

## Historia Ustawy o OZE z perspektywy energetyki prosumenckiej

Unia Europejska, wraz ze wszystkimi krajami członkowskimi, dąży do przekształcenia swojej energo- i paliwochłonnej gospodarki w niezależną, niskoemisyjną i opartą o źródła odnawialne. Kamienie milowe na drodze Europy ku transformacji energetycznej stanowią: Pakiet 3x20 (horyzont roku 2020), unijna polityka klimatyczno-energetyczna do roku 2030 oraz Unijna Energetyczna Mapa Drogowa 2050 (EU Energy Roadmap 2050). W myśl tej ostatniej kraje starego kontynentu dążą do redukcji emisji gazów cieplarnianych o 95% do połowy stulecia. Aby jednak osiągnąć tak ambitne cele gospodarcze, należy tworzyć odpowiednie instrumenty prawne, głównie w postaci dyrektyw, wdrażanych następnie w każdym kraju indywidualnie. Proces wcielania w życie tychże postanowień Wspólnoty w polskich realiach, obserwowany z perspektywy prosumentów, stanowi temat niniejszego Omówienia.

Podkreśla się tu, że pojęcie „prosumenta” ja dotąd nie zostało w polskim prawie zdefiniowane, co wymusza konieczność uprzedniego określenia, co autor dokumentu pod nim rozumie. W niniejszym Omówieniu, zgodnie z ogólnie przyjętą w polskim prawie nieformalną definicją, „prosument” jest właścicielem mikroinstalacji OZE, produkującej energię na pokrycie potrzeb własnych gospodarstwa domowego, z możliwością odsprzedaży nadwyżek do sieci. Jest to zatem definicja odmienna od funkcjonującej w BŻEP<sup>1</sup>, znacznie szerszej, uznającej za prosumenta osobę fizyczną lub prawną, aktywnie uczestniczącą w rynku energii w obszarze wytwarzania, magazynowania, kupna, sprzedaży i zarządzania jej zużyciem („od Kowalskiego po KGHM” – por. definicja energetyki prosumenckiej [[Popczyk](#)]).

### Dyrektywa Unii Europejskiej 2009/28/WE.

Dyrektywa 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. nakłada na państwa członkowskie Wspólnoty obowiązek promowania i wspierania inwestycji i rozwoju na rynku odnawialnych źródeł energii (OZE). W tym celu kraje UE powinny także sporządzać stosowne dokumenty, uzasadniające możliwość osiągnięcia (lub przekroczenia) wyznaczonego przez Unię minimum udziału energii odnawialnej we własnym miesie energetycznym. Dokumentem takim jest np. Krajowy Plan Działania – Action Plan, do którego przedłożenia Komisja zobowiązała każde państwo członkowskie. Ponadto kraje UE zobligowane są do zapewniania obywatelom dostępu do informacji o wykorzystaniu energii ze źródeł odnawialnych, a także do rozpowszechniania tych informacji. Celem dokumentu jest przede wszystkim stworzenie odpowiednich warunków, pozwalających na realizację zobowiązań klimatyczno-energetycznego Pakietu 3x20<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Biblioteka Źródłowa Energetyki Prosumenckiej.

<sup>2</sup> Dla Polski cel udziału energii z OZE wynosi 15%.

Termin wdrożenia dyrektywy 2009/28/WE upływał 5 grudnia 2010 roku – od tego momentu Komisja Europejska uprawniona była do naliczenia kary finansowej na kraj członkowski, który nie wprowadził w życie postanowień dokumentu.

### **Mały i Duży Trójpak Energetyczny – odpowiedź na zbliżający się termin wdrożenia dyrektywy UE.**

Obowiązującym wówczas dokumentem, regulującym kwestie energetyki i paliw w Polsce, była Ustawa Prawo Energetyczne z 1997 r. (PE), wielokrotnie nowelizowana. Potrzeba sformułowania nowego prawa energetycznego, ustawy o OZE (wymóg dyrektywy 2009/28/WE) oraz ustawy regulującej polskie gazownictwo spowodowały, że polska władza ustawodawcza podjęła opracowywanie powyższych trzech dokumentów łącznie, pod wspólną nazwą Trójpaku Energetycznego.

W toku sporządzania powyższych ustaw, do których w znacznym stopniu wносиły swoje uwagi grupy interesów z branży energetyczno-paliwowej, okazało się, że gdy termin wdrożenia zaleceń UE już upłynął, Komisja Europejska rozpoczęła naliczanie Polsce kary z tytułu opóźnień. Efektem tego był pomysł zaproponowany w czerwcu 2012 roku, aby wymagane zapisy wprowadzić do polskiego prawa przy pomocy kolejnej nowelizacji Ustawy Prawo Energetyczne. Nazwano ją Małym Trójpakiem Energetycznym (MTE), w odróżnieniu od docelowego, przemianowanego odtąd na Duży Trójpak Energetyczny. Prace nad MTE nabrały jednak tempa dopiero wówczas, gdy KE złożyła 21 marca 2013 roku pozew do Trybunału Sprawiedliwości UE przeciw Polsce. Choć procedura legislacyjna MTE została znacznie uproszczona i usprawniona, poprzez zastąpienie ustawy samą nowelizacją, na uchwalenie Małego Trójpaku obywatele Polski czekali aż do dnia 21 czerwca 2013 r. Oznacza to ponad 900 dni opóźnienia względem wyznaczonego terminu wdrożenia dyrektywy unijnej.

W nowelizacji MTE znalazły się zapisy kluczowe z perspektywy energetyki prosumenckiej, m.in.:

1. Sformułowano definicję **mikroinstalacji** – źródła o zainstalowanej mocy elektrycznej do 40 kW, a także **małej instalacji** – źródła o mocy pow. 40 kW i do 200 kW (w obu przypadkach przyłączonego do sieci o napięciu niższym niż 110 kV).
2. Właściciel mikroinstalacji nie ma obowiązku wystąpienia do Operatora Sieci Dystrybucyjnych (OSD) z wnioskiem o wydanie warunków przyłączeniowych, nie musi także posiadać koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej; przyłączenie następuje na podstawie zgłoszenia instalacji u OSD.
3. Prosument ma możliwość sprzedaży wyprodukowanej energii elektrycznej za kwotę 80% jej średniej ceny z roku ubiegłego; celem tego zapisu było doprowadzenie do produkcji energii niemal wyłącznie w celu pokrywania potrzeb własnych.

Po analizie dokumentu okazało się, że Mały Trójpak Energetyczny nie zawiera wszystkich wymaganych przez Komisję zapisów [1]. Najważniejszymi postanowieniami KE, które nie zostały zaimplementowane, były:

1. Eliminacja barier administracyjnych dla OZE, na etapie instalacji i przyłączenia do sieci elektroenergetycznej.
2. Zapewnienie tymże źródłom pierwszeństwa w dostępie do sieci.

Komisja Europejska, zaskarżywszy w 2013 roku Polskę do Trybunału Sprawiedliwości, zamierzała naliczyć karę w wys. 133 tys. EUR dziennie, od dnia złożenia pozwu do dnia uchwalenia stosownych aktów prawnych. Wdrożenie Małego Trójpaku spowodowało obniżenie dziennej opłaty do 61 tys. EUR, a ostatecznie Komisja wycofała pozew 29 stycznia 2015 roku (po zmianie zapisów w kilku ustawach, m.in. dot. biopaliw i biokomponentów) [2].

Groźba nałożenia na Polskę kary była jednak bardzo realna, o czym świadczy opinia rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości UE, Melchiora Watheleta. [3]

### **Obecna wersja ustawy. Perypetie z „poprawką prosumencką”.**

Najgłośniejszym i wzbudzającym jak dotąd najwięcej emocji zapisem Ustawy o OZE jest kwestia tzw. „poprawki prosumenckiej”. Poprawka umożliwia prosumentom uzyskiwanie dofinansowania do ich źródła energii na zasadzie tzw. Feed-in Tariff (FIT). Oznacza to prawo do sprzedaży wyprodukowanej „zielonej” energii po cenie wyraźnie wyższej od jej ceny dla odbiorców końcowych – w Polsce po 75 gr/kWh (w przypadku instalacji o mocy do 3 kW) lub 65 gr/kWh (z instalacji od 3 do 10 kW).

Poprawka została zaproponowana na posiedzeniu Sejmu 27 listopada 2014 roku, a Sejm przegłosował ją niewielką przewagą głosów 22 lutego 2015, pomimo krytyki ze strony rządu i posłów Platformy Obywatelskiej. Trafiła wówczas do Senatu, gdzie została odrzucona i zastąpiona propozycją odsprzedaży nadwyżki energii ponad zużycie po stawce 210% ceny hurtowej, co w praktyce oznacza o ponad połowę niższe wsparcie niż Feed-in Tariff. Sejm pozostawił jednak poprawkę prosumencką w jej pierwotnym brzmieniu – ustawa została podpisana przez Prezydenta RP dnia 11 marca 2015 r. i weszła w życie 30 dni później.

### **Kierunek dalszych prac.**

Wprowadzona „naprędce” poprawka prosumencka już w chwili ogłaszania opatrzana była zastrzeżeniem ze strony Ministerstwa Gospodarki, że będzie nowelizowana i poprawiana. Przede wszystkim, w swej pierwotnej wersji zawiera ona wiele nieścisłości, wymagających doprecyzowania. Ponadto resort chce spowolnić przewidywany wzrost mocy instalacji prosumenckich, spowodowany wielkością uchwalonej taryfy FIT. Założono, że do roku 2020 instalacje prosumenckie w Polsce stanowiąc będą łącznie 800 MW mocy zainstalowanej (300 MW źródeł do 3 kW i 500 MW od 3 do 10 kW). Powiązana jest z tym kwestia rzekomej niezgodności zaproponowanej stawki z unijnym prawem dot. niedozwolonej pomocy publicznej. Według opinii UOKiK, na którą powołuje się Ministerstwo Gospodarki, dopuszczalna stopa zwrotu z inwestycji dofinansowanych w ramach pomocy publicznej to 3,58%, natomiast opłatę FIT w kwocie 0,75 zł/kWh zaproponowano w oparciu o założenie stopy zwrotu na poziomie 10%.

W oparciu o powyższą kwestię 14 maja 2015 r. zaproponowano korektę, w myśl której prosumentowi będzie przysługiwała stawka za prąd w zakresie od 64 – 75 gr/kWh (dla źródeł do 3 kW) lub od 49 – 65 gr/kWh (dla instalacji od 3 do 10 kW). Domyślnie energia rozliczana będzie według taryfy niższej; jeśli natomiast prosument będzie chciał starać się o wyższą stawkę, ponieważ niższa nie pozwoli na zwrot inwestycji, będzie musiał to uzasadnić. Uzasadnienie to oznacza przeprowadzenie wyliczeń według specjalnego algorytmu, a także podpisanie oświadczenia pod groźbą kary, że stawka ta jest konieczna. Za weryfikację konieczności przyjęcia wyższej wartości FIT mają być odpowiedzialni pracownicy Urzędu Regulacji Energetyki, którym ministerstwo chce przyznać prawo nie tylko do kontroli dokumentów, ale też budynków i pomieszczeń będących w posiadaniu prosumentów.

13 lipca 2015 roku Ministerstwo Gospodarki zaproponowało kolejną wersję nowelizacji Ustawy o OZE, w której pozostawiło uchwalone wcześniej stawki FIT, jednakże ograniczyło czas ich obowiązywania tylko do roku 2016. W kolejnych latach wysokość Feed-in-Tariff ma być regulowana rozporządzeniem. W praktyce mogłoby to oznaczać zmienność taryfy FIT w cyklu rocznym, co absolutnie przeczyłoby jej idei (stała stawka za prąd, wyższa od ceny energii z sieci, funkcjonująca zazwyczaj przez 15 lat) i niemal uniemożliwiłoby poprawną ekonomiczną analizę podjęcia inwestycji w mikroźródło. Wątpliwość ta została jednak rozwiana przez komunikat Ministerstwa Gospodarki w sierpniu 2015 roku: „w *przypadku*

*wejścia w życie nowelizacji ustawy o OZE w obecnym kształcie, nowe taryfy będą niezmiennie w okresie 15 lat, a nowe wartości taryf będą obowiązywać tylko dla instalacji uruchomionych po wprowadzeniu tych taryf”[4].*

W przypadku mikroinstalacji nie objętych taryfą FIT zaproponowano sposób rozliczeń na zasadzie tzw. net meteringu. Polega on na bilansowaniu energii w gospodarstwach domowych w cyklu półrocznym: styczeń-czerwiec i lipiec-grudzień. Nadprodukcję energii prosument będzie mógł odsprzedać do sieci po cenie hurtowej energii elektrycznej.

### **Nieustanny konflikt zwolenników energetyki odnawialnej z obrońcami „starego porządku”.**

Lobbyści, inwestorzy i zwolennicy energetyki prosumenckiej nieustannie śledzili rozwój sytuacji dot. Ustawy o OZE i wciąż obserwują jej zmiany. Krytykowali opóźnienie we wdrażaniu dyrektywy unijnej, wymieniali potencjalne korzyści nowej regulacji, alarmowali przed zagrożeniem niespełnienia wymogu 15% udziału OZE w polskim miksie energetycznym 2020. Ponadto, zwracali uwagę na niesprawiedliwy system zielonych certyfikatów (promujący współpalanie i inwestycje wielkoskalowe) bariery w rozwoju instalacji przydomowych i niekonstuktywną politykę energetyczną Polski na tle innych krajów Unii. Gdy uchwalono Mały Trójpak, poddali go wnikliwej i krytycznej analizie, negatywnie odnosząc się do zbyt małych, ich zdaniem, zmian, jakie wprowadzał. Po podpisaniu przez prezydenta RP Ustawy o OZE, w dniu 11 marca 2015 roku, wykazali pewien optymizm, przygaszony jednakże komunikatami ze strony rządu, że wiele miejsc w dokumencie wciąż wymaga poprawek, ponieważ rzekomo umożliwiają prosumentom osiągnięcie zbyt wielu korzyści.

Ekspert popierający rozwój mikroźródeł OZE zwracają uwagę, że w wielu krajach Unii wysokość Feed-In-Tariff czyni stopę zwrotu z instalacji znacznie wyższą niż rzekome 3,58% (granice dozwolonej pomocy publicznej). W krajach tych jednakże wymagało to indywidualnej zgody Komisji Europejskiej i przewiduje się, że Polska również taką zgodę by otrzymała. Warunek jest jeden: strona polska powinna wystąpić do KE z wnioskiem o udzielenie takiej zgody, z czym jak dotychczas nie spieszy się ani rząd ani parlament.

Niezależnie od ostatecznego kształtu nowelizacji Ustawy o OZE, zwolennicy energetyki odnawialnej poddadzą wnikliwej analizie każdy nowy pomysł rządu, Sejmu czy Senatu. Tymczasem jednak energetyka prosumencka w Polsce będzie się rozwijać, także w kontekście niedawnych wydarzeń związanych z upałam, powodującymi deficyt mocy w sieci elektroenergetycznej. Te bowiem spowodowały kryzys zaufania do polskiej energetyki wielkoskalowej, a jednocześnie redefiniowały pojęcie przydomowej instalacji OZE. Dotychczas bowiem traktowano ją jako inwestycję o oczekiwanym okresie zwrotu, obecnie natomiast jest to rozwiązanie zwiększające niezależność energetyczną indywidualnego gospodarstwa domowego.

Opracowanie: Łukasz Kordas na podstawie:

[1] <http://www.clientearth.org/reports/robert-rybski-trojpak-analiza-ozefinal25062013.pdf>

[2] <http://www.forbes.pl/polska-uniknela-kary-ws-oze,artykuly,190822,1,1.html>

[3] <http://odnawialnezrodlaenergii.pl/oze-aktualnosci/item/1396-czy-polska-zaplaci-kare-za-niewdrozenie-dyrektywy-o-oze>

[4] <http://gramzielone.pl/trendy/17688/mg-wyjasnia-watpliwosci-wokol-zasad-wsparcia-dla-mikroinstalacji>

**Komentarz (ŁK):** Na drodze ku rozwojowi energetyki prosumenckiej w Polsce stoi wiele przeszkód, z których sojusz korporacyjno-polityczny jest najwyraźniej widoczny. W obliczu kryzysu polskiego górnictwa, niepomyślnych prognoz dot. wydobycia węgla w Polsce w horyzoncie 2050, niedawnego deficytu mocy w sieci elektroenergetycznej i odgórnego ograniczenia mocy – rozwiązania rodem z lat 80., a także spadku wartości spółek energetycznych na giełdzie europejskiej, dalszy kierunek rozwoju w kierunku gospodarki niskoemisyjnej jest coraz trudniejszy do zakwestionowania. Polskie koncerny energetyczne, mając tego świadomość, zaczynają oferować produkty także z branży OZE<sup>3</sup>, polska władza ustawodawcza natomiast ustąpiła pola właśnie poprzez Ustawę o OZE wraz z „poprawką prosumencką”. Tym niemniej finalny rozpad sojuszu władzy i korporacji, nawet gdy nastąpi, nie stanowi pełnego rozwiązania problemu.

Ogromną i niezwykle trudną do rozwiązania kwestią jest powszechne niedoinformowanie i dezinformacja na temat energetyki odnawialnej i prosumenckiej. Według badania wykonanego na zlecenie Fundacji Banku Ochrony Środowiska (współfinansowanego ze środków NFOŚiGW) wynika, że 95% Polaków nie wie, na czym polega różnica pomiędzy ogniwami fotowoltaicznymi a kolektorami słonecznymi. Ponadto pojęcie o energetyce w naszym kraju ugruntowane jest przez dogmat o traktowaniu polskiego węgla jako dobra narodowego, nacechowany niemal patriotycznym obowiązkiem jego wykorzystania. Niewiedzę Polaków dot. odnawialnych źródeł energii wykorzystuje wiele firm z branży OZE, obiecując przesadne korzyści z zastosowania ich produktów. Dlatego też obecnie potrzebna jest intensywna i szeroko zakrojona praca na rzecz edukacji całego polskiego społeczeństwa, która winna być kompetentna, ekspercka, a równocześnie dostosowana do odbiorców i nastawiona na efekt. Tymczasem rok 2020 zbliża się nieubłagane, a widmo nieosiągnięcia 15% udziału energii z OZE w naszym kraju może w ostateczności spowodować wręcz powrót do szkodliwego dla gospodarki i środowiska współspalania.

---

<sup>3</sup> Tauron oferuje instalacje fotowoltaiczne dla prosumentów w postaci rozwiązania „pod klucz”, nad podobną ofertą pracuje także Enea; pozostałe koncerny (PGE, Energa, PGNiG) dotychczas nie podejmują oficjalnych kroków, choć rozmowy ich przedstawicieli z Bankiem Ochrony Środowiska w kwestii ofert dla prosumentów są już prowadzone.