



UWAGI DO PROJEKTU KRAJOWEGO PLANU DZIAŁANIA W ZAKRESIE ENERGII ZE ŹRÓDEŁ ODNAWIALNYCH

1. Projekt Krajowego Planu, opracowany przez Ministerstwo Gospodarki, jest dokumentem który w sposób dość kompleksowy i rzetelny przedstawia uwarunkowania prawne i finansowe rozwoju energetyki odnawialnej w Polsce w ostatnich latach. Szczegółowo opisane zostały różne mechanizmy prawne i elementy systemu wsparcia wykorzystania OZE.

Całkowicie zabrakło jednak krytycznego spojrzenia na skuteczność opisywanych mechanizmów. Przedstawione zostały znikome przyrosty w zakresie produkcji energii z OZE w latach 2006-2008, ale już nie przedstawiono jeszcze bardziej znikomych przyrostów nowych mocy zainstalowanych w energetyce odnawialnej w kolejnych latach. Nie podkreślono, iż przyrosty produkcji energii wynikały w stanowczej większości z wprowadzenia współspalania biomasy w starych elektrowniach węglowych, co trudno zaliczyć do sukcesów w zakresie budowania nowego, nowoczesnego i wydajnego sektora energetyki, jakim powinna być w myśl Dyrektywy 2009/28/WE energetyka odnawialna.

- W dalszych pracach nad Krajowym Planem powinna zostać wykonana rzetelna analiza faktycznego stanu branży OZE w roku 2010, z uwzględnieniem: przyrostu zainstalowanej mocy w poszczególnych źródłach, dostępności technologii oraz wskazaniem barier w rozwoju poszczególnych sektorów energetyki odnawialnej.
2. Brak podsumowania rzeczywistego stanu branży OZE u progu wdrażania Dyrektywy, a więc i efektywności istniejących mechanizmów prawnych, przełożył się na trudności w jasnym określeniu kierunków działań wykonawczych do Dyrektywy. Czytając dokument, można miejscami odnieść wrażenie że większość wymogów Dyrektywy już wypełniliśmy i nie istnieje konieczność jakiś większych zmian ani systemu wsparcia OZE, ani innych mechanizmów administracyjnych i planistycznych związanych z przygotowaniem i realizacją inwestycji. Analiza otoczenia prawnego branży OZE mimo iż wykazała jednak liczne luki i braki, nie prowadzi do zaproponowania żadnych konkretnych rozwiązań. Odpowiedzią na wszelkie braki jest informacja o pracach nad ustawą o wsparciu OZE, która ma zgodnie z planami Ministerstwa zostać przyjęta do końca 2010 roku.

Plan Działania, jak sama nazwa wskazuje, powinien przedstawiać działania, które Państwo Członkowskie planuje wdrożyć aby zrealizować cele określone w Dyrektywie. Trudno do takich działań zaliczyć nową ustawę. Nie wiadomo bowiem nawet, jakie działania ma wdrażać ta Ustawa. Ustawa powinna być swoistym aktem wykonawczym do Planu Działań, wdrażającym zaplanowane w nim działania. W opiniowanym projekcie Krajowego planu brakuje jednak opisu

tych działań, a nawet szerszych ich głównych kierunków czy założeń, co jest podstawowym mankamentem tego dokumentu. Mankamentem dyskwalifikującym go, jako ostateczną wersję Krajowego Planu Działań.

➤ W dalszych pracach na Krajowym Planem niezbędne jest przedstawienie podstawowych kierunków działań wykonawczych do Dyrektywy, mających na celu likwidację zidentyfikowanych luk prawnych i braków w systemie wsparcia OZE. Szczegółowe rozwiązania wdrażające poszczególne kierunki powinny zostać dookreślone w Ustawie o odnawialnych źródłach energii.

3. W rozdziale 4.2.1 przedstawiającym analizę istniejących procedur administracyjnych oraz planowania przestrzennego niemal całkowicie zaniechano przedstawienia mechanizmów planowania przestrzennego oraz procedur administracyjnych niezbędnych dla zrealizowania inwestycji w branży OZE. Autorzy tego rozdziału błędnie zinterpretowali brzmienie art. 13 Dyrektywy i skupili się na przepisach dotyczących autoryzacji, certyfikacji i akredytacji urządzeń i technologii, które to przepisy nie rodzą w Polsce większych problemów. Zapisy art. 13 Dyrektywy, zwłaszcza ust. 1 pkt. a) i c), w zderzeniu z pkt. 40-42 i 44 uzasadnienia do Dyrektywy, ewidentnie wskazują, że ich intencją jest dokonanie analizy wszelkich przepisów i procedur administracyjnych które mogą utrudniać dynamiczne realizowanie nowych inwestycji oraz wskazanie rozwiązań, które ułatwiłyby, skróciły i zapewniły transparentność procesu inwestycyjnego.

W Polsce, jednym z największych problemów w rozwoju energetyki odnawialnej jest przewlekłość procedur związanych z przygotowaniem inwestycji, w tym zwłaszcza procedur lokalizacyjnych związanych z planowaniem przestrzennym. Poprzez brak miejscowych i regionalnych planów zagospodarowania przestrzennego uwzględniających wykorzystanie zasobów energetycznych, a także niezwykle długotrwałe procedury ich tworzenia, proces przygotowania projektów inwestycyjnych jest średnio niemal dwukrotnie dłuższy w Polsce niż średnia UE. To powoduje znaczące osłabienie atrakcyjności i konkurencyjności polskiego rynku OZE, względem rynków innych państw członkowskich.

➤ W dalszych pracach nad Krajowym Planem niezbędne jest uzupełnienie rozdziału dotyczącego procedur administracyjnych oraz planowania przestrzennego o pogłębioną analizę przyczyn przewlekłości procedur uzyskania decyzji lokalizacyjnej dla inwestycji OZE, decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i pozwolenia na budowę. Powinny zostać przedstawione konkretne działania, niezbędne do usprawnienia tych procedur i zapewnienia ich transparentności i adekwatności.

4. W założeniach do prognozowania krajowego rozwoju OZE do roku 2020, przedstawiono niespójne ze sobą założenia, co osłabia wiarygodność przedstawionych scenariuszy rozwoju branży. Wg przedstawionych założeń, w latach 2010-2012 przyjęto umiarkowany rozwój poszczególnych rodzajów OZE, a więc niewiele wyższy niż dotychczasowy. W tym czasie nie zaplanowano wdrożenia żadnych zmian w systemie wsparcia. mimo to, od roku 2013 zaplanowano znaczące przyśpieszenie rozwoju branży. Ponadto sugeruje się zmianę systemu na system stałych taryf, jednak z zaznaczeniem iż ta zmiana raczej będzie zmierzać do obniżenia stawek wsparcia dla poszczególnych technologii w miarę zmniejszania się kosztów ich stosowania.

Ocena efektywności dotychczasowego systemu wsparcia OZE skłania do stwierdzenia, iż nie jest on w stanie wygenerować znaczących przyrostów nowej mocy, zwłaszcza jeśli nie zostaną zlikwidowane inne bariery w realizacji inwestycji. Jeżeli więc w latach 2010-2013 nie zostaną wprowadzone żadne zmiany w tym systemie, trudno znaleźć jest podstawy do zwiększenia znaczącego inwestycji po roku 2013. Dodatkowo taki optymizm ostudza bardzo niejasna

zapowiedź zmiany systemu zielonych certyfikatów, na system stałych taryf. Bo mimo, iż system stałych taryf jest najbardziej efektywnym systemem wsparcia OZE, to jednak zapowiedź jego wprowadzania, bez wskazania głównych założeń nowego systemu oraz mechanizmów przejścia do niego, spowoduje bez wątpienia wstrzymanie wielkoskalowych decyzji inwestycyjnych.

- W dalszych pracach nad Planem Działań niezbędne jest przeprowadzenie rzetelnej analizy efektywności obecnego systemu, w oparciu o wiarygodne i transparentne modele finansowe, w kontekście przyjętej strategii rozwoju branży. Dopiero na podstawie takiej analizy można będzie odpowiedzieć na pytanie, czy niezbędna jest zmiana systemu wsparcia, a jeśli tak to jak nowy system powinien wyglądać.

5. W odniesieniu do rozwoju infrastruktury elektroenergetycznej oraz problemów z przyłączaniem nowych instalacji do sieci, przedstawione zostały stare (nie wiadomo w jakim celu) i nowe zasady uzyskiwania warunków przyłączenia do sieci oraz powołano się na zapisy o priorytetowym przyłączaniu instalacji OZE do KSE. Nie dokonano jednak żadnej analizy, czy istniejące zapisy są w praktyce wykorzystywane i przynoszą spodziewane efekty.

W dokumencie całkowicie zabrakło odpowiedzi na pytania dlaczego długofalowe strategiczne plany rozwojowe sieci dystrybucyjnej i przesyłowej nie uwzględniają, lub uwzględniają w bardzo niewielkim stopniu plany inwestycyjne w zakresie nowych mocy OZE. Nie powstał żaden mechanizm oceny i weryfikacji potrzeb w zakresie rozwoju sieci na potrzeby OZE. Nie powstała żadna strategia zarządzania energią ze źródeł niestabilnych. Nie uwzględniono w planach rozwoju sieci konieczności stworzenia warunków do przyłączenia morskich farm wiatrowych na polskich obszarach morskich, pomimo iż Polityka Energetyczna Polski do roku 2030 wskazuje na konieczność rozwoju tych źródeł. Projekt Planu Działań nie pokazuje żadnych zaplanowanych działań mających na celu zapewnienie spójności pomiędzy planami rozwoju sieci, a planami rozwoju energetyki odnawialnej.

- W dalszych pracach nad Planem Działań niezbędne jest wskazanie mechanizmów, które zapewnią koordynację planowania rozwoju sieci ze strategią rozwoju energetyki odnawialnej. Niezbędne jest także wskazanie priorytetów w zakresie rozwoju sieci oraz tworzenia systemów zarządzania niestabilną energią z OZE.
6. W zakresie koordynacji działań na rzecz rozwoju energetyki odnawialnej, a także edukacji i udostępniania informacji, przedstawione w projekcie Planu Działań informacje udowadniają, że w Polsce brakuje jakiegokolwiek systemu w tym zakresie. Brakuje instytucji, która miałaby kompetencje pozwalające na koordynację działań wielu instytucji oddziałujących na rozwój tej niezwykle interdyscyplinarnej branży, jaką jest energetyka odnawialna.

Jedną z podstawowych barier w rozwoju energetyki odnawialnej jest brak spójności pomiędzy poszczególnymi aktami prawnymi, systemami wsparcia oraz planami i strategiami, które w bezpośredni lub pośredni sposób określają warunki przygotowania i realizacji inwestycji OZE. Mimo kolejnych zmian prawnych sytuacja nie zmienia się, gdyż jedna zmiana, nie uwzględniająca wszelkich pozostałych uwarunkowań, często rozwiązuje jeden problem ale stwarza kilka innych. Najlepszym przykładem są ostatnie zmiany w ustawie prawo energetyczne, które miały usprawnić proces wydawania warunków przyłączenia. Niestety, brak spójności z prawem ochrony środowiska spowodowało, że dla wielu projektów zablokowana

została całkowicie możliwość uzyskania decyzji środowiskowych z powodu zapętlenia się wymogów w zakresie uzyskiwania tych decyzji wspólnie dla źródła wytwórczego i sieci przyłączeniowej z jednej strony, a koniecznością uzyskania najpierw decyzji środowiskowej dla źródła wytwórczego przed uzyskaniem warunków przyłączenia określających przebieg przyłącza. Brak rzetelnej, kompleksowej kampanii edukacyjnej i promocyjnej, realizowanej przez Rząd lub we ścisłej współpracy z Rządem powoduje natomiast, iż szereg inwestycji jest blokowanych w trakcie konsultacji społecznych. Poziom wiedzy o OZE i inwestycjach energetycznych, ich oddziaływaniach na zdrowie i środowisko jest bowiem w polskim społeczeństwie na dramatycznie niskim poziomie. Również brak wiedzy o specyfice energetyki odnawialnej jest głównym powodem słabego prawa regulującego tę branżę, gdyż osoby odpowiedzialne za proces legislacyjny wielu aktów prawnych dotyczących energetyki nie potrafią właściwie zdefiniować potrzeb i mechanizmów funkcjonowania branży, zwłaszcza na szczeblu prac parlamentarnych.

Dowodem na brak systemu informowania o OZE, jest natomiast to że nawet ministerstwo odpowiedzialne za energetykę, w kluczowym dokumencie dla wdrożenia Dyrektywy posługuje się danymi z GUS i to za rok 2008, gdyż nie posiada własnego, kompleksowego systemu monitoringu i gromadzenia danych o branży.

➤ W dalszych pracach nad Planem działań, niezbędne jest zaplanowanie kompleksowej strategii zarządzania branżą energetyki odnawialnej. Niezbędne wydaje się także, w kontekście zapisów Dyrektywy, przedstawienie planu promocji i edukacji na temat OZE, skierowanego do wszystkich grup społecznych, branżowych, a także władz państwowych i samorządowych wszystkich szczebli.

7. W doniesieniu do przedstawionych scenariuszy rozwoju branży OZE, to wydaje się on być dość zachowawczy i ostrożny ale nie pozbawiony podstaw. W zakresie prognozy dla energetyki elektrycznej wskazane kierunki rozwoju poszczególnych źródeł są dość zbieżne z analizami wykonanymi przez FNEZ (w załączniku). Wydaje się jednak znacząco przeszacowany udział zainstalowanej mocy w biogazowniach i nieco niedoszacowany udział energetyki wiatrowej na lądzie. Całkowicie niezrozumiałe jest natomiast nieuwzględnienie energetyki wiatrowej na morzu, co stoi w sprzeczności nie tylko z Polityką Energetyczną Polski do roku 2030 ale także ogólnoeuropejskimi trendami i planami inwestycyjnymi inwestorów obecnych na krajowym rynku.

Brak uwzględnienia morskiej energetyki wiatrowej w przedstawionym scenariuszu Planu Działania będzie miało fatalne skutki dla rozwoju tej branży. Tego typu inwestycje wymagają ogromnej stabilności i pewności biznesowej, gdyż są to inwestycje wieloletnie i niezwykle kosztowne. Aby przed rokiem 2020 powstały pierwsze morskie farmy wiatrowe, a jest to zgodne z planami inwestycyjnymi kilku poważnych inwestorów obecnych na polskim rynku, Rząd musi przyjąć klarowną politykę wsparcia tego typu przedsięwzięć. Niezbędne jest przygotowanie odpowiedniego otoczenia prawnego, zaplecza infrastrukturalnego i sieciowego oraz naukowego.

W projekcie Planu Działania brak wyraźnego opisu metodologii wyznaczania celów strategicznych dla poszczególnych źródeł odnawialnych. Sprawia to wrażenie pewnej przypadkowości i naraża Rząd na zarzuty poszczególnych organizacji sektorowych o niedowartościowanie ich źródeł. Osłabia także podstawy do długofalowego planowania inwestycyjnego, co powinno być podstawowym efektem przyjęcia Planu Działania.

- W dalszych pracach nad Planem Działań, niezbędne wydaje się uzupełnienie scenariuszy rozwoju o wskazanie podstaw takiego a nie innego rozwoju poszczególnych źródeł, z uwzględnieniem uwarunkowań technologicznych, ekonomicznych, organizacyjnych, infrastrukturalnych i potencjału danego źródła. Niezbędne jest także uwzględnienie w scenariuszu rozwoju morskich farm wiatrowych na poziomie co najmniej 1000 MW przed rokiem 2020 (prawdopodobna jest realizacja 200 MW w roku 2018 i dalszych 300 MW w roku 2019 i kolejnych 500 w roku 2020). Wydaje się, że te moce będą niezbędne do pokrycia niedoborów w generacji biogazowej (realne do 500 MW, a nie 800 jak wskazuje scenariusz).

WNIOSKI:

1. Projekt Planu Działań stanowi szerokie, ale dość chaotyczne podsumowanie 5 lat wdrażania systemu wsparcia energetyki odnawialnej w Polsce. Niestety podsumowanie to wykazuje ewidentnie bardzo małą efektywność tego systemu, przejawiającą się w niewielkich przyrostach zainstalowanych nowych mocy. Przez ostatnie lata, mimo zidentyfikowania wielu barier blokujących dynamiczny wzrost wykorzystania OZE, brak jest wciąż skoordynowanego i kompleksowego podejścia do ich rozwiązywania. Jest to spowodowane ciągłym brakiem wizji energetyki odnawialnej w Polsce, brakiem jakiegokolwiek koordynacji działań w sferze tworzenia systemów finansowych, proceduralnych, planistycznych i wykonawczych. Konieczność realizacji celów związanych z rozwojem energetyki odnawialnej nie jest uwzględniona ani w polityce ekologicznej, ani w planach rozwoju sieci, ani w strategiach i planach zagospodarowania przestrzennego od najniższych szczebli zarządzania do najwyższych. Niestety Plan Działań, mimo iż taki jest jego cel, nie daje żadnej odpowiedzi na pytanie, czy w powyższym zakresie Rząd planuje dokonanie jakichkolwiek zmian.
2. Niezbędne jest uzupełnienie Planu Działań o:
 - analizę przyczyn małej efektywności dotychczasowego systemu wsparcia OZE,
 - wskazanie najważniejszych celów w obrębie zmian systemu lub likwidacji innych czynników blokujących realizację nowych inwestycji,
 - wskazanie kierunków i podstawowych narzędzi osiągnięcia celów w zakresie zdynamizowania branży,
 - metodologię wyboru preferowanej ścieżki rozwoju poszczególnych sektorów OZE w oparciu o czynniki ekonomiczne, technologiczne, zasobowe, infrastrukturalne i organizacyjne,
 - uwzględnienie w scenariuszu rozwoju branży morskiej energetyki wiatrowej na poziomie min. 1000 MW do roku 2020,
 - program koordynacji działań wykonawczych z harmonogramami, podziałem zadań, kosztami i źródłami ich pokrywania,
 - strategię promocji i edukacji z harmonogramem, podziałem zadań, kosztami i źródłami ich pokrywania.