

## **Stanowisko Instytutu Energetyki Odnawialnej w sprawie przejrzystości prac nad Ustawą OZE i szerszej perspektywy kształtowania regulacji w obszarze energetyki**

Minął ponad miesiąc od nowelizacji ustawy o odnawialnych źródłach energii (Ustawy OZE). Nadal jednak nie wiadomo co dalej z energetyką odnawialną. Po wyjątkowo szybkim i przeprowadzonym bez szans na konsultacje procesie legislacyjnym, 31 grudnia 2015 roku weszła w życie pierwsza nowelizacja. Zasadniczą zmianą jaką wprowadza jest przesunięcie wejścia w życie rozdziału 4 Ustawy o pół roku (10 miesięczne *vacatio legis* dotyczące instrumentów wsparcia zostało przedłużone o kolejne 6 miesięcy). **Rozdział ten jest kluczowy dla dalszego rozwoju sektora OZE w Polsce, obejmuje bowiem system wsparcia, w tym nowe mechanizmy (aukcje, system FiT dla mikroinstalacji).** Obecny system wsparcia w formie świadectw pochodzenia energii z OZE obowiązuje od 2005 roku, skonstruowany został dla potrzeb wdrożenia poprzedniej dyrektywy o promocji OZE (2001/77/WE) i znajduje się od prawie 5 lat w głębokim kryzysie.

Instytut Energetyki Odnawialnej (IEO), działając na rynku OZE od 2001 roku i monitorując jego funkcjonowanie, dostrzega wady Ustawy OZE uchwalonej w lutym ub. roku. Z pewnością nie jest to perfekcyjnie napisany akt prawny – do jego wad należą m.in.:

- brak jasnego celu regulacji (nie wiadomo czy chodzi o rozwój OZE, czy zatrzymanie rozwoju),
- brak przejrzystości (zbyt szeroki zakres możliwego wypaczenia systemu wspierania OZE na etapie rozporządzeń wykonawczych),
- wady w zakresie techniki legislacyjnej (np. brak notyfikacji, szereg odwołań cyklicznych),
- zbyt duża złożoność zapisów (nieczytelnych zwłaszcza dla osób fizycznych i małych firm)
- elementy kontrowersyjne na etapie definicji, co potwierdziły już pierwsze miesiące obowiązywania Ustawy OZE

Niemniej jednak po raz kolejny w obszarze stanowienia prawa w zakresie OZE mamy do czynienia z woltą ustawodawcy i nagłą zmianą, w trakcie procesu przygotowania i wdrażania prawa, zaskakującą wszystkich uczestników rynku. Przywołać tu należy przypadek z 2013 roku, kiedy to po długich i szeroko zakrojonych konsultacjach zasad wsparcia w ramach ówczesnego projektu Ustawy OZE (w postaci modyfikacji systemu zielonych certyfikatów),

opartych o oceny ekonomiczne, nagle pojawił się nowy projekt, oparty na zupełnie innych zasadach (system aukcyjny), z czasem coraz bardziej oderwany od rzeczywistości ekonomicznej i rynkowej. Ten właśnie nieskonsultowany projekt stał się podstawą do uchwalenia Ustawy OZE w jej postaci obowiązującej, ale tylko do 31 grudnia 2015 roku.

IEO, zdaje sobie sprawę z faktu, że rynek OZE jest elastyczny, a inwestorzy i sektor finansowy są w stanie dostosować się do zmieniających się warunków wsparcia, co wielokrotnie zostało udowodnione. Powstaje jednak pytanie, gdzie są granice i sens tej elastyczności. Nowelizacja z 31 grudnia zawiera zapowiedź dalszych nowelizacji przed terminem wejścia w życie rozdziału 4 Ustawy OZE. Wynika to z uzasadnienia do nowelizacji oraz wprowadzone jest do programu prac Rady Ministrów. W szczególności obecna nowelizacja nie uwzględniła konkretnych rozwiązań (intencja ustawodawcy) wspierających sektor biogazowy oraz ograniczeń dotyczących energetyki wiatrowej, ujętych w uzasadnieniu do jej przedstawienia. **Nie ma oficjalnego stanowiska rządu w sprawie kierunków, ram i zasad rozwoju OZE. Poza zasięgiem opinii publicznej i zwykłych uczestników rynku (pomijając przecieki i domysły) jest też przebieg procesu notyfikacji w Komisji Europejskiej systemu wsparcia. Brakuje nie tylko konkretnych propozycji, które mogłyby zostać poddane konsultacjom społecznym ale nawet zapowiedzi konsultacji.** Istnieje więc ryzyko, że sektor OZE zostanie w czerwcu 2016 roku zaskoczony ponownie, tak jak w grudniu 2015 – dalszym odsunięciem wejścia w życie proponowanych obecnie rozwiązań lub nowymi regulacjami na które nie jest przygotowany.

Prawo nie musi być stabilne (długa stabilność złego prawa, a z czymś takim mamy do czynienia, powoduje że kraj traci na konkurencyjności, innowacyjności i wygrywają tzw. „zasiedziały biznes”), natomiast musi mieć strategiczne ramy, być przewidywalne i nie może podlegać zmianom w sposób chaotyczny i bezplanowy. **IEO występuje o poprawę komunikacji i zwiększenie przejrzystości procesu stanowienia prawa w zakresie OZE, oraz rozpoczęcie natychmiastowych, otwartych i szerokich konsultacji społecznych, o charakterze systemowym, które pozwolą firmom i obywatelom na efektywne uczestnictwo.**

IEO przypomina, iż jedną z najważniejszych innowacji wprowadzonych Ustawą OZE miał być system taryf gwarantowanych dla właścicieli mikroinstalacji. W grudniu 2015 roku zarówno inwestorzy, którzy chcieli z tego systemu skorzystać (osoby indywidualne, rolnicy, mali przedsiębiorcy) jak i firmy sektora produkcji i obsługi przygotowani byli na wejście w życie tych regulacji od 1/01/2016. Tak się jednak nie stało i trudno w tym momencie ocenić straty jakie branża ta poniosła na skutek nowelizacji. Nie chodzi tu tylko o wyprowadzonych na manowce drobnych inwestorów, ale również o kondycję firm produkujących urządzenia,

instalujących je i serwisujących. Chodzi też o możliwości rozwoju kraju zgodne z trendami światowymi, czyli z szansami na eksport towarów i usług, które w zakresie OZE są już niemalże (ale być może nie całkowicie) utracone. Można zminimalizować ryzyko pojawienia się tego typu problemów w przyszłości, poprzez prowadzenie odpowiedniej polityki informacyjnej i zwiększanie przejrzystości procesu stanowienia prawa oraz intensyfikację dialogu społecznego i poszerzenie kręgu zaangażowanych w konsultacje. **Nieformalne jedynie konsultacje i rozmowy w wąskich „grupach interesu”, nie są rozwiązaniem.** Dotyczą one zresztą z reguły spraw partykularnych, ściśle związanych z interesem konkretnego lobbysty. Takie „konsultacje” mogą ostatecznie skompromitować nie tylko regulację i ustawodawcę, ale także wypaczyć sens rozwoju OZE w Polsce i całkowicie zdeprecjonować wiarygodność i sens każdej polityki.

Równocześnie, opóźnienia we wdrażaniu nowego systemu wsparcia spowodowały znaczące zwiększenie ryzyka niewypełnienia celu w zakresie udziału OZE w polskim bilansie energetycznym w 2020 roku i przerzucenie miliardowych kosztów na podatników lub konsumentów energii. Stąd też istnieje pilna potrzeba podjęcia działań mających na celu uzdrowienie sytuacji na rynku i zagwarantowanie jego dalszego rozwoju.

Dialog nie może odbywać się na zasadzie „dziel i rządź” stosowanej wobec branży OZE przez poprzednie rządy. Dyskusja o wysokości taryf gwarantowanych, cen referencyjnych (administracja powinna monitorować koszty i rozwój rynku), wielkości wolumenów aukcji i ich podziału na koszyki nie ma sensu. W takiej formule konsultacji na niedojrzałym rynku zawsze wygrywają nieliczni najsilniejsi gracze, zazwyczaj oportuniści, co jest w ostatecznym rezultacie niekorzystne dla branży i dla kraju. A w tych „technicznych” obszarach można z powodzeniem zastosować sprawdzone metody makroekonomii, łącznie z uwzględnieniem ryzyka finansowego niezrealizowania przez Polskę celu UE (15% udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii w 2020 roku) oraz ilościowe metody optymalizacji mikroekonomicznej (w tym obszarze trzeba wzmacniać kompetencje administracji państwowej). Dyskusja nie powinna też dotyczyć zasadniczych kierunków rozwoju krajowej energetyki (to jest domena polityki energetycznej). **Pytania powinny dotyczyć doprecyzowania celu regulacji, tempa i zasadniczych priorytetów rozwoju sektora, które ma wspierać regulacja (np. rozwój przemysłu i innowacji oraz eksportu, tworzenie miejsc pracy w określonych sferach i regionach), zasad jakimi ustawodawca będzie się kierować w obszarze OZE przy realizacji polityki energetycznej i urzeczywistniania zasad rozwoju kraju.**

W sferze technicznej znaczenie ma adekwatność doboru instrumentów wsparcia OZE do celu regulacji i do adresatów systemu wsparcia. W szczególności rząd powinien:

- Doprecyzować wysokość (i założenia do obliczeń) taryf gwarantowanych FIT dla mikroinstalacji oraz przesądzić o poważnych wątpliwościach takich jak: definicja mikroinstalacji, umocowanie mechanizmu FIT w całej strukturze ustawy, czy jasne stwierdzenie, że taryfa przysługuje na całość energii wyprodukowanej;
- Uzdrowić (a nie powoli likwidować) rynek świadectw pochodzenia (ŚP) energii z OZE. Wobec skali nadwyżki nieumorzonych i „zbankowanych” od początku działania systemu ŚP należy rozważyć możliwość wykupu tych ostatnich i wprowadzenia terminu ważności ŚP. Wobec ryzyka nieskuteczności i wyższych niż oczekiwane kosztów systemu aukcyjnego, system świadectw pochodzenia powinien być dostępny dla nowych źródeł i małych podmiotów co najmniej do 2020 roku i preferować nowe technologie. Ograniczyłyby to destrukcyjny wpływ zaproponowanego w Ustawie OZE systemu wsparcia na konkurencję na rynku (dalsze ograniczanie liczby podmiotów i różnorodności technologicznej na regulowanym rynku, dyskryminacja MŚP).
- Doprecyzować mechanizm kształtowania cen referencyjnych oraz szacowania wolumenów aukcyjnych, co ma na celu zapobieganie patologiom jakie mogą powstać na tym tle.

*Instytut Energetyki Odnawialnej,  
Warszawa,  
1 lutego 2015 roku*