

Komentarz

Polskiego Komitetu Energii Elektrycznej do

Dyrektywy o efektywności energetycznej.

(Energy Efficiency Directive)

22 czerwca 2011 r. Komisja Europejska zaprezentowała propozycję nowej dyrektywy o efektywności energetycznej (Energy Efficiency Directive - EED). Ma ona połączyć i jednocześnie zastąpić dwa dotychczas obowiązujące dokumenty: dyrektywę w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych (2006/32/EC) oraz dyrektywę w sprawie promowania kogeneracji (2004/8/EC). Głównym bodźcem do powstania EED jest dążenie Komisji do osiągnięcia w 2020 r. przez Unię Europejską 20% celu poprawy efektywności energetycznej (nieobligatoryjnego celu założonego w pakiecie klimatycznym). Zapisami przedmiotowego dokumentu Komisja zamierza zmotywować kraje członkowskie do racjonalnego zużycia energii – począwszy od wytwarzania, przez dystrybucję, po jej wykorzystanie u odbiorców końcowych. Położenie większego nacisku na kwestie efektywności energetycznej jest jak najbardziej słuszne, ponieważ oszczędzanie energii jest działaniem, dzięki któremu można zredukować emisje CO₂ w sposób najbardziej efektywny kosztowo, jak wskazują stosowne analizy¹. Dodatkowo poprawnie skonstruowane mechanizmy profektywnościowe pozytywnie wpłyną na funkcjonowanie sektora, jak również poprawią bezpieczeństwo energetyczne kraju. Jednakże pomimo tego, że Dyrektywa EED ma w głównej mierze wyzwolić potencjał oszczędności energii po stronie konsumentów (m.in. ułatwić racjonalne gospodarowanie energią poprzez wprowadzenie szczegółowych rachunków za energię, czy smart meteringu) i minimalizować obciążenia dla gospodarki UE związane z redukcją emisji CO₂, znalazło się w niej kilka zapisów, które mogą mieć szczególnie negatywne konsekwencje dla polskiego sektora energetycznego.

W artykule 10 pt. „Promocja efektywności w ogrzewaniu i chłodzeniu” Komisja wymaga od krajów członkowskich zapewnienia, aby „każda instalacja wytwarzająca energię o mocy większej niż 20MW była jednocześnie przystosowana do produkcji ciepła (w znaczeniu wysokosprawnej kogeneracji) i była usytuowana w miejscach, gdzie możliwy jest odbiór ciepła”. Nie wzięto tu jednak pod uwagę, że budowa źródeł kogeneracyjnych w wielu miejscach nie jest możliwa ze względu na fizyczny brak odbioru ciepła, a sam dobór lokalizacji dla nich nie jest podyktowany wyłącznie odległością od punktów odbioru tegoż ciepła, ale również jest zależny od wielu innych czynników (m.in. możliwości podłączenia do sieci, transportu paliwa, otrzymania stosownych pozwoleń na budowę, itp.). W rezultacie, przy takim sformułowaniu zapisów, wymusza się na wytwórcach budowę jednostek tam, gdzie niejednokrotnie jest to nieuzasadnione pod względem technicznym, bądź ekonomicznym. Ponadto wymagania zawarte w Aneksie VIII („Wytyczne dla lokalizowania instalacji ciepłych i przemysłowych”) wymuszają – przy uzyskaniu pozwolenia na budowę nowych mocy w CHP, bądź odnowienia pozwolenia dla istniejących instalacji – przeprowadzenie kosztownych i czasochłonnych analiz lokalizacji elektrociepłowni w odległości nawet do 100km od odbioru ciepła.

Dyrektywa zakłada również wprowadzenie priorytetowego przyłączenia dla jednostek kogeneracyjnych. Trzeba zaznaczyć, że już wcześniej takie pierwszeństwo otrzymały odnawialne źródła energii. W rezultacie po wprowadzeniu podobnego przywileju dla CHP, oprócz konfliktu z OZE (które źródło ma pierwszeństwo przed którym, choć z technicznego oraz ekonomicznego punktu widzenia źródła kogeneracyjne powinny otrzymać pierwszeństwo przed OZE, ponieważ zapewniają stabilną pracę systemu, podczas gdy praca

¹ Przykładem może być „Ocena potencjału redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2030” wykonana w 2009 r. przez McKinsey&Company dla polskiej administracji rządowej.

OZE zależy od zmiennych czynników zewnętrznych), powstanie kolejny mechanizm regulujący rynek. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, iż każde priorytetowe traktowanie określonych instalacji jest zabiegiem antyrynkowym.

Na skutek w/w zapisów projektu Dyrektywy pojawiają się kolejne przeszkody dla inwestorów. Zawarte wymogi nakładają na nich bowiem obowiązki zwiększające koszty inwestycji i wydłużające realizację przedsięwzięć w czasie. Z uwagi na to należałoby więc rozważyć wprowadzenie mechanizmów ułatwiających proces inwestycyjny oraz poprawiający jego opłacalność, np. poprzez ustanowienie obowiązku udziału samorządów lokalnych w finansowaniu sieci ciepłowniczych lub wprowadzenie przez państwo zachęt do zwiększania sprawności wytwarzania energii na szczeblu krajowym. Co więcej, należy także liczyć się z poważnymi problemami wynikającymi z ograniczonej możliwości zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej po przystępnych cenach oraz braku dostępności mocy zabezpieczających rosnący udział OZE w strukturze paliwowej. Sektor elektroenergetyczny zajmuje istotne miejsce w polskiej gospodarce, dlatego problemy energetyki wynikające z powyżej przedstawionych postanowień Dyrektywy (zatrzymanie inwestycji w sektorze, osłabienie bezpieczeństwa energetycznego) mogą poważnie naruszyć funkcjonowanie krajowej gospodarki oraz samego społeczeństwa. Zwlekanie z interwencją w tym zakresie może natomiast spowodować, że na odwrócenie negatywnych skutków będzie za późno.

W artykule 6 przedmiotowego dokumentu Komisja Europejska proponuje, aby sprzedawcy oraz dostawcy energii „corocznie uzyskiwali oszczędności energii równe 1,5% ich wolumenu sprzedaży”. Proponowany zapis nie bierze pod uwagę proefektywnościowych działań przeprowadzonych dotychczas, jak również nie uwzględnia aktualnego technicznego i ekonomicznego potencjału oraz zewnętrznych czynników (wzrost zapotrzebowania na energię w wyniku rozwoju gospodarczego, postęp techniczny), które mogą prowadzić do wzrostu zużycia energii. Warto zatem stworzyć mechanizm biorący pod uwagę wcześniejsze przedsięwzięcia oszczędzające energię, co byłoby dodatkową zachętą do racjonalnego nią gospodarowania, i uwzględniający potrzebę większego zużycia energii zwłaszcza w państwach UE nadrabiających zaległości w poziomie rozwoju gospodarczego.

Dodatkowo Komisja chce, aby w krajach członkowskich zostały ustanowione obowiązkowe systemy oszczędzania energii (np. białe certyfikaty). Ważne jest, że Komisja Europejska pozostawia w gestii krajów członkowskich dobór odpowiednich narzędzi. W interesie państw unijnych leży natomiast wybór mechanizmów dopasowanych do specyfiki danego kraju. Powinny być one również wsparte dokładną analizą przedstawiającą ewentualne koszty i korzyści oraz oceniającą rzeczywistą skuteczność mechanizmu. Należy przy tym pamiętać, aby zredukować do minimum wszelkie wymogi formalne napędzające rozwój biurokracji.

Przedstawiona w artykule 19 propozycja Komisji dotycząca „wprowadzenia efektywnościowych odnośników do BAT jako kryterium do uzyskania pozwolenia na budowę nowych jednostek o mocy większej niż 50 MW, jak i przy odnawianiu pozwoleń dla istniejących instalacji” mogłaby mieć swoje uzasadnienie tylko w przypadku benchmarków paliwowych. Oznacza to, że dla każdego rodzaju paliwa powinny być wskazane oddzielne wartości odniesienia (osobno dla instalacji opalanych węglem kamiennym, osobno dla gazu, osobno dla biomasy), a nie jak to obecnie ma miejsce – wyłącznie w porównaniu do jednostek gazowych. Pozostawienie jednego benchmarku może wpłynąć na osłabienie bezpieczeństwa energetycznego niektórych państw członkowskich, w tym Polski.

Komisja Europejska zapowiada również, że w przypadku, gdy z analizy przeprowadzonej do 30 czerwca 2014r. wyniknie, iż Unia Europejska nie wypełni założonego 20% celu oszczędności energii pierwotnej do 2020 roku, wówczas zostaną ustalone obligatoryjne cele krajowe (art. 3, pkt. 2). Wychodząc z takim pomysłem, Komisja Europejska powinna dostarczyć szczegółowy raport (impact assessment) analizujący wpływ tak ustanowionych celów na poszczególne kraje członkowskie. Kluczowym rozdziałem powinna być analiza kosztów niezbędnych do poniesienia przez państwa unijne.

Podsumowując, zapisy propozycji Dyrektywy o efektywności energetycznej stanowią dużą szansę dla zmniejszenia kosztów wytwarzania dóbr w polskiej gospodarce, pod warunkiem wyeliminowania niektórych ww. zapisów stanowiących spore ryzyko dla polskiej energetyki. Mogą się bowiem pojawić poważne utrudnienia związane z budową i rozbudową nowych jednostek kogeneracyjnych, co wpłynie na osłabienie bezpieczeństwa energetycznego kraju. Trzeba równocześnie pamiętać, że najbardziej efektywne pod względem kosztowym i ekonomicznym działania są przez przedsiębiorców automatycznie wdrażane, dlatego jakiegokolwiek nowe

obligatoryjne cele w tym zakresie dodatkowo zaburzają rynek i destabilizują warunki inwestycyjne. Wynikające z przyjęcia dyrektywy „tworzenie nowych miejsc pracy, wzrost gospodarczego oraz walka z ubóstwem energetycznym” (punkt 1.2 „Kontekst ogólny”)” powinno być powiązane z realnymi możliwościami poszczególnych krajów i uwarunkowaniami w zakresie wykorzystywanych przez nich źródeł energii. Nie można dopuścić do sytuacji, że kraje biedniejsze, będą dodatkowo obciążane kolejnymi wymogami.

Komisji Europejskiej zależy na szybkim przyjęciu Dyrektywa EED, nawet do końca 2012 roku. Jednocześnie do końca roku planowanych jest wiele spotkań w tej sprawie (najbliższe podczas wrześniowego zebrania Rady Unii Europejskiej). Polska Prezydencja, przewodnicząc grupie roboczej Rady UE ds. Energii, powinna zatem dążyć do sprawnego procedowania nad projektem dyrektywy efektywnościowej. Wdrożenie dokumentu z poprawkami uwzględniającymi naszą sytuację (według punktów poniżej) powinno doprowadzić do znacznego zmniejszenia popytu na uprawnienia do emisji CO₂, a w efekcie do obniżenia kosztów wytwarzania dóbr w gospodarce unijnej. Analiza wpływu regulacji przeprowadzona przez KE wskazuje, że skutek jej wdrożenia ceny uprawnień mogą oscylować w granicach 0-16 EUR/tonę w 2020 r., w zależności od przyjętego scenariusza. Taki rozwój wydarzeń promowałby szczególnie polską gospodarkę opartą na węglu. Kluczowe będzie zwłaszcza powstrzymanie obecnych tendencji w KE do „odstawienia” z rynku (tzw. set-aside) ekwiwalentu zaoszczędzonych uprawnień (ok. 500 mln) w celu sztucznego podniesienia ich ceny, aby zniwelować wpływ zmniejszonego popytu na uprawnienia w sytuacji wypełnienia celu 20% poprawy efektywności energetycznej. W projekcie nowej dyrektywy o efektywności energetycznej, właśnie w pkt. 34 Preambuły formalnie dopuszczono możliwość interwencji KE na rynku handlu uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla, co może prowadzić do dodatkowego ograniczania dostępnych w systemie aukcyjnym liczb uprawnień.

Dla lepszej orientacji wskazujemy na najważniejsze – zdaniem Polskiego Komitetu Energii Elektrycznej – zapisy Dyrektywy EED, które powinny zostać skorygowane:

1) Art.6 – „Energy efficiency obligation schemes” -

- PKEE jest przeciwne wprowadzeniu obligatoryjnych celów efektywnościowych dla sprzedawców oraz dystrybutorów energii, ze względu na to, że jest to działanie regulujące rynek,
- PKEE popiera zachowanie elastyczności systemów proefektywnościowych (dobór narzędzi oraz mechanizmów oszczędności energii pozostawiony w gestii państw członkowskich),
- zdaniem PKEE ustanowiony próg efektywnościowy powinien być dostosowany do realnego potencjału oszczędzania w danym kraju (poparcie analizą kosztową).

2) Art. 10 oraz Aneksy VII i VIII – Promotion of efficiency in heating and cooling

- PKEE zdecydowanie sprzeciwia się obowiązkowi budowy w technologii CHP nowych jednostek oraz modernizowaniu pod tym kątem starych instalacji (pod uwagę muszą być brane tylko czynniki techniczne i ekonomiczne, w przeciwnym razie dodatkowy wymóg może powstrzymać nowe inwestycje w energetykę konwencjonalną),
- PKEE popiera ograniczenie biurokracji (szczególnie związanej z analizami lokalizacji elektrowni od odbioru ciepła) do niezbędnego minimum.

3) Art. 19 - Review and monitoring of implementation

- PKEE jest przeciwne wprowadzeniu efektywnościowych wymagań przy uzyskiwaniu pozwolenia na budowę nowych i po modernizacji starych jednostek o mocy większej niż 50MW. Najbardziej efektywne pod względem kosztowym i efektywnościowym rozwiązania bez jakichkolwiek wymagań są automatycznie wdrażane przed przedsiębiorców. W przypadku wprowadzania jakichkolwiek benchmarków bezwzględnie należy pamiętać, że mają one uzasadnienie wyłącznie w aspekcie wszystkich wykorzystywanych rodzajów paliwa, tzw. benchmarki paliwowe.