

Aktualny komentarz

Realizacja zobowiązań dotyczących energii z OZE

Implementation of commitments concerning RES energy

Grzegorz Wiśniewski

IEO

Abstract

Article points out the risks associated with delays related to the implementation of the EU Directive 28 by Poland. This Directive applies to the use of energy from renewable sources. Current statistics indicate that without a significant increase in investment in renewable energy sources, Poland will not reach the 15% share index of RES energy.

Keywords – *energy from renewable sources, RES, implementation of the EU Directive 28 by Poland*

Wprowadzenie

Ubiegły – 2015 – rok był półmetkiem realizacji przez Polskę zobowiązania wynikającego z dyrektywy 28/WE z roku 2009 o promocji energii z odnawialnych źródeł energii (OZE). Główny Urząd Statystyczny (GUS) pod koniec grudnia 2015 podał, że w roku 2014 udział energii z OZE w końcowym zużyciu energii wyniósł 11,45% [1]. Nasz kraj jest zobowiązana do uzyskania minimum 15% udziału produkcji energii z OZE w roku 2020 w całkowitym końcowym zużyciu energii tym roku (rok rozliczeniowy).

Cel nie jest wcale tak blisko, jakby się mogło tylko na pierwszy rzut oka wydawać. Jeżeli w oparciu o własne zasoby i przepisy krajowe nasz kraj nie byłby w stanie go zrealizować, powinny już teraz zostać podjęte działania na rzecz ograniczenia wysokości nieuchronnej w takim przypadku kary. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady

2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 roku w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych [2] nie daje bowiem, z tytułu niewypelnienia zobowiązania, możliwości uniknięcia dotkliwej kary finansowej, zgodnie mechanizmem opisanym w Traktacie o funkcjonowaniu UE [3]. Umożliwia tylko wcześniejsze skorzystanie z mechanizmu elastyczności zwanego „transferem statystycznym” pomiędzy krajami członkowskimi UE oraz z innych mechanizmów współpracy z krajami członkowskimi (tzw. wspólne projekty) oraz krajami trzecimi.

Szanse realizacji unijnych wytycznych

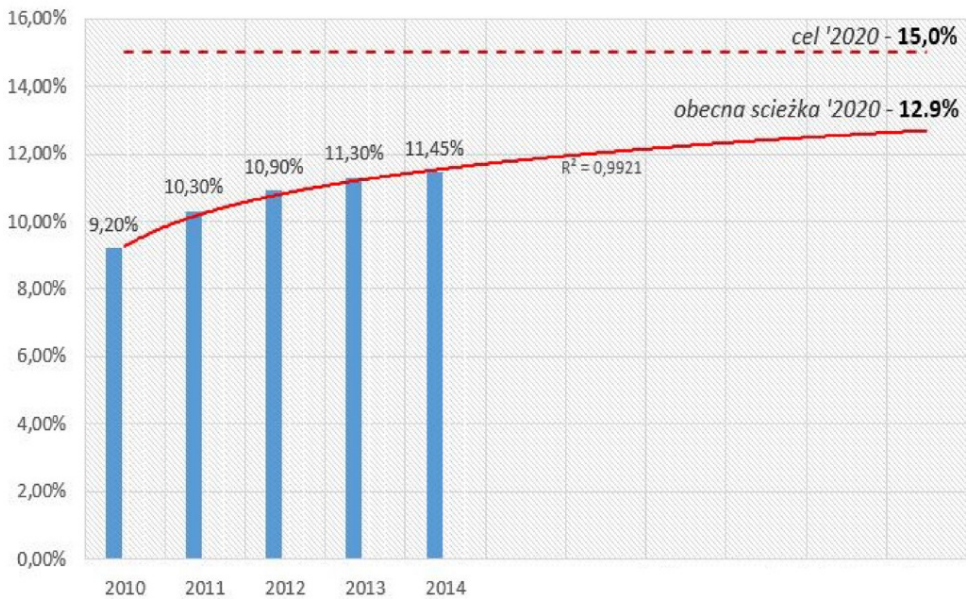
Wraz ze zbliżaniem się do roku rozliczeniowego i zbyt późnym podjęciem działań na rzecz wyeliminowania zagrożenia, ewentualnie niezrealizowania celu, szanse na wspólne projekty inwestycyjne i wspólne systemy wsparcia szybko spadają. Krajowy Plan Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, wyznaczający ścieżki dojścia do planowanego celu (przy czym już dawno stało się oczywiste, że rynek rozwija się zupełnie inaczej niż zakładano) podjęcia takich działań zresztą nie przewidywał, choć z łatwością można było je sobie wyobrazić [4]. Jedynym sposobem ucieczki przed wyższą karą staje się obecnie biurokratyczny transfer statystyczny, czyli przekazanie – na podstawie umowy międzypaństwowej – nadwyżek z jednego kraju UE (ponad jego własny cel z dyrektywy) do drugiego, który bez transferu nie spełniłby swojego zobowiązania.

Istnieją już poważne przesłanki, aby twierdzić, że Polska z potencjalnego sprzedawcy nadwyżek energii z OZE – z takim bowiem zamiarem rząd przystąpił do realizacji stosunkowo niskiego krajowego celu w roku 2010 – weszła już w rolę kandydata na nabywcę i musi liczyć się z przeznaczeniem najpóźniej w latach 2019-2020 znaczących kwot ze środków budżetowych na zakup brakującej energii z OZE do wypełnienia swoich zobowiązań.

Zasadnicze pytania dotyczą skali możliwych i prawdopodobnych uszczupień budżetowych bezpośrednio z tego tytułu oraz dodatkowych skutków dla gospodarki i społeczeństwa. Ważne jest też postawienie pytania, czy Polska krajowymi instrumentami prawnymi i finansowymi i zbudowanym potencjałem sektora OZE jest jeszcze w stanie swoje zobowiązania zrealizować oraz wyjść z sytuacji zagrożenia bez szwanku i z perspektywą realizacji własnymi siłami kolejnych celów klimatycznych w roku 2030.

W czerwcu 2015 roku Komisja Europejska w swoim rutynowym raporcie z postępów we wdrażaniu dyrektywy 28 zwróciła uwagę, że dwa kraje – Węgry i Polska, mogą mieć problem z realizacją swoich zobowiązań [5]. Wspomniane wcześniej opracowanie

statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego *Energia ze źródeł odnawialnych w 2014 roku* [1] nie pozostawia złudzeń, że Polska wchodzi w obszar podwyższonego ryzyka niewypełnienia celu, ze wszystkimi tego konsekwencjami. Co prawda, zdaniem GUS, udział energii z OZE wzrósł z 11,3% w roku 2013 do 11,45% w roku następnym, ale uzyskany został zasadniczo dzięki niewielkiemu spadkowi całkowitego zużycia energii w Polsce – zmniejszył się mianownik we wzorze, za pomocą którego udział OZE jest obliczany. Polska w roku 2014 wyprodukowała 85,3 TWh energii z OZE, czyli o 2,4% mniej niż w roku 2013.



Rys. 1. Obecna ścieżka realizacji celu – 15% energii z OZE w roku 2020

Warto mieć jednak na uwadze, że produkcja energii z OZE w roku 2020 – jeżeli chcemy osiągnąć 15% cel i uniknąć konsekwencji finansowych – powinna wynosić ok. 128 TWh. Dane z roku 2014 nie świadczą niestety o chwilowym załamaniu, ale dopełniają trend, który obserwowany jest już od roku 2011 związany przede wszystkim z nieterminową i niewłaściwą implementacją w Polsce przepisów dyrektywy 28 i lekceważeniem poważnego problemu. Problem ten ilustruje rysunek 1.

Jeżeli obecny trend się utrzyma (a z kilku powodów – o czym dalej – może się jeszcze pogorszyć), to z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że Polska w roku 2020 osiągnie nie 15%, ale tylko 12,9% udział energii z OZE.

Konsekwencje niezrealizowania Dyrektywy 28/WE

Aby stwierdzić, co oznacza w sensie finansowym nieosiągnięcie wymaganych 15%, trzeba przejść z udziałów procentowych na liczbę MWh, których zabraknie w roku 2020. 1% poniżej celu oznacza 8,5 TWh deficytu energii z OZE w roku 2020. Państwa wiodące będą oferować do transferu statystycznego nadwyżki energii po tzw. kosztach krańcowych, czyli najdrożej wyprodukowanej w roku 2020 porcji energii z OZE, po cenie rzędu 150 Euro/MWh. Państwa zapóźnione będą szukały możliwości ucieczki od kary (wyższej niż 150 Euro za każdą brakującą MWh) i kupienia w transferze brakującej ilości energii po najniższych kosztach wytworzenia energii z OZE, czyli ok 50 Euro/MWh (cena zbliżona do najniższych kosztów produkcji ciepła z OZE). Transakcje będą zatem zachodziły po cenach równowagi rzędu 100 Euro/MWh.

Przy tych założeniach (deficyt – 2,1% i cena – 100 Euro/MWh), Polska musiałaby przed końcem roku 2020 dokonać transferu statystycznego na kwotę 1,8 mld Euro, czyli 7,5 mld zł, czyli ok. 1% rocznych wydatków budżetu państwa. Wybór kraju i daty (roku) transferu wpłynie na cenę, po jakiej trzeba będzie dokupić każdą brakującą MWh energii elektrycznej, ciepła lub nawet biopaliw. Do tej pory z mechanizmów elastyczności zaczęła korzystać Szwecja (dysponująca nadwyżkami), ale z pewnością najwięcej nadwyżek do transferu po najniższej cenie będą miały Niemcy, które pierwotnie liczyły się z nadwyżką 16 TWh, jednak wzrasta ona bardzo szybko.

Czynniki zwiększające ryzyko powiększenia deficytu energii elektrycznej z OZE

Czy powyższe szacunki polskich niedoborów nie są przesadzone? Istnieje co najmniej kilka czynników, które mogą nawet znacząco powiększyć 2,1% deficyt określony zwykłą ekstrapolacją trendów:

- **Energia elektryczna z OZE to jedynie 25% wkładu w cel ogólny na rok 2020.** Jednakże jej dotychczasowy wzrostowy trend (produkcja energii w latach 2014-2013 wzrosła o 16%) ulegnie załamaniu z powodu luki inwestycyjnej wywołanej nie tyle obecnym opóźnieniem w wejściu w życie ustawy o OZE, ile

słabością ustawy i jej niezdolnością, w obecnym kształcie, do przyspieszenia wzrostu produkcji energii z OZE przed początkiem roku rozliczeniowego 2020. Trzeba się też liczyć z mniejszą produkcją energii z elektrowni wodnych (względy klimatyczne) i spadkiem produkcji energii z biomasy (odstawiane stare elektrownie węglowe współpalające biomasę, brak biomasy na potrzeby różnych technologii jej konwersji i konieczność jej importu). Dodatkowo scenariusz instalacji nowych mocy przewidywany w Krajowym Planie Działania dotyczącym efektywności energetycznej dla Polski (KPD) nie jest w pewnych obszarach realizowany – dotyczy to np. morskiej energetyki wiatrowej, czy małej energetyki wiatrowej. Jest też mało prawdopodobne, aby mógł on zostać zrealizowany w zakładanej w KPD ilości i wyprodukować przewidywaną na rok 2020 ilość energii.

- **Ciepło z OZE: już od pewnego czasu obserwowany jest regres na rynku, choć jest to segment, którego udział w realizacji celu na rok 2020 ma sięgać 54%.** W latach 2013-2014 produkcja ciepła z OZE spadła aż o 5,4%. Przede wszystkim brakuje biomasy energetycznej dla ciepłownictwa rozproszonego, a jej wysoka cena ustalana przez elektroenergetykę zawodową nie jest akceptowalna dla odbiorców indywidualnych. W efekcie wycofania dotacji już w roku 2015 gwałtownie wyhamował świetnie do tej pory rozwijający się rynek kolektorów słonecznych, a udziały energii z pomp ciepła uznanej za OZE są ciągle pomijalne w skali kraju. Te niekorzystne tendencje, bez radykalnej zmiany polityki energetycznej, mogą narastać w kolejnych latach.
- **Biopaliwa i ekologiczne napędy w transporcie: tu sytuacja wydaje się być jeszcze gorsza niż w przypadku ciepła z OZE, choć w zakresie biopaliw obowiązuje (poza 20% wkładem w cel ogólny – 15% w roku 2020) dodatkowy cel ilościowy – 10% udział w zużyciu paliw i energii w transporcie.** Stagnacja z tendencją spadkową na tym rynku obserwowana jest już od czterech lat. Od roku 2016 ulegnie dalszemu pogłębieniu. Polska nie zmodernizowała bowiem sektora wytwarzania bioetanolu, przez co jest on energetycznie nieefektywny. Nasz kraj zdecydował o produkcji biodiesla z rzepak, czyli paliw pierwszej generacji. Zgodnie z dyrektywą, przepisy wchodzące od roku 2017 znacząco ograniczą możliwości wypełnienia celów krajowych zużyciem biopaliw I generacji (z surowców rolniczych, które nie obniżają emisji CO₂ o więcej niż 50% netto), a Polska nie ma technologii biopaliw II generacji (np. z lignocelulozy) i nie rozwijała transportu elektrycznego w oparciu o energię z OZE.

Lekceważenie powyżej wskazanych problemów, wyraźnie już widocznych w statystykach, może znacząco pogłębić szanse na realizację negatywnego scenariusza, który wcale nie musi być od razu tym najczarniejszym. Nie można wykluczyć, że przy kontynuacji obecnej polityki i uwzględnieniu na przyszłość nawet części wymienionych wyżej dodatkowych czynników pogłębiających negatywne tendencje, Polsce równie dobrze może zabraknąć nawet 5% do wypełnienia celu. A wówczas trzeba się będzie liczyć z transferem statystycznym rzędu 18 mld zł i dodatkowymi kosztami w ramach polityki klimatycznej, których nie zamortyzuje rozwój (brak rozwoju) OZE oraz utraconymi w kraju korzyściami społecznymi (np. rozproszone miejsca pracy przy produkcji energii i skoncentrowane, np. na Śląsku, przy produkcji urządzeń) oraz gospodarczymi (poprawa krajowego i lokalnego bezpieczeństwa energetycznego).

Zestawianie ze sobą kosztów, które nic krajowi nie dają i wzbogacają inne państwa, oraz inwestycji w OZE procentujących w Polsce na wiele lat, nie ma większego sensu. Transfer statystyczny byłby porażką nie tylko ze względu na gigantyczne jednorazowe koszty dla budżetu – byłby to także dowód na zmarnowanie szans na rozwój krajowego przemysłu, usług, badań i rozwoju.

Podsumowanie – konieczność szybkich działań

Szybkie efekty dać może odblokowanie rozwoju generacji rozproszonej i prosumenckiej, w której cykl inwestycyjny nie trwa dłużej niż 6 miesięcy. Liczy się każdy miesiąc opóźnienia w uruchomieniu systemu akcyjnego, gdyż sankcjonowany prawnie, dla wygranych w aukcjach, 4-letni cykl inwestycyjny może wyjść poza rok 2019 i wtedy wkład zbudowanej instalacji w realizację celu w 2020 będzie znikomy lub go nie będzie.

Zaczyna brakować czasu na niezbędne korekty. Ogólnoświatowa i europejska debata o celach klimatycznych na rok 2030, wraz z negocjacjami światowego porozumienia paryskiego, silnie wciągnęła polski rząd i usunęła z pola widzenia obowiązujące już cele pośrednie na rok 2020, a w ślad za tym wyzwania i pytania z nimi związane. Odpowiedzi na te pytania szybko będzie musiał znaleźć minister energii, ale w tym samym stopniu dotyczą one także ministrów ds. finansów, ochrony środowiska i rozwoju oraz pracy.

Literatura

- [1] *Energia ze źródeł odnawialnych w 2014 roku* (2015), GUS, Warszawa

- [2] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 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 140/16, https://www.nfosigw.gov.pl/download/gfx/nfosigw/pl/nfoopisy/1317/1/2/dyrektywa_w_sprawie_promowania_oze.pdf
- [3] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.U. UE C 326, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ:C:2012:326:TOC>
- [4] Krajowy Plan Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych (2010), Minister Gospodarki, Warszawa
- [5] Dyrektywa 28 – Sprawozdanie Komisji Europejskiej dla Rady Europy i Parlamentu Europejskiego (2015), Bruksela, 8 października