

Propozycje Instytutu Energetyki Odnawialnej (IEO) dotyczące
systemu wsparcia mikroinstalacji
w ustawie o odnawialnych źródłach energii

materiał do dyskusji na II Forum Małych Elektrowni Wiatrowych
13 marca 2012 roku

Poniższe uwagi i propozycje sformułowane są na kanwie projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii (OZE) sformułowane zostały przede wszystkim z perspektywy możliwości rozwoju mikroinstalacji i wsparcia idei wprowadzenia modelu prosumenckiego w krajowej energetyce. Uwzględniają jednak nie tylko interes prosumenta i inwestora w mikroźródła, ale także perspektywę konsumenta energii, operatora sieci i podatnika oraz wpływu regulacji na rozwój zielonej gospodarki i konkurencyjności.

Uwagi ogólne

Projektowana ustawa o OZE zmienia zasadniczo system wsparcia energetyki odnawialnej w Polsce. Pozytywnie oceniamy fakt przygotowania projektu odrębnej regulacji ustawowej w tym zakresie. Wobec wysokich kosztów energii i potrzeby rozwoju nowych mocy w Polsce pozytywnie ocenić trzeba chęć wyeliminowania niepotrzebnego i niesprawiedliwego wsparcia dla zamortyzowanych obiektów OZE i nadmiarowego wsparcia dla instalacji współspalania biomasy - również jako technologii przynoszącej wiele strat w gospodarce i psującej wizerunek energetyki odnawialnej.

W sytuacji ograniczeń sieciowych w rozwoju dużych instalacji OZE należy docenić ideę wsparcia - po raz pierwszy w ramach projektowanej regulacji - rozwoju mikrogeneracji i modelu prosumenta. Jest to jeden z najważniejszych elementów propozycji, tym bardziej, że regulacja zwraca uwagę na kwestie bilansowania i magazynowania energii. Ważnym rozwiązaniem jest utrzymanie dla mikroinstalacji instytucji „sprzedawcy z urzędu” (odbior energii po określonej cenie) oraz zasady pokrywania przez operatora sieci (OSD) kosztów przyłączenia.

Proponowany w pierwszym projekcie regulacji system wsparcia jest jednak zbyt skomplikowany i w obecnej wersji nie spowoduje wymaganego rozwoju (znaczącego wzrostu tempa rozwoju) nowych technologii OZE uwzględnionych w KPD, w szczególności małoskalowych (mikroinstalacje) typu prosumenckiego, takich jak małe elektrownie wiatrowe, mikrobiogazownie, systemy fotowoltaiczne. Zaproponowany system wsparcia jest, jak na początkowy etap rozwoju który ma wyzwolić potencjał mikroinstalacji i zmniejszyć koszty, niewystarczający w stosunku do potrzeb rozwijającego się dopiero rynku nowych technologii OZE. Towarzyszy temu także utrzymywanie zbyt wielu barier administracyjnych. Nie uwzględnia wszystkich kluczowych problemów związanych z rozwojem nowej branży mikroinstalacji potrzebującej na początku wyższej niż zaproponowano intensywności wsparcia w celu dalszej, pełnej komercjalizacji. Regulacja w obecnym kształcie spowodować też może rosnące w czasie obowiązki w całym systemie administracji państwowej (system

rejestrów, wydawania certyfikatów, raportowania itd.) Wydaje się, że są niedoszacowane koszty po stronie podatnika w przedstawionej ocenie skutków regulacji. System wsparcia mikroinstalacji nie będzie mógł działać skutecznie i efektywnie ponieważ obecny projekt regulacji nie docenia wsparcia innych niż z kogeneracji opartej na biomasie źródła ciepła z OZE, w szczególności kolektorów słonecznych oraz źródeł geotermalnych z pompami ciepła, wysokosprawnych kotły na pelety i brykiety, które to technologie powinny stanowić uzupełnienie dla mikroinstalacji służących do wytwarzania energii elektrycznej z OZE.

Projekt ustawy o OZE wraz z nową wersją ustawy Prawo energetyczne kładą także niedostateczny nacisk na zwiększenie, dzięki rozwojowi mikroinstalacji, efektywności wykorzystania zasobów sieciowych poprzez zastosowanie nowych rozwiązań technologicznych, znanych pod ogólną nazwą tak zwanych sieci inteligentnych, celem zwiększenia udziału energii odnawialnej w zaspokojeniu krajowego zapotrzebowania na energię elektryczną. Brak jest też instrumentów służących optymalizacji doboru wielkości i rodzajów OZE do możliwości sieciowych.

W celu rozwoju rynku prosumenckiego i rynku technologii i urządzeń OZE oraz w celu zbilansowania instrumentów wsparcia i uzyskania synergii w ich działaniu regulacja niedostatecznie wykorzystuje normy i standardy, w szczególności w zakresie wymogów minimalnego udziału energii z OZE w pokryciu potrzeb energetycznych w budynkach. Uwzględniając strukturę zużycia energii w przemyśle i realne możliwości szybkiej poprawy sytuacji w tym dziale gospodarki, średni udział energii z OZE w budynkach powinien być znacznie większy niż proponowane 13%, a w przypadku nowych budynków znacznie większy (projekt regulacji proponuje wymagany jedynie 10% dla nowych budynków, co oznaczałoby brak wdrożenia dyrektywy 2009/28/WE).

Z myślą o realizacji polityki państwa w zakresie rozwoju zielonej gospodarki, a w szczególności krajowej produkcji urządzeń dla OZE (w tym zakresie Polska ma w dalszym ciągu szansę stać się liderem), w regulacji wzmocnić należy zatem zastosować bezpośrednie zachęty dla producentowi urządzeń w postaci ulg podatkowych.

Powyższe mankamenty projektu regulacji można usunąć, gdyż sama koncepcja wsparcia mikroinstalacji w projekcie regulacji jest nowoczesna i dobrze wkomponowana w potrzeby kraju i możliwość branży małych technologii OZE. Silną bazą do dalszych prac jest system *quasi* stałych taryf na energię z mikroinstalacji oraz dopuszczony system *net metering* (rozliczeń netto prosumentów z dostawcą energii). Zgłoszone poniżej propozycje mają na celu doprecyzowanie zapisów i umożliwienie pełnego wdrożenia celów projektu regulacji w zakresie mikroinstalacji i stworzenia warunków do szybkiego rozwoju energetyki typu prosumenckiego. Poniższe propozycje uwzględniają niezbędną chronologię promocji mikroinstalacji: od stałych taryf na energię z OZE, poprzez premię dla prosumentów OZE w duchu obecnego projektu ustawy o OZE i rozwiązania typu *net-metering* jak tylko ceny mikroinstalacji spadną a ceny energii dla odbiorców końcowych będą wystarczającą zachętą, co stanie się w okresie ok. 5 lat. Propozycje bazują na sprawdzonych analogicznych rozwiązaniach w Niemczech i Wielkiej Brytanii, ale uwzględniają krajową specyfikę.

1. Wprowadzenie systemu stałych taryf dla wszystkich mikroinstalacji przyłączonych do sieci niskiego napięcia

Analizy ekonomiczne (dostępne w IEO) wykazują, że zaproponowany system współczynników korekcyjnych i sposobu rozliczeń energii sprzedawanej i zużywanej na własne potrzeby nie zapewnią opłacalności inwestowania w mikroinstalacje w grupach taryfowych G11 (<40 kW), C11 oraz, w mniejszym zakresie C21 (o mocach do 250 kW). IEO obawia się, że zaproponowany system quasi stałych taryf spowoduje nadmierny rozrost administracji, a nie spowoduje szybkiego rozwoju segmentu mikrogeneracji prosumenckiej. Głębokie różnicowanie współczynników korekcyjnych dla technologii nie istniejących masowo na rynku prowadzić może z jednej strony do rozchwiania mechanizmów konkurencji, a z drugiej do nadmiarowości lub niedoszacowania kosztów. Mikrotechnologie OZE które będą w najbliższych latach dostępne na rynku krajowym (małe elektrownie wiatrowe, systemy fotowoltaiczne, mikrobiogazownie) są obecnie na podobnych etapach rozwoju i konkurencyjności. Nie jest zatem zalecane zbyt głębokie różnicowanie systemu wsparcia ale za konieczne uznać należy różnicowanie systemu wsparcia z uwagi na wielkość instalacji i typ inwestorów i odbiorców oraz grupy taryfowe (np. gospodarstwa domowe, rolnicy i małe przedsiębiorstwa, gminy). Instrumenty wsparcia w tej grupie powinny być zatem dobrane „horyzontalnie” w sensie technologicznym, w zależności od mocy źródła (preferencje dla mniejszych źródeł) i konkretnie zaadresowane podmiotowo aby wsparcie było dopasowane. Nie ma też potrzeby administracyjnego określania dla każdej technologii oddzielnie progów mocy poniżej której OZE traktowana jest jako mikroinstalacje.

IEO proponuje następującą, ogólną i wspólną dla wszystkich OZE prostą definicję mikroinstalacji typu prosumenckiego: ***OZE przyłączone do sieci niskiego napięcia o mocy nie wyższej niż aktualna moc przyłączeniowa konsumenta energii i korzystające z systemu specjalnych taryf i premiowania zużycia energii na potrzeby własne.***

IEO postuluje wprowadzenie systemu stałych taryf, wspólnych dla wszystkich mikroinstalacji przyłączonych do sieci niskiego napięcia, niezależnie od technologii, ale z uwzględnieniem efektu skali (zarówno w doniesieniu do wielkości mikroinstalacji jak i możliwej ilości instalacji danego typu decydującej o spadku kosztów zgodnie z krzywą uczenia się). Zdaniem IEO do uruchomienia rozwoju mikróźródeł wystarczy degresywna, spadająca o 3% rocznie (dla nowych inwestorów), ale niezmienna przez 15 lat dla każdego producenta energii wchodzącego w system wsparcia) wspólna taryfa dla mikroinstalacji w wysokości 900 zł/MWh dla instalacji domowych i 800 zł/MWh dla instalacji w małych przedsiębiorstwach i większych gospodarstwach rolnych. Aby uniknąć nieefektywnego wykorzystania energii na własne potrzeby, powyższy system wsparcia powinien uwzględniać dodatkowe korzyści (uzasadnionej obiektywnym zmniejszeniem kosztów w krajowym systemie energetycznym -KSE) dla prosumentów zużywających energię na potrzeby własne w postaci dodatkowego przychodu wynikającego z zerowej stawki zmiennej przesyłowej dla energii eksportowanej do sieci. Powyższe zasady obowiązywać powinny dla wszystkich instalacji przyłączonych do sieci niskiego napięcia ale z ograniczeniem dotyczącym mocy OZE nie wyższej niż aktualna moc przyłączeniowa u inwestora, indywidualne dla każdego z danej grup odbiorców. W praktyce dotyczy to instalacji o mocy nie przekraczającej 150-200 kW. Mikroinstalacje o

wyższych mocach powinny być włączane na ogólnych zasadach zaproponowanych przez Ministerstwo Gospodarki w projekcie ustawy.

Taryfa początkowa 800 (900) zł/MWh oznacza de facto niższe wsparcie jednostkowe niż dotychczas stosowane oraz że proponowane wsparcie byłoby inaczej zaadresowane. Dotychczasowe wsparcie w postaci świadectw pochodzenia sięga 290 zł/MWh i jest udzielane przy wprowadzaniu energii z OZE co sieci, przy jej cenie rynkowej rzędu 200 zł/MWh. Wsparcie systemem stałych taryf mikroinstalacji typu prosumenckiego należy odnieść do ceny energii dla odbiorców końcowych wynoszącej łącznie (z opłatami) 620 zł/MWh. Proponowane zatem wsparcie w postaci stałych taryf producenckich wyniosłoby 180-280 zł/MWh, dając dodatkowe korzyści w postaci: a) obniżenia strat na przesyłach, b) lepszego (bezinwestycyjnego) wykorzystania zasobów sieci, c) zmniejszenia kosztów rozwoju sieci, d) poprawy bezpieczeństwa energetycznego, e) rozwoju nowego, prosumenckiego działu gospodarki i *zielonego przemysłu* produkcji urządzeń OZE. Wykonana w IEO wstępna analiza globalnych skutków podatkowych oraz skutków dla konsumenta energii wskazuje na neutralność kosztową proponowanego systemu wsparcia mikroinstalacji w pierwszym okresie i potencjał spadku kosztów w dalszych latach.

2. Wprowadzenie wsparcia dla nabywców urządzeń OZE dla mikroinstalacji w postaci zmniejszonej stawki podatku VAT –promocja krajowej produkcji urządzeń dla OZE.

Nabywcami mikroinstalacji będą w dużej części osoby fizyczne nie przyłączające mikroinstalacji do sieci, nie będące podatnikami podatku VAT i w konsekwencji nie uprawnione do odliczenia (zwrotu) podatku wliczonego w cenę mikroinstalacji. Prosumenci będą podatnikami podatku VAT będą to z reguły osoby prowadzące działalność w bardzo ograniczonym zakresie, korzystające z wolnienia od podatku VAT wynikającego z nieprzekroczenia przez nich progu 150.000 zł obrotu rocznie. Korzystanie ze zwolnienia będzie wiązało się z obciążeniem prosumentów ciężarem ekonomicznym podatku VAT wliczonego w cenę nabywanych mikroinstalacji. Uważamy, że nie należy nakładać na osoby korzystające z mikroinstalacji ciężaru podatku VAT. Dlatego zasadnym byłoby obniżenie stawek podatku VAT związanego z nabyciem towarów oraz usług związanych z nabyciem mikroinstalacji. Pozwoli to na zmniejszenie kosztów energii ponoszonych przez gospodarstwa domowe oraz na zapewnienie większego bezpieczeństwa i niezależności energetycznej tych gospodarstw. Niezależnie od wskazanych celów społecznych, wprowadzenie obniżonej stawki zwiększy atrakcyjność finansową inwestycji w mikroinstalacji realizowanych przez osoby fizyczne oraz uruchomienie produkcji urządzeń do mikroinstalacji na rynek krajowy i na eksport. Jest to w przekonaniu IEO kluczowy element budowy krajowego przemysłu i usług zielonej gospodarki w ramach kosztów standardowo ponoszonych na wdrożenie dyrektywy, ale powszechny (daje efekt skali) precyzyjnie zaadresowany oraz nie powodujących znacznych dodatkowych kosztów administracyjnych jak system dotacji w obszarze mikroinstalacji.

3. Zwiększenie minimalnego udziału energii z OZE w budynkach

Proponowane w projekcie regulacji przepisy w zakresie mikroinstalacji i produkcji ciepła i chłodu z OZE powinny być skorelowane z normami budowlanymi dotyczącymi

nowych i remontowanych budynków. Projektowana regulacja dalece silniej promuje wytwarzanie energii elektrycznej z OZE niż produkcję ciepła z OZE. Ponadto proponowane wsparcie dla mikroinstalacji jest na bardzo niskim poziomie, nie gwarantującym impulsu rozwoju i osiągnięcia efektu skali. Zaproponowane w projekcie ustawy wymogi minimalnego udziału energii z OZE w nowobudowanych i remontowanych budynkach wynoszące 10% dla budynków należących do sektora finansów publicznych i 13% dla pozostałych budynków są zdecydowanie niewystarczające z punktu widzenia wdrażania KPD, zbyt zachowawcze w stosunku do postępu technologicznego w budownictwie energooszczędnym i oczekiwanego wzrostu cen energii dla odbiorców. Nie tylko dbałość o przyszły standard budynków i warunki bytu mieszkańców oraz ochrona przed wzrostem kosztów zaopatrzenia energii w energię i rosnące standardy efektywności energetycznej budynków, ale także troska o rzeczywisty rozwój mikroinstalacji OZE zwiększających ten udział, wskazują na zasadność i konieczność znacznego zwiększenia wymaganego minimalnego udziału energii z OZE w budynkach. Bez tego elementu trudno będzie zapewnić rozwój technologii oraz osiągnięcie zakładanego dyrektywą celu ogólnego – 15% w 2020 roku. Proponujemy zatem aby w nowych budynkach oraz istniejących budynkach poddawanych generalnemu remontowi zapewnić co najmniej 20 % udział energii z odnawialnych źródeł energii w bilansie energii zużytej w tym budynku.

4. Poszerzenie systemu certyfikacji instalatorów o małe elektrownie wiatrowe 0 zwiększenie roli firm instalatorskich w systemie certyfikacji

Projekt ustawy proponuje, aby instalatorem mikroinstalacji była osoba z certyfikatem która ukończy szkolenie i zda egzamin. System certyfikacji ma wejść w życie od 1 stycznia 2013 roku. Brak przepisów przejściowych oraz uwzględniania stanu aktualnego (m.in. w zakresie zapewnienia systemu jakości przez działające na rynku firmy instalatorskie) spowoduje brak możliwości realizacji inwestycji w latach 2013-2015 z powodu braku certyfikowanych instalatorów na rynku. Postuluje się zatem aby wprowadzone zostały przepisy przejściowe i aby certyfikowane firmy instalatorskie (nie pojedynczy instalatorzy) wzięły odpowiedzialność za instalowanie certyfikowanych urządzeń.

Wśród instalatorów mikroinstalacji jacy mają podlegać pod system obowiązkowych szkoleń i certyfikacji, **w projekcie regulacji nie wymieniono instalatorów małych elektrowni wiatrowych (MEW)**. W KPD przewiduje zainstalowanie 550 MW w małych elektrowniach wiatrowych co oznaczają budowę minimum 100 tysięcy mikro- (do ok. 50 kW) instalacji wiatrowych u odbiorców końcowych. System certyfikacji instalatorów małej energetyki wiatrowej jest istotny, z punktu specyfiki działania małych turbin wiatrowych w miejscach zlokalizowanych blisko gospodarstw domowych wymagających zachowania wysokiego poziomu bezpieczeństwa i jakości wykonania instalacji, co niezwykle silnie przekłada się na wydajność i trwałość MEW. Ponadto małe turbiny wiatrowe wykorzystują energię wiatru z najniższych partii atmosfery, których ocena zasobów i konkretny wybór lokalizacji (często zadanie to wykonuje instalator) wymaga dużego doświadczenia, a właściwy dobór lokalizacji pod małą turbinę wiatrową decyduje o późniejszej wydajności całej instalacji, jak i okresie zwrotu inwestycji.

Istnieją różne systemy certyfikacji we wszystkich krajach które stawiają na rozwój MEW jako jednej z najtańszych i potencjalnie masowych technologii mikrogeneracji (Wielka Brytania, Dania Hiszpania, Niemcy, Stany Zjednoczone – tu Północno Amerykańska Rada ds. Certyfikacji Praktyków Energetyki (*NABCEP*) certyfikacja objęła wszystkie MEW o mocy do 100 kW.

Zestaw umiejętności i wiedzy jakie musi posiadać instalator MEW obejmuje szereg zagadnień na temat projektowania nie tylko instalacji małych elektrowni wiatrowych, ale kompleksowych systemów elektroenergetycznych umożliwiających integrację różnych MEW i innych źródeł i odbiorników energii, które zapewnią optymalne dostosowanie konstrukcji i urządzeń do określonych potrzeb konsumenta oraz dostępnych zasobów energii wiatru w danej lokalizacji.

Brak włączenia instalatorów MEW do systemu certyfikacji uniemożliwiłyby skorzystanie przez nabywców MEW m.in. z systemu wsparcia w postaci ulg podatkowych (art. 91 projektu ustawy) co byłoby nierównym i niczym nieusprawiedliwionym dyskryminowaniem jednej z najbardziej w Polsce perspektywicznych technologii mikrogeneracji.

Ponadto, wśród instalatorów małych OZE nie uwzględniono instalatorów układów mikrogeneracji opartych na biomasie.

Z uwagi na promocje w projekcie ustawy i rozwój systemu prosumenckiego oraz rosnące wymagania w zakresie minimalnego udziału energii z OZE w pokryciu potrzeb energetycznych budynków, wprowadzenie inteligentnych sieci, dynamicznych taryf itp. elementów rynku energii zachodzi potrzeba i pojawia się pełne uzasadnienie do instalowania w budynkach mieszkalnych większej niż jednego źródła OZE i tworzeniach tzw. zintegrowanych systemów OZE oraz mikrosieci opartych na OZE, które tworzyć będą elementy inteligentnych sieci energetycznych. W ślad za tymi zjawiskami pojawia się **potrzeba rozwoju dodatkowej kompetencji instalatora mikrosieci polegającej na umiejętnym łączeniu różnych źródeł OZE** w jeden system dopasowany do potrzeb konkretnego inwestora. **Bez instalatora „integratora”** nawet poprawnie wykonane poszczególne instalacje nie będą działać optymalnie w całym systemie, a nawet więcej – będą pogarszać warunki pracy każdej z instalacji oddzielnie i pogarszać efekty ekonomiczne i ekologiczne złożonej inwestycji

Podsumowując:

Zaproponowane powyższe zmiany w projekcie regulacji generalnie w przekonaniu IEO korzystnie wpłyną już w krótkiej perspektywie na rozwój inwestycji, w dłuższej perspektywie na odciążenie budżetu państwa, zdecydowanie korzystnie na zrównoważony rozwój całej branży OZE i wypełnienie przez Polskę celów wynikających z dyrektywy 2009/28/WE. Podniosą bezpieczeństwo energetyczne krajowe, regionalne i lokalne oraz jednoznacznie pozytywnie wpłyną na rozwój zielonej gospodarki i uczynienie OZE branżą zdolną do konkurencyjności bez wsparcia po 2020 roku.