

## **Feed-in tariff w Polsce? OK - ale dlaczego tak późno?**

**Autor: Michał Głowacki radca prawny**

W tym przypadku założeniem jest, aby system był bardziej efektywny i aby go uprościć. Zatem spodziewajmy się dalszych komplikacji, które są konieczne, aby model wspierania odnawialnych źródeł energii był prostszy. Dość, jak widać, to skomplikowane. Mimo, że przepisy w tym zakresie były nieustannie zmieniane w ostatnim czasie, najwidoczniej były to zmiany w złym kierunku.

Można zaryzykować pogląd, iż mnożenie kolorów certyfikatów „zielonych”, „czerwonych”, „żółtych”, „fioletowych” nie ma sensu a Europa od tego odeszła albo właśnie odchodzi.

### ***Mechanizmy prawne wspierania OZE – założenia systemowe***

Co do zasady można wyróżnić kilka mechanizmów wspierania odnawialnych źródeł energii – w zależności od sposobu regulacji. Nie wchodząc w szczegóły, podstawowe cechy tych mechanizmów to:

1. Feed-in tariffs (taryfa gwarantowana) – stosowana w większości państw UE. Polega na określeniu na szczeblu regulacyjnym stałej ceny energii elektrycznej ze źródeł OZE w zależności od szeregu szczegółowych parametrów m.in. technologii, lokalizacji, daty oddania do eksploatacji. Taryfę określa się z góry na dłuższy okres - np. w przypadku niemieckiej ustawy EEG podstawowym okresem jest 20 lat (z wyjątkami). Wskazaną w taryfie cenę płać producentom energii odnawialnej dystrybutorzy energii (OSD), którzy następnie przenoszą te koszty na operatora (ów) systemu przesyłowego (OSP). Ostateczny koszt mechanizmu wspierającego ponoszą końcowi odbiorcy energii.

2. Systemy zielonych certyfikatów (tzw. quota/TGC schemes) – stosowane m.in. w Polsce. W tych systemach energia elektryczna jest sprzedawana po cenie ustalonej przez rynek dla energii konwencjonalnej. Określone podmioty są zobowiązane zakupić odpowiednią ilość zielonych certyfikatów lub wyprodukować odpowiednią ilość „zielonej” energii. Jednocześnie ustala się określony limit energii odnawialnej - w odniesieniu do ogólnego zużycia lub, odpowiednio, produkcji energii elektrycznej. W przypadku braku wykonania obowiązku stosuje się opłaty zastępcze, stanowiące na ogół dochody budżetowe.

3. Inne - instrumenty podatkowe (np. zwolnienie energii odnawialnej z akcyzy stosowane w Polsce), mechanizmy przetargowe (wybiera się ofertę producenta energii odnawialnej, który zaoferuje najkorzystniejsze warunki), czy pomoc inwestycyjna.

Pierwszy z wymienionych systemów (feed-in tariff) opiera się na wspieraniu mechanizmu cenowego, natomiast drugi (zielone certyfikaty) reguluje bezpośrednio wolumen wytwarzanej energii odnawialnej.

Pomiędzy oboma modelami regulacji, mimo zbliżonego celu końcowego, którym jest promocja energii ze źródeł odnawialnych, występują bardzo istotne różnice systemowe.

W systemie zielonych certyfikatów energia odnawialna podlega zwykłemu obrotowi na rynku energii elektrycznej oraz podlega rynkowym cenom oraz warunkom. Oprócz energii elektrycznej producenci OZE sprzedają również zielone certyfikaty, które stanowią dowód odnawialnego źródła produkcji energii elektrycznej (w Polsce precyzyjnie mówi się o „prawach majątkowych ze świadectw pochodzenia energii elektrycznej”).

Ze względu na okoliczność, iż w tym modelu energia elektryczna z OZE jest sprzedawana na rynku, jej producenci konkurują na tym rynku z producentami energii konwencjonalnej a dostawy energii z OZE mają wpływ na kształtowanie się ogólnych cen rynkowych energii elektrycznej.

Natomiast w modelu feed-in tariff energia elektryczna z OZE nie jest bezpośrednio sprzedawana na rynek. Na operatora systemu nakłada się obowiązek zakupu energii elektrycznej z OZE po określonych z góry cenach gwarantowanych. Wolumen energii odnawialnej jest rozdzielany na odbiorców końcowych i finansowany poprzez opłaty włączone w taryfę sieciową. W modelu feed-in tariff energia odnawialna nie jest bezpośrednio sprzedawana przez jej producentów na rynku energii elektrycznej.

Problem polega na tym, iż w UE można zaobserwować w ostatnich latach stopniowe wypieranie systemów zielonych certyfikatów przez systemy feed-in tariff - patrz dokumenty Komisji Europejskiej:

1) z dnia 7 grudnia 2005 r. COM(2005) 627 final COMMUNICATION FROM THE COMMISSION The support of electricity from renewable energy sources {SEC(2005) 1571},

2) z dnia 23 stycznia 2008 r. SEC(2008) 57, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT The support of electricity from renewable energy sources, *Accompanying document to the Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the promotion of the use of energy from renewable sources* {COM(2008) 19 final}.

Niestety, można zastanawiać się dlaczego w Polsce zdecydowano się na wspieranie OZE poprzez system zielonych certyfikatów, skoro mechanizm feed-in tariff góruje nad nim co najmniej pod kilkoma istotnymi względami. Przede wszystkim w systemie feed-in tariff można różnicować wysokość wsparcia w zależności od stopnia rozwoju technologicznego konkretnej technologii OZE. Technologie niedostatecznie rozwinięte są wspierane mocniej, w miarę komercjalizacji technologii stopień wsparcia maleje. Możliwości rozbudowy i uszczegóławiania taryfy są nieograniczone (patrz np. niemiecka ustawa EEG).

I niezależnie od wszystkich argumentów, które można podnieść na obronę zielonych certyfikatów, mają one pod tym istotną słabość regulacyjną – są po prostu mechanizmem dużo mniej elastycznym. Wprowadzono mechanizm, w którym najwięcej zarabia ten producent energii odnawialnej, który produkuje ją najtaniej (bo cena rynkowa certyfikatu danego „koloru” jest jedna a ilość „kolorów” ograniczona). Tym samym innowacyjne – ale na razie drogie rozwiązania – nie mają szansy się przebić na rynek. Polska wspiera w ten sposób import wycofywanych z użytkowania starych wiatraków z Europy Zachodniej a nie rozwój krajowych innowacyjnych technologii. Czy o to chodziło?

Wśród innych zalet feed-in tariff wymienia się większą stabilność otoczenia inwestycyjnego, czy mniejsze koszty administracyjne. Ponadto, patrząc na niemiecką taryfę cenową energii z OZE widać na pierwszy rzut oka, iż narzędzie to pozwala na dużo większą elastyczność i szybsze reagowanie na zmieniającą się sytuację rynkową (zresztą EEG z tych względów była już kilkakrotnie nowelizowana).

### ***Feed-in tariff a pomoc publiczna***

Ciekawe jest też to, iż niemiecki system wspierania OZE - opierający się na feed-in tariff – został uznany przez Komisję Europejską za niewiążący się z udzieleniem pomocy publicznej (decyzje Komisji z 22 maja 2002 r. w sprawach NN 27/2000 and NN 68/2000, OJ 2002 C 164). Jednocześnie wiele innych systemów (w tym funkcjonujący w Wielkiej Brytanii system zielonych certyfikatów) uznanych zostało za pomoc publiczną, lecz zgodną ze Wspólnym

Rynkiem – patrz: tabela w Załączniku Nr 4 do wyżej cytowanego dokumentu Komisji Europejskiej z 2008 r.

Jakie są praktyczne skutki tego rozróżnienia pisałem (w odniesieniu do systemów handlu emisjami) w „*Systemy handlu emisjami - brak pomocy publicznej czy dozwolona pomoc publiczna?*”. Przypomnijmy, iż w przypadku uznania pomocy za zgodną ze Wspólnym Rynkiem, tylko niektóre ze skutków to:

1. zmiany wnoszone do tego środka muszą być zgłaszane Komisji;
2. Państwo Członkowskie byłoby zobowiązane sporządzać corocznie sprawozdanie z wdrażania środka;
3. pomoc państwa przyznana w ramach zgłoszonego środka może uzasadniać przyszłą decyzję Komisji Europejskiej stwierdzającą niezgodność nowej pomocy na podstawie zasad kumulacji przewidzianych w ramach wspólnotowych przyjętych przez Komisję.

Uznając, iż niemiecki system feed-in tariff nie stanowi pomocy publicznej (patrz: Komunikat Komisji Europejskiej z 22 Maja 2002, IP/02/739), Komisja Europejska uwzględniła okoliczność, iż zawarte w niemieckiej ustawie EEG zobowiązanie do zakupu energii odnawialnej po gwarantowanych cenach dotyczy wszystkich operatorów sieci – bez względu na to, czy są oni podmiotami państwowymi czy prywatnymi – brak zatem zaangażowania środków państwowych. Komisja uznała, iż ustawa ta traktuje podmioty prywatne i państwowe dokładnie w ten sam sposób, trudno zatem uznać, iż dochodzi tutaj do przekazania środków państwowych poprzez podmioty publiczne na rzecz beneficjentów. Jak wiadomo, niezbędną przesłanką uznania danego świadczenia za pomoc publiczną jest, aby świadczenie było przyznane przez Państwo lub z zasobów państwowych.

Tak więc feed-in tariff ma przewagę nad systemami zielonych certyfikatów także w istotnym aspekcie (braku) pomocy publicznej.

### ***Krajowy plan działania w zakresie energii z OZE***

Ostatnio zaczęto mówić o wprowadzeniu feed-in tariff także w Polsce. Biorąc pod uwagę powyższe argumenty trudno się temu dziwić. Dziwić się można tylko dlatego, że dzieje się to tak późno (jak wynika z cyt. powyżej dokumentów, Państw Członkowskich UE, które nie stosują feed-in tariff jest już naprawdę niewiele).

Projekt Krajowego planu działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych opublikowanego przez Ministra Gospodarki w punkcie 5 (Wprowadzenie) przewiduje, iż:

*"Ewentualne wprowadzenie stałej taryfy (Feed-in Tariff) dla OZE nie będzie się wiązało z pogorszeniem wsparcia udzielanego obecnie. Taka zmiana może być tylko neutralna lub pozytywna na rzecz OZE. Natomiast w sytuacji istotnych obniżek kosztów inwestycji w niektórych rodzajach OZE, będzie możliwe przyjęcie innych, odpowiednio niższych, stawek wsparcia dla nowo planowanych inwestycji, z zachowaniem praw nabytych przez inwestorów, którzy już rozpoczęli działalność inwestycyjną oraz praw użytkowników, wykorzystujących OZE na własny użytek".*

Powyżej zacytowane stwierdzenie z projektu Krajowego planu działania wymaga rozważenia w kontekście tzw. „krzywej uczenia się” nowych technologii. Wysokość wsparcia oferowanego dla OZE w polskim systemie jest w dzisiejszych realiach europejskich znaczna i atrakcyjna – w porównaniu z innymi Państwami Członkowskimi. Przynajmniej w zakresie dość już skomercjalizowanych technologii jak wiatrowa i słoneczna. Tymczasem bardzo istotną cechą systemów feed-in tariff jest rokroczna regresja wysokości wsparcia, która dotyczy takich właśnie technologii dość dobrze już zakorzenionych na rynku (chodzi o to, iż największe wsparcie otrzymują instalacje, które są uruchamiane najwcześniej, instalacje uruchamiane w kolejnych latach otrzymują coraz mniejsze wsparcie). Takie zmniejszenia

stawek dla energii słonecznej wprowadzane są właśnie w kilku krajach europejskich. Pewnie to samo będzie konieczne i w Polsce. Warto zatem tak sformułować postanowienia Krajowego Planu działania, aby potem nie mieć problemów z ich dotrzymaniem.

Z prawnego punktu widzenia ciekawe może być także, w jaki sposób technicznie będzie odbywać się „wygaszenie” systemu certyfikatów i przejście na taryfę gwarantowaną. Nie obejdzie się zapewne bez przepisów przejściowych. Czy ulegnie likwidacji cała związana z certyfikatami infrastruktura po stronie Prezesa URE, Towarowej Giełdy Energii itp.? Zobaczymy. Moim zdaniem należy się z tym liczyć.