

## **Pozory wsparcia dla prosumentów**

### **Wstępna analiza senackiej poprawki „prosumenckiej” do ustawy o odnawialnych źródłach energii**

W dniu 7 lutego Senat przegłosował poprawkę do ustawy o odnawialnych źródłach energii, uchylającą przyjętą przez Sejm, tzw. poprawkę prosumencką posła Artura Bramory (poprawka sejmowa) i zastąpił ją poprawką senacką, która zdaniem części senatorów wprowadza „kompromisowy” system wsparcia mikroinstalacji o mocy do 10 kW. W procesie legislacyjnym w Senacie przegłosowano niemalże 100 autopoprawek, głównie rządowych, do uchwalonej w Sejmie ustawy, ale żadna z poprawek nie dokonała tak daleko idącego przewartościowania prawa jak senacka poprawka prosumencka. Skala i znaczenie dokonanych wychodzą daleko poza typową dla Senatu korektę prawa uchwalonego przez Sejm i budzi wątpliwości natury prawnej i ekonomicznej. Zmiany dokonane w treści poprawki prosumenckiej w Senacie wypaczają oryginalną ideę poprawki prosumenckiej i utrudniają zrozumienie rzeczywistych skutków dokonanych zmian. Ekonomia mikroinstalacji OZE stała się przedmiotem targów politycznych i przestała być racjonalną podstawą do podejmowania decyzji gospodarczych.

Poprawka prosumencka w uchwalonej przez Sejm w dniu 16 stycznia br. ustawie o OZE zapewniała właścicielom najmniejszych mikroinstalacji taryfy gwarantowane (tzw. FiT) na okres 15 lat, zróżnicowane ze względu na ich wysokość dla różnych rodzajów mikroinstalacji (tak aby prosument miał realny wybór i jak najszerza rzesza właścicieli nieruchomości mogła realnie skorzystać z oferty technologicznej). Umożliwiała jednocześnie bezpieczne kredytowanie inwestycji i uzyskanie realnej stopy zwrotu w wysokości ok. 9%. Systemem wsparcia miały być objęte dowolne podmioty (osoby fizyczne, firmy, wspólnoty, stowarzyszenia, samorządy) inwestujące w najmniejsze mikroinstalacje o mocy do 3 kW, aż do osiągnięcia łącznej mocy 300 MW oraz 500 MW (dla mikroinstalacji o mocy od 3 do 10 kW). Minister Gospodarki miał przy tym obowiązek takiego wdrażania przepisów (m.in. poprzez korygowanie wysokości taryf początkowych), tak aby osiągnąć 800 MW łącznej mocy zainstalowanej we wszystkich mikroinstalacjach do 2020 roku.

Jest wiele zasadniczych różnic pomiędzy poprawkami Sejmu i Senatu. Senacką poprawkę wyróżnia co najmniej kilka niekorzystnych z punktu widzenia prosumentów cech jak np.:

1. nie wprowadza taryf gwarantowanych na 15 lat lecz ustala, corocznie zmienianą rozporządzeniem Ministra Gospodarki, cenę zakupu energii elektrycznej z mikroinstalacji do 10 kW, określoną jako iloczyn trudniej do przewidzenia ceny energii z rynku i mnożnika w stałej wysokości 2,1 (210%); takie rozwiązanie powoduje drastyczne generalne obniżenie poziomu wsparcia dla prosumentów i czyni je nieprzewidywalnym w dłuższej niż rok perspektywie;
2. nie wspiera w sposób szczególny najmniejszych inwestycji w mikroinstalacje o mocach do 3 kW oraz nie daje szans rozwoju tych rodzajów mikroinstalacji, które na początku mają koszty nieco wyższe (przez to ogranicza też potencjał rynku i

możliwości optymalnego doboru mikroinstalacji do realnych warunków danej nieruchomości);

3. nie stawia przed rządem celu do osiągnięcia w postaci 800 MW nowych mocy w mikroinstalacjach w 2020 roku), ale ustanawia jedynie granice 800 MW jako górne ograniczenie, co też oznacza, że pozytywne rozliczenie Ministra Gospodarki z realizacji obowiązku ustawowego będzie miało miejsce tylko wtedy, gdy nie osiągnie on celu.

**Poprawka Senatu nie ma nic wspólnego z poprawką Sejmu zarówno od strony koncepcji legislacyjnej jak i ekonomicznych skutków wprowadzenia regulacji.**

Instrument wsparcia OZE w wersji uchwalonej przez Senat nie występuje wprost w dyrektywie 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, wskazującej na takie rekomendowane instrumenty jak system zobowiązań ilościowych, czy system stałych taryf. Poprawka senacka nie nadaje żadnego obowiązku ilościowego (wolumenu energii) i faktycznie nie ustala gwarantowanej ceny zakupu. Nawiązuje do prowizorycznego i uchodzącego za doraźne rozwiązania z Prawa energetycznego („mały trójpak”), z dopłatą do ceny energii w postaci arbitralnie ustalonego mnożnika o przypadkowych (olbrzymi rozrzut) wartościach, zaczynając od 80% (tzw. „mały trójpak”), a kończąc w Senacie na 210%, przy czym w procesie legislacyjnym żadna z ww. liczb nie była nigdy uzasadniona.

Poprawkę Senatu trudno wpisać w wytyczne unijne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014-2020 (2014/C 200/0). UE stwarza możliwość stosowania, bez konieczności uprzedniej notyfikacji pomocy w Komisji Europejskiej, szerszego katalogu instrumentów wsparcia dla źródeł wytwarzających energię elektryczną w instalacjach o mocy poniżej 500 kW. Oprócz systemu premiowego (FiP) najmniejsze źródła mogą korzystać systemu taryf gwarantowanych (FiT). Poprawka Senacka nie jest jednak ani systemem FiP ani FiT. Nie jest znany ani jeden kraj na świecie, który uzyskałby pozytywne efekty przy pomocy podobnego instrumentu wsparcia. Poprawka Senacka całkowicie ignoruje dobre praktyki, sprawdzone w wielu krajach UE i na świecie i wydaje się być oderwana od rzeczywistości rynkowej i ekonomicznej..

Poprawka Senatu budzi poważne zastrzeżenia od strony skutków regulacji, a zawłaszcza realnego jej wpływu na podmioty do których ww. instrument wsparcia został zaadresowany.

**Symulacje wykonane przez IEO** (więcej w załączniku) przy założeniach odpowiadających uchwalonym przez Senat przepisom i przejętych w ocenie skutków regulacji (OSR) do ustawy o OZE średnich cenach energii, w tym średniej ceny energii w 2015 roku - 0,22 zł/kWh, będącej podstawą do wyliczenia ceny sprzedaży energii w 2016 roku, **wskazują, że w 2016 roku nie będzie opłacalna w zasadzie żadna z inwestycji w mikroinstalacje**. Przy cenie sprzedaży równej 210 % średniej ceny sprzedaży energii elektrycznej w poprzednim roku kalendarzowym, na granicy opłacalności mogą znaleźć się jedynie inwestycje w mikrobiogazownie na składowiskach odpadów. **Aby opłacalne były inwestycje w najbardziej popularne przydomowe mikroinstalacje (mikrowiatraki, dachowe elektrownie słoneczne) o**

**najmniejszych mocach poniżej 3 kW cena sprzedaży energii przy powyższych założeniach powinna wynosić co najmniej 340% średniej ceny sprzedaży energii elektrycznej w poprzednim roku kalendarzowym, a w przypadku mikroinstalacji większych 3-10 kW odpowiedni mnożnik powinien wynosić minimum 300%.**

Jeżeli przyjąć znacznie bardziej realną średnią cenę sprzedaży energii elektrycznej w poprzednim roku czyli w 2015 - 0,20 zł/kWh (w rzeczywistość cena energii w 2015 roku może być jeszcze niższa), to mnożniki dla inwestycji realizowanej w 2016 roku powinny wynosić odpowiednio 330% i 380%, czyli ok. 60-70% więcej niż w senackiej poprawce prosumenckiej. Przy ww. cenie energii i mnożniku 210%, żadna z inwestycji prosumenckich nie będzie opłacana w 2016 roku i nawet w perspektywie kilku lat nie należy spodziewać się poprawy sytuacji.

Załączone rysunki i tabele ilustrują szczegółowo jakie wartości mnożnika pozwoliłyby na nominalne przekroczenie progu opłacalności inwestycji w poszczególne mikroźródła przy różnych założeniach co do średniej ceny energii. Na rysunkach pokazano też teoretycznie możliwą ścieżkę spadku kosztów energii (tzw. regresji kosztów) z nowych mikroinstalacji budowanych w okresie 2016-2020 i badano ew. szanse na przekroczenie progu opłacalności w kolejnych latach. Przyjęte w analizie założenie co do tempa spadku kosztów produkcji energii jest niezwykle optymistyczne i byłoby możliwe tylko przy stworzeniu masowego rynku, co z kolei byłoby możliwe tylko w systemie taryf gwarantowanych FiT. Nawet jednak przy tak optymistycznych założeniach, aż do 2020 roku najmniejsze i najpopularniejsze przydomowe mikroinstalacje OZE nie spełnią kryterium opłacalności. **Senacka poprawka prosumencka jest zatem jedynie pozornym rozwiązaniem prawnym i oferuje jedynie pozorne wsparcie dla prosumentów.**

Uchwalone przez Senat przepisy nie tylko nie poprawiają sytuacji najmniejszych mikroprosumentów w stosunku do pozostałych podmiotów, ale wręcz mogą pogorszyć ich sytuację na rynku, także w stosunku do już obowiązujących przepisów i innych dopiero uchwalonych przepisów ustawy o OZE. Powodem dyskryminacji może być dodatkowe zastrzeżenie prawne w poprawce Senatu, które mówi o tym, że cena zakupu energii elektrycznej nie może przekroczyć łącznych uśrednionych kosztów wytworzenia energii elektrycznej w danych rodzajach mikroinstalacji (przy obliczeniach uwzględniających maksymalną stopę zwrotu wynikającą z przepisów UE o pomocy publicznej dla mikroinstalacji). Może to bowiem oznaczać konieczność udowodnienia przez nawet najmniejszego prosumenta, że skorzystanie z ceny sprzedaży energii do sieci we wskazanej wysokości 210% ceny rynkowej, nie wyklucza go z ew. skorzystania z dotacji lub innego wsparcia inwestycyjnego. Takich ograniczeń nie będą mieli inwestorzy w mikroinstalacje o mocy do 40 kW sprzedający energię po cenie równej 100% ceny rynkowej, ale pozostający w systemie wsparcia „net metering” (rozliczeń netto). **Poprawka senacka nie jest też „kompromisowym” system wsparcia najmniejszych mikroinstalacji, ale faktycznie formą ich dyskryminacji, w szczególności w stosunku do dużych źródeł OZE, które będą w efekcie aukcji mogły korzystać z wyższych taryf gwarantowanych przyznawanych na 15 lat.**

Pozorne jedynie, jak starano się wyżej wykazać, wsparcie dla domniemyanych beneficjentów – tu prosumentów, znalazło jednak całkiem realne odbicie w przedstawionej w innej uchwalonej w Senacie poprawce dot. zmiany wysokości tzw. „opłaty OZE” na energetykę prosumencką. Zdaniem autorów poprawki senackiej, stawka opłata OZE wzrośnie z tego tytułu z 2,51 zł/MWh (razem z ulgą dla przedsiębiorstw energochłonnych) do 3,01 zł/MWh, czyli o 0,5 zł/MWh. Nie został przedstawiony OSR do poprawki Senackiej i nie wiadomo przy jakich założeniach obliczono wzrost stawki opłaty OZE, ale można oszacować, że autorzy poprawki założyli, że już w pierwszym roku obowiązywania przepisów zainstalowanych zostanie 230-300 MW nowych mocy w instalacjach prosumenckich. Powyższe moce, podobnie jak i podwyższona wysokość opłaty OZE, są liczbami całkowicie wirtualnymi, gdyż zakładają, że kilkadziesiąt tysięcy osób w oparciu o uchwalone przepisy zainwestuje w przedsięwzięcia z gruntu nieopłacalne. W efekcie powoływany przepisami ustawy o OZE operator rozliczeniowy (OREO S.A.) – odbiorca opłaty OZE w swoim planie finansowym na 2016 rok wykaże kwotę rzędu 56 mln zł na wsparcie rozwoju energetyki prosumenckiej (dopłat do ceny rynkowej energii), ale bez możliwości poniesienia realnych kosztów z tego tytułu.

Uchylenie sejmowej poprawki prosumenckiej i zastąpienie jej poprawką senacką budzą wątpliwości natury legislacyjnej. Poprawka senacka została wprowadzona bez rzetelnej oceny skutków regulacji, nie ma uzasadnienia ekonomicznego, naraża, w szczególności działające w dobrej wierze gospodarstwa domowe na ryzyko finansowe i stanowi wyraźny regres w dążeniu do równoprawnego traktowania podmiotów, budowaniu zaufania obywateli do państwa i w zainicjowanym w Sejmie procesie tworzenia przyjaznego otoczenia prawnego dla energetyki obywatelskiej w Polsce.

Opracowano:

*Instytut Energetyki Odnawianej  
Warszawa, 9 lutego 2015 roku.*

Załączniki: grafiki

**Porównanie skuteczności instrumentów wsparcia w poprawkach prosumenckich Senatu i posała Bramory (ceny energii wg OSR ustawy o OZE)**

Mnożnik dla średniej ceny sprzedaży energii	Średnia cena energii za poprzedni rok [zł/kWh]	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	zakres mocy	LEGENDA - progi taryfowe opłacalności różnych mikroinstalacji <b>wg poprawki Bramory</b> (wartości dla '2016)
		0,18	0,20	0,22	0,23	0,24	0,25	0,27		
		Maksymalna cena sprzedaży energii do sieci <b>wg poprawki Senatu [zł/kWh]</b>								
<i>Mnożnik "poprawki senackiej" do ustawy OZE</i>	<b>210%</b>	0,38	0,42	0,46	0,48	0,50	0,53	0,56		
<i>Mnożnik - '2016 próg technolog.opłacalności</i>	220%	0,40	0,44	0,48	0,51	0,53	0,55	0,58	3-10 kW	0,45 zł/kWh <i>mikrobiogazownie na oczyszczalniach ścieków</i>
	230%	0,41	0,46	0,51	0,53	0,55	0,58	0,61		
	240%	0,43	0,48	0,53	0,55	0,58	0,60	0,64		
<i>Mnożnik - 2016 próg technolog.opłacalności</i>	<b>250%</b>	0,45	0,50	0,55	0,58	0,60	0,63	0,66	3-10 kW	0,55 zł/kWh <i>mikrobiogazownie składowiskowe</i>
	260%	0,47	0,52	0,57	0,60	0,62	0,65	0,69		
	270%	0,49	0,54	0,59	0,62	0,65	0,68	0,72		
	280%	0,50	0,56	0,62	0,64	0,67	0,70	0,74		
	290%	0,52	0,58	0,64	0,67	0,70	0,73	0,77		
<i>Mnożnik - '2016 próg technolog.opłacalności</i>	<b>300%</b>	0,54	0,60	0,66	0,69	0,72	0,75	0,80	3-10 kW	0,65 zł/kWh <i>mikroelektrownie fotowoltaiczne, mikrowiatraki, mikroelektrownie wodne</i>
	310%	0,56	0,62	0,68	0,71	0,74	0,78	0,82		
<i>Mnożnik - '2016 próg technolog.opłacalności</i>	<b>320%</b>	0,58	0,64	0,70	0,74	0,77	0,80	0,85	3-10 kW	0,70 zł/kWh <i>mikrobiogazownie rolnicze</i>
	330%	0,59	0,66	0,73	0,76	0,79	0,83	0,87		
<i>Mnożnik - 2016 próg technolog.opłacalności</i>	<b>340%</b>	0,61	0,68	0,75	0,78	0,82	0,85	0,90	<3 kW	0,75 zł/kWh <i>mikroelektrownie fotowoltaiczne, mikrowiatraki, mikroelektrownie wodne</i>

Oprac. IEO

**Porównanie skuteczności instrumentów wsparcia w poprawkach prosumenckich Senatu i posta Bramory (urealnione ceny energii)**

Mnożnik dla średniej ceny sprzedaży energii	Średnia cena energii za poprzedni rok [zł/kWh]	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	zakres mocy	LEGENDA - progi taryfowe opłacalności różnych mikroinstalacji <b>wg poprawki Bramory</b> (wartości dla '2016)
		0,18	0,19	0,20	0,21	0,22	0,23	0,25		
		Maksymalna cena sprzedaży energii do sieci <b>wg poprawki Senatu</b> [zł/kWh]								
<i>Mnożnik "poprawki senackiej" do ustawy OZE</i>	<b>210%</b>	0,38	0,40	<b>0,42</b>	0,44	0,46	0,48	0,53		
	220%	0,40	0,42	0,44	0,46	0,48	0,51	0,55	3-10 kW	0,45 zł/kWh <i>mikrobiogazownie na oczyszczalniach ścieków</i>
<i>Mnożnik - '2016 próg technolog.opłacalności</i>	<b>230%</b>	0,41	0,44	<b>0,46</b>	0,48	0,51	0,53	0,58		
	240%	0,43	0,46	0,48	0,50	0,53	0,55	0,60		
	250%	0,45	0,48	0,50	0,53	0,55	0,58	0,63		
	260%	0,47	0,49	0,52	0,55	0,57	0,60	0,65		
	270%	0,49	0,51	0,54	0,57	0,59	0,62	0,68		
<i>Mnożnik - 2016 próg technolog.opłacalności</i>	<b>280%</b>	0,50	0,53	<b>0,56</b>	0,59	0,62	0,64	0,70	3-10 kW	0,55 zł/kWh <i>mikrobiogazownie składowiskowe</i>
	290%	0,52	0,55	0,58	0,61	0,64	0,67	0,73	3-10 kW	0,65 zł/kWh <i>mikroelektrownie fotowoltaiczne, mikrowiatraki, mikroelektrownie wodne</i>
	300%	0,54	0,57	0,60	0,63	0,66	0,69	0,75		
	310%	0,56	0,59	0,62	0,65	0,68	0,71	0,78		
	320%	0,58	0,61	0,64	0,67	0,70	0,74	0,80		
<i>Mnożnik - '2016 próg technolog.opłacalności</i>	<b>330%</b>	0,59	0,63	<b>0,66</b>	0,69	0,73	0,76	0,83		
	340%	0,61	0,65	0,68	0,71	0,75	0,78	0,85	3-10 kW	0,70 zł/kWh <i>mikrobiogazownie rolnicze</i>
<i>Mnożnik- '2016 próg technolog.opłacalności</i>	<b>350%</b>	0,63	0,67	<b>0,70</b>	0,74	0,77	0,81	0,88		
	360%	0,65	0,68	0,72	0,76	0,79	0,83	0,90		
	370%	0,67	0,70	0,74	0,78	0,81	0,85	0,93	<3 kW	0,75 zł/kWh <i>mikroelektrownie fotowoltaiczne, mikrowiatraki, mikroelektrownie wodne</i>
<i>Mnożnik -2016 próg technolog.opłacalności</i>	<b>380%</b>	0,68	0,72	<b>0,76</b>	0,80	0,84	0,87	0,95		

Oprac. IEO