

Stanowisko Związku Pracodawców Prywatnych Energetyki do projektu ustawy o OZE z 4 października 2012 r.

ZPPE docenia wysiłek włożony przez Ministerstwo Gospodarki podczas dotychczasowych prac nad projektem ustawy o odnawialnych źródłach energii. Samo podjęcie się opracowania koncepcji przebudowy systemu wsparcia OZE, a także analiza i weryfikacja często sprzecznych uwag zgłaszanych przez licznych interesariuszy oraz próba dokonania rzetelnej i wszechstronnej oceny skutków regulacji, były zadaniami o bezprecedensowej skali i stopniu złożoności.

Niemniej, ZPPE podtrzymuje **negatywne stanowisko** odnośnie projektu ustawy o OZE w wersji opublikowanej 4 października 2012 r.

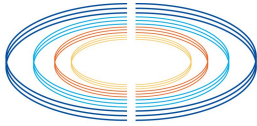
Analiza tekstu projektu, w połączeniu z dołączonymi Uzasadnieniem i Oceną Skutków Regulacji, pozwalają wysnuć wniosek, iż w projekcji systemu wsparcia przyjęto założenia odbiegające od realiów rynku oraz fundamentalnych zasad jego funkcjonowania, czego efektem są rozwiązania mało efektywne, a niekiedy wręcz błędne.

Nowy system wsparcia OZE w zaproponowanej formie stanie się rozwiązaniem niespotykanym w innych krajach, będącym próbą połączenia systemu taryf stałych (feed-in-tarif) z systemem świadectw pochodzenia. Takie rozwiązanie ograniczy korzyści, jakie każdy z tych systemów oferuje inwestorom, a zachowa w pełni ich wady. Można przyjąć z dużym prawdopodobieństwem, że poszczególne elementy nowego systemu nie będą ze sobą harmonijnie współpracować. W konsekwencji nastąpi odwrót inwestorów od niektórych technologii, w tym wiatrowych na lądzie, oraz znaczący spadek produkcji energii odnawialnej w instalacjach biomasowych, który w ciągu kilku lat zostanie częściowo zastąpiony dwukrotnie droższą energią ze źródeł fotowoltaicznych.

Nasze uwagi formułujemy w odniesieniu do regulacji dotyczących instalacji istniejących i będących w budowie oraz nowych instalacji.

1. INSTALACJE ISTNIEJĄCE I BĘDĄCE W BUDOWIE

- 1.1** W odniesieniu do instalacji istniejących i będących w zaawansowanym stadium budowy, projekt, zmieniając ramy prawne, które stanowiły podstawę decyzji inwestycyjnych, zaburza warunki funkcjonowania przedsiębiorców bez okresu przejściowego, narusza prawa nabyte i wprowadza dodatkowe, kosztowne, ryzyko regulacyjne. Jest to ewidentny przykład działania prawa wstecz, co podważa zaufanie przedsiębiorców i obywateli do państwa i działania jego organów. Konsekwencją wdrażania takich przepisów będą nie tylko działania prawne podjęte przez inwestorów zagranicznych w celu uzyskania sprawiedliwej rekompensaty, ale też istotny uszczerbek wizerunku Polski jako państwa prawa, szanującego międzynarodowe standardy obrotu gospodarczego. Z tych powodów, wdrażaniu przepisów retroaktywnie zmieniających systemy wsparcia energetyki



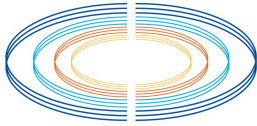
odnawialnej sprzeciwia się Komisja Europejska, m.in. w wydanym Komunikacie z 6 czerwca 2012r.¹

- 1.2** W tym świetle, sposób potraktowania inwestycji zrealizowanych budzi zdziwienie. Z jednej strony, autorzy w uzasadnieniu powołują się na analizy prawne, które wzięli pod uwagę, z drugiej zaś, wprowadzają niezwłoczne (bez okresu przejściowego) ograniczenie poziomu przychodów działających instalacji. W żadnym razie nie można tu mówić o ochronie praw nabytych, ponieważ inwestycje zostały zrealizowane przy założeniu stabilności przepisów do 2017 r. (okres ten wynikał z przepisów wykonawczych do ustawy - Prawo energetyczne), a więc mamy tu do czynienia z naruszeniem zasady pewności legislacyjnej. Projekt ustawy zmienia reguły poprzez efektywną redukcję opłaty zastępczej, spowodowaną brakiem jej indeksacji, nałożenie pułapu na cenę energii elektrycznej wytworzonej w OZE oraz całkowitą, natychmiastową eliminację z systemu wsparcia technologii współspalania.
- 1.3** Całkowite, natychmiastowe wyłączenie istniejących instalacji współspalania z systemu wsparcia jest tym bardziej niezrozumiałe, że w 2008 r. wprowadzono w życie przepisy chroniące zasoby leśne, poprzez stopniowe wycofanie wsparcia dla współspalania drewna, w tym jego odpadów, do końca 2014 r. Ponadto, od 1 stycznia 2013 r. wejdzie w życie przepis eliminujący wykorzystywanie drewna pełnowartościowego w technologii pozyskiwania energii elektrycznej z biomasy. Liczni przedsiębiorcy przeprowadzili kosztowne działania inwestycyjne w celu dostosowania instalacji do możliwości **bezpiecznego** spalania innych niż drewno rodzajów biomasy, wyłącznie ze względu na ww. zmiany przepisów dotyczące drewna i biomasy typu agro.
- 1.4** Wadą dotychczasowego systemu wsparcia OZE w technologiach wykorzystujących biomasę, jest preferowanie jednostek kondensacyjnych, które często pracują ze sprawnościami procesu wytwarzania energii elektrycznej poniżej 30%, kosztem produkcji skojarzonej energii elektrycznej i ciepła, która w wysokosprawnej kogeneracji osiąga sprawności rzędu 85%. Ten błąd został skorygowany w projekcie ustawy, ale jedynie w odniesieniu do nowych instalacji, dla których przewiduje się podwyższenie współczynników korekcyjnych dla wysokosprawnej kogeneracji o ok. 0,2 w stosunku do wytwarzania w kondensacji. Tymczasem, niektóre z istniejących instalacji zostały oddane do użytkowania w 2012 r., ze względu na przepisy zachęcające inwestorów do przyspieszenia budowy. W efekcie, wyjście naprzeciw oczekiwaniom Rządu będzie się wiązać z dyskryminacją jednostek już oddanych do eksploatacji w porównaniu do nowych, które zostaną wybudowane po wejściu w życie ustawy.

Z powyższych względów, ZPPE wnosi o objęcie wszystkich instalacji energetyki odnawialnej łącznie ze współspalaniem, zarówno istniejących jak i będących w zaawansowanym stadium budowy, okresem przejściowym do końca 2017 r. w którym zachowane zostaną dotychczasowe warunki prowadzenia działalności, tj:

- I. utrzymanie indeksacji opłaty zastępczej,
- II. swoboda sprzedaży energii odnawialnej dowolnemu podmiotowi po cenie rynkowej

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Renewable Energy: a major player in the European energy market

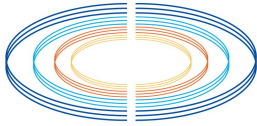


III. utrzymanie ceny energii elektrycznej na konkurencyjnym rynku energii, publikowanej przez Prezesa URE, jako gwarantowanej ceny zakupu energii przez sprzedawcę zobowiązanego do zakupu wytworzonej energii.

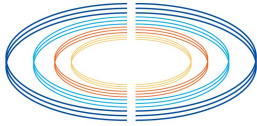
Ponadto, ZPPE postuluje objęcie energii wytwarzanej w istniejących jednostkach biomasowych wysokosprawnej kogeneracji współczynnikiem korekcyjnym takim, jaki przewidywany jest dla identycznych jednostek oddawanych do użytkowania po wejściu w życie ustawy (tj. wyższym niż 1).

2. NOWE INSTALACJE

- 2.1** Proponowany nowy system wsparcia traci rynkowe cechy systemu świadectw pochodzenia, który, dzięki równemu traktowaniu, premiuje technologie najbardziej efektywne oraz wynagradza inwestorów premią za ryzyko spadku cen świadectw pochodzenia. Zamiast tego, wprowadzona zostanie cena maksymalna zakupu energii z OZE, ograniczenie okresu wsparcia do 15 lat oraz zróżnicowanie poziomu wsparcia między poszczególnymi technologiami. Jest to rozwiązanie zapożyczone z systemu cen gwarantowanych (feed in tariff), jednak nie dające faktycznej pewności uzyskania przez inwestorów założonej stopy zwrotu. Do tej niepewności przyczyniają się zarówno brak indeksacji opłaty zastępczej, co może skutkować jej szybką deprecjacją, wprowadzony pułap na cenę rynkową energii wytworzonej w OZE, jak i opisane poniżej ryzyko nadpodaży świadectw pochodzenia. W warunkach kryzysu gospodarczego, powyższe parametry będą przez instytucje finansujące projekty postrzegane jako dodatkowe ryzyka, których wycena obniży rentowność inwestycji w OZE, nawet poniżej progu opłacalności. Należy liczyć się z tym, że w efekcie tych rozwiązań inwestorzy zrezygnują realizacji większości obecnie planowanych projektów wiatrowych i biomasowych.
- 2.2** Zapisy Projektu wystawią producentów na ryzyko wahań cen świadectw pochodzenia ze względu na wadliwie skonstruowany system wsparcia i nieskuteczny mechanizm zapobiegania nadpodaży świadectw. Ten fakultatywny mechanizm może być uruchomiony jedynie w przypadku trwałego spadku cen, który będzie efektem nadpodaży świadectw pochodzenia. Tymczasem, przy określaniu nowego obowiązkowego udziału energii odnawialnej, minister właściwy ds. gospodarki ma brać pod uwagę bieżący stopień realizacji celu krajowego. Taka konstrukcja w praktyce wyklucza możliwość podniesienia udziałów energii z OZE, ponieważ oznaczałoby to zwiększenie celów pośrednich przewidzianych w KPD do 2020 r., lub wręcz zwiększenie celu na rok 2020. Zatem, zaproponowany mechanizm jest niewystarczającym narzędziem z punktu widzenia zapewnienia odpowiedniego poziomu przychodów inwestorom. Przekroczenie określonego poziomu obowiązkowych zakupów energii z OZE prowadzić będzie do spadku wartości praw majątkowych ze świadectw pochodzenia. Z kolei ryzyko spadku wartości praw majątkowych przełoży się na ryzyko inwestycyjne oraz obniżenie wartości inwestycji. Zasadne jest wzmocnienie zaproponowanych zapisów poprzez np. podniesienie minimalnego poziomu ceny świadectw do 90% opłaty zastępczej oraz wprowadzenie wykupu niesprzedanych świadectw przez NFOŚiGW, czy automatyczne zmniejszenie wartości współczynników korekcyjnych dla nowych inwestycji.



- 2.3** Opłata zastępcza wyznacza maksymalny przychód z tytułu sprzedaży świadectw pochodzenia energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych i wraz z obowiązkiem zakupu energii elektrycznej stanowi kompleksowy mechanizm wsparcia wytwarzania energii z OZE. Realne obniżenie wysokości opłaty zastępczej spowoduje spadek wartości świadectw pochodzenia i zagrożenie brakiem zwrotu z inwestycji. Konieczne jest podtrzymanie obecnie funkcjonującej formuły opłaty zastępczej z jej coroczną waloryzacją wskaźnikiem inflacji. Brak indeksacji opłaty zastępczej powoduje istotne pogorszenie warunków ekonomicznych inwestycji w stosunku do tych wynikających z obecnie obowiązujących przepisów. Znacząco spadnie rentowność instalacji, których realizację inwestorzy planowali na podstawie obecnych regulacji. Indeksacja o inflację ma kluczowe znaczenie dla zneutralizowania ryzyka ewentualnej spadku wartości inwestycji w perspektywie długoterminowej.
- 2.4** Obowiązek zakupu energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych oraz określenie ceny minimalnej, stanowiły dotychczas kluczowe elementy polskiego mechanizmu wsparcia, umożliwiające szybki rozwój instalacji OZE w Polsce. Stanowiły gwarancję sprzedaży wytworzonej energii odnawialnej po cenie kształtującej się na rynku hurtowym, która stanowiła punkt odniesienia przy budowie planu finansowania projektu. Jednak zwrot z inwestycji, w systemie świadectw pochodzenia, obarczony jest ryzykiem rynkowym związanym z możliwym spadkiem ich wartości. Dlatego też, cena gwarantowana zakupu energii z OZE powinna mieć jedynie zastosowanie dla wytwórców OZE sprzedających do tzw. sprzedawców z urzędu. W konsekwencji wszelkie zapisy wprowadzające kolejne oświadczenia wytwórców OZE staną się niepotrzebne. Ponadto, niejasne jest czy maksymalna cena zakupu wynosi 198,90 zł/MWh, co wynika z treści oświadczenia, jakie należy złożyć pod rygorem odpowiedzialności karnej (art. 62 ust. 2 pkt 7), czy 105% tej kwoty (art. 61 ust. 2).
- 2.5** Za błąd metodyczny uważamy przyjęcie w kalkulacjach współczynników korekcyjnych (w OSR) założenia dotyczącego średniej ceny świadectw pochodzenia w okresie 15 lat na poziomie 94% opłaty zastępczej. Założenie to jest nieadekwatne do faktycznego poziomu cen, jaki inwestorzy mogą przyjąć za gwarantowany w projekcjach finansowych. W efekcie rozwój niektórych technologii (wiatr na lądzie, biomasa) może zostać wstrzymany. W założeniach do wyliczeń wskaźników korekcyjnych przyjęto zawyżony, nie występujący w praktyce czas wykorzystania mocy zainstalowanej w jednostkach wytwórczych oraz, w przypadku jednostek kogeneracyjnych, przyjęto możliwość łączenia certyfikatu zielonego i czerwonego. Jednocześnie, wartość czerwonych certyfikatów trzykrotnie zawyżono w porównaniu do ich obecnej ceny rynkowej.
- 2.6** Ponownie zwracamy uwagę, na brak analizy przewidywanego tempa rozwoju poszczególnych technologii w reakcji na wdrażane bodźce a także analizy prowadzącej do wskazania najlepszego miksu technologicznego gwarantującego uzyskanie optimum kosztowego i maksymalizację korzyści społecznych i gospodarczych. Takie analizy są konieczne szczególnie przy przejściu na system (quasi) taryf gwarantowanych, który jest bardzo wrażliwy na błędy w założeniach wyjściowych. Przeszacowanie wsparcia dla niektórych technologii, jak wskazują doświadczenia innych krajów, skutkuje gwałtownym rozwojem tych technologii, co drastycznie podnosi koszty systemu. Nadal nie wiemy jakie ilości energii elektrycznej będą produkowane w poszczególnych technologiach w warunkach nowego systemu. Co zastąpi 5 TWh rocznie wytworzonej energii odnawialnej



w technologii współspalania i jakim kosztem? Ten brak strategii a przede wszystkim dogłębnej analizy skutków regulacji przekłada się na niespójność szczegółowych zapisów, które uniemożliwią konwersję energetycznych bloków węglowych na dedykowane jednostki biomasowe, w tym inwestycje będące w toku, ponieważ wykluczy stosowanie urządzeń starszych niż 3 lata. Tymczasem, zgodnie z planami wielu firm energetycznych, współspalanie ma być sukcesywnie zastępowane właśnie m.in., dostosowanymi jednostkami dedykowanymi do spalania biomasy.

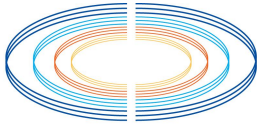
2.7 OSR nie bierze pod uwagę możliwego tempa wzrostu instalacji małych i mikro, które skorzystają na uproszczonych zasadach przyłączenia do sieci oraz wejścia do systemu. Przykładowo, istotnie niedoszacowany jest wzrost mocy zainstalowanej w technologii fotowoltaiki, której sumaryczną moc zainstalowaną w 2020 r. zakłada się na poziomie zaledwie 600 MW, przy rocznych przyrostach 50-90 MW. Przykład Czech, gdzie w ciągu 4 lat moc zainstalowana w fotowoltaice wzrosła od zera do prawie 2 GW oraz Niemiec i Włoch, gdzie roczny przyrost mocy zainstalowanej wyniósł do 10 GW, wskazują, że koszty nowego systemu wsparcia mogą znacznie przekroczyć zakładany poziom, co poddaje w wątpliwość możliwość uzyskania jakichkolwiek oszczędności ze zmiany systemu wsparcia. Przeciwnie, w perspektywie kilku lat, jeżeli produkcja z technologii droższych (np. fotowoltaiki) zastąpi produkcję tańszych (np. biomasa) to ewidentny stanie się wzrost kosztów systemu w porównaniu do obecnie funkcjonującego. Należy podkreślić, że w przypadku fotowoltaiki obserwowany jest tak dynamiczny spadek kosztów, że obniżanie współczynników korekcyjnych powinno być częstsze niż raz na pięć lat.

2.8 W przypadku nowych inwestycji w technologii współspalania mamy do czynienia z kalkulacją współczynnika opartą m.in. na dziwnym założeniu, że nakłady inwestycyjne są pomijalne! Taka teza świadczy o wybiórczym pozyskiwaniu danych i ich nieobiektywnej interpretacji. W istocie, działające w Polsce instalacje współspalania są bardzo zróżnicowane pod względem technologii, a nakłady ponoszone na dostosowanie urządzeń do spalania biomasy agro (wymuszone zmianami przepisów) oraz instalacje zabezpieczeń przeciwwybuchowych w niektórych przypadkach sięgają setek milionów złotych. Ponadto, przy kalkulacji współczynników korekcyjnych dla współspalania (w OSR) zaniżono koszty operacyjne i ceny biomasy, co przy wskazanym powyżej założeniu odnośnie średniej ceny świadectw, daje wyniki daleko odbiegające od tych jakie przyjmują inwestorzy i instytucje finansowe zaangażowane w projekty budowy instalacji OZE.

2.9 Przyjęte w OSR założenia dotyczące zwrotu z inwestycji w poszczególnych technologiach są w wielu miejscach uproszczone i nie poparte analizami inwestycji rzeczywistych, już zrealizowanych i będących w toku. Nie ma rozróżnienia pod względem skali inwestycji, terminu rozpoczęcia, czasu trwania procesu inwestycyjnego, wrażliwości parametrów finansowych.

Reasumując, w odniesieniu do nowego systemu wsparcia odnawialnych źródeł energii, Związek Pracodawców Prywatnych Energetyki postuluje rozważenie:

- **przejścia na czysty system taryf stałych (feed-in-tariff) z gwarantowaną ceną w okresie wsparcia,**



albo

- **powrót do systemu rynkowego, z utrzymaniem formuły opłaty zastępczej corocznie waloryzowanej wskaźnikiem inflacji i odejściem od koncepcji pułapu cenowego dla energii z OZE na rzecz ceny kształtowanej przez rynek konkurencyjny.**

**Grzegorz Górski
Prezes Zarządu
Związku Pracodawców Prywatnych Energetyki**

Warszawa, październik 2012