

**Uwagi do projektu rozporządzenia Ministra Gospodarki (projekt z dnia 19-07-2010) w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku dotyczącego odnawialnych źródeł energii, na podstawie art. 9a ust. 9 ustawy Prawo energetyczne**

Uwagą o charakterze zasadniczym jest pytanie o celowość wprowadzania nowej regulacji w chwili obecnej oraz uzasadnienie logiczne dla wprowadzanych zmian. Nowemu rozporządzeniu brakuje kontekstu, nie wynika ono z koniecznego i pilnego dostosowania prawa krajowego do prawa UE, ani z potrzeb uczestników rynku OZE i odbiorcy końcowego, gdyż rzeczywiste problemy wymagają rozwiązań systemowych wprowadzonych na szczeblu ustawowym. Pomimo to zdecydowano się na, dość zaskakujące, wprowadzenie w tej regulacji znaczącej zmiany w stosunku do obecnej polityki w zakresie bioenergetyki, poprzez dopuszczenie do wykorzystania biomasy leśnej w instalacjach spalających biomasę. Ta część rozporządzenia jest słabo umotywowana i opiera się na uzasadnieniu obfitującym w błędy logiczne, dotyczące podejścia do spraw korzyści i kosztów i wynikające z ignorowania faktu, że potencjał biomasy leśnej jest w kraju ograniczony i obecnie już wykorzystany. Na zmianie tej straci większość uczestników rynku OZE oraz odbiorcy końcowi, czego nie uwzględniono w ocenie skutków regulacji

W związku z koniecznością implementacji w krajowym prawie zapisów dyrektywy 2009/28/WE będą musiały w najbliższych miesiącach (do końca 2010 roku, zgodnie z wymaganiami dyrektywy) zostać uchwalone nowe przepisy i zaistnieje konieczność ponownego przygotowania odpowiadających im rozporządzeń wykonawczych. Chodzi tu w szczególności o, zapowiadaną przez Ministerstwo Gospodarki w projekcie Krajowego Planu Działań w Zakresie Energii ze Źródeł Odnawialnych (KPD), „Ustawę o odnawialnych źródłach energii”. Zdziwienie budzi fakt, że w sytuacji braku zaakceptowanego Planu Działań oraz stanu prawnego (w szczególności Prawa Energetycznego) dostosowanego w dalszym ciągu do wdrażania nieaktualnej już dyrektywy 2001/77/WE, prowadzone są w Ministerstwie Gospodarki prace nad rozporządzeniami wykonawczymi, które w tej sytuacji już w momencie swego powstania są anachroniczne. Tego typu postępowanie nie tylko prowadzi do rozpraszenia i marnotrawstwa sił i środków, ale również podważa zaufanie do instytucji państwowych i osłabia zaufanie inwestorów kolejnymi krótkotrwałymi, nieoczekiwanymi i nie zapowiadаныmi zmianami prawa, zwiększając tzw. „ryzyko regulacyjne”. W opinii IEO, zgodnej zresztą ze zdaniem środowisk inwestorskich, niestabilność prawa i dość przypadkowy, daleki od systemowego, sposób wprowadzania doraźnych zmian był jedną z głównych przyczyn słabego rozwoju rynku OZE w Polsce w ostatnich latach. Wydłużenie do 2019 roku obowiązywania systemu zobowiązań ilościowych (§3-5 proponowanego rozporządzenia) nie będzie miało, wbrew Uzasadnieniu do projektu rozporządzenia, żadnego pozytywnego wpływu na cały rynek OZE i wdrażanie dyrektywy 2009/28/WE. W przeciwieństwie do poprzedniej, nakierowanej na wsparcie „zielonej” energii elektrycznej, obecna dyrektywa nakłada zobowiązania w zakresie udziału całości energii z OZE w energii finalnej, stąd wynika konieczność skoordynowanej rewizji całego systemu wsparcia. W szczególności, w przesłanych do konsultacji materiałach nie została podana metodyka wyznaczania poziomu zobowiązań ilościowych w poszczególnych latach (§3-5). Projekt rozporządzenia zawiera udziały procentowe energii elektrycznej z OZE w energii elektrycznej sprzedanej odbiorcom końcowym, podczas gdy projekt KPD podaje udziały energii elektrycznej z OZE w finalnym zużyciu energii. Przy nieznanym metodyce określania poziomów na

**EC BREC Instytut Energetyki Odnawialnej Spółka z o.o.**

Siedziba:  
Fletniowa 47B  
03-160 Warszawa  
e-mail: [biuro@ieo.pl](mailto:biuro@ieo.pl)  
<http://www.ieo.pl>

Konto nr: 10 10600076 0000404180116096  
NIP: 524-24-00-349, REGON: 017349130  
Numer KRS: 0000036667 - Sąd Rejonowy  
dla m.st. Warszawy, XIII Wydział KRS  
Rejestr Przedsiębiorców  
Kapitał zakładowy: 53 500 zł

Biuro:  
Mokotowska 4/6 lok. 203  
00-641 Warszawa  
tel.: + 22 8254652  
tel./fax: + 22 8758678

poszczególne lata trudno jest ocenić spójność propozycji rozporządzenia z projektem KPD i zasadność proponowanych wartości udziałów.

Projekt rozporządzenia wprowadza drastyczną i olbrzymią zmianę w podejściu do bioenergetyki. Zamiast wymaganego poprzednim rozporządzeniem wzrastającego w kolejnych latach obowiązku użytkowania biomasy pochodzącej z upraw rolniczych wprowadzono maksymalne dopuszczalne udziały wagowe biomasy leśnej. Zmiana ta jest niedostatecznie umotywowana w Uzasadnieniu. Argument (str.17 projektu) o konieczności zagospodarowania odpadów z produkcji leśnej oraz wypełnienia zobowiązań międzynarodowych w zakresie OZE jest zupełnie nieuzasadniony. Krajowy potencjał energetyczny biomasy pochodzenia leśnego, w tym odpadów, konkurując już obecnie z innymi ważnymi dla gospodarki formami jej wykorzystania, jest już w chwili obecnej wykorzystywany prawie w 100%<sup>1</sup> i nie wzrośnie do 2020 roku. Stąd nowe jednostki wytwórcze, które mogłyby spalać biomasę zgodnie ze stwarzanymi możliwościami będą musiały decydować się na import biomasy lub odebrać paliwo operatorom już funkcjonujących instalacji (zazwyczaj niewielkim systemom i kotłom ciepłowniczym), którzy nie mając systemów odsiarczania i nie mogąc pozwolić sobie na zakup drogiej biomasy uprawowej, będą przechodzić na wysokoemisyjny, w warunkach lokalnych źródeł ciepła, węgiel. Może to mieć nie tylko olbrzymi wpływ na ceny paliw szczególnie dla mniejszych podmiotów (w tym właścicieli indywidualnych kotłów na biomasę), ale i na znaczący wzrost w skali kraju szkodliwych emisji: SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> i pyłów zawieszonych. Drugi argument, mający uzasadniać wprowadzenie tych zapisów, ma charakter technologiczny i mówi o braku możliwości spalania w jednostkach wytwórczych biomasy nieleśnej w ilościach większych niż 20-30%. Stwierdzenie to nie jest poparte żadnym odnośnikiem do literatury lub niezależnych opracowań naukowych, ma ono wynikać wyłącznie „z informacji posiadanych przez Ministerstwo Gospodarki” (sic!), co jest stanowczo zbyt słabym argumentem, w stosunku do rewolucyjnej zmiany wprowadzanej przez projekt rozporządzenia. Nasuwa się też pytanie, czy rzeczywiście jedyną dostępną metodą rozwiązania problemów technologicznych jest dopuszczenie do dalszego spalania biomasy leśnej. W bioenergetyce nastąpił w ciągu 10 lat znaczący postęp technologiczny, wiele przedsiębiorstw, także w Polsce, prowadzi prace nad zastosowaniem nowych technologii spalania (np. torfikacja). Trudno zrozumieć, dlaczego zamiast zachęcać do wprowadzania innowacyjnych technologii, regulacje prawne pozwalają na utrzymanie status quo i marnowanie wysiłku tych, którzy zgodnie z duchem oraz kierunkiem zmian dotychczasowych regulacji ponieśli nakłady na dostosowanie się do warunków stwarzanych przez państwo. Należy ponadto zwrócić uwagę, że argument uzasadniający zmiany w rozporządzeniu uwarunkowaniami technologicznymi jest trudny do obrony. Masowe wykorzystanie biomasy w elektroenergetyce nie jest warunkiem sine qua non realizacji celów na 2020 rok. Jeśli bioenergetyka nie przezwycięży barier technologicznych, to oprócz biomasy istnieją inne krajowe odnawialne zasoby energii, wykorzystane w Polsce w znikomym stopniu, które bez problemów technologicznych mogą być wykorzystane na znacznie większą skalę niż obecnie (np. energetyka wiatrowa).

Mało zrozumiałe i nieuzasadnione są zapisy wprowadzające dopuszczalny udział wagowy biomasy leśnej w łącznej masie paliwa (§6 p.2-4). Dlaczego udział ten dla mniejszych jednostek wytwórczych (§6 p.2) jest niższy niż dla jednostek większych? Skąd wynika wysoki dopuszczalny udział biomasy leśnej dla układów hybrydowych (§6 p.3) i dlaczego w ogóle jest on wprowadzony dla tych układów, skoro w Uzasadnieniu mówi się, że problemy technologiczne dotyczą układów spalających wyłącznie biomasę? Dlaczego dla mniejszych i większych jednostek zakłada się inne tempo spadku udziału biomasy leśnej? Z czego wynika skokowa redukcja dopuszczalnego udziału w latach 2015 i 2017, w przypadku jednostek >20MW oraz układów hybrydowych? Jaki jest sens (§6 p.5) promowania powstawania nowych, dużych jednostek wytwórczych spalających w większości biomasę leśną (na poziomie 80%!), skoro jej zasoby są już praktycznie wyczerpane? Proponowane zapisy naruszają warunki konkurencji w sektorze i, co nie jest zgodne z ogólną polityką UE, wspierają w sposób nieuzasadniony i nieuprawniony większe podmioty kosztem małych (dyskryminacja MŚP).

Zmiana rozporządzenia niesie ze sobą bardzo poważne konsekwencje dla uczestników rynku innych niż sektor wytwórczy energii elektrycznej. W przygotowanym przez Ministerstwo Gospodarki projekcie

<sup>1</sup> Por. Ekspertyza Instytut Energetyki Odnawialnej dla Ministerstwa Gospodarki „Możliwości wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Polsce do 2020”, Warszawa, grudzień 2006

Krajowego Planu Działań (z 25 maja 2010 roku) największą rolę odgrywa biomasa z upraw energetycznych i tu oczekiwano największego rozwoju. Należy podkreślić, że wraz z proponowaną zmianą w rozporządzeniu znika ostatnia forma wsparcia dla wprowadzania upraw energetycznych. Wobec braku, od br., dopłat do tych upraw w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, wzrastające zobowiązanie do wykorzystywania biomasy uprawowej przez producentów energii, było jedyną zachętą dla rolników do podejmowania decyzji o rozpoczęciu uprawy roślin energetycznych. Ograniczanie nawet tego wsparcia, przy braku istotnego rozwoju upraw energetycznych w ciągu ostatnich lat i wysokich oczekiwaniach odnośnie tego sektora sformułowanych w projekcie Krajowego Planu Działań, jest propozycją wyjątkowo zaskakującą dla zdecydowanej większości uczestników rynku energii odnawialnej. Autorzy nowego rozporządzenia ignorują doświadczenia z przeszłości, które legły u podstaw jego poprzedniej wersji. Jedną z przyczyn ograniczenia wykorzystania biomasy leśnej do produkcji energii elektrycznej była konkurencja o zasoby biomasy leśnej, nie tylko pomiędzy sektorem elektroenergetycznym a ciepłowniczym, ale także z innymi sektorami przemysłu, zwłaszcza z branżami meblarską i płyt wiórowych. W przeszłości udokumentowany już został wzrost cen oraz brak dostępności surowca drzewnego, występujący w korelacji z wprowadzeniem regulacji prawnych dotyczących współspalania biomasy<sup>2</sup> W szczególności w okresie 2004-2008 średnie ceny biomasy wzrosły o 21%, przy ogólnym wzroście w tym samym okresie cen towarów i usług konsumpcyjnych tylko o 9%. Zignorowanie tego faktu i zachęta do wzrostu wykorzystania biomasy leśnej to poważna zmiana i powinna być poprzedzona głębokimi studiami nad jej konsekwencjami. Proponowana regulacja miałaby negatywny wpływ na branżę ciepłowniczą, na której także ciążyą zobowiązania wynikające z Pakietu klimatycznego UE i która może wnieść istotny wkład w realizację dyrektywy 2009/28/WE, wykorzystując biomasę efektywniej niż elektrownie z punktu widzenia realizacji przez Polskę celu na 2020 rok. Powszechnie znane są deklaracje i plany Polskiej Izby Gospodarczej Ciepłownictwo Polskie w tym zakresie i pominięcie tego aspektu, jak też brak Izby w formalnych konsultacjach społecznych, prowadzi do nieoptymalnej alokacji zasobów biomasy i niepotrzebnych kosztów.

Ocena skutków regulacji jest bardzo pobieżna i nie odzwierciedla wszystkich aspektów wprowadzanych, bardzo głębokich zmian. Wpływ regulacji na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz sytuację i rozwój regionalny ogranicza się praktycznie wyłącznie do pozytywnego wpływu budowy lub przebudowy jednostek wytwórczych. Pominięto bardzo poważne konsekwencje dla sektorów innych niż wytwarzanie energii elektrycznej (rolnictwo, przemysł meblarski i drzewny). Brak jest oceny skutków regulacji w innych aspektach niż zastosowanie biomasy leśnej (poszerzenie listy podmiotów objętych zobowiązaniami ilościowymi, wydłużenie czasu ich obowiązywania do 2019 roku). Kuriozalnie brzmi stwierdzenie ze strony 21, iż „Dopuszczenie do energetycznego wykorzystania większej ilości biomasy leśnej powinno spowodować obniżenie się cen biomasy pochodzenia nieleśnego”. Logika wskazuje, że przy konkurencji o wykorzystane już obecnie zasoby biomasy leśnej, rosnącym zapotrzebowaniu na biomasę oraz braku upraw energetycznych i wsparcia dla nich, nastąpi raczej ogólny wzrost cen biomasy ze wszystkich źródeł i niedobór paliwa na rynku polskim (konieczność importu).

Podsumowując, Instytut Energetyki Odnawialnej uważa, że wszelkie zmiany w regulacjach prawnych dotyczących odnawialnych źródeł energii powinny być prowadzone w sposób systemowy w ramach implementacji w polskim prawie zapisów dyrektywy 2009/28/WE, nie zaś w sposób nieskoordynowany i fragmentaryczny. Ponadto zmiany tak istotne, jak proponowane w projekcie rozporządzenia zmiany w podejściu do bioenergetyki, wymagają pogłębionego uzasadnienia popartego pracami o charakterze studialnym oraz kompleksowej oceny skutków gospodarczych, nie tylko dla sektora wytwórczego energii elektrycznej.

<sup>2</sup> por. opinia Instytutu Energetyki Odnawialnej nt. zmian w poprzedniej nowelizacji rozporządzenia [http://www.ieo.pl/dokumenty/aktualnosci/20102009/OpiniaIEOnt\\_zmian\\_w\\_rozporzadzeniuOZE\\_dot\\_spalania\\_zboza\\_191009.pdf](http://www.ieo.pl/dokumenty/aktualnosci/20102009/OpiniaIEOnt_zmian_w_rozporzadzeniuOZE_dot_spalania_zboza_191009.pdf)