

Szanse i zagrożenia rozwoju energetyki wiatrowej w Polsce w świetle projektu zmian Prawa Energetycznego

mgr Monika Barzyk, dr inż. Grzegorz Barzyk

dr Barzyk Consulting

1. Stan aktualny.

Zarówno zalety jak i wady energetyki wiatrowej zostały już bardzo dokładnie omówione w wielu publikacjach. Mimo, iż temat ten jest niewątpliwie kontrowersyjny, szczególnie w kontekście zapewnienia stabilnych dostaw energii elektrycznej, trudno jest jednak wyobrazić sobie rozwój energetyki w Polsce z pominięciem tej właśnie gałęzi.

Dyrektywy Unii Europejskiej, a zwłaszcza ta nazywana potocznie dyrektywą „3x20”, stanowią lub będą wkrótce stanowiły podstawę uregulowań prawnych wszystkich krajów członkowskich – w tym także Polski. Obecny poziom udziału energii OZE w bilansie Kraju wynosi około 7%. W związku z koniecznością realizacji założeń przytoczonej wcześniej dyrektywy, w 2020 roku energia pochodząca ze źródeł odnawialnych powinna stanowić w Polsce jednak już 15% ogólnego bilansu energetycznego. Jest to tym samym jeden z najistotniejszych powodów i argumentów przemawiających za tym, że rozwój OZE będzie miał miejsce także u nas, a poszczególne kraje członkowskie będą musiały go wspomagać.

Jak podaje CIRE (6 stycznia 2009 r. – Parkiet) ostatnie miesiące minionego roku przyniosły zmniejszenie krajowego zapotrzebowania na energię elektryczną. Mimo tego wciąż istnieje konieczność zwiększania udziału czystej energii w bilansie krajowym. Nie można więc spocząć na laurach – luka pomiędzy dzisiejszymi 7%, a pożądanymi 15% jest wciąż spora.

Spośród powszechnie spotykanych rodzajów odnawialnych źródeł energii (elektrownie wodne, biogazowe, wiatrowe, słoneczne), zdaniem wielu – w tym Autorów, jedynie siłownie wiatrowe mogą w znaczącym stopniu przyczynić się do realizacji założeń prośrodowiskowej polityki unijnej. Realizacja innych inwestycji OZE o istotnym dla bilansu energetycznego znaczeniu (mocy), np. budowa dużej elektrowni wodnej (zbiornikowej) może stanowić istotny problem, także w kontekście ochrony środowiska, choćby ze względu na zmiany wprowadzane w istniejących już ekosystemach. Doświadczenia innych krajów (np. Niemiec) pokazują wyraźnie, że wiodącą pozycję wśród różnych rodzajów OZE zajmuje energetyka wiatrowa oraz elektrownie wiatrowe. Podobne zjawiska obserwujemy również w Polsce – energia wiatrowa jest obecnie najbardziej dynamicznie rozwijającą się gałęzią energetyki odnawialnej w Kraju. Mimo tego rzeczywisty udział energii wykorzystującej siłę wiatru w bilansie krajowym nadal

wynosi jedynie ok. 0,2%. Wartość ta, wg stanu na 31 grudnia 2008 r. jest wynikiem zainstalowania w Kraju nieco ponad 400 MW mocy w elektrowniach wiatrowych (źródło – URE/ informacja własna).

Dotychczasowa dynamika rozwoju energetyki wiatrowej wynosi w Polsce około 50% rocznie. Przyjmując, że rzeczywiste znaczenie energii wiatru w bilansie energetycznym Kraju wynosi 0,2%, osiągnięcie oczekiwanego pułapu wynikającego ze zobowiązań unijnych obecnie z pewnością wymaga wprowadzenia radykalnych zmian w podejściu do omawianego zagadnienia oraz podjęcia konsekwentnych i zdecydowanych działań zwłaszcza na szczeblu procesów legislacyjnych.

2. Problemy, szanse i zagrożenia.

Biorąc pod uwagę sytuację przedstawioną we wstępie, proponowane przez Ministerstwo Gospodarki zmiany w zapisach Prawa Energetycznego wydają się być dalece niewystarczające, co więcej – mogą przynieść efekty odwrotne do zamierzonych. Dlaczego ? Otóż w projekcie zmian z dnia 27 listopada 2008 r., wersja 3.0, sugeruje się, m.in., aby (art.7 ust. 8a) podmiot ubiegający się o przyłączenie źródła do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym wyższym niż 1 kV wniósł zaliczkę na poczet opłaty za przyłączenie do sieci w wysokości 50 zł za każdy kilowat mocy przyłączeniowej z tym zastrzeżeniem, że (art.7 ust.8b) wysokość tej zaliczki nie może być wyższa niż wysokość przewidywanej opłaty za przyłączenie. Zaliczkę tę należy wnieść w ciągu 7 dni od złożenia wniosku (art.7 ust.8c), a podlega ona zwrotowi tylko w wypadku, gdy Operator odmówi wydania Warunków Przyłączenia do sieci lub zawarcia umowy o przyłączeniu do sieci (art.7 ust.8i). W przypadku wydania przez Operatora sieci Warunków Przyłączeniowych zwrotowi podlega (wraz z ustawowymi odsetkami) jedynie różnica pomiędzy wpłaconą zaliczką, a ustaloną opłatą przyłączeniową.

I tu pojawiają się dwa istotne problemy :

- po pierwsze – w momencie składania wniosku o wydanie Warunków Przyłączenia nie sposób określić wysokości opłaty przyłączeniowej, ponieważ wynika ona z analizy stanu technicznego oraz wynikającego z tej analizy zakresu koniecznej modernizacji sieci i aparatury niezbędnej dla realizacji wniosku. Analizy tej dokonuje Operator dopiero po złożeniu wniosku oraz ... po wniesieniu zaliczki (o której mowa wyżej), w terminie nawet do 150 dni. W sytuacji, w której Operator będzie zmuszony zwracać różnicę, o której była mowa wyżej, należy uznać, że wzrosną koszty jego działalności, a co za tym idzie w konsekwencji także rachunki za energię elektryczną opłacane przez ostatecznych konsumentów, czyli nas wszystkich. Poprzez proponowane zapisy więc, Ministerstwo może niepotrzebnie wygenerować wzrost kosztów energii elektrycznej. Należy także pamiętać, że w przypadku, gdy Operator wyda warunki przyłączeniowe, a inwestor

nie zdecyduje się na realizację planowanego przedsięwzięcia, wniesiona zaliczka nie podlega zwrotowi (z zastrzeżeniem różnicy – j.w.).

Podstawą do wprowadzenia mechanizmu „zaliczek” jest powszechnie znana sytuacja blokowania mocy w systemie przez podmioty ukierunkowane na handel uzyskanymi Warunkami. Proceder ten jest na tyle istotny, że nic dziwnego, iż Ministerstwo postanowiło z nim walczyć. Wydaje się jednak, że metoda prowadzenia tej walki nie jest najlepsza. Przy czym nie chodzi tu o sam fakt wprowadzenia „zaliczek”, tylko o moment ich wnoszenia – o czym mowa będzie dalej.

- po drugie - można wyobrazić sobie sytuację, w której wydane przez Operatora Warunki Przyłączenia będą uznane przez wnioskodawcę za niemożliwe do zrealizowania. Już obecnie praktyka pokazuje, że inwestorzy otrzymują od poszczególnych Operatorów warunki przyłączenia, w których zawarta jest np. konieczność modernizacji setek kilometrów linii wysokiego napięcia lub ustalany jest punkt przyłączenia do sieci oddalony o wiele kilometrów od planowanej inwestycji. W takich przypadkach, po zmianie Prawa Energetycznego, inwestor, który z przyczyn oczywistych nie może zrealizować tych wskazań (zbyt wysokie koszty powodujące nieopłacalność przedsięwzięcia) nie otrzyma jednak zwrotu wniesionej zaliczki! Operator wydał mu bowiem Warunki Przyłączenia, a to, że wnioskodawca nie może im sprostać – to już jego problem... Czy zatem tak istotne ryzyko finansowe rzeczywiście nie wpłynie na potencjalnych inwestorów?

Nawet jeśli inwestorów dużych parków wiatrowych (najczęściej zagraniczne koncerny lub ich spółki celowe osadzone na gruncie polskiego prawodawstwa) stać na poniesienie takiego ryzyka, o tyle inwestorzy mali i średni mogą stwierdzić iż ryzyko zachowań opisanych wyżej jest dla nich zbyt duże.

Biorąc pod uwagę obydwie problemy wydaje się, że ich rozwiązanie jest niezwykle proste.

Wg Autorów przewidzianą zaliczkę, o której była mowa wcześniej, i to już w precyzyjnie określonej wysokości (w postaci opłaty przyłączeniowej), należałoby wnieść nie bezpośrednio po złożeniu Wniosku, a dopiero po otrzymaniu Warunków Przyłączenia (np. również w terminie 7 dni pod rygorem automatycznego unieważnienia Warunków).

Realizacja tego mechanizmu wypełniłaby oczekiwania Ministerstwa w zakresie finansowego „uwiarygodnienia” inwestorów, a jednocześnie dawałaby przedsiębiorcom pewność, że płacą tylko wówczas, kiedy uznają, iż otrzymane Warunki Przyłączenia są sensowne i realizowalne.

Kolejną istotną barierą jest konieczność składania wraz z wnioskiem o wydanie Warunków Przyłączenia wypisu i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP), albo, w przypadku braku takiego planu, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania

terenu (Art7 ust. 8d). Powszechnie wiadomo, że większość gmin w Polsce nie posiada ważnych MPZP, zwłaszcza jeśli chodzi o tereny o niskim stopniu urbanizacji. Mimo, że tworzenie MPZP należy do obowiązków gminy, z uwagi na szczupłość budżetu koszty tworzenia tych planów przenoszone są zwykle na pojawiających się ludzi z pomysłem na inwestycje. Tworzenie MPZP nie jest sprawą łatwą – wymaga nie tylko pieniędzy, ale także czasu. Z reguły proces ten trwa od 8 do 16 miesięcy (w przypadku np., gdy zmianie podlega również Studium). Wprowadzenie zatem proponowanych przez Ministerstwo Gospodarki zmian może spowodować sytuację, w której inwestor zaangażuje się, swoje środki i czas po to tylko, żeby ostatecznie dowiedzieć się, iż np. Operator odmawia wydania Warunków Przyłączenia z powodu braku miejsca w sieci.

Pamiętajmy ponadto, że praktyka pokazuje, iż w świetle obecnie obowiązujących przepisów w zakresie ładu przestrzennego, wydanie warunków zabudowy i zagospodarowania dla elektrowni wiatrowych jest sprawą w dużej mierze uznaniową. Autorzy w ramach swojej działalności spotkali zarówno sytuację, w której w niektórych Gminach dla tego typu przedsięwzięcia wydawano warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, jak i ich odmawiano (w innych Gminach) – każdorazowo powołując się na te same przepisy stosownej Ustawy.

Tym samym realizacja elektrowni wiatrowych poprzez tworzenie (lub zmianę) zapisów MPZP mimo swojej jednoznaczności pod kątem przepisów ładu przestrzennego, pozostaje ze względu na długość realizacji oraz koszty procesem bardzo ryzykownym.

Następnym niewątpliwym problemem jest kwestia wynikająca z Art7 ust. 8e. projektu Prawa Energetycznego. W przepisie tym przewidziano, że za sporządzenie ekspertyzy wpływu urządzeń instalacji lub sieci na system energetyczny jest odpowiedzialny Operator (w konkretnych, określonych w tym ustępie przypadkach związanych z mocą instalacji). Nigdzie jednak nie wprowadzono mechanizmu weryfikacji tych ekspertyz przez inwestora lub wskazany przez niego niezależny ośrodek. Fakt ten może stać się podstawą do domysłów oraz oskarżeń o stronniczość i stosowanie praktyk monopolistycznych.

W ekstremalnym przypadku można wręcz założyć, że skoro ekspertyza taka nie będzie nikomu okazywana, z nikim uzgadniana ani przez nikogo weryfikowana, może „nie odpowiadać stanowi faktycznemu”. Pamiętajmy, że od wyników takiej „ekspertyzy” zależeć będzie chociażby zakres modernizacji systemu energetycznego rzutujący na wartość opłaty przyłączeniowej. Ostatecznie wręcz, od wyników takiej analizy zależeć będzie fakt, czy wnoszona przy składaniu wniosku o wydanie warunków przyłączenia zaliczka przypadnie, czy też nie. W świetle ogromnego ryzyka finansowego jakie ponieść musi inwestor nasuwają się więc niezwykle jednoznaczne wnioski.

3. Wnioski i podsumowanie.

Zastanówmy się teraz, czy potencjalny inwestor, który chce zaangażować własne (a nie należące np. do banku, czy dużej korporacji) środki w budowę elektrowni wiatrowej będzie chciał

podejmować wysiłek i tak duże finansowe ryzyko związane z takim przedsięwzięciem wiedząc o tylu problemach, z którymi będzie musiał sobie poradzić? Czy państwo stać na wypełnienie luki w przypadku masowego wycofywania się inwestorów, z jakimi możemy mieć przez powyższe problemy do czynienia? Wreszcie, czy w dobie globalnego kryzysu możemy sobie pozwolić na lekceważenie ludzi, którzy chcą inwestować w tę gałąź energetyki? Gdzie w tym wszystkim obietnice ułatwień dla przedsiębiorców?

Zwracamy uwagę na fakt, iż na etapie otwartych konsultacji Autor zgłaszał omawiane w niniejszym artykule wątpliwości oraz propozycje rozwiązań w Ministerstwie Gospodarki. Głos ten jednak nie został w przedmiotowych kwestiach uwzględniony.

Ustawa nie została jeszcze ostatecznie zatwierdzona przez Parlament. Jest więc czas na refleksję, dyskusję i wprowadzenie poprawek. Nie pozwólmy na zablokowanie rozwoju energetyki wiatrowej w Polsce przez wprowadzenie regulacji prawnych zniechęcających inwestorów do działania. Uwzględnienie zamieszczonych w tym artykule uwag dałoby w przyszłości szansę zarówno na rozwój małych krajowych przedsiębiorstw, jak i na możliwość wypełnienia zobowiązań unijnych.

Proponowane przez Ministerstwo przepisy być może spowodują że zagraniczne koncerny mimo takiego ryzyka zechcą je ponieść. Zdaniem Autorów przepisy te jednak spowodują, iż małe i średnie przedsiębiorstwa inwestujące głównie w „małą energetykę” zostaną z rynku wyeliminowane. Czy jest to zamierzone działanie, przypadek czy też spiskowa teoria dziejów pokaże przyszłość.