

Uwagi Instytutu Energetyki Odnawialnej do projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii

(wersja z 12 listopada 2013 r.)

Perspektywa zgłaszającego uwagi

Poniższe uwagi do projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii zostały zgłoszone (wraz z uwagami szczegółowymi) do autora projektu regulacji - Ministerstwa Gospodarki (MG) w przez Instytut Energetyki Odnawialnej (IEO). IEO to niezależny, niepubliczny ośrodek badawczy i analityczny zajmujący się od 12 lat analizami ekonomicznymi, rynkowymi i prognozami rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE). Instytut z zasady opowiada się za nadaniem większego priorytetu celom długookresowym. Poniższe uwagi do projektu regulacji sformułowane zostały przede wszystkim z perspektywy przyszłych inwestorów w nowe technologie (bez których nie będzie jednak możliwe zrealizowanie krajowych celów związanych z udziałami energii z OZE w 2020 roku), z perspektywy odbiorcy energii, prosumenta i podatnika, zainteresowanych obniżeniem kosztów inwestycji w energetyce oraz z perspektywy wpływu regulacji na innowacyjność, rozwój zielonej gospodarki i konkurencyjności, a także szans na skuteczną trwałą poprawę konkurencyjności energetyki odnawialnej.

Uwagi ogólne

Zgodzić się należy z kluczowym stwierdzeniem z uzasadnienia do projektu regulacji wskazującym jednoznacznie na potrzebę uchwalenia ustawy jako dedykowanego aktu prawnego rangi ustawowej, który dotyczyłby wyłącznie szeroko pojętej problematyki energetyki odnawialnej. Niestety to z gruntu słuszne założenie zostało zrealizowane w sposób daleko odbiegający od jego istoty. W ocenie IEO proponowane w projekcie regulacji rozwiązania nie zapewnią pełnego osiągnięcia założonych celów dyrektywy 2009/28/WE, którą regulacja ma wdrażać, ani nawet celów samej regulacji podanych w jej uzasadnieniu. Istnieje wiele przesłanek do podważenia możliwości wykorzystania proponowanej regulacji do wskazanych w niej (słusznych) celów takich jak:

- „racjonalne wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii uwzględniające realizację długofalowej polityki rozwoju gospodarczego”, choćby z uwagi na wspieranie jej przepisami niezrównoważonego wykorzystania krajowych odnawialnych źródeł energii i importu biomasy,
- „wypracowanie optymalnego i zrównoważonego zaopatrzenia odbiorców końcowych w energię elektryczną, ciepło lub chłód”, gdyż regulacja zawęzi możliwości wyboru i stosowania najbardziej lokalnie adekwatnych technologii oraz w istocie w ogóle nie wspiera produkcji ciepła i chłodu z OZE, które są (szczególnie dla Polski) niezwykle ważnym elementem dyrektywy. Zgodnie z krajowym planem działania w zakresie OZE, zielone ciepło w 2020 roku będzie stanowić ponad 55% energii z OZE, podczas gdy energia elektryczna niespełna 26%.
- „podnoszenie innowacyjności”, gdyż regulacja zablokuje rozwój nowych technologii i utrudni możliwości produkcji urządzeń w tym zakresie,

Należy podkreślić, że obecna wersja ustawy bazuje w znacznym stopniu na tekście poprzedniej wersji z dnia 4.10.2012. Ponieważ jednak wprowadzono ogromnie znaczące zmiany o charakterze systemowym (wprowadzenie systemu aukcyjnego, rezygnacja ze stałych taryf dla mikroinstalacji), takie podejście do redakcji tekstu ustawy jest niewłaściwe,

powoduje bowiem chaos, brak przejrzystości i zaburzenie ciągu logicznego tekstu, pierwotnie dostosowanego do innego systemu. Ucierpiała na tym zwłaszcza spójność, warstwa definicyjna projektu oraz uzasadnienie jego wprowadzenia. Zachowano także w znacznej części tekst uzasadnienia do projektu odpowiadającego poprzedniej wersji ustawy, oraz sposób podejścia do szacowania skutków regulacji, który nie jest właściwy wobec tak daleko idących zmian. W rezultacie regulacja jest bardzo obszerna i trudna w czytaniu, zawiera wiele powtarzających się rozbudowanych określeń, które mogłyby zostać uproszczone w warstwie definicyjnej oraz szereg odwołań nie tylko do paragrafów poprzedzających, ale i następujących po aktualnie czytanych. Wątpliwości (wskazane w uwagach szczegółowych) budzi stosowanie w zdaniach alternatywy i koniunkcji. Wszystko to w znaczącym stopniu oddziałuje na przejrzystość zaproponowanego systemu wsparcia dla grup docelowych innych niż prawnicy lub podmioty z definicji ich zatrudniające.

Całość regulacji stawia pod znakiem zapytania realność wdrożenia „Krajowego planu działań w zakresie odnawialnych źródeł energii” (KPD), a tym samym dyrektywy 2009/28/WE o promocji odnawialnych źródeł energii. Nie ma podstaw prawnych ani merytorycznych potwierdzonych treścią regulacji, aby zgodzić się z pierwszym zdaniem projektu ustawy mówiącym że „dokonuje wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych”. Nie ma próby odniesienia się do choćby tych najbardziej podstawowych i oczywistych wymogów w zakresie transpozycji dyrektywy do prawa krajowego i spełnienia warunków praktycznej jej implementacji w duchu uprawniającym do skorzystania z funduszy unijnych na OZE 2014-2020 (spełnienia konkretnych kryteriów *ex ante*).

Należy tu zwrócić uwagę także na fakt, że proponowana Ustawa OZE jako kompleksowe rozwiązanie prawne powinna obejmować również zagadnienia objęte innymi dyrektywami, które dotyczą obowiązków i zaleceń dotyczących wykorzystania OZE, np. dyrektywą EPBD 2002/91/WE i innymi regulacjami, które łącznie tworzą ramy prawne dla OZE..

Proponowany system wsparcia nie spowoduje rozwoju nowych technologii OZE uwzględnionych w KPD, w szczególności małoskalowych (mikroinstalacje) typu prosumenckiego, takich jak małe elektrownie wiatrowe, mikrobiogazownie, systemy fotowoltaiczne, kotły na biomasę, pompy ciepła, jak i nowych wielkoskalowych (morska energetyka wiatrowa) oraz instalacji małych i średniej mocy (elektrowni fotowoltaicznych, biogazowni). Przyczyną jest niemożność racjonalnego zaplanowania i rozwoju w proponowanym systemie aukcyjnym nowych inwestycji typu „green field” oraz utrzymywanie silnych barier finansowych i administracyjnych. Proponowane przepisy nie uwzględniają uwarunkowań i kryteriów mikroekonomicznych podejmowania decyzji inwestycyjnych, w tym kosztów administracyjnych (szerzej - transakcyjnych). Nie biorą też pod uwagę problemów z rozwojem nowej branży mikroinstalacji potrzebującej na początku prostszych i skuteczniejszych instrumentów wsparcia, w celu dalszej, pełnej komercjalizacji. Regulacja w obecnym kształcie spowoduje też nadmierne i rosnące w czasie obowiązki w całym systemie administracji państwowej oraz koszty po stronie podatnika w długim horyzoncie czasowym, które zostały niedoszacowane w przedstawionej ocenie skutków regulacji.

Proponowana regulacja nie została napisana w duchu i z perspektywy nowych inwestorów (i promocji nowych inwestycji), ale w języku tradycyjnych przedsiębiorstw energetycznych. Jest zbyt zachowawcza, w szczególności wobec operatorów (OSD) - stawia im bowiem zbyt niskie wymagania w zakresie proaktywnego przyłączania nowych źródeł OZE i ich bilansowania. W tym zakresie projektowana regulacja jest niezgodna z dyrektywą 2009/28/WE; jest nieprzejrzysta dla niezależnych producentów energii jeśli chodzi o warunki i przejrzystość kosztów przyłączenia do sieci i stawia wobec nich zbyt dużo wymagań natury formalno-prawnej, uzależniając ich nadmiernie od decyzji OSD.

Projekt regulacji zbyt jednostronnie koncentruje się na tradycyjnie wytwarzanej energii elektrycznej z OZE ze źródeł poddawanych modernizacji oraz na energetycznym wykorzystaniu biomasy. Może to prowadzić do dalszej koncentracji technologii schyłkowych OZE na rynku oraz nadmiernego korzystania z odnawialnego ale ograniczonego zasobu jakim jest biomasa energetyczna (spowodować to może zarówno zbyt wysokie koszty wdrożenia KPD i zagrożenie dla zrównoważoności środowiskowej).

Projekt regulacji dyskryminuje w systemie wsparcia źródła ciepła z OZE inne niż z kogeneracji opartej na deficytowej biomasie, w szczególności źródła geotermalne, kolektory słoneczne, wysokosprawne kotły indywidualne na pelety i brykiety. Stosowany przez wiele lat (do 2035 roku) zaproponowany system wsparcia nadmiernie promujący jedno ze źródeł kosztem innych prowadzi do dalszych niepotrzebnych kosztów, a brak dywersyfikacji ograniczał będzie mechanizmy rynkowe w sektorze OZE.

Proponowane instrumenty ograniczenia nadmiarowego lub nieuzasadnionego wsparcia są dalece niewystarczające i otwierają możliwości dalszego wycieku środków na realizację celów krótkookresowych, na rzecz zamortyzowanej energetyki wodnej (skierowanie środków głównie na modernizację) i współspalania (wsparcie nie tylko inwestycji modernizacyjnych w energetyce węglowej, ale także otwarcie możliwości inwestowania w kolejne instalacje do współspalania).

Nieadekwatne wsparcie dla nowych technologii będzie wzmacniać import najtańszych urządzeń i powoli zacznie zamykać szanse na trwały, długofalowy rozwój *zielonej gospodarki* w branży mikroinstalacji OZE, gdzie Polska ma jeszcze realne szanse (potwierdzone już w kilku sektorach np. kolektorów słonecznych) zająć silną pozycję na światowym rynku urządzeń i usług. Poza pewnym wsparciem dla inwestujących w mikroinstalacje nie zastosowano żadnych bezpośrednich zachęt dla producentów urządzeń w postaci np. ulg podatkowych.

W celu rozwoju rynku prosumenckiego i rynku technologii i urządzeń OZE oraz w celu zbilansowania instrumentów wsparcia i uzyskania synergii w ich działaniu regulacja nie wykorzystuje zalecanych w dyrektywie norm i standardów, w szczególności w zakresie wymogów minimalnego udziału energii z OZE w pokryciu potrzeb energetycznych w budynkach, ani tym bardziej instrumentów podatkowych, które w wielu przypadkach są najtańszym i najprostszym rozwiązaniem.

Proponowanej regulacji brak systemowej wizji, związania instrumentów (aukcji) wsparcia z rynkiem energii, analizy ryzyka i realnej oceny trudnych obecnie do wyobrażenia skutków.

Ponownego opracowania wymaga ocena skutków regulacji (OSR), zwłaszcza w zakresie konsekwencji finansowych (podane koszty regulacji są zdecydowanie zaniżone), rynkowych oraz wpływu na sam sektor OZE i na cały sektor energetyczny. OSR jest niespójny, niekompletny, oparty na błędnej metodyce i nierealnych założeniach. Proponowany, niesprawdzony system wsparcia w postaci „totalnych” aukcji prawdopodobnie nigdy nie zostałby poddany pod konsultacje społeczne gdyby przeprowadzona została ocena ryzyka regulacyjnego, łącznie z olbrzymim ryzykiem braku wystąpienia – przewidywanych – pozytywnych efektów regulacji, przy jednoczesnym (zlekceważonym obecnie) ryzyku negatywnych konsekwencji regulacji. Przy wyborze samej koncepcji wsparcia zabrakło rozmów z ekspertami i uczestnikami rynku oraz refleksji nad tym, że adresaci regulacji nie mają podstaw, aby zachować się zgodnie z oczekiwaniami autorów koncepcji. Nawet jeżeli po kilku latach doszłoby do udoskonalenia przepisów i poprawy ich funkcjonowania, to i tak w koszty należałoby wliczyć niezwykle wysokie premie za ryzyko, co przełoży się na znacznie wyższe ceny na aukcjach, dalsze pogarszanie konkurencyjności energetyki odnawialnej oraz niepotrzebnie wysokie obciążenie kosztami odbiorców energii.

Przy planowanym systemie aukcyjnym budowa nowych elektrowni OZE może ruszyć dopiero za 4-5 lat, a na efekty w postaci jakiegokolwiek wzrostu udziału energii elektrycznej z OZE można liczyć dopiero 5-6 lat. Istnieje olbrzymie ryzyko obciążenia budżetu państwa i podatników karą za niezrealizowanie przez Polskę zobowiązań unijnych w 2020 roku, upadku sektora (inwestycje w OZE zostaną zatrzymane), a prace nad nowymi technologiami OZE przeniosą się do innych krajów.

W sytuacji już trzyletniego opóźnienia we wdrożeniu dyrektywy 2009/28/WE i całkowitego zatrzymania rozwoju inwestycji oraz zniechęcenia inwestorów i prosumentów OZE działających w warunkach znacznej niepewności regulacyjnej, Polska nie będzie miała już szans na korekty popełnionych błędów w założeniach systemowych. W tej sytuacji Instytut Energetyki Odnawialnej wnioskuję o zaprzestanie prac nad projektem ustawy o OZE w wersji 4.0 z 12/11/2013 i szybki powrót do prac na projektem ustawy OZE w wersji 2.0 z 04.10.2012. Poprzednia wersja projektu regulacji, w znacznym stopniu już wynegocjowana, miała znacznie większy potencjał do dalszych prac optymalizacyjnych, nie demolowała sektora OZE, nie narażała państwa na ryzyka i zapewniała ewolucyjne i bezpieczne oraz tańsze wprowadzenie energetyki odnawialnej na rynek energii.

Niektóre elementy nowego projektu ustawy o OZE mogą być po modyfikacji zaadaptowane do poprzedniej wersji projektu, co systemowo przedstawione jest w tabeli 2, w pierwszej części uwag szczegółowych.

W pierwszej części opinii IEO pragnie odnieść się przede wszystkim do nieoczekiwanej i pozostawionej bez uzasadnienia koncepcji wprowadzenia systemu aukcji na wszystkie OZE (łącznie z mikroinstalacjami należącymi do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą) oraz skutków takiego rozwiązania dla całego rynku OZE i jego kształtu. Brak ekonomicznego, rynkowego i społecznego uzasadnienia dla wprowadzenia w Polsce „totalnego” systemu aukcyjnego jest bowiem zdaniem IEO największą wadą proponowanej regulacji i ma niezwykle istotny wpływ na skutki regulacji, które w sposób dalece niepełny, a nawet błędny zostały uwzględnione w OSR. Każda szersza analiza w tym zakresie prowadzić

będzie do wniosku, że istnieją znacznie korzystniejsze dla gospodarki i dla branży OZE konfiguracje systemów wsparcia, w których może być miejsce również na aukcje, ale stosowanych jedynie jako uzupełnienie systemu wobec określonych, wybranych technologii.

W drugiej części opinii odniesiono się do przepisów dyrektywy 2009/28/WE które nie zostały ujęte w proponowanej regulacji, a bez których zdaniem IEO nie wdraża ona ww. dyrektywy.

W trzeciej części opinii zaproponowano brzmienie przepisów które zostały pominięte, a bez których nie jest wdrożona zasada szczególnego wsparcia mikroinstalacji OZE

W czwartej części opinii odniesiono się do przepisów proponowanych w projekcie regulacji, które budzą najwięcej zastrzeżeń.

W piątej części opinii IEO odnosi się do oceny skutków planowanej regulacji, w szczególności uwzględniając fakt, że przedstawiona OSR w znacznej mierze bazuje, w sposób nieuzasadniony, na wynikach prac wykonanych przez IEO dla Ministerstwa Gospodarki.

I Zasadnicza korekta proponowanego systemu aukcji w szerszych ramach systemu instrumentów wsparcia

Autorzy projektu regulacji przyznają w uzasadnieniu, że system aukcji jest „kompletnie nowym uregulowaniem w zakresie proponowanych mechanizmów i instrumentów wsparcia wytwarzania energii elektrycznej”, ale nie potrafią uzasadnić dlaczego ten kluczowy element ustawy, w powiązaniu ze stałymi taryfami został zaproponowany i dlaczego w takiej formie oraz jakie będzie to miało skutki w porównaniu z rozwiązaniami alternatywnymi.

Dyrektywa 2009/28/WE o promocji daje krajom członkowskim szerokie możliwości takiego kształtowania systemu wsparcia OZE który najlepiej w danym czasie i w danym kraju służyć będzie zrównoważonemu rozwojowi i obywatelom, ale o systemie aukcji nawet nie wspomina. Art. 2, ust. k) dyrektywy mówi, że: *system wsparcia oznacza każdy instrument stosowany przez państwo członkowskie który promuje wykorzystanie OZE dzięki zmniejszeniu kosztów tej energii, zwiększeniu ceny, za którą można ją sprzedać, lub zwiększeniu — poprzez nałożenie obowiązku stosowania energii odnawialnej lub w inny sposób — jej nabywanej ilości. Obejmuje ono pomoc inwestycyjną, zwolnienia z podatków lub ulgi podatkowe, zwrot podatków, systemy wsparcia polegające na nałożeniu obowiązku wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych, w tym również systemy posługujące się zielonymi certyfikatami (TGC), oraz systemy bezpośredniego wsparcia cen, w tym gwarantowane ceny zakupu (FiT) oraz premie opcyjne (FiP), lecz nie jest ograniczone do wymienionych środków.*

Dyrektywa mówi zatem, że powinien zostać wybrany taki zestaw instrumentów wsparcia, który jest najlepszym rozwiązaniem dla kraju, które pozwala osiągnąć cel dyrektywy przy najlepszym stosunku szeroko rozumianych korzyści i kosztów.

Wytyczne Ministra Gospodarki, który ma być gospodarzem przyszłej ustawy o OZE, w zakresie przygotowywania oceny skutków regulacji (OSR)¹, mówią, że *wybrane w oparciu o*

¹ <http://www.mg.gov.pl/node/8575>

OSR rozwiązanie jest najbardziej optymalnym z punktu widzenia korzyści i kosztów. W projekcie regulacji nie widać uzasadnienia wyboru aukcji jako docelowo jedyne systemu wsparcia, ani tym bardziej wykazania, jak rozkładają się w czasie korzyści i koszty w gospodarce i całym społeczeństwie. Brak jest także jakiegokolwiek analizy dot. rozwiązań alternatywnych i ich skutków.

Również w pracach Komisji Europejskiej nad wytycznymi pomocy publicznej w sektorze wytwarzania energii elektrycznej z OZE² zwraca się uwagę że instrumenty wsparcia powinny być elastyczne, wprowadzane ewolucyjnie i dopiero wraz z postępami w rozwoju technologii i ich dojrzałości rynkowej powinny być stopniowo otwierane na konkurencję rynkową, w tym np. przechodzenie z systemu stałych taryf (FiT) na system premii (FiP) ponad rynkową cenę energii dla energii z OZE wprowadzanej do sieci. Wyniki dotychczasowych dyskusji³ nie zalecają aukcji dla niezależnych producentów energii, w szczególności mikro i małych OZE. Tam gdzie aukcje w ogóle są możliwe (dojrzałe, w pełni sprawdzone technologie wielkoskalowe, będące w stanie rozliczyć olbrzymie koszty transakcyjne) zwraca się uwagę, że nie mogą one stanowić bariery wejścia na rynek nowych technologii. W przypadku technologii, które są w danym kraju wystarczająco rozwinięte i mogą się kwalifikować do aukcji, nie promuje się stałych taryf (FiT) oderwanych od rynku energii w efekcie wygrania aukcji, natomiast preferuje się systemy premiowe (FiP). W systemie zielonych certyfikatów w którym promowane byłyby OZE o różnej dojrzałości proponuje się ich technologiczne zróżnicowanie, a w przypadku gwarantowanych taryf FiT proponuje się ich pozostawienie dla małoskalowych OZE (oczywiście bez systemu aukcyjnego). Nawet zatem bieżąca dyskusja nad przyszłymi systemami wsparcia OZE w Komisji Europejskiej idzie zdecydowanie w kierunku rozwiązań zaproponowanych przez Ministerstwo Gospodarki w projekcie ustawy 2.0 z października 2012 roku, a nie w kierunku obecnej propozycji, która ma przede wszystkim wdrażać dyrektywę 2009/28/WE.

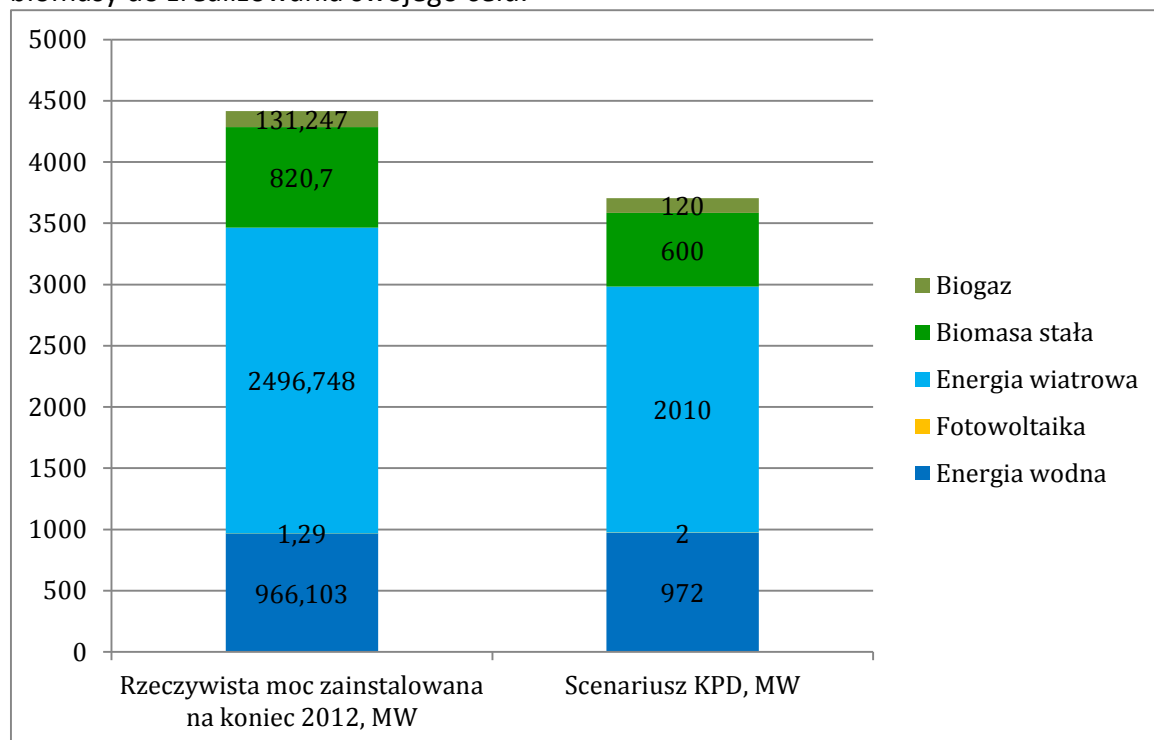
Tak więc, propozycja systemu aukcyjnego w projekcie regulacji nie wynika z dyrektywy 2009/28/WE, nie jest poparta analizą rozwiązań alternatywnych zgodnie z wytycznymi OSR rekomendowanymi przez Ministerstwo Gospodarki, ani nawet nie jest zgodna z kierunkami prac nad przyszłymi instrumentami wsparcia OZE w ramach wytycznych o pomocy publicznej, które co do zasady dotyczą sytuacji gdy dyrektywa 2009/28/WE jest wdrożona w terminie (5/12/2010) i technologie OZE uzyskały już odpowiedni poziom konkurencyjności. Jest to dla Polski rozwiązanie zdecydowanie przedwczesne i niezwykle ryzykowne, jeśli chodzi o realizację celów ilościowych, koszty, kształtowanie konkurencyjnego rynku oraz wywołuje niemożliwe do jednoznacznego określenia skutki regulacji.

Wiele wskazuje na to (zarówno uzasadnienie do projektu ustawy jak i OSR) , że system aukcyjny został zaproponowany bez szerszej diagnozy sytuacji na rynku OZE i wzięcia pod uwagę skali zdominowania tego rynku przez jedną technologię spalania wielopaliwowego oraz jeden z rodzajów odnawialnych zasobów energii jakim jest biomasa, wykorzystywana w najbardziej nieefektywnych technologiach. Takie technologie będą bowiem zwycięzcami proponowanego systemu aukcyjnego oraz pozostawionego w pewnym zakresie systemu zielonych certyfikatów i będzie to pogłębiać nieźrównoważoność i marnotrawstwo na rynku

² http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/internal_market_en.htm

³ Draft working document European Commission guidance for the design of renewables support schemes. Brussels, Sept, 2013.

biomasy. Stosunkowo łatwo to dostrzec, analizując sposób realizacji w Polsce celów i ścieżek rozwoju OZE przyjętych w KPD, który w obecnej wersji wykazuje poważny deficyt krajowej biomasy do zrealizowania swojego celu.



Rys. 1 Struktura całkowitej mocy zainstalowanej w OZE do produkcji energii elektrycznej w 2012 roku oraz scenariusz zakładany w KPD na rok 2012.

Doświadczenia ostatnich lat pokazują, że rzeczywisty rozwój OZE znacząco różni się od scenariusza KPD, zwłaszcza w zakresie biomasy stałej. Przy założeniu utrzymania współspalania na poziomie z roku 2012, już w roku 2013 możemy osiągnąć poziom wykorzystania biomasy stałej (a zatem eksploatacji krajowych zasobów biomasy) na poziomie zakładanym na 2020 rok.

W zasadzie wszystkie technologie OZE poza biomasą stałą wymagają intensyfikacji mechanizmów wsparcia, gdyż realizacja celów częściowych założonych w KPD, a tym samym realizacja przez Polskę zbiorczego celu obligatoryjnego na 2020 rok jest zagrożona. Nawet w przypadku indywidualnych kotłów na biomasę powinny być podjęte działania na rzecz weryfikacji danych statystycznych i poprawy efektywności wykorzystania biomasy.

W zakresie „zielonego” ciepła największą drogę do przebycia do zrealizowania celu ma branża kolektorów słonecznych: ok. 11 mln m² kolektorów słonecznych do roku 2020 (1,5 miliona m² rocznie). Cel ten jest dużym wyzwaniem, nawet jeżeli jest to branża o najwyższym i stabilnym tempie wzrostu (+10 ktoe rocznie), ciesząca się największą popularnością wśród indywidualnych inwestorów, o bardzo dużym potencjale i braku barier lokalizacyjnych i infrastrukturalnych. Cele w obszarze ciepła z OZE realizowane są dość szybko przy pomocy pomp ciepła, które obecnie, pomimo braku dedykowanych mechanizmów wsparcia dynamicznie się rozwijają (+6 ktoe rocznie). Do realizacji celów KPD konieczne jest wdrożenie w dokumencie w randze ustawy zapisów umożliwiających realizację inwestycji OZE w sektorze budownictwa. Nie ma podstaw do tego, aby przepisy dotyczące OZE były

rozproszone w różnych dokumentach np. w Prawie budowlanym. Ustawa OZE powinna obejmować wszystkie sektory, w tym w szczególności sektor ciepłowniczy.

W obszarze produkcji energii elektrycznej technologią najbardziej zagrożoną ryzykiem niespełnienia celów wyznaczonych w KPD są biogazownie. KPD zakłada bardzo dynamiczny rozwój tej technologii tj. do poziomu 980 MW_e mocy zainstalowanej w roku 2020 (podczas gdy obecnie zainstalowanych jest jedynie 153 MW_e mocy elektrycznej).

W zakresie energetyki wiatrowej potrzebna jest decyzja co do dalszego losu morskich farm wiatrowych, które wymagają dodatkowego wsparcia infrastrukturalnego w postaci rozbudowy sieci elektroenergetycznych. Z uwagi na długie cykle inwestycyjne, o ile pozytywna decyzja w tej sprawie nie zapadnie w pierwszej połowie 2015 roku i nie zostanie uruchomiony przetarg na moce lub morskie farmy wiatrowe, cel w tym zakresie na 2020 rok wydaje się być coraz bardziej zagrożony.

Wsparcia wymagają również technologie prosumenckie, w tym w szczególności małe elektrownie wiatrowe. KPD zakłada cel dla tych instalacji na poziomie 550 MW_e mocy zainstalowanej w roku 2020. Natomiast obecnie (2013 r.) całkowita moc zainstalowana to zaledwie 8 MW_e. Inwestycje tego typu, podobnie jak instalacje PV, nie rozwiną się bez wsparcia ekonomicznego, dedykowanego mikroinstalacjom i małym instalacjom. Tego wsparcia nie gwarantuje nawet w najmniejszym stopniu znowelizowane w lipcu br. Prawo energetyczne.

Energetyczne wykorzystanie biomasy jest nadmierne zarówno w stosunku do ścieżek rozwoju OZE przyjętych w KPD, jak krajowych zasobów. Ilustruje to tabela 1, która potwierdza, że w przypadku biomasy stałej na cele energetyczne, jej zużycie już w 2011 roku przekroczyło krajowy potencjał (w przypadku biomasy leśnej -3 krotnie), a wykorzystanie pozostałych zasobów krajowych odnawialnych zasobów energii ma charakter szczątkowy.

Tabela 1: Roczny potencjał odnawialnych zasobów energii i jego wykorzystanie w 2011 roku.
Źródło: IEO oraz GUS⁴ (wykorzystanie zasobów w 2011 roku).

Odnawialne zasoby energii	Potencjał techniczny brutto	Realny potencjał techniczny (zasoby przemysłowe)	Wykorzystanie zasobów (pozyskanie) w 2011 r.	Stopień wykorzystania realnego potencjału w 2011 r.
	[PJ]	[PJ]	[PJ]	[%]
OZE RAZEM	42 523	3 896	304	7,79%
Biomasa pochodzenia leśnego	35	24	85	354,17%
Biomasa odpadowa sucha	237	166	166	100,00%
Biomasa odpadowa mokra	178	125	7	5,65%
Biomasa uprawowa	2 259	287	20	6,97%
Woda	31	18	12	66,67%
Geotermia	3 870	313	1	0,32%
Wiatr	8 725	2 582	12	0,45%
Słońce	27 188	381	1	0,26%

⁴ Energia ze źródeł odnawialnych w 2011 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, 2012 r.

OSR do projektu ustawy o OZE wskazuje absolutną dominację kosztową współspalania nad innymi technologiami OZE i nie uzasadnia w żaden sposób przyjęcia w projekcie ustawy współczynnika korekcyjnego świadectwa pochodzenia dla istniejących instalacji współspalających na poziomie 0,5. Dodatkowe przepisy związane z prekwifikacją projektów do aukcji, kaucjami i karami za odchylenie od deklarowanej rocznej produkcji energii dodatkowo niezwykle silnie preferują technologie współspalania wchodzące w system aukcyjny.

Wdrożenie proponowanego w projekcie ustawy systemu wsparcia będzie skutkowało monopolizacją całego rynku OZE przez technologię współspalania i rosnącym importem biomasy. Umożliwienie wsparcia współspalania świadectwami pochodzenia nawet poza 2020 rok (zależnie od decyzji Ministra Gospodarki) oraz jednocześnie umożliwienie wchodzenia do systemu aukcyjnego (wsparcie na 15 lat) nowych instalacji do współspalania (tzw. „dedykowanych” i hybrydowych), spowodują pogłębienie niezrównoważenia na rynku OZE, koncentrację podmiotów, nasilą tendencję do wzrostu kosztów energii z OZE w dłuższym okresie oraz spowodują znaczące pogorszenie i tak niekorzystnego bilansu handlowego jeśli chodzi o handel biomasą. Ponadto pozostawienie współspalania w systemie wsparcia do 2020 roku i dalej, nie służy też realizacji przez Polskę celu dyrektywy 2009/28/WE, gdyż technologii tej nie będzie dotyczyć kara za niedostarczenie określonego wolumenu energii w 2020 roku.

W świetle powyższych argumentów oczywisty jest wniosek, że reglamentacji w systemie aukcyjnym wymaga tylko rynek energii elektrycznej z biomasy, a do aukcji kwalifikują się w zasadzie wyłącznie w pełni dojrzałe technologie współspalania. Zwycięzcy aukcji powinni uzyskać prawo do premii przy sprzedaży energii do sieci w formie FiP a nie taryfy gwarantowanej typu FiT, tak jak to zaproponowano w projekcie regulacji.

Ze współspalaniem w okresie najbliższych 5 lat byłaby w stanie w nieznacznym zakresie konkurować kosztowo tylko energetyka wiatrowa, ale tylko wtedy gdyby wzięła na siebie olbrzymie ryzyko związane z kaucjami, karami i wysokim kosztem przygotowania projektów inwestycyjnych w takich warunkach. Ze względu na skalę ryzyka należałoby dla źródeł o przyjętym w projekcie ustawy rocznym wskaźniku wydajności mniejszym niż 3500 MWh/MW/rok zdefiniować wyższe ceny referencyjne, dostosowane do niższej niż obecnie produktywności, np. na poziomie P90 i tylko pod takim warunkiem (wymaga to jasnego zdefiniowania i określenia sposobu obliczania ceny referencyjnej już w ustawie) farmy wiatrowe mogą pozostać w systemie aukcji, jako druga już wstępnie w kraju rozwinięta technologia. Jednak nawet w takich okolicznościach trudno mieć pewność co do zachowania sektora bankowego i finansowego, bez którego energetyka wiatrowa nie może się rozwijać. Znacznie bezpieczniejsze byłoby zatem pozostawienie energetyki wiatrowej w systemie zróżnicowanych technologicznie zielonych certyfikatów.

W odrębnym systemie przetargowym (tzw. rund przetargowych, skutecznego rozwiązania stosowanego np. w Wielkiej Brytanii) powinny być wspierane morskie farmy wiatrowe.

Aukcje, w przeciwieństwie do zielonych certyfikatów, co do generalnej zasady, stwarzają możliwość wsparcia dla instalacji ciepłowniczych, które do tej pory były dyskryminowane i nie miały w Polsce prawa do wsparcia eksploatacyjnego. Projektowana regulacja uwzględnia

tylko promocję ciepła z systemów kogeneracyjnych (w praktyce dużych), wykorzystujących biomasę, co grozi wsparciem nadmiarowym dla tylko jednej z niewielu technologii (korzysta ze wsparcia z tytułu „zwykłej” kogeneracji) i dyskryminacją innych technologii OZE, bardziej zrównoważonych środowiskowo, w tym włączonych w lokalne sieci ciepłownicze i odpowiednio opomiarowanych. Proponuje się zatem odrębny system aukcji wyłącznie dla ciepła z OZE ograniczony mocowo do 50 MW z wyłączeniem instalacji prosumenckich (mikroinstalacji) odpowiednim obowiązkiem opomiarowania.

Zoptymalizowany i zrównoważony oraz wewnętrznie zintegrowany system wsparcia w ustawie o OZE powinien być dostosowany podmiotowo i przedmiotowo do rynku i wyglądać tak jak przedstawiono w tabeli nr 2:

Systemowe podejście do wsparcia zarówno ciepła jak i energii elektrycznej pozwoliłoby łatwo i przejrzysto dopasować instrumenty wsparcia podatkowego i inwestycyjnego, w szczególności skorzystać szeroko z instrumentów zwrotnych wsparcia biznesu z funduszy UE 2014-2020. Obecny projekt ustawy o OZE obciążony jest nadmiernie doktrynerskim podejściem, które ma „dobrze wyglądać na papierze” (sprawiać wrażenie jednolitego podejścia) i być z pozoru wygodnym dla rządu (choćby z uwagi na instrumenty reglamentacji wsparcia i „ręcznego” sterowania aukcjami przez polityków), choć kosztownym dla odbiorcy energii. Tymczasem zgodnie z celami dyrektywy powinien być ukierunkowany na poszczególne grupy technologii oraz zapewniający zrównoważony rozwój całej branży i przejrzysty dla ich beneficjentów, a niekoniecznie wygodny dla polityków i administracji państwowej.

Tabela 2. Systemowe podejście do instrumentów wsparcia w ustawie o OZE

L p.	Rodzaj systemu wsparcia	Zakres stosowania systemu wsparcia (koszyki technologiczne)	Instrumenty podatkowe (zwolnienia)	Pomoc inwestycyjna	Standardy i normy
1	System zielonych certyfikatów zróżnicowany technologicznie wg zweryfikowanego (krótszy okres obowiązywania współczynników i rewizja ich wysokości) z uwagi na intensywność wsparcia projektu ustawy v. 2.0 (podejście ewolucyjne) z uwzględnieniem zmniejszenia celu z uwagi na p. 2	Wszystkie instalacje z wyłączeniem współspalania (i wsparcia dla ciepła)	Akcyza na energię elektryczną z OZE	Pożyczki preferencyjne (pomoc zwrotna)	
2	Aukcje + FiP, z określonym wolumenem do 2020 roku i corocznym planem aukcji (z uwzględnieniem KPD skorelowanym z wolumenem/celem systemu wsparcia wg punktu 1 - powyżej)	• Współspalanie – wszystkie rodzaje (obowiązek przejścia na aukcje w ciągu roku od wejścia w życie ustawy) • Kogeneracja wielopaliwowa • Systemy wytwarzania ciepła do 50 MW (nie będące mikroinstalacją)	Akcyza na energię elektryczną z OZE	Pożyczki preferencyjne (pomoc zwrotna)	
3	System przetargów + FiP z wolumenem wg KPD	Morskie farmy wiatrowe	Akcyza na energię elektryczną z OZE	Pożyczki preferencyjne (pomoc zwrotna)	
4	System FIT (bez aukcji) po rewizji stawek określonych w projekcie ustawy i OZE 0 v. 2.0	Wszystkie mikroinstalacje OZE (do produkcji ciepła i energii elektrycznej)	Akcyza na energię elektryczną z OZE VAT na urządzenia	Pożyczki preferencyjne (pomoc zwrotna) Dotacje dla prosumentów nie prowadzących działalności gospodarczej	Określenie minimalnego udziału energii z OZE w nowych budynkach i poddawanych remontom
5	Zobowiązanie do redukcji zapotrzebowania na ciepło realizowane poprzez inwestycje w odnawialne	Instalacje OZE (ciepło)		Dotacje dla budynków publicznych realizujących równoległe działania termomodernizacja	Szczegółowe określenie warunków realizacji zobowiązań w budynkach dla poszczególnych

	źródła energii		+ instalacje OZE	technologii OZE
--	----------------	--	------------------	-----------------

II Przepisy dyrektywy 2009/28/WE które nie zostały ujęte w projekcie ustawy o OZE a są niezbędne do transpozycji i wdrożenia dyrektywy oraz spełnienia przez Polskę warunków „niezbędnych do pozyskania przez Polskę funduszu UE na OZE 2014-2020

Dotychczas nie doszło do pełnej transpozycji wszystkich przepisów dyrektywy 2009/28/WE do krajowego systemu prawnego. Wymogów transpozycji w wielu oczywistych punktach nie spełnia ostatnia nowelizacja Prawa energetycznego (Mały trójpak). Projekt ustawy o OZE powinien w pierwszym rzędzie odnosić się (artykuł po artykule) do dyrektywy, co nie ma niestety miejsca.

(1) Toczące się w tej chwili postępowanie przed ETS zagrożone karą 133 tys. Euro/dzień zwłoki w transpozycji dyrektywy w efekcie skargi złożonej przez Komisję Europejską (KE) będzie wymagało przyjęcia wszystkich regulacji wymaganych dyrektywą OZE.

(2) Kwestia samej nieprawidłowej implementacji będzie mogła być następnie przedmiotem kolejnego, osobnego postępowania, tak samo jak i brak osiągnięcia któregoś ze skutków dyrektywy przez Polskę. Może to nastąpić jednak dopiero poprzez osobną skargę KE. Elementem warunku implementacji jest spełnienie przez Polskę tzw. warunku „ex ante” uprawniającego do skorzystania z funduszy UE 2014-2020 na OZE.

(3) Ostatni element kary za opieszałość lub błędy w wprowadzeniu do przepisów krajowych przepisów unijnych, będzie dotyczył tego czy jest osiągnięty cel - skutek, który dane przepisy unijne przewidują. W tym przypadku chodzi o 15% udział energii z OZE w krajowym zużyciu brutto w 2020 r., w tym 10% udział energii z odnawialnych źródeł w 2020 r. w zakresie transportu.

Proponowany projekt regulacji nie uwzględnia skali ww. zagrożeń i koncentruje się na wdrożeniu jako jedyne niesprawdzonego systemu wsparcia w postaci aukcji, zaniedbując ducha i szczegółowe przepisy dyrektywy i abstrahując od stanu rozwoju rynku i szans na spełnienie ww. wymogów zagrożonych trzema rodzajami kar.

Z braku miejsca niniejsze uwagi ograniczą się tylko uproszczonej analizie czy do polskiego porządku prawnego została prawidłowo zaimplementowana dyrektywa 2009/28/WE (p. 2 powyżej) , a jeżeli nie, to potwierdzenia, czy istnieją realne przesłanki do tego, iż Komisja Europejska może zawiesić płatności na rzecz osi priorytetowych związanych z OZE w ramach nowego POiŚ na lata 2014-2020 (ew. RPO 2014-2020) z powodu niespełnienia przez Polskę uwarunkowań *ex-ante*. Chodzi o Warunek *ex-ante* 4.3. który został wyrażony w następujący sposób:

„4.3. Zostały podjęte działania dla promowania produkcji i dystrybucji odnawialnych źródeł energii.”⁵. W szczególności chodzi o możliwość wstrzymania uruchomienia środków na

⁵ Oryg.: „4.3. Actions have been carried out to promote the production and distribution of renewable energy sources.”.

wspominany na wstępie priorytet inwestycyjny „Promowanie produkcji i dystrybucji odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej” , jako elementu POIŚ 2014-2020.

Warunek ex ante 4.3 obejmuje m.in.:

„Przejrzysty system wsparcia, priorytetowy albo gwarantowany dostęp do sieci oraz pierwszeństwo w przesyle, jak również zasady odnoszące się do ponoszenia i podziału kosztów dostosowań technicznych oraz czy zostały publicznie ogłoszone oraz ustanowione zgodnie z Art. 14 ust. 1, Art. 16 ust. 2 i Art. 16 ust. 3 Dyrektywy 2009/28/WE” Na to zagadnienie składa się szereg podzagadnień, opierających się na poszczególnych rozwiązaniach wprost z dyrektywy OZE. Poniżej podano uważniejsze z nich w kontekście analizowanego projektu ustawy o OZE:

- 1. „Przejrzysty system wsparcia [Art. 14 ust. 1] - informacja o systemie wsparcia jest publicznie dostępna dla wszystkich relewantnych podmiotów (takich jak np. konsumenci, budownicz, instalatorzy, architekci, dostawcy wyposażenia i systemów ogrzewania, chłodzenia lub energii elektrycznej oraz pojazdów kompatybilnych z używaniem energii z odnawialnych źródeł): odnośniki i/lub linki powinny zostać dostarczone do Komisji”.*
- 2. „Priorytetowy albo gwarantowany dostęp do sieci oraz priorytet w przesyle [Art.16 ust. 2] - pod warunkiem wymogów związanych ze stabilnością oraz bezpieczeństwem sieci, państwo członkowskie zapewnia energii elektrycznej z odnawialnych źródeł priorytetowy albo gwarantowany dostęp do sieci oraz priorytet w przesyle: odnośniki i/lub linki do ustaw, aktów wykonawczych (rozporządzeń) oraz instrukcji ruchu operatorów sieci powinny zostać dostarczone do Komisji”⁶.*
- 3. „Standardowe zasady dotyczące ponoszenia oraz podziału kosztów technicznego dostosowania, które zostały upublicznione [Art. 16 ust. 3] - krajowi operatorzy systemów przesyłowych oraz operatorzy systemów dystrybucyjnych publikują swoje standardowe zasady związane z ponoszeniem i podziałem kosztów technicznego dostosowania: odnośniki i/lub linki do tych zasad powinny zostać dostarczone do Komisji.*
- 4. „Państwo członkowskie przyjęło krajowy plan działania w zakresie energii odnawialnej”. Plan ten spełnia następujące wymogi: plan ustanawia krajowy cel na 2020 r. w zakresie energii elektrycznej, transportu, ciepła i chłodu oraz plan uwzględnia środki odpowiednie dla osiągnięcia ogólnych celów krajowych (...).*

Dyrektywa 2009/28/WE nie została w Polsce zaimplementowana w Małym trójpaku, ale nie można też dostrzec w zasadzie żadnych nowych przepisów w projekcie ustawy o OZE z 12/11/2013 które by poprawiały sytuację w tym zakresie. Syntetyczny wykaz niezaimplementowanych lub zaimplementowanych tylko częściowo przepisów dyrektywy w projekcie ustawy o OZE (wraz z przepisami w małym trójpaku) zestawiono w tabeli 3.

⁶ Oryg.: „Priority or guaranteed access to the grid system and priority in dispatching [Article 16 (2)]
o Subject to requirements related to the reliability and safety of the grid, MS ensures to electricity from renewable energy sources priority or guaranteed access to the grid system and priority in dispatching: references or/and links to the law, delegated acts (ordinances) or procedural rules of network operators should be provided to the Commission”..

Tabela 3 Podsumowanie wniosków z analizy spełnienia warunku *ex-ante* w projekcie ustawy o OZE

Element warunku <i>ex-ante</i> 4.3.	Zakres spełnienia wymogów
Przejrzysty system wsparcia	- W obowiązującym systemie wsparcia brak jest przejrzystych i stałych rozwiązań na których mogliby się oprzeć zwłaszcza nowi i nieprofesjonalni wytwórcy energii elektrycznej, - Brak publicznie dostępnej informacji o systemie wsparcia w zakresie wszystkich rodzajów i wielkości OZE; warunek <i>ex-ante</i> w tym zakresie spełniony jest zadowalająco i możliwy do udokumentowania tylko dla systemu wsparcia świadectwami pochodzenia produkcji energii elektrycznej z OZE przyłączonych do sieci elektroenergetycznej.
Priorytetowy albo gwarantowany dostęp do systemu sieciowego dla energii elektrycznej wytwarzanej z OZE	- Wymogi informacyjne nałożone na operatorów sieci, nie zapewniają priorytetowości ani transparentności w zakresie dostępu do sieci, - Proponowana regulacja w niedostateczny sposób precyzuje zakres stosunków kontraktowych pomiędzy operatorem sieci a podmiotem przyłączanym, co ze względu na nieproporcjonalność pozycji negocjacyjnej (uprzywilejowanie operatora) nie zapewnia priorytetowego dostępu do sieci i powinno być dokładnie uregulowane i poparte powszechnie respektowanymi zasadami dobrych praktyk, - Ze względu na ograniczenia mocy przyłączeniowych oraz możliwość ich 'blokowania', dla realizacji priorytetowego i gwarantowanego dostępu do sieci w sytuacjach istnienia niewykorzystanych mocy przyłączeniowych, które zostały zablokowane przez inne projekty, wytwórcy OZE powinni móc uzyskiwać w pierwszej kolejności dostęp do wolnych mocy przyłączeniowych przed pozostałymi źródłami. - Projekt nie uwzględnia nierównej pozycji operatora sieci i wytwórców OZE, dlatego dla realizacji zasady priorytetowego albo gwarantowanego dostępu do sieci, konieczne jest również zapewnienie możliwości realizacji projektu inwestycyjnego mimo przedłużania negocjacji, co obecne uregulowania dopuszczają; operator sieci dysponuje w zasadzie pełną swobodą w zakresie proponowania umów przyłączeniowych, wraz z kosztem przyłączenia, - W obecnie obowiązujących rozwiązaniach ustawowych brak jest zapewnienia priorytetowego albo gwarantowanego dostępu do sieci na etapie starania się o przyłączenie i przyłączania instalacji OZE⁷
Standardowe zasady odnoszące się do podziału kosztów dostosowań technicznych w celu włączania nowych producentów OZE do sieci	- W ramach projektowanych rozwiązań ustawowych ze względu na wprowadzenie różnych klas opłat dla wytwórców OZE w zależności od wielkości instalacji, pozostawiona została przestrzeń dla nieproporcjonalnego obciążania kosztami z tytułu opłaty przyłączeniowej, - Prawna możliwość odmowy przyłączenia ze względu na „brak warunków ekonomicznych” (utrzymana w projekcie ustawy o OZE) powoduje, że brak jest transpozycji przepisów z art. 16 ust. dyrektywy 28/2009/WE

⁷ - Pomimo wprowadzenia przez „Mały Trójkąt” uproszczeń w zakresie przyłączenia osób fizycznych wytwarzających energię elektryczną w mikroinstalacjach, nie zostały wydane przepisy wykonawcze, a pierwsze doświadczenia wskazują na złe funkcjonowanie tego zapisu.

Również przyjęcie KPD i wprowadzenie go do krajowego systemu prawnego już w Małym trójpaku i przeniesienie do projektu ustawy o OZE nie spełnia samo w sobie wymogów implementacji dyrektywy w duchu warunków ex ante⁸.

Najbardziej dolegliwym problemem pozostaje brak gwarantowanego dostępu do sieci. Pilnym działaniem legislacyjnym jest np. wyeliminowanie przynajmniej dla mikroinstalacji (przyłączanych do sieci NN) możliwości odmowy „z przyczyn technicznych i ekonomicznych” gdyż ich przyłączenie nie spowoduje konieczności dodatkowych inwestycji mających większe znaczenie. W zakresie poprawy przejrzystości informacji o dostępnych mocach przyłączeniowych konieczne jest np. dodanie do informacji podawanych przez operatorów, ile wolnych mocy przyłączeniowych planowanych jest dla odbiorców a ile dla wytwórców. Taka jasna informacja o tym, ile MW nowych mocy OZE można przyłączyć ograniczyłaby dowolność pod kątem przydzielania mocy przyłączeniowej. Są to tylko przykłady które wymagają uwzględnienia w ustawie o OZE, a których brak w projekcie z 12/11/2013 r.

Z przeprowadzonych analiz wynika, że przyjęcie Małego trójpaku, a następnie ustawy o OZE w wersji zaproponowanej 12/11/2013 r. nie gwarantują spełnienia warunku ex-ante nr 4.3. Analiza wykazała brak systemowego podejścia do rozwoju OZE, niedostateczne wypełnienie wymaganego warunkami ex-ante obowiązku dostępu do informacji (zwłaszcza w kontekście przyłączenia do sieci) i przejrzystości systemu. Wyjątkiem, który może zostać potraktowany jako dobra praktyka, jest polityka informacyjna URE w zakresie systemu wsparcia świadectwami pochodzenia energii odnawialnej. Również ograniczenie możliwości przyłączeniowych nowych OZE do sieci do 2020 roku wynika głównie z niewypełnienia warunku ex-ante w zakresie priorytetowego lub gwarantowanego dostępu do sieci oraz braku standardowych zasad odnoszących się do podziału kosztów dostosowań technicznych. Elementy te powinny być uwzględnione w uzasadnieniu oraz stać się przedmiotem krytycznej analizy w ocenie skutków proponowanej regulacji, a następnie zostać zaimplementowane w przepisach projektu ustawy o OZE. Bez ww. analizy w odniesieniu do dyrektywy („artykuł po artykule”) istnieje realne ryzyko zawieszenia płatności Komisji Europejskiej na rzecz uruchomienia przygotowywanego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIS II) na lata 2014-2020. W związku z tym istnieje też zagrożenie opóźnieniem lub nawet zablokowaniem uruchomienia środków unijnych na wsparcie OZE w ramach dedykowanych temu obszarowi osi priorytetowych POIS 2014-2020 oraz RPO 2014-2020.

Konieczne jest zatem uzupełnienie zarówno uzasadnienia jak i oceny skutków regulacji o tego typu szczegółowe analizy ex-ante zarówno jeśli chodzi o transpozycję dyrektywy 2009/28/WE jak i jej implementację z uwzględnieniem spełnienia warunku 4.3 i oceny realności osiągnięcia celów dyrektywy na 2020 rok, w efekcie wdrożenia systemu wsparcia

⁸ Istnieje znaczące ryzyko nie osiągnięcia celu końcowego, ze względu na brak zapowiadanych w KPD regulacji prawnych, głównie w zakresie systemu wsparcia; w szczególności dotyczy to instalacji OZE małej skali i mikroinstalacji.

Najpoważniejszym mankamentem KPD, uniemożliwiającym wypełnienie warunku ex-ante jest widoczny brak wypełnienia wymogów zawartych w art. 13-19 dyrektywy 2009/28/WE, którym odpowiada punkt 4.2.1 KPD (Procedury administracyjne oraz planowanie przestrzenne); zawartość tego punktu jest dalece niewystarczająca, aby uznać ją za spełnienie warunku ex-ante. Niedostatecznie potraktowany jest w KPD aspekt współpracy pomiędzy lokalnymi, regionalnymi i krajowymi organami władzy.

zaproponowanego w projekcie ustawy o OZE i znacznego poszerzenia i uczynienia bardziej transparentnymi przepisów projektu proponowanej regulacji.

III Propozycje przepisów które zostały pominięte w projekcie ustawy o OZE a są niezbędne do transpozycji dyrektywy i efektywnego rozwoju mikroinstalacji OZE w duchu dyrektywy

III.1 Instrumenty podatkowe

Projekt ustawy niedostatecznie wykorzystuje instrumenty podatkowe do wsparcia rozwoju mikroinstalacji OZE, a więc tam, gdzie są one najskuteczniejsze i stosunkowo najmniej biurokratyczne. Dotyczy to np. zwolnienia z akcyzy na energię elektryczną, gdzie – w obecnym brzmieniu propozycji przepisów w projekcie regulacji - instrument zwolnień podatkowych dyskryminuje prosumentów.

Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku podatku VAT na urządzenia stosowane w prosumenckich mikroinstalacjach OZE. Nabywcami mikroinstalacji będą w dużej części osoby fizyczne nie przyłączające mikroinstalacji do sieci, nie będące podatnikami podatku VAT i w konsekwencji nie uprawnione do odliczenia (zwrotu) podatku wliczonego w cenę mikroinstalacji. Prosumenci objęci podatkiem VAT będą to z reguły osoby prowadzące działalność w bardzo ograniczonym zakresie, korzystające ze zwolnienia od podatku VAT wynikającego z nieprzekroczenia przez nich progu 150.000 zł obrotu rocznie. Korzystanie ze zwolnienia będzie wiązało się z nieproporcjonalnym (w stosunku do skali firm) obciążeniem prosumentów ciężarem ekonomicznym podatku VAT wliczonego w cenę nabywanych mikroinstalacji. Uważamy, że nie należy nakładać na osoby korzystające z mikroinstalacji ciężaru podatku VAT. Dlatego zasadnym byłoby obniżenie stawek podatku VAT związanego z nabyciem towarów oraz usług związanych z nabyciem mikroinstalacji. Pozwoli to na zmniejszenie kosztów energii ponoszonych przez gospodarstwa domowe oraz na zapewnienie większego bezpieczeństwa i niezależności energetycznej tych gospodarstw. Stosowne zmiany i proponowane przez IEO brzmienie przepisów związanych z podatkami w projekcie regulacji przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4. Zmiany w przepisach podatkowych dot. mikroinstalacji

Jest/brak	Propozycja zmiany
Art. 179. W ustawie z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 108, poz. 626, z późn. zm. 16) w art. 30 wprowadza się następujące zmiany: 1) ust. 1 otrzymuje brzmienie: „1. Zwalnia się od akcyzy energię elektryczną wytwarzaną z odnawialnych źródeł energii oraz energię elektryczną wytworzoną z biogazu rolniczego, na podstawie dokumentu potwierdzającego umorzenie świadectwa pochodzenia, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia.....o odnawialnych źródłach energii (Dz. U..z....., poz.....).; 2) po ust. 2 dodaje się ust. 2a - 2c w brzmieniu: „2a. Zwalnia się od akcyzy, na podstawie informacji potwierdzającej wykonanie obowiązku, o którym mowa w art. 94 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia.....o odnawialnych źródłach energii, energię elektryczną z odnawialnych źródeł energii oraz energię elektryczną z biogazu rolniczego wytworzoną w instalacji odnawialnego źródła energii.	Wprowadzenie w artykule ust. 30 ustawy o podatku akcyzowym zmiany w postaci dodatkowego ustępu 2d w brzmieniu: Zwalnia się od akcyzy energię elektryczną wytwarzaną w mikroinstalacji, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia.....o odnawialnych źródłach energii (Dz. U..z....., poz.....).; <u>Uzasadnienie:</u> Treść art. 179 nie obejmuje zwolnienia z akcyzy dla produkcji energii w mikroźródłach. W brzmieniu proponowanej ustawy o podatku akcyzowym zwalnia z akcyzy tylko i wyłącznie energię elektryczną produkowaną w OZE na podstawie dokumentu potwierdzającego umorzenie świadectwa. Spowoduje to nie tylko opodatkowanie akcyzą energii sprzedawanej przez prosumenta do sieci, ale może spowodować, że także energia produkowana przez prosumentów na własne potrzeby stanie się przedmiotem

16 Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2011 r. Nr 120, poz. 690, Nr 171, poz. 1016, Nr 205, poz. 1208, Nr 232, poz. 1378 i Nr 291, poz. 1707, z 2012 r. poz. 1342 i 1456 oraz z 2013 r. poz. 939. 2b. Zwalnia się od akcyzy energię elektryczną wytworzoną przez wytwórców energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii oraz energii elektrycznej z biogazu rolniczego, wytwarzanej w: 1) instalacjach spalania wielopaliwowego w części nie objętej dokumentem potwierdzającym umorzenie świadectwa pochodzenia, z wyłączeniem dedykowanych instalacji spalania wielopaliwowego, 2) instalacjach odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej powyżej 1 MW, wykorzystujących do wytworzenia energii elektrycznej hydroenergię - pod warunkiem posiadania gwarancji pochodzenia w rozumieniu przepisów ustawy z dnia.....o odnawialnych źródłach energii. 2c. Zwolnienie, o którym mowa w ust. 2a i 2b, stosuje się w chwili wytworzenia energii elektrycznej, o której mowa w ust. 2a i 2b. Przepisów art. 24 ust. 1 i art. 91 ust. 1 nie stosuje się.”.	niejednoznacznych interpretacji podatkowych urzędów skarbowych. Wydawane w ostatnich latach interpretacje podatkowe (także po wejściu w życie przepisów ustawy Prawa energetyczne, po nowelizacji z dnia 26 lipca 2013 roku) wskazują, że także prosumenci mogą zostać zobowiązani do prowadzenia ewidencji, o której mowa w art. 91 ustawy o podatku akcyzowym. Obciążenie właścicieli mikroinstalacji przedmiotowym obowiązkiem może być kolejnym czynnikiem zniechęcającym osoby dysponujące odpowiednim kapitałem do zakupu i wykorzystywania mikroinstalacji. Zwolnienie z akcyzy tylko części producentów energii z OZE (małe i „duże” instalacje OZE) powoduje nierówne traktowanie podmiotów (dyskryminację prosumentów) , a dodatkowo wprowadza nieprzejrzystość i ryzyko podatkowe. Dlatego też postuluje się wprowadzenie jednoznacznych zmian w ustawie o podatku akcyzowym, które pozwolą na całkowite zwolnienie podmiotów korzystających z mikroinstalacji z akcyzy oraz zwolnią je z obowiązków ewidencyjnych i dokumentacyjnych związanych z opodatkowaniem energii elektrycznej tym podatkiem.
Brak zmian w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054). <i>Uwaga: niewykorzystany instrument dopuszczony i zalecany przez dyrektywę 2009/28/WE, notyfikowany wielokrotnie przez Komisję Europejską i stosowany w krajach członkowskich UE.</i>	Wprowadzenie w art. 1, w przypisie 2 dodatkowej treści: ... ustawę z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym oraz ustawę z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług. Wprowadzenie dodatkowego artykułu 180 (po art. 179 i po zmianie numerów kolejnych artykułów): Art. 180. W ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054) w art. 41 po ust. 2a dodaje się ust. 2b w brzmieniu: „2b. Dla mikroinstalacji (urządzeń odnawialnych źródeł energii) w rozumieniu art. 2 pkt 18 ustawy z dnia o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z r., poz.), - stawka podatku wynosi 0%. Uwaga: konieczne jest także wprowadzenie stosownych zmian w PKWiU. <u>Uzasadnienie</u> Projekt ustawy o OZE w obecnej wersji nie sprzyja rozwojowi krajowego przemysłu urządzeń dla energetyki odnawialnej. Nieprzewidywalność rynku i mechanizm aukcji dają preferencje jedynie światowym dostawcom urządzeń. Proponowane rozwiązania wpłyną pozytywnie na rozwój przemysłu wytwarzającego przedmiotowe urządzenia (szczególnie mikro i małe przedsiębiorstwa), co będzie mieć istotne znaczenie na wzrost zatrudnienia w ww. gałęziach przemysłu, a tym samym przyczyni się do (przynajmniej częściowej) rekompensaty uszczuplonych

	przychodów budżetowych. Dodatkowo, część utraconych wpływów budżetowych zostanie zrekompensowana dzięki podatkom CIT i większej sprzedaży opodatkowanych podatkiem VAT wysokojakościowych paliw z biomasy.
--	--

III.2 Normy i standardy dot. promocji mikroinstalacji

Proponowane w projekcie regulacji przepisy w zakresie mikroinstalacji i produkcji ciepła i chłodu z OZE powinny być skorelowane z normami budowlanymi dotyczącymi nowych i remontowanych budynków. Projektowana regulacja znacznie silniej promuje wytwarzanie energii elektrycznej z OZE niż produkcję ciepła z OZE. Ponadto proponowane wsparcie dla mikroinstalacji na rażąco niskim poziomie (odsprzedaż energii do sieci po cenie równej 80% średniej ceny energii w hurcie z poprzedzającego roku) w żadnym wypadku nie gwarantuje impulsu rozwoju i osiągnięcia efektu skali jeśli chodzi o mikroinstalacje. Jednocześnie dyrektywa 2009/28/WE w art. 4 mówi o tym, że najpóźniej do dnia 31 grudnia 2014 r. państwa członkowskie wprowadzają w swoich przepisach wymóg wykorzystania w nowych budynkach i budynkach już istniejących poddawanych generalnemu remontowi minimalnego poziomu energii ze źródeł odnawialnych. Brzmienie przepisu proponowane jest w tabeli 5.

Tabela 5. Zmiany w przepisach budowlanych - wykorzystanie standardów budowlanych w projekcie ustawy o OZE

Jest /brak	Propozycja zmiany
Brak transpozycji art. 13 ust. 4 dyrektywy 2009/28/WE mówiącego. <i>Przepis mówi o tym, że najpóźniej do dnia 31 grudnia 2014 r. państwa członkowskie wprowadzają w swoich przepisach i kodeksach prawa budowlanego lub w inny sposób mający równoważny skutek, w stosownych przypadkach, wymóg wykorzystania w nowych budynkach i budynkach już istniejących poddawanych generalnemu remontowi minimalnego poziomu energii ze źródeł odnawialnych. Państwa członkowskie umożliwiają osiągnięcie tego minimalnego</i>	Wprowadzenie do art. 171 dodatkowego ustępu nr 3w brzmieniu: Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej określi, w drodze rozporządzenia, o którym mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, z późn. zm.), warunki techniczne wymagane do zapewnienia minimalnego udziału energii elektrycznej, ciepła lub chłodu, lub paliwa gazowego z instalacji odnawialnych źródeł energii w bilansie energii zużytej w budynku nowym lub wynikającej z charakterystyki energetycznej budynku zaprojektowanego, biorąc pod uwagę budowę przynajmniej jednej mikroinstalacji odnawialnego źródła energii o mocy równej mocy elektrycznej w umowie na dostawę energii w budynku istniejącym lub zapotrzebowaniu na moc wskazaną w projekcie budowlanym dla budynków nowych. <u>Uzasadnienie</u> Ustawa o OZE powinna spójnie i przejrzysto regulować rynek OZE zarówno obszarze energii elektrycznej jak i ciepła, kompleksowo wdrażać przepisy dyrektywy 2009/28/WE i harmonijnie dostosowywać system wsparcia do zobowiązań wynikających z dyrektywy. Art. 13 ust. 4 dyrektywy wyraźnie określa ostateczny termin transpozycji do prawa krajowego przepisu o określeniu minimalnego udziału energii z OZE we wskazanych budynkach – do 31 grudnia 2014 roku. Istnieje uzasadniona obawa, że ustawa o OZE wejdzie w życie już po tym terminie oraz że brak wskazanego przepisu w ustawie o OZE uniemożliwi notyfikację całej ustawy w Komisji Europejskiej. Jest to zatem wymóg formalny. Za koniecznością wprowadzenia tego przepisu przemawiają też względy praktyczne: dbałość o przyszły standard budynków i warunki bytu

poziomu...	mieszkańców oraz ochrona przed wzrostem kosztów zaopatrzenia w energię i rosnące standardy efektywności energetycznej budynków, ale także troska o rzeczywisty rozwój mikroinstalacji OZE. Bez tego elementu trudno będzie zapewnić rozwój technologii oraz osiągnięcie zakładanego dyrektywą celu ogólnego – 15% w 2020 roku. Nawet najmniejsze obecnie budowane mikroinstalacje typu kolektory słoneczne zastosowane w budynkach mieszkalnych o standardowym zapotrzebowaniu na energię jedynie do podgrzewania c.w.u. zapewniają minimum 10% udziału energii z OZE w zużyciu energii w budynkach, co w prosty sposób może być potwierdzone przez audytora energetycznego.
------------	--

III.3 Wprowadzenie systemu stałych taryf dla wszystkich mikroinstalacji i niektórych małych instalacji przyłączonych do sieci niskiego napięcia

Obszar mikroinstalacji OZE ujęty w KPD obejmuje 7 grup technologii OZE, w tym 4 do wytwarzania energii elektrycznej i wymaga specjalnego wsparcia (tab. 6).

Tab. 6. Docelowe moce mikroinstalacji w 2020 r. na podstawie KPD oraz przyjętych założeń co do roli mikroinstalacji w poszczególnych grupach technologii OZE. Źródło: opracowanie własne IEO na podstawie KPD.

	Całkowita moc zainstalowana w 2020 r. [MW]	Udział mikroinstalacji [%]	Średnia moc w 2020r. [kW]	Wsp. wykorzystania mocy [h]	Moc mikroinstalacji w 2020r. [MW]
Elektrownie wodne	142	10%	30	3000	14
Systemy fotowoltaiczne	1 800	80%	5	900	1 440
Małe elektrownie wiatrowe	550	70%	5	800	385
Biogaz i biopłyny (CHP)	980	10%	10	5000	98
Kolektory słoneczne	9 341	80%	7	630	7 473
Kotły na biomasę	26 958	54%	20	2000	14 579
Pompy ciepła	782	100%	10	2200	782

Dane w tabeli dot. mikroinstalacji oparte są na scenariuszu bazowym KPD, za wyjątkiem fotowoltaiki, w przypadku której jako punkt odniesienia przyjęto tzw. „scenariusz maksymalny” KPD (scenariusz bazowy zakłada tylko 2 MW mocy PV). Przy powyższych założeniach łączna moc (cieplna i elektryczna) mikroinstalacji w 2020 roku wyniosłaby 24,7 GW, w tym 1.9 GW mocy elektrycznej, średni współczynnik wykorzystania mocy – 2100 h/rok, a średnia moc pojedynczej domowej mikroinstalacji -12 kW⁹. Realizacja tego planu pozwoliłaby na zwiększenie liczby prosumentów w 2020 roku do ok. 2,5 mln i wyprodukowanie ok. 40 TWh/rok. Redukcja emisji CO₂ w 2020 roku wyniosłaby ok. 19 mln ton (6% emisji z energetyki w 2010 r.). W okresie 2013-2020 powstałoby 54 tys. miejsc pracy, w tym ok. 15 tys. w sektorze produkcji urządzeń. Udział mikroinstalacji OZE w realizacji krajowego celu dla OZE na 2020 rok mógłby być pokryty w ok. 40%, ale sam udział

⁹ Instytut Energetyki Odnawialnej: Krajowy Plan Rozwoju Mikroinstalacji Odnawialnych Źródeł Energii. Raport przygotowany dla Związku Pracodawców Forum Energetyki Odnawialnej. Warszawa 2013 r.

mikroinstalacji w wypełnieniu celu na 2020 rok sięgnąłbym 6-8%. Niezbędnym warunkiem realizacji tych celów jest wprowadzenie najprostszego i najbardziej efektywnego oraz w pełni sprawdzonego i w pełni kontrolowanego systemu wsparcia w postaci taryf gwarantowanych typu FiT.

Instytut postuluje wprowadzenie systemu stałych taryf dla wszystkich mikroinstalacji i niektórych małych instalacji przyłączonych do sieci niskiego napięcia. IEO, zgodnie z propozycją z tabeli nr 2 proponuje wprowadzenie do projektu ustawy o OZE zmodyfikowanych rozwiązań z projektu ustawy o OZE z października 2012r. Ministerstwo Gospodarki zaproponowało w poprzednim projekcie ustawy bardzo przekonujące uzasadnienie i argumenty za wprowadzeniem systemu taryf gwarantowanych typu FiT dla mikroinstalacji.

Rozproszone źródła energii o niewielkich mocach pozwalają w coraz większym stopniu zaspokajać potrzeby energetyczne odbiorców energii oraz zwiększać ich niezależność energetyczną. Stąd wypływa najważniejsze uzasadnienie dla FiT czyli gwarancji zakupu całości wytwarzanej energii elektrycznej po stałej cenie w pewnym z góry ustalonym okresie np. 15 lat. System taryf stałych zapewnia potencjalnemu wytwórcy energii elektrycznej zwrot nakładów poniesionych na budowę nowego źródła w pewnym okresie czasu, po którym następuje wytwarzanie energii elektrycznej i przesyłanie jej do sieci na zasadach komercyjnych lub wytwarzanie energii elektrycznej na własny użytek. W Polsce największy potencjał wykorzystania lokalnie dostępnych surowców i zasobów istnieje w technologiach: wiatrowej, biogazowej, wodnej oraz słonecznej.

Projektowane przepisy promować będą podmioty, które wykorzystywać będą energię elektryczną wytworzoną w mikroinstalacji. Projekt ustawy z 10/2012 stwarzał możliwość sprzedaży, po gwarantowanej cenie energii elektrycznej wytwarzanej przez prosumenta w mikroinstalacji.

Szacunki dotyczące skali rozwoju wytwarzania energii elektrycznej w oparciu o mikroinstalacje dowodzą, że przy istnieniu ok. 2 mln gospodarstw rolnych i ok. 4 mln domów jednorodzinnych otrzymujemy łączny potencjał w wysokości ok. 6 mln gospodarstw w Polsce. Wykorzystując ten potencjał w znikomej skali, np. w 7 % poprzez przeznaczenie dodatkowego wsparcia na nabycie i montaż mikroinstalacji o mocy 3 kW każda, uzyskamy w sumie moc zainstalowaną wynoszącą 1260 MW. Projekt zakładał również funkcjonowanie mechanizmu zakupu nadwyżek energii elektrycznej z mikroinstalacji przekazywanej do sieci niskiego napięcia. Zakup jest realizowany przez przedsiębiorstwo energetyczne świadczące usługi w zakresie obrotu energią elektryczną na terytorium którego dana instalacja jest przyłączona. W celu zachowania konkurencyjności na rynku energii elektrycznej rozliczenie zakupionej energii elektrycznej, w tym zwrot poniesionych kosztów związanych z zakupem energii z OZE następuje przez niezależny podmiot – Operator Rozliczeń Energii Odnawialnej S.A. zwraca przedsiębiorstwu energetycznemu wszelkie koszty związane z zakupem energii z odnawialnych źródeł energii, a następnie bilansuje ponoszone koszty OSD w taryfie za przesył energii elektrycznej.

Wsparcie rozwoju energetyki OZE w skali mikro ma niekwestionowaną listę zalet, do których należą: stopniowy rozwój (a nie skokowy, jak w przypadku wielkich inwestycji), krótki czas

budowy, mniejsze ryzyko inwestycyjne, wysoka sprawność oraz łatwość eksploatacji. Nie można także zapominać o poprawie bezpieczeństwa energetycznego poprzez zwiększenie pewności zasilania i zmniejszeniu strat sieciowych i obciążenia szczytowego przy jednoczesnym ograniczeniu nakładów na rozbudowę i modernizację sieci przesyłowych. Ponadto lokalizacja mikroźródeł blisko odbiorcy pozwala uniknąć większości kosztów związanych z przesyłem i dystrybucją energii. Poprawia się także jakość energii dostarczanej do odbiorców końcowych. Mikroinstalacje mogą również rozwiązać problem niedoboru źródeł energii na obszarach wiejskich. Budowanie energetyki rozproszonej to źródło rozwoju i innowacyjności. Przebudowa energetyki w tym kierunku jest napędem gospodarki i strategią ukierunkowaną na zdobywanie przewagi konkurencyjnej. Działalność prosumencka, wiążąca się z efektywnym gospodarowaniem zasobami w skali regionu, stymuluje lokalną przedsiębiorczość i rozwój nowego, prosumenckiego działu gospodarki i *zielonego przemysłu* produkcji urządzeń OZE.

Niestety dane Prezesa URE za 2012 rok wskazują, że sektor mikroinstalacji OZE o mocy do 40 kW to zaledwie 270 sztuk (15% wszystkich instalacji, w tym 250 małych elektrowni wodnych), które wytwarzają jedynie 0,2% energii elektrycznej z OZE. Małe instalacje (40-200 kW) zapewniają jedynie 0,5% produkcji energii. Tymczasem system stałych taryf, zazwyczaj w odniesieniu do małych instalacji stosuje się w 72 krajach na świecie. W takich krajach jak Wielka Brytania, Austria czy Niemcy już obecnie dzięki systemom FiT funkcjonuje od 0,5 do 2 mln prosumentów. Wsparcie dla małych instalacji i mikroinstalacji to również zalecenie dyrektywy 2009/28/WE, która promuje małe projekty inwestycyjne. Dyrektywa już w preambule (ust. 1) zwraca uwagę na promocję małych, lokalnych instalacji OZE, „dla zwiększenia bezpieczeństwa dostaw energii, wspierania rozwoju technologicznego i innowacji, a także dla tworzenia możliwości zatrudnienia i możliwości rozwoju regionalnego, zwłaszcza na obszarach wiejskich i odizolowanych”. Pozbawienie Polski możliwości skorzystania z taryf FiT byłoby niezgodne z duchem i celami dyrektywy oraz standardami w krajach znacznie bardziej rozwiniętych, zaprzepaszczeniem szansy budowy najbardziej innowacyjnej gałęzi energetyki i zignorowaniem potrzeb prosumentów. System taryf FiT dla prosumentów jest sprawdzonym i najtańszym oraz najefektywniejszym instrumentem wsparcia mikrogeneracji.

Dlatego IEO z pełnym przekonaniem proponuje wprowadzenie do projektu najnowszej ustawy o OZE rozwiązań prawnych dotyczących promocji mikroinstalacji i niektórych małych instalacji systemem taryf FiT, bazując na dorobku prawnym projektu ustawy o OZE z 10/2013.

W szczególności proponuje się skorzystać z rozdziału 4, który w swoim pierwszym artykule (tekst jednolity projektu ustawy z lipca 2012 r.) wprowadzał system FiT następującym przepisem:

Sprzedawca z urzędu jest obowiązany do zakupu energii elektrycznej lub paliw gazowych wytworzonych z odnawialnych źródeł energii, od przedsiębiorstwa, które zostało wpisane do rejestru, od wytwórcy energii z mikroinstalacji lub od wytwórcy (...) wykonującego działalność gospodarczą w zakresie małych instalacji po określonej stałej cenie jednostkowej, wytworzonej w następujących rodzajach instalacji odnawialnego źródła energii, przyłączonych do sieci dystrybucyjnej:

- 1) biogaz rolniczy o zainstalowanej łącznej mocy elektrycznej do 50 kW;*
- 2) biogaz rolniczy o zainstalowanej łącznej mocy elektrycznej powyżej 50 kW do 200 kW;*

- 3) biogaz pozyskany z surowców pochodzących ze składowisk odpadów o zainstalowanej łącznej mocy elektrycznej do 200 kW;
- 4) biogaz pozyskany z surowców pochodzących z oczyszczalni ścieków o zainstalowanej łącznej mocy elektrycznej do 200 kW;
- 5) hydroenergia o zainstalowanej łącznej mocy elektrycznej do 75 kW;
- 6) energia wiatru na lądzie o zainstalowanej łącznej mocy elektrycznej do 200 kW;
- 7) energia promieniowania słonecznego o zainstalowanej łącznej mocy elektrycznej do 100 kW.

Oraz w przepisach przejściowych i końcowych w rozdziale 11 ustalał pierwsze stałe taryfy:

Sprzedawca z urzędu, w latach 2013 i 2014, jest obowiązany do zakupu energii elektrycznej lub paliw gazowych wytworzonych z odnawialnych źródeł energii, od przedsiębiorstwa energetycznego, które zostało wpisane do rejestru, od wytwórcy energii z mikroinstalacji lub od wytwórcy (...) wykonującego działalność gospodarczą w zakresie małych instalacji po określonej stałej cenie jednostkowej, która w przypadku następujących rodzajów instalacji odnawialnych źródeł energii wynosi:

- 1) biogaz rolniczy o zainstalowanej łącznej mocy elektrycznej do 50 kW - 0,70 zł za 1 kWh;
- 2) biogaz rolniczy o zainstalowanej łącznej mocy elektrycznej powyżej 50 kW do 200 kW – 0,65 zł za 1 kWh;
- 3) biogaz pozyskany z surowców pochodzących ze składowisk odpadów o zainstalowanej łącznej mocy elektrycznej do 200 kW – 0,55 zł za 1 kWh;
- 4) biogaz pozyskany z surowców pochodzących z oczyszczalni ścieków o zainstalowanej łącznej mocy elektrycznej do 200 kW – 0,45 zł za 1 kWh;
- 5) hydroenergia o zainstalowanej łącznej mocy elektrycznej do 75 kW – 0,70 zł za 1 kWh;
- 6) energia wiatru na lądzie o zainstalowanej łącznej mocy elektrycznej do 200 kW - 0,65 zł za 1 kWh;
- 7) energia promieniowania słonecznego o zainstalowanej łącznej mocy elektrycznej do 100 kW – 1,10 zł za 1 kWh.

Instytut Energetyki Odnawialnej proponuje, aby w nowej wersji projektu ustawy o OZE z 12/11/2013 roku powyższe taryfy były zaktualizowane i przeliczone na rok 2014 z uwzględnieniem aktualnych cen i przejrzystej metodyki obliczeń (IEO zgłasza gotowość pilnego wykonania uzupełniającej analizy w tym zakresie) oraz aby w artykule dotyczącym ustalenia pierwszych taryf dodać delegację upoważniającą Ministra Gospodarki do wydania w dowolnym momencie rozporządzenia zmieniającego ww. taryfy dla nowych inwestorów, o ile nastąpi obniżenie kosztów urządzeń lub przekroczona zostanie założona w KPD ścieżka dla mikroinstalacji. Elementem delegacji ustawowej powinno być także powołanie przez Ministra Gospodarki stałej rady ds. wdrażania KPD składającej się z przedstawicieli ministerstw ds. finansów, środowiska, rolnictwa, budownictwa, rozwoju regionalnego, GUS, URE, NFOŚiGW oraz z przedstawicieli środowisk samorządu terytorialnego, gospodarczego oraz organizacji społecznych, w tym w szczególności ekologicznych zapewniającej koordynację działań o charakterze planistycznym (integrację planowania energetycznego i przestrzennego) oraz bieżący monitoring. Jednym z kluczowych zadań rady powinna być ciągła kontrola kosztów i efektywności systemu wsparcia OZE.

IV Szczegółowe uwagi przepisów proponowanych w projekcie regulacji, które budzą najwięcej zastrzeżeń.

Tabela 7. Komentarze do istniejących przepisów projektu ustawy o OZE z 12/11/2013 r.

Nr art.	Komentarz IEO
Art. 2	• Pkt. 8, określa definicję „dedykowanej instalacji spalania wielopaliwowego”. Taka definicja wydaje się konstrukcją autorską i nie występuje w literaturze fachowej oraz prawie nie tylko w Polsce, ale i w innych krajach (pomijając nawet fakt, że „dedykowane wielopaliwowe” to oksymoron) • Pkt. 38 określa definicję układu hybrydowego, przy czym nie jest jasne, czym miałby się on różnić od instalacji spalania wielopaliwowego (pkt. 14) lub dedykowanej instalacji spalania wielopaliwowego (pkt. 8) Artykuł ten wprowadza bałagan nazewniczy, który może prowadzić w następstwie do nadużyć oraz niekorzystnej interpretacji zapisów całej ustawy.
Art. 42	Ust. 9 Sformułowanie pkt. 2 „spalania wielopaliwowego w wyniku której powstała instalacja odnawialnego źródła energii, która nie będzie wykorzystywana do wytwarzania energii elektrycznej w instalacji spalania wielopaliwowego, z wyłączeniem dedykowanych instalacji spalania wielopaliwowego” jest kompletnie nieprzejrzyste
Art. 44	Ust. 2 „Świadectwo pochodzenia dla energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii i energii elektrycznej z biogazu rolniczego wytworzonej w mikroinstalacji albo w instalacji odnawialnego źródła energii innej niż mikroinstalacja, przysługuje maksymalnie przez okres kolejnych 15 lat, licząc od dnia wytworzenia po raz pierwszy tej energii”. Podkreślenie IEO – czy „maksymalnie” oznacza, że może przysługiwać przez krótszy okres? Ust. 3 Przyznanie zmodernizowanym instalacjom ŚP tylko do 31.12.2015 jest nieuzasadnione, właścicielom OZE nie opłaci się modernizacja tylko po to, żeby przez rok dostawać ŚP. Ust. 5 Zastrzeżenie nie wydawania ŚP w sytuacji kiedy sprzedaż energii następuje po cenie wyższej niż 105% „urzędowej” ceny zakupu – jest to zastrzeżenie nierynkowe i dyskryminujące niektóre podmioty Ust. 6 Ustęp jest napisany niestarannie – wynika z niego, że dla instalacji spalania wielopaliwowego ŚP będą wydawane w ilości stanowiącej średnią ilość energii elektrycznej wytworzonej w latach 2011-2013, a nie energii elektrycznej z OZE (potwierdzonej świadectwami pochodzenia przez prezesa URE). Na tej podstawie wytwórca mógłby żądać ŚP właściwie w dowolnej ilości. Ust. 7 Brak uzasadnienia dla wprowadzenia współczynnika korekcyjnego 0,5 dla spalania wielopaliwowego

	Ust. 8 Otwiera pole do praktycznie nieograniczonego wykorzystania spalania wielopaliwowego – nie zostaje spełniony postulat skrócenia okresu wsparcia dla tych instalacji po roku 2020 w zależności od uznaniowej decyzji Ministra, przy czym nie jest powiedziane, że wysokość współczynnika ma spaść (teoretycznie na podstawie tego zapisu można by go zwiększyć). Na dodatek Minister nie może, tak jak to jest napisane ustalać współczynnika w oparciu o KPD bo KPD jest tylko do 2020 roku.
Art. 47	Ust. 1 Ogólnie zawiera pewną sprzeczność, ponieważ mówi o obowiązku sprzedaży na giełdzie towarowej świadectw pochodzenia, odnosząc to do podmiotów wymienionych w artykule 52 ust. 2, gdzie wymienione są podmioty, które świadectwa pochodzenia kupują (są zobowiązane do ich posiadania i umorzenia). Rozwiązanie to w praktyce w sytuacji niskich cen zmuszałoby wytwórcę energii z OZE do sprzedaży ŚP po niskiej cenie. Obligo giełdowe ma zacząć działać dopiero od 2018 roku, co powoduje, że będzie ono nieskuteczne w rozwiązaniu krótkoterminowych problemów związanych z rynkiem ŚP. Ust. 3 Ponownie dotyczy sprzedawców (wytwórców energii z OZE). Możliwość uznaniowego zwolnienia przez Prezesa URE z obliwa giełdowego w zasadzie uniemożliwia jego skuteczność.
Art. 65	Zobowiązanie ilościowe ma być określane przez MG tylko na rok (do 31.10 danego roku określone będzie zobowiązanie na rok kolejny). Nie jest jasne co w tej sytuacji z prawami nabytymi przez obecnych wytwórców (na 10 lat).
Art. 73	Uwaga ogólna: MG ma określać maksymalną ilość i wartość energii z OZE zakupionej na aukcji w kolejnym roku, a nie tylko wolumen. Są tu dwie zmienne - co stanie się jeżeli nie uda się określonej ilości kupić za określoną cenę? Jak określić tę wartość (jaka ma być jej definicja), jeżeli nie będzie koszyków technologicznych? Ust. 1 Wynika z niego, że dla istniejących instalacji nie będzie możliwości przejścia w aukcje w dowolnym momencie – MG określi (pkt. 1) maksymalny wolumen i wartość także w tym obszarze. Ust. 2 „Ustalając maksymalną ilość i wartość energii elektrycznej, o której mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, minister właściwy do spraw gospodarki bierze pod uwagę dotychczasowy udział energii i paliw wytworzonych w instalacjach odnawialnego źródła energii, zużywanych w energetyce oraz w transporcie oraz zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych.” Co to znaczy „w energetyce”? Zapis powinien jasno odnosić się do udziału w energii finalnej, zgodnie z dyrektywą 28/2009/WE.
Art. 74	Ust. 5 Określa co będzie jeżeli ilość lub wartość energii nie zostanie wyczerpana. Co stanie się, gdyby się okazało, że wartość zostanie wyczerpana a ilość nie? Ust. 6 mówi o minimum 25% ilości energii elektrycznej z instalacji poniżej 1 MW, podczas gdy ust. 7 mówi już o ilości i wartości, która ma być ogłaszana przez MG – w przypadku mniejszych/droższych technologii będzie to miało kluczowe znaczenie.

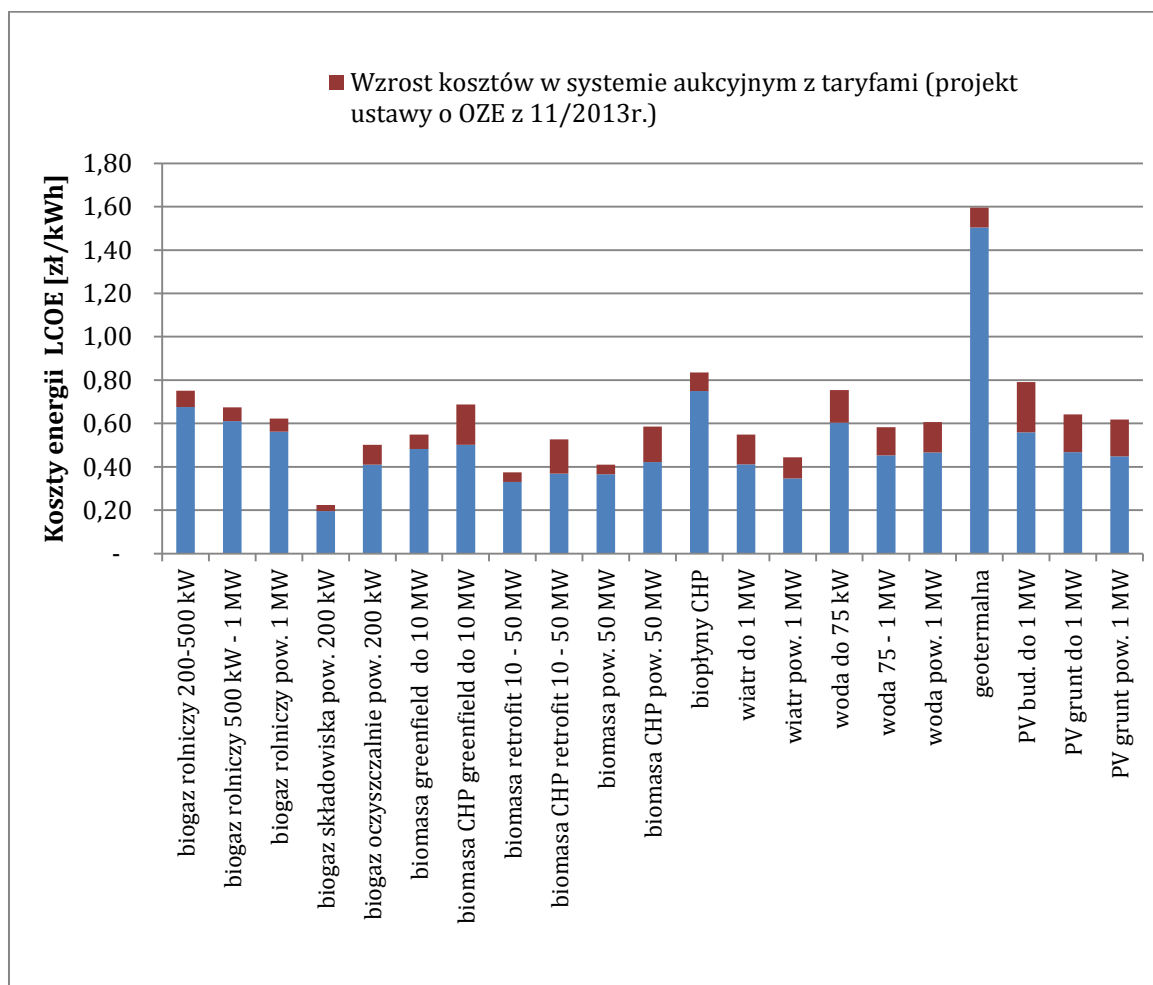
Art. 75	Wymagania odnośnie podmiotu przystępującego do aukcji są wygórowane i dublują się (warunki zabudowy i pozwolenie na budowę)
Art. 76	Ust. 1 Cena referencyjna ogłaszana jest tylko na 30 dni przed przeprowadzeniem pierwszej w danym roku aukcji, co zwiększa niepewność dla podmiotów działających na rynku. Ust. 2 Dla istniejących instalacji cena referencyjna będzie sumą średniej ceny energii elektrycznej i średniej ważonej ceny prawa majątkowego z lat 2011-2013 z rynku giełdowego (a więc obejmującego tylko max. 20% transakcji za ten okres). Dla instalacji działających w oparciu o umowy długoterminowe na sprzedaż ŚP może to oznaczać spadek przychodów nawet o 20%.
Art. 85	Ust. 4 pkt 8 w sprawie dużej kogeneracji (powyżej 50 MW) jest sprzeczny z art. 75 pkt. 4 (do 50 MW). Podobnie w art. 72, ust.2 pkt. 2 napisano, że instalacje hydroenergetyczne powyżej 1 MW nie mogą przystąpić do aukcji, a pomimo to są wymienione na liście tych, którym oblicza się ceny referencyjne – nie jest jasny sens takiego działania
Art. 86	Uwaga ogólna – opisana procedura jest przetargiem, a nie aukcją (brak możliwości korekty oferty po jej złożeniu, brak informacji o ofertach konkurencyjnych). Ust. 2 pkt. 3 – istnieje możliwość, że dopiero na 30 dni przed otwarciem aukcji podmiot produkujący poniżej 3500 MWh/MW/rok dowiaduje się o możliwych ograniczeniach u swojego operatora. Ograniczenia te są niezrozumiałe, w sytuacji kiedy z definicji podmiot przystępujący do aukcji ma ważną umowę przyłączeniową, a więc operator zaakceptował techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia do sieci i inwestycje związane z przyłączeniem znajdują się w jego planach inwestycyjnych.
Art. 89	Aukcję przeprowadza się aż do wyczerpania ilości i wartości energii elektrycznej z OZE – tzn. może się okazać, że o ile oferty będą drogie, to zakontraktowane zostanie mniej energii? W jaki sposób określana będzie wartość aukcjonowanego wolumenu? Ten sposób postępowania prowadzić może do zaniżenia ilości kontraktowanej energii w stosunku do potrzeb wynikających z KPD.

V Komentarz do oceny skutków planowanej regulacji

Dokument „Ocena skutków regulacji” odwołuje się wielokrotnie do wyników analiz ekonomicznych średnich kosztów wytwarzania energii elektrycznej oraz ekspertyzy [<http://www.mg.gov.pl/node/19407>] Instytutu Energetyki Odnawialnej (IEO) pt. „Analiza dotycząca możliwości określenia niezbędnej wysokości wsparcia dla poszczególnych technologii OZE” z kosztami wytwarzania energii (LCOE) z OZE.

IEO informuje, że koszty LCOE w ekspertyzie zostały policzone przy założeniu, że dokonano w Polsce pełnej transpozycji dyrektywy o promocji OZE oraz wdrożona została w pełni ustawa o OZE w wersji z października 2012 roku. Oznacza to między innymi, że rozwinął się zdywersyfikowany rynek dostawców energii z OZE w ramach sprawdzonych już praktyk

rynkowych oraz wdrożone zostały instrumenty stabilizacji rynku świadectw pochodzenia, co obniżyło ryzyko i pozwalało na przyjęcie do analiz ekonomicznych niskiego koszt kapitału. Założenia te i obliczone koszty LCOE nie mają bezpośredniego zastosowania w przypadku wejścia w życie nowej propozycji projektu ustawy o OZE z dn. 12/11/2013 z systemem aukcyjnym i nie powinny służyć do oceny skutków tej regulacji, jak to ma miejsce obecnie. Wprowadzenie bowiem aukcji w zaproponowanej formie prowadzić będzie do wzrostu kosztów kapitału, co spowoduje również wzrost kosztów LCOE, średnio o ok. 23%. Wstępnie oszacowane różnice w kosztach zaprezentowane są na wykresie.



Rys. 2 Porównanie kosztów produkcji energii LCOE z poszczególnych OZE w systemie aukcyjnym i systemie świadectw pochodzenia.

IEO zwraca także uwagę, że obliczone w ekspertyzie koszty energii LCOE nie mogą służyć jako ew. ceny referencyjne energii w rozumieniu projektu ustawy z 12 listopada 2013 roku. Ponadto, podział technologii dla których definiowane będą ceny referencyjne zaproponowany w projekcie ustawy nie odpowiada podziałowi stosowanemu przez IEO w ekspertyzie. W propozycji ustawowej **brak jest precyzyjnej definicji ceny referencyjnej** – a należy podkreślić, że w pracy wykonanej przez IEO wypracowana została taka definicja odnośnie współczynnika korekcyjnego. Dodatkowo, wprowadzone nieoczekiwane ograniczenia i wzrost ryzyka dla technologii produkujących <3500 MWh/MW/rok, oraz ryzyko kary za niewypełnienie zobowiązania, powodują zmiany w kosztach technologii, które na wybranych przykładach zobrazowano w tabeli poniżej.

Tab. 8 Konserwatywnie oszacowane koszty LCOE produkcji energii z OZE w systemie aukcyjnym dla przykładowych technologii, z uwzględnieniem ryzyka kary ze względu na niewypełnienie zobowiązania.

Nazwa technologii	LCOE w systemie aukcyjnym, PL/MWh	LCOE w systemie aukcyjnym, przy uwzględnieniu ryzyka kary za niewypełnienie zobowiązania PL/MWh
Biogaz rolniczy < 1 MW	660	
Biogaz rolniczy > 1 MW	610	
Biomasa greenfield	540	
Biomasa CHP greenfield	680	
Biomasa retrofit	370	
Biomasa CHP retrofit	520	
Wiatr < 1 MW	530	
Wiatr > 1 MW	430	490-500
Woda < 1 MW	560	
Woda > 1 MW	580	
PV bud. < 1 MW	760	
PV grunt < 1 MW	620	
PV grunt > 1 MW	590	770-800

Skumulowany koszt wsparcia w systemie aukcyjnym plus w systemie świadectw pochodzenia dla spalania wielopaliwowego będzie znacznie wyższy niż założono w OSR (24,3 mld zł). Ponadto OSR nie uwzględnia systemu wsparcia dla mikroinstalacji prosumenckich, które pozostaną poza systemem aukcyjnym (mających być wspieranych dotacjami o nieznanej skali) oraz faktu, że koszty mikroinstalacji będących w systemie aukcyjnym nie będą maleć, tak jak ma to zawsze miejsce w np. w systemie FiT. Zaproponowany system wsparcia nie zapewni wyprodukowania 1,7 TWh energii elektrycznej w mikroinstalacjach. Jeżeli przyjąć założenie o pełnym wypełnieniu przez Polskę celu na energię elektryczną z OZE w 2020 roku podanego w KPD, to zaproponowany w nowym projekcie ustawy o OZE „zoptymalizowany system wsparcia” może być droższym nawet od nieefektywnego obecnego systemu, ale z pewnością będzie wyraźnie droższy od systemu zaproponowanego w poprzednim (alternatywnym) projekcie ustawy o OZE z 4/10/2013. Również inne (poza kosztami) elementy oceny skutków regulacji przedstawione są w sposób mało realistyczny. Można tu wymienić m.in. rozdział *Wpływ aktu normatywnego na sytuację i rozwój regionalny*. Autorzy OSR oceniają tu możliwy pozytywny wpływ regulacji na przemysł okrętowy i stoczniowy, podczas gdy w proponowanym systemie znikome jest prawdopodobieństwo rozwoju morskiej energetyki wiatrowej, która mogłaby korzystnie wpłynąć na ten sektor. Optymistyczne oceny krajowego potencjału upraw energetycznych i korzyści z tego tytułu pomijają zupełnie uwarunkowania rynkowe rozwoju współczesnego polskiego rolnictwa i konkurencyjność innych form wykorzystania terenów rolnych. Pomimo faktu, że od kilku lat większość energii z OZE produkowana jest przez źródła biomasowe (współspalające i dedykowane), krajowe uprawy energetyczne nie rozwijają się i nie jest jasne w jaki sposób, przy braku konkretnego wsparcia, ta sytuacja miałaby się zmienić. Autorzy OSR pisząc o możliwej poprawie bilansu handlowego z tytułu zwiększonego wykorzystania biomasy

krajowej podają dane (tab.13) świadczące o rosnącym imporcie węgla, zapominają jednak o tym, że od 2005 roku systematycznie wzrasta import do Polski surowców biomasowych, w tym biomasy pochodzenia rolniczego. Świadczy to o tym, że nadmierne wsparcie dla tej technologii nie powoduje znaczącego rozwoju rynku krajowego, ale prowadzi do pogorszenia bilansu wymiany handlowej i kontynuacji tej tendencji należy się spodziewać po wprowadzeniu planowanej regulacji.

Tabela 9 Import surowców biomasowych do Polski w latach 2010-2012 (oprac. IEO na podstawie danych GUS)

	2010	2011	I-IX 2012
Drewno opałowe	363 335	619 464	714 410
Biomasa odpadowa	687 171	972 758	1 162 037
Razem	1 050 506	1 592 222	1 876 447

Oprac.

Instytut Energetyki Odnawialnej

Warszawa 28 listopada 2013 roku.