



Polska Izba
Gospodarcza
Energii
Odnawialnej

PIGEO – 98/2010

Warszawa, 06.07.2010

Sz. P.
Jan Wyrowiński
Przewodniczący
Komisja Gospodarki Narodowej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Wiejska 6
00-902 Warszawa

*Szanowny
Panie Przewodniczący*

W imieniu przedsiębiorców zrzeszonych w Polskiej Izbie Gospodarczej Energii Odnawialnej (PIGEO) przesyłam opinię w zakresie funkcjonowania przepisów ustawy Prawo energetyczne dla energetyki odnawialnej w oparciu o przepisy ustawy Prawo energetyczne po nowelizacji z dn. 8 stycznia 2010 r.

Opinię przedstawiam dla dwóch wybranych zagadnień:

- (1) Zasady przyłączania jednostek wytwarzających energię elektryczną ze źródeł odnawialnych do krajowej sieci elektroenergetycznej,
- (2) System wsparcia.

Proszę o stosowne wykorzystanie w pracach Komisji, szczególnie w posiedzeniu w dn. 6 lipca br.

Z poważaniem,

Prezes Zarządu
Podpis
prof. dr hab. Andrzej Radecki



- Opinia -

**Polskiej Izby Gospodarczej Energii Odnawialnej
nt. funkcjonowania przepisów ustawy Prawo energetyczne z dn. 10 kwietnia 1997 r.
dla energii ze źródeł odnawialnych
po nowelizacji ustawy dokonanej w dniu 8 stycznia 2010 r.**

Uzyskiwanie warunków przyłączenia do sieci elektroenergetycznej dla jednostek wytwarzających energię elektryczną.

Słaby stan infrastruktury i brak planów i realizacji rozwoju sieci elektroenergetycznej w Polsce powodował, że dobro rzadkie, jakim są warunki przyłączenia jednostki wytwórczej OZE, o które każdy mógł wnioskować (posiadający tytuł prawny do działki, gdzie jednostka wytwórcza OZE miała być zlokalizowana), powodowało blokowanie dostępu do sieci (z uwagi na dużą liczbę aplikujących w porównaniu do możliwości systemu elektroenergetycznego).

Dlatego znowelizowana ustawa wprowadziła zmiany dla podmiotów ubiegających się o wydanie warunków przyłączenia u operatorów sieci przesyłowych (OSP) oraz operatorów sieci dystrybucyjnej (OSD). Po nowelizacji, aby ubiegać się o przyłączenie do sieci należy wraz z wnioskiem:

- wnieść kaucję zaliczaną na poczet opłaty za przyłączenie (art. 7 ust 8a znowelizowanej ustawy)
- dostarczyć planistyczny dokument uwzględniający lokalizację na danej działce jednostki wytwórczej (dotyczy wszystkich przyłączanych nowych jednostek do sieci).

Kaucja jest ustalona i wynosi 30 PLN za każdy kW mocy elektrycznej jednostki planowanej do przyłączenia i jest wnoszona na konto danego operatora/dystrybutora sieci. Kaucja jest przeznaczona na poczet opłaty przyłączeniowej. W przypadku, kiedy nastąpi odmowa przyłączenia z braku technicznych lub ekonomicznych warunków przyłączenia (nie ma gwarancji przyłączenia) następuje zwrot zaliczki. Ustawa nie przewiduje zwrotu zaliczki w przypadku kiedy inwestor otrzyma warunki przyłączenia ale nie zdecyduje się na podpisanie umowy przyłączeniowej podając za przyczynę odmowy zbyt wysoką wartość opłaty przyłączeniowej¹. Ustawa nie przewiduje także zwrotu kaucji w przypadku kiedy inwestor otrzyma warunki przyłączenia, ale nie będzie mógł zrealizować inwestycji z uwagi na niepowodzenie przy pozyskaniu innych zezwoleń administracyjno-prawnych wymaganych przy realizacji projektu OZE (np. brak możliwości uzyskania pozwolenia na budowę).

¹ Przepisy art. 7 ustawy Prawo energetyczne niejednoznacznie określają pobieranie opłat przez operatora/dystrybutora za przyłączenie, które różnią się (nawet o dwa rzędy wielkości w przeliczeniu na jednostkowy MW mocy – na podstawie danych PSE) dla tego samego źródła OZE. Co więcej ekspertyza wpływu przyłączanej jednostki wytwórczej na system elektroenergetyczny wymagana do sporządzenia dla jednostek o mocach wytwórczych powyżej 2 MW nie jest do wglądu podmiotu ubiegającego się o przyłączenie. Dodatkowo, brak obowiązku kierowania się, przy opracowaniu ekspertyzy, najmniejszymi kosztami przyłączenia może wpływać na brak kontroli oceny wysokości pobieranych opłat za przyłączenie. Ustawa w dalszym ciągu umożliwia naliczanie wysokości opłaty za przyłączenie za modernizację i rozbudowę sieci poza punktem przyłączenia, co nie jest zgodne z wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dn. 25 czerwca 2009 w zakresie określenia opłaty przyłączeniowej, dostępnym na: http://bip.ure.gov.pl/portal/bip/56/865/Wyroki_wydane_w_2009_roku.html (Sygn. akt XVII AmE 205/08 25 czerwca 2009 r.)



Planistyczny dokument stanowi w myśl nowych przepisów wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub w przypadku jego braku² warunki zabudowy uwzględniające lokalizację jednostki wytwórczej na danym terenie. Procedura pozyskania takiego dokumentu wiąże się w wielu przypadkach z potrzebą uzyskania wcześniej decyzji środowiskowej także takiej, która poprzedzona będzie przeprowadzeniem oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko (raport). Potencjalny inwestor ponosi ogromne ryzyko prowadzenia projektu ubiegając się o warunki przyłączenia w momencie kiedy nie ma dostępu do informacji czy, gdzie i jakie mogą być możliwości przyłączenia do sieci³.

Ponadto ustawa z dn. 8 stycznia br. wydłużyła okresy na wydawanie warunków przyłączenia do sieci liczone od momentu złożenia kompletnego wniosku o wydanie warunków przyłączenia. Obecnie wynoszą one aż 150 dni bez względu na napięcie sieci do którego przyłącza się źródło (mowa o napięciach powyżej 1 kV). Zmiana ta nie jest zrozumiała szczególnie dla jednostek o mocach wytwórczych nie przekraczających 2 MW, dla których zgodnie z tą ustawą (art. 7 ust. 8e) nie wymaga się sporządzenia ekspertyzy wpływu przyłączanej jednostki do sieci na system elektroenergetyczny. Wcześniejsze okresy na wydawanie warunków przyłączenia wynosiły odpowiednio 30, 60 i 90 dni w zależności od napięcia sieci, do której przyłączano jednostkę wytwórczą.

Wyszczególnione (wybrane spośród wielu) zagadnienia dotyczące integracji jednostek wytwórczych z siecią wskazują na ogromne ryzyko podejmowane przy realizacji inwestycji w źródła odnawialne w sektorze energii elektrycznej. Wprowadzone przepisy miały „odblokować sieć”, a spowodowały zablokowanie inwestycji prowadzonych nie tylko przez tzw. spekulantów ale także przez rzetelnych inwestorów. Istnieje wskazana obawa, czy cel ustanowiony dyrektywą 2009/28/WE będzie do osiągnięcia przy tak nieprzejrzystych zasadach rynku. Mając na względzie przytoczoną dyrektywę muszą nastąpić kolejne zmiany prawne celem usprawnienia systemu oraz przede wszystkim na wprowadzenie priorytetowego lub gwarantowanego dostępu dla sieci jednostkom OZE (art. 16 dyrektywy). Dzisiejsze przepisy dalekie są od przejrzystych mechanizmów, o których mowa w dyrektywie.

² Większość gmin w Polsce nie ma uchwalonych planów zagospodarowania przestrzennego. Jeśli ma, to nie uwzględniają one lokalizowania jednostek wytwórczych OZE.

³ Zgodnie z art. 7 ust. 8l po nowelizacji operatorzy/dystrybutorzy sieci zobowiązani są do publikowania informacji nt. wielkości dostępnych mocy jedynie dla sieci o napięciu znamionowym powyżej 110 kV. Zapis ten jest martwym przepisem, gdyż większość mocy wytwórczych OZE w Polsce (szacowana przez PIGEO na ok. 90% wszystkich istniejących OZE) przyłączona jest do sieci o napięciu do 110 kV włącznie. W pierwszych wersjach projektu ustawy zmieniającej ustawę Prawo energetyczne obowiązek ustanowiony był dla sieci także o napięciu 110 kV. Dopiero w późniejszych wersjach ustawodawca zmienił tekst ustawy w taki sposób, aby obowiązek publikacji nie dotyczył „sieci o napięciu znamionowym 110 kV i wyższym” – wersja projektu ustawy z dn. 3.11.2008 a dotyczył jedynie „sieci o napięciu znamionowym wyższym niż 110 kV” – wersja uchwalona dn. 8 stycznia br. Należy wspomnieć, że do dnia dzisiejszego większość spółek OSP nie w pełni lub wcale nie wywiązuje się z zapisów nowej ustawy w zakresie informowania o możliwej mocy do przyłączenia oraz o planach rozbudowy dla wskazanego przedziału napięć sieci powyższej 110 kV. Są także przypadki, w których opublikowane dane nie wnoszą żadnych informacji, o które zabiegał ustawodawca.



System wsparcia

Do tej pory regulacje prawne umożliwiały wykorzystanie biogazu do celów energetycznych w sektorze wytwarzania energii elektrycznej i/lub ciepła. Nie było możliwości wykorzystania biogazu jako źródła zasilania dystrybucyjnej sieci gazowej lub w transporcie.

Dlatego znowelizowaną ustawą wprowadzono (po spełnieniu odpowiednich kryteriów jakościowych) możliwość wtłaczania biogazu do sieci dystrybucyjnej gazowej⁴. Wprowadzono także definicję biogazu rolniczego⁵. Zgodnie ze znowelizowaną ustawą:

- jedynie biogaz rolniczy może być wtłoczony do dystrybucyjnej sieci gazowej,
- podmiot wytwarzający biogaz rolniczy po przyłączeniu do sieci gazowej ma gwarancję odbioru przez operatora,
- każda MWh energii elektrycznej ekwiwalentnej⁶ będzie wspierana systemem wsparcia w postaci świadectwa pochodzenia (regulowanego na zasadach zielonych certyfikatów).

Zdaniem PIGEO powyższe zmiany zawężają znaczenie biogazu dla energetyki opartej na gazie sieciowym jedynie do biogazu rolniczego i pomijają biogaz wytwarzany w innej technologii. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zawiera w art. 2 pkt e) definicję biomasy, która jednolicie traktuje biomasę „rolniczą” i „nierolniczą”. Odbiór i zakup biogazu powinien odbywać się na tej samej zasadzie co odbiór i przesył/dystrybucja energii elektrycznej wytworzonej w źródłach odnawialnych poprzez nie tyle gwarancję odbioru, co gwarancję zakupu biogazu po gwarantowanej cenie, nie dyskryminującej w porównaniu z cenami gazu ziemnego. Przedtem należy wprowadzić regulacje gwarantujące obligatoryjny odbiór i zakup biogazu bez względu na użyty rodzaj technologii jego wytworzenia. System wsparcia dla każdego rodzaju biogazu w postaci świadectw pochodzenia jest do dyskusji, jednakże nie należy ograniczać możliwości wykorzystania biogazu do zasilania sieci gazowej pochodzącego z innych surowców niż surowce rolnicze. Do dziś nie uchwalono rozporządzenia, które określi parametry jakościowe biogazu, który może być wtłaczany do sieci gazowej.

Poza tym długo trwała dyskusja nad potrzebą dodatkowego wsparcia wytwórców energii w kogeneracji. Przed wejściem w życie tej ustawy dla OZE funkcjonował system wsparcia w postaci świadectw pochodzenia (zielone certyfikaty). W przypadku elektrowni na biogaz z układem kogeneracyjnym system wsparcia nie był wystarczający do tego aby rozwijać biogazownie w oparciu o surowce pochodzenia rolniczego. Obecnie funkcjonuje 6 tego typu instalacji i ok. 120 w oparciu o biogaz wysypiskowy lub z osadów ściekowych.

Dlatego ustawodawca rozszerzył możliwości wsparcia energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnym źródle energii i jednocześnie w wysokosprawnej jednostce kogeneracji, o której mowa w art. 3 pkt. 38 ustawy. Energia elektryczna uznana za energię elektryczną z kogeneracji (jednostka musi

⁴ Zgodnie z nowelą Prawa energetycznego, regulacja ta wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2011.

⁵ Zgodnie z art. 3 pkt. 20a ustawy po nowelizacji biogaz rolniczy to „paliwo gazowe otrzymywane z surowców rolniczych, produktów ubocznych rolnictwa, płynnych lub stałych odchodów zwierzęcych, produktów ubocznych lub pozostałości przemysłu rolnospożywczego lub biomasy leśnej w procesie fermentacji metanowej”.

⁶ Ministerstwo Gospodarki przygotowuje stosowne rozporządzenie, które określi sposób (algorytm) przeliczania biometanu (m³) na ekwiwalentną ilość energii elektrycznej (MWh).



być wysokosprawna w rozumieniu art. 3 pkt. 38 ustawy) wytworzona ze źródeł odnawialnych (np. z biomasy lub z biogazu) może w myśl nowych przepisów pozyskać obok zielonego certyfikatu (źródło odnawialne) także świadectwo pochodzenia z kogeneracji (jednostka wysokosprawna).

Chcielibyśmy wskazać na słabe strony wprowadzonych przepisów (dla OZE):

- system wsparcia dla źródeł niegazowych (biomasa) funkcjonuje tylko do 31 marca 2013 (de facto tylko do 31.12.2012, gdyż każdy rok rozliczeniowy energii w Polsce ma miejsce 3-mce po zakończeniu roku kalendarzowego),
- system wsparcia dla biogazu funkcjonuje tylko do 31 marca 2019 (de facto 31.12.2018),
- cena certyfikatu z kogeneracji tzw. fioletowego (w zasadzie wartość opłaty zastępczej)⁷ uzależniona jest od ceny energii i może wynosić dla jednostek opalanych biogazem od 30% do 120% ceny energii elektrycznej (art. 9a ust. 8a ustawy po nowelizacji). Prezes Urzędu Regulacji Energetyki corocznie podaje tę wartość ze wskazanego przedziału. Na rok 2010 oraz 2011 Prezes URE opublikował wartość opłaty zastępczej w kogeneracji z metanu oraz biogazu w wysokości NAJMNIJSZEJ z możliwych co odpowiada wartości 59,16 PLN/MWh (<http://www.ure.gov.pl/portals/pdb/497/3523/>). Z jednej strony ważna jest cena takiego certyfikatu a z drugiej popyt na jego zakup, co wynika z obowiązku ustanowionego w stosownym rozporządzeniu Ministra Gospodarki. Przedstawiony projekt rozporządzenia przewiduje wprowadzenie takich obowiązków, z których wynika że od 2010 do roku 2018 nastąpi wzrost mocy zainstalowanych rzędu 190 MW, co znacznie odbiega od strategicznego dokumentu jakim jest Polityka Energetyczna Polski do roku 2030, z której wynika wzrost mocy do ok. 600 MW. A zgodnie z art. 9a ust. 9 ustawy publikacja obowiązku ma być zgodna z polityką energetyczną.

Przedstawione przepisy jednoznacznie wskazują na dużą niestabilność systemu wsparcia. Z jednej strony w roku 2010 wprowadza się system wsparcia z kogeneracji dla biogazu ale ogranicza się jego funkcjonowanie do końca roku 2018. Tylko obecnie funkcjonujące jednostki (o ile są/będą wysokosprawne, czyli zagospodarują w odpowiedniej ilości ciepło z kogeneracji) będą mogły liczyć na dodatkowy przychód z tytułu sprzedaży fioletowych certyfikatów przez okres 9 lat. Pozostałe krócej. Te, które powstaną w roku 2019 nie mogą liczyć na ten dodatkowy przychód. Co więcej nie można oszacować, ile wyniesie przychód z tytułu pozyskanych świadectw pochodzenia z kogeneracji. Chociaż bazując na opublikowanej opłacie zastępczej na rok 2010 i 2011 można w biznesplanie inwestycji założyć najbardziej pesymistyczny wariant.

Zdaniem PIGEO należy wprowadzić ustaloną cenę certyfikatu z kogeneracji na zasadzie zielonego certyfikatu (coroczna inflacja) na takim poziomie aby umożliwić zwrot kosztów inwestycyjnych. Zdaniem PIGEO cena certyfikatu (wartość wyjściowej opłaty zastępczej) ustanowiona na poziomie nawet 120% ceny energii (co obecnie odpowiada ok. 200 PLN/MWh) nie gwarantuje sukcesu na rynku biogazowni w Polsce, szczególnie małych jednostek poniżej 500 kW i na bazie surowców rolniczych m.in. z uwagi na wysokie koszty eksploatacyjne (zakup surowców do produkcji biogazu). Ponadto poza przewidywalnością ceny należy zagwarantować okres wsparcia na czas co najmniej 15 lat eksploatacji inwestycji.

⁷ Cena certyfikatu uzależniona jest od opłaty zastępczej ustalonej corocznie przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Podmioty – sprzedawcy energii do odbiorcy końcowego zobowiązane są do zakupu odpowiedniej ilości certyfikatów lub alternatywnie do wniesienia opłaty zastępczej. Zatem cena rynkowa certyfikatu nigdy nie osiąga wartości opłaty zastępczej.



Poza przytoczoną problematyką odnawialnych źródeł energii w znowelizowanej ustawie w Polsce warto także przytoczyć dwie inne kwestie, które stały się głównymi tematami dyskusji ekspertów OZE w ostatnim czasie w Polsce, a które dotyczą pośrednio ustawy Prawo energetyczne:

- brak zmian nt. funkcjonowania zielonych certyfikatów po roku 2017. Zgodnie z zapisami art. 9a ust. 9 pkt. 5 ustawy „w okresie kolejnych 10 lat”. Obecnie rozporządzenie Ministra Gospodarki z dn. 14 sierpnia 2008 ze zm. (tzw. rozporządzenie OZE) przedstawia obowiązek do roku 2017. Nie jest jednoznaczne jak interpretować zapis „w okresie kolejnych 10 lat”, co prowadzi do sytuacji takiej, gdzie w drugiej połowie roku 2010 znane są obowiązki inwestorowi na kolejne 7 lat (pamiętajmy iż okres realizacji inwestycji w Polsce może trwać 5 lat a nawet dłużej).
- uznanie ziarna zbóż nie spełniających wymagań jakościowych określonych w załączniku do rozporządzenia Komisji (WE) nr 687/2008 z dnia 18 lipca 2008 r. jako biomasa wykorzystywana do celów energetycznych (także w technologii współspalania) stanowi bardzo dużą kontrowersję nie tylko środowiska OZE w Polsce. Zmiana definicji biomasy nastąpiła przy nowelizacji rozporządzenia, w którym mowa także o zielonych certyfikatach dokonanej w dniu 23 lutego 2010. Przy tej okazji można było opublikować obowiązki dla zielonych certyfikatów na kolejne lata wymagane ustawą.