



Warszawa, 6 lutego 2012 r.

## **STANOWISKO**

### **w sprawie przedłożonego do konsultacji społecznych projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii**

Przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki projekt ustawy o odnawialnych źródłach energii wraz z jego uzasadnieniem nie może być pozytywnie zaopiniowany przez organizacje zrzeszone w Polskiej Radzie Koordynacyjnej Odnawialnych Źródeł Energii z poniżej wymienionych fundamentalnych powodów:

1. Założenia i rozwiązania proponowane w projekcie Ustawy są niezgodne z obowiązującą Polityką Energetyczną Polski do 2030 r. przyjętą w 2009 r. oraz z Krajowym Planem Działania przyjętym w 2010 r., jak również pozostają w sprzeczności i wypaczają postanowienia Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE. Mechanizm wsparcia dla rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE), w szczególności do produkcji energii elektrycznej oraz ciepła i paliw zamieszczony w projekcie Ustawy, w żadnym stopniu nie tworzy warunków do osiągnięcia celów nakreślonych we wskazanych dokumentach strategicznych. Bezżyteczność mechanizmów projektu Ustawy oraz zamieszczone w niej regulacje narażają interesy Polski i jej gospodarki na trudne do oszacowania ryzyka.
2. Projekt ustawy nie zawiera wielu ważnych rozwiązań promowanych przez Dyrektywę, w szczególności samochód elektryczny powiązany z rozwiązaniami typu *smart grid*. Projekt pomija zupełnie ciepłownictwo oparte o źródła odnawialne, nie przewidując dla tego sektora wsparcia ani w formie świadectw pochodzenia, ani ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (o ile nie są to przypadki mikroinstalacji lub wysokosprawnej kogeneracji). Ciepłownictwo OZE jest podstawową dziedziną energetyki, o zbyt dużym znaczeniu dla gospodarki, społeczeństwa i potencjale rozwoju, aby sprowadzić możliwości jego wsparcia tylko do proponowanych w projekcie szczególnych przypadków. Dla niektórych rodzajów OZE, szczególnie energii geotermalnej - jako jedyne OZE - wręcz wyklucza uzyskanie jakiegokolwiek wsparcia. Projekt pomija całkowicie rolę gmin w tworzeniu warunków do rozwoju energii ze źródeł odnawialnych. A jest to rola gwałtownie powiększająca się (plany przestrzennego zagospodarowania, odpowiedzialność z tytułu ustawy o zarządzaniu krytycznym itd.). Brak rozwiązań prawnych dotyczących gmin zwiększa ryzyko inwestorów inwestujących w źródła energii odnawialnej i zmniejsza perspektywy ich rozwoju.



3. Zaproponowane w projekcie Ustawy rozwiązania dotyczące systemów wsparcia dla OZE mają charakter fasadowy. Nie redukują one w dostatecznym stopniu współspalania, technologii skrajnie nieefektywnej. Z drugiej strony w żadnym stopniu nie będą wspierać budowy, zarówno dużych elektrowni wiatrowych, czy biogazowni, jak i rozwoju rozproszonej energetyki prosumenckiej, opartej o mikroinstalacje. Wręcz przeciwnie, proponowane regulacje zablokują zupełnie rozwój pożądaných odnawialnych źródeł energii we wszystkich sektorach, w szczególności w gałęziach dających szansę na istotny przyrost produkcji energii elektrycznej, niezbędny dla zaspokojenia potrzeb kraju w wieloletniej perspektywie. Odstąpienie od obowiązku zakupu energii elektrycznej wytwarzanej ze wszystkich odnawialnych źródeł energii nie będących mikroinstalacjami jest głównym czynnikiem, który spowoduje całkowitą zapaść inwestycyjną w tym obszarze.
4. Uchwalenie Ustawy o treści zgodnej z zaprezentowanym projektem oznaczać będzie ograniczenie praktycznie do zera szans na wykonalne i stosunkowo szybkie złagodzenie rysującego się w perspektywie 4-5 lat poważnego deficytu podaży energii elektrycznej ze źródeł krajowych. Problemu tego nie rozwiąże planowany rozwój energetyki jądrowej, której pierwszych efektów produkcyjnych, jeśli w ogóle, można się spodziewać nie wcześniej niż za 15 lat. Konieczny będzie import energii elektrycznej, której cen nie można będzie regulować w oparciu o krajowe mechanizmy prawne. Negatywny efekt braku przewidywalności cen energii importowanej oraz ich niewątpliwy wzrost wynikający z ogromnych nakładów na budowanie od podstaw energetyki jądrowej wraz z infrastrukturą sieci najwyższych napięć będzie szczególnie dotkliwy dla ludności, dla całej gospodarki kraju oraz, w konsekwencji spadku przychodów podatkowych, dla budżetu państwa. Taka odrębna *polityka energetyczna* reprezentowana przez autorów projektu Ustawy prowadzi do problematycznego efektu końcowego, do którego w pełni wpisuje się przykład Węgier, gdzie mimo wytwarzania ok. 40% energii elektrycznej w elektrowniach jądrowych, jej cena jest jedną z najwyższych w Europie.
5. Proponowane w projekcie Ustawy rewolucyjne zmiany systemu bezpośredniego wsparcia inwestycji są całkowicie sprzeczne z zasadą stabilności prawa, zagwarantowaną w dokumentach strategicznych, wymienionych w punkcie 1. niniejszego Stanowiska. Zapisane w projekcie Ustawy zmiany, oznaczają cofnięcie się Polski w stosunku do tendencji europejskich i światowych, a nade wszystko cofnięcie się w stosunku do obecnie obowiązujących w tym zakresie krajowych regulacji prawnych. Proponowane regulacje są w szczególności nie do przyjęcia w odniesieniu do inwestycji obecnie przygotowywanych lub realizowanych, a także do wszystkich inwestycji oddanych do użytku po roku 2005, w którym to ustanowiono zręby obecnie obowiązującego systemu wsparcia. Nowe rozwiązania całkowicie zmieniają podstawy ekonomiczne finansowania i funkcjonowania projektowanych lub wybudowanych obiektów, co może być w



## Polska Rada Koordynacyjna Odnawialnych Źródeł Energii

szczególności podstawą do wypowiedzenia umów kredytowych, a także do wypowiedzenia długoterminowych umów na sprzedaż energii, stanowiących podstawę finansowania inwestycji.

6. Projekt Ustawy w istotnym stopniu narusza zaufanie obywateli oraz krajowych i zagranicznych podmiotów gospodarczych do stabilności prawa w Polsce. Zamieszczając w projekcie propozycje regulacji całkowicie deformujących dotychczasowe przepisy, nie przewidziano żadnych mechanizmów osłonowych, okresów przejściowych lub innych mechanizmów prawnych umożliwiających bezpieczne dostosowanie się do nowych regulacji. Radykalna i prawie natychmiastowa zmiana obowiązujących, choć ciągle jeszcze niedoskonałych, regulacji prawnych podważa w sposób rujnujący zamierzenia inwestowania w odnawialne źródła energii przez inwestorów krajowych i zagranicznych.
7. Opublikowanie przez organ władzy wykonawczej tak niedopracowanego projektu wywołało zaniepokojenie i negatywne reakcje banków i innych instytucji kredytujących inwestycje z obszaru OZE, które wstrzymały podpisywanie nowych umów i zastanawiają się nad możliwością kontynuowania kredytowania inwestycji już rozpoczętych, lub znajdujących się w okresie spłaty. W efekcie, sam fakt ogłoszenia projektu Ustawy zagroził interesom ekonomicznym praktycznie wszystkich podmiotów objętych wcześniejszymi regulacjami oraz podważył prognozy finansowe, w oparciu o które przygotowane zostały programy inwestycyjne rozwoju OZE w Polsce.
8. Zamieszczone w projekcie Ustawy regulacje tworzą ryzyka dla interesów Skarbu Państwa, a pośrednio wszystkich podatników, tworząc bardzo silne przesłanki do licznych procesów ze Skarbem Państwa o ewentualne odszkodowania w przypadku poniesienia strat przez krajowych i zagranicznych inwestorów. Przygotowanie, podejmowanie dużym nakładem sił i środków poszczególnych inwestycji oraz budowa jednostek wytwórczych z odnawialnych źródeł energii było realizowane przez inwestorów w oparciu o zaufanie do polskiego prawodawcy, przyjmujących w dobrej wierze dotychczasowe zapewnienia władz o gwarancji stabilności regulacji prawnych obowiązujących w naszym kraju. Swoistego rodzaju obietnica prawna gwarantująca bezpieczeństwo i stabilność w długiej perspektywie, złożona inwestorom przez Państwo, nie może być złamana bez konsekwencji prawnych i finansowych.
9. Ustawa, wbrew tendencjom deregulacyjnym, widocznym w Europie i całej gospodarce światowej oraz wbrew deklaracjom Rządu, ma skrajnie biurokratyczny charakter. Dopuszcza szeroki zakres regulacji i interwencji na rynku poprzez decyzje władz wykonawczych i krajowego oligopolu energetycznego na co najmniej trzech płaszczyznach. Pierwsza, to działania Urzędu Regulacji Energetyki, których co do zasady nikt nie kwestionuje, ale które muszą być brane pod uwagę przez inwestorów. Druga, to niezwykle szerokie, ale mało przewidywalne i nie osadzone w precyzyjnie określonych



## Polska Rada Koordynacyjna Odnawialnych Źródeł Energii

ramach ustawowych, nowe kompetencje regulacyjne Ministra Gospodarki, które w zasadniczy sposób zwiększają poziom ryzyka regulacyjnego. Trzecia, to praktycznie pełna kontrola produkcji energii elektrycznej i obrotu energią w Polsce przez kilka, pozostających pod silną kontrolą Skarbu Państwa, grup energetycznych.

10. Bardzo wysoka koncentracja ryzyka regulacyjnego w Polsce oraz wykazany, poprzez treść opublikowanego projektu Ustawy, całkowity brak przewidywalności polskiego prawodawcy, odrzuci od polskiego sektora energetycznego potencjalnych inwestorów oraz instytucje rynku finansowego skłonne inwestować w projekty rozwoju polskiej energetyki, nie tylko energetyki z obszaru odnawialnych źródeł energii. Wzrost ryzyka regulacyjnego i przekroczenie w tej dziedzinie określonych kryteriów zawsze i wszędzie skutkuje ograniczaniem finansowania projektów przez banki i inne instytucje rynku finansowego oraz istotnym pogarszaniem warunków tego finansowania. Jest to także bardzo niekorzystny sygnał dla inwestorów zainteresowanych działalnością w innych sektorach naszej gospodarki.
11. Przedłożenie projektu Ustawy, w jego aktualnej treści, do rozpatrzenia przez Radę Ministrów oraz Sejm i Senat RP będzie zachęcaniem tych organów do uchwalenia Ustawy z naruszeniem elementarnych zasad tworzenia polskiego prawa, między innymi Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej”, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także do naruszenia zasad implementacji prawa unijnego, określonych w krajowych i unijnych regulacjach prawnych.

Powyżej wymienione, najpoważniejsze wady przygotowanego i prezentowanego przez Ministra Gospodarki projektu Ustawy nakazują stwierdzić, że w obecnej postaci nie może on zostać uchwalony oraz wymaga istotnych zmian, przy czynnym i deklarowanym wielokrotnie udziale środowisk zainteresowanych rozwojem OZE: organizacji pozarządowych, środowisk naukowych, stowarzyszeń inwestorów i użytkowników, izb gospodarczych, instytucji finansowych. W szczególności udoskonalony projekt ustawy musi zagwarantować co najmniej:

- pełną i zgodną z duchem Dyrektywy 2009/28/WE transpozycję jej przepisów do prawa krajowego;
- stworzenie możliwości porównania efektywności instalacji energetycznych wszystkich rodzajów, głównie elektroenergetycznych i ciepłowniczych, zasilanych z OZE a także źródeł konwencjonalnych;
- przejrzystość, stabilność i przewidywalność systemu wsparcia uwzględniającego kardynalną zasadę, że wprowadzane w nim zmiany nie mogą działać wstecz, w odniesieniu do inwestycji już zrealizowanych lub będących w trakcie realizacji;



## Polska Rada Koordynacyjna Odnawialnych Źródeł Energii

- utrzymanie obowiązku zakupu energii elektrycznej i ciepłej wytworzonych w odnawialnych źródłach energii po gwarantowanej uśrednionej cenie, tak jak to miało miejsce w obecnie obowiązującym systemie oraz wprowadzenie obowiązku zakupu biogazu wprowadzanego do dystrybucyjnej sieci gazowej; alternatywą dla zielonych certyfikatów i gwarancji zakupu może być wprowadzenie systemu gwarantowanej ceny (feed-in-tarif), który obecnie stosują już prawie wszystkie kraje UE;
- uwzględnienie wszystkich rodzajów OZE w Polsce w systemie wsparcia rozwoju ich wykorzystania;
- wprowadzenie rzeczywistych, a nie deklaracyjnych zasad przyłączenia do sieci odnawialnych źródeł energii opartych na niezbędnych wymaganiach technicznych, a nie na blokujących biurokratycznych przepisach;
- ustanowienie efektywnego, przejrzystego i łatwego do zrozumienia systemu zachęt dla rozwoju mikroinstalacji energetycznych i monitorowania efektów umożliwiających ich włączenie do obowiązku Polski dotyczącego wypełnienia celów Dyrektywy;
- zapewnienie niedyskryminującego dostępu do systemów certyfikacji instalatorów mikroźródeł, który ma być gwarancją jakości dla konsumenta, a nie kolejnym systemem administracyjnej reglamentacji dostępu do zawodu.

Prezentując niniejsze Stanowisko uprzejmie informujemy, że organizacje skupione w Polskiej Radzie Koordynacyjnej OZE prześlą do Ministra Gospodarki uszczegółowione propozycje zmian i uzupełnień do konkretnych zapisów zamieszczonych w projekcie Ustawy. Deklarujemy wolę wsparcia Ministra Gospodarki w przygotowaniu projektu Ustawy, jednak pod warunkiem, że konsultacje z naszymi organizacjami będą miały charakter rzeczywistego współdziałania w miejsce, realizowanego wcześniej i dotychczas, fasadowego procesu, mającego jedynie uczynić zadość wymogom formalno-prawnym obligującym poszczególne resorty do przeprowadzenia konsultacji społecznych.



## Polska Rada Koordynacyjna Odnawialnych Źródeł Energii

### W skład Rady wchodzi następujące organizacje:



Prof. Andrzej Radecki, Prezes Zarządu  
Polska Izba Gospodarcza Energii Odnawialnej  
ul. Gotarda 9, 02-683 Warszawa



Ryszard Gajewski, Prezes Zarządu  
Polska Izba Biomasy  
ul. Chmielna 100, 00-801 Warszawa



Bogdan Gutkowski, Prezes Zarządu  
Polskie Towarzystwo Morskiej Energetyki Wiatrowej  
ul. Jaškowa Dolina 75, 80-286 Gdańsk



Dr hab. Brunon Grochal, Prezes Zarządu, Prof. UWM  
Polskie Stowarzyszenie Pomp Ciepła  
ul. Fiszera 14, 80-231 Gdańsk



Edward Licznarski, Prezes Zarządu  
Polskie Stowarzyszenie Biogazu  
Adr. koresp.: Pomorski Park Technologiczny  
Al. Zwycięstwa 96/98, 81-451 Gdynia,



Mieczysław Koch - Wiceprezes Zarządu  
Stowarzyszenie Energii Odnawialnej  
ul. Ogrodowa 59a, 00-876 Warszawa



Prof. Jan Popczyk, Prezes Zarządu  
Stowarzyszenie Niezależnych Wytwórców Energii Skojarzonej  
ul. T. Kościuszki 28/1, 44-100 Gliwice



Dr hab. Beata Kępińska, Prezes Zarządu  
Polskie Stowarzyszenie Geotermiczne  
al. A. Mickiewicza 30, 30-059 Kraków



## Polska Rada Koordynacyjna Odnawialnych Źródeł Energii



Bartosz Dubiński, Prezes Zarządu  
Mazowiecka Agencja Energetyczna  
Aleje Jerozolimskie 151 lok. 25, 02-326 Warszawa



Zygmunt Gzyra, Prezes Zarządu  
Krajowa Izba Biopaliw  
ul. Grzybowska 2 lok. 49, 00-131 Warszawa



Prof. Dorota Chwieduk, Prezes Zarządu  
Polskie Towarzystwo Energetyki Słonecznej PTES – ISES  
ul. Nowowiejska 21/25, 00-665 Warszawa



Bogusław Kuba Puchowski, Prezes Zarządu  
Towarzystwo Rozwoju Małych Elektrowni Wodnych  
ul. Królowej Jadwigi 1, 86-300 Grudziądz



Janusz Herder, Prezes Zarządu  
Towarzystwo Elektrowni Wodnych  
Adres do koresp. Elektrownie Wodne Sp. z o.o.  
Samociążek, 86-010 Koronowo



Dr Stanisław M. Pietruszko, Prezes Zarządu  
Polskie Towarzystwo Fotowoltaiki  
ul. Prałatowska 5 lok. 50, 03-510 Warszawa



Krzysztof Prasątek, Prezes Zarządu  
Polskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej  
ul. Księcia Bogusława X 1/12-13, 70-440 Szczecin



Józef Lewandowski, Prezes Zarządu  
Wielkopolska Agencja Zarządzania Energią  
ul. Piekary 19, 610623 Poznań



## Polska Rada Koordynacyjna Odnawialnych Źródeł Energii



Janusz Starościk, Prezes Zarządu  
Stowarzyszenie Producentów i Importerów Urządzeń Grzewczych  
ul. Słomińskiego 15/508, 00-195 Warszawa



Józef Lewandowski, Prezes Zarządu  
Polska Grupa Agencji Energetycznych  
ul. Piekary 19, 610623 Poznań