

Propozycja systemowej nowelizacji ustawy o odnawialnych źródłach energii wspierająca odbiorców energii narażonych na nadmierne koszty i promująca prosumpcję w gospodarstwach domowych, gospodarstwach rolnych i małych firmach

Po roku od uchwalenia kontrowersyjnej ustawy o realizacji inwestycji wiatrowych (tzw. „antywiatrakowej”) i nie mniej kontrowersyjnej nowelizacji ustawy o odnawialnych źródłach energii (ustawy o OZE), pojawiły się dwie kolejne inicjatywy legislacyjne. Są to odpowiednio: kolejna nowelizacja ustawy o OZE i ustawy „antywiatrakowej” autorstwa Ministerstwa Energii oraz równoległa poselska nowelizacja ustawy o OZE w zakresie systemu świadectw pochodzenia energii z OZE (popularnie określanych jako zielone certyfikaty).

Propozycje legislacyjne, w szczególności inicjatywa poselska, są dość zaskakujące. Pojawiają się w sytuacji narastającej niepewności i pogłębiającej się zapaści na rynku OZE i nie zawierają oceny skutków regulacji, ani nawet przesłanek w swoich uzasadnieniach, które wskazywałyby na możliwość systemowej poprawy sytuacji. Brakuje w nich rzeczowej diagnozy stanu oraz oceny wpływu na inwestorów, banki, ceny energii, realizację zobowiązań międzynarodowych i inne podmioty i na gospodarkę (silnie wpłynie np. na wzrost kosztów energii dla małych firm). W propozycjach brak jest uzasadnienia „dlaczego akurat takie rozwiązania są proponowane”, ani „do czego mają doprowadzić”. Są one wewnętrznie i wzajemnie niespójne a wprowadzone w pośpiechu (przynajmniej na to się zanoszą) i bez szerszych konsultacji pogłębią chaos na rynku. Niestety, przebijają przez nie interes koncernów energetycznych, który nadal ma być realizowany kosztem małych, niezależnych inwestorów i prosumentów oraz odbiorców energii.

Od momentu swego uchwalenia w 1997 roku ustawa Prawo energetyczne była jednym z najczęściej (często doraźnie, w odpowiedzi na krótkoterminowe potrzeby i bez podejścia systemowego) nowelizowanych aktów prawnych, podobnie zresztą jak Prawo ochrony środowiska. Czyżby obecny rząd i parlament, po pierwszych złych doświadczeniach, postanowiły kontynuować tę niechlubną praktykę w odniesieniu do całego pakietu ustaw okołoenerygetycznych? Brak solidnej diagnozy i szerszej perspektywy zgłoszonych propozycji można tłumaczyć brakiem długofalowej strategii działania rządu w odniesieniu do OZE i do całej energetyki (ta ma powstać do końca roku), a to właśnie sprzyja doraźnym i miejscami partykularnym działaniom legislacyjnym.

Po kilku latach eksperymentowania z energetyką odnawialną nie wolno doprowadzić do kolejnych lekkomyślnych i ryzykownych eksperymentów legislacyjnych. Autor, z uwagi na brak systemowego podejścia oraz brak Polityki energetycznej, sceptycznie ocenia możliwość poprawy obu obecnych propozycji legislacyjnych w zakończonym procesie konsultacji propozycji Ministerstwa Energii i nie widzi możliwości poprawy propozycji poselskiej. W obecnej sytuacji lepiej zatem wstrzymać doraźne prace, które mogą spotęgować i tak niemały już chaos i rozpocząć pracę nad kompleksowymi zmianami w niewątpliwie wadliwych i wymagających zmiany regulacjach. Jest to dodatkowo uzasadnione faktem, że wobec trwających właśnie negocjacji odnośnie zobowiązań Polski wobec UE po 2020 roku, wkrótce prawo krajowe będzie ponownie musiało zostać znowelizowane, tak, aby odzwierciedlało wyniki negocjacji. Nie ma więc powodu, aby doraźnie wprowadzać nieuzasadnione i nieprzemysłane pomysły, które w rezultacie i tak będzie należało poprawiać.

W ciągu ostatnich lat, pomimo politycznych zapewnień płynących z różnych stron i wprowadzenia kosmetycznych zmian np. w zakresie definicji czy uproszczeń nie wpływających faktycznie na poprawę opłacalności inwestycji, najbardziej na tworzonych regulacjach traci energetyka rozproszona i prosumencka oraz potencjalni przedstawiciele tych sektorów: małe firmy, rolnicy, właściciele domów, najemcy. Tylko niewielki odsetek tych niezwykle dużych, wielomilionowych grup może obecnie aktywnie uczestniczyć w rynku OZE i w korzyściach

jakie generacja rozproszona daje na rzecz opłacalnego ekonomiczne obniżenia ich rachunków za energię.

Dlatego, z nadzieją na poszerzenie perspektywy prac legislacyjnych, autor zdecydował się udostępnić propozycję autorskiego pakietu działań legislacyjnych na rzecz tych właśnie grup. Nie jest to propozycja pisana pod wpływem jakiegokolwiek grupy interesu czy czerpania korzyści (adresowana jest do najsłabszych uczestników rynku, wykorzystywanych w ramach złych regulacji ale nie dysponujących środkami na lobbing) i dlatego autor może z czystym sumieniem przekazać ją do wykorzystania wszystkim zainteresowanym posłom, organom administracji i obywatelom.

*Ten mały pakiet prospołecznych i pro-prosumenckich zmian w ustawie o OZE jest inicjatywą legislacyjną powstałą w ramach kilkumiesięcznych prac autora na forum **Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP** oraz spotkań ze zwolennikami jak i przeciwnikami OZE, producentami energii z OZE jak i odbiorcami energii, przedstawicielami władzy i opozycji. Nie wszystkim i nie wszystkie poniższe propozycje się podobały, ale dyskusja pozwalała na ich doskonalenie w celu poszukiwania stosunkowo tanich (np. poprzez ograniczenie zakresu regulacji) jak i skutecznych (sprawdzonych i prostych) rozwiązań. Szersza dyskusja pozwoliła też skupieniu się na rozwiązaniach prospołecznych, które mają niewielkie szanse na wybrzmienie w wąskich konsultacjach branżowych.*

*Niniejsza propozycja składa się z **sześciu cząstkowych, odpowiednio pogrupowanych ale wzajemnie powiązanych (niezależnych choć wspierających się i tworzących system) zmian legislacyjnych** proponowanych do wprowadzenia w ustawie o odnawialnych źródłach energii i w Prawie energetycznym. Część z propozycji ma charakter deregulacyjny lub upraszczający system w którym funkcjonują prosumenci, część dotyczy poprawy warunków ekonomicznych działalności prosumenckiej, a część rozwiązywaniu problemów systemowych. Rządowa i parlamentarna propozycje legislacyjne te ważne kwestie pomijają. Są to odpowiednio:*

- 1. Zmiana definicji prosumenta*
- 2. Wprowadzenie „taryf gwarantowanych” na energię z wszystkich rodzajów mikroinstalacji OZE o mocy do 5 kW*
- 3. Sprzedaż bezpośrednia energii - możliwość dzielenia się nadwyżkami energii z sąsiadami w ramach „sąsiedzkich wspólnot energetycznych”*
- 4. Zielone certyfikaty dla prosumentów na autokonsumpcję (indywidualną i zbiorową) i sprzedaż energii do sieci oraz zmiana zasad sprzedaży certyfikatów – wprowadzenie minimalnej ceny wykupu- dla wytwórców energii z OZE, którzy zbudowali swoje instalacje po 2010 roku*
- 5. Prawny obowiązek oceny możliwości przyłączenia mikroźródeł OZE do sieci wraz z identyfikacją niezbędnych inwestycji w infrastrukturę sieciową niskiego napięcia*
- 6. Promocja współpracy wytwórców energii z OZE i prosumentów w ramach lokalnych wspólnot, w tym ustanowienie dodatkowego wsparcia dla najemców mieszkań wyposażonych w małe instalacje OZE*

Każda z cząstkowych propozycji ma swoje indywidualne uzasadnienie. W punkcie 3 opracowania przedstawiono szersze tło poruszanych problemów z perspektywy małych wytwórców energii, wraz z systemowym (nie indywidualnym) uzasadnieniem proponowanych potem działań. Czytelnikom znającym sytuację na rynku energetyki odnawialnej, w tym małej, przydomowej energetyki prosumenckiej, a chcącym się zapoznać wprost z konkretnymi propozycjami można zalecić przejście do punktu 4 opracowania.

Osobista perspektywa autora jeśli chodzi o kształt regulacji dot. OZE jest publicznie znana i od 10 lat opisywana na autorskim [blogu „Odnawialnym”](#). Powyższa propozycja, niezależnie od odbytych konsultacji ma charakter autorski i tylko autor ponosi odpowiedzialność za jej ew. wady. W sprawach związanych z systemowym uregulowaniem polskiej kwestii OZE autor zaprasza do kontaktu na adres Grzegorz.Wisniewski@prezydent.pl

1. Główne założenia i koncepcja nowelizacji przepisów oraz proponowane rozwiązania

Założeniem projektu jest wprowadzenie do ustawy o odnawialnych źródłach energii (OZE) rozwiązań, które będą proste, przejrzyste i zrozumiałe dla małych inwestorów, pozwolą im na bezpieczne od strony ekonomicznej inwestowanie w budowę małych instalacji OZE z wykorzystaniem mechanizmu prosumpcji (produkcji energii na własne potrzeby). Rozwiązania powinny wspierać w szczególności tych nowych, małych inwestorów, którzy (jako dotychczasowi odbiorcy energii) są najbardziej narażeni na wzrost kosztów zaopatrzenia w energię i (jako inwestorzy) mają największe problemy z pokonaniem barier administracyjnych oraz wesprzeć tych z dotychczasowych inwestorów, którzy w efekcie zmian przepisów i warunków na rynku energii utracili zdolność do pokrywania bieżących kosztów funkcjonowania ich instalacji OZE.

W ramach inicjatywy legislacyjnej proponuje się wykorzystanie następujących instrumentów:

1. wprowadzenie „taryf gwarantowanych” na energię dostarczaną do sieci z najmniejszych, powszechnie dostępnych mikroinstalacji (o mocy do 5 kW),
2. umożliwienie „sprzedaży bezpośredniej” energii - możliwość dzielenia się nadwyżkami energii z sąsiadami w ramach „sąsiedzkich wspólnot energetycznych” oraz tworzenia lokalnych, samobilansujących się mikro sieci,
3. umożliwienie dalszego (po 2017 roku) korzystania przez nowych inwestorów z „zielonych certyfikatów” przyznawanych na energię z małych instalacji o mocy do 500 kW, wraz z określeniem minimalnej ceny ich wykupu (z tej ostatniej możliwości mogliby skorzystać także inwestorzy, którzy zbudowali swoje instalacje po 2010 roku, a obecnie nie są w stanie przychodzić ze sprzedaży certyfikatów pokrywać bieżących kosztów ich funkcjonowania),
4. prawne zapewnienie dostępu do danych planistycznych o możliwościach systemu energetycznego w zakresie integracji z nim małych źródeł energii oraz poprawa dostępu przez konsumentów energii i prosumentów do rzetelnej informacji poprzez wprowadzenie obowiązku analizy możliwości przyłączenia mikroinstalacji i małych instalacji OZE do sieci najniższych napięć, wraz z identyfikacją niezbędnych inwestycji w infrastrukturę sieciową niskiego napięcia umożliwiających zwiększenie wykorzystania potencjału mikroźródeł OZE,
5. wprowadzenie dodatkowych instrumentów promujących współpracę wytwórców energii z OZE i prosumentów w ramach lokalnych wspólnot, w tym dodatkowego wsparcia dla najemców mieszkań.

Wprowadzeniu powyższych instrumentów towarzyszyć będzie zmiana definicji prosumenta oraz podniesienie progów mocy mikroinstalacji do 50 kW (z obecnych 40 kW) oraz małej instalacji do 500 kW (z dotychczasowych 200 kW) w celu poszerzenia zakresu deregulacji (uproszczeń w dostępie do systemu wsparcia) i możliwości dodatkowego wsparcia.

2. Potrzeba i cel projektowanej nowelizacji przepisów ustawy o OZE

Organizacje konsumenckie (Federacja Konsumentów), gospodarcze (Krajowa Izba Gospodarcza, Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan), samorządowe (Związek Gmin Wiejskich RP), rolnicze i wiele innych zwracają uwagę na potrzebę poprawy wsparcia dla energetyki rozproszonej, prosumenckiej opartej na wykorzystaniu mikroinstalacji i

małych instalacji OZE. Na problem rozliczeń z prosumentami zwracają uwagę także posłowie w swoich interpelacjach, z których warto zwrócić szczególną uwagę na interpelację (nr. 11331) posła Wojciecha Murdzyka, w której postawiona została teza, że „uregulowania ustawy o OZE dotyczące prosumentów posiadających instalacje fotowoltaiczne, z punktu widzenia prosumenta, są głęboko krzywdzące i rażąco niesprawiedliwe”¹, np. wtedy gdy chodzi o zasady rozliczeń opustów dla prosumentów w ustawie o OZE oraz niekorzystne dla prosumentów praktyki w zakresie rozliczania opłaty dystrybucyjnej ze spółką obrotu (sprzedawcą zobowiązany). Odpowiedź przedstawiciela Ministerstwa Energii broniąca praktyk stosowanych w ramach obecnie prawa przez sprzedawców energii jako zgodne z prawem. Ale jednocześnie interpelacja wskazuje pośrednio na fakt, że przepisy prawa dot. mikroinstalacji budzą wątpliwości interpretacyjne sprzyjające prowadzeniu nieuczciwych praktyk, a zagmatwane otoczenie prawne powinno ulec zmianie w interesie prosumentów.

Jednocześnie spada tempo przyrostu inwestycji w OZE, powstaje coraz więcej wątpliwości jeśli chodzi o możliwość zrealizowania przez Polskę zobowiązań międzynarodowych w zakresie udziałów energii z OZE, Komisja Europejska stawia pytania związane z przejrzystością aktualnego systemu wsparcia i możliwą dyskryminacją inwestorów (zwłaszcza tych niezależnych), a Prezes Urzędu Regulacji Energetyki zwraca uwagę na wzrost kosztów zaopatrzenia w energię dla najmniejszych odbiorców i zagrożenie dalszego wzrostu cen energii, co może być np. ubocznym skutkiem procesów prowadzących do dalszej centralizacji i monopolizacji energetyki.

Narastaniu coraz bardziej powszechnego poczucia, że sektor energetyki odnawialnej nie ma jasnej strategii i jego coraz powolniejszy rozwój zmierza w nieokreślonym kierunku, narasta potrzeba systemowego wsparcia generacji rozproszonej (mówi o tym także Ministerstwo Energii). W szczególności chodzi o rozwój energetyki prosumenckiej jako najbardziej logicznej i naturalnej opcji rozwoju dla Polski (opcja „no regrets”), komplementarnej dla tradycyjnej energetyki, pozbawionej wielu ryzyk właściwych energetyce zawodowej, zdecydowanie bardziej innowacyjnej i bynajmniej nie pogarszającej bezpieczeństwa energetycznego.

Rośnie też przeświadczenie o nieuchronności i pilności takich zmian legislacyjnych, które odblokowałyby potencjał energetyki rozproszonej oraz zaprzęstały prawnej i ekonomicznej dyskryminacji aktywnej części społeczeństwa, chcącej aktywnie włączyć się w rozwój swojego kraju także na polu innowacyjnej energetyki prosumenckiej i tej części społeczeństwa, która bardziej otwarta jest na współpracę, np. z sąsiadami w ramach ekonomii dzielenia się (*shearing economy*), w czym przeszkadza, w obecnych uwarunkowaniach prawno-ekonomicznych, ryzyko dzielenia się stratami, a nie korzyściami z inwestycji w OZE.

Obraz energetyki odnawialnej, tak jak i całej energetyki nie jest czarno-biały i nie ma jednej przyczyny narastających problemów czy utraty niezrealizowanych korzyści, ale zasadnicze zastrzeżenia do obecnie obowiązujących regulacji w energetyce odnawialnej, a w szczególności mankamenty w zakresie wsparcia dla małych prosumenckich instalacji OZE oraz mniejszych, niezależnych inwestorów i producentów energii z OZE można pogrupować w kilku punktach:

¹ Interpelacja nr 11331 z 4 kwietnia 2017 roku w sprawie odnawialnych źródeł energii. URL: <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/interpelacja.xsp?documentId=48A02BBED4E1FA0BC12580EB004EDA2A>

- 1) Zbyt pośpiesznie, impulsowo (pod wpływem zaledwie sugestii ze strony Komisji Europejskiej) wprowadzony ustawą o OZE z lutego 2015 r., system aukcyjny zamiast funkcjonującego od 2005 r. systemu zielonych certyfikatów, z którego od lipca ub.r. nie mogą już korzystać nowi inwestorzy, w tym także prosumenci, którzy wcześniej dostawali certyfikaty także na autokonsumpcję energii z własnych OZE. – *Polski rynek nie dojrzał do wprowadzenia „totalnego” systemu aukcyjnego, a aukcje są mało przydatne do stymulowania rozwoju generacji rozproszonej i nie zachęcają do autokonsumpcji i inwestycji w małe źródła prosumenckie*²
- 2) System wsparcia dla prosumentów w formie barteru tzw. „rozliczenia netto” energii z dotychczasowym sprzedawcą wprowadzonego ustawą o OZE z 2015 roku, uzupełnionego jej nowelizacją z 2016 roku systemem tzw. „opustów” (uszczerpienie przychodów prosumenta z rozliczenia energii na rzecz sprzedawców energii) nie zapewnia wystarczającej opłacalności inwestowania (bezpieczeństwa ekonomicznego) dla najmniejszych prosumentów i nie pokrywa też pełnych kosztów obsługi systemu przez sprzedawców energii. – *System wsparcia dla mikroinstalacji został wprowadzony za wcześnie, bez należytego uwzględnienia relacji rynkowych. Relacje cen energii i kosztów urzędzeń OZE nie pozwalają na uzyskanie przez prosumenta wystarczających oszczędności na zakupie energii i w zdecydowanej większości przypadków nie może on (bez dotacji) pokryć wszystkich kosztów i spłacić kredyt na budowę prosumenckiej instalacji OZE. Polska nie osiągnęła jeszcze tzw. „grid parity” (zrównania kosztów energii z małych OZE i kosztów energii z sieci, a tym bardziej „z gniazdka”), aby wprowadzać system (niesymetrycznego– poprzez opust) rozliczenia netto z prosumentami.*
- 3) Aktualna sytuacja prawna powoduje spadek tempa nowych inwestycji, niepewność inwestorów i narastające rosnące zagrożenie niewypełnieniu (bez interwencji na rynku) polskich zobowiązań wobec OZE (15% energii z OZE w 2020 roku). – *Dotychczas szerokie ramy polityki unijnej dawały poczucie długoterminowej stabilności w sektorze OZE, przynajmniej co do kierunku i tempa rozwoju. Gwałtowne i miejscami chaotyczne oraz coraz mniej zrozumiałe i mniej sprzyjające dla małych inwestorów zmiany prawa w latach 2015/2016 zwiększyły ryzyko i koszty działań w branży OZE i np. w sektorze bankowym³. Brak notyfikacji aktualnie obowiązujących przepisów ustawy o OZE i uwagi Komisji Europejskiej zgłaszane do części rozwiązań w ustawie o OZE pogłębiają niepewność na rynku. Dotyczy to także koncernów energetycznych, które nie rozwijają koncepcji inteligentnej sieci energetycznej, co pozwoliłoby na optymalnie zintegrowanie większego portfolio rozproszonych inwestycji OZE w systemie energetycznym,*
- 4) Problemy z rozwojem rynku OZE skłaniają (np. w imię bezpieczeństwa energetycznego) do podejmowania znacznie bardziej kosztownych i nie mniej ryzykowanych decyzji inwestycyjnych w tradycyjnej energetyce i prowadzą do ograniczenia korzyści i możliwości jakie dla systemu energetycznego wnosi energetyka prosumencka. – *Chodzi m.in. o: a) zmniejszenie strat na przesyle i*

² Wprowadzenie systemu aukcyjnego nie oznacza bynajmniej, że trzeba pozostawić bez interwencji system zielonych certyfikatów o wartości dziesiątek miliardów złotych i którego administrowanie generować będzie koszty stałe przez dekady nie przynosząc (bez interwencji) wartości dodanej.

³ Obecna trudna sytuacja spowodowana nadmiernym spadkiem cen zielonych certyfikatów (efekt nadpodaży i obniżania poziomu zobowiązań po stronie popytu na certyfikaty) tworzy ryzyko upadłości podmiotów z branży energetyki wiatrowej, których zobowiązania tworzą dużą ekspozycję kredytową w polskich bankach.

dystrybucji energii, b) rozwiązywania problemów braku rezerwy mocy w szczecinie letnim, c) ograniczenie wzrostu kosztów dla małych odbiorców energii i obszarów peryferyjnych. Trzeba też pamiętać, że w grę wchodzi także inne utracone korzyści dla kraju, gospodarki, spójności społecznej, które umykają wąskiej analizie z perspektywy samej energetyki (są widoczne i kwantyfikowalne np. na szczeblu samorządowym).

Powyższe spostrzeżenia są przesłanką do doskonalenia istniejących rozwiązań prawnych i poszukiwania nowych.

Celem zgłaszanego projektu jest poprawa

- warunków inwestowania w źródła prosumenckie i zapewnienie opłacalności tego typu inwestycji osobom i firmom narażonym na nadmierne koszty zaopatrzenia w energię elektryczną, wraz z umożliwieniem sąsiedzkiej wymiany energii z małych OZE (dzielenia się nadwyżkami, także z mniej zamożnymi mieszkańcami) oraz
- systemowych warunków rozwoju generacji rozproszonej opartej na OZE poprzez usprawnienie procesów planowania rozwoju sieci energetycznej pod potrzeby generacji rozproszonej, zwiększenia możliwości lokalnego bilansowania energii z tych źródeł w celu poprawienia lokalnego bezpieczeństwa energetycznego oraz poprawę warunków i możliwości dostępu małych inwestorów do wiarygodnej i zrozumiałej informacji publicznej.

Założeniem proponowanych rozwiązań prawnych jest to aby były proste, zrozumiałe oraz aby oferowały realne wsparcie, pozwalające na uniknięcie (lub zmniejszenie) ryzyka związanego z realizacją inwestycji prosumenckich w niejasnym lub niepewnym otoczeniu regulacyjnym.

3. Aktualny stan faktyczny i prawny w energetyce odnawialnej z perspektywy prosumentów i konsumentów energii wraz z generalnym uzasadnieniem proponowanych zmian prawnych

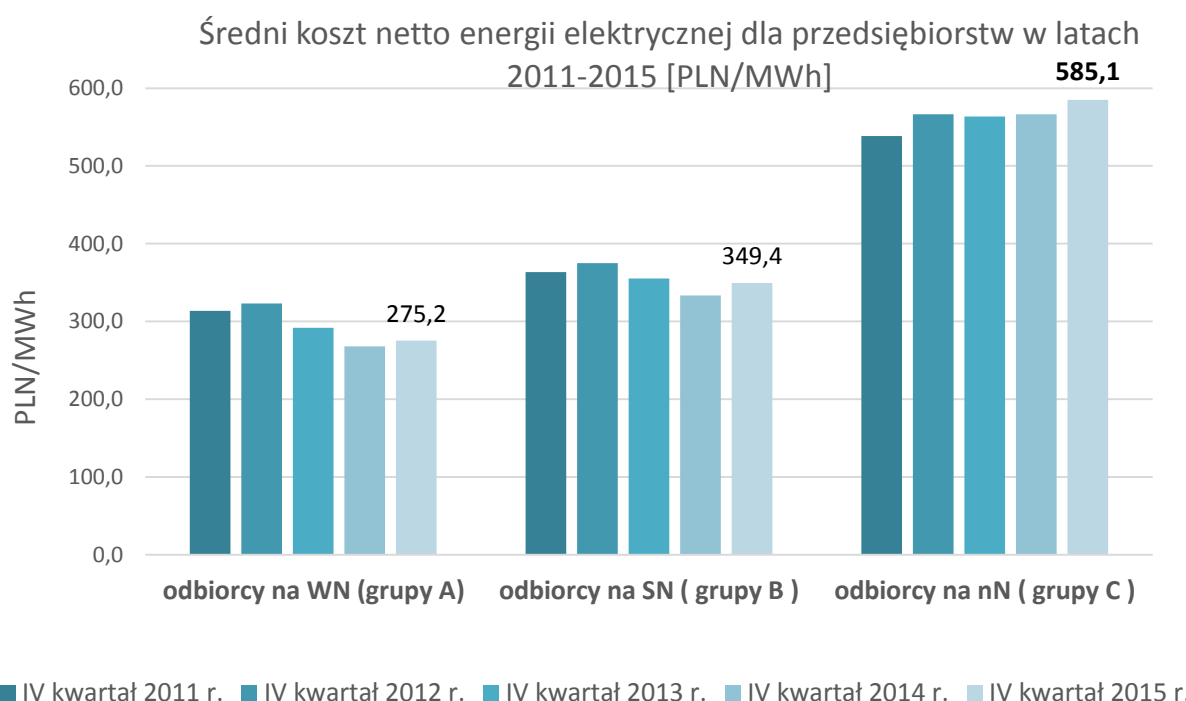
3.1 Problem dyskryminacji małych odbiorców energii i prosumentów

Nowelizacja ustawy o OZE z czerwca 2016 roku postawiła sobie za cel zatrzymanie nadmiernego rozwoju wielkoskalowych źródeł energii odnawialnej: wiatrowych, „biomasowych” i wodnych oraz zmodyfikowała wsparcie tzw. systemem aukcyjnym dla średniej wielkości instalacji realizowanych przez profesjonalnych inwestorów. Równocześnie anulując zapisy (w postaci stałych cen gwarantowanych) korzystne dla prosumentów (aktywnych konsumentów wytwarzających energię na własne potrzeby i na sprzedaż nadwyżek do sieci) zablokowała rozwój mikroinstalacji OZE stosowanych w gospodarstwach domowych (te powstają tylko dzięki okazjonalnym dotacjom), rolnych i w małych firmach oraz nie zapewniła odpowiedniego impulsu do rozwoju spółdzielni energetycznych.

Obowiązujące ustawodawstwo w zakresie rynku energii elektrycznej, w tym energii z OZE, w dalszym ciągu w sposób wybiórczy wspiera wielkie przedsiębiorstwa energetyczne oraz chroni jedynie największych odbiorców przemysłowych energii (zaliczanych do energochłonnych). Sektor energetyczny w Polsce jest wspierany wieloma regulacjami ustawowymi i choćby z tego powodu ma przewagę konkurencyjną nad małymi podmiotami,

które mogłyby i powinny wejść na ten rynek uzupełniając „energetykę zawodową”. Zbyt słaby system informacji publicznej (o kosztach energii, taryfach, prawach prosumenckich i warunkach umów na odbiór i dostawę energii itp.) oraz dominująca pozycja handlowa i regulacyjna przedsiębiorstw energetycznych w stosunku do prosumentów i spółdzielni energetycznych dodatkowo utrudniają rozwój rozproszonych OZE i rynku energii.

Z danych Urzędu Regulacji Energetyki⁴ wynika, że już obecnie najczęściej za energię płacą małe firmy korzystające z grup taryfowych „C”, które przyłączone są do sieci niskich napięć. Pod koniec 2015 roku cena energii elektrycznej dla odbiorców na taryfach „C” była średnio ponad dwukrotnie wyższa niż w przypadku grup taryfowych „A” (największych firm przyłączonych do sieci wysokiego napięcia, o najwyższej pozycji przetargowej, korzystających dodatkowo z różnych instrumentów wsparcia przedsiębiorstw energochłonnych) – rys 1.



Rys. 1. Zróżnicowanie kosztów energii z dostawą i opłatami dla różnych taryf (grup odbiorców). Źródło: URE, oprac. własne.

Stawki obowiązujące małych i średnich przedsiębiorców wykazują niepokojącą tendencję wzrostową, w szczególności dla firm przyłączonych do sieci niskiego napięcia, gdzie najszybciej rosną koszty dystrybucji oraz najbardziej dotkliwe są nowe opłaty wprowadzone na rzecz modernizacji systemu energetycznego.

W kwietniu 2016 roku na plenarnym posiedzeniu Narodowej Rady Rozwoju z udziałem Pana Prezydenta Andrzeja Dudy pt. „Wieś i rolnictwo - problemy, zagrożenia, szanse”⁵, poruszony został problem rosnących kosztów zaopatrzenia rolników w paliwa i energię

⁴ Sprawozdanie z działalności Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki za 2016 roku. Warszawa 2016 r. URL <https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/sprawozdania/2916,Sprawozdania.html>

⁵ V posiedzenie Narodowej Rady Rozwoju pod tytułem „Wieś i rolnictwo”. URL: <http://www.prezydent.pl/kancelaria/nrr/aktualnosci/art.25.-strategiczny-dzial-gospodarki-panstwowej.html>

(przekraczających 10-12%% udziału w kosztach produkcji rolnej, przy średniej unijnej na poziomie 5-6%) oraz możliwości wykorzystania OZE jako metody ograniczania kosztów produkcji rolnej i poprawy bezpieczeństwa energetycznego oraz jakości życia mieszkańców wsi.

W Polsce ubóstwo energetyczne dotyka 9,6% gospodarstw domowych, czyli w przypadku ponad 4 mln osób udział kosztów opłat za nośniki energii przekracza 10% ich przychodów⁶. Definicja tzw. odbiorcy wrażliwego energii uprawnia do środków obniżających płatności rachunków za energię, ale w praktyce dotyczy tylko niewielkiej grupy osób i nie pozwala na trwałe wyjście z niekorzystnego położenia. Badania pokazują, że ubóstwo energetyczne dotyka bardziej mieszkańców wsi niż mieszkańców miast (62 proc. gospodarstw ubogich energetycznie to gospodarstwa wiejskie), mieszkańców domów jednorodzinnych (65 proc.) częściej niż mieszkańców bloków lub kamienic, gospodarstwa domowe pracowników fizycznych (29 proc.), emerytów (21 proc.) i rolników (14 proc.) częściej niż pozostałe grupy społeczne. Najnowsze dokumenty UE przewidują że takie osoby jako prosumenci powinni czerpać wymierne korzyści z dostępu do bezpieczniejszej, czystszej i bardziej konkurencyjnej energii i w projektach regulacji przewiduje w tym celu stosowne instrumenty w latach 2019-2030

W przeciwieństwie do dużych, energochłonnych odbiorców energii, którzy są zwalniani z części opłat i podatków (akcyza) za energię i płacą najmniej za jednostkę energii, gospodarstwa domowe, rolne oraz MŚP płacą pełne koszty i są szczególnie narażone na podwyżki spowodowane dodatkowymi opłatami, takimi jak „opłata przejściowa”, która w 2016 roku wzrosła o niemalże 100%, opłata OZE oraz planowana do wprowadzenia nową ustawą o rynku mocy dodatkową „opłata mocową”.

Wszystkie ww. grupy odbiorców energii⁷ mogą stosunkowo najłatwiej stać się aktywnymi prosumentami wykorzystującymi małe OZE w swoich domach, gospodarstwach rolnych i małych firmach, a jednocześnie mogą solidarnie wnieść swój wkład w ograniczenie niskiej emisji (walka ze smogiem), poprawę lokalnego bezpieczeństwa energetycznego modernizację sektora energetycznego i realizację zobowiązań Polski wobec UE.

3.2 Problem nieadekwatnych instrumentów wsparcia prosumentów

Najskuteczniejszym instrumentem promocji mikroinstalacji i z czasem stworzenia masowego rynku i upowszechnienia postaw prosumenckich są tzw. taryfy gwarantowane (FiT), które są najłatwiej (powszechność) dostępne dla małych inwestorów i najskuteczniej zapewniają im (także tym biedniejszym) dostęp do kredytów inwestycyjnych i bezpieczeństwo inwestowania. W wielu krajach (np. Australia) potwierdzono, że w przypadku wsparcia inwestycji systemem taryf gwarantowanych (tzw. FiT) na energię z małych instalacji OZE wprowadzaną do sieci, najbardziej korzystają wielodzietne rodziny o średnich lub niskich dochodach oraz mieszkańcy obszarów wiejskich⁸.

⁶ Szpor A., M. Lis.: *Organicznie ubóstwa energetycznego w Polsce – od teorii do praktyki*. Instytut Badań Strukturalnych, czerwiec 2017. URL: http://ibs.org.pl/app/uploads/2016/03/IBS_Policy_Paper_02_2016_pl.pdf

⁷ Poza największymi jej konsumentami, którzy płacą najniższą cenę za 1 kWh i stosunkowo - na jednostkę energii - jako autoproducenti najmniej zarabiają energii na oszczędnościach w mniejszym wolumenie zakupionej energii, *przyp. aut.*

⁸ Jeff Sommerfeld et al. Influence of demographic variables on uptake of domestic solar photovoltaic technology. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*. 2016.

Uchwalona przez Sejm w lutym 2015 roku tzw. „poprawka prosumencka” do ustawy o OZE⁹, przyjęta dzięki silnemu poparciu ówczesnej opozycji, taki system oparty na taryfach gwarantowanych (FiT) po raz pierwszy wprowadziła do polskiego prawa, ale w praktyce przepisy te nie weszły w życie. Nowelizacja ustawy z czerwca 2016 spowodowała, że system ten (łącznie z wcześniejszym systemem tzw. rozliczeń netto czyli „net metering”) został zastąpiony mechanizmem „opustów” dla źródeł o mocy do 40 kW. System ten polega na zbilansowaniu i barterowym rozliczeniu energii pobieranej i wprowadzonej do sieci oraz na nieodpłatnym przekazaniu przez prosumenta spółce obrotu (sprzedawcy energii) od 20 do 30% rozliczonej energii (opust). Prosument także darmowo przekazuje do sieci (formalnie sprzedawcy energii) każdą nadwyżkę energii ponad ilość energii zużytej przez prosumenta w kolejnych okresach rozliczeniowych. Ilość darmowej energii rośnie ze wzrostem niedopasowaniem profilu własnej produkcji i konsumpcji prosumenta oraz ze wzrostem mocy i wydajność jego instalacji). Dopuszczalny zakres mocy mikroinstalacji jest stosunkowo duży (sprzyja przewymiarowaniu instalacji) jeśli chodzi o prosumenckie gospodarstwa domowe, ale jednocześnie jest za mały jak na oczekiwania i potrzeby małych firm. W praktyce małe firmy i prowadzące przetwórstwo płodów rolnych i działy specjalne gospodarstwa rolne (w efekcie przyjęcia zawężającej definicji „prosumenta”) zostały z tego systemu wsparcia OZE wykluczone.

Największym jednak mankamentem wprowadzonego rozwiązania jest jego nieopłacalność zarówno z punktu widzenia inwestora prosumenta, jak i spółki obrotu energią. W efekcie z systemu korzystają jedynie ci których stać na płacenie za nowe technologie i (wobec niższej straty na inwestycji wraz ze wzrostem zużycia energii) i – z uwagi na konstrukcje mechanizmu wsparcia - ci inwestorzy których stać na zwiększenie zapotrzebowania na energię i przyłączenia dodatkowych domowych kolejnych energochłonnych źródeł odbioru energii elektrycznej (np. klimatyzacja).

Przykładowe wyniki analiz ekonomicznych dla instalacji słonecznej 3 kW (koszt 18 tys. zł) u odbiorcy energii korzystającego z taryfy G o zużyciu energii 3,5 MWh/rok i autokonsumpcji 30% (i przy finansowaniu z kredytu bankowego) przedstawiono w tabeli poniżej.

Tabela 1: Wyniki oceny ekonomicznej prosumenckiej instalacji fotowoltaicznej o mocy 3 kW. korzystającej z systemu „opustów” w domu jednorodzinnym o zużyciu energii 3500 kWh/rok

Roczna produkcja energii w 1. roku	kWh	2 900
Roczna oszczędność kosztów energii w 1. roku	PLN	1 500
Prosty okres zwrotu	lata	>25
Zdyskontowany okres zwrotu	lata	>25
NPV (nadwyżka korzyści nad kosztami w ciągu 25 lat)	PLN	-7 200

Okresy zwrotu nakładów powyżej okresy trwałości instalacji oraz ujemna wartość inwestycji po 25 latach jednoznacznie wskazują na brak ekonomicznej opłacalności tego typu inwestycji. System opustów niesie też dodatkowe ryzyko dla małych inwestorów spowodowane koniecznością uwzględniania (przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnej) wieloletniej prognozy wysokości składnika zmiennego w rachunku (fakturze) za energię. Tylko na tym składniku prosument faktycznie oszczędza, gdyż stałe opłaty ponosi niezależnie od ilości zużytej (zaoszczędzonej) energii. Może się więc zdarzyć, że w sytuacji dążenia do abonentowego modelu opłat za energię (rosnący składnik stały na rachunku, co ma obecnie

⁹ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii. Dz.U. 2015 poz. 478

miejsce) prosument będzie faktycznie oszczędzał na energii, a nie na rachunku. Grozi to sytuacją oddalającego się okresu zwrotu nakładów i powstania puli zagrożonych kredytów bankowych, których zdolność spłacania z przychodów z tytułu oszczędności na wydatkach na energię małych inwestorów będzie spadała w czasie.

Analizy wykonane na potrzeby przygotowania niniejszej inicjatywy legislacyjnej wykazały, że systemu rozliczenia „netto z opustami” dla gospodarstw domowych, w krajowych uwarunkowaniach rynkowych (ceny i struktura kosztów dostaw energii oraz energii z mikroinstalacji), nie da się skutecznie poprawić i uzdrowić z korzyścią ekonomiczną dla prosumenta poprzez np. organicznie opustu (np. z 20-30% do 0-10%) ani nawet przez zaprzestanie naliczania opłat zmiennych dystrybucyjnych od energii rozliczanej i od opustu. System ten może funkcjonować jako opłacalny dla indywidualnych inwestorów jedynie w połączeniu z dotacjami. Doktryna ograniczenia aktywności prosumenckiej do autokonsumpcji (co jest sprzeczne z ogólną idą i definicją prosumenta, którego istotą jest dzielenie się nadwyżkami) powoduje upośledzenie ekonomiki projektów inwestycyjnych w małe OZE.

Zatem wprowadzone rozwiązanie prawno-ekonomiczne w postaci *net-metering plus opust* (który prowadzi do obniżenia wartości energii rozliczanej i fakturowanej o 20-30%) nie zapewnia opłacalności inwestycji prosumenckich. Dlatego jeszcze przez co najmniej kilka lat, do czasu znaczącego przewyższenia kosztów produkcji energii z małych OZE z ceną zakupu energii z OZE (składnik zmienny na rachunku), rozwiązanie to nie będzie w praktyce powszechnie dostępne i opłacalne dla gospodarstw domowych.

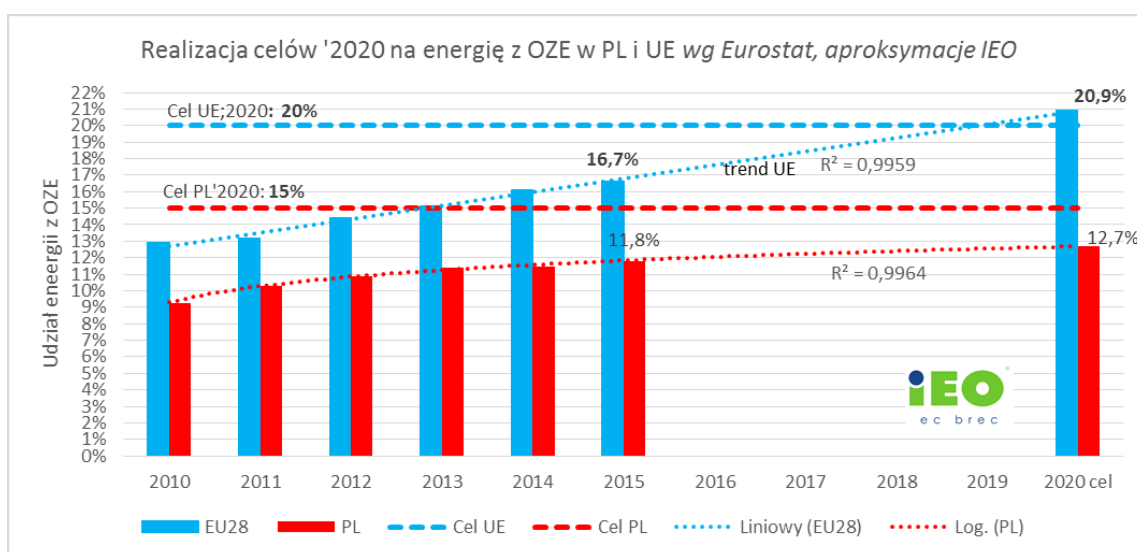
Nie jest to jedyny problem regulacyjny dotyczący prosumentów i warunków ich rozwoju w ramach obecnie obowiązujących przepisów. Do końca czerwca 2016 roku, energia z nowych instalacje OZE przyłączonych do sieci mogła w URE uzyskać świadectwa pochodzenia (tzw. zielone certyfikaty), których wartość wyceniana jest na Towarowej Giełdzie Energii -TGE (nie dotyczy to części rynku certyfikatów ustalanych w kontraktach bilateralnych, zazwyczaj pomiędzy większymi uczestnikami rynku) i które mogły być sprzedane zobowiązanym do ich zakupu spółkom obrotu, także wtedy gdy energia z tych instalacji była zużywana na potrzeby własne właściciela lub operatora instalacji (autoproducenta). Od lipca 2016 roku system zielonych certyfikatów dla nowych źródeł OZE został zastąpiony systemem aukcyjnym, który daje preferencje dużym inwestorom i preferuje sprzedaż całości wyprodukowanej energii do krajowej sieci elektroenergetycznej, a pośrednio osłabia atrakcyjność energetyki prosumenckiej.

Odrębnym choć związanym i niezwykle brzemiennym w skutkach, nie tylko dla inwestorów ale też dla sektora bankowego, problemem jest drastyczny spadek wartości certyfikatów (niemalże 10-krotny w latach 2013-2017) na pozostawionym bez interwencji rynku. Spadek wartości certyfikatów szczególnie bolesny jest dla mniejszych lub droższych instalacji i dla mniejszych inwestorów, którzy za pośrednictwem maklerów sprzedają certyfikaty bezpośrednio na rynku „spotowym” (TGE) po cenie znacznie niższej niż w kontraktach bilateralnych (np. wewnątrz spółek energetycznych). Paradoksem polskich regulacji w OZE jest zastępowanie (zamiast doskonalenia) systemu certyfikatów - potencjalnie lepszego i bardziej odpowiadającego polskim warunkom i polityki wsparcia idei autokonsumpcji i prosumeryzmu - systemem aukcyjnym, gorszym z punktu widzenia realizacji ww. celów, i to

w sytuacji i w momencie gdy system certyfikatów uzyskał notyfikację Komisji Europejskiej jako wolny od ew. wad prawnych w stosunku do wymogów Wspólnego Rynku¹⁰.

3.3 Problem realizacji przez Polskę zobowiązań międzynarodowych

Problemem wymagającym pilnego rozwiązania jest też sposób i zakres wwiązania się Polski z międzynarodowego zobowiązania do zapewnienia w horyzoncie 2020 roku odpowiedniego (15%) udziału energii odnawialnej w końcowym zużyciu energii. Zdaniem GUS¹¹, w efekcie, spowodowanego zmianami prawa załamania dynamiki inwestycji w OZE w latach 2014-2015 (i dalszym jej spadkiem w 2016 roku), Polska może nie wypełnić swoich celów 2020. Niepokojące trendy rozwoju energetyki odnawialnej w Polsce (na tle UE) w oparciu o najnowsze dostępne dane Eurostat zobrazowano wykresem na rys 2.



Rys.2. Trendy w rozwoju energetyki odnawialnej w Polsce i UE w relacji do zobowiązań na rok 2020. Źródło: baza (meta) danych Eurostat, dostęp 15 marca 2017 roku, oprac. IEO.

Prosta realizacja dotychczasowej polityki wobec OZE doprowadziłaby do osiągnięcia zaledwie 12,7% udziału energii z OZE w krajowym bilansie zużycia energii, podczas gdy cała UE w sposób znaczący przekroczyła by swój zbiorczy cel (20%). Powstaje coraz więcej opracowań, które potwierdzają tę tezę. Np. międzynarodowa grupa badawcza Ecofys i Politechnika Wiedeńska¹² w scenariuszu pesymistycznym ocenia że Polska w 2020 roku osiągnie od zaledwie 10% udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii (co oznacza faktyczny spadek z 11,8% na koniec 2015 roku i niestety nie można tego całkiem wykluczyć) do 13,8%. Paradoksalnie pożądanym szybkim rozwojem gospodarczym naszego kraju i rosnącym zużyciem energii związane w pewnym zakresie ze wzrostem PKB (mianownik do liczenia

¹⁰Polski system świadectw pochodzenia w celu wsparcia odnawialnych źródeł energii i zmniejszenia obciążeń związanych z OZE dla odbiorców energochłonnych został uznany za zgodny z rynkiem wewnętrznym na podstawie, czyli uzyskał tzw. notyfikację w Komisji Europejskiej w dniu 2 lipca 2016 roku URL: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261395/261395_1832262_134_2.pdf

¹¹ Główny Urząd Statystyczny: Energia ze źródeł odnawialnych w 2015 roku, Warszawa 2016 r. URL: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/energia/energia-ze-zrodel-odnawialnych-w-2015-roku,3,10.html#archive>

¹² Ecofys i TUW: Prognoza realizacji celu OZE 2020 dla Polski. Raport dla PSEW, Warszawa 2017. URL: <http://psew.pl/wp-content/uploads/2017/04/Prognoza-realizacji-celu-OZE-2020-dla-Polski.pdf>

udziałów energii z OZE) może obniżać wskaźniki realizacji celów na OZE i różne mankamenty krajowej polityki energetycznej.

Sytuację (i ryzyka dla Polski z tym związane) pogorszyć mogą nowe propozycje legislacyjne UE z grudnia 2016 (tzw. „Pakiet zimowy”) które wskazują na konieczność dalszego wzrostu udziałów energii z OZE w horyzoncie 2030 roku i kosztowanego dla podatnika i konsumenta energii nadrobienia opóźnień z obecnej dekady. Ewentualne koszty niewypełnienia celu do 2020 roku, o czym dalej, nie zdejmują z kraju członkowskiego który nie zrealizuje tego celu obowiązku nadrobienia zaległości i dopiero potem realizacji (podwójne wyzwanie) nowego celu na 2030 rok.

Niezwykle trudno ocenić skutki finansowe niezrealizowania przez Polskę celu na 2020 rok, zarówno z uwagi na niepewność prognoz jak i różne, często też polityczne (wtedy w grę wchodzi relacje i polityczne porozumienia pomiędzy członkami UE) formy spełnienia celu w sytuacji deficytu własnej energii z OZE. W grę wchodzi bowiem tzw. *transfer statystyczny* (transakcja pomiędzy rządami), zwiększony import energii, wspólne przedsięwzięcia, a w końcu najbardziej kosztowna kara na mocy dyrektywy o promocji OZE z 2009 roku oraz z Traktatu (TFUE). Wychodząc z najprostszycy założeń: a) osiągnięcie przez Polskę jedynie 12.8% udziału OZE w 2020 roku, b) dokonany przez Polskę transfer statystyczny z innym krajem UE, który w 2020 roku będzie miał nadwyżkę energii z OZE, c) transakcja po średniej cenie w UE za jednostkę energii z OZE (koszt marginalny, całkowite koszty niewypełnienia celu w zakresie OZE w 2020 roku można szacować na 7,5 mld. zł, bez przesadzania wielkości błędu takich szacunków ani kierunku odchylenia błędu¹³. Mitygacja i zarządzanie tym ryzykiem dla kraju oraz ew. optymalizacja kosztów z tym związanych powinny być przedmiotem znacznie szerszej analizy, ale tego typu zagrożeń nie powinno się bagatelizować.

Cel na OZE dotyczy sumy wszystkich nośników energii z OZE w 2020 roku: ciepła, biopaliw i napędów w transporcie z energii elektrycznej z OZE oraz energii elektrycznej z OZE w zużyciu końcowym. Energia elektryczna to zaledwie ¼ całego celu, ale wobec kurczącego się czasu jaki pozostał na jego zrealizowanie i z uwagi na długie cykle inwestycyjne budowy dużych źródeł (oddanie do użytku w sytuacji rozpoczęcia projektu inwestycyjnego w 2018 roku wychodzi poza 2020 rok) to właśnie rezerwy tkwiące w masowej budowie mikroinstalacji i małych instalacji OZE (o cyklach inwestycyjny 6-12 miesięcznych) mogą stosunkowo najszybciej wnieść znaczący wkład w przyrost energii z OZE do końca 2020 roku i najtaniej złagodzić ryzyko poniesienia (podwyższenia) kosztów związanych z niewypełnieniem ww. celu.

3.4 Problem bezpieczeństwa energetycznego

Kryzys energetyczny, jaki miał miejsce latem 2015 roku – skokowy wzrost cen energii i konieczność ograniczania dostaw dla odbiorców przemysłowych poprzez ogłoszenie 20 stopnia zasilania (po raz pierwszy po 1989 roku) obnażył słabość „energetyki zawodowej” w

¹³ Wiśniewski G.: Ile i kto zapłaci za niewypełnienie polskich zobowiązań wobec UE w zakresie OZE. Blog „Odnawialny”, grudzień 2016r. URL: <http://odnawialny.blogspot.com/2016/12/ile-i-kto-zapaci-za-niewypenie.html>

zaopatrzeniu w energię wszystkich odbiorców w kraju. Szereg prac badawczych¹⁴, a także opinie Ministerstwa Energii i PSE potwierdziły¹⁶, że problemu by nie było lub może być rozwiązany na przyszłość gdyby polska energetyka dysponowała lepiej rozwiniętym segmentem rozproszonych źródeł słonecznych, przynajmniej na poziomie 1-2 GW.

3.5 Systemowe przesłanki do dalszych zmian w systemie wsparcia prosumentów i generacji rozproszonej dla OZE

Dyrektywa 2009/28/WE o promocji energii z odnawialnych źródeł energii już w preambule (ustęp 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”. To silne wskazanie, które w niewystarczającym stopniu zostało wykorzystane przy pracach nad ustawą o OZE i jej nowelizacjami. Podobnie na kształt rozwiązań dotyczących prosumentów w ich relacji z silniejszymi graczami na rynku nie wpłynęła encyklika papieska „Laudto Si” z 2015 roku, która m.in. stwierdza: *Władze mają prawo i obowiązek podejmowania działań na rzecz wyraźnego i zdecydowanego poparcia dla drobnych producentów oraz dywersyfikacji produkcji. Aby istniała wolność gospodarcza, z której wszyscy korzystaliby faktycznie, niekiedy konieczne może być nałożenie ograniczeń na tych, którzy posiadają największe zasoby i możliwości finansowe.*

Rząd proponując obecnie obowiązujący (od lipca 2016 r.) kształt regulacji w zakresie OZE kierował się bardzo złożonymi przesłankami wśród których były także kwestie bezpieczeństwa państwa i ochrony interesów koncernów energetycznych, ale w efekcie system wsparcia OZE stał się mało atrakcyjny dla małych inwestorów, prosumentów oraz tzw. „niezależnych producentów energii” (*ang. IPP*). Niezależnie od intencji ustawodawcy uchwalone ostatecznie przepisy już w drugiej połowie 2016 roku doprowadziły do oznak spowolnienia na rynku generacji rozproszonej OZE oraz (co w niektórych segmentach rynku daje się już wyraźniej odczuć w 2017 roku) do zbyt wolnego rozwoju tego segmentu rynku w stosunku do potrzeb i realizacja zobowiązań wobec UE oraz relatywnie bardzo dużych krajowych możliwości w tym zakresie.

Powyższy problem w szerszym wymiarze został dostrzeżony w opinii NRR o projekcie SOR jako: „brak spójności (...) w tworzeniu warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym i terytorialnym”¹⁷. Przynajmniej w zakresie „opustów” obowiązujące prawo nie zrealizuje też hasła z Programu Prawa i Sprawiedliwości z 2014 roku „zapewnienia wsparcia dla tzw. energetyki obywatelskiej (prosumpcji)”.

¹⁴ Wójcicki R.: Rozproszone źródła PV - potencjał kształtowania profilu KSE w sezonie (szczycie) letnim. Energetyka, nr 2/2016. URL: <http://www.cire.pl/item,126161,2,0,0,0,0,rozproszone-zrodla-pv---potencjal-ksztaltowania-profilu-kse-w-sezonie-szczycie-letnim.html>

¹⁵ Instytut Energetyki Odnawialnej: Co dałaby prosumencka generacja fotowoltaiczna w okresie sierpniowego kryzysu energetycznego ‘2015?. URL: <http://ieo.pl/dokumenty/aktualnosci/24082015/2.pdf>

¹⁶Derski B.: Ministerstwo Energii: od 1 do 2 GW w fotowoltaice za 4 lata. URL: <http://wysokienapiecie.pl/oze/1820-ministerstwo-energii-od-1-do-2-gw-w-fotowoltaice-za-4-lata>

¹⁷ Prezentacja "Opinii do Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju". URL: <http://www.prezydent.pl/kancelaria/nrr/aktualnosci/art,38,prezentacja-opinie-do-strategii-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju.html>

Suma powyższych spostrzeżeń wydaje się być wystarczającą przesłanką do doskonalenia istniejących rozwiązań prawnych i poszukiwania nowych.

4. Wskazanie przepisów, które powinny być zmienione w ramach projektowanej regulacji

4.1 Zmiana definicji prosumenta, mikroinstalacji i małej instalacji OZE

Obecna definicja „prosumenta” w ustawie o OZE brzmi:

prosument – odbiorca końcowy dokonujący zakupu energii elektrycznej na podstawie umowy kompleksowej, wytwarzającego energię elektryczną wyłącznie z odnawialnych źródeł energii w mikroinstalacji w celu jej zużycia na potrzeby własne, niezwiązane z wykonywaną działalnością gospodarczą regulowaną ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 584, z późn. zm.), zwaną dalej „ustawą o swobodzie działalności gospodarczej”

Jej krytyka wynika z zawężającego charakteru (obejmują tylko podmioty które nie prowadzą działalności gospodarczej, też np. te gospodarstwa rolne które prowadzą przetwórstwo) oraz z konieczności zawierania przez prosumenta umowy kompleksowej (łączy postanowienia umowy sprzedaży energii elektrycznej i umowy dystrybucji energii z odbiorcami, której stroną są duzi sprzedawcy „zasiedziali”), pozostali po wyodrębnieniu operatorów sieci dystrybucyjnej jako strona umów kompleksowych. Wprowadzenie tego drugiego obostrzenia jest tłumaczone potrzebą rozliczenia kosztów usługi „opustu”¹⁸, ale faktycznie ogranicza konkurencję i warto szukać innych rozwiązań. Definicja pomija też „prosumenta zbiorowego” w formule np. spółdzielni energetycznej.

Proponuje się następującą definicję prosumenta:

prosument – odbiorca końcowy, właściciel lub najemca nieruchomości, dokonujący zakupu energii elektrycznej, wytwarzający energię elektryczną indywidualnie lub zbiorowo wyłącznie z odnawialnych źródeł energii w mikroinstalacji w celu jej zużycia na potrzeby własne lub na sprzedaż.

Obecna definicja mikroinstalacji

mikroinstalacja – instalacja odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 40 kW, przyłączona do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV lub o mocy osiągalnej cieplnej w skojarzeniu nie większej niż 120 kW;

Krytyka dotyczy niskiego progu mocy mikroinstalacji. Komisja Europejska dopuszcza specjalne traktowanie mikroźródeł o mocy do 50 kW.

¹⁸ w określonych przypadkach opust może być źródłem bezkosztowego przychodu dla spółki w postaci nadmiaru darmowej, nierozliczonej energii od prosumenta. Może być też tak, że koszty obsługi prosumenta nie są pokryte wysokością opustu (20-30%)

Proponuje się następującą definicję mikroinstalacji:

mikroinstalacja – instalacja odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż **50 kW**, przyłączona do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV lub o mocy osiągalnej cieplnej w skojarzeniu nie większej niż 120 kW;

Obecna definicja małej instalacji

mała instalacja – instalację odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 40 kW i nie większej niż 200 kW, przyłączoną do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV lub o mocy osiągalnej cieplnej w skojarzeniu większej niż 120 kW i nie większej niż 600 kW;

Krytyka dotyczy stosunkowo niskiego progu mocy (200 kW), który pozwala na zakwalifikowanie instalacji OZE do kategorii małej instalacji. Ten próg nie jest uzasadniony z punktu widzenia prawn-administracyjnego czy biznesowego, bo koszty administracyjne związane z przyłączeniem i budową instalacji 200 kW są podobne do kosztów dla źródeł o mocy 100 kW czy 300 kW. Nie widać też związku obecnego progu mocy z miejscem przyłączenia źródła w systemie energetycznym (nie ma np. wskazania aby przyłączenie musiało być do sieci niskich napięć - nN). Skoro zasadniczym celem wprowadzenia pojęcia małej instalacji było uproszczenie administracyjne polegające na zastąpieniu koncesji wpisem do rejestru mikroinstalacji, proponuje się działanie deregulacyjne – zwiększenie mocy mikroinstalacji do 500 kW. Takie rozwiązanie będzie też spójne z treścią artykułu art. 43 ust. 2 ustawy o OZE, dotyczącego zwolnienia źródeł o mocy do 500 kW z kosztów bilansowania handlowego, o następującej treści: *Koszty bilansowania handlowego energii wytworzonej w instalacjach odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej mniejszej niż 500 kW pokrywają w całości sprzedawcy zobowiązani*. Próg mocy 500 kW dotyczy też specjalnych zasad zakupu energii ze źródeł zmodernizowanych i biogazowni (art. 42, ust. 1 i 2) dlatego zasadne jest upomnienie definicji w tym zakresie mocy.

Proponuje się następującą definicję małej instalacji (z uwzględnieniem skutków wprowadzenia nowej definicji mikroinstalacji):

mała instalacja – instalację odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż **50 kW** i nie większej niż **500 kW**, przyłączoną do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV lub o mocy osiągalnej cieplnej w skojarzeniu większej niż 120 kW i nie większej niż 600 kW;

4.2 Wprowadzenie „taryf gwarantowanych” na energię z mikroinstalacji o mocy do 5 kW

W obecnej wersji ustawy o OZE nie ma systemu taryf gwarantowanych (ang. FiT) dla najmniejszych mikroinstalacji. Stosowane przepisy w tej sprawie z ustawy o OZE uchwalonej w dniu 2015 roku dla źródeł o mocy do 10 kW (z wydzielonym progiem 3 kW i odrębną wysokością taryfy), ze zróżnicowaną wysokością z uwagi na rodzaj źródła/technologii, które miały obowiązywać do momentu aż ich łączna moc oddawanych do użytku źródłem nie

przekroczyłaby progę 800 MW, znajdowały się w artykule 41 (ust.10-18) ustawy. W następstwie nowelizacji z czerwca 2016 roku zostały uchylone. Przepisy te budziły pewne spory prawnicze z powodu wpisania odrębnego systemu wsparcia do artykułu który dotyczył wykorzystania nadwyżek energii i były interpretowane w kontekście całego artykułu, co mogłoby być przyczyną niespójności interpretacyjnej.

Propozycja legislacyjna w zakresie wprowadzenia taryf gwarantowanych

Proponuje się wprowadzenie dodatkowego artykułu (po art. 41) dedykowanego taryfom gwarantowanym dla źródeł o mocy do 5 kW, które miałyby obowiązywać do przekroczenia łącznej mocy 1 GW (1000 MW). Moc 5 kW jest optymalna dla większości domów jednorodzinnych, w szczególności na obszarach wiejskich oraz może być atrakcyjna (dobrze dobrana) dla małych firm usługowych, a w szczególności dla osób fizycznych prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą. Ograniczenie łącznej mocy do 1 GW, przy maksymalnej mocy jest bezpieczne dla systemu energetycznego (w szczególności także z powodu proponowanych równoległe nowych przepisów w Prawie energetycznym w zakresie ministrowania stanu planowania rozwoju sieci niskich napięć, o czym więcej w jednym z kolejnych punktów), ale jednocześnie **znaczące jeśli chodzi o liczbę mikroinstalacji do jakiej proponowany instrument może w ciągu kilku lat doprowadzić (200-250 tys. szt.).** Jest to wystarczająco duża liczba beneficjentów aby uzyskać tzw. „efekt skali” (istotny spadek kosztów kolejnych instalacji w czasie wg. „technologicznej krzywej uczenia się”), a jednocześnie jest to np. zaledwie 10% liczby mikroinstalacji jakie obecnie są przyłączone do sieci u naszych Zachodnich Sąsiadów.

Proponuje się jedną początkową wysokość taryfy gwarantowanej dla wszystkich rodzajów mikroinstalacji. Jako referencyjną przyjęto przydomową (dachową) instalację fotowoltaiczną (PV) o mocy 5 kW. Wymaganą wysokość taryfy gwarantowanej określono na podstawie analizy ekonomicznej. Bazowe założenia przyjęte do analizy zestawiono w tabeli poniżej.

moc instalacji PV (kW):	5
cena energii elektrycznej - część zmienna G11 (zł/kWh)	0,54
cena zakupu energii od prosumenta (zł/kWh) - 20 lat, indeksowana	0,70
cena zakupu energii od prosumenta (zł/kWh) - po 20 latach, indeksowana	0,17
inflacja	1%
udział kredytu (%)	0%
Koszty finansowe	
- koszt kapitału własnego	2,00%
- koszt kredytu	6,00%
- okres kredytowania (miesiące):	120
nakłady inwestycyjne (CAPEX):	
- jednostkowe (zł / kW):	5 263
- całkowite (zł):	26 315
Finansowanie	
- wkład własny	26 315
- kredyt	0
roczna produktywność instalacji (kWh/kW):	950
roczny spadek mocy instalacji	0,4%
roczne koszty eksploatacyjne OPEX brutto (zł/kW)	120
koszt wymiany inwertera w 13 roku (zł)	6 000

Zdecydowano się na wydłużenie prawa do taryfy gwarantowanej do 20 lat (w wersji ustawy z lutego 2015 był to okres 15 lat) w celu zmniejszenia wymaganej wysokości taryfy i rozłożenia kosztów w czasie. Przy powyższych założeniach jako kryterium oceny wysokości taryfy przyjęto uzyskanie 10-letniego zdyskontowanego okresu zwrotu podniesionych wszystkich nakładów na budowę i eksploatację instalacji.

W efekcie pierwsza i jedna stawka taryfy gwarantowanej na 20 lat dla wszystkich mikroinstalacji o mocy do 5 kW zapewniająca zdyskontowany okres zwrotu nakładów równy 10 lat wynosi 0,70 groszy/kWh.

Jest to stawka obecnie zbyt niska dla niektórych rodzajów mikroinstalacji, ale chroni przed maminymi (nieracjonalnymi) kosztami i daje szansę na kosztową optymalizację wszystkich technologii mikrogeneracji.

Proponowana regulacja przewiduje możliwość zmiany wysokości taryfy gwarantowanej rozporządzeniem Ministra Energii, ale – z uwagi na potrzebę stabilności przepisów, obniżenia ryzyka i kosztów kapitału oraz zachętę dla producentów urządzeń do podjęcia innowacji technologicznych, nie wcześniej niż dwa lata po wejściu w życie przepisu i stosownym monitorowaniu rynku i kosztów mikroinstalacji.

4.3 Sprzedaż bezpośrednia energii - możliwość dzielenia się nadwyżkami energii z sąsiadami w ramach „sąsiedzkich wspólnot energetycznych”

Obecnie polskie prawo nie reguluje sprzedaży bezpośredniej (sąsiedzkiej) energii elektrycznej z własnych źródeł, co bynajmniej nie oznacza, że ona się nie odbywa „poza licznikiem” po prywatnym przyłączu. Zasadniczo sprzedaż energii z własnych źródeł wymaga udziału pośredników - spółki dystrybucyjnej i spółki obrotu lub posiadania koncesji na przynajmniej jedną z ww. działalności, co traci sens fizyczny (straty energii) i ekonomiczny (koszy transakcyjne) w przypadku energii z mikroinstalacji i małych instalacji OZE. Brak możliwości sprzedaży bezpośredniej powoduje zmniejszenie stopnia autokonsumpcji energii wytwarzanej lokalnie i generuje dodatkowe (zbędne) obciążenie sieci dystrybucyjnej. Generowane dodatkowe straty i zarazem zbędne koszty dystrybucji i obrotu energią obniżają opłacalność inwestycji prosumenckich. Z drugiej strony brak uregulowania sprzedaży bezpośredniej wywarzonej we własnym źródle energii elektrycznej może prowadzić do szarej strefy i blokuje rozwój technologii niezbędnych do tworzenia mikrosieci i zarządzania energią. Uniemożliwia także tworzenie sąsiedzkich wspólnot energetycznych i utrudnia korzystanie z energii z prosumenckich OZE przez osoby korzystające z wynajmu mieszkań i biur.

Mechanizmy sprzedaży bezpośredniej (sąsiedzkiej) mogą wpłynąć na zwiększenie liczby podmiotów zainteresowanych rozwijaniem technologii i inwestycji prosumenckich ze znaczącym udziałem energii zużywanej na potrzeby własne oraz „wymiany sąsiedzkiej” bez dodatkowego obciążania sieci dystrybucyjnych, a docelowo także przesyłowych.

Propozycja legislacyjna w zakresie sprzedaży bezpośredniej

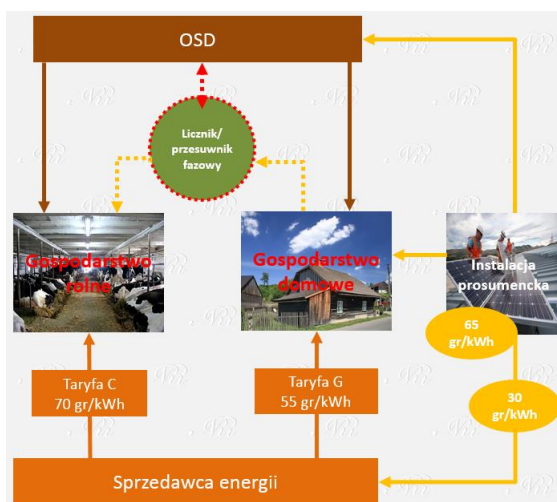
Wprowadzenie do ustawy Prawo energetyczne przepisu o warunkach dopuszczalności stosowania sprzedaży bezpośredniej energii z własnego źródła (mikroinstalacja lub małej instalacji OZE) wraz z delegacją do rozporządzenia Ministra Energii w sprawie wymogów technicznych (związanych przede wszystkim z „olicznikowaniem” i „złączem prywatnym”). W celu zachęcenia do sprzedaży bezpośredniej zgodnie z wymogami, koszt założenia licznika służącego ewidencji rozliczeń powinien być bezpłatny dla uczestników procesu sprzedaży bezpośredniej energii i być kosztem uzasadnionym dla operatora sieci dystrybucyjnej (OSD). Powyższe rozwiązanie powinno być dostępne niezależnie od tego z jakiego systemu lub mechanizmu wsparcia korzysta prosument lub odbiorca energii.

Ideę i wymogi sprzedaży bezpośredniej z dodatkowym licznikiem wewnętrznym dwukierunkowym w dwu wybranych wariantach:

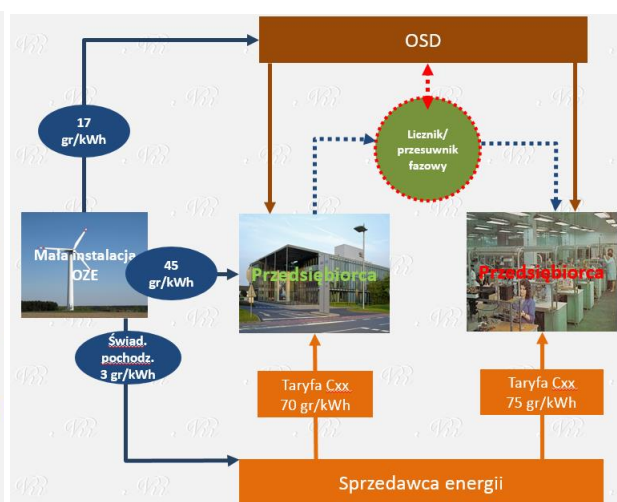
- 1) gospodarstwo rolne – gospodarstwo domowe (z mikroinstalacją fotowoltaiczną funkcjonująca dotychczas w systemie „opustów”, która dzięki zwiększeniu poprzez sprzedaż bezpośrednią systemu upustów stopnia autokonsumpcji poprawia swoje wyniki ekonomiczne)
- 2) firma – firma (z małą instalacją wiatrową, która dzięki większej autokonsumpcji mniej traci na spadku ceny zielonych certyfikatów)

przedstawiono na dwu poniższych schematach (przykładach):

1)



2)



Niezależnie od wariantu technicznego, rodzaju źródła i niezależnie od rodzaju taryfy z której korzysta właściciel mikroinstalacji jako konsument energii (zarówno w przypadku korzystania z taryf z grupy C jak i regulowanej taryfy G)¹⁹, dotychczasowy (jednokierunkowy) licznik graniczny powinien zostać wymieniony na licznik inteligentny –

¹⁹ Powyższe schematy mogłyby zostać uproszczone gdyby obydwaj uczestnicy sprzedaży bezpośredniej w stworzonej przez przyłączy lokalnej mikroświatli mieli identyczne grupy taryfowe, łącznie z identyczną ich strukturą wielostrefową, bo wtedy przepływy wewnętrzne energii praktycznie byłyby obojętne dla OSD i dla Sprzedawcy energii (spółki obrotu). Jednakże dla pełnej i niezależnej kontroli także w przypadku niedorodnych taryf, w tym przynajmniej jednej taryfy G (przypadek nr 2 na schemacie), zasadny byłby dodatkowy licznik dwukierunkowy wykorzystywany przez OSD w celu identyfikacji jednoczesnego poboru energii z sieci przez odbiorcę z regulowaną taryfą G i ew. zasilania z tej strony odbiorcy na „rynkowej” taryfie C. *przyp. aut.*

dwukierunkowy prosumenta. W ten sposób można kontrolować przepływy energii u każdego z prosumentów/właścicieli źródeł oraz pokrycia własnego zapotrzebowania z wykorzystaniem produkcji własnej i wymiany z siecią. **Zasady instalacji tego licznika powinny być uregulowane w rozporządzeniu wykonawczym wydanym przez Ministra Energii ze stosowną delegacją ustawową.**

4.4 Zielone certyfikaty dla prosumentów na autokonsumpcję (indywidualną i zbiorową) i sprzedaż energii do sieci oraz zmiana zasad sprzedaży certyfikatów dla wytwórców energii z OZE, którzy zbudowali swoje instalacje po 2010 roku

Istota propozycji legislacyjnej polega na wprowadzeniu instytucji wykupu zielonych certyfikatów przyznawanych za energię z OZE po minimalnej cenie. Rozwiązanie to było proponowane w pierwszym projekcie ustawy o OZE (choć ostatecznie nie weszło do polskiego prawa) oraz jest lub było stosowane w kilku krajach, np. we Włoszech. Rynek zielonych certyfikatów generalnie może być regulowany jest dwoma parametrami: tzw. „opłatą zastępczą” (w Polsce jest ona stała wynosi ok. 30 groszy/kWh), która wyznacza górną cenę certyfikatów (tzw. CAP) oraz gwarantowaną cenę wykupu certyfikatów (nie wszędzie stosowaną), która ustala minimalną wartość certyfikatów (tzw. FLOOR). Opłata zastępcza ma swoje szczególne znaczenie jeżeli jest niedobór certyfikatów na rynku w stosunku do zapotrzebowania (wysokości ustalonego administracyjnie obowiązku ich zakupu przez sprzedawców energii odbiorcom końcowym). Ale wtedy gdy ceny certyfikatów nadmiernie spadają (np. w wyniku ich nadpodaży), znaczenie ma tylko gwarantowana, minimalna cena ich wykupu. Typowa relacja pomiędzy wysokością opłaty zastępczej a minimalnej ceny wykupu certyfikatów wynosi 3:1 i w takim paśmie cen certyfikatów transakcje na rynku (giełdzie) mogą się odbywać stosunkowo bezpiecznie dla inwestorów, sprawiedliwie i po racjonalnych kosztach dla odbiorców energii.

Zasadniczym celem poniższej propozycji legislacyjnej jest przede wszystkim wsparcie zielonymi certyfikatami (o przewidywalnej i wystarczającej zachęty inwestycyjnej) autokonsumpcji energii z nowobudowanych, małych instalacji OZE oraz umożliwienie im uzyskania dopłaty w formie certyfikatu za nadwyżki energii wprowadzane do sieci. Segment rynku małych instalacji (o mocy do 500 kW) ma znikome szanse na wygrywanie w aukcjach oraz na rozwój w systemie aukcyjnym (mali inwestorzy przegrywają ekonomicznie z dużymi instalacjami, a aukcje w miejsce prosumpcji preferują sprzedaż całości energii do sieci).

Ale, nawet jak problem wychodzi poza obszar interwencji niniejszej inicjatywy legislacyjnej i pro-prosumencki cel nastwiony na poprawę sytuacji mniejszych odbiorców energii, z pola widzenia nie może zejść inny cel - poprawa sytuacji dotychczasowych inwestorów, którzy obciążeni kredytami nie są w stanie ich spłacać przy ich obecnej rekordowo niskiej wartości certyfikatów na Towarowej Giełdzie Energii (TGE). Systematyczny spadek wartości certyfikatów od ich wartości zbliżonej do opłaty zastępczej (300 zł/MWh) trwa nieprzerwanie od 2013 roku. W kwietniu br. średnia wartość certyfikatu (świadczenia pochodzenia) w obrocie giełdowym – „spotowym” (zasadnicza część rynku, w którym uczestniczą mniejsi, niezależni inwestorzy, poza tzw. kontraktami bilateralnym, długoterminowymi) spadła poniżej poziomu

25 PLN/MWh (w kontraktach bilateralnych cena certyfikatu kształtowała się na poziomie 100 zł/MWh).

Wobec braku sygnałów ze strony rządu i perspektywy poprawy sytuacji, banki, które udzielały kredytów na inwestycje w OZE dokonują bardzo dużych odpisów szykując się jednocześnie na falę bankructw inwestorów. Problem dotyka szczególnie najmniejszych wytwórców zielonej energii, którzy nie mają podpisanych kontraktów długoterminowych na sprzedaż zielonych certyfikatów, ale też dużych inwestorów w energetyce wiatrowej, którzy też zmuszeni są do dokonywania odpisów. Wykup certyfikatów po cenie ok. 100 zł/MWh pozwoliłoby operatorom farm wiatrowych na spłacanie (co najwyżej restrukturyzację) zaciągniętych kredytów i rozładowanie niepewności na rynku. Problem dotyczy przede wszystkim inwestycji zrealizowanych po 2010 roku, a więc po przyjęciu przez rząd wymaganego dyrektywą 2009/28/WE o promocji energii z OZE (i przekazanego Komisji Europejskiej) dokumentu „Krajowy plan działań w zakresie energii ze źródeł odnawialnych”, który gwarantował inwestorom utrzymanie istniejącego wówczas systemu wsparcia w postaci certyfikatów, który w efekcie ew. modyfikacji nie pogarszającej warunków inwestowania miał doprowadzić do realizacji przez Polskę celów w zakresie odpowiednich udziałów energii z OZE w 2020 roku. Inwestycje z lat 2011-2016 są najsilniej obciążone kredytami i najbardziej narażone na utratę zdolności ich spłacania.

Propozycja legislacyjna w zakresie zielonych certyfikatów:

Wprowadzenie do ustawy o OZE:

- **Możliwość otrzymywania przez użytkowników małych instalacji (do 500 kW) świadectw pochodzenia (zielonych certyfikatów) energii z OZE zarówno w przypadku wprowadzania jej do sieci jak i zużywania na potrzeby własne (łącznie z sąsiedzką sprzedażą bezpośrednią energii)**
- **Wprowadzenie instytucji wykupu zielonych certyfikatów po gwarantowanej cenie minimalnej równej 100 zł/MWh (10 groszy/kWh), która obejmie nowych inwestorów (od 1 stycznia 2018) w małe instalacje OZE oraz wszystkich inwestorów którzy przyłączyli swoje instalacje do krajowej sieci elektroenergetycznej po 1 stycznia 2011 r.**

4.5 Prawny obowiązek oceny możliwości przyłączenia mikroźródeł OZE do sieci wraz z identyfikacją niezbędnych inwestycji w infrastrukturę sieciową niskiego napięcia

W obecnych uwarunkowaniach prawnych ustawy o OZE (też w ogólnych przepisach wynikających m.in. wprost z unijnej dyrektywy o promocji OZE), Minister Energii ma „zapewnić dostęp do informacji i wytycznych o sposobach optymalnego połączenia instalacji odnawialnych źródeł energii ... (art. 134 ustawy), ale, przynajmniej na poziomie niskich napięć i małych instalacji, nie realizuje tego zobowiązania także z tego powodu, że nie ma ogólnokrajowych danych na ten temat.

W przypadku energetyki odnawialnej ostatnie (wykonane jednorazowo i nie aktualizowane), publicznie dostępne krajowe studium dotyczące możliwości przyłączeniowych wykonane

było w 2003 roku i dotyczyło wyłącznie elektrowni wiatrowych²⁰. W 2013 roku Energa Operator SA wykonała szacunkowe możliwości przyłączeniowych na swoim obszarze z którego wynikało, że do 10% odbiorców energii w węzłach sieci na terenie tego operatora (OSD) może przyłączyć mikroinstalacje do sieci bez istotnego wpływu na sieć dystrybucyjną i bez ponoszenia dodatkowych kosztów na modernizacje sieci pod tym kątem. Przy tak ograniczonych informacjach nie można odpowiedzialnie planować (zarówno z perspektywy władz centralnych, operatorów, samorządów jak i inwestorów) na szczeblu kraju, grup operatorskich jak i poszczególnych węzłów sieci rozwoju generacji rozproszonej i energetyki prosumenckiej, w szczególności korzystającej z pogodowo-zależnych OZE.

Propozycja legislacyjna w zakresie poprawy dostępu do danych technicznych (o stanie sieci energetycznej i możliwościach przyłączeniowych dla OZE) oraz informacji publicznej o systemie energetycznym. Proponuje się zmianę w ustawie Prawo energetyczne polegającą na nałożeniu na spółki operatorskie (OSD) nowego obowiązku prawnego. Propozycja zapisu:

- 1) **Obowiązek wykonania "Oceny zdolności przesyłowych określających możliwości przyłączania nowych odbiorców i źródeł rozproszonych na poziomie wszystkich stacji średniego napięcia (SN), z uwzględnieniem okresów maksymalnego obciążenia w szczytach letnich i zimowych oraz jakości energii w miejscach dostarczania"**
- 2) **Pierwsza ocena, o której mowa w ust. 1 przedstawiana jest Prezesowi URE w terminie do 31 marca 2018 r.**
- 3) **Ocena, o której mowa w ust 1 jest aktualizowana co trzy lata.**
- 4) **Karze podlega ten, kto nie przedstawia oceny, o której mowa w ust.1.**

4.6 Promocja współpracy wytwórców energii z OZE i prosumentów w ramach lokalnych wspólnot, w tym ustanowienie dodatkowego wsparcia dla najemców mieszkań wyposażonych w małe instalacje OZE

Proponowane dotychczas rozwiązania na rzecz włączania gorzej materialnie sytuowanych obywateli w korzyści płynące z rozwoju energetyki odnawialnej sprowadzały się zasadniczo do grupowych dotacji z funduszy RPO (ew. szwajcarskich, norweskich, czy innych zagranicznych) organizowanych i realizowanych przez gminy na rzecz wszystkich mieszkańców, w tym tych biedniejszych, którzy w większej grupie (także osób bardziej zamożnych) mogli uczestniczyć aplikacjach gmin i miast po środki. Ustawa o OZE w obecnej wersji praktycznie wyklucza biedniejsze, pozbawione własności majątkowej, rzesze społeczeństwa z uczestnictwa w systemie wsparcia prosumenckich OZE, gdyż powszechny (poza dotacjami dostępnymi jedynie dla nielicznych) system wsparcia prowadzi drobnych inwestorów częściej - w praktyce rozumienia klasycznej ekonomii - do strat niż do zysków, a w takiej sytuacji kredyty bankowe (koszt kapitału zewnętrznego) na inwestycje prosumenckie stają się drogie i przez to niedostępne dla osób o niższych dochodach, takich jak spółdzielcy czy najemcy. Oczywiście gdyby nawet system wsparcia budowy przydomowych OZE był przyjazny i bezpieczny dla inwestorów, zawsze pozostaje część osób i gospodarstw

²⁰ Instytut Energetyki: Studium wpływu rozwoju energetyki wiatrowej na pracę i rozwój KSE. Praca wykonana dla PSE SA - Prace naukowo-badawcze, rozwojowe i studialne, Warszawa 2003 r.

domowych, którzy samodzielnie nie będzie w stanie podjąć się wysiłku inwestycyjnego. Do tej grupy zaliczać się będzie część członków wspólnot mieszkaniowych, spółdzielni i najemców mieszkań, dla których zaadresowane powinny być możliwości korzystania z pośrednich (zbiorowych) form korzystania z prosumenckich inwestycji w OZE.

Prosumenci instalujący OZE w obiektach budowanych pod wynajem mogą obecnie skorzystać z rządowego programu finansowego wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego. W tym rozumieniu prosumentami zbiorowymi mogą być zarówno gminy, jak i TBS czy inwestorzy prywatni właściciele nieruchomości pod wynajem, także ci uczestniczący w dotychczasowych i obecnych programach budownictwa socjalnego i komunalnego lub z innych innowacyjnych form finansowania²¹.

Propozycja legislacyjna dla wytwórców energii z mikro- i małych instalacji OZE zainteresowanych dostawą energii do najemców mieszkań²²

Propozycja jest adresowana do wszystkich wytwórców energii w mikro- i małych instalacjach (o mocy do 500 kW), zbudowanych na obiektach mieszkalnych na wynajem lub na posesji należącej (użytkowanej) przez właściciela i korzystających z dowolnego systemu wsparcia (taryfa gwarantowane, zielone certyfikaty, opusty). Ostatecznym beneficjentem będą najemcy w budynkach („zielonych elektrowniach), podczas gdy właściciele (użytkownicy) obiektów będą pośrednikiem za pomocą którego instrument wsparcia w postaci dopłaty (*bonusu*) do ceny energii z prosumenckiej OZE będzie uwzględniany w ofercie najmu i w istotnej części trafi do najemców. Warunkiem otrzymania dopłaty przez najemcę jest wykorzystywanie minimum 50% wynajmowanych przez niego pomieszczeń na cele mieszkaniowe.

Proponowana wysokość dopłaty do energii z OZE bezpośrednio dostarczanej do najemców wynosi od 10 groszy/kWh w przypadku jej wyprodukowania w małej instalacji do 12 groszy/kWh w przypadku jej wytworzenia w mikroinstalacji. Dopłata dla najemców korzystających z pomocy społecznej jest wyższa o 4 grosze/kWh. Koszty dopłaty będą rozliczone przez Zarządcę Rozliczeń SA w tzw. „Opłacie OZE”. Roczny limit dopłaty organiczny jest do 250 MW mocy zainstalowane OZE lub rocznego wolumenu nie większego niż 250 GWh/rok.

Proponowane rozwiązanie służyć będzie promocji budowy efektywnych energetycznie domów i wynajmu mieszkań oraz rozwojowi energetyki prosumenckiej o wysokich wskaźnikach autokonsumpcji i partycypacji w systemie wsparcia osób i rodzin mniej zamożnych.

²¹ Jedną z ciekawszych form zbiorowego inwestowania w OZE przedstawił w Pałacu Prezydenckim w dniu 9 maja na posiedzenia Sekcji „Wieś, rolnictwo” prof. Jens Lowitzsch w referacie „Rola rolników w rozwoju OZE w Niemczech – prosument w energetyce”. Chodzi przede wszystkim o finansowanie zdecentralizowanej produkcji energii poprzez akcjonariat konsumencki (*Consumer Stock Ownership Plan - CSOP*), a jedną z odmian tej koncepcji wywodzącej się z prac amerykańskiego ekonomisty Louisa O. Kelso jest też akcjonariat pracowniczy (*Employee Stock Ownership Plan – ESOP*), przyp. aut.

²² Proponowane rozwiązanie częściowo odwołuje się do niemieckiej koncepcji legislacyjnej (nowelizacji ustawy o OZE – EEG) niemieckiego Ministerstwa ds. Gospodarki i Energii z 26.04.2017 „Gesetz zur Förderung von Mieterstrom und zur Änderung weiterer Vorschriften des Erneuerbare-Energien-Gesetzes”

5. Podmioty które będą objęte regulacją

Podmiotami objętymi proponowaną koncepcją legislacyjną są:

- Nowi inwestorzy i wytwórcy energii z mikroinstalacji i małych instalacji OZE
- Wytwórcy energii z OZE którzy zbudowali swoje instalacje po 31 grudnia 2010 roku i korzystają z systemu zielonych certyfikatów
- Właściciele domów mieszkalnych, najemcy, miejskie i wiejskie gospodarstwa domowe, spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe,
- Deweloperzy, sektor nieruchomości, mieszkalnictwa i budownictwa
- Rolnicy, także prowadzący przetwórstwo i działy specjalne oraz małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP)
- Konsumenci energii i prosumenci w szczególności korzystający z taryf grupy G (gospodarstwa domowe) i najdroższych taryf grupy „C” (firmy usługowe, osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, samorzady terytorialne)
- Przedsiębiorstwa (spółki) energetyczne: operatorzy systemów dystrybucyjnych (OSD), spółki obrotu (sprzedawcy energii)
- Instalatorzy mikroinstalacji i małych instalacji OZE (dominują firmy krajowe)
- Producenci urządzeń i rozwiązań technologicznych dla małej, rozproszonej energetyki odnawialnej
- Towarowa Giełda Energii (TOE), Urząd Regulacji Energetyki (URE)
- Sektor badań i rozwoju (B+R)

6. Przewidywane skutki regulacji:

Poniżej przedstawiono tylko ogólną informację o skutkach proponowanej regulacji, tj. zmian w ustawie o odnawialnych źródłach energii i dodatkowo w ustawie Prawo energetyczne. Większa niż w innych ogólnosc informacji w tym punkcie wynika z włączenia na ostatnim etapie (pod wpływem konsultacji wewnętrznych NRR, o czym dalej) do pomysłu legislacyjnego nowych rozwiązań (np. dodatkowe rozwiązania na rynku zielonych certyfikatów) oraz z uwagi ograniczenia czasowe autora.

Bardziej szczegółowych analiz wymagałaby propozycja aktywowania systemu zielonych certyfikatów dla nowych źródeł oraz uzdrowienia sytuacji poprzez wprowadzenie minimalnej ceny certyfikatu dla instalacji OZE funkcjonujących od 1 stycznia 2011 roku. Jednak koszty z tego tytułu nie będą wysokie i nieznacznie wpłyną na koszty energii dla odbiorców końcowych, bo dotyczą tylko części inwestorów, a w praktyce zadziałają w stosunku do tych mniejszych, niezależnych. W porównaniu z system aukcyjnym (w sytuacji przenoszenia inwestorów z systemu certyfikatów do systemu aukcyjnego) zaproponowane rozwiązanie może okazać się wręcz tańsze i uchronić przed miliardowymi następstwami upadłości podmiotów z branży energetyki wiatrowej, których zobowiązania tworzą dużą ekspozycję kredytową w polskich bankach.

Minimalna cena certyfikatu w wysokości 10 groszy/kWh (100 zł/MWh) jako instrument zabezpieczenia dla nowych, małych instalacji prosumenckich, nawet łącznie z przychodami ze sprzedaży nadwyżek energii elektrycznej do sieci da niższe koszty niż analogiczne inwestycje (dające identyczne wolumeny energii z OZE) w systemie akcyjnym. Korzyści i przewagi ekonomiczne systemu certyfikatów na rozwój małych prosumenckich źródeł biorą się z wykorzystania modelu autokonsumpcji jako wsparcie przychodów w formie oszczędności na zakupie energii, niższych strat energii na przesyłach oraz niższych kosztów rozbudowy sieci w stosunku do budowy dużych źródeł. Warto zauważyć, że system certyfikatów nie jest traktowany jako pomoc publiczna w rozumieniu przepisów UE, ale prawdopodobnie w tym przypadku konieczna będzie notyfikacja (notyfikacji nie wymaga samo otwarcie systemu dla nowych inwestorów).

Jeśli chodzi o wsparcie dla prosumentów systemem taryf gwarantowanych, to z uwagi na organicznie ogólnej skali wsparcia tym instrumentem do 1 GW mocy zainstalowanej, koszty wsparcia mikro-prosumentów w okresie 2018-2020 stanowią będą tylko ok 2% całkowitych kosztów wsparcia określonych w ocenie skutków regulacji (OSR) ustawy o OZE. Wpływ proponowanej regulacji i instrumentu w postaci taryf gwarantowanych w wysokości 70 groszy/kWh, w stosunku do obecnych cen energii (a tym bardziej w stosunku do obecnego rozwiązania w formie „opustów”) wywrze pomijalny wpływ na wzrost cen energii elektrycznej dla odbiorców końcowych, rzędu 0,1 gr/kWh (co oznacza maksymalny wzrost cen opłat za energię o niecałe dwa promile).

Wpływ dopłat dla najemców (4 grosze) będzie pomijany w kosztach systemu energetycznego, a pośrednio może zmniejszyć nakłady na pomoc społeczną dla mniej zamożnych mieszkańców (najemców).

W związku z tym, że w propozycji legislacyjnej zdecydowano się na rozliczenie kosztów proponowanego systemu wsparcia prosumentów w ramach ogólnych kosztów systemu energetycznego (w niektórych przypadkach, z uwagi na droższe rozwiązania alternatywnej, np. aukcje, „koszty” mogą okazać się bezpośrednimi korzyściami finansowymi) przenoszonych w opłatach taryfowych i kosztach energii, propozycja nie generuje wprost żadnych skutków jeśli chodzi o sektor finansów publicznych (budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego) i nie wymaga też wskazania źródeł ich finansowania.

Dodatkowych analiz wymagać może porównanie ewentualnych uszczupień w przychodach budżetu państwa z podatków pośrednich (chodzi zwłaszcza o VAT za energię z paliw kopalnych sprzedawaną odbiorcom końcowym, energia z OZE; niezależnie od instrumenty wsparcia i tak zwolniona jest z podatku akcyzowego), ale uszczuplenia te będą niewielkie i będą skompensowane podatkiem VAT od inwestycji w małe OZE oraz podatkiem od nieruchomości.

Wdrożenie proponowanej regulacji i proponowane rozwiązania na rzecz rozwoju małych źródeł energii elektrycznej z OZE w systemie energetycznym oraz promocji prosumpcji i autokonsumpcji energii wpłyną pozytywnie na:

- obniżenie kosztów zaopatrzenia w energię u znacznej części odbiorców wrażliwych (gospodarstwa rolne, gospodarstwa domowe, najemcy) oraz ograniczenie zużycia energii w i kosztów zapatrzenia w energię dla domów jednorodzinnych i MŚP)
- zmniejszenie kosztów w systemie dotychczasowego wsparcia OZE oraz kosztów w łańcuchu dostaw mikroinstalacji i małych instalacji OZE (w szczególności w segmencie usług instalatorskich)
- zmniejszenie straty energii w systemie energetycznym oraz potrzeby bilansowania mocy w systemie energetycznym poprzez wprowadzanie do systemu energetycznego energii z różnych mikroźródeł o różnych profilach produkcji energii.
- demokratyzację i znaczące poszerzenie dostępu obywateli do systemu wsparcia zielonej energii oraz poprawi strukturę właścicielką (uniknięcie syndromu „bogaty hobbystów” i braku włączenia szerszych grup i poszerzenia bazy społecznej)
- rozwój krajowego przemysłu mikroinstalacji i małych instalacji OZE; system aukcyjny stanowi zaproszenie dla dużych międzynarodowych dostawców technologii, podczas gdy system prosumencki daje szanse krajowym producentom
- redukcję emisji do atmosfery zanieczyszczeń z energetyki i wesprze coraz bardziej kosztowne działania na rzecz redukcji emisji CO₂ oraz wniesie pewien wkład w zwalczanie niskiej emisji (smogu)
- tworzenia nowych miejsc pracy na terenie całego kraju przy produkcji urządzeń dla małych OZE, ich instalowaniu oraz serwisowaniu
- zmniejszanie ryzyka i ewentualnej skali problemów ekonomiczno-finansowych, które mogą pojawić się w sytuacji gdyby Polska (z uwagi na zbyt skromne tempo realizacji inwestycji) nie wypełniła swoich zobowiązań międzynarodowych związanych z wymaganymi udziałami energii z OZE w 2020 roku (i ew. dalszych).

Opracował:

Grzegorz Wiśniewski

Instytut Energetyki Odnawialnej

Warszawa, 17 lipca 2017 roku

W materiale wykorzystano efekty prac autora w sekcjach „Gospodarka, praca przedsiębiorczość,” oraz Sekcja „Wieś, rolnictwo” Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie Andrzeju Dudzie