

Mgr Jakub Plebański

Uniwersytet Gdański

ORCID: 0000-0002-8125-2888

e-mail: jakubplebanski@wp.pl

Analiza zmian prawnych systemów wsparcia odnawialnych źródeł energii pod kątem realizacji przez Polskę unijnego celu energetyczno-klimatycznego na 2020 r.

Analysis of amendments in the field of support schemes for renewable energy sources in terms of Poland's achievement of the EU's energy and climate target for 2020

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza wybranych zmian prawnych w przedmiocie systemów wsparcia odnawialnych źródeł energii, wprowadzonych ustawą z 19.07.2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, pod kątem realizacji unijnego celu energetyczno-klimatycznego, tj. osiągnięcia 15-procentowego udziału odnawialnych źródeł w końcowym zużyciu energii brutto przez Polskę w 2020 r. Zastosowane przez autora metody badawcze opierały się na metodzie formalno-dogmatycznej oraz komparatystycznej. Komentując wprowadzone zmiany prawne, autor uwzględnił również aspekty ekonomicznej analizy prawa. Treść niniejszego artykułu odnosi się w szczególności do analizy prosumenckiego systemu wsparcia oraz aukcyjnego systemu wsparcia, jako obecnie najpopularniejszych mechanizmów promowania energetyki odnawialnej w Polsce. Zgodnie ze stanowiskiem autora wprowadzone zmiany prawne nie powinny w istotny sposób przełożyć się na wzrost mocy zainstalowanej odnawialnych źródeł energii w 2020 roku, choć z pewnością przyczynią się do poprawy sytuacji prawnej wytwórców oraz mogą wpłynąć na wzrost atrakcyjności polskiego rynku odnawialnych źródeł energii. Autor wskazuje ponadto na konieczność harmonizacji polskiego ustawodawstwa z unijną dyrektywą 2018/2001 w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, przewidującą konieczność dynamizacji rozwoju odnawialnych źródeł energii w perspektywie kolejnego celu energetyczno-klimatycznego, wyznaczonego na 2030 r.

Słowa kluczowe: odnawialne źródła energii, energetyka, prosument, aukcje OZE, wytwórcy energii ze źródeł odnawialnych

Abstract

The purpose of this study is to analyze selected legal changes concerning support schemes for renewable energy sources, introduced by the Act of 19 July 2019 amending the Act on Renewable Energy Sources and certain other acts, in terms of achieving the EU's energy and climate target, i.e. achieving a 15% share of renewable sources in Poland's gross final energy consumption in 2020. The research methods used by the author were based on formal-dogmatic and comparative methods. Commenting on the introduced legal changes, the author also took into account aspects of economic analysis of the law. The study refers, in particular, to the analysis of the prosumer support system and the auction support system, as currently the leading mechanisms for promoting renewable energy in Poland. According to the author's position, the introduced legal changes should not significantly contribute to an increase in installed capacity of renewable energy sources in 2020, although they will certainly improve the legal situation of energy producers and may increase the attractiveness of the Polish renewable energy sources market. The author also points to the need to harmonize Polish legislation with the EU Directive 2018/2001 on the promotion of the use of energy from renewable sources, which provides for the need to dynamize the development of renewable energy sources in the perspective of the next energy and climate target set for 2030.

Key words: renewable energy sources, energy, prosumer, RES auctions, renewable energy producers

JEL: K23

Wprowadzenie

Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy z 19.07.2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, jako główna przyczyna wprowadzenia nowelizacji wskazana została konieczność dodatkowych działań legislacyjnych w związku z realizacją celu zapewnienia przynajmniej 15-procentowego udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto przez Polskę do 2020 r., na podstawie unijnej dyrektywy 2009/28/WE. Warto nadmienić, że cel energetyczno-klimatyczny, ustanowiony dyrektywą 2009/28/WE, ma charakter obligatoryjny, a nie indykatywny, a zatem musi zostać zrealizowany pod rygorem wyciągnięcia negatywnych konsekwencji o charakterze prawnym wobec państwa członkowskiego (Muras, 2018)¹. Uregulowanie minimalnego udziału 15% odnawialnych źródeł energii w bilansie zużycia energetycznego brutto w 2020 r. jest rozwiązaniem dostosowanym do specyfiki polskiej polityki energetycznej, zakładającym wywiązanie się przez Polskę z celu energetyczno-klimatycznego na poziomie istotnie niższym niż cel ogólny dla Unii Europejskiej, który zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy 2009/28/WE wynosi 20% (Olczak, 2016, s. 94). Realizacja przez Polskę celu energetyczno-klimatycznego na 2020 r. wydaje się jednak zagrożona. Zgodnie z danymi przedstawionymi w projekcie „Polityki Energetycznej Polski do 2040 r.” w 2018 r. udział odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii brutto w Polsce wyniósł jedynie 10,9% (Ministerstwo Energii, 2019, s. 52). Jest to wartość stanowczo poniżej założeń zawartych w „Krajowym planie działania w zakresie źródeł odnawialnych na lata 2010–2020”, który wskazywał przewidywane wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych na poziomie 13,79% za rok 2018 (Ministerstwo Gospodarki, 2010, s. 19). Biorąc pod uwagę gwałtownie postępujący wzrost krajowego zapotrzebowania na energię elektryczną, przy wzroście o 1,66% w 2018 r. (Polskie Sieci Elektroenergetyczne, 2018, s. 31) oraz strukturę polskiego miks energetycznego, opierającego się głównie na źródłach nieodnawialnych, należy stwierdzić, że omawiana nowelizacja powinna stanowić impuls do koniecznego, szybkiego przyrostu mocy zainstalowanej odnawialnych źródeł energii w Polsce. Jednocześnie warto podnieść, że omawiany cel na poziomie 15% ma charakter jedynie tymczasowy. Art. 3 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11.12.2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych określa ambitne zobowiązanie do zapewnienia udziału odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii brutto w 2030 r. na poziomie co najmniej 32% brutto dla całej Unii Europejskiej. Zgodnie z opublikowanym projektem „Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030” w ramach realizacji ogólnounijnego celu na 2030 r. Polska deklaruje osiągnięcie przynajmniej 21-procentowego udziału odnawialnych źródeł energii w finalnym zużyciu energii brutto (Ministerstwo Energii, 2019, s. 18). Oznacza to, że omawiana nowelizacja powinna być oceniana także w ujęciu perspektywnym, w związku z dążeniem do zwiększenia zużycia energii ze źródeł odnawialnych do poziomu 21% w krajowym bilansie energetycznym w 2030 r.

Wydaje się, że zarówno w odniesieniu do zapewnienia realizacji unijnego celu energetycznego w 2020 r., jak i dalszego rozwoju odnawialnych źródeł energii zgodnie z dyrektywą 2018/2001, szczególnej analizie powinny być poddane zmiany prawne wprowadzone ustawą z 19.07.2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, dotyczące systemów wsparcia odnawialnych źródeł energii. Znajduje to potwierdzenie w art. 3 ust. 3 dyrektywy 2009/28/WE wskazującym, że systemy wsparcia są odpowiednimi mechanizmami stymulującymi osiągnięcie określonych w dyrektywie celów przez państwa członkowskie. System wsparcia odnawialnych źródeł energii oznacza bowiem każdy instrument, system lub mechanizm stosowany przez państwo członkowskie, które promuje wykorzystanie energii z odnawialnych źródeł między innymi dzięki zmniejszeniu kosztów tej energii lub zwiększeniu jej nabywanej ilości, co bezpośrednio wiąże się z przyczynami wprowadzenia nowelizacji przez ustawodawcę (Pawelczyk, 2017, s. 33).

Art. 69a ustawy o odnawialnych źródłach energii obejmuje sześć funkcjonujących systemów wsparcia odnawialnych źródeł energii w Polsce: 1) system świadectw pochodzenia, 2) system świadectw pochodzenia biogazu rolniczego, 3) system wsparcia dotyczący wytwórców energii elektrycznej z biogazu rolniczego, dokonujących sprzedaży niewykorzystanej energii elektrycznej wytworzonej w mniejszych instalacjach odnawialnego źródła energii, 4) aukcyjny system wsparcia, 5) prosumencki system wsparcia, 6) system wsparcia skierowany do spółdzielni energetycznych, polegający na rozliczeniu ilości energii elektrycznej wprowadzonej do sieci dystrybucyjnej elektroenergetycznej wobec ilości energii elektrycznej pobranej z tej sieci w celu jej zużycia na potrzeby własne przez spółdzielnię energetyczną i jej członków (Przybojewska, 2020). W niniejszym artykule omówione zostaną przede wszystkim rozwiązania odnoszące się do systemu aukcyjnego oraz prosumenckiego jako mechanizmów podstawowych, zapewniających obecnie najszybszy przyrost mocy zainstalowanej odnawialnych źródeł energii w Polsce².

Zmiany w zakresie działalności prosumenckiej

Źródłosłów terminu prosument wywodzi się z połączenia pojęć: producent i konsument (czasami wskazuje się na angielski źródłosłów *professional* lub połączenie słów *producer* oraz *consumer*). W rozumieniu ogólnym oznacza on podmiot zaangażowany w jednoczesną produkcję oraz konsumpcję dóbr bądź usług (Burchard-Dziubińska, 2015, s. 6). Definicja prawna prosumenta wprowadzona została do polskiego porządku prawnego ustawą z 22.06.2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw. Mianem prosumenta określono odbiorcę końcowego, dokonującego zakupu energii elektrycznej na podstawie umowy kompleksowej, wytwarzającego energię elektryczną wyłącznie z odnawialnych źródeł energii w mikroinstalacji w celu jej zużycia na potrzeby własne, niezwiązane z wykonywaną działalnością gospodarczą. Obowiązującej do niedawna definicji można było postawić dwa główne zarzuty.

Pierwszy z nich dotyczył wskazania *expressis verbis* umowy kompleksowej jako warunku uzyskania statusu prosumenta. Stanowiło to niepotrzebne ograniczenie dla mikrowytwórców, którzy dokonywali zakupu energii na podstawie innego stosunku zobowiązaniowego. Drugi odnosił się do ograniczenia podmiotowego, uniemożliwiającego uzyskanie statusu prosumenta przez przedsiębiorców (Przybylska, 2017, s. 103), ponieważ wytwarzanie i wprowadzanie do sieci energii elektrycznej przez prosumenta nie mogło stanowić przedmiotu działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Zmieniona definicja prawna prosumenta energii odnawialnej, wprowadzona nowelizacją lipcową, zawiera poprawki odpowiadające na zastrzeżenia zgłaszane do poprzednio obowiązującej formuły. Zgodnie z nową definicją prosumentem energii odnawialnej jest odbiorca końcowy wytwarzający energię elektryczną wyłącznie z odnawialnych źródeł energii na własne potrzeby w mikroinstalacji, pod warunkiem że w przypadku odbiorcy końcowego niebędącego odbiorcą energii elektrycznej w gospodarstwie domowym nie stanowi to przedmiotu przeważającej działalności gospodarczej określonej zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z 29.06.1995 r. o statystyce publicznej. Należy podkreślić i pozytywnie ocenić rezygnację ustawodawcy z wymogu zawarcia umowy kompleksowej, będącej jednym z dotychczasowych warunków nadania statusu prosumenta. Ponadto ujednolicenie siatki pojęciowej, przez odwołanie się do określenia „odbiorcy końcowego” wytwarzającego energię elektryczną na własne potrzeby, umożliwia objęcie statusem prosumenta nowych kategorii odbiorców, w szczególności przedsiębiorców, dla których wytwarzanie energii nie stanowi przedmiotu przeważającej działalności. Warto zauważyć, że zmieniona definicja „prosumenta energii odnawialnej” nawiązuje do definicji zawartej w dyrektywie 2018/2001, która jako pierwszy akt prawa unijnego wprowadza definicję prosumenta energii odnawialnej. Zgodnie z art. 2 pkt. 14 dyrektywy jest nim „odbiorca końcowy działający w ramach swoich obiektów w określonych granicach lub, jeśli jest to dozwolone przez państwo członkowskie, w ramach innych obiektów, który wytwarza odnawialną energię elektryczną na własne potrzeby oraz który może magazynować lub sprzedawać samodzielnie wytworzoną energię elektryczną, pod warunkiem że w przypadku prosumenta energii odnawialnej, niebędącego gospodarstwem domowym, działania te nie stanowią jego podstawowej działalności handlowej lub zawodowej”. Zestawiając ze sobą te dwie definicje, należy wskazać, że przepisy unijne nie określają rodzajów ani parametrów instalacji odnawialnego źródła energii, zastosowanych do wytwarzania energii elektrycznej przez prosumenta. Polski ustawodawca dokonał w tym miejscu, jak się wydaje, zbyt głębokiego ograniczenia, przewidując wytwarzanie energii elektrycznej przez prosumenta jedynie w mikroinstalacjach. Zgodnie z art. 2 pkt. 19 ustawy o odnawialnych źródłach energii mikroinstalacja to instalacja odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 50 kW, przyłączona do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV albo o mocy osiągalnej cieplnej w skojarzeniu nie większej niż 150 kW, w której łączna moc

zainstalowana elektryczna jest nie większa niż 50 kW. Wskazane ograniczenia mocy wpływają na spowolnienie dynamiki rozwoju prosumpcji w Polsce. Biorąc pod uwagę, że przytłaczająca większość prosumentów wytwarza energię elektryczną w instalacjach fotowoltaicznych — w związku z obserwowanym spadkiem cen i wzrostem wydajności paneli słonecznych — uzasadniona byłaby zmiana legislacyjna w zakresie zwiększenia dopuszczalnej mocy zainstalowanej dla mikroinstalacji lub uwzględnienia zastosowania przez prosumentów małych instalacji w rozumieniu art. 2 pkt 18 ustawy o odnawialnych źródłach energii. Mogłoby to pozwolić prosumentom między innymi na lepsze zagospodarowanie nieużytkowanych części nieruchomości, poprzez rozwój możliwości generacyjnych należących do nich instalacji odnawialnych źródeł energii, a tym samym przyczynić się do zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych w krajowym bilansie energetycznym. Analizując różnice pomiędzy omawianymi definicjami, warto również zwrócić uwagę, że ustawa o odnawialnych źródłach energii w przeciwieństwie do dyrektywy 2018/2001 nie uwzględnia magazynowania energii elektrycznej przez prosumenta energii odnawialnej. Na podstawie obecnie obowiązujących przepisów krajowych energia elektryczna wyprodukowana przez prosumenta może być przez niego zużyta na potrzeby własne albo wprowadzona do sieci i rozliczona z zastosowaniem systemu opustów. Należy przychylić się do stanowiska doktryny (Kuchmacz, Mika, 2018, s. 10), że funkcjonowanie systemu opustów jest faktyczną formą magazynowania wyprodukowanej energii elektrycznej w sieci elektroenergetycznej, jednakże obecnie obowiązująca ustawa o odnawialnych źródłach energii nie dopuszcza magazynowania przez prosumenta energii elektrycznej w magazynie energii, rozumianym w myśl art. 3 pkt 10k ustawy prawo energetyczne jako instalacja służąca do przechowywania energii, przyłączona do sieci, mająca zdolność do dostawy energii elektrycznej do sieci. Wydaje się, że konieczność harmonizacji regulacji krajowych z dyrektywą 2018/2001, a także potrzeby rynkowe związane z zastosowaniem magazynów energii powinny doprowadzić do uwzględnienia przez ustawodawcę możliwości magazynowania energii elektrycznej przez prosumenta.

Nowelizacja lipcowa w przedmiocie rozwoju prosumpcji nie ograniczyła się jedynie do zmiany definicji prosumenta energii odnawialnej. Wymogi stawiane przez prawo unijne są w tym zakresie dużo szersze i obejmują między innymi kwestię działań legislacyjnych promujących rozwój modelu prosumenckiego. Zgodnie z art. 21 ust. 6 dyrektywy 2018/2001/WE państwa członkowskie wprowadzają warunki ramowe sprzyjające promowaniu i ułatwianiu rozwoju prosumpcji energii odnawialnej na podstawie oceny istniejących nieuzasadnionych barier prosumpcji energii odnawialnej na ich terytorium i w ich sieciach energetycznych oraz jej potencjału. W tym kontekście należy zauważyć, że już przed wprowadzeniem ustawy nowelizującej ustawę o odnawialnych źródłach energii z lipca 2019 r. prosumenci korzystali z szeregu ułatwień, które zgodnie z powyższym mogły wypełniać przesłanki „ram sprzyjających promowaniu i rozwojowi prosumpcji energii odnawialnej”. Chodzi tu w szczególności o ułatwienia w zakresie przyłączenia mikroinstalacji do sieci

dystrybucyjnej — brak konieczności występowania o warunki przyłączenia do sieci elektroenergetycznej, zwolnienie prosumentów z opłaty przyłączeniowej, pierwszeństwo w zakresie przyłączenia mikroinstalacji do sieci elektroenergetycznej przed instalacjami generującymi energię elektryczną ze źródeł nieodnawialnych, brak konieczności ubiegania się o udzielenie koncesji oraz wpis do rejestru działalności regulowanej (Przybylska, 2017, s. 104). Analizowana nowelizacja, oprócz omawianej wcześniej zmiany definicji prosumenta energii odnawialnej, dostarczyła także innych rozwiązań harmonizujących regulacje prosumenckie z wymogami dyrektywy 2018/2001. W pierwszej kolejności warto podnieść, że zmianie uległ system opustów energii odnawialnej, który został rozszerzony o prosumentów energii odnawialnej będących przedsiębiorcami wytwarzającymi energię elektryczną na własne potrzeby. Jak wspomniano wyżej, system opustów to podstawowy mechanizm umożliwiający rozliczenie przez prosumentów nadwyżek energii elektrycznej, która nie została przez nich skonsumowana, co do zasady w stosunku ilościowym 1 do 0,7 natomiast w mikroinstalacjach o mocy zainstalowanej do 10 kW w stosunku ilościowym 1 do 0,8. Omawiana zmiana koresponduje z art. 21 ust. 6 lit. e dyrektywy 2018/2001 stanowiącej, iż państwa członkowskie przyznają prosumentom energii odnawialnej, w odniesieniu do samodzielnie wytworzonej, wprowadzonej przez nich do sieci odnawialnej energii elektrycznej, niedyskryminacyjny dostęp do odpowiednich istniejących systemów wsparcia, a także do innych segmentów rynku energetycznego. Kolejnym ważnym elementem pakietu prosumenckiego jest wprowadzenie do ustawy o odnawialnych źródłach energii w art. 41 ust. 1a umożliwiającego sprzedaż energii elektrycznej z odnawialnych źródeł, wyprodukowanej w mikroinstalacji, podmiotowi wybranemu przez wytwórcę. Wprowadzona zmiana wpływa na uatrakcyjnienie finansowe sprzedaży energii elektrycznej wyprodukowanej w mikroinstalacjach odnawialnych źródeł energii. Umożliwia bowiem sprzedaż energii na warunkach rynkowych podmiotowi wskazanemu przez wytwórcę. Z drugiej strony, gdyby wytwórca nie znalazł odbiorcy oferowanej przez siebie energii, wówczas aktualizuje się obowiązek sprzedawcy zobowiązanego do zakupu całości energii z mikroinstalacji po cenie wynikającej z art. 41 ust. 8 ustawy o odnawialnych źródłach energii. Omawiany przepis wiąże się z art. 21 ust. 2 lit. d dyrektywy 2018/2001 zobowiązującym państwa członkowskie do zapewnienia, by prosumenci energii odnawialnej mieli prawo otrzymywać wynagrodzenie odzwierciedlające wartość rynkową za samodzielnie wytworzoną odnawialną energię elektryczną wprowadzaną przez nich do sieci.

Główne zmiany w aukcyjnym systemie wsparcia

Odnosząc się do zmian w aukcyjnym systemie wsparcia wprowadzonych ustawą zmieniającą z 19.07.2019 r., w pierwszej kolejności należy zauważyć, że ustawodawca określił maksymalną ilość oraz wartość energii elektrycznej z odna-

wialnych źródeł energii, która mogła zostać sprzedana przez wytwórców w drodze aukcji w 2019 r. Dzięki wprowadzonym regulacjom, aukcja objęła najwyższy wolumen energii w krótkotrwałej historii funkcjonowania tego systemu wsparcia w Polsce, będąc jednocześnie największą aukcją dla lądowej energetyki wiatrowej w Europie³. Zauważając analizę do dwóch głównych kategorii odnawialnych źródeł energii: instalacji wykorzystujących do wytwarzania energii elektrycznej wyłącznie energię wiatru na lądzie oraz instalacji wykorzystujących do wytwarzania energii elektrycznej wyłącznie energię promieniowania słonecznego, ustawodawca przewidział maksymalną sprzedaż w drodze tegorocznej aukcji łącznej ilości 125 415 000 MWh energii elektrycznej o wartości 36 790 650 000 zł. Dla porównania, w odniesieniu do tych samych kategorii aukcja z 2018 r. obejmowała maksymalną sprzedaż 61 065 000 MWh energii elektrycznej o łącznej wartości 21 993 300 000 zł. Oznacza to, rok do roku, około dwukrotne zwiększenie maksymalnego wolumenu, którego sprzedaż została umożliwiona w ramach aukcji. Wprowadzone modyfikacje systemu aukcyjnego nie ograniczyły się jednak wyłącznie do kwestii budżetowych. Warto zwrócić uwagę, że zmianie uległ art. 72a ust. 7 ustawy o odnawialnych źródłach energii przewidujący okres, podczas którego wytwórca zobowiązany jest do sprzedaży energii elektrycznej pochodzącej z instalacji objętej systemem aukcyjnym. Omawiana nowelizacja zmieniła datę graniczną funkcjonowania 15-letniego okresu wsparcia z 31.12.2035 r. na 30.06.2039 r. Oznacza to, że instalacje objęte systemem aukcyjnym, które rozpoczną sprzedaż energii do 30.06.2024 r., będą mogły otrzymywać wsparcie przez pełne 15 lat. Powyższe zmiany przepisów umożliwiają także organizację kolejnych aukcji odnawialnych źródeł energii w przyszłości. Zgodnie z treścią motywu 25 dyrektywy 2009/28/WE właściwe funkcjonowanie krajowych systemów wsparcia odnawialnych źródeł energii jest środkiem do osiągnięcia jej celu, pozwalającym na zachowanie zaufania inwestorów oraz opracowanie skutecznych środków krajowych przez państwa członkowskie. Wpływ systemu aukcyjnego na przyrost mocy zainstalowanej odnawialnych źródeł energii w Polsce potwierdzają dane Urzędu Regulacji Energetyki: w aukcjach przeprowadzonych w latach 2016–2019 wsparcia udzielono ponad 2 tys. instalacji odnawialnych źródeł energii. Wartość energii objętej ofertami aukcyjnymi wyniosła ponad 38 mld zł, co pozwoliło na łączną sprzedaż prawie 154 TWh energii elektrycznej⁴. Z drugiej strony aktualne pozostają wątpliwości co do wystarczalności obecnie obowiązującego aukcyjnego systemu wsparcia w związku z realizacją celu energetycznego przewidzianego na 2020 r., w szczególności w kontekście istotnego wstrzymania rozwoju oraz spodziewanego ograniczenia udziału w aukcjach przez instalacje wykorzystujące do wytwarzania energii elektrycznej wyłącznie energię wiatru na lądzie, które jak dotąd dominowały w strukturze polskiej produkcji energii ze źródeł odnawialnych (Sarota, 2018, s. 52). W tym kontekście krytycznie należy ocenić brak podjęcia w omawianej nowelizacji szeroko postulowanej problematyki zmiany art. 4 ustawy z 20.05.2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, wprowadzającego tzw. zasadę odległościową, ograniczającą lokalizację elektrowni

wiatrowych do dziesięciokrotności wysokości elektrowni wiatrowej w stosunku do istniejących budynków mieszkalnych i o funkcji mieszkalnej (Sekuła-Barańska, 2018). Ustawodawca nie dokonał również zmiany art. 3 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, wprowadzającego obowiązek lokowania elektrowni wiatrowych wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Makowski, 2018). Należy się zgodzić ze zdaniem prezentowanym w doktrynie, że powyższa rygorystyczna regulacja wprowadza dysonans w stosunku do podejmowanych przez Polskę i Unię Europejską zobowiązań dotyczących promowania i wdrażania energii ze źródeł odnawialnych jako alternatywy dla tradycyjnej energetyki opartej na paliwach kopalnych (Trzcińska, 2018).

Wydłużenie terminu na wykonanie obowiązku pierwszej sprzedaży energii elektrycznej w ramach systemu aukcyjnego

Analizowana nowelizacja poprzez zmianę art. 79 ust. 3 pkt. 8 ustawy o odnawialnych źródłach energii umożliwiła wydłużenie terminu na dokonanie pierwszej sprzedaży energii elektrycznej w ramach systemu aukcyjnego z 18 miesięcy do 24 miesięcy dla instalacji wykorzystujących wyłącznie energię promieniowania słonecznego, z 30 miesięcy do 33 miesięcy dla instalacji wykorzystujących wyłącznie energię wiatru na lądzie, utrzymała natomiast 72-miesięczny termin dla farm wiatrowych na morzu. W odniesieniu do niewymienionych wyżej źródeł energii ustawodawca postanowił wydłużyć termin pierwszej sprzedaży z 36 miesięcy do 42 miesięcy. Doniosłość omawianej zmiany wynika z możliwych sankcji, jakie ustawa o odnawialnych źródłach energii przewiduje w związku z niedopełnieniem przez wytwórcę zobowiązania do terminowej sprzedaży energii elektrycznej po raz pierwszy. Zgodnie z art. 83 ust. 3c ustawy o odnawialnych źródłach energii instalacja, która nie spełniła powyższego zobowiązania, może ponownie zostać objęta ofertą w aukcji na sprzedaż energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii po upływie 3 lat, licząc od dnia, w którym zobowiązanie stało się wymagalne. Ponadto w myśl art. 81 ust. 4a ustawy o odnawialnych źródłach energii w przypadku niewypełnienia przez wytwórcę zobowiązania do terminowej sprzedaży energii elektrycznej po raz pierwszy przypadkowi na rzecz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki ulega uiszczona przez wytwórcę kaucja wniesiona na poczet udziału w aukcji. Wprowadzone rozwiązanie stanowi odpowiedź na postulaty zgłaszane przez wytwórców. Ze względu na najkrótszy termin do przeprowadzenia pierwszej sprzedaży energii elektrycznej problem niedopełnienia wspomnianego zobowiązania dotyczył w sposób szczególny wytwórców produkujących energię elektryczną w instalacjach fotowoltaicznych⁵. Wydłużenie terminów, choć preferencyjne z punktu widzenia realizacji inwestycji przez wytwórców energii ze źródeł odnawialnych, należy ocenić krytycznie w odniesieniu do realizacji przez Polskę celu energetycznego na 2020 r., wynikającego z dyrektywy 2009/28/WE. Przystawione we wprowadzeniu

do niniejszego artykułu statystyki wskazują na niewystarczalny udział energii ze źródeł odnawialnych w krajowym bilansie zużycia energii, co powinno implikować dążenie do jak najszybszego zwiększenia ilości energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych wprowadzanej do Krajowego Systemu Elektroenergetycznego. Omawiana zmiana art. 79 ust. 3 pkt. 8 ustawy o odnawialnych źródłach energii idzie natomiast w przeciwnym kierunku, umożliwiając wydłużenie terminu pomiędzy rozstrzygnięciem aukcji a rozpoczęciem sprzedaży energii elektrycznej przez wytwórcę. W konsekwencji mimo zakontraktowanego wolumenu energii elektrycznej ograniczony jest wpływ aukcji z 2018 i 2019 r. na realizację celu 15-procentowego udziału odnawialnych źródeł w bilansie zużycia energetycznego Polski na 2020 r.

Aktualizacja oferty aukcyjnej

Kolejnym uprawnieniem wprowadzonym omawianą nowelizacją, które istotnie poprawia sytuację wytwórców, jest dopuszczalność jednokrotnej aktualizacji oferty aukcyjnej w zakresie dotyczącym planowanej daty rozpoczęcia okresu korzystania z aukcyjnego systemu wsparcia lub zmiany wielkości wolumenów energii objętych zobowiązaniem aukcyjnym w odniesieniu do poszczególnych lat wskazanych w ofercie oraz mocy zainstalowanej instalacji odnawialnych źródeł energii. Termin na złożenie oświadczenia został różnicowany w zależności od wielkości instalacji. W odniesieniu do instalacji odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej mniejszej niż 500 kW termin na złożenie oświadczenia aktualizującego przypada nie później niż w ciągu 30 dni przed dniem pierwszej sprzedaży energii elektrycznej w systemie aukcyjnym. W odniesieniu do większych instalacji uprawnienie do złożenia oświadczenia aktualizującego przysługuje wytwórcy energii nie później niż w terminie 30 dni przed złożeniem pierwszego wniosku o pokrycie ujemnego salda, o którym mowa w art. 93 ust. 2 pkt 3 ustawy o odnawialnych źródłach energii. Co ważne, skutek prawny polegający na zmianie oferty z dniem otrzymania oświadczenia przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki wywołuje każde oświadczenie aktualizujące ofertę, złożone przez wytwórcę w terminie, we właściwej formie oraz zgodnie ze wskazanym w ustawie zakresem (Muszyński, 2020). Omawiane uprawnienie pozwala zatem na dostosowanie oferty aukcyjnej — jeszcze na etapie procesu inwestycyjnego — do stanu faktycznego wynikającego z realnego przebiegu budowy przed rozpoczęciem działalności wytwórczej (Muszyński, 2020). W tym kontekście szczególnie korzystna wydaje się dopuszczalność zwiększenia mocy zainstalowanej instalacji, która koresponduje z gwałtownym postępem technicznym, skutkującym wzrostem wydajności urządzeń stosowanych w elektrowniach fotowoltaicznych i wiatrowych⁶.

Odnosząc się do ograniczeń w przedmiocie aktualizacji oferty aukcyjnej, należy zauważyć, że łączny okres korzystania ze wsparcia systemu aukcyjnego nie może ulec zmianie. Oznacza to, że poprzez zmianę alokacji ilości energii elektrycznej sprzedawanej w poszczególnych latach trwania zo-

bowiązania aukcyjnego nie można ostatecznie dopuścić do szybszego zrealizowania przez wytwórcę zobowiązania aukcyjnego. Ma to istotne znaczenie zarówno w świetle potencjalnych kar, jakie mogą zostać nałożone za niewypełnianie lub nienależyte wypełnianie zobowiązań aukcyjnych, jak i alternatywnych modeli sprzedaży energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, czego najlepszym przykładem są zyskujące popularność długoterminowe umowy bezpośredniej sprzedaży energii odnawialnej⁷. Ustawodawca zastrzegł także, że łączny wolumen energii zaoferowany w aukcji nie może ulec zmianie, pomimo iż dopuścił możliwość zwiększenia mocy zainstalowanej instalacji. Oczywiście uzyskane w ten sposób nadwyżki energii elektrycznej, wykraczające poza łączny wolumen wynikający z oferty aukcyjnej, nie mogą zostać objęte wnioskiem o pokrycie ujemnego salda (Szamelańczyk, 2016, s. 115). Ostatnie ograniczenie aktualizacji oferty aukcyjnej dotyczy wielkości instalacji. Zmodyfikowana moc zainstalowana nie może prowadzić do zmiany kategorii instalacji odnawialnych źródeł energii jako mikroinstalacji, małej instalacji albo instalacji poniżej lub powyżej 1 MW, a także do przypisania instalacji innej ceny referencyjnej niż pierwotnie.

Podsumowanie

Przeanalizowane w tym artykule główne zmiany w systemach wsparcia odnawialnych źródeł energii, wprowadzone wraz z ustawą z 19.07.2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, niewątpliwie wpływają na uatrakcyjnienie polskiego rynku odnawialnych źródeł energii i powinny spotkać się z pozytywną reakcją inwestorów, choć jedynie częściowo odpowiadają na wyzwanie realizacji przez Polskę celu energetyczno-klimatycznego w 2020 r., ustanowionego dyrektywą 2009/28/WE.

Efekt zastosowania większości regulacji noweli lipcowej będzie można oceniać przede wszystkim w perspektywie celu energetyczno-klimatycznego na 2030 r., wprowadzonego dyrektywą 2018/2001. Analizując zmiany dokonane w poszczególnych systemach wsparcia, jednoznacznie pozytywnie należy ocenić zmianę definicji prosumenta energii odnawialnej, umożliwiającą objęcie statusem prosumenta szerokiej grupy przedsiębiorców wytwarzających energię elektryczną na własny użytek. Pomimo ograniczenia prosumentów jedynie do produkcji energii elektrycznej w mikroinstalacjach wydaje się, że przytoczona zmiana prawa wraz z pozostałymi przepisami tzw. pakietu prosumenckiego będzie miała realny wpływ na realizację celu energetyczno-klimatycznego jeszcze w 2020 r. Przed ustawodawcą stoi natomiast problem uregulowania możliwości magazynowania energii elektrycznej przez prosumentów, jak również zwiększenia mocy zainstalowanej w prosumenckich instalacjach odnawialnych źródeł energii. Odnosząc się do zmian w systemie aukcyjnym, trzeba podkreślić, że wprowadzone regulacje co prawda promują produkcję energii ze źródeł odnawialnych, jednak doniosłość tych zmian w związku z realizacją celu energetyczno-klimatycznego na 2020 r., pomimo intencji ustawodawcy, jest niewielka. Przygotowanie otoczenia legislacyjnego do organizacji aukcji w 2019 r. oraz wydłużenie obowiązywania systemu aukcyjnego do 2039 r. należy oceniać przede wszystkim w kontekście realizacji przez Polskę unijnego celu energetyczno-klimatycznego w perspektywie 2030 r. W tym samym kierunku można oceniać wprowadzenie możliwości aktualizacji oferty aukcyjnej oraz wydłużenie terminu na dokonanie pierwszej sprzedaży energii elektrycznej w ramach systemu aukcyjnego. Podsumowując, zmiany prawne wprowadzone nowelizacją lipcową nie mają potencjału zapewnienia dynamicznego wzrostu mocy odnawialnych źródeł energii w horyzoncie czasowym 2020 r., natomiast długofalowo powinny mieć pozytywny skutek na zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w krajowym bilansie zużycia energetycznego.

Przypisy/Notes

¹ Zob. opinia rzecznika generalnego Y. Bota przedstawiona 28.01.2014 r. w sprawie C-573/12, Alands Vindkraft AB v. Energimyndigheten, EU:C:2014:37.

² Zob. Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2019 r., 2020, s. 335.

³ <https://www.ure.gov.pl/pl/ozce/aukcje-ozce/komunikaty/8549>, Rusza-pierwsza-w-tym-roku-aukcja-OZE.html

⁴ <https://www.ure.gov.pl/pl/urzed/informacje-ogolne/aktualnosci/8739>, System-aukcyjny-dla-odnawialnych-zrodel-energii-ma-5-lat.html

⁵ <https://www.gramwzietone.pl/trendy/101724/wiecej-czasu-na-pierwsza-sprzedaz-energii-po-aukcji-z-2018-r>

⁶ <https://news.energysage.com/solar-panel-efficiency-cost-over-time/>

⁷ Zob. art. 15 ust. 8 dyrektywy 2018/2001.

Bibliografia/References

Literatura/Literature

- Burchard-Dziubińska, M. (2015). Prosument na rynku energii w Polsce — próba oceny w świetle teorii kosztów transakcyjnych. *Gospodarka w Praktyce i Teorii*, 4(41). <https://doi.org/10.18778/1429-3730.41.01>
- Instytut Energetyki Odnawialnej (2016). *Krajowy Plan Rozwoju Mikroinstalacji Odnawialnych Źródeł Energii do roku 2030*. Warszawa.
- Kuchmacz, J., Mika, Ł. (2018). Description of development of prosumer energy sector in Poland. *Polityka Energetyczna — Energy Policy Journal*, 21, 5–20. <https://doi.org/10.33223/epj/103683>
- Makowski, M. (2018). W: M. Makowski (red.), *Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*, wyd. II. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Miazga, A., Owczarek, D. (2015). Dom zimny dom ciemny — czyli ubóstwo energetyczne w Polsce. *IBS Working Paper*, 16.
- Ministerstwo Energii (2019). *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030*. Warszawa.
- Ministerstwo Energii (2019). *Polityka energetyczna Polski do 2040 r.* Warszawa.
- Ministerstwo Gospodarki (2009). *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*. Warszawa.

- Ministerstwo Gospodarki (2010). *Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych*. Warszawa.
- Muras, Z. (2018). Obowiązkowe krajowe cele ogólne i środki w zakresie stosowania energii ze źródeł odnawialnych. W: Z. Muras (red.), *Komentarz do dyrektywy 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Lex)*. Warszawa: Wolters Kluwer. <https://doi.org/10.15199/48.2017.09.02>
- Muszyński, I. (2020). Złożenie oferty, wymogi formalne. W: M. Czarnecka, T. Ogłódek (red.), *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Olczak, K. (2016). Polityka Unii Europejskiej w odniesieniu do odnawialnych źródeł energii — ramy prawne. *Studia prawno-ekonomiczne, CI*, 87–97. <https://doi.org/10.14746/rie.2016.10.8>
- Pawełczyk, M. (2018). Regulacja prawna odnawialnych źródeł energii. W: A. Powalowski (red.), *Prawo gospodarcze publiczne*, 33, Warszawa: C.H. Beck.
- Polskie Sieci Elektroenergetyczne (2016). *Prognoza pokrycia zapotrzebowania szczytowego na moc w latach 2016–2035*. Warszawa.
- Polskie Sieci Elektroenergetyczne (2018). *Raport roczny z funkcjonowania KSE w roku 2018*. Warszawa.
- Przybojewska, I. (2020). Systemy wsparcia. W: M. Czarnecka, T. Ogłódek (red.), *Prawo energetyczne. Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o rynku mocy. Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Przybylska, M. (2017). Prawa prosumenta na rynku energii elektrycznej. *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 3(6). <https://doi.org/10.7172/ikar>
- Rada Ministrów (2014). *Strategia „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko — perspektywa do 2020 r.* Warszawa.
- Sarota, A. (2018). Niestabilność prawa w sektorze odnawialnych źródeł energii i jej skutki. *Energetyka — Społeczeństwo — Polityka*, (1). <https://doi.org/10.4467/24500704esp.18.004.10226>
- Sekula-Barańska, S. (2018). Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego na przykładzie inwestycji w zakresie elektrowni wiatrowych w Polsce. W: M. Zdyb, E. Kruk, G. Lubeńczuk (red.), *Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego*. Warszawa: C.H. Beck. <https://doi.org/10.14746/rpe-is.2012.74.4.24>
- Szambelańczyk, M. (2016). Komentarz do art. 43. W: J. Baehr, P. Lissoń, J. Pokrzywniak (red.) *Ustawa o odnawialnych źródłach energii. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Trzcińska, D. (2018). Problematyka planowania i zagospodarowania przestrzennego dla terenów przeznaczonych pod lokalizację elektrowni wiatrowych. W: M. Królikowska-Olczak (red.) *Sektory infrastrukturalne — problematyka prawna*. Warszawa: C.H. Beck.
- Urząd Regulacji Energetyki (2020). *Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2019 r.* Warszawa.

Strony internetowe/Websites

- <http://news.mit.edu/2019/increase-solar-cell-output-photon-2-electron-0703> (4.12.2019).
- <https://news.energysage.com/solar-panel-efficiency-cost-over-time/> (9.12.2019).
- <https://www.gramzielone.pl/trendy/101724/wiecej-czasu-na-pierwsza-sprzedaz-energii-po-aukcji-z-2018-r> (5.12.2019).
- <https://www.ure.gov.pl/pl/energia-elektryczna/ceny-wskazniki/7852,Srednia-cena-sprzedazy-energii-elektrycznej-na-rynku-konkurencyjnym-roczna-i-kwa.html> (3.12.2019).
- <https://www.ure.gov.pl/pl/urzed/informacje-ogolne/aktualnosci/8739,System-aukcyjny-dla-odnawialnych-zrodel-energii-ma-5-lat.html> (5.07.2020).

Akty prawne/Legal acts

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/77/WE z 27.09.2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych (Dz.U. UE L z 2001 r. nr 283, s. 33 z późn. zm.).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23.04.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz.U. UE L z 2009 r. nr 140, s. 16 z późn. zm.).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/2001 z 11.12.2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz.U. UE L z 2018 r. nr 328, s. 82).
- Opinia rzecznika generalnego Y. Bota przedstawiona 28.01.2014 r. w sprawie C-573/12, Alands Vindkraft AB v. Energimyndigheten, EU:C:2014:37
- Ustawa z 10.04.1997 r. — Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 833 z późn. zm.).
- Ustawa z 19.07.2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1524).
- Ustawa z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. poz. 478).
- Ustawa z 22.06.2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 925).
- Ustawa z 7.06.2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1276).
- Zarządzenie nr 16 Prezesa Rady Ministrów z 6.02.2019 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Ułatwienia Inwestycji w Prosumencie Instalacje Odnawialnych Źródeł Energii Elektrycznej.

Mgr Jakub Plebański

Absolwent prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Praca napisana pod kierunkiem prof. dr. hab. Andrzeja Powalowskiego w Katedrze Prawa Gospodarczego Publicznego i Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

Mgr Jakub Plebański

A graduate of law at the Faculty of Law and Administration of the University of Gdańsk. The paper was written with the supervision of prof. dr. hab. Andrzej Powalowski in the Department of Public Economic Law and Environmental Protection at the Faculty of Law and Administration of the University of Gdańsk.