

Uwagi Instytutu Energetyki Odnawialnej do projektu zmian w ustawie o OZE (projekt poselski z 5 maja 2016 roku, druk sejmowy nr 476) oraz kluczowe propozycje zmian w projekcie

1. Uwagi wstępne

Poniższe uwagi odnoszą się do tych elementów projektu nowelizacji ustawy o odnawialnych źródłach energii, (UOZE), które budzą najpoważniejsze obawy z systemowego punktu widzenia. Dla porządku należy odnotować, że w przedstawionym projekcie zmiany w ustawie są pewne szczegółowe **propozycje** warte uwagi, ale **wymagające dalszej pracy**.

- A. próba opracowania definicji prosumenta i włączenie do tej kategorii innych niż osoby fizyczne podmiotów prowadzących działalność niekomercyjną,
- B. próba wprowadzenia dla prosumentów rozwiązań o charakterze podatkowym i wydłużenie z 6 miesięcy do roku okresu rozliczeniowego dla prosumenta,
- C. zniesienie obowiązku raportowania przez prosumentów informacji o produkcji energii,
- D. podjęcie próby promocji działań w ramach klastrów (spółdzielni energetycznych),
- E. próba promocji wykorzystania biomasy lokalnej,
- F. doprecyzowanie zasad i skrócenie do maksimum 30 dni okresu jakie mają operatorzy (OSD) na przyłączenie mikroinstalacji do sieci.

Niestety nawet te **propozycje rozwiązań** w większości (z pewnością w przypadkach A-E) są albo niedopracowane (wymagają dalszej pracy), albo są nieadekwatne do otoczenia rynkowego, albo stwarzają jedynie pozory wsparcia, a ostatecznie, w całej koncepcji zmian UOZE, **prowadzą do niepożądanych społecznie i gospodarczo skutków, głównie z uwagi na nierealne lub błędne założenia co do faktycznych efektów ekonomicznych tych propozycji**.

Sama koncepcja nowelizacji jest oparta na niejasnych przesłankach oraz niespójnych, systemowo błędnych założeniach, które pozornie tylko służą „wytwarzaniu energii z OZE w sposób stabilny i przewidywalny w dłuższym horyzoncie czasowym” oraz „zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego” (cytaty z uzasadnienia). Wspierane mają być określone technologie OZE pod niezdefiniowanymi i swobodnie rozumianymi kryterium „stabilności, przewidywalności, bezpieczeństwa”. **W efekcie preferuje się rozwiązania, nie licząc się z kosztami takiego podejścia i**

faktycznymi skutkami. Takie rozumowanie bowiem „odciąga” OZE od sieci energetycznej, gubi efekt synergii i – wbrew deklaracjom autorów- możliwości szerszej współpracy w ramach całego systemu. W propozycji nowelizacji nie dostrzeżono, że tylko rozproszenie i różnicowanie technologiczne źródeł w całym krajowym „miksie” energetycznym (a nie w pojedynczym źródle) daje i stabilność i bezpieczeństwo¹. **Nie ulega wątpliwości (dane URE o produkcji energii z OZE z lat 2011-2015 i dane UDT), że historycznie najbardziej niestabilnym, nieprzewidywalnym i najbardziej awaryjnym OZE w Polsce jest współpalanie biomasy z węglem w elektrowniach systemowych.** Tymczasem projekt nowelizacji przywraca pełne wsparcia dla największych jednostek współpalających. To tylko jeden z przykładów ilustrujących niekonsekwencję i niespójność w podejściu do uznanych za ważne kwestii stabilności i bezpieczeństwa dostaw energii z OZE w ustawie.

Autorzy ignorują negatywny wpływ proponowanych rozwiązań na szereg grup społecznych i przemysłowych. Nowelizacja UOZE staje się okazją do wsparcia dla „zasiedziały” i bogatych branż, a jednocześnie narzędziem do generowania strat u biedniejszej większości (rolnictwo), która jednak tworzy więcej miejsc pracy i generuje potężną nadwyżkę w krajowym eksporcie (przemysł drzewny, rolnictwo)².

Niestety, projekt nowelizacji UOZE budzi też wątpliwości, czy rzeczywiście szczerą intencją ustawodawcy jest faktyczne, zgodnie z uzasadnieniem, wsparcie rozwoju OZE i umożliwienie realizacji przez inwestorów inwestycji w sposób dla nich „bezpieczny”, czy też regulacja ma realizować zgoła inne cele niż deklarowane.

Projekt zawiera dużo błędów redakcyjnych i budzi wiele wątpliwości prawnych, zwłaszcza w zakresie jego zgodności z prawem UE. IEO zakłada, że zostaną one poprawione w trakcie procesu legislacyjnego, ale z uwagi na przewidywane szybkie tempo prac w niniejszym opracowaniu przedstawia oprócz zasadniczych uwag także konkretne propozycje legislacyjne wraz z ich uzasadnieniem:

- A. Zrezygnowanie z systemu „opustów” z rozliczeniem rocznym dla prosumentów na rzecz powrotu do taryf gwarantowanych FiT.
- B. Utrzymanie możliwości otrzymywania i przedstawiania do umorzenia świadectw pochodzenia przez prosumentów biznesowych – właścicieli nowych źródeł o mocy do 500 kW.
- C. Wyeliminowanie współpalania z systemu aukcyjnego.

¹ Więcej Blog „Odnawialny, [wpis z 27 kwietnia 2016 r.](#)

² Więcej Blog „Odnawialny, [wpis z 9 maja 2016 r.](#)

2. Uwagi o charakterze systemowym do projektu regulacji

Braki formalne, uniemożliwiające pełną ocenę projektu regulacji:

- **Projekt nowelizacji UOZE jest niezwykle zawitym i będzie niezrozumiałym**, w szczególności dla mniejszych, niezależnych podmiotów i prosumentów, do których w znacznej części jest adresowany. Zamiast „usunięcia wątpliwości interpretacyjnych prawnych i redakcyjnych przepisów, które nie weszły jeszcze w życie” (cytat celu z uzasadnienia), zaproponowane zmiany nie tylko nie usuwają ww. wątpliwości, ale je mnożą.
- **Brak OSR.** Z tego powodu m.in. nie wiadomo jaka jest wysokość opłaty OZE i z czego ona wynika. Opłata OZE wpływa na wszystkich odbiorców energii i zasady jej obliczania powinny zatem zostać przedstawione. Nie ma też uzasadnienia dla zmiany wysokości i sposobu wyznaczania (znaczącego podniesienia) stawki opłaty „przejściowej” (kosztowniejszej niż opłata OZE) wprowadzonej z tytułu wcześniejszych inwestycji w modernizację elektrowni węglowych. Zmiany te w nieoczekiwany sposób „trafiły” do nowelizacji UOZE, pod hasłem „konieczności *stabilizacji* wpływów z opłaty przejściowej, która bezpośrednio jest związana z działalnością wytwórców energii elektrycznej”. Poza tym projekt zmian w ustawie o OZE uderza silnie w interesy rolników (brak możliwości realizacji małych instalacji, brak wsparcia dla biomasy „agro”), przemysł drzewny (wzrost cen biomasy), producentów urządzeń dla OZE, co powinno być wykazane w OSR.
- **Powierzchnowe uzasadnienie nie odnosi się do treści poszczególnych przepisów (artykułów)** i ich nie wyjaśnia. Przesławia tylko zamierzenia autorów projektu nowelizacji i ich tezy co do teoretycznie możliwych efektów jakie mogą być wywołane nowymi przepisami. Brak OSR dodatkowo utrudnia zrozumienie sensu przepisów i weryfikację też w oparciu jedynie o przedstawiony materiał.

Budzące wątpliwości definicje:

- **Rozmyta definicja instalacji spalania wielopaliwowego** wraz ze stworzoną możliwością udziału tej technologii w systemie aukcyjnym, nie pozwala na prawidłowe policzenie kosztów produkcji energii w koszykach aukcyjnych i na wyznaczenie adekwatnych cen referencyjnych. Grozi to z jednej strony wzrostem cen drewna, także dla przemysłu drzewnego, a z drugiej ponownie nadwsparciem dla tej technologii i przerzuceniem nieuzasadnionych kosztów na odbiorców energii (też klientów przemysłu drzewnego).
- **Nieprecyzyjna i niespójna z proponowanym systemem wsparcia definicja „biomasy lokalnej”.** Z zaproponowanej definicji nie wynika, czy obszar wyznaczony „promieniem, z którego może być pozyskana biomasa lokalna, nie większym niż 300 km od jednostki wytwórczej” dotyczy miejsca w którym dana biomasa (roślina) fizycznie wyrosła, czy lokalizacji przetwórci, centrum logistycznego, czy siedziby sprzedawcy. Nie wiadomo jak będzie potwierdzane pochodzenie biomasy lokalnej. Nazbyt ogólna jest delegacja dla ministra właściwego ds. energii, który **może** (podkreślenie aut.) doprecyzować w drodze rozporządzenia promień obszaru. W efekcie braku precyzji i braku mechanizmów kontroli, proponowany sposób wsparcia wykorzystania biomasy lokalnej jest pozorny i może być korupcyjogenny. Przepis z pewnością także wpłynie na wzrost cen biomasy. Niejasny jest też cel promowania biomasy lokalnej o ile ma ona mieć zastosowanie do dużych instalacji, a te

są niezwykle silnie preferowane w projekcie nowelizacji. Art. 71 ust. 3 pkt. 3 został zmodyfikowany tak, aby umożliwić udział w aukcji największym instalacjom współpalania. Lokalny charakter pozyskiwania zasobów biomasy powinien być w pierwszej kolejności determinowany mniejszą skalą jednostek wytwórczych, jest sprzeczny z promowaniem największych źródeł. Poza tym, nawet przy utrzymaniu maksymalnego promienia 300 km ogromne obszary Polski mogłyby zostać wyłączone z możliwości dostaw roślin energetycznych do elektrowni, w innych obszarach występowałby ich deficyt.

- **Brak definicji „opustu”** jako proponowanego instrumentu wsparcia dla prosumentów w sytuacji gdy literatura naukowa nie podaje aby taki system był gdziekolwiek na świecie stosowany i przyniósł efekty w postaci rozwoju energetyki prosumenckiej. Definicja wydaje się konieczna także z uwagi na zasady wyliczeń jak i kwestie podatkowe. Opust jako synonim rabatu jest co prawda użyty w ustawie o VAT, ale co z podatkiem dochodowym? Czy nie ma ryzyka po stronie prosumenta? A czy odbiór nadwyżek energii (ponad „opust” i ponad potrzeby własne) za darmo nie powinien być przychodem podatkowym sprzedawcy zobowiązanego? Brak jest uzasadnienia dla rezygnacji z mechanizmu taryf gwarantowanych na rzecz „opustu”.
- **Niejasna formalno-prawna propozycja „klastra”.** Nie wiadomo co dokładnie oznacza pojęcie, że klaster to „cywilnoprawne porozumienie”. Znanie są umowy cywilnoprawne i znane są porozumienia, ale „cywilnoprawne porozumienia” nie występują. Czy w kontekście takiej definicji np. grupa producencka lub spółdzielnia mogą być takim klastrem? Jakie jest uzasadnienie dla takich nowotworów językowych?
- **Definicja prosumenta.** Przyjęte zostało błędne założenie (nieuprawniona koniunkcja), iż wytwarzanie energii elektrycznej z OZE w mikroinstalacjach nie ma być nakierowane na osiąganie zysków, a jedynie na wyłączne zaspakajanie własnych potrzeb energetycznych. Ruch prosumencki nie rozwinie się, jeżeli będzie administracyjnie skrępowany wymogiem limitu wytwarzania wyłącznie na własne potrzeby. Pod hasłem poszerzenia definicji o inne podmioty niż osoby fizyczne, definicja skutecznie ogranicza firmy w pełnieniu roli prosumenta, poprzez wyłączenie możliwości wykorzystania energii elektrycznej wytworzonej w mikroinstalacji na potrzeby związane z wykonywaną działalnością gospodarczą (inną niż produkcja energii elektrycznej).

Zafałszowany obraz systemu wsparcia i nieakceptowalne ryzyka ekonomiczne dla obywateli – prosumentów, autoproducentów (prosumentów biznesowych) i wytwórców energii w klastrach

- **Nieopłacalność ekonomiczna proponowanych rozwiązań (opust) dla prosumentów.** Korzystanie z opustów i rocznego rozliczenie prowadzi do okresów zwrotów poniesionych nakładów na budowę mikroinstalacji dłuższych niż 50 lat (wyniki analiz przedstawiono w dalszej części opinii). Za poważny błąd należy uznać wykreślenie systemu taryfy gwarantowanych (FiT) w promocji rozwoju prosumpcji w Polsce. Przy obecnych relacjach cen energii i pełnych kosztów budowy instalacji w Polsce nie ma bowiem innego instrumentu, który zapewniłby taki rozwój - dał zrozumiały dla adresatów i skuteczny impuls do rozwoju rynku. W przypadku firm, ograniczenie możliwości wykorzystania energii elektrycznej

wytworzonej w mikroinstalacji na potrzeby związane z wykonywaną działalnością gospodarczą (inną niż produkcja energii elektrycznej), też jest niekorzystne dla właściciela mikroinstalacji w stosunku do taryf FiT, choć w przypadku firm opust dawałby lepsze efekty niż w przypadku gospodarstw domowych. Jednocześnie nie byłoby to rozwiązane tak lukratywne dla spółek obrotu, jak opust dla osób fizycznych. Te przypadki wskazują, że wszelkie formy działalności prosumenckiej w noweli UOZE uzyskały gorsze warunki „wsparcia” niż do tej pory i są to warunki absolutnie nieadekwatne do realnych kosztów ponoszonych przez prosumentów.

- **Pułapki na prosumenta.** Oprócz barku opłacalności, na nawet najbardziej zoptymalizowane inwestycje w systemie wsparcia prosumentów przewidziano kilka pułapek, które skutkować będą dodatkowymi stratami po ich stronie, a nieuprawnionymi zyskami po stronie spółek obrotu. Zawsze takim prezentem będzie energia pozostająca ponad limitem „opustu”. Jednym z nich są też „prezenty wakacyjne”, które dzięki zasadzie rozliczeń FIFO, wystąpią powszechnie w dwumiesięcznym okresie rozliczeniowym lipiec –sierpień (nie ma w danym okresie zużycia własnego energii, to prosument oddaje energię za darmo) . Inna pułapka czeka prosumenta po zakończeniu 10 letniego okresu „wsparcia” - po tym okresie prosument oddaje koncernom energię praktycznie za darmo. Nieznane są zasady odłączania przez OSD mikroinstalacji od systemu energetycznego wprowadzane zmianami w Prawie energetycznym. W szczególności, ograniczenie obciążenia mikroinstalacji „proporcjonalnie w odniesieniu do wszystkich mikroinstalacji przyłączonych do sieci” danego OSD (art. 7 ust. 8d10) jest zarówno niewykonalne jak i nieracjonalne. Zagrożenie bezpieczeństwa pracy sieci może (i na ogół ma) charakter lokalny, dotyczy określonych jej elementów i sięganie do wszystkich mikroinstalacji przyłączonych do sieci OSD by zachować wymóg „proporcjonalności” byłoby działaniem nadmiarowym i bezzasadnym, o skutkach niemożliwych do przewidzenia.
- **Pozory wsparcia dla prosumentów** nie dotyczą tylko jego negatywnych skutków ekonomicznych dla prosumentów, ale zakresu pozornych beneficjentów. Teoretycznie prosumentem mogą być też samorządy i wspólnoty mieszkaniowe, jednak dla podmiotów dysponujących wieloma budynkami problemem będzie sumowanie mocy instalacji na różnych budynkach. Powoduje to przekroczenie limitu przewidzianego dla mikroinstalacji – 40 kW, np.: już po pierwszym budynku.
- **Pozory wsparcia dla biogazu i energetyki wodnej.** Sposób pogrupowania koszyków aukcyjnych wcale nie służy minimalizacji kosztów, ale z góry kreuje określonych zwycięzców systemu aukcyjnego (współspalanie wygra z czystą biomasą i energetyką wodną w koszyku o stopniu wykorzystania mocy zainstalowanej większej niż 3504 MWh/MW/rok, spalarnie odpadów pokonają biogazownie rolnicze w koszyku „odpadowym”).
- Niejasne zasady systemu aukcyjnego powodują narażanie na ryzyko i wysokie koszty (straty) z tytułu przygotowywania nietrafionych projektów inwestycyjnych (wymogi przystąpienia do aukcji dla mniejszych projektów podnoszą te koszty powyżej 10% pełnych nakładów inwestycyjnych) przez nieprofesjonalne słabsze ekonomicznie podmioty wchodzące w skład klastrów (osoba fizyczna, osoba prawna, stowarzyszenie) oraz ryzyko kary (możliwe straty) z tytułu niedostarczenia energii z projektu mniej profesjonalnie przygotowanego.

- **Dyskryminowanie małych podmiotów w systemie aukcyjnym:** osłabienie, w praktyce wyeliminowanie znaczenia roli koszyka źródeł o mocach poniżej 1 MW.

Zwiększenie niepewności i ryzyka po stronie inwestorów, zwłaszcza niezależnych

- **Niejasność przepisów** zarówno w przypadku rozwiązań dla prosumentów (całkowita zmiana systemu na nieznaną i niesprawdzone pod względem ekonomicznym rozwiązanie), jak i w systemie aukcyjnym (zasadnicze zmiany w „koszykach” aukcyjnych) zwiększają ryzyko i wprowadzają dodatkową niepewność u inwestorów.
- **Na mocy zmian w art. 92 znika gwarantowany okres wsparcia w systemie aukcyjnym.** Okres ten ma zostać zdefiniowany przez Ministra Energii na mocy rozporządzenia. Takie rozwiązanie byłoby dopuszczalne tylko wtedy, gdyby istniała gwarancja, że okres wsparcia zostanie ogłoszony z wystarczająco dużym wyprzedzeniem przed aukcją (co nie wydaje się prawdopodobnym), wpłynęło na wysokość cen referencyjnych i nie byłoby możliwości jego zmiany w trakcie działania instalacji. Rozwiązanie to (skrócenie okresu wsparcia) jednak bardzo zaburza rynek w segmencie źródeł uznawanych za „stabilne”. Skrócenie okresu wsparcia działa korzystnie w przypadku współspalania (redukuje ryzyko zmian cen biomasy i zniszczenia instalacji w wyniku dłuższego stosowania nie zalecanego paliwa), a niekorzystnie w przypadku instalacji dostosowanych do efektywnego spalania czystej biomasy, a także instalacji o niemal zerowych kosztach eksploatacyjnych (woda, wiatr, słońce, w pewnym zakresie także geotermia). Przepis wprowadza olbrzymią niepewność po stronie deweloperów i inwestorów.
- **Nieprzewidywalność** systemu aukcyjnego, brak podstaw do wyliczenia cen referencyjnych i ograniczanie konkurencji. Aby je wyznaczyć „koszyki” (dla których organizuje się aukcje) powinny być „jednorodne” pod względem ekonomicznym. Propozycja koszyków w projekcie nowelizacji nie spełnia tych wymogów, a ponadto wprowadza nieokreśloną i trudną do uwzględnienia przez inwestorów kategorię „inne”. W tak nieprzewidywalnych warunkach gra rynkowa w ramach koszyków jest możliwa tylko dla projektów „gotowych”. Przy niepewności i nieprzewidywalności reguł nie będą przygotowywane nowe projekty, oparte na nowych technologiach. Dodatkowe ograniczanie możliwości (brak możliwości przewidzenia ogłoszenia aukcji) udziału w aukcjach źródeł o współczynnikach wydajności poniżej 3504 MWh/MW/rok prowadzi do wyeliminowania wszystkich OZE pogodowo zależnych (pomimo ich bezspornej zalety jaką jest zerowy koszt zmienny). Poza nieprzewidywalnością, czynniki te ostatecznie będą podnosić ryzyko i koszt kapitału oraz eliminować mniejsze podmioty, obniżać poziom konkurencji, a w konsekwencji doprowadzą do wzrostu ceny energii z OZE. Całkowita nieprzewidywalność zapotrzebowania na technologie (brak koszyków technologicznych, brak taryf gwarantowanych dla poszczególnych technologii) nie sprzyja też producentom urządzeń dla OZE, bo nie daje podstaw do budowy fabryk produkujących określone technologie, a ostatecznie prowadzi to będzie do wzrostu importu dóbr inwestycyjnych.

Nieprzejrzyste i sprzyjające korupcji rozwiązania:

- **Największym potencjalnym zagrożeniem zachowaniami korupcyjnymi** i potencjalnie najkosztowniejszym obszarem nieprzejrzystości w propozycji regulacji **jest promocja**

współspalania w systemie aukcyjnym. Świadczą o tym dotychczasowe doświadczenia (szeroko opisywane w mediach) i niesprawdzalny system promowania biomasy lokalnej.

- **Oslabienie kontroli pomocy publicznej,** z powodu ograniczenia kompetencji prezesa URE (usunięty ust 5 art. 39) do skutecznej kontroli faktycznej wysokości tej pomocy (brak możliwości żądania „dodatkowych dokumentów” poza przesłanym oświadczeniem).
- **Brak monitorowania mikroinstalacji** oznacza brak możliwości wprowadzania racjonalnych korekt w systemie wsparcia (choćby z uwagi na bardzo prawdopodobne patologie). Zamiast poprawienia poprzez uproszczenie systemu zbierania danych w formie elektronicznej od OSD (w miejsce papierowej i skanowania informacji od prosumenta) przepis został wycięty. Nie będzie można wystarczająco szybko wprowadzić korekt w systemie wsparcia. Nie będzie też publicznej informacji o tym ile sprzedawcy zobowiązani zarobili na prosumentach (pomoc publiczna dla spółek obrotu).
- **Niejasności wokół roli spółek energetycznych operatorskich oraz wytwórczych w projekcie nowelizacji UOZE.** Projekt tworzy wiele miejsc do podnoszenia kosztów w systemie, którego beneficjentem stać się mogą przede wszystkim spółki energetyczne. Projekt umieszcza je w centrum przepływów finansowych, zarówno w sferze biznesowej np. OSD w systemie klastrów, spółek obrotu w zakresie obsługi autoproducentów biorących udział w aukcjach i odbiorców darmowej energii od prosumentów, jak i w sferze rozliczeń energii w systemie aukcyjnym („opłata OZE”) i rozliczeń administracyjnych w zakresie „opłaty węglowej” (tzw. przejściowej, powstałej po likwidacji KDT) z udziałem PSE Operator. W tej ostatniej kwestii, proponowane zmiany w ustawie o likwidacji KDT (Art. 3) wprowadzają nieuzasadnioną rewolucję w funkcjonowaniu systemu. Proponowane jest usztywnienie (nie tylko podwyższenie) stawek opłaty przejściowej, w sposób sprzeczny z ideą ustawy, która miała gwarantować adekwatność tego obciążenia do faktycznych potrzeb. W efekcie prezes URE już nie będzie wyznaczał stawek opłaty przejściowej na kolejne lata, pomimo że zgodnie z naturalnym procesem wygaszania zobowiązań KDT, pula środków na ten cel zbierana przez opłatę przejściową powinna w kolejnych latach, co do zasady, zmniejszać się. Propozycja przenosi rachunek, na którym gromadzone są środki z Zarządcy Rozliczeń do PSE SA, likwidując separację od działalności operatorskiej gwarantowaną przez ustawę w dotychczasowym brzmieniu oraz wprowadza nowy mechanizm finansowy w postaci certyfikatów inwestycyjnych, którego sens i przeznaczenie są co najmniej niejasne. Jest to ingerencja w ustawę o likwidacji KDT całkowicie nieuprawniona przedmiotem nowelizacji, gdyż w tym zakresie jest niezwiązana w żaden sposób z OZE, wprowadza nieuzasadnione usztywnienie stawek opłaty przejściowej oraz kieruje uwagę i debatę publiczną na kwestie kosztów rzekomo „zawinionych” przez OZE, gdy faktycznie chodzi o koszty energetyki węglowej wprowadzone tylnymi drzwiami (poprzez zmiany w ustawie o likwidacji KDT) do UZOE. Otwiera to kolejny powód do notyfikacji przepisów w Komisji Europejskiej i możliwość kolejnego odroczenia wejścia w życie przepisów dotyczących OZE.
- **Nieprzejrzystość w zakresie gospodarowania „opłatą OZE”** (art. 95.). Usunięcie zapisu o „wyłącznym” jej przeznaczeniu na pokrycie ujemnego salda spółek obrotu (różnicy między wartością sprzedaży energii z OZE a wartością zakupu tej energii elektrycznej, wynikającej z systemu wsparcia - aukcji) i przeznaczenia na pokrycie „kosztów działalności” Zarządcy Rozliczeń S.A, który realizuje różne cele (nie tylko rozliczenie systemu wsparcia OZE), utrudni

weryfikację jego działalności, a może spowodować skrócone dofinansowanie wybranych podmiotów (stwarza to kolejną okazję do korupcji).

Powyższe uwagi uprawniają do podstawienia tezy, że nowelizacja UOZE staje się okazją do wsparcia dla „zasiedziały” i bogatych branż, a jednocześnie narzędziem do generowania strat u biedniejszej większości, która jednak tworzy więcej miejsc pracy (choć ma skromniejsze fundusze płac) i generuje potężną nadwyżkę w eksporcie³.

Projekt regulacji sprawia wrażenie pisanego pod potrzeby energetyki zawodowej i zorientowanego na mniej lub bardziej jawne transfery środków prywatnych i publicznych (możliwe naruszenie zasad pomocy publicznej) na rzecz korporacji energetycznych, a w efekcie wyeliminowanie tzw. niezależnych wytwórców energii i zablokowanie możliwości efektywnego rozwoju wytwarzania energii elektrycznej z OZE. Wobec braku OSR, uproszczoną ocenę skutków nowelizowanej ustawy i jej wpływ na poszczególnych uczestników rynku OZE przedstawiono w tabeli.

	Wpływ pozytywny – kto zyska?	Wpływ negatywny – kto straci na nowelizacji ustawy o OZE?
Podmioty krajowe	<ul style="list-style-type: none"> • Największe koncerny energetyczne • Lasy Państwowe (tylko doraźnie, poprzez przyśpieszoną wycinkę, a nie dzięki wieloletnim nasadzeniom) • Importerzy biomasy (zapotrzebowanie na biomasę sięgnie 12-14 mln ton, co przekracza możliwości Lasów Państwowych) • Korporacje prawnicze (skomplikowany system aukcyjny) 	<ul style="list-style-type: none"> • MŚP, rolnicy, odbiorcy najdroższej energii elektrycznej (brak możliwości inwestowania w jej wytwarzanie) • Przemysł drzewny (wzrost cen drewna) • Mniejsze firmy przetwórcze i usługowe (jako potencjalni tylko prosumenci biznesowi) • Krajowi producenci urządzeń OZE służących do produkcji ciepła i energii elektrycznej, w tym przemysł zbrojeniowy, stoczniowy i inne (planujące wejścia na rynek urządzeń OZE) • Właściciele domów (klasa średnia) • Producenci biomasy „agro” (dzierżawcy ziemscy, np. ARR) • Mali i średni krajowi inwestorzy (polski kapitał) • Gminy wiejskie (utrata przychodów z podatków i wzrost bezrobocia) • Gminy miejskie (wzrost emisji zanieczyszczeń oraz kosztów na ograniczanie emisji) • Sektor budownictwa oraz B+R (ich rozwój związany jest z rozwojem energetyki prosumenckiej)
Podmioty zagraniczne	<ul style="list-style-type: none"> • Globalni producenci urządzeń dla wielkoskalowych OZE (dorażne dostawy, podmioty krajowe nie będą w stanie podjąć konkurencji ani współpracy) 	<ul style="list-style-type: none"> • Firmy planujące w Polsce budowę lub rozbudowę zakładów produkujących urządzenia i komponenty dla OZE lub rozwój infrastruktury serwisowej • Mniejsi deweloperzy i inwestorzy

Poza niesprawiedliwym rozkładem kosztów i korzyści, za najpoważniejsze wady projektu regulacji należy uznać: **(1) powrót do nieproporcjonalnej promocji na olbrzymią skalę** (nigdzie poza Polską już w takiej formie nie wspieranej) **technologii współspalania biomasy w elektrowniach węglowych**, **(2) pogorszenie warunków wsparcia dla małoskalowych technologii OZE** będących w gestii firm oraz **(3) pozorne** (żeby nie napisać wprost - oszukańcze) **wsparcie dla prosumentów w formie opustu w miejsce taryf gwarantowanych**. W świetle aktualnej oferty jaką w projekcie nowelizacji UOZE polski ustawodawca przedstawił prosumentom – osobom fizycznym, nawet przywoływane mimowolnie oferty banków na kredyty „frankowe”, a może też oferta firmy Amber Gold mogłyby być uznane za

³ Więcej w ogólnych uwagach do samej koncepcji nowelizacji UOZE, które prezentowane już [były na blogu „Odnawialnym”](#)

bardziej przejrzyste i dlatego jest tu ryzyko poważnych konsekwencji społecznych. Wdrożenie ustawy w takim kształcie jest niedopuszczalne, przepisy te z pewnością będą zmienione, także dlatego aby nie narażać na uszczerbek wiarygodności i zaufania obywateli do państwa.

W tych trzech ww. obszarach, kluczowych dla dalszego rozwoju branży OZE, najbardziej wrażliwych, newralgicznych i zdecydowanie najgorzej uregulowanych w projekcie nowelizacji UOZE, IEO przygotował propozycje nowych zapisów, wraz z ich uzasadnieniem.

3. Propozycje zmian w ustawie OZE wg analiz ekonomicznych IEO

1. Zrezygnowanie z systemu „opustów” z rozliczeniem rocznym dla prosumentów na rzecz powrotu do taryf gwarantowanych FiT.

Uzasadnienie.

Propozycja wynika z absolutnej nieopłacalności systemu wsparcia zaproponowanego dla prosumentów. Nieopłacalność wykazano przyjmując nawet najkorzystniejsze z możliwych interpretacje zaproponowanych przepisów (np. brak podatku dochodowego w wyniku opustu – barterowego rozliczenia części energii z OZE i innych ryzyk) oraz optymalizując założenia techniczno-ekonomiczne (mała moc mikroinstalacji OZE w stosunku do zużycia własnego prosumenta, niskie koszty). Założenia dla przykładowej analizy:

- Instalacja fotowoltaiczna (PV) 3 kW dla typowego domu jednorodzinnego oraz instalacja 8 kW dla dużego domu
- Zużycie energii w małym domu mieszkalnym: 3500 kWh/rok, w większym 5000 kWh/rok
- Nakład inwestycyjny instalacji PV to 7 000 zł/kW brutto dla gospodarstwa domowego. Przyjęto wartości dość optymistyczne, uwzględniono możliwy spadek cen całych instalacji PV, co przy pozbawionym przez niepracujące prawo perspektyw rozwojowych, małym rynku nie musi mieć miejsca)
- Roczne koszty eksploatacyjne to 150 zł brutto za kW
- Instalacja będzie finansowana albo w całości ze środków własnych, albo z kredytu (konsumpcyjnego dla osób fizycznych) w 80%. (dotacje jako forma finansowania wg projektu są nieopłacalne ze względu na dramatycznie niski „rabat” w przypadku wsparcia ze środków publicznych)
- Bezpośrednie zużycie energii z PV na potrzeby własne w wysokości 30%
- Sprzedawca energii będzie miał obowiązek odbioru energii z instalacji przez 10 lat od prosumenta. Założono, że po tym czasie nadwyżka energii będzie oddawana do sieci bezpłatnie.

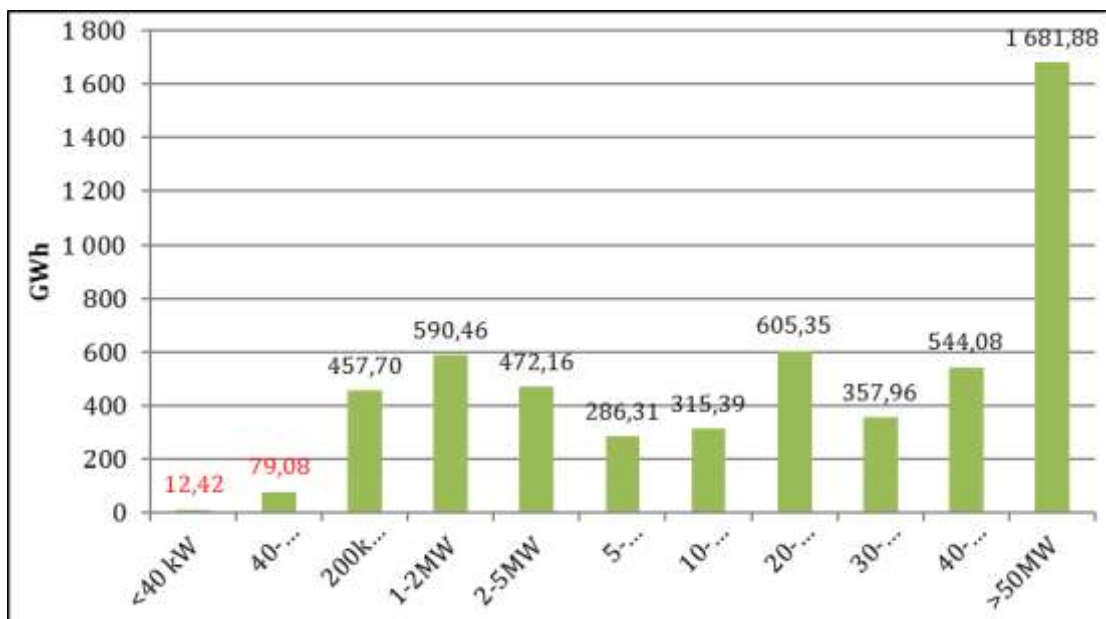
Wyniki dla powyższego przykładu przedstawiono w tabeli:

Instalacja/moc	3 kW	3 kW	8 kW
Zużycie energii (kWh/rok)	3 500	3 500	5 000
CAPEX (zł/kW) brutto	7 000	7 000	7 000
OPEX (zł/kW) brutto	150	150	150

Finansowanie: Kredyt / środki własne / dotacja	80% / 20%	0% / 100%	0% / 100%
Kredyt – prowizja	3,0%	---	---
Kredyt - oprocentowanie	9,0%	---	---
Koszt kapitału własnego	3,58%	3,58%	3,58%
Roczny wzrost cen	2,50%	2,50%	2,50%
Taryfa	G11	G11	G11
Wskaźnik autokonsumpcji	30%	30%	30%
Okres zakupu energii przez sprzedawcę	10 lat	10 lat	10 lat
Wyniki			
NPV 20 lat	-14 380	-11 841	-37 666
IRR 20 lat	-15,1%	-8,5%	-11,2%
Prosty okres zwrotu nakładów- SPBT (lat)	>50	>50	>50
Zdiskontowany okres zwrotu nakładów DPBT (lat)	>50	>50	>50

Uzyskane wyniki są nie do zaakceptowania. Po uwzględnieniu kosztów kapitałowych i kosztów eksploatacyjnych nawet prosty okres zwrotu nakładów jest dłuższy niż 50 lat, przy gwarantowanym okresie wsparcia wynoszącym 10 lat i okresie trwałości malej instalacji rzędu 20 lat. Przy obecnych cenach energii i pełnych kosztach budowy instalacji w Polsce, nie ma innego instrumentu niż uchwalone w UOZE taryfy gwarantowane (FiT), który zapewniłyby opłacalność inwestycji prosumenckich. UOZE ma za zadanie stworzyć rynek najmniejszych instalacji dzięki instrumentom wsparcia, a nie wykorzystać instrumenty wsparcia do transferu ew. dotacji i strat ponoszonych przez prosumentów do koncernów energetycznych.

UOZE powinna tworzyć rynek generacji rozproszonej (względny bezpieczeństwa energetycznego i ochrony środowiska), a nie centralizować wytwarzanie energii z OZE w blokach energetycznych znajdujących się w rękach tradycyjnych przedsiębiorstw energetycznych. Na rysunku pokazano rozkład produkcji energii z OZE w różnych zakresach mocy źródeł jej wytwarzania (opracowanie IEO na podstawie danych TGE z 2013 roku). Rysunek pokazuje jak niekorzystna jest struktura produkcji energii elektrycznej w Polsce, źródła prosumenckie do 40 kW dostarczały zaledwie 0,2% energii.



Dotychczasowe instrumenty wsparcia OZE nakierowane były na zakres dużych mocy, nieodpowiadających naturze i potrzebom energetyki odnawialnej oraz oczekiwaniom obywateli i firm. UZOE powinna to zmienić. Najlepszym instrumentem do budowy energetyki rozsianej i rozwoju energetyki prosumenckiej w ramach systemu energetycznego są taryfy FiT. IEO postuluje utrzymanie taryf FiT w UOZE i jedynie doprecyzowanie zapisów, zgodnie z pierwotną intencją ustawodawcy (nowelizacja grudniowa UOZE).

Propozycja zapisu

W stosunku do dotychczasowej regulacji proponuje się przeniesienie ich do odrębnych, nowo dodanych artykułów. Pozwoli to na jednoznaczną interpretację przepisów i nieingerowanie w inne przepisy. W obecnym projekcie nowelizacji w art. 41, pkt 17d proponuje się zmiany w brzmieniu przedstawionym w aneksie nr 1 do niniejszej opinii.

Ocena skutków proponowanej poprawki

Pełna ocena skutków proponowanej poprawki znajduje się pod powyższym linkiem <http://archiwum.ieo.pl/dokumenty/aktualnosci/27012015/1.pdf>

2. Utrzymanie możliwości otrzymywania i przedstawiania do umorzenia świadectw pochodzenia przez prosumentów biznesowych – właścicieli nowych źródeł o mocy do 500kW.

Uzasadnienie

Analiza projektu nowelizacji UOZE wykazała, że podmiotami szczególnie pokrzywdzonymi w efekcie zmiany przepisów będą rolnicy oraz małe i średnie firmy (MŚP) korzystające w taryf grupy „C”. Podmioty te, zgodnie z przedłożoną propozycją zmian w UOZE i zaproponowaną definicją prosumenta oraz ograniczonym tylko do 40 kW zakresem mocy dla mikroinstalacji, nie mogą

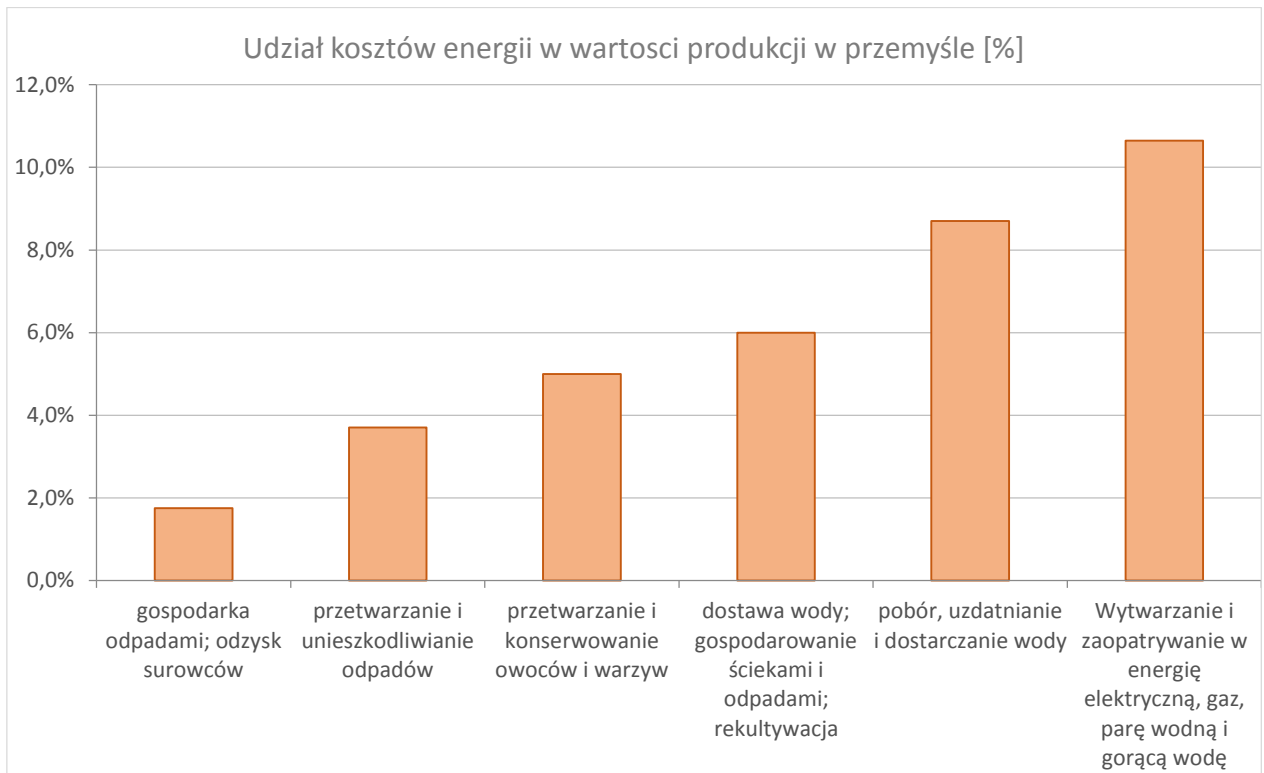
prowadzić ekonomicznie opłacalnej działalności prosumenckiej w rozumieniu UZOE (choć płacą względnie najwięcej za energię elektryczną i mają znaczące zużycie własne).

Ponadto mają znikome szanse aby skutecznie ubiegać się o kontrakty różnicowe w systemie aukcyjnym. W proponowanym systemie aukcyjnym barierami lub czynnikami demotywującymi dla mniejszych podmiotów są: A) wysokie koszty dostępu (biurokratyczne wymogi formalne oraz wymagania finansowe) do systemu aukcyjnego, B) praktyczny brak możliwości wykorzystania energii z kontraktów różnicowych na potrzeby własne, C) nierówna konkurencja o droższą biomasę energetyczną z dużymi elektrowniami⁴, D) mało prawdopodobne ogłoszenie aukcji dla małych źródeł o współczynniku wykorzystania mocy poniżej 3504 MWh/MW*rok).

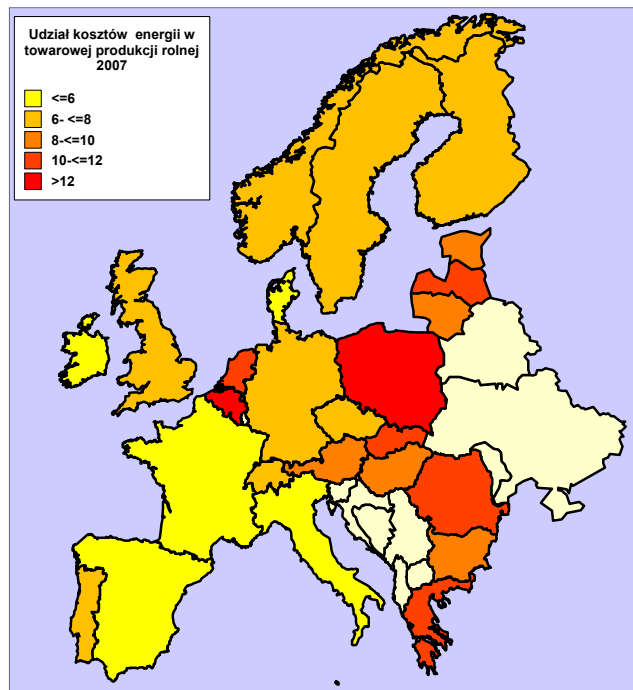
W takich warunkach małe firmy i rolnicy towarowi nie mogą się stać prosumentami biznesowymi (autoproducentami, choć mają ku temu doskonałe warunki i naturalne potrzeby, ze względu na znaczący udział kosztów energii w koszcie produkcji w przedsiębiorstwach).

Najbardziej energochłonne wolumenowo (w sensie wielkości zużycia energii) branże przemysłowe muszą obecnie zasadniczo bazować na paliwach kopalnych (np. górnictwo, hutnictwo, przemysł cementowy). Jest wiele branż przemysłu i usług o średnim zużyciu energii, ale bardzo wysokim udziale kosztów energii w kosztach swojej działalności gospodarczej, które w sposób szczególnie uzasadniony i z powodzeniem mogłyby prowadzić działalność prosumencką oraz, bazując na OZE, rozwijać polski sektor energetyki rozproszonej i przemysłowej. Wg. danych GUS dla branż przetwórstwa rolno-spożywczego związanych m.in. z chłodnictwem, przechowywaniem oraz szybkim przetwarzaniem żywności udział kosztów energii w produkcji może wynosić do 5%, a w przypadku przedsiębiorstw komunalnych do 9% -rysunek.

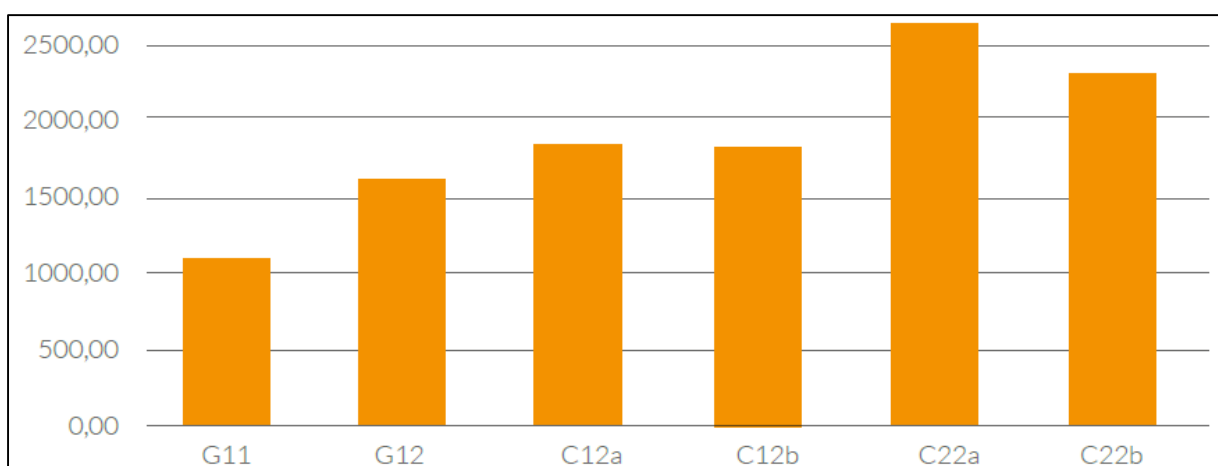
⁴ Dostępność do biomasy energetycznej i wpływ współspalania na jej koszty omówiono w dalszej części opinii



Jeszcze trudniejsza w sensie kosztów energii i jednocześnie dająca olbrzymie możliwości w pozyskaniu energii z OZE jest sytuacja rolników jako odbiorców energii. Udział kosztów energii w produkcji rolnej w Polsce jest 2-3 krotnie wyższy od kosztów energii w produkcji przemysłowej. Na rysunku przedstawiono opracowane przez Eurostat dane o kosztach energii w wartości produkcji rolnej. Koszty energii w produkcji rolnej w Polsce w 2007 roku przekraczały 12% i były dwukrotnie wyższe od średniej unijnej.



Rolnikom i firmom nie jest łatwo także z powodów regulacyjnych. Prosumenci indywidualni korzystają zazwyczaj z taryf regulowanych w tzw. grupie „G”, właściwych dla gospodarstw domowych. Firmy, a obecnie także coraz powszechniej rolnicy, traktowani są jak mali przedsiębiorcy. Do przedsiębiorców przyłączonych na niskim napięciu (handel usługi, drobny przemysł i produkcyjne gospodarstwa rolne) przypisane są taryfy z grupy „C”, zgodnie z którą za energię elektryczną wraz z dostawą płaci się najwięcej. Przechodzenie z grupy taryfowej „G” do „C” wiąże się nieuchronnie ze wzrostem rachunków za energię, m.in. z tytułu dodatkowych opłat za moc zamówioną. Ilustruje to rysunek, obrazujący hipotetyczną zmianę wysokości faktur wystawianych za okres 2 miesięczny za energię elektryczną w gospodarstwie rolnym przy przejściu z taryfy „G” na „C” (są dwie taryfy grupy „G” i kilka taryf grupy „C”)⁵.



⁵ Instytut Energetyki Odnawialnej. Wyniki projektu „Odnawialne źródła energii w gospodarstwach rolnych - OZERSIE”

Z rysunku wynika, że mali przedsiębiorcy w Polsce, w tym rolnicy towarowi, muszą płacić za energię 50-100% więcej niż odbiorcy indywidualni w gospodarstwach domowych. Warto też dodać, że z uwagi na korzystniejszą strukturę taryf grupy „B” i „A” oraz silniejszą pozycję negocjacyjną, znacznie mniej za zaopatrzenie w energię elektryczną płacą w Polsce duże przedsiębiorstwa, a w szczególności przedsiębiorstwa zaliczane w UOZE do energochłonnych (o zużyciu powyżej 100 GWh/rok), które korzystają z ulg w podatku akcyzowym i ulg opłat z tytułu promocji energii z OZE.

Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że najlepszym instrumentem wsparcia wykorzystana OZE dla małych i średnic firm oraz rolników byłoby utrzymanie przez nich możliwości korzystania z systemu świadectw pochodzenia z możliwością otrzymywania ich także wtedy, gdy zużywają energię na potrzeby własne – jako autoproducenci. Tego typu inwestycji przybywało dużo w ostatnich latach w branży wodociągowej, w przetwórstwie rolno-spożywczym, w zakładach rzemieślniczych oraz centrach logistycznych i innych obiektach usługowych. System jest sprawdzony i powinien być utrzymany, zwłaszcza dla MŚP. Budowane były głównie instalacje fotowoltaiczne, biogazownie oraz, w mniejszym zakresie, elektrownie wiatrowe czy mniejsze układy kogeneracyjne na biomasę (wysokie ceny biomasy i konkurencja o paliwo z elektrowniami współspalającymi biomasę z węglem).

Logika UOZE oraz przepisy proponowane w jej nowelizacji wskazują, że najłatwiej byłoby utrzymać system świadectw pochodzenia dla nowych źródeł o mocy do 500 kW. W tym zakresie mocy projekt nowelizacji UOZE utrzymuje obowiązek zakupu energii dla instalacji zmodernizowanych, w okresie rozruchu oraz dla biogazowni zmodernizowanej po dniu wejścia w życie rozdziału 4 ustawy. UOZE źródła o mocy do 500 kW zwalnia z obowiązku bilansowania handlowego, ustala dla nich sprzedawcę zobowiązanego, który kupuje energię po średniej cenie hurtowej energii elektrycznej z poprzedniego kwartału.

Dlatego bez naruszania logiki UOZE oraz odpowiadając na niezwykle potrzebne pro-prosumenckie oczekiwania, potrzeby i możliwości MŚP i rolników oraz stwarzając możliwości rozwoju energetyki rozproszonej, przemysłowej oraz gminnej, proponuje się utrzymać system świadectw pochodzenia dla wszystkich nowych źródeł OZE, źródeł zmodernizowanych oraz w okresie rozruchu, o mocy do 500 kW.

Propozycja zapisu

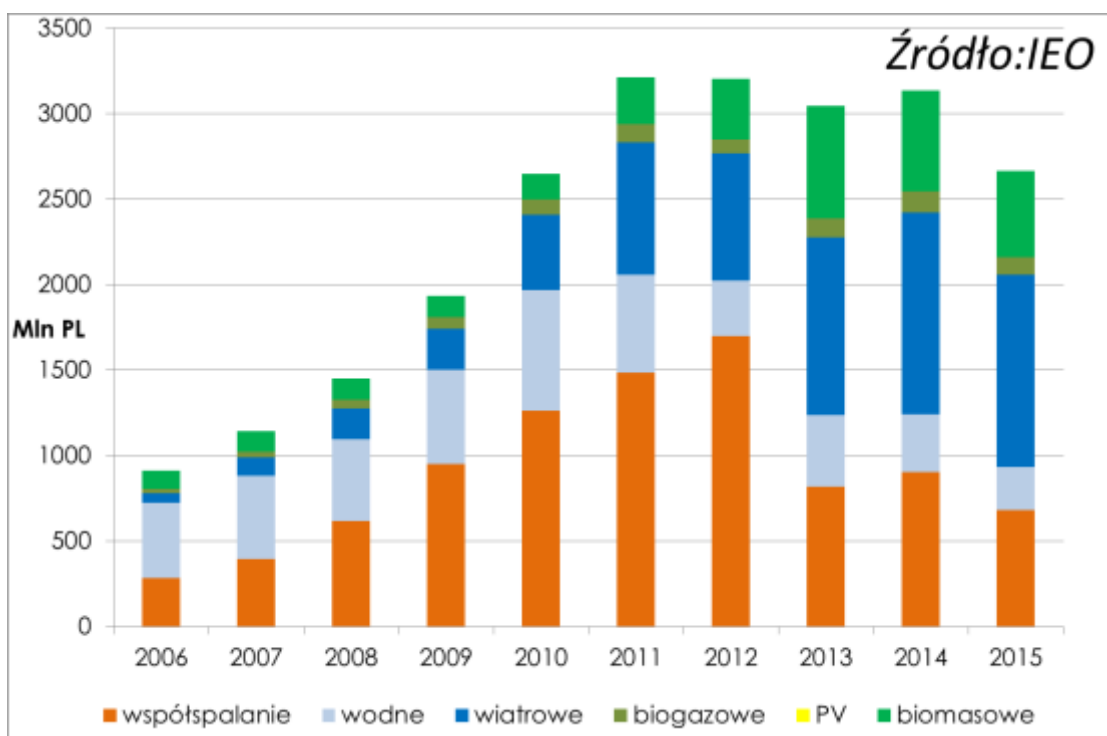
W stosunku do dotychczasowej wersji UOZE oraz przedstawionego 5-go maja br. poselskiego projektu zmian regulacji proponuje się dodanie art. 41c (na wzór art. 41) i odpowiednie zmodyfikowanie art 45. W aneksie nr 2 proponuje się odpowiednie brzmienie poprawki do dalszego wykorzystania w procesie legislacyjnym .

3. Wyeliminowanie współspalania z systemu aukcyjnego i zaprzestanie jego dalszej promocji

Zaproponowane w projekcie nowelizacji przepisy dotyczące wsparcia dla tzw. „dedykowanych instalacja spalania wielopaliwowego” umożliwiają udział w aukcji największym instalacjom współspalania, praktycznie bez ograniczeń jeśli chodzi o: limit mocy źródeł, rodzaj biomasy, skład

chemiczny biomasy/zanieczyszczeń, limit udziału ilości biomasy we współspalaniu (całkowicie niejasne propozycje jeśli chodzi o 20% udział biomasy) i rodzaj technologii współspalania, w tym jej faktycznej sprawności, emisyjności, niezawodność, efektywność wykorzystania paliwa pierwotnego itd.

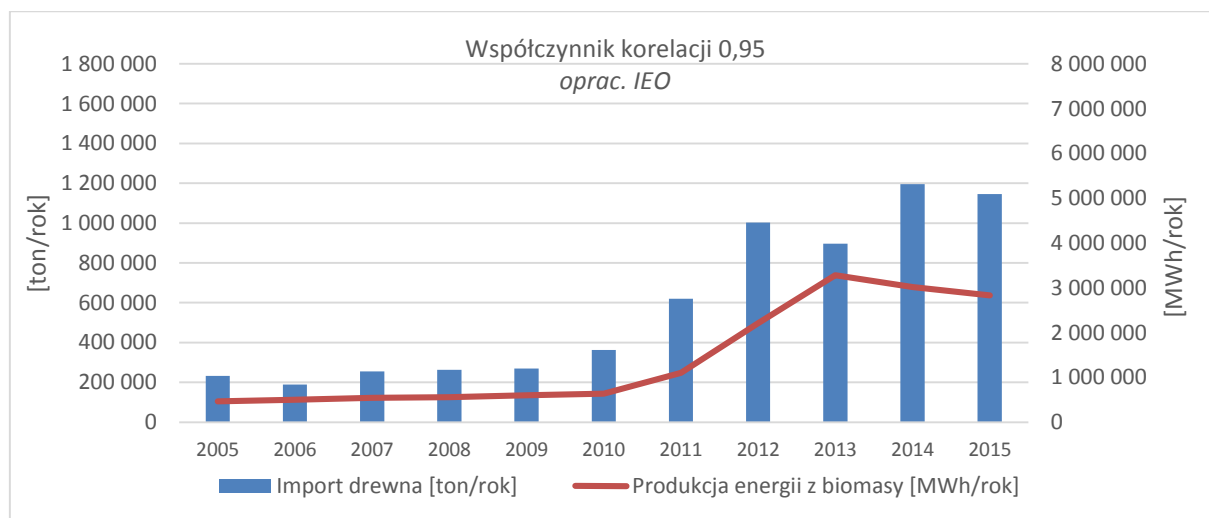
Tak silnej promocji, całkowicie w Polsce tej wysoce skompromitowanej technologii energetycznej, nie było od czasów jej dopuszczenia w 2005 roku do systemu wsparcia dla OZE. Powrót do lukratywnej partycypacji w systemie wsparcia (widoki na duże wolumeny i wysokie ceny kontraktów różnicowych jako prawdopodobny skutek zaproponowanego systemu aukcyjnego z koszykiem w którym współspalanie konkuruje z drogimi lub w różny sposób dyskryminowanymi innymi technologiami OZE) jest niezrozumiały zarówno w kontekście trwającego postępowania Komisji Europejskiej wobec Polski wszczętego z tytułu nadmiarowego wsparcia dla współspalania, jak i fatalnych dotychczasowych skutków ubocznych wspierania współspalania na masową skalę. Chodzi przede wszystkim o niszczenie majątku wytwórczego energetyki zawodowej, wysysanie biomasy z ciepłownictwa i innych gałęzi gospodarki oraz podnoszenie cen biomasy, negatywnego wpływu na bilans handlowy kraju i tworzenie okazji do - wystarczająco szeroko opisywanej w mediach - działalności korupcyjnej i przestępczej motywowanej olbrzymimi, nieuzasadnionymi środkami OZE z systemu wsparcia lokowanymi w tej właśnie technologii, w szczególności w latach 2010-2012. Szacowane przychody z tytułu sprzedaży świadectw pochodzenia z OZE dla poszczególnych technologii w latach 2006-2015 przedstawiono na rysunku poniżej. Oszacowanie IEO wykonane zostało na podstawie danych TGE (uwzględnione zostały wyłącznie przychody z tytułu ŚP, pominięto przychody z tytułu sprzedaży energii). Współspalanie pochłonęło 40% całkowitych kosztów dotychczas obowiązującego systemu wsparcia, najwięcej spośród wszystkich technologii OZE.

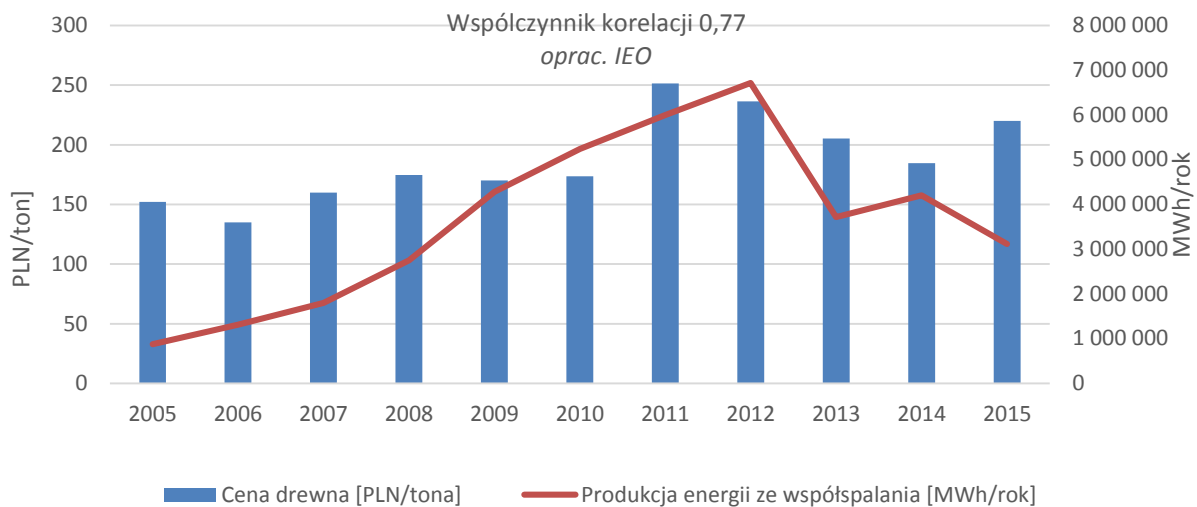


Szczególnym źródłem patologii wywoływanych wspieraniem współspalania jest krajowy deficyt biomasy oraz obrót i klasyfikacja biomasy energetycznej. Ponowna silna promocja współspalania spowoduje deficyt kilku mln m³ drzewnego surowca energetycznego. Wywoła to też pokusę wyłączenia niektórych grup handlowych zaliczanych dotychczas z definicji drewna pełnowartościowego, bez liczenia się z faktem skutków uszczuplenie puli drewna przeznaczonego do sprzedaży dla przemysłu drzewnego.

Całkowicie niezrozumiałe byłoby nie liczenie się ustawodawcy z potrzebami sektora drzewnego i organicznie szans jego dalszego rozwoju. Przemysł drzewny wytwarza około 10-11% wartości dodanej w przetwórstwie przemysłowym oraz około 2% całkowitej wartości dodanej w Polsce w latach 2005-2013. Udział tego sektora w wartości dodanej w przetwórstwie przemysłowym jest stabilny w ostatnich latach z tendencją wzrostową. W wartościach monetarnych udział sektora w wartości dodanej polskiej gospodarki sukcesywnie rośnie, niemalże podwajając swoją wartość z 16 mld złotych w 2005 r. do 30 mld złotych w roku 2013. Zatrzymanie w efekcie promocji współspalania rozwoju branży eksportującej o dużej wartości dodanej, spowoduje jednocześnie wzrost importu.

Wprowadzenie silnego wsparcia dla współspalania prowadzić będzie bowiem ponownie i nieuchronnie do wzrostu importu surowca drzewnego oraz wzrostu cen biomasy. Zjawisko to ilustrują poniższe rysunki obrazujące import drewna i zmiany cen w imporcie na tle produkcji energii ze współspalania (oprac. IEO na podstawie danych URE, GUS) .





Widoczna niestety w zamyśle regulacji chęć dyskontowanie krótkotrwałych zysków ze współspalania przez elektrownie węglowe zniszczy rynek energetyki odnawianej w Polsce i zablokuje możliwości jego rozwoju w Polsce. Technologia uruchamia odwrotny mechanizm cenowy niż ten, z którego słynie energetyka odnawialna. Rozwój współspalania eliminuje konkurencję na rynku, podnosi koszty i nie prowadzi do ekonomicznego efektu skali czyli spadku kosztów. Przeciwnie, wzrost udziału współspalania w OZE nie prowadzi do rozwoju technologicznego, a staje się źródłem eliminowania konkurencji z rynku i podnoszenia cen na energię z OZE oraz podnoszenia kosztów samej technologii w efekcie:

- o wzrostu cen biomasy,
- o wzrostu kosztów napraw zniszczonych urządzeń,
- o wzrostu kosztów ubezpieczeń itp.

Z uwagi na wzrost importu i cen biomasy szersze skutki promocji współspalania biomasy w wersji zaproponowanej w projekcie nowelizacji UOZE mogą być katastrofalne dla całej gospodarki.

Propozycja IEO

Powrót do obecnej wersji UOZE w zakresie promocji dedykowanych instalacji spalania wielopaliwowego oraz audyt prawny przepisów wykluczający nawet teoretyczne możliwości otrzymania wsparcia w systemie aukcyjnym przez instalacje współspalania dedykowanego. Zagrożenia takie istnieją zarówno w przypadku istniejącej, nowej lub planowanej do modernizacji instalacji współspalania dedykowanego (wiele tu zależy od kształtu rozporządzenia „wolumenowego” RM).

Warszawa, 18 maja 2016 roku.