

Uboczne skutki centralizacji w sektorze energetycznym

W obecnych uwarunkowaniach gospodarczych trudno sobie wyobrazić szerszy i szybszy rozwój wykorzystania odnawialnych zasobów energii bez sprzyjającej polityki państwa.

W 2006 r. po raz pierwszy dokonano pełnej weryfikacji i oceny działań krajów członkowskich na rzecz wypełnienia przyjętych wcześniej zobowiązań ilościowych wobec Unii Europejskiej na 2010 r.

Najważniejsze z tych celów to wypełnienie zobowiązań wynikających z dyrektyw UE 2001/77/WE w sprawie promocji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych — cel dla Polski 7,5% (brutto) zielonej energii w bilansie zużycia energii elektrycznej oraz 2003/30/WE o promocji biopaliw — cel dla Polski 5,75% w bilansie zużycia paliw transportowych.

Oficjalne rządowe raporty dla Komisji Europejskiej z implementacji prawnej ww. dyrektyw i ich dotychczasowego wdrażania przedstawione „na półmetku” — w 2005 r. — wskazują na pewien postęp, ale nie napawają zbytnim optymizmem na przyszłość. Czasami budzą nawet zaniepokojenie, np. w obliczu regresu, jaki miał miejsce w latach 2003-2004 w przypadku biopaliw i w latach 2002-2004 odnośnie „zielonej” energii elektrycznej.

W tej sytuacji naturalne wydaje się pytanie — dlaczego kraj o dużych zasobach różnorodnych odnawialnych zasobów energii oraz sprzyjającej ich wykorzystaniu strukturze gospodarczej, o nieczęsto spotykanym potencjale obszarów wiejskich i rolnictwa, pozostaje w tyle, zamiast budować na tych atutach swoją pozycję, a nawet tworzyć z nich swoją „specjalność” w poszerzonej UE? Odpowiedź jest stosunkowo prosta. Tyle się dało osiągnąć, na ile pozwalała polityka państwa.

Rządowa koncepcja bezpieczeństwa energetycznego

Okazją do „nowego otwarcia” był 2006 r., tym bardziej że UE kontynuuje politykę promocji energetyki odnawialnej. Parlament europejski rozpoczął pracę nad trzecią dyrektywą — dotyczącą promocji „zielonego ciepła”, a Komisja Europejska działania nad określeniem łącznych celów ilościowych na zielone ciepło, energię elektryczną i biopaliwa na 2020 r. Położenie przez rząd specjalnego nacisku na bezpieczeństwo energetyczne nie jest sprzeczne z koncepcją silniejszego wsparcia rozwoju energetyki odnawialnej,

jednak tylko wtedy, gdy w realizacji tego celu respektowane są dwa inne filary polityki UE — ochrona środowiska i konkurencyjność gospodarki. W praktyce myślenie o bezpieczeństwie energetycznym zawężone zostało przede wszystkim do zróżnicowania kierunków importu gazu, ropy naftowej oraz technologii energetyki jądrowej. Krajowe pojmowanie bezpieczeństwa energetycznego odbiega od wizji Komisji Europejskiej w kwestii realizacji wspólnej polityki energetycznej zaprezentowanej w tzw. zielonej księdze na rzecz bezpieczeństwa energetycznego i w świeżym projekcie dokumentu pt. „Polityka energetyczna dla Europy”, choć nie chodzi tu tym razem o niższe koszty. Proponowane środki są i będą kosztowne dla gospodarki oraz odbiorców energii, którzy zapłacą rachunek nie tylko za poprawę bezpieczeństwa energetycznego, ale też za ochronę środowiska i dodatkowo, nieuniknioną „rentę monopolistyczną”, która wynika z koncentracji dostaw paliw i energii. Powyższe, priorytetowe dla rządu opcje poprawy bezpieczeństwa energetycznego usunęły na dalszy plan inny, bardziej naturalny sposób jego podnoszenia poprzez znaczące zwiększenie w bilansie energetycznym kraju udziału energii wytwarzanej z własnych (w dodatku odnawialnych i przyjaznych środowisku) zasobów energii. Ich wykorzystanie w dużym stopniu mogłoby angażować naszą myśl innowacyjną, przedsiębiorczość i operatywnych krajowych producentów urządzeń i technologii w tym sektorze. Wydaje się, że rząd zdecydowanie bardziej wierzy, iż właściwą odpowiedź na długofalowe wyzwania w zakresie bezpieczeństwa energetycznego uda się sformułować w relacjach rząd — tradycyjne koncerny energetyczne i państwa, z których chcemy importować paliwa. Nie docenia za to lokalnych przedsiębiorców, samorządów terytorialnych i przedsiębiorczych obywateli, którzy potrafią liczyć, oszczędzać, ale też podejmować ryzyko i samodzielnie produkować czystą energię z lokalnych zasobów. Paradoksalnie, w powszechnej już „histerii” bezpieczeństwa energetycznego, przegra-

nymi stają się (lub staną się) opcje polityczne związane z poprawą efektywności energetycznej i mniejsi odbiorcy energii. Trudno bowiem podejmować temat np. budownictwa energooszczędnego i zmniejszenia zapotrzebowania na energię z obecnych 250-100 kWh/m²/rok (w tradycyjnych i obecnie budowanych budynkach w Polsce) do 50-30 kWh/m²/rok (w nowo budowanych budynkach energooszczędnych i pasywnych w Niemczech czy Szwajcarii), jeżeli partnerem rządu w rozmowie o bezpieczeństwie energetycznym są wielkie koncerny energetyczne, a nie MŚP, samorządy terytorialne czy sami odbiorcy energii. Niełatwo też zastanawiać się nad jednoczesnymi skutkami dla konsumentów, które wynikają z wdrażania idei UE liberalizacji rynków energii i centralizacji zaopatrzenia w energię w wydaniu krajowym, a te (z pewnym uproszczeniem) da się streścić w kilku słowach — „im jesteś dalej od sieci/gazociągu i im mniej energii zużywasz, im (zazwyczaj) masz mniejsze dochody, tym więcej płacisz”. Nie sposób także oprzeć się wrażeniu, że nawet o wypełnieniu celów ilościowych UE (dotyczących produkcji zielonej energii elektrycznej i biopaliw) rząd rozmawia z tradycyjnymi przedsiębiorstwami energetycznymi (elektrownie węglowe i rafinerie), a nie horyzontalnie z małym i średnim biznesem — późniejszymi „niezależnymi dostawcami energii”. Przez to uzależnia się od silnych grup interesów i podejmuje „ryzyko rozliczniego roku 2010”.

Co pogłębia trudności?

Opowiedzenie się za taką czy inną opcją poprawy bezpieczeństwa energetycznego jest kwestią wyboru i z pewnością podjęte w tym obszarze decyzje zawsze będą przedmiotem kontrowersji. Energetyka odnawialna jest tylko jednym ze sposobów na rozwiązanie ww. problemów i nie może być przeceniana. Oprócz zarysowanej powyżej tezy i ogólnego kierunku myślenia o energetyce, w naszym kraju można doszukać się wielu innych przesłanek, które nie sprzyjają energetyce odnawialnej. Poniżej przedstawiono najważniejsze z nich.

Powrót do koncepcji koncentracji, konsolidacji i integracji pionowej sektora energetycznego, a nawet próby jego renacjonalizacji oraz tworzenia silnych grup energetycznych, które mają być zdolne do stawienia czoła europejskiej, a nawet globalnej konkurencji na rynkach usług energetycz-

nych. Czy wobec zaangażowania centrum politycznego we wspieranie (także środkami publicznymi) dużych przedsiębiorstw jest jeszcze miejsce dla MŚP, niezależnych dostawców energii i generacji rozproszonej, które w obecnych warunkach wymagają wsparcia? Sceptycyzm rządu wobec polityki energetycznej UE, która konsekwentnie wspiera energetykę odnawialną i liberalizację rynku energii, osłabia dodatkowo siłę oddziaływania tych grup w kraju.

Słaby jest również ruch ochrony praw konsumentów, który powinien być zainteresowany minimalizowaniem kosztów paliw i energii elektrycznej. W dobie rosnących cen energii (co jest spowodowane zarówno sytuacją na rynkach międzynarodowych, jak i polityką chronienia krajowych monopolii), zwiększa się zainteresowanie małych konsumentów i odbiorców drogiej energii na niskim napięciu lokalną generacją zielonej energii elektrycznej w mikroźródłach na swoje potrzeby i w celu sprzedaży nadwyżek do sieci. Jednakże promowanie koncepcji mikrogeneracji (moce rzędu kilku kilowatów), a nawet generacji rozproszonej (moce rzędu kilku megawatów) jest wyjątkowo trudne, gdy państwo angażuje się w obronę rynków zbytu największych państwowych przedsiębiorstw energetycznych (moce rzędu kilku gigawatów).

Mała aktywność organów antymonopolowych państwa (w pewnym sensie rozumiała, gdy nie ma zachęty ze strony krajowego centrum politycznego do osłabiania obecnych struktur państwowych w energetyce) powoduje, że rolę „stróża” konkurencyjności odgrywa Komisja Europejska. Wkracza ona jednak w pierwszej kolejności wtedy, gdy poważnie zakłócona zostaje konkurencja w rozumieniu międzynarodowym. Przyjęte przez rząd zasady dystrybucji pomocy UE w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 ograniczają pomoc dla małych projektów na rzecz wsparcia dużych. W PO „Infrastruktura i Środowisko” — w szczególności w działaniu 10.4 przeznaczonym na wsparcie wykorzystania odnawialnych źródeł energii — zaproponowano dolną granicę wielkości projektu kwalifikującego się do wsparcia i udzielenia pomocy publicznej na 5 mln euro. W stosunku do energetyki odnawialnej jest to zasada niespotykana w żadnym innym kraju UE, aby na szczeblu centralnym wręcz podawano górną wielkość projektu kwalifikującego się do wsparcia (zazwyczaj znacznie poniżej 5 mln euro) albo ograniczano wielkość mocy (wydajność) odnawialnego

źródła energii (zazwyczaj poniżej 5 MW). Używany tu argument o konieczności ułatwienia życia instytucjom wdrażającym w wydatkowaniu środków z budżetu UE (poprzez jednorazowe wydawanie większych sum w krótkim czasie) i ograniczania kosztów transakcyjnych (jeżeli już, to tylko dla instytucji wdrażającej) jest szkodliwy i bałamutny.

W obecnych uwarunkowaniach krajowych nastąpiło osłabienie aktywności i oddziaływania ekologicznych organizacji pozarządowych. Nie mając już wsparcia z instytucji międzynarodowych, jak to miało miejsce w okresie przemian ustrojowych w Polsce, ani znaczącego wsparcia ze strony krajowych funduszy ekologicznych, a także widząc, że promowane obecnie wielkoskalowe instalacje wykorzystujące OZE również stwarzają zagrożenie

Przyjęte przez rząd zasady dystrybucji pomocy UE w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 ograniczają pomoc dla małych projektów na rzecz wsparcia dużych.

dla ekosystemów, ekologiczne organizacje straciły żywotne zainteresowanie energetyką odnawialną. Branżowe organizacje sektora energetyki odnawialnej skupiły się na obronie interesów obecnych producentów energii z OZE, ale nie potrafiły sformułować szerszej wizji rozwoju całego sektora energetyki odnawialnej. W takiej sytuacji wiele zależy od funkcji koordynacyjnej i polityki rządu, a ten nie uznaje obecnie wykorzystania odnawialnych zasobów energii za priorytet, lecz co najwyżej za jedno z wielu zobowiązań wobec UE.

W formułowanie strategii rozwoju energetyki odnawialnej słabo są też zaangażowane środowiska naukowe. Stosunkowo dużo dzieje się, jeśli chodzi o edukację — także akademicką. Słuszny jest kierunek polityki naukowej, który zmusza jednostki badawczo-rozwojowe do poszukiwania środków na badania w przemyśle — ze względu na zaangażowanie się w energetykę odnawialną wielkich, z natury mniej innowacyjnych niż MŚP państwowych przedsiębiorstw (np. poprzez inwestowanie we wspieranie przez państwo technologie współspalania biomasy z węglem czy produkcję biodiesla nieefektywnymi technologiami pierwszej generacji). To kieruje zainteresowanie badaczy na technologie schyłkowe, na których można szybko zarobić

lub wypełnić krótkookresowe zobowiązanie wobec UE.

Wsparcie sprzyja dużym

Wsparcie dla energetyki odnawialnej to przede wszystkim programy badawcze i zobowiązania prawne podmiotów do produkcji bądź zakupu energii ze źródeł odnawialnych oraz umiejętne wykorzystanie funduszy strukturalnych UE. Powszechnie znanych problemów z innowacyjnością w Polsce (odnośnie energetyki odnawialnej) nie należy szukać tylko w jednym z najniższych w UE poziomie wydatków na badania naukowe, ale przede wszystkim w wyborze i praktyce stosowania instrumentów wsparcia produkcji energii z OZE. System zielonych certyfikatów (świadczeń pochodzenia) swoim skomplikowaniem i brakiem przewidywalności ceny rynkowej świadectwa wspiera wykorzystywanie prostych rezerw i niskonakładowych inwestycji w tradycyjnych (zazwyczaj wielkich) przedsiębiorstwach energetycznych (np. współspalanie biomasy z węglem i zyskowniejsza eksploatacja zamortyzowanych dużych elektrowni wodnych). Przelomowe i radykalne in-

nowacje powstają tam, gdzie system wsparcia zielonej energii elektrycznej oparty jest na zasadzie tzw. stałych cen, które są zróżnicowane dla technologii objętych systemem wsparcia (rozwiązanie w najpełniejszej postaci stosowane w Niemczech). Ostatnie zmiany w przepisach wykonawczych do Prawa energetycznego (rozporządzenie Ministra Gospodarki w sprawie obowiązku posiadania świadectw pochodzenia) próbują wprowadzić ograniczyć presję sektora energetycznego na niekontrolowane pozyskanie drewna z lasów, ale nie są nakierowane na poprawę efektywności całego systemu i tworzenia warunków do szerszego wprowadzania lokalnych systemów kogeneracyjnych na czystą biomasę. Nie wspierają też wzbogacania systemów ciepłowniczych o turbinę czy powstawania nowych inwestycji u niezależnych producentów energii oraz nie wspomagają procesów dywersyfikacji i demonopolizacji w sektorze elektroenergetycznym.

Paradoksem jest to, że mechanizm zielonych certyfikatów — uchodzący za „rynkowy” — nie tylko jest barierą dla innowacji technologicznych (utrudnia efektywne wykorzystanie środków podatków kierowanych na badania naukowe), ale okazuje się bardziej kosztowny dla konsumentów energii. Wniosek z wielu badań porównawczych nad mechanizmami wsparcia produkcji zielonej ener-

gii elektrycznej w UE jest następujący — w Polsce (jako w jedynym z nowych krajów członkowskim UE) wybraliśmy mechanizm wsparcia zielonej energii elektrycznej, który skutkuje albo wolniejszym rozwojem rynku, albo wyższymi cenami energii dla odbiorców. Ponadto problemy z przyłączaniem do sieci, bilansowaniem dobowo-godzinowym energii, kredytowaniem małych inwestycji i w końcu obrotem na giełdzie energii (poprzez biuro maklerskie) prawami majątkowymi do świadectw pochodzenia zielonej energii czynią ten system (wbrew oficjalnym zapewnieniom) skrajnie nieprzyjaznym i wyjątkowo kosztownym dla mikroźródeł.

Przyjęta w sierpniu br. ustawa o biokomponentach i biopaliwach ciekłych odwołuje się do instrumentów lepiej odpowiadających potrzebom małoskalowych technologii produkcji biopaliw i potrzebom niezależnych przedsiębiorców (produkcja biopaliw na własne potrzeby oraz stosowanie czystych biokomponentów jako samoistnych biopaliw w zamkniętych flotach pojazdów). Ponadto wprowadza prosty w swoim założeniu mechanizm ulg w podatku akcyzowym (mechanizm prostszy dla inwestora niż analogiczny mechanizm zielonych certyfikatów). Obserwując tendencje inwesty-

cyjne na rynku biopaliw, widać jednak, że póki co, to głównie tradycyjne koncerny naftowe budują (lub tylko zapowiadają budowę) wielkotonażowe i nieefektywne energetycznie oraz ekonomicznie instalacje produkcji biodiesla, wykorzystujące technologie pierwszej generacji, które wychodzą już z użycia w UE. System wsparcia daje tu szansę „małym”, ale corocznie ryzyko zmiany przepisów akcyzowych dalej wspiera tych, którzy w ramach „dodatкового biznesu” mieszają biokomponenty z paliwami mineralnymi i je dystrybuują, a nie tych, którzy biorą na siebie ryzyko budowy nowej inwestycji na wiele lat.

Zarówno w przypadku zielonej energii elektrycznej, jak i biopaliw, powoli przybywa w Polsce (w wielkoskalowych instalacjach) mocy zainstalowanej i zdolności produkcyjnych przekładających się przejściowo (do momentu wstrzymania „dodatkowej produkcji”) na wzrost procentowych udziałów tych „zielonych” nośników energii w bilansach sprzedaży (energii elektrycznej i paliw transportowych). Nie jest to jednak ani rozwój trwały (nawet w perspektywie 2010 r.), ani efektywny i dzieje się on kosztem ograniczenia rozwoju systemów zdecentralizowanych — w szczególności kosztem „zielonego” ciepła i rozwoju nowych techno-

logii. Instrumenty prawne wydają się także bardziej sprzyjać tym dużym niż tym małym.

Groźba powrotu do gigantomanii

Wobec domniemanego przez rząd braku alternatywy (niezbadanej dogłębnie) państwowe koncerny energetyczne w celu pokrycia rosnącego zapotrzebowania na energię elektryczną przymierzają się (przy poparciu rządu) do zainwestowania w nowe (ale tradycyjne) i odtworzeniowe inwestycje 30 mld zł w najbliższym dziesięcioleciu, nie uwzględniając żadnych rozwiązań alternatywnych.

Znana dobrze z ubiegłych epok gigantomania w energetyce (w tym także tej odnawialnej — w wersji rozwijanej przez tradycyjne koncerny energetyczne) to zachwianie równowagi w środowisku, przeinwestowanie, niepotrzebne koszty po stronie odbiorców energii oraz — prędzej czy później — zagrożenie bytu tradycyjnych przedsiębiorstw energetycznych.

Grzegorz Wiśniewski, prezes Zarządu Instytutu Energetyki Odnawialnej, wiceprzewodniczący stałej grupy doradczej Komisji Europejskiej ds. energetyki zrównoważonej środowiskowo ManagEnergy Reflection Group (MERG)