

Warszawa, 19 kwietnia 2018 r.

Szanowny Pan
Krzysztof Tchórzewski
Minister Energii
ul. Krucza 36
00-522 Warszawa

dot. DEO.IV.4110.4.2018
IK:206869

Szanowny Panie Ministrze,

Na wstępie w imieniu Związku Przedsiębiorców i Pracodawców Sektora Energii (dalej: „ZPPSE”) chcę serdecznie podziękować za bezpośrednie skierowanie do ZPPSE w ramach konsultacji publicznych projektu *ustawy o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji* (dalej: „projekt ustawy”). Jako organizacja skupiająca licznych przedsiębiorców branży energetycznej, rozumiemy wagę i rangę problematyki, którą adresuje niniejszy projekt ustawy. Z tego powodu wyrażamy aprobatę dla działań Ministerstwa Energii związanych z szerokim włączaniem interesariuszy branży energetycznej do procesu legislacyjnego.

ZPP SE działa na rzecz wspólnych interesów pracodawców i przedsiębiorców świadomych potrzeby współpracy w obliczu nowych trendów oraz zmian prawa w obszarze energetyki. Podstawowym celem ZPP SE jest ochrona praw i reprezentowanie interesów zrzeszonych w nim podmiotów.

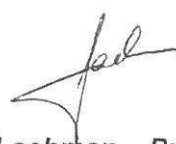
Nasze stanowisko jest załącznikiem do niniejszego pisma przewodniego. Stanowi ono rezultat współpracy z Polską Organizacją Rozwoju Technologii Pomp Ciepła PORT PC (dalej: „PORT PC”). Wynika to z faktu posiadania przez ten podmiot unikalnych kompetencji, istotnych pod kątem przedmiotu regulacji projektu ustawy. PORT PC jest stowarzyszeniem skupiającym osoby, które związane są zawodowo lub są zainteresowane zagadnieniami badań, rozwoju, dokumentowania, racjonalnej eksploatacji i wdrażania technologii pomp ciepła, jak również edukacją i promocją w tym zakresie.

Mając na uwadze cele wskazane w uzasadnieniu do projektu ustawy, które przyświecały projektodawcy, żywimy szczerą nadzieję, że zaproponowane przez nas rozszerzenie przedmiotu regulacji projektu ustawy będzie dla Pana Ministra interesującym rozwiązaniem. W zakresie potrzeby uzupełnienia informacji lub doprecyzowania jakichkolwiek zagadnień, pozostajemy do Pana dyspozycji.

Z wyrazami szacunku,



dr Christian Schnell – Wiceprezes
Zarządu ZPPSE



Paweł Lachman – Prezes Zarządu
PORT PC

Stanowisko **Związku Przedsiębiorców i Pracodawców Sektora Energii** oraz **Polskiej Organizacji Rozwoju Technologii Pomp Ciepła PORT PC** w zakresie projektu ustawy o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji (dalej: „UPEEWK”)

Uwagi natury strategicznej:

1. Główną intencją ustawodawcy w zakresie przyjęcia UPEEWK jest przywołana w uzasadnieniu ustawy konieczność poprawy niskiej jakości powietrza w Polsce. Teza dot. problemów Polski z poziomem ochrony środowiska, w tym powietrza, jest niekontrowersyjna. **Niestety, niniejsza ustawa nie będzie stanowić adekwatnego narzędzia pozwalającego na poprawę stanu rzeczy.** Wynika to z faktu, że UPEEWK przewiduje wsparcie również dla jednostek wysokoemisyjnych.

Zgodnie z informacją zawartą w Ocenie Skutków Regulacji, analizie komparatystycznej poddany został system wsparcia kogeneracji w Niemczech. To aktualny i adekwatny przykład, gdyż system ten uzyskał decyzję notyfikacyjną w dniu 24.10.2016 r. **W Ocenie Skutków Regulacji wskazano jednak, że niemiecki system wsparcia wyklucza nowe jednostki opalane węglem kamiennym i brunatnym, które emitują znacznie powyżej 550 gr CO₂/kWh.** Argumentując pragmatycznie, szansa uzyskania zgody Komisji Europejskiej na wsparcie systemowe dla: 1) nowych jednostek opalanych węglem do 31 grudnia 2043 r. i 2) zmodernizowanych jednostek do 31 grudnia 2040 r., jest bliska zera. W praktyce, obecnie skonstruowany kształt systemu doprowadzi tylko do zbędnego przedłużenia okresu notyfikacji. W naszej opinii jest on oderwany od realiów rządzących polityką klimatyczno-energetyczną Unii Europejskiej, która jest Ministerstwu Energii dobrze znana.

Z drugiej zaś strony, presja czasowa zastępowania jednostek do 50 MW zainstalowanej mocy elektrycznej jest ogromna. Wartość ta odpowiada terminom istotnym dla: 1) koszyka jednostek z mocą elektryczną od 20 do 50 MW – po wejściu w życie tzw. konkluzji BAT w sierpniu 2021 r. dla tzw. *large combustion plants* oraz 2) koszykowi jednostek od 1 do 49,9 MW całkowitej mocy zainstalowanej tzw. *medium combustion plants* - zgodnie z dyrektywą MCP pod koniec 2025 r., co odpowiada koszykowi jednostek z mocą elektryczną do 20 MW. Dodatkowo, w powyższych terminach wygasają wydane już pozwolenia zintegrowane.

Ponadto, już teraz istnieje konieczność importu węgla energetycznego do Polski w wysokości ok. 20% ogólnego popytu, głównie dla sektora komunalno-bytowego. Wynika to m.in. z wysokiego poziomu siarki polskich zasobów przemysłowych. **Można domniemywać, że nowe jednostki kogeneracyjne spalające węgiel energetyczny będą musiały importować węgiel.** W efekcie, wspieranie tych jednostek paradoksalnie nie prowadzi do poprawy bezpieczeństwa energetycznego, lecz do jego obniżenia. Podobnie sytuacja ma się ze wspieraniem jednostek spalających gaz naturalny.

2. **Poziom nakładów na modernizację jednostki kogeneracyjnej od 10 do 25% kosztów nowej porównywalnej jednostki wskazuje na „celowanie” w pokrycie kosztów dostosowania instalacji do konkluzji BAT, czy też wymogów dyrektywy MCP.** Z tym, że 3-letnie wsparcie ceny wytwarzanej energii elektrycznej np. jednostki z 30 MW mocy elektrycznej, może okazać się niewystarczające, żeby sfinansować tę modernizację. Przyczyna to reforma systemu handlu emisjami EU ETS, która doprowadzi do istotnego wzrostu kosztów zmiennych dla jednostek wysokoemisyjnych od 2021 r. Zastanawiające jest czy konsumenci ciepła systemowego są adekwatną grupą, którą stać na pokrycie tych kosztów.

3. **W świetle celów ustawy, zupełnie niezrozumiałe jest stworzenie koszyków paliwowych.** Przykładowym uzasadnieniem dla wyróżniania koszyków technologicznych w systemie aukcyjnym OZE, które jest zgodne z wytycznymi EEAG, jest stabilizacja sieci przez jednostki ze sterowalną produkcją energii elektrycznej, ale również uzyskanie samobilansującego mixu OZE jak np. w przypadku wspierania jednostek fotowoltaicznych do 1 MW. Przy systemie wsparcia kogeneracji takie uzasadnienie nie jest aktualne, więc nie ma żadnego powodu uzasadniającego wprowadzanie koszyków paliwowych. Ten błąd konstrukcyjny systemu doprowadzi do zbędnego przedłużenia notyfikacji. Z bardzo dużą dozą prawdopodobieństwa można założyć, że Komisja Europejska nie zgodzi się na koszyki paliwowe.
4. **Niezrozumiałe jest również wsparcie systemowe wyłącznie dla energii elektrycznej produkowanej przez jednostki kogeneracyjne.** W obecnym brzmieniu projekt ustawy pomija inne, ale nie mniej istotne rozwiązania technologiczne, które mogą przyczynić się do realizacji celów założonych przez projektodawcę i wskazanych w uzasadnieniu projektu. Wsparcie wynikające z projektu UPEEWK powinno zostać rozszerzone. **Ramy określające beneficjentów wsparcia powinny zostać oparte na definicji efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych.** Zgodnie z art. 7b ust. 4 Prawa energetycznego, przez efektywny energetycznie system ciepłowniczy lub chłodniczy rozumie się system ciepłowniczy lub chłodniczy, w którym do wytwarzania ciepła lub chłodu wykorzystuje się co najmniej w: 1) 50% energię z odnawialnych źródeł energii lub 2) 50% ciepło odpadowe, lub 3) 75% ciepło pochodzące z kogeneracji, lub 4) 50% połączenie energii i ciepła, o których mowa w pkt 1–3.

Precyzując, pompy ciepła zasilane przez energię elektryczną z odnawialnych źródeł energii spełniają wymóg definicyjny efektywnych systemów ciepłowniczych. Mogą one zasilić sieci ciepłownicze i doprowadzić do istotnego ograniczenia zanieczyszczeń powietrza. Przy okazji, w przeciwieństwie do jednostek kogeneracyjnych spalających importowanego węgla lub gazu naturalnego, zwiększają bezpieczeństwo energetyczne. Nieuwzględnienie w projekcie ustawy potencjału tej technologii przy wsparciu energii cieplnej dla systemów ciepłowniczych może okazać się błędem strategicznym. Ta teza jest szczególnie aktualna w kontekście sygnalizowanych przez Ministerstwo Energii planów rozwoju klastrów energii. Tym samym, zakres wsparcia wskazanego w UPEEWK powinien ulec daleko idącemu rozszerzeniu.

Co więcej, konsekwencje pominięcia wsparcia dla pomp ciepła są znacznie szersze, bowiem dotyczą również rozwoju farm wiatrowych na morzu. Zgodnie z szacunkami PSE S.A. ich potencjał to co najmniej 10 GW mocy. Energia z farm wiatrowych na morzu jest szczególnie dostępna w sezonie grzewczym, co potencjalnie może uzupełniać się z zapotrzebowaniem pomp ciepła na energię elektryczną. Dotyczy to nie tylko gospodarstw domowych, ale również systemów ciepłowniczych.

W tym kontekście trzeba przypomnieć, że w OSR, który opisuje niemiecki system wsparcia kogeneracji nie wskazano, że przy pierwszej aukcji wolumen został wyczerpany tylko w ok. 80%. Wynik aukcji w Niemczech z dnia 1.12.2017 r. dla modernizowanych i nowych instalacji od 1 MW do 50 MW wytwarzających energię elektryczną w kogeneracji:

- cena referencyjna 7 €/kWh,
- cena minimalna osiągnięta w aukcji 3,19 €/kWh,
- cena maksymalna 4,99 €/kWh,
- cena średnia ważona 4,05 €/kWh (ok. 170 zł/MWh)
- wolumen przetargu: 100 MW,
- wolumen wygranych ofert: 81,9 MW.

Wynik ten wskazuje, że nie należy oczekiwać dużego boomu inwestycyjnego, zarówno dla nowych, jak i modernizowanych jednostek kogeneracyjnych.

Powodem stanu rzeczy jest wysoki poziom długoterminowego ryzyka inwestycyjnego dla jednostek wysokosprawnej kogeneracji. **Stanowią o tym wysokie koszty zmienne tj. paliwo i koszt emisji gazów cieplarnianych oraz wysoka konkurencyjność alternatywnych technologii np. gruntowych lub powietrznych pomp ciepła, które nie są obciążone w/w ryzykami.**

5. Obecnie tylko ok. 580 MW konwencjonalnych instalacji kogeneracyjnych od 1 MW do 50 MW mocy elektrycznej oraz instalacji biomasowych od 1 MW do 50 MW mocy elektrycznych uzyskało warunki przyłączenia do dystrybucyjnej sieci elektroenergetycznej. Dodatkowo, z w/w liczby ponad 350 MW to warunki przyłączenia wydane przed 4 maja 2015 r. **Istnieje więc ryzyko, że w zakresie w jakim dotyczą one planowanych inwestycji w instalacje odnawialnego źródła energii, część tej mocy przestanie być nawet potencjalnie dostępna.** Wynika to z konieczności przyłączania instalacji w ciągu 48 miesięcy od momentu podpisania umowy o przyłączenie, zgodnie z art. 7 ust. 2a ustawy – Prawo energetyczne.

Dodatkowo, poziom rozwoju dalszych projektów kogeneracyjnych pod kątem uzyskania decyzji środowiskowych jest stosunkowo niski. Z drugiej zaś strony, zapotrzebowanie na energię ciepłą w sieciach ciepłowniczych wynosi rocznie ok. 110 TWh, co powinno zachęcać ustawodawcę do wspierania w jak najszerszym stopniu producentów ciepła, którzy są gotowi wytwarzać energię ciepłą w celu wprowadzenia jej do sieci ciepłowniczej. Dotyczy to m.in. pomp ciepła, ale również większych odbiorców energii, którzy mogą wprowadzać energię ciepłą do sieci. **Niezrozumiałe jest kryterium stojące za decyzją, że minimum 70% wytwarzanego ciepła ma zostać wprowadzone do systemów ciepłowniczych celem uzyskania wsparcia dla całości wytwarzanej energii elektrycznej, sprzedawanej i wprowadzonej do sieci, zaś poniżej tej arbitralnej wartości procentowej tylko proporcjonalny udział.** Wartość 70% wydaje się być arbitralną ochroną rynku dla spółek energetycznych. Stoi ona w sprzeczności z interesami konsumentów energii cieplnej, którzy są zainteresowani przede wszystkim najtańszą nisko- i zeroemisyjną energią ciepłą, nie zaś utrzymywaniem kolejnego selektywnego mechanizmu wsparcia dla wybranych podmiotów. Dodatkowo rodzi poważne problemy prawne w przypadku, gdy instalacja potencjalnie objęta mechanizmem wsparcia obniży produkcję poniżej w/w progu 70%, choćby z przyczyn od niej niezależnych np. zmiany demograficzne lub przyłączenie innych jednostek.

Oczywista jest potrzeba ustanowienia pewnej reguły de minimis np. 50 % wytwarzanej energii cieplnej, która powinna trafiać do sieci. Zgodnie z ograniczeniem tzw. zielonego bonusu w systemie wsparcia rynku mocy, czyli kontraktów dla nowych jednostek wytwórczych dłuższych o dwa lata, dodatkowe wsparcie przysługuje elektrowniom i elektrociepłowniom emitującym mniej niż 450 kg CO₂ na MWh. Przy czym, elektrociepłownie wejdą do systemu tylko wtedy, gdyco najmniej 50 % ciepła oddają do systemów ciepłowniczych. Zresztą wsparcie przysługiwać będzie tylko tej energii elektrycznej, która jest wprowadzona do publicznej sieci elektroenergetycznej, a w związku z tym bezdyskusyjnie celem systemu wsparcia nie jest wspieranie własnego zużycia energii elektrycznej przez dużych odbiorców energii.

6. **Premia gwarantowana dla istniejących jednostek zdaje się być systemem wsparcia trudnym do notyfikowania przed Komisją Europejską.** Bardziej rozsądnym podejściem byłoby przedłużenie systemu wsparcia kolorowych certyfikatów do 2021 roku, tzn. końcowy rok 15-letniego wsparcia dla tych jednostek, które w 2007 r. zostały objęte obecnym systemem. W przeciwieństwie do notyfikacji premii gwarantowanej byłaby to ścieżka zarazem szybka i realna.

Uwagi natury legislacyjnej:

1. W art. 3 ust. 1 wyrażenie „ustawy o odnawialnych źródłach energii” zastępuje się wyrażeniem „ustawy z dnia 20 lutego 2017 r. o odnawialnych źródłach energii, zwanej dalej „ustawą o odnawialnych źródłach energii”

Uzasadnienie: poprawka redakcyjna, pełne odesłanie do ustawy powinno znaleźć się przy pierwszym jej użyciu poza słownikiem definicji legalnych z art. 2

2. W art. 5 ust. 1 pkt 1 wykreśla się wyrażenie „lub istniejącej jednostce kogeneracji o mocy zainstalowanej elektrycznej nie mniejszej niż 50 MW” i przenosi się te wyrażenie do pkt 2 na końcu zdania

Uzasadnienie: poprawka redakcyjna, przypisuje poprawnie typ instalacji z typem wsparcia w kontekście definicji z art. 2 pkt 29 i 31

3. W art. 8 ust. 3 pkt 1 wykreśla się wyrażenie „zwanej dalej „ustawą o odnawialnych źródłach energii”

Uzasadnienie: poprawka redakcyjna, konsekwencja zmiany przepisu zawierającego pełne odesłanie

4. W art. 9 ust. 1 wyrażenie „w okresie 10 lat” zastępuje się wyrażeniem „w okresie 15 lat”

Uzasadnienie: poprawka zapewnia spójność mechanizmów wsparcia wynikających z ustawy z systemami wynikającymi z innych ustaw

5. W art. 9 ust. 2 wyrażenie wykreśla się wyrażenie „w szczególności”

Uzasadnienie: Poprawka redakcyjna. Katalog otwarty w przypadku wyliczenia negatywnego prowadzi do ryzyka nadużycia.

6. W art. 9 ust. 2 wykreśla się pkt 4

Uzasadnienie: Przepis nosi znamiona pozwalające na wysokie prawdopodobieństwo zakwalifikowania jako rażąco niezgodnego z dorobkiem prawnym Unii Europejskiej dotyczącym pomocy publicznej

7. W art. 42 ust. 2 dodaje się pkt 4 w brzmieniu:

„4) emisyjność instalacji w przeliczeniu na 1 kWh energii elektrycznej wytworzonej

Uzasadnienie: Przepis urealnia projekt ustawy o dorobek prawny Unii Europejskiej w obszarze polityki klimatyczno-energetycznej

8. W art. 42 ust. 4 wykreśla się słowo „oraz”, zastępuje je przecinkiem, zaś po wyrażeniu „potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego” dodaje się wyrażenie „, efektywności ekonomicznej oraz najlepszymi dostępnymi technologiami zapewniającymi ochronę środowiska naturalnego”.

9. W art. 47 ust. 2 dodaje się pkt 5 i 6 w brzmieniu:

„5) efektywność ekonomiczną,

6) przydatność w zakresie realizacji zobowiązań międzynarodowych Polski w zakresie ochrony środowiska i klimatu;”

Uzasadnienie: Przepis urealnia projekt ustawy o dorobek prawny Unii Europejskiej w obszarze polityki klimatyczno-energetycznej

10. W art. 48 słowo „dwóch” zastępuje się słowem „czterech”

Uzasadnienie: Poprawka ma na celu zmniejszenie ryzyka po stronie inwestorów. Dłuższa perspektywa planowania pozwoli na podjęcie lepiej poinformowanych decyzji biznesowych.