

Opinia Instytutu Energetyki Odnawialnej o projekcie nowelizacji Ustawy o OZE

Uwagi ogólne

Po pół roku od uchwalenia ustawy o OZE z tzw. „poprawką prosumencką”, której przepisy (wspierające prosumentów) mają wejść 1 stycznia 2016 roku oraz po dwóch miesiącach od prezentacji pierwszego projektu nowelizacji przepisów ustawy o OZE dotyczących wsparcia najmniejszych mikroinstalacji taryfami gwarantowanymi, w dniu 16 lipca Ministerstwo Gospodarki udostępniło nową wersję projektu zmian w ustawie. Jest to wersja po krótkich konsultacjach publicznych oraz uzgodnieniach międzyresortowych, o przebiegu których opinia publiczna nie była informowana.

Obecny projekt nowelizacji, datowany na 13 lipca, formalnie nie został ponownie przedstawiony do konsultacji społecznych jest jednak dostępny publicznie (nawet jak trudno do niego dotrzeć) pod adresem <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12272506/12290000/12290001/dokument174118.pdf>. Dało to możliwość i podstawę do przygotowania opinii Instytutu Energetyki Odnawialnej (IEO), która zostanie przekazana do Ministerstwa Gospodarki do ew. wykorzystania oraz udostępniona opinii publicznej. Z uwagi na nieznaną dalszą harmonogram prac nad projektem, poniższe uwagi odnoszą się skrótowo wyłącznie do kwestii, które zdaniem IEO, wydają się najważniejsze do wzięcia pod uwagę jeszcze na etapie rządowego procesu legislacyjnego. Analizy szczegółowe przepisów dotyczące nie tylko treści proponowanych przepisów, ale także uzasadnienia i oceny skutków regulacji (OSR) zostaną przygotowane w terminie późniejszym, w ramach ciągłego monitorowania przez IEO ustawy o OZE.

W stosunku do poprzedniego projektu nowelizacji, obecny jest znacznie korzystniejszy dla producentów energii z OZE w mikroinstalacjach. Wycofane zostały propozycje wypaczające sens sejmowej poprawki prosumenckiej. Utrzymano pierwotnie proponowane stawki taryf, usunięto wzór według którego obywatele mieli pod groźbą kary za pomyłkę liczyć poziom wsparcia, odpowiedzialność za bilansowanie jest po stronie operatora, a nie klienta- prosumenta. W efekcie znaczna część zgłaszanych uprzednio przez Instytut Energetyki Odnawialnej postulatów (<http://www.ieo.pl/pl/aktualnosci/996-uwagi-instytutu-energetyki-odnawialnej-do-projektu-nowelizacji-ustawy-o-odnawialnych-rode-energii-przedstawionej-przez-ministerstwo-gospodarki-do-konsultacji-15-maja-2015-roku.html>) została uwzględniona. Ogólnie można ocenić pozytywnie kierunek w jakim obecnie zmierza nowelizacja oraz dążenie Ministerstwa Gospodarki do doprecyzowania przepisów związanych z poprawką prosumencką oraz jej lepszemu umocowaniu w zapisach ustawy. W dalszym ciągu jednak szereg przepisów budzi wątpliwości, o czym dalej – w uwagach szczegółowych.

Można także przedstawić zarzuty, choć nie są to zarzuty natury formalnej, odnośnie trybu przeprowadzania konsultacji społecznych. IEO nie otrzymał odpowiedzi na swoją poprzednią opinię, nie zorganizowano także konferencji uzgodnieniowej ani nie odniesiono się w innej formie (zazwyczaj jest to „tabela uwag”) do uwag i propozycji przedstawionych przez poszczególne organizacje i instytucje. W skutek braku informacji o kierunku w jakim poszły zmiany w drugim projekcie nowelizacji i braku ich wykazu, a jest ich dużo, projekt wraz z hermetycznym uzasadnieniem i oceną skutków regulacji, bardzo trudno poddaje się analizie merytorycznej i prawnej, a proponowane przepisy są dalej trudne do zrozumienia przez ich adresatów - przyszłych prosumentów. Oznacza to też, że przepisy mogą być trudne do ich praktycznego stosowania.

Uwagi szczegółowe

- 1) Obciążanie prosumenta (pkt. 10, proponowana zmiana w art. 39 Ustawy) odpowiedzialnością za zgłoszenie pomocy publicznej *de minimis* jest przerwaniem obywatela całej odpowiedzialności i prowadzi do kreowania kolejnych biurokratycznych procedur. W kontekście masowego rozwoju mikroinstalacji OZE tego typu procedury są zbędne, a co najmniej powinny zostać maksymalnie uproszczone. Kwestie pomocy publicznej dla mikroinstalacji OZE powinny być w sposób generalny i bez zbędnej zwłoki uzgodnione przez Rząd RP z Komisją Europejską, np. w formule prenotyfikacji lub notyfikacji, a nie przerzucane indywidualnie na tysiące prosumentów i najmniejszych inwestorów. Obecnie proponowane przepisy w tym zakresie można zaakceptować tylko jako rozwiązanie przejściowe, choć takiego stwierdzenia brak w uzasadnieniu do zmian w ustawie. O ile IEO w pełni akceptuje zapisy mówiące o braku możliwości kumulacji pomocy publicznej z różnych źródeł na jedną mikroinstalację, o tyle występuje przeciwko zbędnej komplikacji i nadmiernemu obciążaniu użytkowników mikroinstalacji zobowiązaniami wobec różnych instytucji. Za niepokojące uznaje się zbytnie zbiurokratyzowanie nowych rozwiązań będących w sprzeczności z zasadą jednego okienka (ang. one-stop-shop). W obecnym systemie informacje niezbędne do rejestracji użytkownika mikroinstalacji jako beneficjenta pomocy publicznej mogłyby być zbierane na poziomie sprzedawcy zobowiązanego lub operatora sieci.
- 2) Jednym z najbardziej niezrozumiałych zapisów w obecnej jak i poprzedniej nowelizacji jest wprowadzenie dyskryminacji bardziej wydajnych urządzeń (pkt. 11, propozycja zmian w art. 41 Ustawy OZE). W nowelizacji pozostawiono szkodliwe dla rozwoju technologii i postępu technicznego ograniczenie maksymalnej ilości energii sprzedanej do sieci w danym roku dla danego typu instalacji, wprowadzono tylko delegację umożliwiającą ministrowi zmianę tzw. stopnia wykorzystania mocy zainstalowanej w drodze rozporządzenia. Tego typu zapis generalnie jest jednak zupełnie nieuzasadniony i nie sprzyja rozwojowi nowych technologii i innowacyjnego przemysłu OZE, zwłaszcza w zakresie źródeł pogodowo zależnych (energetyka wiatrowa i fotowoltaika). Zdaniem IEO powinien zostać w całości usunięty.
- 3) Największa wątpliwość związana jest z podważeniem, fundamentalnego dla mechanizmu taryf gwarantowanych, 15-letniego okresu obowiązywania wsparcia na stałej wysokości dla konkretnej instalacji. Ten kluczowy mechanizm (ciągłość i pewność taryfy, przynajmniej w okresie spłaty kredytu bankowego) pozwala bowiem skonstruować biznes plan i pozyskać kredyt na rozsądnych warunkach. Widoczna jest tu niespójność pomiędzy proponowanymi przepisami, a uzasadnieniem i OSR. W punkcie 11 podpunkt f planowanej nowelizacji wspomina się o uchyleniu ust. 10-13 oraz 15-18 w art. 41 obowiązującej Ustawy OZE. Przy czym spośród ww. ust. 11 i 16 (odpowiednio dla źródeł do 3 KW i do 10 kW) dotyczą zagwarantowania 15-letniego okresu wsparcia dla konkretnej instalacji na stałym poziomie. O ile uchylenie pozostałych ustępów w obowiązującej ustawie OZE znajduje uzasadnienie, ze względu na fakt, że zawarte w nich zapisy zostały przeniesione w inne miejsca i nadal znajdują się w tekście nowelizacji, o tyle gwarancja 15-lat obowiązywania stałej ceny się w nim nie pojawia. Natomiast proponowane zmiany (pkt. c wprowadzający zmiany w ust. 8 art. 41 Ustawy OZE polegające na dodaniu ust. 8a i 8b) powodują, że minister właściwy do spraw gospodarki każdego roku określa w drodze rozporządzenia cenę zakupu energii elektrycznej z mikroinstalacji, w której energia elektryczna została wytworzona i wprowadzona do sieci dystrybucyjnej **po raz pierwszy po dniu wejścia w życie rozdziału 4** (a więc po 1/01/2016). Nie ma tu mowy o utrzymaniu stałych cen dla instalacji uruchomionych w danym roku kalendarzowym (rozpoczynających dostarczanie energii do sieci w danym roku), a przecież nie zmieniają się wysokość ich nakładów inwestycyjnych i trudno oczekiwać aby miały się istotnie zmienić koszty eksploatacyjne dla funkcjonującej instalacji. Przy utrzymaniu obecnego zapisu, taryfy na mocy kolejnych rozporządzeń zmieniałyby się tak samo w kolejnych latach kalendarzowych dla wszystkich przyłączonych do sieci mikroinstalacji, niezależnie od roku ich oddania. Takie rozwiązanie wprowadza niepotrzebne dodatkowe

ryzyko (zwiększa koszt kapitału i koszt produkcji energii), nie uwzględnia zasad szacowania degresywnych taryf stałych, bazujących z definicji na bieżących kosztach energii (LCOE) w momencie oddawania instalacji do użytku i spadku tych kosztów dla instalacji oddawanych dopiero w kolejnych latach na skutek rozwoju technologii i dojrzewania rynku mikroinstalacji. Biorąc jednak pod uwagę niespójność tego zapisu z OSR, można przypuszczać, że jest to niedopatrzenie, które powinno zostać skorygowane, poprzez przywrócenie punktu mówiącego o gwarantowanej i niezmiennej wysokości wsparcia na okres 15 lat.

*Opracowano:
Instytut Energetyki Odnawialnej,
Warszawa, 31 lipca, 2015 roku.*