

Anna Kochan, radca prawny, Kancelaria Adwokatów i Radców Prawnych Dziedzic Kowalski Kornasiewicz i Partnerzy

System wsparcia

dla wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w wysokosprawnej kogeneracji



Fot. NE

Przewidziany w Polsce system wsparcia kogeneracji powstał jako implementacja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej, uchwalonej w celu osiągnięcia głównego celu unijnego jakim jest zwiększenie jej efektywności energetycznej o 20% do 2020 r. Został on ukształtowany wielopłaszczyznowo w tym sensie, że rodzaj wsparcia zależy zarówno od mocy źródła, jak i rodzajów wykorzystywanych paliw.

Jednocześnie samo wsparcie zostało skierowane do odpowiedniej technologii wytwarzania, pozwalającej na oszczędność energii pierwotnej (w odniesieniu do układów rozdzielnych), wykorzystywanej w celu pozyskania w jednym procesie technolo-

gicznym zarówno energii elektrycznej, jak i ciepła. Świadczenia pochodzenia, oprócz przychodów z sprzedaży fizycznej energii elektrycznej, są dodatkowym źródłem przychodu ze sprzedaży praw majątkowych wynikających z tego świadectw.

■ Definicje legalne

Przystępując do analizy systemu wsparcia dla energii elektrycznej wytworzonej w wysokosprawnej kogeneracji, należy na wstępie wyjaśnić kilka podstawowych pojęć dotyczących przedmiotu-

wego zagadnienia. Kogeneracja to równoczesne wytwarzanie ciepła i energii elektrycznej lub mechanicznej w trakcie tego samego procesu technologicznego (art. 3 pkt 33 Prawa energetycznego).

Wysokosprawna kogeneracja to wytwarzanie energii elektrycznej lub mechanicznej i ciepła użytkowego w kogeneracji, które zapewnia oszczędność energii pierwotnej zużywanej w:

- jednostce kogeneracji w wysokości nie mniejszej niż 10% w porównaniu z wytwarzaniem energii elektrycznej i ciepła w układach rozdzielonych o referencyjnych wartościach sprawności dla wytwarzania rozdzielonego lub
- jednostce kogeneracji o mocy zainstalowanej elektrycznej poniżej 1 MW w porównaniu z wytwarzaniem energii elektrycznej i ciepła w układach rozdzielonych o referencyjnych wartościach sprawności dla wytwarzania rozdzielonego. (art. 3 pkt 38 Prawa energetycznego).

Ciepło użytkowe w kogeneracji to ciepło wytwarzane w kogeneracji, służące zaspokojeniu niezbędnego zapotrzebowania na ciepło lub chłód, które gdyby nie było wytworzone w kogeneracji, zostałyby pozyskane z innych źródeł (art. 3 pkt 34 Prawa energetycznego).

■ System wsparcia

Funkcjonujący w Polsce model wsparcia producentów wytwarzających energię elektryczną w wysokosprawnej kogeneracji, oparty na publicznoprawnym obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia prezesowi URE świadectwa jej pochodzenia, został wprowadzony po raz pierwszy do prawa krajowego ustawą z dnia 12 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne, ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o systemie oceny zgodności (Dz. U.2007.21.124) począwszy od dnia 1 lipca 2007 r. Zadekowany został on dla źródeł (jednostek kogeneracji) opalanych paliwami gazowymi lub węglem. System ten - jako czasowy - wygasł z końcem 2012 r.

i dopiero po roku trwania luki prawnej w tym zakresie, ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U.2014.490), która weszła w życie 30 kwietnia 2014 r. ustawodawca zdecydował się na jego przywrócenie z terminem do końca 2018 r.

Jednocześnie ustawą z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U.2010.21.104) rozszerzono system wsparcia dla wysokosprawnego wytwarzania energii elektrycznej w skojarzeniu z ciepłem w jednostkach kogeneracji opalanych metanem uwalnianym i ujmowanym przy dołowych robotach górniczych w czynnych, likwidowanych lub zlikwidowanych kopalniach węgla kamiennego lub gazem uzyskiwanym z przetwarzania biomasy w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych - od 11 marca 2010 r.

■ Świadectwa pochodzenia, obowiązek i ogólna procedura ich uzyskania i przedstawienia do umorzenia

Zbywalne świadectwa pochodzenia z wysokosprawnej kogeneracji (certyfikaty), będące potwierdzeniem wytworzenia energii elektrycznej w koncesjonowanym źródle pracującym w skojarzeniu i wynikające z nich prawa majątkowe, stanowią podstawę państwowego systemu promocji dla tego typu sposobu pozyskiwania energii. Świadectwa te są wydawane przez prezesa URE na wniosek przedsiębiorstwa energetycznego, zajmującego się wytwarzaniem energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji, złożony za pośrednictwem operatora systemu elektroenergetycznego, na którego obszarze działania znajduje się jednostka kogeneracji określona we wniosku oraz oddzielenie dla energii elektrycznej wytworzonej w instalacjach kogeneracyjnych na gaz (certyfikat żółty), węgiel (certyfikat czerwony), metan ze

źródeł węgla i biogaz (certyfikat fioletowy). Wniosek jak powyżej, wytwórca sporządza na podstawie danych dotyczących wytworzenia energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji, obejmującego jeden lub więcej następujących po sobie miesięcy kalendarzowych danego roku kalendarzowego oraz planowanej w tym roku średniorocznej sprawności przemiany energii chemicznej paliwa w energię elektryczną lub mechaniczną i ciepła użytkowego w kogeneracji i przedkłada operatorowi systemu elektroenergetycznego w terminie do czternastego dnia następnego miesiąca po zakończeniu okresu wytworzenia energii elektrycznej objętej tym wnioskiem. Następnie operator systemu elektroenergetycznego, do którego on wpłynął, przekazuje go prezesowi URE wraz z potwierdzeniem danych dotyczących ilości energii elektrycznej określonych na podstawie wskazań urządzeń pomiarowo-rozliczeniowych.

Faktyczna pomoc publiczna, będąca instrumentem wsparcia skojarzonego sposobu wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w wysokosprawnych instalacjach kogeneracyjnych, sprowadza się w tym przypadku do przymusowego zakupu świadectw pochodzenia, co oznacza fizyczną sprzedaż energii elektrycznej z tego źródła przez jej producenta.

Obowiązkiem uzyskania świadectw objęci zostali - stosownie do art. 9a ust. 2 Prawa energetycznego odbiorca przemysłowy, przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania energii elektrycznej lub obrotu tą energią i sprzedające tę energię odbiorcom końcowym niebędącym odbiorcami przemysłowymi, odbiorca końcowy inny niż odbiorca przemysłowy oraz towarowy dom maklerski lub dom maklerski, o których mowa w art. 2 pkt 8 i 9 ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych, w odniesieniu do transakcji zawieranych na zlecenie odbiorców końcowych, innych niż odbiorcy przemysłowi, na giełdzie towarowej lub na rynku organizowanym przez podmiot prowadzący na terytorium RP rynek regulowany.

Jeśli podmioty objęte ustawowym obowiązkiem uzyskania świadectw pochodzenia z wysokosprawnej kogeneracji i przedstawienia ich do umorzenia nie wywiążą się z niego, wówczas muszą uiścić opłatę zastępczą w terminie do dnia 30 czerwca każdego roku za poprzedni rok kalendarzowy, której wysokości, określa prezes URE. Opłata stanowi przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Przewidziany w art. 9 a ust. 11 Prawa energetycznego zakres obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia z wysokosprawnej kogeneracji lub uiszczenia opłaty zastępczej, określa minimalny udział ilościowy sumy energii elektrycznej wynikającej z uzyskanych i umorzonych świadectw lub z uiszczonej opłaty zastępczej i został ukształtowany:

1. dla jednostki wysokosprawnej kogeneracji opalanej paliwami gazowymi lub o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej źródła poniżej 1 MW, na poziomie:
 - a) 6,0% w 2016 r.,
 - b) 7,0% w 2017 r.,
 - c) 8,0% w 2018 r.;
2. dla jednostki wysokosprawnej kogeneracji opalanej metanem ze złóż węgla lub biogazem, na poziomie:
 - a) 1,5% w 2016 r.,
 - b) 1,8% w 2017 r.,
 - c) 2,3% w 2018 r.;
3. dla jednostki wysokosprawnej kogeneracji zużywającej węgiel, na poziomie 23,2% w każdym roku, począwszy od 2014 r. do 2018 r.

■ Kolory wysokosprawnej kogeneracji

System wsparcia w postaci tzw. złotych certyfikatów jest skierowany do podmiotów wytwarzających energię elektryczną w wysokosprawnej kogeneracji w instalacjach opalanych paliwami gazowymi (niezależnie od mocy zainstalowanej) lub o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej źródła poniżej 1 MW.

Z systemu wsparcia w postaci fioletowych certyfikatów mogą skorzystać -



Prawa majątkowe stanowią towar giełdowy i mogą być zbywane na TGE S.A. na specjalnie do tego zorganizowanym RPM, który pozwala wytwórcom energii z kogeneracji korzystać sprzedając swoje prawa majątkowe, a przedsiębiorstwom energetycznym zobowiązanym do zakupu tych praw, wywiązać się z nałożonego na nich obowiązku

po pierwsze, podmioty wykorzystujące metan pozyskiwany z kopalń i po drugie, podmioty wykorzystujące gaz z biomasy. Jednocześnie ustawodawca na potrzeby określenia rodzaju surowców, z jakich można pozyskiwać tego rodzaju biogaz, odwołał się do definicji zawartej w ustawie o biokomponentach i biopaliwach. Zgodnie z tą ostatnią ustawą, przez biomasę należy rozumieć stałe lub ciekłe substancje pochodzenia roślinnego lub zwierzęcego, które ulegają biodegradacji, pochodzące z produktów, odpadów i pozostałości z produkcji rolnej oraz leśnej, przemysłu przetwarzającego ich produkty, a także części pozostałych odpadów, które ulegają biodegradacji, a w szczególności surowce rolnicze. Natomiast surowce rolnicze to rośliny uprawiane na użytkach rolnych lub na części tych użytków, przeznaczone do wytwarzania biokomponentów, a w zakresie systemu wsparcia kogeneracji - biogazu z biomasy. Tym samym każdy rodzaj biogazu może korzystać z systemu wsparcia w postaci fioletowych certyfikatów.

Źródła wytwórcze o łącznej mocy zainstalowanej powyżej 1 MW lub opalane paliwami innymi niż paliwa gazowe, metan z kopalń lub biogaz z biomasy mogą korzystać z systemu wsparcia w postaci tzw. czerwonych certyfikatów. Każda jednostka wytwórcza, która wytwarza energię elektryczną w wysokosprawnej kogeneracji ma zatem zapewnioną możliwość korzystania z systemu wspar-

cia. Jeżeli bowiem nie kwalifikuje się ona do systemu wsparcia w postaci złotych lub fioletowych certyfikatów, to zawsze może skorzystać ze wsparcia w postaci czerwonych certyfikatów.

■ Rejestr Świadectw Pochodzenia (RŚP) i Rejestr Praw Majątkowych (RPM)

Rejestr Świadectw Pochodzenia jest integralnym elementem systemu wsparcia wytwórców energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji i prowadzony jest przez Towarową Giełdę Energii S.A. (TGE S.A.) Do jego głównych zadań należy m.in. rejestracja świadectw pochodzenia oraz wynikających z nich praw majątkowych, identyfikacja podmiotów, którym one przysługują. Obecnie w centralnym rejestrze ewidencjonowane są trzy rodzaje praw majątkowych do świadectw pochodzenia potwierdzających wyprodukowanie energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji:

1. PMGM - dla jednostek kogeneracji opalanej paliwami gazowymi lub o łącznej zainstalowanej mocy elektrycznej do 1 MW,
2. PMMET - dla jednostek kogeneracji opalanej metanem ze złóż węgla i biogazem,
3. PMEC - dla innych jednostek kogeneracji.

Prawa majątkowe wynikają bezpośrednio ze świadectw pochodzenia i powstają z chwilą zapisania danego rodzaju świadectw na koncie ewidencyjnym wytwórcy w RŚP i przysługują podmiotowi będącemu posiadaczem tego konta. Ilość praw majątkowych odpowiada ilości energii wykazanej w danym świadectwie pochodzenia, przy czym jedno prawo majątkowe odpowiada 1 KWh energii elektrycznej. Prawa majątkowe stanowią towar giełdowy i mogą być zbywane na TGE S.A. na specjalnie do tego zorganizowanym RPM, który pozwala wytwórcom energii z kogeneracji korzystać sprzedając swoje prawa majątkowe, a przedsiębiorstwom energetycznym zobowiązanym do zakupu

tych praw, wywiązać się z nałożonego na nich obowiązku.

■ Efekt zachęty jako pomoc publiczna na instalację wysokosprawnej kogeneracji

Na mocy Wytycznych Komisji Europejskiej w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska oraz cele związane z energetyką w latach 2014-2020 nr 2014/C/200/01, ustanawiających dalsze cele dotyczące zmiany klimatu i zrównoważonego rozwoju w zakresie energii poprzez ograniczenie o 20% emisji gazów cieplarnianych w UE w stosunku do poziomów z 1990 r., zwiększenie do 20% udziału energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii o UE, poprawa efektywności energetycznej w UE o 20% w stosunku do poziomów z 1990 r., państwa członkowskie zostały zobowiązane od dnia 1 lipca 2014 r. do wprowadzenia oraz stosowania formularza wniosku o pomoc. Obowiązek złożenia tego wniosku ciąży na każdym przedsiębiorstwie planującym inwestycję w jednostkę wysokosprawnej kogeneracji po dniu 1 lipca 2014 r. i jeszcze przed rozpoczęciem prac i musi zawierać: nazwę wnioskodawcy, wielkość przedsiębiorstwa, opis projektu, lokalizację, datę rozpoczęcia i zakończenia inwestycji, kwotę pomocy niezbędnej do realizacji projektu i koszty kwalifikowane. W formularzu wniosku beneficjent ma opisać sytuację, która wydarzyłaby się, gdyby nie przyznano mu pomocy dla projektu (pkt 51 Wytycznych). Po otrzymaniu formularza wniosku, organ przyznający pomoc weryfikuje wiarygodność scenariusza alternatywnego i potwierdza, że pomoc stwarza wymagany efekt zachęty (pkt 52 Wytycznych). Efekt zachęty został uruchomiony jako pomoc kogeneracji energii cieplnej i energii elektrycznej na potrzeby inwestycji oraz modernizacji źródeł ich pozyskiwania. Przewidywany efekt zachęty w formie finansowego wsparcia państwa w uruchomienie instalacji wysokosprawnej kogeneracji

wystąpi wtedy, kiedy pomoc skłoni beneficjenta do zmiany zachowania w sposób podnoszący poziom ochrony środowiska lub poprawiający funkcjonowanie bezpiecznego, zapewniającego przystępne ceny i zrównoważonego rynku energii, której to zmiany nie podjąłoby się bez takiej pomocy. Jednocześnie pomoc nie może służyć subsydiowaniu kosztów działalności, które przedsiębiorstwo i tak by poniosło i nie może rekompensować normalnego ryzyka biznesowego związanego z działalnością gospodarczą.

Analizy finansowej w zakresie projektowanej inwestycji w zakresie wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji (jako spełnienie ww. wytycznych dotyczących przyznania pomocy publicznej) dokonuje prezes URE w ramach postępowań administracyjnych w przedmiocie udzielenia promesy koncesji lub promesy zmiany koncesji, dotyczącej warunków funkcjonowania infrastruktury służącej do wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji.

■ Inne obowiązujące instrumenty prawne wspierające rozwój wysokosprawnej kogeneracji w Polsce

Zgodnie z art. 9c ust. 6 Prawa energetycznego, operator systemu elektroenergetycznego, w obszarze swojego działania, jest obowiązany zapewnić wszystkim podmiotom pierwszeństwo w świadczeniu usług przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej wytworzonej w wysokosprawnej kogeneracji, z zachowaniem niezawodności i bezpieczeństwa krajowego systemu elektroenergetycznego.

Natomiast, w myśl ust. 7 tegoż artykułu, operator systemu elektroenergetycznego, w obszarze swojego działania, jest obowiązany do odbioru energii elektrycznej wytworzonej w wysokosprawnej kogeneracji w źródłach znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przyłączonych bezpośrednio do sieci tego operatora.

■ Wnioski

Na chwilę obecną brak jest nie tylko przepisów dotyczących wsparcia wysokosprawnej kogeneracji po 2018 r., ale również całościowo projektujących docelowy system na dłuższą perspektywę niż kilka lat, pozwalający na podjęcie decyzji inwestycyjnej w te źródła pozyskiwania energii w pewnym otoczeniu prawnym, a więc pozwalającym - jeszcze przed rozpoczęciem inwestycji - na oszacowanie jej opłacalności (jakiego typu i rzędu przychody i rekompensaty z tytułu sprzedaży certyfikatów wspierających kogenerację zostaną uzyskane przez przedsiębiorcę). Resort Energetyki nie przesądził jeszcze, czy wsparcie dla wysokosprawnej kogeneracji, które wygaśnie w 2018 r., będzie kontynuowane, a jeśli tak to w jakiej formie. O planach w tym obszarze Minister Energii poinformował w odpowiedzi na złożoną interpelację poselską. Zapowiedział podjęcie prac nad nowym systemem wsparcia kogeneracji opartym o aukcje o kształcie podobnym do tego jaki już funkcjonuje w przypadku OZE i uwzględniającym Wytyczne Komisji Europejskiej w sprawie pomocy publicznej (2014/C/200/01).

Zwłoka ustawodawcy w poszukiwaniu skutecznych metod zachęcających przedsiębiorstwa do inwestowania w skojarzony proces jednoczesnego wytwarzania energii elektrycznej i ciepła ukierunkowany na zaoszczędzenie pierwotnego paliwa nie rokuje pozytywnie na przyszłość odnośnie przymnożenia i utrzymania już istniejących jednostek kogeneracyjnych. Przedstawiciele branży podkreślają, że okres wsparcia dla wysokosprawnej kogeneracji powinien być wystarczająco długi, aby zagwarantować zwrot z inwestycji, tj. powinien obejmować okres 10-15 lat. Skutek braku interwencji państwa w rozwój i rozpowszechnianie wysokosprawnej kogeneracji przejawia się w zmniejszeniu efektywności przetwarzania energii pierwotnej, zwiększeniem emisji zanieczyszczeń do atmosfery, a dla odbiorcy w gospodarstwie domowym wyższymi rachunkami za energię elektryczną i ciepło. □