energetyki w ramach ustalonej polityki energetycznej kraju. Polityka energetyczna kraju, definiując jedynie podstawowe kierunki rozwoju sektora energetycznego, i wyznaczając przy tym bardzo ogólne ramy rozwoju, przenosi ciężar planowania w lokalnych systemach energetycznych na poziom gminy.

O lokalizacji nowych przyrostów zapotrzebowania na nośniki energii decydują między innymi przedstawiciele lokalnych społeczności tworząc studia i plany uwarunkowania rozwoju. Główną składową planowania lokalnego jest planowanie zaopatrzenia w nośniki energii dla działań rozwojowych w lokalnym systemie energetycznym. Rozumie się przez to wytyczną odnośnie sposobu, miejsca i charakteru powstania potrzeb energetycznych. Istotne jest także uwzględnienie jednocześnie interesów zarówno odbiorców, jak i przedsiębiorstw energetycznych.

Powtarzając zdefiniowaną powyżej odpowiedzialność, rozdzielić można planowanie zapotrzebowania na działania po stronie samorządów oraz planowanie działań dla pokrycia

tego zapotrzebowania po stronie przedsiębiorstw energetycznych. Nie należy tutaj pomijać bezwzględności w ścisłej współpracy pomiędzy stronami.

Planowanie energetyczne w gminie, będąc niewątpliwie zagadnieniem kompleksowym i bardzo złożonym wymaga rozwiązania szeregu problemów zarówno w zakresie przygotowania danych, będących wynikiem analiz i bilansowania stanu istniejącego oraz prognozy potrzeb energetycznych, jak i w zakresie określenia celu, zmiennych decyzyjnych, jak i różnych ograniczeń.

Do najbardziej istotnych elementów planowania energetycznego należy:

- określenie potrzeb energetycznych gminy,
- wskazanie możliwości zmniejszenia zapotrzebowania na energię,
- zbilansowanie możliwości wykorzystania lokalnego potencjału energetycznego,
- określenie kierunków działań w zakresie planowanych wdrożeń z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań.

Określenie rodzaju i wielkości potrzeb energetycznych gminy pozwala na ocenę stopnia ich zaspokojenia i ewentualne zaproponowanie innego sposobu ich pokrycia. Potrzeby energetyczne wiążą się z zapotrzebowaniem na energię elektryczną do zasilania wszystkich urządzeń elektrycznych, ciepło do ogrzewania, ciepło do uzyskiwania ciepłej wody użytkowej oraz energię do przygotowania posiłków.

Założenia do planu zaopatrzenia w nośniki energii

Pełne pokrycie obecnego i przyszłego zapotrzebowania na nośniki energii w mieście jest wspólnym interesem gminy i przedsiębiorstw energetycznych. Wspomniane wcześniej kompetencje stron i nakreślona przez prawo odpowiedzialność, potwierdzają konieczność współdziałania tych stron w zakresie realizacji swoich zadań. Prawo definiuje „Założenia ...” jako bazowy dokument realizujący te cele. Widząc korzyści płynące z posiadania wiarygodnego dokumentu, przedsiębiorstwa energetyczne realizują swoje inwestycje w sposób sukcesywny z niskim poziomem ryzyka. I z tego m. in. względu uważa się, że „Założenia ...” są niezwykle potrzebne z punktu widzenia zadań przedsiębiorstw energetycznych. Dokument ten przyjmowany przez Radę Gminy stanowi dla przedsiębiorstw energetycznych wyznacznik kierunków działań w systemie energetycznym, które są potrzebne gminie. Bezpośrednio działania inwestycyjne w infrastrukturze energetycznej realizowane i planowane są przez przedsiębiorstwa energetyczne w „Planach rozwoju” (art.16 ustawy Prawo energetyczne). Zdefiniowane w ten sposób zasady mają zabezpieczyć systemy energetyczne przed inwestycjami, których realizacja nie będzie zasadna, z uwagi na brak powiązania z zaplanowaną przez gminę nową zabudową.

„Założenia ...” są także niezwykle ważnym dokumentem dla gminy. Określają bowiem pełną charakterystykę energetyczną gminy w zakresie źródeł zasilania, sieci przesyłowych i instalacji odbiorczych wraz z bilansem zużycia energii i paliw. Określają zatem potrzeby energetyczne gminy oraz możliwości i sposób ich pokrycia.

Planowanie i tworzenie warunków dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego gminy polega zatem na realizacji wytyczonych w „Założeniach ...” priorytetowych kierunków działań. Należą do nich:

- rozwój lokalnych rynków energii, których podstawą będzie ciepło sieciowe, gaz przewodowy, energia elektryczna oraz ciepło ze źródeł zasilanych energią odnawialną,
- wzrost zapotrzebowania na energię finalną, czyli energię konsumowaną przez odbiorców,
- likwidacja tzw. niskiej emisji węglowej, głównie przez zastąpienie węgla kamiennego ciepłem sieciowym, gazem czy olejem opałowym,
- łączenie procesów wytwarzania ciepła i energii elektrycznej,
- promowanie źródeł energii odnawialnej,
- wzrost efektywności energetycznej jako elementu zrównoważonego rozwoju kraju i gminy.

Wszystkie wymienione wyżej potrzeby mogą być zaspokojone przy zastosowaniu różnych urządzeń, wykorzystując różne nośniki energetyczne. Zakres wykorzystania poszczególnych nośników energii zależy od ich dostępności oraz kosztów związanych z pokryciem potrzeb energetycznych.

Miasto Stołeczne Warszawa posiada dokument „Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe”; wykonany on został w latach 2001 – 2002. Od tego czasu zasadniczym zmianom uległa podstawa opracowania:

- ustawa Prawo energetyczne,
- ustawa Prawo ochrony środowiska,
- ukazał się dokument Polityka Energetyczna Polski do 2025r. (obecnie jest już projekt Polityki Energetycznej Polski do 2030r.),
- Rada m. st. Warszawy uchwaliła „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m. st. Warszawy”,
- Rada m. st. Warszawy uchwaliła „Strategię rozwoju m. st. Warszawy do roku 2020”,
- Rada m. st. Warszawy uchwaliła „Politykę energetyczną m. st. Warszawy do roku 2020”
- Rada m. st. Warszawy uchwaliła kolejne plany miejscowe zagospodarowania przestrzennego,
- struktura administracyjna Warszawy (zmiana z 11 gmin na 18 dzielnic), demografia, zabudowa,

- obowiązujące stały się dyrektywy unijne w związku z akcesją Polski w struktury Unii Europejskiej.

Z powyższego względu Miasto uważa, że aktualnie obowiązujący dokument wymaga weryfikacji i uzupełnienia. W związku z tak zaistniałymi przesłankami oraz wykładnią prawa, Miasto zaprosiło do współpracy przedsiębiorstwa energetyczne świadczące usługi na terenie Warszawy, celem wspólnego wypracowania zakresu merytorycznego opracowania. Obecnie trwają uzgodnienia odnośnie zakresu szczegółowości danych.

Głównym celem aktualizacji „Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe będzie:

- sprecyzowanie przesłanek do rozbudowy sieci i źródeł generacyjnych zaopatrujących miasto w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe w perspektywie do 2030r.,
- zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego gminy (obecnego oraz w perspektywie wieloletniej) w zakresie zaspokojenia jego potrzeb energetycznych poprzez wprowadzenie skoordynowanego planowania gospodarki energetycznej,
- koordynacja stosowania oszczędnych technologii od strony podażowej oraz popytowej,
- likwidacja tzw. niskiej emisji; wyznaczenie energetycznych uwarunkowań czystości powietrza w mieście,
- wzrost efektywności energetycznej poprzez możliwość uzyskiwania białych certyfikatów

W ramach współpracy wypracowany zostanie szczegółowy zakres obejmujący m.in.:

1. Charakterystykę energetyczną Miasta oraz bilanse energii i paliw.
2. Ocenę aktualnego stanu zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe oraz prognozę co najmniej do roku 2025 (preferowany rok 2030) zmian zapotrzebowania na te nośniki energii.
3. Analizę aktualnego bezpieczeństwa energetycznego Miasta i możliwych zmian w przyszłości z uwzględnieniem otoczenia.
4. Identyfikację nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii.
5. Wskazanie możliwości skojarzonego wytwarzania ciepła i energii elektrycznej.
6. Określenie zasobów odnawialnych źródeł energii i warunków ich wykorzystania.
7. Rozpatrzenie przedsięwzięć racjonalizujących zużycie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych.
8. Wyznaczenie istniejącego i możliwego zakresu współpracy z sąsiednimi obszarami.

Opracowanie uwzględniło będzie zapisy Polityki energetycznej Polski do roku 2025 lub Polityki energetycznej Polski do roku 2030 (jeżeli w trakcie przygotowywania opracowania zacznie ona obowiązywać), Strategii Rozwoju województwa mazowieckiego, Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m. st. Warszawy, Strategii rozwoju dla m. st. Warszawy, Programu ochrony środowiska m.st. Warszawy.