



Warszawa, 9 września 2014r.

Stanowisko Polskiej Rady Koordynacyjnej Odnawialnych Źródeł Energii

do projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii w wersji z 8 lipca 2014 r.
przedłożonego pod obrady Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy: 2604)

Polska Rada Koordynacyjnej Odnawialnych Źródeł Energii, skupiająca 22 organizacje branżowe, reprezentujące kilkaset przedsiębiorstw – praktycznie od momentu ukonstytuowania się ponad 6 lat temu – apelowała o ustanowienie stabilnych, czytelnych i perspektywicznie zarysowanych podstaw prawnych rozwoju tego sektora w Polsce. Naczelną zasadą tego prawa powinno być dążenie do zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego kraju, poprzez racjonalnie zaprogramowaną przebudowę miks energetycznego – we wszystkich jego aspektach, czyli także w obszarach zaopatrzenia w ciepło, w paliwa transportowe i inne nośniki energii, a nie tylko w energię elektryczną – przy znaczącym, możliwe jak największym zaangażowaniu przedsiębiorczości i środków finansowych inwestorów niepublicznych i prosumentów.

Ważnym składnikiem nowych regulacji prawnych powinna też być pełna i niebudząca wątpliwości transpozycja do naszego systemu prawnego wszystkich postanowień Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych oraz określenie zasad i celów rozwoju sektora OZE w Polsce w perspektywie co najmniej 2030 r. Jest to jeden z warunków wykorzystania istotnej części środków unijnych przyznanych Polsce w nadchodzącej perspektywie finansowej 2014-2020.

Niestety, przedłożony Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej rządowy projekt ustawy o odnawialnych źródłach energii nie gwarantuje spełnienia tak zarysowanych oczekiwań. Nie likwiduje też przyczyn nieprawidłowości w funkcjonowaniu dotychczasowego systemu wsparcia, ani nie rozwiązuje żadnego ze związanych z tym problemów.

Zastrzeżenia wszystkich skupionych w PRK OZE organizacji budzą w szczególności:

- brak należytej ochrony inwestycji już zrealizowanych i planowanych do realizacji, przed zagrożeniami związanymi z dominującą pozycją rynkową i systemową dużych spółek energetycznych;
- brak przepisów dedykowanych produkcji ciepła i chłodu oraz biopaliw i biokomponentów z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii¹;
- brak skutecznych rozwiązań stabilizujących rynek zielonych certyfikatów, obecnie i w okresach przyszłych, a co więcej propozycje przepisów, które mogą jeszcze pogłębić zapaść tego systemu,
- brak preferencji, czy choćby tylko gwarancji dla przyłączania nowych źródeł odnawialnych do sieci oraz odbioru energii ze źródeł wychodzących z systemu wsparcia, co należy do podstawowych wymagań dyrektywy, a jest także warunkiem koniecznym dla rozwoju odnawialnych źródeł energii poza koncernami energetycznymi i na poziomie prosumenckim,
- nadmierne uprawnienia operatorów systemów dystrybucyjnych, pozwalające im w sposób arbitralny decydować kto może, a kto nie może zostać przyłączony do sieci,
- dyskryminacja źródeł, w których produkcja energii uzależniona jest od warunków meteorologicznych/hydrologicznych, w których wskaźnik wykorzystania mocy zainstalowanej nie przekracza 4000 MWh/1MW/rok – w praktyce dotyczy to wszystkich OZE poza współspalaniem i wykorzystaniem biogazu,
- niedopracowany i przeregulowany mechanizm aukcyjny, podobny do tych, które już próbowano bez powodzenia wdrożyć w Wielkiej Brytanii i Holandii, w tym zwłaszcza:
 - brak „koszyków technologicznych” gwarantujących zrównoważony rozwój wszystkich sektorów OZE zgodnie z ustaleniami ciągle obowiązującego KPD;

- aukcje wolumenu energii, a nie mocy zainstalowanej, z drakońskimi karami za niemożliwe do uniknięcia błędy w długookresowym planowaniu produkcji, co w przypadku źródeł niestabilnych zasadniczo pogarsza ich pozycję konkurencyjną i będzie zniechęcać do udziału w aukcjach;
- możliwość dyskryminowania jednych, a nadmiernego preferowania innych źródeł poprzez arbitralne określanie cen referencyjnychⁱⁱ warunkujących uczestnictwo w aukcjach;
- ewidentne sprzeczności z zapisami prawa unijnego, w szczególności Dyrektywy 28/2009/WEⁱⁱⁱ;
- brak precyzyjnego kalendarium aukcji, w tym wiążących organizatora aukcji kryteriów określania skali zamówienia publicznych w kolejnych aukcjach;
- nadmierne, nieuzasadnione żadnymi względami systemowymi, czy gospodarczymi wymagania formalne obciążające producentów niepublicznych i prosumentów,
- brak jednoznacznego rozstrzygnięcia, w konsultacji z Komisją Europejską, kwestii, czy obecny i proponowany systemy wsparcia inwestycji OZE są zgodne z zasadami pomocy publicznej^{iv} i ochrony konkurencyjności, ze wszystkimi tego konsekwencjami dla intensywności wsparcia oraz ryzyka inwestorskiego.

Proponowane rozwiązania nie transponują też wielu istotnych postanowień Dyrektywy 2009/28/WE, a w niektórych aspektach są z nią wręcz niezgodne. Powyższa lista zawiera tylko najważniejsze wątpliwości – setki zastrzeżeń i uwag szczegółowych wielokrotnie sygnalizowaliśmy w stanowiskach przekazywanych Rządowi na różnych etapach procedowania tej i poprzednich wersji ustawy o odnawialnych źródłach energii, przez PRK OZE i organizacje wchodzące w skład Rady.

Niestety, zasadnicza część postulatów i uwag zgłaszanych przez środowiska zaangażowane w rozwijanie odnawialnych źródeł energii podczas konsultacji projektu ustawy została przez jej autorów zignorowana lub odrzucona, z reguły bez uzasadnienia, bądź z wykorzystaniem demagogicznych argumentów, np. o konieczności zmniejszenia rzekomo bardzo wysokich kosztów systemu wsparcia, czy obrony polskiego sektora węglowego, co nawiasem mówiąc tylko w mniemaniu polityków, nie będących ekspertami sektora energii mogłoby pozostawać w sprzeczności z racjonalnie zaprogramowanym i stymulowanym rozwojem sektora OZE. Trudno zatem określić taki tryb konsultacji inaczej, niż jako fasadowy proces, mający jedynie uczynić zadość wymogom formalno-prawnym obligującym organy administracji do przeprowadzania konsultacji. Z kręgów rządowych dochodzą do nas sygnały, że podobny los spotka też postulaty zgłaszane przez poszczególne organizacje branżowe na wstępnym etapie prac parlamentarnych.

W tej sytuacji trudno uznać przedłożenie rządowe za dobrą podstawę dla dalszych prac parlamentarnych, z aktywnym i konstruktywnym zaangażowaniem przedstawicieli branży, dla której podobno te regulacje są wprowadzane w celu promowania jej rozwoju!

Parlament procedując tak skonstruowaną ustawę będzie musiał się zmierzyć z tymi problemami oraz odpowiedzieć opinii publicznej na pytanie, czy w strategicznym interesie Państwa Polskiego leży sztuczne ograniczanie rozwoju oze, promowanie nieefektywnych technologii oraz utrudnianie angażowania się w przebudowę tzw. miksu energetycznego inwestorów krajowych i zagranicznych oraz prosumentów! Odpowiedź ta będzie miała kluczowe znaczenie dla powodzenia działań na rzecz bezpieczeństwa energetycznego kraju!

W głębokim przekonaniu członków PRK OZE osiągnięcie celów zarysowanych na wstępie niniejszego stanowiska byłoby jeszcze możliwe, jednak pod warunkiem zasadniczej zmiany podejścia autorów ustawy do jej celów i funkcji opartego o następujące założenia:

- rozwój odnawialnych źródeł energii może stanowić istotną alternatywę dla wzrastającego uzależnienia energetycznego Polski od dostaw z zagranicy, dziś widocznego głównie w sektorze gazowym i paliwowym, a z dużym prawdopodobieństwem, już w niedalekiej przyszłości także w elektroenergetyce, a które już w chwili obecnej przekracza poziom 40% konsumpcji energii pierwotnej;
- rosnący udział OZE w produkcji energii elektrycznej, ciepła, chłodu i biopaliw nie oznacza natychmiastowej rezygnacji z wykorzystania węgla kamiennego i brunatnego – paliwa te pozostaną

jeszcze przez co najmniej 3-4 dekady podstawą polskiego mixsu energetycznego, a w interesie kraju leży aby te cenne, nieodnawialne zasoby eksploatować w sposób jak najbardziej efektywny, zachowując je jako rezerwę strategiczną, wobec nieuchronnego globalnego kryzysu energetycznego i związanych z tym ryzyk importowych;

- cele ustalane na szczeblu unijnym w zakresie polityki energetyczno-klimatycznej mają znaczenie drugorzędne, indykatywne, a ich osiągnięcie „jak najmniejszym kosztem” nie może być jedynym wyznacznikiem dla kreowania polityki Państwa w tym obszarze – konieczna jest nie „najtańsza”, ale najbardziej efektywna przebudowa mixsu energetycznego, co oznacza potrzebę promowania technologii o dużym potencjale trwałości, wykorzystujących zwłaszcza te zasoby odnawialne, które pozostawać będą zawsze w wyłącznej dyspozycji naszego kraju,
- rozwój energetyki rozproszonej i prosumenckiej to szansa dla rozwoju innych sektorów gospodarki, w tym przemysłu maszynowego i budowlanego, a także dla redukcji rosnącego wykluczenia energetycznego części regionów wiejskich;
- efektywność inwestycyjna w tego typu przedsięwzięciach jest znacznie większa w sektorze niepublicznym, niż w dużych korporacjach energetycznych, które powinny skoncentrować swój potencjał na szybkiej modernizacji zdekapitalizowanego majątku produkcyjnego i sieci przesyłowych;
- utrwalona, między innymi dzięki trwającemu około 50 lat wsparciu publicznemu, dominująca pozycja dużych korporacji energetycznych nie może być wykorzystywana dla ograniczania, czy wręcz unicestwiania aktywności dopiero wchodzących w ten obszar inwestorów niepublicznych – państwo powinno stworzyć taki system regulacyjny, w tym system wsparcia, który pozwoli na wyrównanie szans i rozwój sektora energetyki rozproszonej zgodnie ze strategią energetyczną zarysowaną przez Rząd i zaakceptowaną przez Sejm.

W tym celu konieczna byłaby co najmniej zgoda na wprowadzenie do projektu ustawy zmian, ukierunkowanych na:

- ustanowienie systemu aukcyjnego dedykowanego poszczególnym branżom^v i odnoszącego się do wolumenu mocy, a nie energii^{vi}, co pozwoli na ich rozwój według długookresowego harmonogramu opracowanego przez Rząd (Krajowy Plan Działań lub jego odpowiednik) i przedłożonego do akceptacji przez Parlament;
- rezygnację z większości wymogów formalnych, których spełnienie nie ma większego znaczenia dla rozwoju i bezpiecznego z systemowego punktu widzenia funkcjonowania energetyki rozproszonej, a także takich, które są weryfikowane w innych procedurach administracyjnych (np. w procedurze koncesyjnej dla wytwórców energii i paliw);
- rzetelny przegląd i weryfikację wszystkich definicji ustawowych pod kątem zasadności barier rozwojowych, które one wprowadzają, czy też efektywności wykorzystania zasobów (np. niczym nieuzasadnione wyłączenie z definicji biogazu substratów takich jak trawa pozyskiwana z zieleńców, poboczy dróg, czy innych terenów nie będących uprawami rolniczymi, sztywne progi kwalifikujące instalacje do różnych systemów wsparcia, w zależności od mocy zainstalowanej, a nie od rzeczywistej zdolności do produkcji energii^{vii});
- uzależnienie wysokości wsparcia, w tym także w systemie cen referencyjnych i w systemie feed-in-tariff od specyfiki poszczególnych branż oraz skali instalacji i związanych z tym kosztów, a także obligatoryjne włączenie organizacji branżowych w proces ustalania tych cen,
- weryfikację systemu kar w taki sposób, aby dotkliwie karane były rzeczywiste zagrożenia systemowe lub naruszenia zasad obrotu energią, a nie błędy literowe, czy opóźnienia w dostarczeniu nie mających większego znaczenia sprawozdań.

Szybkiego rozwiązania wymaga też palący problem strukturalnej nadpodaży świadectw pochodzenia, spowodowany przede wszystkim przez wnoszenie przez zobowiązane podmioty opłaty zastępczej zamiast umarzenia dostępnych na rynku certyfikatów oraz niekontrolowany i szkodliwy dla gospodarki rozwój metody współspalania, jako podstawowego sposobu na osiągnięcie celów OZE. Projekt ustawy powinien zostać w tym zakresie uzupełniony o bardzo precyzyjne zapisy, równoważące emisję certyfikatów i obowiązek umorzenia w całej perspektywie funkcjonowania tego mechanizmu wsparcia^{viii} oraz dostosowujące intensywność związanego z tym wsparcia do rzeczywistych kosztów obciążających produkcję energii w poszczególnych technologiach,

z preferencją dla wspierania uzasadnionych kosztów kapitałowych, a nie operacyjnych, jeżeli nie stanowią one dodatkowych usług publicznych, tak jak to ma na przykład miejsce w hydroenergetyce.

Postulujemy jednocześnie wyłączenie tej kwestii do pilnych prac legislacyjnych, prowadzonych niezależnie od tempa prac nad ustawą o odnawialnych źródłach energii, które skutkowałyby uchwaleniem epizodycznej nowelizacji prawa, obowiązującej do czasu wejścia w życie nowych, kompleksowo zaprojektowanych zasad. Możliwe jest tu zastosowanie wielu rozwiązań, takich jak np. wykup wszystkich, a co najmniej większej części certyfikatów z wykorzystaniem środków zgromadzonych z tytułu opłaty zastępczej, odpowiednie zwiększenie oraz egzekwowanie obowiązku umorzenia, czy zmniejszenie intensywności wsparcia dla przedsięwzięć o niewielkich lub zerowych wydatkach inwestycyjnych.

Niezbędne jest także ustalenie okresu przejściowego zapobiegającego powstaniu „luki inwestycyjnej”, a pozwalającego na dokończenie zaawansowanych inwestycji rozpoczętych przed upływem 2015 r, szczególnie, że zahamowanie inwestycji w okresie pomiędzy 1 stycznia 2016 r, a praktyczną realizacją projektów zaakceptowanych w pierwszej aukcji zagrozić może osiągnięciu celów unijnych w 2020 rok.

Przyjęcie tych założeń, jako podstawy do dyskusji nad szczegółowymi zapisami ustawy przywróciłoby po naszej stronie elementarne zaufanie co do intencji jej autorów. Jesteśmy gotowi do jak najdalej idącej współpracy w tym zakresie z Parlamentarzystami i stroną rządową, służąc swoją wiedzą i doświadczeniem praktycznym, które najlepiej weryfikują założenia teoretyczne, zwłaszcza te tworzone bez konsultacji z praktykami.

Powyżej wskazane kwestie w żadnym wypadku nie wyczerpują propozycji zmian zgłaszanych przez organizacje zrzeszone w PRK OZE, które zgłosiły już swoje uwagi i są gotowe do współpracy przy wypracowaniu solidnego i efektywnego systemu, zgodnego z wymogami UE.

Przewodniczący

Prof. dr hab. Andrzej Radecki

-
- i Ustawa nie tworzy żadnych ram do rozwoju i funkcjonowania krajowego rynku energetyki ciepłej i wytwarzania chłodu z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii. W szczególności projekt ustawy nie transponuje zapisów zawartych w Dyrektywie 2009/28/WE w odniesieniu do ciepła i chłodu, a także zapisów Dyrektywy 2010/31/WE Parlamentu i Rady Europejskiej w sprawie charakterystyki energetycznej budynków. Brak jest zapisów dotyczących funkcjonowania i zasad wspierania lokalnych systemów ciepłowniczych, a także systemów lokalnego chłodzenia, wykorzystujących odnawialne źródła energii, a także mechanizmów promocji i wsparcia dla wykorzystania odnawialnych źródeł energii w budownictwie, a w szczególności stosowania rozproszonych i własnych źródeł ciepła, i chłodu opartych na OZE. Ustawa nie realizuje zapisów zawartych we wspomnianych Dyrektywach (2009/28/WE i 2010/31/WE), a więc nie powoduje wykonania prawa Unii Europejskiej w zakresie OZE.
- ii ustawa daje możliwość manipulowania cenami referencyjnymi ustalonymi na poziomie aktów wykonawczych, co pozwala preferować jedne technologie, niekoniecznie najtańsze, poprzez ustalanie względnie wysokich cen, a jednocześnie dyskryminować inne, poprzez ustalanie ceny zasadniczo niższej od uzasadnionych kosztów wytwarzania. Takie podejście może ograniczyć lub uniemożliwić wejście do systemu nie tylko lądowej energetyki wiatrowej (w trakcie kilkuletnich prac nad ustawą strona rządowa podawała wielokrotnie rozbieżne dane na temat jej kosztów, raz wskazując, że jest to technologia najtańsza, innym razem podczas dyskusji o energetyce jądrowej, że jest to technologia najdroższa), ale też innych technologii dających szerokie spektrum benefitów gospodarczych, czy ekologicznych, takich jak biogaz lub tzw. mała woda albo technologii rozwijanych przez innowacyjnych przedsiębiorców prywatnych np. tzw. elektrownie hybrydowe, wykorzystujące współpracujące ze sobą źródła wiatrowe, biogazowe i PV). Odpowiednie ustalenie sektorowych cen referencyjnych może zapewnić wejście do systemu wsparcia tylko technologiom nieefektywnym, takim jak współspalanie biomasy z węglem lub bardzo drogim, takim jak wiatrowa energetyka morska gdzie inwestorami mogą być praktycznie tylko spółki państwowego oligopolu energetycznego.
- iii proponowane zasady aukcji pozostają w sprzeczności z zapisami Dyrektywy 2009/28/WE, która nakazuje promowanie energii generowanej brutto (łącznie z własnym zużyciem), tak jak ma to miejsce obecnie w systemie zielonych certyfikatów kierowanych do wartości energii wytwarzanej brutto (na zaciskach generatorów). Obecny zapis dyskryminuje w szczególności takie sektory jak biomasa i biogaz, w których część energii generowanej zużywana jest na własne potrzeby, a jest zaliczana do udziału i statystyk. Takie rozwiązanie może doprowadzić do sytuacji, że wytwórcy energii elektrycznej wytwarzanej z biogazu/biomasy całą ilość generowanej energii sprzedawać będą sprzedawcy zobowiązanemu/innej spółce obrotu, a jednocześnie kupować za wyższą cenę energię z sieci na własne potrzeby. Pewnym rozwiązaniem, wymagającym precyzyjnego opracowania, mogłoby być na przykład należyte uwzględnienie kosztów energii wykorzystywanej na potrzeby własne w szacowaniu ceny referencyjnej.
- iv proponowany przez Rząd mechanizm aukcyjny budzi zasadnicze wątpliwości co do jego charakteru, w kontekście zgodności z zasadami udzielania pomocy publicznej i zasadami rynku wewnętrznego Unii Europejskiej – niezrozumiałą jest brak woli rządu do przeprowadzenia procesu notyfikacyjnego w Komisji Europejskiej, a co najmniej do uzyskania potwierdzenia, że procedura taka nie jest konieczna (w przypadku stwierdzenia w przyszłości, że zaproponowany system narusza zasady pomocy publicznej konsekwencje tego poniosą w pierwszej kolejności inwestorzy, którzy wystartują w aukcjach).
- v postulujemy wprowadzenie aukcji dla „koszyków technologicznych”, czyli oddzielnie dla każdej technologii (energetyka wiatrowa lądowa, energetyka słoneczna, hydroenergetyka do 10 MW, biogazownie, kogeneracja z wykorzystaniem biomasy).
- vi w przekonaniu prawie wszystkich członków PRK OZE aukcje powinny określać zapotrzebowanie na moc, a nie wolumen energii w odniesieniu do pułapów mocy zainstalowanej określanych dla każdego „koszyka” technologicznego w perspektywie 2020 i 2030, co pozwoli kontrolować tempo wzrostu poszczególnych źródeł w oparciu o scenariusze Krajowego Planu Działań. Zapewni to Państwu niezbędną kontrolę nad rozwojem poszczególnych sektorów OZE, w odpowiedzi na potrzeby i możliwości systemowe, a jednocześnie zwolni przedsiębiorców z niewykonalnego w sposób rzetelny obowiązku szacowania ilości generowanej energii elektrycznej przez okres nawet 15 lat (praktycznie niemożliwe dla takich źródeł jak wiatr, PV czy hydroenergetyka, ale także dla źródeł biomasowych/biogazowych). Przyjmując logiczne założenie, że inwestorzy dążyć będą do maksymalizacji produkcji, organy odpowiedzialne za zbilansowanie systemu wsparcia i bilans energetyczny nie powinny mieć problemu z określeniem jaki wolumen (wyliczony ekwiwalentnie z ilości energii) mocy należy osiągnąć/zamówić dla poszczególnych technologii. Informacja o przewidywanej średniej produkcji może być zresztą podawana przez uczestników aukcji, ale nie powinna stanowić kryterium rozstrzygającego. Ponadto zmniejszyłoby to ryzyko/pokusę manipulowania cenami referencyjnymi.

-
- vii progii determinujące zastosowanie określonych zasad wsparcia dla danej jednostki wytwórczej/zespołu jednostek powinny odnosić się do maksymalnego wolumenu energii generowanej (wolumen ten powinien być deklarowany przez przedsiębiorcę/prosumenta ubiegającego się o dany rodzaj wsparcia), a nie do mocy danej instalacji OZE. Propozycja rządowa dzieląca instalacje na kategorie ze względu na łączną moc zainstalowanych urządzeń w sposób sztuczny i nieusprawiedliwiony żadnymi względami systemowymi ogranicza swobodę inwestorów w konfigurowaniu swoich instalacji (eliminując np. możliwość instalowania generatorów rezerwowych, czy dodatkowych generatorów energii wykorzystujących odpadową energię cieplną w silnikach ORC/OSR, niezależnie, czy wytwarzana w nich dodatkowa energia jest wprowadzana do sieci, czy wykorzystywana na potrzeby własne). Zamyka to także drogę do zbudowania na bazie rozwijającego się systemu instalacji biogazowych układu bilansującego niedobory systemowe (w każdej biogazowni można zainstalować dodatkowy silnik uruchamiany na polecenie OSD/OSP w sytuacjach awaryjnych lub niebilansowania sieci) oraz rozwój instalacji hybrydowych (np. wiatrak 0,5MW+ biogaz 0,8 MW+ PV 0,3 MW). Kategoryzacja instalacji w zależności od ilości generowanej energii całkowicie eliminuje ten problem.
- viii biorąc pod uwagę, że niezależnie od uruchomienia mechanizmu aukcyjnego, system świadectw pochodzenia może funkcjonować nawet do 2030 r, konieczne jest tak szybkie, jak to jest możliwe przywrócenie elementarnej równowagi na rynku zielonych certyfikatów