

## System wsparcia odnawialnych źródeł energii w Hiszpanii

### Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Geneza wsparcia odnawialnych źródeł energii w Hiszpanii
- III. „Specjalny reżim” wsparcia źródeł odnawialnych
- IV. Problem „deficytu taryfowego”
- V. „System rekompensaty poniesionych kosztów” – reforma wsparcia OZE
- VI. Zakończenie

### Streszczenie

Niniejszy artykuł stanowi próbę oceny hiszpańskich rozwiązań prawnych w zakresie wsparcia odnawialnych źródeł energii. Pozwoli to na zidentyfikowanie czynników leżących u podstaw intensywnego wzrostu OZE w pierwszej dekadzie XXI w., ale również wskazanie przyczyn, które finalnie doprowadziły do diametralnej zmiany prawodawstwa hiszpańskiego w latach 2013 i 2014. Opracowanie może również stanowić podłoże dla szerszej dyskusji nad ustanowieniem skutecznego systemu wsparcia sektora OZE w kontekście właśnie zakończonego procesu legislacyjnego nad ustawą o odnawialnych źródłach energii<sup>1</sup>.

**Słowa kluczowe:** odnawialne źródła energii; rekompensata poniesionych kosztów; specjalny reżim wsparcia źródeł odnawialnych; deficyt taryfowy.

## I. Wprowadzenie

Inspiracją dla przeprowadzenia przedmiotowej analizy były ostatnie zmiany legislacyjne w prawodawstwie hiszpańskim w zakresie odnawialnych źródeł energii (dalej: OZE). Problematyka ta jest o tyle interesująca, że najnowsze rozwiązania prawne zasadniczo modyfikują kierunek rozwoju OZE w tym państwie, prowadząc de facto do ograniczenia ich ekspansji. Tym samym mamy do czynienia z polityką różną od tej, która była dotąd prowadzona.

Równocześnie poruszana kwestia wydaje się aktualna w świetle uchwalonej przez Sejm i podpisanej przez Prezydenta RP 11 marca 2015 r. ustawy o odnawialnych źródłach energii<sup>2</sup>. Jakkolwiek kwestia ta nie będzie przedmiotem niniejszych rozważań, to regulacje hiszpańskie,

\* Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Gospodarczego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, radca prawny; e-mail: [michal.krzykowski@uwm.edu.pl](mailto:michal.krzykowski@uwm.edu.pl).

<sup>1</sup> Prezydent RP podpisał ustawę 11 marca 2015 r.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, Dz. U. z 2015 r., poz. 478.

ponieważ państwo to pod wieloma względami jest zbliżone do Polski<sup>3</sup>, mogą stanowić podłoże dla szerszej dyskusji nad ustanowieniem skutecznego systemu wsparcia sektora OZE.

Celem artykułu jest zatem analiza i ocena prawa hiszpańskiego w zakresie OZE przez pryzmat dotychczasowych i najnowszych zmian legislacyjnych. Pozwoli to na zidentyfikowanie czynników leżących u podstaw intensywnego wzrostu udziału OZE w pierwszej dekadzie XXI w., ale również wskazanie przyczyn, które finalnie doprowadziły do diametralnej zmiany prawodawstwa hiszpańskiego i załamania rynku energetyki odnawialnej.

## II. Geneza wsparcia odnawialnych źródeł energii w Hiszpanii

Ostatnie lata przyniosły dynamiczny wzrost udziału OZE w bilansie energetycznym Hiszpanii<sup>4</sup>. Dane statystyczne wskazują, że jeszcze w 1990 r. państwo to produkowało mniej niż 1% energii elektrycznej z odnawialnych źródeł, z czego niemalże całość w hydroelektrowniach. W 2013 r. natomiast udział OZE (w energetyce wiatrowej, wodnej, słonecznej i biomasy) w produkcji energii elektrycznej wzrósł do ponad 54%, a Hiszpania stała się globalnym liderem w produkcji energii odnawialnej<sup>5</sup>. Współcześnie (2013 r.) łączna moc zainstalowana OZE w Hiszpanii wynosi 32 472 MW (przy całkowitej ok. 102 000 MW), co odpowiada ok. 12 % krajowego zapotrzebowania na energię pierwotną. Największy udział w strukturze OZE stanowi energetyka wiatrowa – 23 142 MW mocy zainstalowanej (czwarte miejsce w świecie pod względem mocy zainstalowanej po Chinach, USA i RFN), solarna 6617 MW, wodna (mała energetyka) 2083 MW i z biomasy 636 MW<sup>6</sup>. Tak wysoki przyrost OZE nastąpił na skutek przyjęcia szerokiego systemu promocji tego rodzaju źródeł energii, opartego na tzw. cenach gwarantowanych (*Feed-In-Tariff* – FIT)<sup>7</sup>.

Impulsem do zastosowania komentowanego systemu był kryzys paliwowy z lat 70. XX wieku<sup>8</sup>. W chwili jego wybuchu Hiszpania miała bowiem niewielkie zasoby tego surowca (pozwalające na pokrycie jedynie 29% bieżącego zapotrzebowania)<sup>9</sup>, co zadecydowało o wdrożeniu polityki zmierzającej do dywersyfikacji pierwotnych źródeł energii oraz zwiększenia efektywności energetycznej poprzez promocję alternatywnych źródeł energii. Pierwszym krokiem w kierunku zmiany dotychczasowej strategii energetycznej była ustawa (Ley)<sup>10</sup> z 1980 r. nr 82 normująca

<sup>3</sup> Zarówno pod względem powierzchni, jak i liczby ludności oraz drogi jaką państwo to przebyło od akcesji do Unii Europejskiej w 1986 r.

<sup>4</sup> Zob. Ministerio de Industria, Energia y Turismo, *La Energía en España*, Madrid 2013, s. 156–159.

<sup>5</sup> P. Kelly-Detwiler, *Renewable Energy in Spain: The Good, And the Downright Ugly*, „Forbes” 2013. Pobrano z: <http://www.forbes.com/sites/peterdetwiler/2013/05/08/renewable-energy-in-spain-the-good-and-the-downright-ugly/> (1.02.2015).

<sup>6</sup> F.G. Montoya, M.J. Aguilera, F. Manzano-Agugliaro, *Renewable energy production in Spain: A review*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews” 2014, nr 33, s. 526.

<sup>7</sup> Zasadniczo mechanizm ten polega na określeniu poziomu cen gwarantowanych przez państwo – taryf dla produkcji energii z OZE w perspektywie kolejnych kilku lub kilkunastu lat. Tak skonstruowane instrumenty regulacyjne obliczane są w sposób, który ma zapewnić inwestorom odpowiedni okres zwrotu zainwestowanego kapitału. W kontekście powyższego warto wskazać, że taryfy na energię wytworzoną z OZE ustalane są zazwyczaj w określonej relacji do aktualnie obowiązujących cen energii elektrycznej, sprzedawanej przez przedsiębiorstwo energetyczne odbiorcom końcowym. Niemniej w systemie tym ceny, jakie otrzymują producenci energii odnawialnej nie muszą odzwierciedlać cen rynkowych. Są one bowiem skorelowane ze zniżkowym trendem cen energii odnawialnej, warunkowanym przez postęp techniczny. Dlatego też są one aktualizowane przez właściwy organ regulacyjny tak, aby odzwierciedlały obniżkę cen energii odnawialnej uzyskiwaną dzięki wdrażaniu bardziej wydajnych technologii. W przeciwnym wypadku nie stymulowałyby poprawy efektywności wytwarzania energii z OZE. W połączeniu z obowiązkiem zakupu energii odnawialnej (*Quota Obligations* – QO) przez spółki dystrybucyjne gwarancje te stanowią dodatkowy czynnik zachęcający instytucje finansowe do współfinansowania kosztów przyszłej inwestycji w energetykę odnawialną, zob. W. Mielczarski (red.), *Rozwój systemów elektroenergetycznych. Wybrane aspekty*, Instytut Elektroenergetyki Politechniki Łódzkiej, Łódź 2004, s. 224–225 oraz T. Motowidlak, *Wpływ kryzysu finansowego strefy euro na rozwój sektora energii odnawialnej UE*, „Folia Oeconomica” 2012, nr 273, s. 288.

<sup>8</sup> W jego wyniki państwa zrzeszone w OPEC podniosły ceny ropy naftowej czterokrotnie, B. Nowak, *Wewnętrzny rynek energii w Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 23.

<sup>9</sup> M. Mendonca, *Feed-in Tariffs. Accelerating the Deployment of Renewable Energy*, Gateshead 2007, s. 47.

<sup>10</sup> Ze względu na różnorodność oraz współistnienie prawa pochodzącego od organów centralnych i regionalnych system źródeł prawa w Hiszpanii jest szeroko rozbudowany. Najwyższym źródłem prawa jest Konstytucja (*Constitución*). Następnie traktaty lub konwencje międzynarodowe (*tratados o convenios internacionales*) i ustawy (*leyes*). Przy czym te ostatnie można podzielić na ustawy organiczne (*leyes orgánicas*), ustawy zwykłe (*leyes ordinarias*), ustawy Komisji (*leyes de Comisiones*), ustawy Plenum (*leyes de Pleno*), ustawy podstawowe (*leyes de base*) na podstawie, których wydawane są dekrety

podstawowe zasady funkcjonowania rynku energetycznego. W istocie zainicjowała ona proces wdrażania rozwiązań właściwych dla systemu FIT, tj. cen gwarantowanych, dostępu do infrastruktury producentów OZE czy zasad zakupu energii odnawialnej przez zobowiązane podmioty. W następstwie powyższego już w 1985 r. wydane zostało rozporządzenie królewskie (*Real Decreto*) ustanawiające wsparcie dla małych elektrowni wodnych – wówczas jedyne zainstalowanego źródła energii odnawialnej w Hiszpanii.

Pomimo początkowej ekspansji prawodawstwa związanego z OZE, w kolejnych latach można zaobserwować postępującą stagnację w tym obszarze. Stan ten wynikał przede wszystkim z ustabilizowania się cen ropy naftowej na rynkach światowych, co zniwelowało presję do wprowadzania nowych mechanizmów wsparcia. Jak się jednak wydaje, przytoczone rozporządzenie stanowiło ważną płaszczyznę dla uzasadnienia proodnawialnej polityki w dalszej perspektywie.

W istocie pierwszy zinstytucjonalizowany system FIT obejmujący zarówno energetykę wodną, jak i słoneczną oraz z wiatru został wdrożony w 1994 r. wraz z uchwaleniem rozporządzenia królewskiego 2366/1994 r. Prawodawca oparł funkcjonowanie systemu na trzech filarach. Po pierwsze, – na obowiązku zakupu energii elektrycznej z OZE przez przedsiębiorstwa dystrybucyjne pod warunkiem przynależności do jednej z sześciu kwalifikowanych grup technologicznych. Po wtóre, – na wprowadzeniu taryf ustalających cenę zakupu przez dystrybutorów energii z OZE w zależności od rodzaju źródła energii (w większym stopniu dla małych instalacji energetyki słonecznej – 36 centów/kWh niż w stosunku do pozostałych źródeł 5 centów/kWh) i ich coroczne aktualizowanie w oparciu o wskaźnik inflacji. Po trzecie, – na bezpośrednich subsydiach w wysokości do 20%<sup>11</sup> wartości kosztów inwestycji w OZE<sup>12</sup>.

Za reaktywacją polityki OZE w latach 90. XX w. przemawiał potencjalny wzrost ekonomiczny, jaki mogła przynieść polityka promocji OZE. Wartościowe były tutaj doświadczenia Niemiec i Danii, które pokazały, że stosowanie mechanizmu FIT, poza zwiększeniem poziomu bezpieczeństwa energetycznego, może przynieść także pozytywne rezultaty w sferze gospodarczej. W tym wypadku progres gospodarczy miał odbywać się poprzez tworzenie nowych tzw. zielonych miejsc pracy w sektorze. Niemniej trzeba podnieść, że pojawiły się także głosy dezaprobaty. Uzasadnione mogły wydawać się w tym kontekście obawy przedsiębiorstw sieciowych, które wskazywały, że udostępnienie infrastruktury dla przesyłu energii z OZE będzie skutkowało zakłóceniami w funkcjonowaniu systemu elektroenergetycznego. Na tym etapie prawodawca hiszpański nie zdecydował się jednak na kompleksowe rozwiązanie tej kwestii. W ocenie autora takie podejście było o tyle uzasadnione, że w przeciwnym wypadku mogło by dojść do zahamowania rozwoju OZE jeszcze w początkowej fazie regulacji, co nie pozostawałoby bez znaczenia dla wzrostu udziału OZE w przyszłości.

legislacyjne (*Decretos Legislativos*), dekrety ustaw (*Decretos-leyes*), ustawy Wspólnot Autonomicznych (*Leyes de las Comunidades Autónomas*), ustawy ramowe (*leyes marco*), ustawy przenoszące lub delegujące (*leyes de transferencia o de delegación*) czy ustawy harmonizacyjne (*leyes de armonización*). Jako ostatnie należy wskazać rozporządzenia (*reglamentos*), które mają charakter aktów wykonawczych i mogą przybrać formę królewskich dekretów (*Reales Decretos*), nakazów ministerialnych (*órdenes ministeriales*), a w przypadku organów Wspólnot Autonomicznych lub samorządu lokalnego dekrety (*decretos*), nakazy rządu regionalnego (*órdenes de la consejería*) lub zarządzenia (*ordenanzas*), zob. szerz. M. Supera-Markowska, *Zarys Prawa hiszpańskiego i prawa polskiego. Esbozo del derecho español y del derecho polaco*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 45–47.

<sup>11</sup> Zob. C. Mendes, I. Soares, *Renewable energies impacting the optimal generation mix: The case of the Iberian Electricity Market*, „Energy” 2014, vol. 69, s. 23.

<sup>12</sup> L.L. Davies, K. Allen, *Feed-in tariffs turmoil*, „West Virginia Law Review” 2014, vol. 937. Pobrano z: <http://international.westlaw.com/result/default.wl> (2.02.2015).

### III. „Specjalny reżim” wsparcia źródeł odnawialnych

Dla rozwoju OZE w Hiszpanii przełomowe było jednakże uchwalenie ustawy 54/1997 r. regulującej sektor elektroenergetyczny (*Ley del Sector Eléctrico, Electricity, Sector Law – LSE*). Przywołany akt prawny ustanowił bowiem nowy cel indykatorywny w postaci 12% udziału OZE w końcowym zużyciu energii do 2010 r. (20% w 2020 r.) oraz zmodyfikowany system FIT, który zakładał wdrożenie „specjalnego reżimu” (*régimen especial*) dla produkcji energii odnawialnej. Mechanizm ten polegał na przyznaniu dodatkowych premii dla (kwalifikowanych – do 50 MW mocy zainstalowanej) wytwórców energii odnawialnej pokrywanych przez przedsiębiorstwa dystrybucyjne. W założeniu natomiast te ostatnie podmioty otrzymywały rekompensatę z tego tytułu w postaci wyższych stawek cen energii elektrycznej dla małych odbiorców i konsumentów zatwierdzanych (po zaopiniowaniu przez Narodową Komisję ds. Energetyki przez właściwego Ministra) w odrębnych taryfach<sup>13</sup>.

W akcie wykonawczym do LSE, tj. w rozporządzeniu królewskim 2818/1998 zostały ustanowione ponadto dwa modele kształtowania taryf w ramach FIT, w zależności od wyboru wytwórcy OZE – stałej ceny (*fixed – price*) lub ceny premiowanej (*fixed – premium*). Pierwszy gwarantował stałą cenę za każdą kWh wyprodukowaną w źródłach odnawialnych, podczas gdy drugi oparty był na szczytowych cenach osiągniętych na rynku hurtowym. Oba systemy obowiązywały przez kolejny rok kalendarzowy i mogły zostać zmienione dopiero z chwilą upływu tego terminu<sup>14</sup>.

Na skutek zastosowania dotychczasowych rozwiązań prawnych do 2004 r. Hiszpania stała się drugim, po Republice Federalnej Niemiec, państwem pod względem wielkości zainstalowanej mocy elektrowni wiatrowych<sup>15</sup>. Bez wątplenia taki stan należy uznać za sukces. Niemniej jednak uważam, że na tym etapie Hiszpanii zabrakło większego wyważenia pomiędzy interesami wytwórców OZE a przedsiębiorstwami dystrybucyjnymi. W efekcie dochodziło do zakłóceń w pracy systemu elektroenergetycznego, będącego następstwem gwałtownego przyrostu mocy zainstalowanej z energetyki wiatrowej w systemie – źródła niestabilnego, uwarunkowanego czynnikami atmosferycznymi. Wobec tego, niezbędne było podjęcie działań legislacyjnych, które zniwelują ujemne skutki tego zjawiska. Luka prawna w tym obszarze została wypełniona poprzez odpowiednie przepisy rozporządzenia królewskiego z 12 marca nr 436/2004 aktualizującego prawne i ekonomiczne metody produkcji energii elektrycznej na podstawie „specjalnego reżimu”. W świetle przytoczonego aktu prawnego wytwórcy OZE zostali zobligowani do informowania operatora z trzydziestogodzinnym wyprzedzeniem o zamiarze dostarczenia energii elektrycznej do sieci pod rygorem sankcji w wysokości 10% ceny ustalonej w taryfie<sup>16</sup>. Ponadto, rozporządzenie to przewidywało zwiększenie wsparcia dla małych instalacji fotowoltaicznych (do 100 kW) o 575% w stosunku do średniej ceny energii elektrycznej. *In fine*, w celu zrównoważenia bilansu energetycznego OZE obniżono wsparcie dla samej energetyki wiatrowej. Wyrazem tego była m.in. redukcja wysokości wsparcia

<sup>13</sup> W praktyce w ramach hiszpańskiego systemu FIT wytwórcy odnawialni sprzedawali energię elektryczną odbiorcom po cenach rynkowych, natomiast różnica w stosunku do cen gwarantowanych kumulowała się jako dług poręczany przez państwo.

<sup>14</sup> M. Ragwitz, C. Huber, *Feed-In Systems in Germany and Spain and a Comparison*. Pobrano z: [http://www.erneuerbare-energien.de/fileadmin/ee-import/files/english/pdf/application/pdf/langfassung\\_einspeisesysteme\\_en.pdf](http://www.erneuerbare-energien.de/fileadmin/ee-import/files/english/pdf/application/pdf/langfassung_einspeisesysteme_en.pdf) (2.02.2015).

<sup>15</sup> L. L. Davies, K. Allen, *Feed-in tariffs turmoil...*

<sup>16</sup> Warto przy tym dodać, że prawodawca hiszpański dopuścił możliwość pewnych odchyłeń mieszczących się w normie, tj. do 20% dla wytwórców energetyki wiatrowej i słonecznej i 5% dla pozostałych źródeł odnawialnych.

dla nowo powstałych elektrowni wiatrowych w ciągu kolejnych pięciu lat o 85% w stosunku do pierwotnej taryfy<sup>17</sup>.

W wyniku reformy systemu FIT z 2004 r. ograniczono negatywne skutki ekspansji OZE na system elektroenergetyczny. Jednakże, ze względu na rosnące koszty obsługi systemu promocji OZE po trzech latach od jej wdrożenia niezbędne okazały się kolejne zmiany legislacyjne. W następstwie tego, rozporządzenie 661/2007 wprowadziło mechanizm *cap-and-floor*<sup>18</sup> ograniczający wsparcie dla energetyki wiatrowej. Zgodnie z jego założeniem, jeśli cena energii elektrycznej na rynku łącznie z dodatkową premią były powyżej maksymalnego poziomu (*cap*), producenci otrzymywali wyłącznie tę nadwyżkę. Jeżeli natomiast cena rynkowa spadła poniżej minimalnego poziomu (*floor*), to wytwórcom przysługiwało wsparcie równe temu poziomowi. Tym samym komentowany system miał zapewnić równowagę pomiędzy skrajnie wysokimi zyskami wytwórców, którzy inaczej niż pierwotnie zakładał prawodawca decydowali się w przeważającej mierze na (drogi) system *fixed – premium*, a pewnością inwestycji w OZE. W ocenie autora natomiast działania te miały w rzeczywistości zapobiec dalszemu rozwojowi nowej mocy wytwórczych z energetyki wiatrowej, która pomimo wcześniej wdrożonych środków nadal notowała wysokie wzrosty. Potwierdzeniem tej tezy były najwyższe w historii premie dla energetyki słonecznej, które miały zmodyfikować plany inwestycyjne wytwórców OZE. W szczytowym okresie w 2008 r. subsydia te wynosiły 389 euro/MWh, podczas gdy cena rynkowa energii elektrycznej 45 euro/MWh. Wkrótce po ich wdrożeniu okazały się jednak dodatkowym obciążeniem dla coraz bardziej niewydolnego systemu. Producenci OZE, obawiając się bowiem, że owo wsparcie stanowi wyłącznie środek o charakterze tymczasowym, zdecydowali się na szerokie inwestycje w PV (*Photovoltaics*). W konsekwencji przeświadczenia inwestorów o nieuchronności zamian, założenia dla energetyki słonecznej wynikające z omawianego rozporządzenia zostały osiągnięte już w 2008 r. (przy pierwotnym założeniu 2010 r.). W praktyce natomiast, przyjęcie tak ekstensywnego instrumentu wsparcia doprowadziło do przeinwestowania sektora, dając impuls do zdecydowanego ograniczenia wsparcia dla energetyki słonecznej jeszcze w tym samym roku (rozporządzenie królewskie 1578/2008).

#### IV. Problem „deficytu taryfowego”

Do 2010 r. negatywne skutki prowadzonej dotąd polityki zostały spotęgowane przez ogólnoswiatowy kryzys finansowy. Ergo, podjęto próbę ograniczenia skali potencjalnych następstw zaistniałej sytuacji. W pierwszej kolejności ustalono nowe limity czasowe obowiązywania cen gwarantowanych – 25 w porównaniu z dotychczasowymi obowiązującymi 40 latami (rozporządzenie królewskie 1565/2010). W następnej natomiast zredukowano taryfy oraz liczbę godzin kwalifikowanych do udzielenia wsparcia dla instalacji fotowoltaicznych o 30% z 1725 do 1250 w ciągu roku (rozporządzenia królewskie 1578/2010; 14/2010). Powyższe działania były słuszne z punktu widzenia równowagi finansowej państwa, jednakże wątpliwe z perspektywy pewności prawa. Naruszyły bowiem stabilność sytuacji prawnej potencjalnych inwestorów<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Zob. szerz. P. del Río González, *Ten Years of Renewable Electricity Policies in Spain: An Analysis of Successive Feed-In Tariff Reforms*, „Energy Policy” 2008, nr 2917.

<sup>18</sup> Zob. R. G. Barcelona, *Wind Power Deployment – Why do Spain Succeeded*, „Renewable Energy Law and Policy Review” 2012. Pobrano z: <http://international.westlaw.com/result/default.wl> (2.22.2015).

<sup>19</sup> Zob. J. Soria, *Spain: new regulations on renewable energy facilities*, „International Law Review” 2011, vol. 4. Pobrano z: <http://international.westlaw.com/result/default.wl> (10.03.2015).

Niemniej jednak środki te nadal były niewystarczające, a przede wszystkim dalece spóźnione. Podstawowym problemem okazał się tzw. deficyt taryfowy, na który składała się m.in. różnica pomiędzy ceną energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnych źródłach, określoną w taryfie gwarantowanej, a jej ceną rynkową<sup>20</sup>. W praktyce różnica ta kumulowała się jako dług poręczony przez państwo wobec przedsiębiorstw dystrybucyjnych, na których ciążył obowiązek zakupu energii z OZE po cenie wynikającej z taryfy<sup>21</sup>. Do 2012 r. deficyt ten wzrósł do 26 miliardów euro<sup>22</sup>, a już tylko w samym 2013 r. osiągnął poziom ok. 4,5 mld euro<sup>23</sup>. Źródłem takiego stanu należy upatrywać w nazbyt liberalnej polityce kolejnych rządów. Przyzwalając bowiem na niedoszacowanie cen energii elektrycznej (określonych w odrębnych taryfach), próbowały chronić gospodarstwa domowe i małych przedsiębiorców przed potencjalnymi negatywnymi skutkami ich uwolnienia (zyskując przy okazji ich poparcie wyborcze) oraz zachować konkurencyjność własnej gospodarki na rynku UE.

Krytyczny okazał się rok 2012. W ramach planu walki z kryzysem gospodarczym<sup>24</sup>, rozporządzeniem królewskim 1/2012 czasowo zawieszono stosowanie dotychczasowego systemu FIT, wyłączając z jego zakresu jedynie istniejące instalacje OZE oraz te, których proces inwestycyjny został rozpoczęty nie później niż 28 stycznia 2012 r. (dzień przyjęcia rozporządzenia). W ten sposób zniwelowano wprawdzie narastający deficyt o ok. 750 mln euro<sup>25</sup>, niemniej, jak można było przypuszczać, doprowadziło to do kolejnego kryzysu w sektorze OZE. Pomimo tego rząd Hiszpanii wykazał determinację do wprowadzenia następnego etapu reform. Jeszcze 30 marca 2012 r. przyjęto całościowy program obniżenia deficytu taryfowego. W tym miejscu trzeba zaznaczyć, że powyższe działania były niezbędne nie tylko dla przywrócenia równowagi na rynku energetycznym, lecz także utrzymania stabilności finansowej państwa. Do końca 2011 r. bowiem deficyt budżetowy wzrósł do 8,9% (w stosunku do 1,9% w 2007 r.), natomiast dług publiczny 68,5% (w stosunku do 40,2% w 2008 r.). Przedmiotowy program zakładał m.in.:

- wzrost cen detalicznych energii elektrycznej, 4,1% dla małych i średnich przedsiębiorców i 0,91% dla dużych odbiorców przemysłowych (1 380 mld euro);
- ograniczenie o 668 mln euro kosztów przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej;
- ograniczenie budżetu Narodowej Komisji ds. Energetyki o 60 mln euro;
- ograniczenie o 60 mln euro dotacji na rzecz przemysłu węglowego;
- 10 % redukcję subsydiów dla energetyki atomowej<sup>26</sup>.

<sup>20</sup> Należy przy tym nadmienić, że na „deficyt taryfowy” składa się nie tylko dług wobec sektora OZE, lecz także utrzymywanie niskich taryf dla energii elektrycznej wobec gospodarstw domowych i małych odbiorców w stosunku do ceny na rynku spot czy regulowane koszty przesyłu.

<sup>21</sup> Podmioty te natomiast otrzymywały rekompensatę z tego tytułu w postaci wyższych stawek cen energii elektrycznej dla małych odbiorców i konsumentów zatwierdzanych (po zaopiniowaniu przez Narodową Komisję ds. Energetyki przez właściwego Ministra) w odrębnych taryfach.

<sup>22</sup> Energy Korea, *Solar Panel Installation in Spain*. Pobrano z: <http://energy.korea.com/archives/28981>. In addition, the 2010 law removed the premium payment option for wind power and solar thermal power for installations over 50 MW. Id. (3.2.2015).

<sup>23</sup> J. Alcauza, *Spain kills Feed-in Tariff for renewable energy*. Pobrano z: <http://www.csp-world.com/news/20130713/001121/spain-kills-feed-tariff-renewable-energy> (09.01.2015).

<sup>24</sup> Hiszpański plan walki z kryzysem zakładał zmniejszenie deficytu z 8 do 4,4%, T. Motowidlak, *Wpływ kryzysu...*, s. 292–293.

<sup>25</sup> L. L. Davies, K. Allen, *Feed-in tariffs turmoil...*

<sup>26</sup> Ministerio de la Presidencia, *Reforms by the government. Combating the crisis with determination*, Madrid 2012, s. 2–3.

## V. „System rekompensaty poniesionych kosztów” – reforma wsparcia OZE

Normatywną podstawę reformy sektora OZE stanowiło w pierwszej kolejności rozporządzenie królewskie 9/2013 (z 12 lipca 2013 r.) w sprawie wdrożenia niezbędnych środków w celu zagwarantowania stabilności finansowej systemu elektroenergetycznego. Kluczową z perspektywy wytwórców OZE okazała się zmiana w art. 30 ust. 4 LSE w obszarze tzw. specjalnego reżimu wsparcia (dodatkowych premii) dla energetyki odnawialnej (art. 1 rozporządzenia). Nowe prawodawstwo uchyliło bowiem dotychczasowe rozwiązania prawne w tym zakresie, zastępując je tzw. systemem rekompensat poniesionych kosztów (hisz. *retribución específica*, ang. *specific remuneration*)<sup>27</sup>. Jego istotą jest wsparcie dla inwestorów jedynie w sytuacji, gdy ceny rynkowe energii elektrycznej z OZE nie będą wystarczające dla osiągnięcia odpowiedniej stopy zwrotu (ang. *reasonable return value*) powiązanej z poziomem ryzyka prowadzenia działalności przez efektywne i dobrze zarządzane przedsiębiorstwo (ang. *efficient and well-managed company, standar power plant*)<sup>28</sup>. W założeniu, przedmiotowe rozporządzenie przewidywało ustalenie szczegółowych warunków wdrożenia nowego systemu promocji energetyki odnawialnej w odrębnych aktach prawnych. Niemniej jednak prawodawca unormował pewne uniwersalne kryteria niezbędne dla obliczenia wielkości wsparcia przedsiębiorców w ramach stosowanego mechanizmu, tj.:

- średni dochód ze sprzedaży energii z OZE w stosunku do rynkowych kosztów jej wytworzenia;
- średnie koszty operacyjne;
- początkowa średnia wartość inwestycji;
- wyłączenie z zakresu kwalifikacji do udzielenia wsparcia wszelkich obciążeń, które wynikają z prawodawstwa innych państw;
- kwalifikacja wyłączenie tych kosztów, które są bezpośrednio związane z produkcją energii elektrycznej;
- ustalenie rozsądnej stopy zwrotu inwestycji na podstawie średniej rentowności 10-letnich obligacji skarbowych na rynku wtórnym (nie uwzględniając obciążeń podatkowych);
- weryfikacja skuteczności zastosowanego systemu po każdych 6 latach obowiązywania<sup>29</sup>.

Kryteria te zostały następnie transponowane do nowej ustawy o sektorze elektroenergetycznym nr 24/2013 z 26 grudnia 2013 r. (*new LSE*), która zastąpiła dotychczas obowiązującą – 54/1997. Zasadniczym motywem jej uchwalenia był brak równowagi między wpływami a kosztami w sektorze energetycznym, wynikający z deficytu taryfowego<sup>30</sup>. W istocie jednak powołany akt prawny stanowi II etap reformy sektora OZE, który potwierdza zasady wprowadzone rozporządzeniem 9/2013. Ze względu na ogólny charakter ustawy, *lex specialis* określające m.in. zasady, rodzaje technologii czy podmioty objęte wsparciem w ramach omawianej procedury zostały unormowane w odrębnych aktach wykonawczych do ustawy. Fundamentalne znaczenie w tym miejscu ma

<sup>27</sup> Zob. M. Lopez, *Spain electricity – renewable energy*, „International Energy Law Review” 2008, vol. 5. Pobrano z: <http://international.westlaw.com/result/default.wl> (15.02.2015).

<sup>28</sup> W praktyce wsparcie miało obejmować wyłączenie wydatki konieczne dla konkurencyjności przez wytwórców OZE na wolnym rynku.

<sup>29</sup> Warto także dodać, że zmiany legislacyjne objęły artykuł 30 ust. 9 LSE. W brzmieniu po nowelizacji przewidywał on bowiem wprowadzenie specjalnego rejestru obejmującego wytwórców OZE (kogeneracji i odpadów) podlegających subsydiowaniu przez państwo.

<sup>30</sup> Pomimo krytycznej sytuacji sektora energetycznego trzeba nadmienić, że ustawa podtrzymuje podstawowe pryncypia jego funkcjonowania, tj.: wolności gospodarczej przedsiębiorstw sektora energetycznego z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z prawa antymonopolowego, dostęp stron trzecich do sieci energetycznej w celu zagwarantowania dostaw i efektywnej konkurencji na rynku, realizację usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym poprzez dostarczanie energii elektrycznej czy zapewnienie stabilności ekonomicznej i finansowej funkcjonowania sektora energetycznego jako przesłanki dla przyszłych inicjatyw legislacyjnych.

Rozporządzenie Królewskie z 6 czerwca 2014 r. 413/2014 regulujące produkcję energii elektrycznej z odnawialnych źródeł, kogeneracji i odpadów.

Przytoczona regulacja obejmuje systemem rekompensat zarówno dla nowych instalacji OZE, jak i już istniejących (pod pewnymi warunkami). Należy przy tym zaznaczyć, że krąg beneficjentów wsparcia został jednakże zawężony w porównaniu z obowiązującymi dotąd rozwiązaniami prawnymi. Zasadniczo bowiem odnosi się do nowych instalacji wiatrowych i fotowoltaicznych oraz zmodernizowanych instalacji wiatrowych zlokalizowanych na terytoriach przynależnych do Hiszpanii poza kontynentem. Ponadto, obejmuje on istniejące i zmodernizowane instalacje – do 120 MW mocy zainstalowanej inne niż wiatrowe, fotowoltaiczne czy ciepłone, które nie zostały sklasyfikowane w rejestrze producentów OZE na podstawie „specjalnego reżimu” (*Rapire*) lub administracyjnym rejestrze (*Prefo*) (przed wejściem w życie Rozporządzenia 1/2012 lub rozpoczęły produkcję w ciągu 30 dni od wejścia w życie ustaw 24/2013)<sup>31</sup>.

Istotą omawianego systemu jest założenie, zgodnie z którym realna konkurencja między wytwórcami OZE a tradycyjnymi producentami energii elektrycznej uwarunkowana jest przyznaniem pierwszej z grup dodatkowego wynagrodzenia – rekompensaty (obok rynkowej ceny energii elektrycznej), która ze względu na wyższe koszty produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych zapewniałaby równe warunki rywalizacji stron na rynku (art. 11 ust. 2 rozporządzenia)<sup>32</sup>. W przedmiotowym stanie prawnym obejmuje ona koszty inwestycji, w przypadku gdy nie będą mogły zostać odzyskane przez sprzedaż energii elektrycznej na rynku obliczane są na podstawie wartości netto aktywów (art. 16) oraz rekompensatę wynoszącą wartość różnicy pomiędzy kosztami operacyjnymi, a przychodami operacyjnymi „standardowej instalacji” (art. 17). Dodatkowe wynagrodzenie o charakterze inwestycyjnym i operacyjnym obowiązuje w czasie trwania danego okresu regulacyjnego. Jeśli jednak w trakcie tego okresu instalacja OZE osiągnie „rozsądną stopę zwrotu inwestycji”, wówczas rekompensata na pokrycie kosztów inwestycyjnych dłużej nie przysługuje<sup>33</sup>. Ponadto, bierze się pod uwagę m.in. takie czynniki, jak okres regulacji i przewidywany czas, w jakim będzie ona funkcjonować, progi kompensacji (określane w odrębnym nakazie ministerialnym), minimalną i maksymalną liczbę godzin pracy instalacji (z uwzględnieniem korekt rocznych i kwartalnych), średnią cenę rynkową energii elektrycznej, wartość netto aktywów czy współczynniki regulacji (art. 21 rozporządzenia).

Niebagatelne znaczenie w procesie wyznaczania wysokości rekompensaty ma przy tym wspomniana już „odpowiednia stopa zwrotu inwestycji”. Z punktu widzenia ekonomicznej opłacalności inwestycji, przesłanka ta bowiem będzie decydująca zarówno dla wykonywanej, jak i podejmowanej działalności wytwórczej OZE. Jednocześnie jej brak stanowi w praktyce przeszkodę w otrzymaniu dodatkowego wsparcia. Źródeł właściwego zrozumienia omawianej kategorii należy upatrywać w art. 19 ust. 1 rozporządzenia 413/2014<sup>34</sup>. W świetle przytoczonego przepisu obliczenie „rozsądnej stopy zwrotu inwestycji” dla nowych instalacji odbywa się z uwzględnieniem średniej

<sup>31</sup> W kontekście powyższego niebagatelne znaczenie ma zatem wyznaczenie mocy zainstalowanej w OZE przypisanej do danego wytwórcy. Ważne jest zwłaszcza czy wsparciu podlegają pojedyncze instalacje, czy też cała struktura wytwórcy OZE obejmująca np. turbiny wiatrowe i ogniwa fotowoltaiczne. Rozporządzenie precyzuje tę kwestię w art. 14 ust. 2, uznając, że mamy do czynienia z grupą urządzeń tego samego wytwórcy, jeżeli ich połączenie następuje w jednym punkcie sieci przesyłowej lub dystrybucyjnej (np. stacja transformatorowa) lub mają wspólną awaryjną linię wyjścia lub awaryjny transformator.

<sup>32</sup> Jak już podnoszono w rozporządzeniu 9/2013 subsydiowane będą jedynie te instalacje, dla których cena rynkowa nie będzie wystarczająca dla osiągnięcia odpowiedniej stopy zwrotu powiązanej z poziomem ryzyka prowadzenia działalności oraz w ramach efektywnego i dobrze zarządzanego przedsiębiorstwa.

<sup>33</sup> Wytwórca będzie natomiast nadal uprawniony do rekompensaty z tytułu kosztów operacyjnych.

<sup>34</sup> Prawodawca hiszpański przy tym definiuje ją, dokonując rozróżnienia na nowe i istniejące instalacje.



rentowności 10-letnich obligacji skarbowych (nie uwzględniając obciążeń podatkowych), obliczanej jako średnia z kursów na rynku wtórnym w kwietniu, maju i czerwcu 2013 powiększona o 300 punktów bazowych. W odniesieniu natomiast do istniejących urządzeń stopa zwrotu kalkulowana jest na podstawie średniej rentowności 10-letnich obligacji skarbowych (nie uwzględniając obciążeń podatkowych) z 10 lat przed wejściem w życie rozporządzenia królewskiego 9/2013 powiększona o 300 punktów bazowych (7,398%). Ergo, tylko do wysokości średniej rentowności 10-letnich obligacji skarbowych, przysługiwać będzie rekompensata przedsiębiorcom OZE.

W celu efektywnej alokacji inwestycji w energetykę odnawialną i stałego monitorowania rynku prawodawca zobowiązuje również wytwórców do rejestracji w ewidencji producentów energii elektrycznej prowadzonej przez Ministra Przemysłu, Energetyki i Turystyki<sup>35</sup>. Ponadto, aby uzyskać rekompensatę z tytułu poniesionych kosztów instalacji OZE wymagają rejestracji w specjalnym rejestrze kompensacyjnym (art. 43 rozporządzenia). Równocześnie przedmiotowemu celowi podporządkowane zostały przepisy, które normują okresowy przegląd poszczególnych parametrów przyznawania rekompensat. W świetle art. 15 rozporządzenia (w zw. z art. 19 i 20) korekta parametrów kompensacyjnych będzie bowiem możliwa po sześciu latach pierwszego okresu regulacyjnego (z zastrzeżeniem, że legislator podzielił go na dwa podokresy regulacyjne – każdy po 3 lata), który obowiązuje od 14 lipca 2013 r. do 31 grudnia 2019 r.

*In fine*, Nakaz ministerialny z 16 czerwca 2014 r. IET/1045/2014 zatwierdzający zasady wynagradzania niektórych wytwórców energii elektrycznej, kogeneracji i odpadów stanowiący ostatni etap wdrażania do prawodawstwa hiszpańskiego „systemu rekompensat poniesionych kosztów”. Jego istotą jest unormowanie szczegółowych warunków dotyczących sposobu wynagradzania wytwórców OZE („standardowych instalacji”) poprzez sklasyfikowanie ich przy zastosowaniu takich kryteriów, jak: technologia, moc zainstalowana czy regulowany okres eksploatacji obiektu<sup>36</sup>. Ten ostatni czynnik jest o tyle znaczący, że zapewnia umiarkowaną stabilność inwestycji w OZE. Gwarancje rekompensaty kształtują się bowiem odpowiednio dla: energetyki słonecznej (PV) – 30 lat, energetyki wiatrowej (lądowej) – 20 lat<sup>37</sup>, energetyki wodnej – 20 lub 25 lat<sup>38</sup> czy energetyki z biomasy i odpadów – 25 lat (art. 5 ust. 1 nakazu). Pewną konfuzję na tym tle może wzbudzić fakt, iż rekompensata na pokrycie kosztów inwestycyjnych nie będzie przysługiwać w sytuacji, gdy w trakcie regulowanego okresu eksploatacji przedsiębiorca osiągnie „rozsadną stopę zwrotu inwestycji”. W ocenie autora takie unormowanie tej kwestii może osłabić pewność inwestycji i skutecznie zniechęcić ich do podjęcia przedsięwzięcia polegającego na wytwarzaniu energii odnawialnej. Ze względu bowiem na szereg czynników zewnętrznych z perspektywy inwestora niejednokrotnie może okazać się trudne precyzyjnie wyznaczenie komentowanego terminu.

## VI. Zakończenie

Jednoznaczna ocena systemu wsparcia OZE w Hiszpanii wydaje się niezwykle trudna. Pomimo niepodważalnego sukcesu, jaki odniosła energetyka odnawialna w tym państwie na przestrzeni ostatnich 20 lat, ekonomiczne skutki zastosowania systemu FIT okazały się finalnie destrukcyjne

<sup>35</sup> Zbliżone rozwiązania funkcjonowały także w rozporządzeniu 661/2007.

<sup>36</sup> Warto także wskazać, że prawodawca w załącznikach do Nakazu dokonuje podziału poszczególnych instalacji OZE na grupy i podgrupy, którym przypisane są alfanumeryczne kody (zał. 1) oraz określa maksymalną liczbę godzin kwalifikowanych w ramach wsparcia (zał.2).

<sup>37</sup> Brak gwarancji dla energetyki wiatrowej na wodzie.

<sup>38</sup> 0 lat m.in. dla energetyki geotermalnej czy hydrotermalnej, 25 lat natomiast dla hydroenergetyki.

dla finansów publicznych państwa. Naturalnie zatem nasuwają się pytania o przyczyny takiego stanu. Wśród wielu pomniejszych czynników na szczególną uwagę w ocenie autora zasługują przynajmniej dwa, tj. „deficyt taryfowy” oraz nieprzystająca do warunków rynkowych wysokość wsparcia dla OZE.

Jak już podnoszono, źródeł „deficytu taryfowego” należy upatrywać przede wszystkim w braku odzwierciedlenia w cenie energii elektrycznej kosztów wsparcia OZE. W istocie od 2002 do 2006 r. wzrost cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych i małych odbiorców wynosił nie więcej niż 2% rocznie, co tylko w nieznaczej mierze pozwalało pokryć koszty stosowania komentowanego systemu<sup>39</sup>. Tym samym oczywistym rozwiązaniem w tej sytuacji byłaby zgoda regulatora na sukcesywne podnoszenie taryf przedkładanych przez przedsiębiorstwa energetyczne. Potwierdzeniem tej tezy jest przykład Republiki Federalnej Niemiec, która dostosowując system FIT do warunków rynkowych uniknęła negatywnych następstw jego wdrożenia. W dobie globalnego kryzysu finansowego nie było jednak wystarczającej woli politycznej dla podwyższenia cen energii elektrycznej gospodarstwom domowym czy małym odbiorcom. Kulminacyjnym punktem tej polityki było udzielenie w 2009 r. gwarancji spełnienia zobowiązań przez hiszpański Skarb Państwa przedsiębiorstwom energetycznym zobligowanym do zakupu OZE. W konsekwencji można domniemywać, że to państwo, a nie odbiorcy, poniosło koszty prowadzonej polityki. Niemniej jednak uważam, że taka sytuacja miała miejsce tylko pozornie. Pogłębienie deficytu budżetowego doprowadziło przecież do obniżenia świadczeń w innych obszarach, takich jak oświata, polityka społeczna czy wzrost danin publicznoprawnych. Tym samym, ostatecznie przynajmniej pośrednio i tak odbiorcy zostali obciążeni konsekwencjami błędnej strategii państwa.

Kryzys deficytowy został przy tym spotęgowany przez zbyt szerokie subsydiowanie OZE, a zwłaszcza energetyki wiatrowej i słonecznej. Jak wskazują analizy ekonomiczne, każde „zielone” miejsce pracy utworzone w latach 2000–2008 to koszt ok. 570 tys. euro w przypadku fotowoltaiki i ok. miliona euro w wypadku energetyki wiatrowej. Przy czym, każdy „zielony” megawat skutkował utratę średnio od 2 do 5 miejsc pracy w przemyśle<sup>40</sup>. Uzasadnioną wątpliwość budziła przy tym kwestia nieprzystawania do istniejących warunków rynkowych taryf określających wysokość wsparcia dla energetyki wiatrowej czy słonecznej. Niezrozumiałe w tym kontekście było m.in. ich podwojenie (pod koniec pierwszej dekady XXI w. taryfy dla PV) w stosunku do cen rynkowych energii elektrycznej, w sytuacji gdy koszty produkcji instalacji tego rodzaju znacząco spadły (głównie za sprawą importu paneli z Chin). W konsekwencji prognozowane założenia zostały spełnione wcześniej niż pierwotnie przewidywano, a na rynku powstała znaczna nadpodaż produktu. Reakcja państwa natomiast obniżająca wysokość przedmiotowych taryf z 44 centów/kWh do 13 centów/kWh<sup>41</sup> skutkowałą kryzysem w sektorze oraz naruszeniem pewności prawa. W sytuacji bowiem, gdy proces inwestycyjny instalacji OZE szacuje się średnio na 5–8 lat nieprzewidziana zmiana zasad obowiązujących w jego trakcie podważa elementarną zasadę zaufania do państwa i prawa, zasadniczo utrudniając przedsiębiorcom prowadzenie działalności gospodarczej. W praktyce w Hiszpanii można było zaobserwować swoiste cykle

<sup>39</sup> M. Nolan, *January Electricity Increase Set at 2.3*. Pobrano z: <http://www.theleader.info/article/42060/> (5.02.2015).

<sup>40</sup> G. Calzada Álvarez, R. Merino Jara, J. R. Rallo Julián, *Study of the effects on employment of public aid to renewable energy sources*. Pobrano z: <http://www.juandemariana.org/pdf/090327-employment-public-aid-renewable.pdf> (6.02.2015).

<sup>41</sup> L. L. Davies, K. Allen, *Feed-in tariffs turmoil...*

gwałtownych wzrostów i spadków przyrostu mocy zainstalowanej z OZE, które były następstwem niekonsekwentnego zachowania krajowego legislatora na przestrzeni kolejnych lat<sup>42</sup>. Zjawisko to uniemożliwiło wielu inwestorom dostosowanie się do nowych warunków rynkowych, czego przejawem była konieczność likwidacji tylko w energetyce słonecznej 20 000 miejsc pracy do 2010 r.<sup>43</sup>.

Wydaje się, że najnowsze prawodawstwo podtrzyma trend spadkowy OZE w bilansie energetycznym Hiszpanii. Jest to podyktowane przede wszystkim znacznie bardziej złożonym systemem wsparcia energetyki odnawialnej niż dotychczas, jak również niższym poziomem wsparcia – tylko do wysokości średniej rentowności 10-letnich obligacji skarbowych na wtórnym rynku oraz nieobejmującym istniejących instalacji wiatrowych na terytorium Hiszpanii kontynentalnej. Problematyczne może okazać się zwłaszcza wyznaczenie odpowiedniej stopy zwrotu inwestycji czy interpretacja pojęcia dobrze zarządzanego i efektywnego przedsiębiorstwa. Pewną konfuzję budzi także przyjęty 6-letni okres regulacyjny, który może okazać się niedostateczny dla pełnej realizacji niektórych inwestycji. W ocenie autora powyższe czynniki mogą być w głównej mierze uciążliwe dla małych inwestorów, którzy niejednokrotnie, nie dysponując rozbudowanym zapleczem finansowym i logistycznym, nie będą w stanie sprostać nowym wymaganiom.

W tym kontekście zatem może rodzić się pytanie czy wprowadzone rozwiązania prawne zasługują na bezwzględną krytykę? Uważam, że w państwie, które zmaga się z 24% w bezrobociem w tym z prawie 55% wśród osób do 25 roku życia (2014 r.)<sup>44</sup>, takie stwierdzenie byłoby zbyt daleko idące. Nowe przepisy bowiem, przynajmniej w założeniu zwiększają efektywność wydatkowanych środków publicznych. Obejmują zasadniczo jedynie te koszty, które są *de facto* niezbędne do konkurencyjności w warunkach rynkowych wytwórców OZE z producentami energii elektrycznej ze źródeł konwencjonalnych. W istocie na tym opiera się przecież ogólna koncepcja wsparcia energetyki odnawialnej. Wobec powyższego oraz konieczności ograniczenia długu publicznego, który powstał m.in. poprzez stosowanie zbyt kosztownego mechanizmu FIT, najnowsze prawodawstwo przejawia na tym tle stosunkowo wyważone podejście.

Przeprowadzona analiza nasuwa także refleksję nad odniesieniem rozwiązań wynikających z prawa hiszpańskiego do ustawy o odnawialnych źródłach energii. W ocenie autora, pomimo krytyki jaką mogliśmy dostrzec w toku procesu legislacyjnego, w szczególności ze strony mikro i małych wytwórców OZE<sup>45</sup>, zaproponowane prawodawstwo zdaje się racjonalne. Takie stanowisko zdeterminowane jest przede wszystkim niekorzystnymi doświadczeniami przyjętego w Hiszpanii modelu FIT. W tym sensie, jakkolwiek przykład tego państwa może być uznany za skrajny, uważam, że system FIT w hiszpańskiej formule niesie za sobą większe ryzyko „nadwsparcia”, a tym samym utraty kontroli nad wydatkowanymi środkami publicznymi, niż zaproponowany w ustawie o OZE mechanizm aukcyjny uzupełniony ostatecznie o ceny gwarantowane dla mikroinstalacji (art. 41 ustawy). Przyjęte przepisy bowiem pozwalają na bardziej skuteczne weryfikowanie przyrostu

<sup>42</sup> Poprzez przyznanie na przemian nadmiernych subsydiów energetyce odnawialnej, w pierwszej kolejności wiatrowej a następnie słonecznej, a w ostateczności ich skrajne ograniczanie.

<sup>43</sup> P. Voosen, *Spain's Solar Market Crash Offers a Cautionary Tale About Feed-In Tariffs*. Pobrano z: <http://www.nytimes.com/gwire/2009/08/18/18greenwire-spains-solar-market-crash-offers-a-cautionary-88308.html?pagewanted=all> (10.02.2015).

<sup>44</sup> Eurostat, *Unemployment rate by sex and age groups – annual average, %*. Pobrano z: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (16.02.2015).

<sup>45</sup> A. Ancygier, *Droga do harmonizacji systemów wsparcia*, „Czysta energia” 2014, nr 10, s. 18–20.

mocy zainstalowanej z OZE w porównaniu zarówno z system hiszpańskim, jak i z dotychczas obowiązującym w Polsce. Warto przy tym nadmienić, że mechanizm tzw. zielonych certyfikatów unormowany dotąd w ustawie – Prawo energetyczne<sup>46</sup> nie nakładał na wytwórców OZE ograniczeń w wysokości otrzymywanego wsparcia, gdyż miało ono charakter rynkowy (świadczenia pochodzenia). Przedsiębiorcy mogli zatem zakładać dowolny zwrot inwestycji, licząc że osiągną go w zakładanym terminie. Tym samym potencjalnie mogło dochodzić do „nadkompensaty” wytwórców OZE, co stoi w sprzeczności z założeniem wsparcia OZE jedynie w takim stopniu, jaki jest niezbędny dla konkurencyjności ze źródłami konwencjonalnymi. W celu wyeliminowania tego zjawiska art. 39 ust. 1 ustawy o OZE ustanowił górną granicę w zakresie wysokości udzielanego wsparcia. Zgodnie z jego brzmieniem łączna wartość pomocy publicznej dla wytwórcy energii elektrycznej z odnawialnego źródła energii w instalacji odnawialnego źródła energii nie może przekroczyć różnicy między wartością stanowiącą iloczyn ceny referencyjnej energii elektrycznej wytworzonej w instalacji odnawialnego źródła energii obowiązującej w dniu złożenia oferty przez tego wytwórcę i ilości energii elektrycznej wytworzonej z odnawialnego źródła energii w tej instalacji w okresie 15 lat a przychodami ze sprzedaży tej samej ilości energii elektrycznej wytworzonej z odnawialnego źródła energii w tej instalacji ustalonymi według średniej ceny sprzedaży energii elektrycznej na rynku konkurencyjnym ogłoszonej przez Prezesa URE obowiązującej w dniu złożenia oferty. Niespełnienie natomiast powyższego warunku stanowi *ex lege* przesłankę, uniemożliwiając przystąpienie do aukcji (art. 39 ust. 3 ustawy). Ponadto wytwórca energii elektrycznej z OZE jest obowiązany przekazać Prezesowi URE oświadczenie potwierdzające spełnienie warunku nieprzekroczenia łącznej wartości pomocy publicznej, w dniu złożenia oferty w systemie aukcyjnym (art. 39 ust. 4 ustawy). W przypadku stwierdzenia niezgodności złożonego oświadczenia o nieprzekroczeniu łącznej wartości pomocy publicznej ze stanem faktycznym, Prezes URE przed dniem rozstrzygnięcia aukcji wydaje postanowienie o odrzuceniu oferty (art. 39 ust. 6 ustawy o OZE).

Dodatkowym zabezpieczeniem jest przy tym wprowadzenie do ustawy tzw. ceny referencyjnej. Kategoria ta określana jest jako maksymalna cena 1 MWh energii elektrycznej z OZE, za jaką może zostać w danym roku kalendarzowym sprzedana przez wytwórców w drodze aukcji energia elektryczna z odnawialnych źródeł energii (art. 77 ustawy)<sup>47</sup>. Zastosowanie przytoczonego instrumentu pozwoli, poza zniwelowaniem zjawiska „nadwsparcia”, na dostosowanie w zależności od potrzeb rynkowych podaży energii elektrycznej z OZE, a wobec tego także kontrolowanie jej udziału w bilansie energetycznym Polski, tak aby spełnione zostały zobowiązania wynikające z prawa unijnego.

Wreszcie pomimo wprowadzenia systemu FIT dla mikroinstalacji ustawodawca ograniczył w czasie ryzyko nadmiernego wsparcia. Zgodnie z przyjętymi przepisami cena gwarantowana obowiązuje do momentu, gdy łączna moc zainstalowana oddanych do użytku źródeł nie przekroczy 300 MW dla źródeł o mocy 3 kW oraz 500 MW dla źródeł o mocy od 3 kW do 10 kW (art. 41 ust. 12 i 17 ustawy)<sup>48</sup>. W sytuacji spełnienia powyższych przesłanek minister właściwy ds. gospodarki określi w drodze rozporządzenia nowe ceny energii elektrycznej, biorąc pod uwagę

<sup>46</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, Dz. U. z 2006 r., Nr 89, poz. 625 ze zm.

<sup>47</sup> Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy o OZE będzie ona wyznaczana przez Ministra właściwy ds. gospodarki każdorazowo w formie rozporządzenia, nie później niż 60 dni przed dniem przeprowadzenia pierwszej w danym roku aukcji.

<sup>48</sup> Chyba, że upłynie 15 lat od dnia oddania do użytku tych instalacji.

politykę energetyczną państwa oraz informacje zawarte w krajowym planie działania, a także tempo zmian techniczno-ekonomicznych w poszczególnych technologiach wytwarzania energii elektrycznej w instalacjach odnawialnych źródeł energii (art. 41 ust. 13 i 17 ustawy). Tym samym przyjęte rozwiązania prawne wyposażają Ministra Gospodarki w instrumenty regulowania taryf wraz ze spadkiem kosztów technologii i zbliżaniem się do poziomów mocy zainstalowanej. Uchwalona ustawa pozwala na realizację pierwszych inwestycji w systemie taryf gwarantowanych bezpośrednio po wejściu w życie przepisów dotyczących wsparcia, tj. od 1 stycznia 2016 roku, ale zawiera też odesłanie do rozporządzenia wykonawczego Ministra Gospodarki, które jest niezbędne do elastycznego kierowania dalszym rozwojem i skuteczną komercjalizacją energetyki prosumenckiej w kolejnych latach.