

TEMAT KOMUNIKATU: Państwa członkowskie mają ustalić zasady wsparcia dla energii odnawialnej w sposób, który nie będzie sprzeczny z unijnymi celami w zakresie polityki energetycznej i rynku wewnętrznego.

STRONY ZAINTERESOWANE: dostawcy energii, gospodarki Państw Członkowskich.

**ZALETY:**

- Wsparcie dla istniejących instalacji nie będzie zmieniane z mocą wsteczną, co jest zgodne z zakazem stosowania tego rodzaju regulacji, wynikającym z zasady praworządności. Chroni to również przed erozją zaufania do państwowego systemu zachęt.
- Zmniejszanie poziomu wsparcia oraz odejście od taryf gwarantowanych przez państwo na rzecz gwarantowanych premii i systemów kwotowych, w ramach których stosowane są konkurencyjne przetargi [wśród dostawców – przyp. tłum.] ograniczy nadmierne rekompensaty dla fabryk.
- Koordynacja wsparcia dla odnawialnych źródeł energii na poziomie unijnym wzmocni konkurencję na wewnętrznym rynku pomiędzy lokalizacjami i technologiami.

WADY:

- Przyznanie niekonkurencyjnym małym operatorom długoterminowego specjalnego traktowania w postaci gwarantowanych taryf spowoduje nieefektywne funkcjonowanie rynku

TREŚĆ**Tytuł**

Dokument roboczy SWD(2013) 439 z 5 listopada 2013 r. dotyczący Wytycznych **sprawie projektowania systemów wsparcia dla odnawialnych źródeł energii.**

Komunikat C(2013) 7243 z 5 listopada 2013 r. w sprawie **Realizacji rynku wewnętrznego energii elektrycznej przy jak najlepszym wykorzystaniu interwencji publicznej.**

Streszczenie

Jeśli nie zaznaczono inaczej, odnośniki dotyczą Dokumentu Roboczego SWD(2013) 439.

- › **Informacje ogólne: cztery wytyczne oraz towarzyszący im Komunikat w sprawie działań Państw Członkowskich na wewnętrznym rynku energii elektrycznej**
 - By ograniczyć do minimum różnego rodzaju interwencje Państw Członkowskich na rynku energii elektrycznej, Komisja opracowała cztery niewiążące prawnie wytyczne, zalecane jako „dobre praktyki”:
 - Wytyczna w sprawie wystarczalności wytwarzania na wewnętrznym rynku energii elektrycznej [SWD(2013) 438],
 - Wytyczna w sprawie zasad funkcjonowania systemów wsparcia dla energii odnawialnej (Wytyczne dla energii odnawialnej) [SWD(2013) 439],
 - Wytyczna w sprawie stosowania mechanizmów współpracy w zakresie energii odnawialnej [SWD(2013) 440 i 441] oraz
 - Wytyczna w sprawie interwencji państwa zwiększającej elastyczność po stronie popytu [SWD(2013) 442].
 - Wytyczne szczegółowo objaśniono w komunikacie C(2013) 7243.
- › **Tło i cele**
 - Wytyczne w sprawie energii odnawialnej mają przyczynić się do budowy wewnętrznego rynku energii elektrycznej oraz do osiągnięcia unijnych celów w zakresie polityki energetycznej. Cele te obejmują: [C(2013) 7243, s. 2]:
 - bezpieczeństwo dostaw i ich konkurencyjność cenową;
 - cele związane ze zmianami klimatu ustalone do 2020 r.;
 - cele związane z odnawialnymi źródłami energii (Dyrektywa w sprawie Energii Odnawialnej 2009/28/EC, art. 3 (1), Załącznik I część A),
 - wzrost efektywności energetycznej.
 - Interwencja państwa w sektorze energii elektrycznej może być niezbędna, aby: [C(2013) 7243, s. 5]
 - zagwarantować „równą konkurencję” w UE;
 - przewyższyć „niedoskonałości rynku” oraz
 - pobudzić rozwój technologiczny i innowacje.
 - Interwencja państwa powinna przebiegać w taki sposób, aby: [C(2013) 7243, s. 7]
 - interwencje były skoordynowane na poziomie UE;
 - zakłócenia konkurencji były zminimalizowane;
 - czas interwencji był ograniczony tylko do okresu, w którym występuje problem konieczny do rozwiązania.
- › **Zasady wsparcia energii odnawialnej**
 - Komisja uznaje interwencję państwa w celu wsparcia energii odnawialnej za uzasadnioną, ponieważ rynki energii nie będą w stanie w najbliższej przyszłości zapewnić wykorzystania energii odnawialnej na poziomie pożądanym z punktu widzenia „społecznego i makroekonomicznego” [C(2013) 7243, s. 15].

- Wraz ze wzrostem udziału energii odnawialnej w ogólnej produkcji energii,
 - decyzje dotyczące produkcji i inwestycji w sektorze energii odnawialnej powinny w coraz większym stopniu należeć do graczy rynkowych, tak by uniknąć nadmiernych rekompensat;
 - wsparcie dla energii odnawialnej powinno być ściślej związane z unijnym systemem handlu limitami emisji, tak aby skala wsparcia zmniejszała się wraz ze wzrostem cen certyfikatów CO₂ [C(2013) 7243, s. 15 i nast.],
 - powinna zostać osiągnięta „zdrowa konkurencja” pomiędzy operatorami, lokalizacjami i technologiami [C(2013) 7243, s. 16], a Państwa Członkowskie powinny móc uruchamiać wsparcie ukierunkowane na konkretne technologie, np. w formie systemów kwotowych dla różnych technologii („grupowanie technologii”) w celu zagwarantowania odpowiednio zbilansowanego mixu technologii (s. 10).
 - W celu najlepszego wykorzystania potencjału ograniczenia kosztów budowy elektrowni produkujących energię odnawialną, państwa powinny rozważyć:
 - stosowanie „automatycznie zmniejszających się elementów wsparcia” - tak aby w przypadku nowych elektrowni zakres pomocy zmniejszał się automatycznie z roku na rok (s. 20) oraz
 - ograniczenie czasu trwania wsparcia do ujednoliconej liczby lat lub godzin pracy z pełnym obciążeniem (s. 21); Komisja wspomina o okresach 10- i 15-letnich bez dalszych wyjaśnień.
 - By zagwarantować bezpieczeństwo inwestycyjne, istniejące zobowiązania w zakresie wsparcia energii odnawialnej nie mogą być zmieniane z mocą wsteczną (s. 5).
- › **Ujednolicenie wsparcia dla energii odnawialnej na poziomie europejskim**
- Komisja opowiada się za „konwergencją” w zakresie wsparcia energii odnawialnej w UE, w odniesieniu do:
 - rodzaju systemu wsparcia;
 - długości wsparcia;
 - sposobu wyliczania kosztów elektrowni produkujących energię odnawialną.
 - By lepiej wykorzystać szansę na efektywny rozwój energii odnawialnej na całym rynku wewnętrznym, we współpracy w zakresie wsparcia dla tego rodzaju energii powinno się zaangażować więcej Państw Członkowskich, stosując w tym celu „mechanizmy współpracy” (art. 6 i nast. Dyrektywy o Energii Odnawialnej 2009/28/EC).
- › **Kompleksowe zastąpienie taryf gwarantowanych premiami gwarantowanymi**
- Komisja popiera stosowanie gwarantowanych taryf na energię pochodzącą ze źródeł odnawialnych, obowiązujących w wielu Państwach Członkowskich
 - tylko w odniesieniu do małych elektrowni lub technologii będących wciąż na etapie rozwoju,
 - w innych przypadkach popiera zastąpienie w przyszłości tych taryf przez system dotacji, w ramach którego producent sam wprowadza energię na rynek, ale otrzymuje dodatkową premię do uzyskanej ceny rynkowej („premie gwarantowane”) (s. 8 i nast., s. 12 i nast.).
 - Premie gwarantowane są obecnie:
 - ustalane z wyprzedzeniem (ex ante) lub
 - płynne – zmieniają się co określony czas w taki sposób, że wahania rynkowej ceny energii elektrycznej są co najmniej częściowo rekompensowane.
 - Komisja rekomenduje, by premie gwarantowane (s. 9)
 - były wypłacane tylko wówczas, gdy cena systemowa jest pozytywna i niższa od ustalonego górnego limitu;
 - były przyznawane w ramach konkurencyjnych procedur – przede wszystkim przetargów.
- › **Systemy kwotowe**
- Obok premii gwarantowanych Komisja zaleca również – jako alternatywną możliwość – stosowanie systemów kwotowych. Obowiązują one dostawców energii do pozyskiwania certyfikatów potwierdzających, że określona w przepisach wielkość dostarczonej energii (kwota) pochodzi ze źródeł odnawialnych.
 - Obrót certyfikatami pomiędzy producentami energii odnawialnej a producentami konwencjonalnej energii elektrycznej doprowadziłby do tego, że:
 - producenci energii odnawialnej musieliby być w większym stopniu zorientowani na rynek („poddani działaniu rynku”); wzrosłaby również konkurencja pomiędzy producentami energii odnawialnej, a także
 - przychody operatorów elektrowni wytwarzających energię odnawialną stałyby się mniej bezpieczne w porównaniu z sytuacją stosowania gwarantowanych taryf – wskutek tego wzrósłby koszt pozyskania kapitału.
 - Komisja zaleca, by:
 - w przypadku niewypełnienia kwoty nakładane były odpowiednio dotkliwe kary (s. 10),
 - wielkość kwoty była ustalana na dłuższy czas i w sposób przejrzysty, tak by zwiększyć bezpieczeństwo inwestycyjne (s. 11).
 - Wprowadzenie minimalnych cen certyfikatów może, zdaniem Komisji, zmniejszyć ryzyko dla operatorów elektrowni wytwarzających energię odnawialną.

Uwagi Komisji w sprawie zasady pomocniczości

Choć zdaniem Komisji wspieranie energii odnawialnej może być w zasadzie regulowane na poziomie regionalnym, krajowym, a nawet lokalnym, Komisja wzywa Państwa Członkowskie do wspólnego, unijnego podejścia, w celu uniknięcia zakłóceń konkurencji na rynku wewnętrznym.

Tło polityczne

Zgodnie z Dyrektywą o Energii Odnawialnej (2009/28/EC), udział energii odnawialnej w ogólnym zużyciu energii w UE musi wzrosnąć do roku 2020 do co najmniej 20 proc. W związku z tym Państwa Członkowskie są zobowiązane – z uwzględnieniem

ich indywidualnego potencjału w zakresie wykorzystywania źródeł odnawialnych – do uzyskania określonego udziału energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii („wspólne starania”). Do potrzeby reform w zakresie wsparcia dla energii odnawialnej Komisja odniosła się już w komunikacie „Energia odnawialna: główny gracz na europejskim rynku energetycznym” [COM(2012) 271], a w komunikacie „Zapewnienie działania wewnętrznego rynku energii” [COM(2012) 663] zaproponowała plan działań, w którym zapowiedziała opublikowanie wytycznych w sprawie energii odnawialnej. Dyrekcja generalna KE ds. konkurencji przedstawiła również projekt wiążących wytycznych (z datą 18 grudnia 2013 r.), na mocy których chce oceniać, czy państwowa pomoc dla sektorów ochrony środowiska i energii na lata 2014-2020 jest zgodna z unijnym prawem konkurencji. W związku z tym w ramach prawa o pomocy publicznej powstać mają znormalizowane kryteria oceny krajowych regulacji dotyczących wsparcia energii odnawialnej.

Podmioty mające wpływ na proces polityczny

Dyrekcja generalna

Dyrekcja generalna ds. energii

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Co do zasady, udział energii odnawialnej w ogólnym bilansie energetycznym Państw Członkowskich nie powinien być określany na mocy decyzji politycznych, ale w wyniku gry konkurencyjnej, przy uwzględnieniu instrumentów polityki klimatycznej, w szczególności handlu prawami do emisji. Wątpliwości budzi również to, czy istnieje „pożądany społecznie i makroekonomicznie” udział energii odnawialnej, oraz to, czy politycy są kompetentni, by określać, jaki ten udział powinien być. Ponieważ jednak cele polityczne w zakresie udziału energii odnawialnej już istnieją, i to zarówno na poziomie UE, jak i krajowym, należy się przy najmniej upewnić, że są one osiąmane najniższym możliwym kosztem dla obywateli i przedsiębiorstw.

Zalecenie Komisji, zgodnie z którym wsparcie dla istniejących instalacji nie powinno być zmieniane z mocą wsteczną, jest co do zasady właściwe, niezależnie od tego, co myślimy o obecnie funkcjonujących zasadach tego wsparcia, ponieważ zmiany z mocą wsteczną w regulacjach ustawowych zmniejszą bezpieczeństwo inwestycyjne w skali wykraczającej poza sektor energetyczny i w dłuższej perspektywie podważą wiarygodność państwowego systemu zachęt.

Wpływ na efektywność i indywidualną swobodę wyboru

Proponowane zmniejszanie niektórych elementów systemów wsparcia oraz odejście od określania przez państwo poziomu wsparcia, a w szczególności od gwarantowanych przez państwo taryf, na rzecz procedur bardziej konkurencyjnych, przede wszystkim gwarantowanych premii i systemów kwotowych, opartych na konkurencyjnych przetargach, ograniczy nadmierne rekompensaty i spowoduje, że beneficjentem potencjalnego ograniczenia kosztów uruchomienia elektrowni produkującej energię odnawialną będzie konsument.

Specjalne, ograniczone w czasie wsparcie dla technologii będących wciąż w fazie rozwoju, może zrekompensować ich czasowy brak konkurencyjności i w dłuższej perspektywie pobudzi konkurencję między technologiami. W praktyce jednak często nie jest możliwe określenie, czy dane technologie są wciąż w fazie rozwoju - istnieje więc niebezpieczeństwo, że technologie będą zbyt długo chronione przed konkurencją i wdrażane w sposób nieefektywny.

Co do zasady, wszyscy operatorzy elektrowni powinni konkurować na równych zasadach. Długotrwałe, preferencyjne traktowanie małych, niekonkurencyjnych operatorów poprzez stosowanie gwarantowanych taryf spowoduje nieefektywne funkcjonowanie rynku.

Konwergencja w zakresie wsparcia dla energii odnawialnej udzielanego przez Państwa Członkowskie oraz jego integracja na rynku wewnętrznym poprzez szersze wykorzystanie „mechanizmów współpracy” może spowodować, że wsparcie stanie się bardziej efektywne. Energia odnawialna będzie rozwijana tam, gdzie jej produkcja jest najtańsza, a nie tam, gdzie poziom wsparcia jest najwyższy.

Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Wsparcie dla energii odnawialnej, przewidujące położenie większego nacisku na instrumenty rynkowe, zmniejszy koszt energii dla przedsiębiorstw, a przez to pobudzi wzrost gospodarczy i zwiększy zatrudnienie.

Wpływ na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Dzięki koordynacji wsparcia dla energii odnawialnej na poziomie europejskim, wzmocni się konkurencja na rynku wewnętrznym, nie tylko pomiędzy operatorami elektrowni, ale również lokalizacjami i technologiami. To ograniczy koszty energii dla przedsiębiorstw, co będzie miało pozytywny wpływ na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Unia Europejska może wdrażać rozwiązania związane ze wspieraniem energii odnawialnej (art. 194 (1) (c) TFEU). W szczególności, może publikować niewiążące prawnie wytyczne w zakresie energii odnawialnej w formie zaleceń „dobrych praktyk”.

Pomocniczość

Nie budzi wątpliwości

Zgodność z prawem UE w innych dziedzinach

Niewprowadzanie zmian z mocą wsteczną w obowiązujących obecnie zasadach wsparcia energii odnawialnej, do czego wzywa Komisja, jest zgodne z zakazem ustanawiania przepisów z mocą wsteczną, wynikającym z zasady praworządności (art. 2 TEU, ECJ sprawa 98/78 – Racke).

WNIOSKI

Zalecenie, by wsparcie dla istniejących instalacji nie było zmieniane z mocą wsteczną jest zgodne z ogólnym zakazem wprowadzania przepisów z mocą wsteczną, wynikającym z zasady praworządności, i chroni państwowy system zachęt przed utratą wiarygodności. Zmniejszanie zakresu wsparcia i odejście od taryf gwarantowanych przez państwo na rzecz premii gwarantowanych i systemów kwotowych, opartych na konkurencyjnych przetargach, oznacza ograniczenie nadmiernych rekompensat dla producentów. Długotrwałe, preferencyjne traktowanie niekonkurencyjnych, małych operatorów poprzez stosowanie taryf gwarantowanych będzie powodowało nieefektywne działanie rynku. W rezultacie skoordynowania wsparcia dla energii odnawialnej na szczeblu europejskim, wzmocni się konkurencja pomiędzy lokalizacjami i technologiami.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl