

Wytwarzanie energii elektrycznej w technologii wysokosprawnej kogeneracji – zmiany legislacyjne w ciągu ostatnich lat



Michał Krzykowski

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Cywilnego II i Prawa Gospodarczego na Wydziale Prawa Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Radca prawny. Specjalizuje się w prawie energetycznym i prawie konkurencji.

✉ michal.krzykowski@uwm.edu.pl

Electric Energy Production from High Efficiency Cogeneration – Legislative Changes in Recent Years

The main reason for national support of high efficiency cogeneration is the European Union energy and climate policy focused on increasing efficiency of use of available resources. It is especially important in the context of the "3×20%" package which predicts a reduction of greenhouse gasses, growth of energy effectiveness and increase of renewable energy at the level of 20% in 2020. In this sense cogeneration, which is based on saving primary energy through common production of electric energy and heat, is one of the pillars of this strategy. The aim of the article is to analyze and evaluate legal regulations pertaining to high efficiency cogeneration by reference to both European Union law and national legislation. Special attention will be given to the recent legislative changes, especially to the new state aid system for cogeneration and to so-called cogeneration guarantees of origin.

1. Wprowadzenie

U podstaw krajowego systemu wsparcia energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji leży ukierunkowana na wzrost efektywności wykorzystania dostępnych zasobów polityka klimatyczno-energetyczna Unii Europejskiej, tzw. pakiet „3 × 20%”¹.

Zakłada ona bowiem odpowiednio – obok redukcji emisji CO₂ i wzrostu udziału energii odnawialnej w końcowym zużyciu energii w 2020 r. o 20% – również zwiększenie efektywności wykorzystania energii o 20% do 2020 r. w stosunku do prognoz na 2020 r. (a zgodnie z najnowszymi założe-

¹ Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-

-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, dnia 22 stycznia 2014 r., COM (2014) 15 final.

niami o 27% do 2030 r.)². W tym sensie kogeneracja, której istotą jest oszczędność energii pierwotnej poprzez wytwarzanie energii elektrycznej i ciepła w tym samym procesie technologicznym wpisuje się w jeden z filarów przedmiotowej strategii.

Celem artykułu jest analiza i ocena obowiązujących regulacji prawnych w zakresie wytwarzania energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji na gruncie

prognoz opracowanych na jej zlecenie (w 2007 r.) zużycie energii pierwotnej w 2020 r. ma wynosić 1842 Mtoe (jednostka pochodna Mtoe stanowi równowartość 1 mln toe, czyli ton oleju ekwiwalentnego)⁴. W wyniku przyjęcia omawianej strategii redukcja o 20% będzie natomiast równa 1474 Mtoe w roku 2020 r. Tym samym ulegnie zmniejszeniu o 368 Mtoe w porównaniu z prognozami na 2020 r. W konkluzjach Rady Europej-



W prawie unijnym wskazuje się potrzebę zwiększenia wydajności energetycznej poprzez stworzenie ram dla promocji i rozwoju kogeneracji o wysokiej sprawności. *Ratio legis* takiego podejścia podyktowana jest faktem, że energia wytwarzana w kogeneracji charakteryzuje się większą efektywnością przetwarzania paliw pierwotnych, unikaniem strat sieciowych oraz ograniczaniem emisji szkodliwych substancji do atmosfery.

prawa Unii Europejskiej i prawodawstwa krajowego. Szczególna uwaga zostanie przy tym poświęcona ostatnim zmianom legislacyjnym, które przedłużają system wsparcia dla wysokosprawnej kogeneracji do 2018 r. oraz wprowadzają do ustawy – Prawo energetyczne³ (dalej pr. en.) tzw. gwarancję pochodzenia energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji.

2. Kogeneracja w prawodawstwie Unii Europejskiej

Konieczność poprawy „wydajności” energetycznej niejednokrotnie podnosiła Rada Europejska. W świetle

skiej z 17 czerwca 2010 r. potwierdzono cel w zakresie efektywności energetycznej jako jeden z głównych elementów unijnej polityki „Europa 2020” (która zastąpiła tzw. strategię lizbońską)⁵. *In genere* strategia ta ma zapewnić wzrost gospodarczy za najbliższe dziesięciolecie (tj. do 2020 r.) poprzez zharmonizowane działania obejmujące zatrudnienie, badania i innowacje, edukację, walkę z ubóstwem, a także zmiany klimatu i energię – przeciwdziałające wyłączeniu społecznemu poprzez wspieranie gospodarki.

2 Zob. A. Gawlikowska-Fyk, *New Climate and Energy Package for 2030*, „Biuletyn PISM” 2014, nr 8 (603), s. 1–2.

3 Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r., nr 89, poz. 625 z późn. zm.).

4 Zob. Wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności energetycznej oraz uchylającej dyrektywy 2004/8/WE i 2006/32/WE, Bruksela 26 czerwca 2012 r., nr ref. 2011/0172 (COD).

5 Zob. Konkluzje Rady Europejskiej z 17 czerwca 2010 r., EUCO 13/10.

Na gruncie prawa unijnego pierwotnym aktem prawnym normującym problematykę kogeneracji (w oparciu o zaopatrzenie w ciepło użytkowe) była dyrektywa 2004/8/WE (tzw. dyrektywa CHP – *Combined Heat and Power*)⁶. W kolejnych latach jednakże, wobec wyzwań pakietu „3 × 20”⁷ uchwalono nową dyrektywę, 2012/27/UE⁷ w sprawie efektywności energetycznej, która skonsolidowała dotychczas obowiązujące prawodawstwo w tym obszarze, uchylając równocześnie dyrektywę 2004/8/WE. W swoich założeniach przedmiotowa dyrektywa wskazuje na potrzebę zwiększenia wydajności energetycznej, poprawę bezpieczeństwa dostaw poprzez stworzenie ram dla promocji i rozwoju kogeneracji o wysokiej sprawności, w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe oraz oszczędność energii pierwotnej na wewnętrznym rynku energii. *Ratio legis* takiego podejścia prawodawcy podyktowana jest nie tylko wspomnianym już faktem, iż energia wytwarzana w kogeneracji charakteryzuje się większą efektywnością przetwarzania paliw pierwotnych, ale także tym, że pozwala ona unikać strat sieciowych (ze względu na zazwyczaj rozproszony charakter) oraz prowadzi do ograniczania emisji szkodliwych substancji do atmosfery. W świetle postanowień dyrektywy – państwa członkowskie powinny w szczególności zachęcać do wprowadzenia środków i procedur wspierających instalacje kogeneracyjne (zwłaszcza te o całkowitej mocy znamionowej dostarczonej w paliwie mniejszej niż 20 MW), tak aby mobilizować do rozproszonego wytwarzania energii (pkt 37 preambuły do dyrektywy 2012/27/WE). Należy jednakże nadmienić, że prawodawca unijny uzależnia udzielenie wsparcia dla kogeneracji od sytuacji, w której energia elektryczna i ciepło użytkowe pochodzą z tzw. wysokosprawnej kogeneracji (art. 14 ust. 2 dyrektywy 2012/27/WE).

6 Dyrektywa 2004/8/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. w sprawie promowania kogeneracji w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe na rynku wewnętrznym energii oraz zmieniająca dyrektywę 92/42/EWG (Dz.Urz. WE L52 z 21.02.2004, s. 50).

7 Dyrektywa 2012/27/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz.Urz. UE L 315 z 14.11.2012, s. 1).

Trzeba bowiem podkreślić, że nie każda jednostka kogeneracji spełnia kryterium jednostki wytwarzającej energię elektryczną (lub mechaniczną) i ciepło użytkowe w wysokosprawnej kogeneracji. Wobec tego ustalenie, czy dana instalacja może być klasyfikowana jako wysokosprawna, ma w rzeczywistości prowadzić do zweryfikowania prawa do otrzymania potencjalnego wsparcia oraz spełnienia ciężącego na danym podmiocie obowiązku określonego udziału energii elektrycznej pochodzącej z kogeneracji. Niezbędne kryteria pozwalające na uznanie energii za wytworzoną w wysokosprawnej kogeneracji zawarte zostały w załączniku 2 do dyrektywy 2012/27/UE. Równocześnie nie sposób pominąć, że przedmiotowe wsparcie jako pochodzące ze środków publicznych podlegać będzie zasadom dotyczącym pomocy publicznej. W praktyce zatem konieczne jest uzyskanie zgody Komisji Europejskiej na dany program pomocowy (art. 14 ust. 11 dyrektywy 2012/27/WE).

3. Wsparcie dla wytwarzania energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji na gruncie polskich rozwiązań prawnych

Zasadniczo system wsparcia energii elektrycznej z kogeneracji w Polsce został oparty na publiczno-prawnym obowiązku⁸ uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE) świadectw pochodzenia energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji (dalej: energii z kogeneracji) albo uiszczeniu opłaty zastępczej. W praktyce owa obligacja wiąże się z określonym udziałem energii elektrycznej z kogeneracji⁹ w wyzna-

8 Zgodnie z art. 56 ust. 1a pr. en. „karze pieniężnej podlega ten kto (...) nie przestrzega obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectwa pochodzenia z kogeneracji albo nie uiszcza opłaty zastępczej, o których mowa w art. 9a ust. 1, lub przedkłada Prezesowi URE wniosek o wydanie świadectwa pochodzenia z kogeneracji zawierający dane lub informacje niezgodne ze stanem faktycznym”, zob. wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie – VI Wydział Cywilny: z dnia 10 grudnia 2012 r., VI ACA 823/12 oraz z dnia 20 lutego 2013 r., VI ACA 617/12.

9 W świetle art. 3 pkt 38 pr. en. przez wysokosprawną kogenerację rozumie się „wytwarzanie energii elektrycznej lub mechanicznej i ciepła użytkowego w kogeneracji, które zapewnią oszczędność energii pierwotnej zużywanej w:

czonym przez prawodawcę zakresie (przez enumeratywnie wyliczone w art. 9a ust. 1 i 2 pr. en. podmioty) oraz świadectwach pochodzenia energii elektrycznej z kogeneracji (art. 9l pr. en.)¹⁰. Tym samym mechanizm ten przypomina rozwiązania funkcjonujące do niedawna na rynku źródeł odnawialnych. W obydwu przypadkach bowiem fizyczna energia elektryczna podlega oddzieleniu od mechanizmu mającego wspie-

Obowiązujący mechanizm wsparcia kogeneracji stanowi kontynuację systemu wprowadzonego do ustawy – Prawo energetyczne nowelą z dnia 12 stycznia 2007 r.¹² (która miała na celu transpozycję postanowień dyrektywy 2004/8/WE). Właściwe przepisy w tym obszarze funkcjonowały w niezmiennym kształcie do 31 marca 2013 r. (a *de facto* do końca 2012 r.). Wobec ich wygaśnięcia od 1 kwietnia 2013 r. powstała luka



System wsparcia energii elektrycznej z kogeneracji w Polsce został oparty na publicznoprawnym obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki świadectw pochodzenia energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji albo uiszczenia opłaty zastępczej.

rać rozwój danego typu źródeł wytwórczych poprzez wygenerowanie świadectw pochodzenia będących przedmiotem odrębnego obrotu na giełdzie towarowej. Dochód uzyskany z ich sprzedaży stanowi natomiast wsparcie dla podmiotów wytwarzających energię elektryczną w technologii wysokosprawnej kogeneracji¹¹.

- a) 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
- a) 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”.
- 10 Warto przy tym wskazać, że wsparcie dla kogeneracji odbywało się również przed zmianą pr. en. z 2007 r. (przed implementacją dyrektywy 2004/8 stosowano formułę „energia skojarzona”). Opierało się na obligatoryjnym zakupie energii elektrycznej oferowanej przez wytwórców energii skojarzonej przez przedsiębiorstwa energetyczne sprzedające energię elektryczną do odbiorców końcowych.
- 11 Trzeba przy tym nadmienić, że ustalenie kwestii zaliczenia wyprodukowanej energii elektrycznej do energii wytwarza-

prawna w postaci braku odpowiednich przepisów normujących rynek praw majątkowych kogeneracji „czerwonej” (opartej na węglu) i „żółtej” (opartej na paliwach gazowych). Nadal jednak istniała potrzeba promocji tego rodzaju źródeł, ze względu na konieczność spełnienia celów wskaźnikowych wynikających z pakietu „3 × 20%”. Ostatecznie projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw został poddany pracom legislacyjnym w Sejmie 2 kwietnia 2013 r. W ich następstwie uchwalono tzw. nowelę kogeneracyjną¹³, która weszła w życie

nej w kogeneracji nie uprawnia do uzyskiwania świadectw pochodzenia z kogeneracji. Jest to jedynie jeden z niezbędnych elementów prowadzących do wyznaczenia ilości energii elektrycznej wyprodukowanej w wysokosprawnej kogeneracji. Zob. M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 764.

- 12 Ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o systemie oceny zgodności (Dz.U. nr 21, poz. 124).
- 13 Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 490).

30 kwietnia 2014 r.¹⁴ Tym niemniej przez okres ponad 12 miesięcy sektor ten pozostawał w przeważającej mierze poza systemem wsparcia. Brak normatywnych podstaw w tym obszarze skutkowało ograniczeniem inwestycji w wysokosprawną kogenerację oraz przyczynił się do osłabienia konkurencyjności i opłacalności instalacji już istniejących na rynku. Truizmem może wydawać się przy tym stwierdzenie, iż stabilność prawa w tym zakresie stanowi podstawowy czynnik niejednokrotnie warunkujący prowadzenie działalności gospodarczej¹⁵. Wynika to jednak z faktu, iż niskie ceny energii elektrycznej na rynku hurtowym sprawiają, że jedynie wsparcie w postaci przychodów ze sprzedaży świadectw pochodzenia może stanowić skuteczną zachętę do rozpoczęcia lub kontynuowania czasochłonnego i kapitałochłonnego procesu inwestycyjnego.

W świetle przedmiotowej ustawy wsparcie dla kogeneracji zostało przedłużone do 2018 r. (art. 4 ust. 1 noweli kogeneracyjnej). Podobnie jak w poprzednim stanie prawnym wsparcie obejmuje jednostki kogeneracji:

- opalane paliwami gazowymi o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej źródła poniżej 1 MW (kogeneracja żółta) do 8% w ostatnim roku wsparcia;
- opalane metanem uwalnianym i ujmowanym przy dołowych robotach górniczych w czynnych, likwidowanych lub zlikwidowanych kopalniach węgla kamiennego lub gazem uzyskiwanym z przetwarzania biomasy (kogeneracja fioletowa) na niezmiennym poziomie, tj. 2,3% w 2018 r.;
- pozostałe (kogeneracja czerwona) w wysokości 23,2% w ostatnim roku wsparcia, tj. na takim samym poziomie jak na koniec 2012 r.¹⁶.

14 Warto wskazać, że wejście w życie ustawy nowelizacyjnej zostało dodatkowo opóźnione ze względu na przedłużające się postępowanie Komisji Europejskiej w sprawie udzielenia zgody na nowy system wsparcia mający charakter pomocy publicznej.

15 Zob. szerz. M. Roggenkamp, C. Redgwell, A. Ronne, I. del Guayo, *Energy Law in Europe. National, EU and International Regulation*, Oxford 2016, s. 183–185.

16 Poziom ten odnosi się do minimalnego udziału sumy energii elektrycznej wynikającej z uzyskanych i umorzonych świadectw pochodzenia z kogeneracji lub z uiszczonej opłaty

Odmienne natomiast ustawodawca zdecydował o źródle norm prawnych odnoszących się do zakresu obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectwa pochodzenia z kogeneracji. Legislator bowiem zdecydował o ich przeniesieniu (z rozporządzenia) bezpośrednio do ustawy – Prawo energetyczne, a mianowicie do art. 9a ust. 11 pr. en. Jak można domniemywać, takie podejście miało na celu przyspieszenie procesu wejścia w życie właściwych przepisów, usystematyzowania dotychczasowego dorobku oraz stanowiło wyraz wzmocnienia zakresu obowiązku kogeneracyjnego w krajowym porządku prawnym poprzez wyeliminowanie dyskrecjonalności właściwego ministra w obszarze ustalenia poziomu wsparcia. Co istotne jednak, w ocenie autora wprowadzone rozwiązania nie do końca wypełniły powstałą lukę. Na podstawie bowiem przyjętych przepisów nie uwzględnia się przy rozliczeniu wykonania obowiązku (art. 5 ust. 2 noweli kogeneracyjnej) świadectw pochodzenia „żółtych” i „czerwonych” wydanych dla energii elektrycznej wytworzonej przed dniem wejścia w życie nowelizacji. Równocześnie przy ustalaniu zakresu przedmiotowego obowiązku za 2014 r. w odniesieniu do certyfikatów żółtych i czerwonych nie zalicza się energii elektrycznej zakupionej przed wejściem w życie komentowanej nowelizacji, *ergo* spełnienie obowiązku przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, określonych powyżej, nie może nastąpić poprzez uwzględnienie certyfikatów wydanych przed 30 kwietnia 2014 roku. Tym samym takie unormowanie tej kwestii, choć wznawia wsparcie dla kogeneracji, nie prowadzi do przywrócenia jej ciągłości. Nie sposób przy tym pominąć, że – z uwagi na termin wejścia w życie przedmiotowych przepisów – wytwarzanie energii z kogeneracji jest ograniczone. Warunki atmosferyczne w tym okresie bowiem, które determinują jednoczesne wytwarzanie energii elektrycznej i ciepła w jednostkach kogeneracji, sprawiają, że zapotrzebowanie na ciepło jest stosunkowo niewielkie. Wobec

zastępczej, odniesiony np. do ilości energii elektrycznej sprzedanej odbiorcom końcowym przez przedsiębiorstwa energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie obrotu tą energią czy zakupu energii elektrycznej na własny użytek przez odbiorców przemysłowych, art. 4 ust 2 noweli kogeneracyjnej.

powyższego przedmiotowe przepisy z jednej strony *de facto* dodatkowo wydłużyły okres, w którym jednostki kogeneracji pozostały poza systemem wsparcia, z drugiej jednakże ze względu na deficyt świadectw pochodzenia utrudniły spełnienie obowiązku ciążącego na określonych podmiotach, wynikającego z art. 4 noweli kogeneracyjnej¹⁷.

Wraz z wejściem w życie nowych przepisów normujących wsparcie dla wysokosprawnej kogeneracji konieczne było opracowanie aktów wykonawczych do ustawy – Prawo energetyczne. Szczególnie istotne było w tym wypadku wydanie przez Ministra Gospodarki rozporządzenia w sprawie sposobu naliczania danych podanych we wniosku o wydanie świadectwa pochodzenia z kogeneracji oraz szczegółowego zakresu obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonych w wysokosprawnej kogeneracji¹⁸, które weszło w życie 1 stycznia 2015 roku. Poza zmianami o charakterze porządkowym¹⁹ warto przede wszystkim zwrócić uwagę na te, które miały na celu doprecyzowanie dotychczasowych przepisów.

Po pierwsze, prawodawca zdecydował o uchyleniu przepisów odnoszących się do tzw. źródła energii (§ 4 ust. 7 rozporządzenia z 2011 r.)²⁰. Takie podejście wydaje się słuszne ze względu na problemy interpretacyjne, jakie wynikały na tle stosowania

przedmiotowej regulacji. Dość wspomnieć, że brak normatywnej definicji źródła energii rodził pytania, czy należy przez nie rozumieć samo przedsiębiorstwo energetyczne, jednostkę kogeneracji czy może jednostkę wytwórczą. Miało to o tyle istotne znaczenie, że źródłom o mocy zainstalowanej 1 MW i wyższej nie przysługiwały (i nie przysługują) w świetle art. 9l ust. 1 pr. en.²¹ świadectwa pochodzenia energii z kogeneracji („żółte”). Tym niemniej zdecydowano o wprowadzeniu pojęcia tzw. jednostki wytwórczej²² (§ 3 ust. 7 rozporządzenia z 2014 r.), którą zgodnie z definicją wynikającą z Prawa energetycznego jest „wyodrębniony zespół urządzeń należący do przedsiębiorstwa energetycznego, służący do wytwarzania energii i wyprowadzania mocy”. Wykładnia przytoczonego pojęcia dokonywana w literaturze wskazuje, że na jednostkę tę składają się wszystkie urządzenia techniczne wykorzystywane w procesie wytwarzania energii elektrycznej, takie jak kotły, turbiny parowe, generatory, a także urządzenia pomocnicze (przykładowo młyny węglowe, wentylatory podmuchu, wymienniki ciepła) – w przypadku klasycznych elektrowni lub elektrociepłowni parowych – oraz urządzenia służące do wyprowadzania mocy, takie jak transformatory blokowe i linie elektroenergetyczne, za pomocą których jest wyprowadzana moc z generatorów energii elektrycznej²³. W praktyce dla oceny, czy dane urządzenie wchodzi w skład jednostki wytwórczej, należy rozważyć, czy stanowi ono część integralnej całości, bez której nie byłoby możliwe wytwarzanie energii elektrycznej i wyprowadzanie mocy. Wobec powyż-

17 M. Sznycer, A. Cwalina-Kowalewska, A. Grzywacz, *Wpływ noweli kogeneracyjnej na rynek odbiorcy końcowego*, http://cire.pl/pliki/2/wplyw_noweli_kogeneracyjnej_na_rynek_odbiorcow_koncowych.pdf (dostęp 29.06.2017).

18 Dz.U. z 2014 r. poz. 1940.

19 Dla przykładu z § 2 rozporządzenia z 2014 r. usunięto definicję „jednostki na małą skalę”, przenosząc ją w niezmiennym kształcie do punktu 2.2 załącznika nr 1 do tego rozporządzenia. Nie do końca jest jasny cel takiego działania, szczególnie że definicja ta nie pojawia się w żadnym innym polskim akcie, a jedynie w dyrektywie 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej.

20 Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 26 lipca 2011 r. w sprawie sposobu naliczania danych podanych we wniosku o wydanie świadectwa pochodzenia z kogeneracji oraz szczegółowego zakresu obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia tych świadectw, uiszczania opłaty zastępczej i obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w wysokosprawnej kogeneracji (Dz.U. z 2011 r. nr 176, poz. 1052).

21 Zgodnie z przytoczonym przepisem: „Potwierdzeniem wytworzenia energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji jest świadectwo pochodzenia tej energii, zwane dalej »świadectwem pochodzenia z kogeneracji«.

Świadectwo pochodzenia z kogeneracji wydaje się oddzielnie dla energii elektrycznej wytworzonej w wysokosprawnej kogeneracji w jednostce kogeneracji: 1) opalanej paliwami gazowymi lub o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej źródła poniżej 1 MW”.

22 W skład jednostki wytwórczej mogą wchodzić dwie lub większa liczba jednostek kogeneracji. W przypadku gdy zostały zbudowane w różnych latach, każda jednostka kogeneracji, o ile jest to możliwe, powinna być oceniana osobno. Zob. zał. nr 2, pkt 1.7 rozporządzenia z 2014 r.

23 M. Swora, Z. Muras (red.), *Prawo energetyczne...*, dz. cyt., s. 288 i 290.

szego zmiana w tym obszarze pozwala na bardziej precyzyjne określenie granic bilansowych jednostki, stanowiących podstawę do poprawnego wyznaczenia mocy zainstalowanej elektrycznej. Pewną konfuzeję budzi natomiast brak równoległych zmian w art. 91 ust. 1 pr. en. w zakresie pozostawienia w nim pojęcia „źródło”. Takie rozwiązanie zdaje się wypaczać technikę prawidłowej legislacji, nie prowadząc w pełni do wyeliminowania niepotrzebnych wątpliwości interpretacyjnych.

w kogeneracji, co najmniej równą sprawności granicznej:

- 75% dla jednostki kogeneracji z urządzeniami typu: turbina parowa przeciwprężna, turbina gazowa z odzyskiem ciepła, silnik spalinowy, mikroturbina, silnik Stirlinga, ogniwo paliwowe, albo
- 80% dla jednostki kogeneracji z urządzeniami typu: układ gazowo-parowy z odzyskiem ciepła, turbina parowa upustowo-kondensacyjna”.



W praktyce dla oceny, czy dane urządzenie wchodzi w skład jednostki wytwórczej, należy rozważyć, czy stanowi ono część integralnej całości, bez której nie byłoby możliwe wytwarzanie energii elektrycznej i wyprowadzanie mocy.

Po wtóre, rozporządzenie wprowadza zmiany w przepisach dotyczących sprawności granicznych dla poszczególnych typów urządzeń kogeneracji. Tym niemniej uważam, że w większym stopniu przyczyniają się one do powstania kolejnych zastrzeżeń niż do zwiększania transparentności omawianych norm prawnych. W istocie bowiem przedmiotowe rozporządzenie usuwa przepis dotyczący sprawności granicznych (zał. 1, pkt 1.3). Paradoksalnie jednak w treści zał. 1 prawodawca nadal niejednokrotnie odwołuje się do omawianej kategorii (dla przykładu pkt 1.4, 1.5 itd.). Takiego podejścia nie uzasadnia przy tym odniesienie do sprawności granicznych w Prawie energetycznym (art. 3 pkt 36) w kontekście definicji energii elektrycznej z kogeneracji, zgodnie z którą oznacza ona „energję elektryczną wytwarzaną w kogeneracji i obliczoną jako:

- a) całkowitą roczną produkcję energii elektrycznej w jednostce kogeneracji w roku kalendarzowym, wytworzoną ze średniorocznej sprawnością przemiany energii chemicznej paliwa w energję elektryczną lub mechaniczną i ciepło użytkowe

Jakkolwiek już samo sięganie do aktu rangi ustawowej będącego nadrzędnym nad aktem wykonawczym może wydawać się niefortunne (ze względu na fakt, iż to zazwyczaj rozporządzenie jest aktem bardziej szczegółowym aniżeli ustawa), to jednak trzeba podkreślić, że brak jest spójności pomiędzy cytowanym przepisem a pkt 1.2 załącznika 1 do rozporządzenia. Wynika to z faktu, iż poza wymienionymi w Prawie energetycznym typami urządzeń w przedmiotowym punkcie załącznika do rozporządzenia prawodawca wymienia także inne urządzenia, tj. turbinę gazową w układzie kombinowanym z odzyskiem ciepła, silniki parowe, ograniczony obieg Rankine’a, czy nawet pozostałe rodzaje technologii pracujące w kogeneracji. W praktyce zatem dla innych, niż wymienione w ustawie, urządzeń nie jest możliwe ustalenie sprawności granicznej, co może stanowić barierę dla tego rodzaju jednostek kogeneracyjnych w uzyskaniu wsparcia.

Wreszcie zmiany objęły tzw. mnożnik korygujący dla jednostek kogeneracji opalanych drewnem opałowym i odpadami drzewnymi lub biogazem. W poprzednim stanie prawnym mnożnik ten dla przyto-

czonych jednostek wynosił 1 bez względu na poziom napięcia oraz tego, czy energia była oddawana do systemu elektroenergetycznego, czy sprzedawana liniami bezpośrednimi lub zużyta na własne potrzeby²⁴. Nowe rozporządzenie natomiast ujednoliciła przedmiotowe przepisy, wprowadzając określone wartości (od 0,860 do 1) w zależności od poszczególnych kryteriów, bez względu na surowiec użyty dla celów kogeneracji (tabela nr 2 załącznika nr 2 do rozporządzenia z 2014 r.). Takie podejście wydaje się uzasadnione z uwagi na możliwość bardziej precyzyjnego określenia mnożnika. Tym samym potencjalnie owa zmiana (czy, będąc bardziej precyzyjnym, uchylenie przepisu dotyczącego mnożnika korygującego dla powyższych jednostek) może potencjalnie prowadzić do oszczędności energii pierwotnej, w sytuacji gdy pozostaje on na poziomie niższym niż 1 (nie wpływając na sprawność ogólną i ilość energii elektrycznej wytworzonej w kogeneracji).

4. Gwarancje pochodzenia energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji

Nowym instrumentem swego rodzaju promocji energii z kogeneracji w polskim systemie prawnym jest tzw. gwarancja pochodzenia energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji. Wspomniana osobliwość gwarancji pochodzenia przejawia się odrębnością przedmiotowego instrumentu od świadectw pochodzenia energii elektrycznej z kogeneracji (certyfikatów żółtych, fioletowych czy czerwonych). W istocie nie implikuje ona prawa do czerpania korzyści z krajowych mechanizmów wsparcia, funkcjonujących w poszczególnych państwach UE. Jej głównym celem jest w istocie zapewnienie odbiorcy końcowemu przejrzystych kryteriów wyboru umożliwiających identyfikację zużywanej energii (pkt 39 dyrektywy 2012/27/UE)²⁵.

24 Zgodnie z zał. nr 2 pkt 1.13 rozporządzenia z 2011 r.: „Mnożniki określone w tabeli nr 2 nie mają zastosowania do drewna opałowego i odpadów drzewnych oraz biogazu. Dla energii wytworzonej z tych paliw przyjmuje się wartość mnożnika równą jeden”.

25 Zgodnie z pkt 39 dyrektywy 2012/27/UE: „Mając na względzie zwiększenie przejrzystości, tak by odbiorca końcowy miał możliwość dokonania wyboru pomiędzy energią elektryczną z kogeneracji a energią elektryczną wytworzoną w oparciu o inne technologie, należy zagwarantować – na podstawie zharmonizowanych wartości referencyjnych efektywności –

Zatem regulacja ta, mając w praktyce informacyjny charakter, stanowi pośredni mechanizm promocji energii z kogeneracji, kreując „wizerunkową” wartość gwarancji pochodzenia²⁶. Dodatkowy przychód z tego tytułu jest przy tym determinowany zdolnością przedsiębiorstwa energetycznego do zainteresowania potencjalnych odbiorców zakupem energii wytworzonej w bardziej efektywnym procesie technologicznym niż w klasycznych warunkach.

Na gruncie prawa UE pierwotne rozwiązania prawne w tym zakresie zostały unormowane jeszcze w dyrektywie 2004/8/WE (pkt 21 i 22 preambuły oraz art. 5). Warto jednak wspomnieć, że omawiana konstrukcja prawna nie jest rozwiązaniem absolutnie nieznanym. Dość wspomnieć, że już w dyrektywie 2001/77/WE²⁷ dotyczącej odnawianych źródeł energii (OZE) jest mowa o gwarancjach pochodzenia energii jako instrumencie zmierzającym do ułatwienia handlu energią elektryczną z OZE poprzez udostępnienie konsumentowi przejrzystych kryteriów wyboru między energią wytwarzaną z nieodnawialnych źródeł, a tą generowaną z OZE. Równocześnie w dyrektywie tej podkreślono, że prawo do uzyskania gwarancji pochodzenia samo z siebie nie implikuje prawa do czerpania korzyści z krajowych mechanizmów wsparcia obowiązujących w poszczególnych państwach. Toteż konieczne jest wyraźne odróżnienie gwarancji pochodzenia od będących przedmiotem obrotu praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia, tj. „zielonych certyfikatów” (pkt 10 i 11 preambuły oraz art. 5 dyrektywy). Zbliżone podejście zastosowano w dyrektywie 2004/8/WE, a później także w dyrektywie 2009/28/UE, w której dodatkowo wskazano, że gwarancje

pochodzenia energii z wysokosprawnej kogeneracji. Systemy gwarancji pochodzenia nie uprawniają automatycznie do korzystania z krajowych mechanizmów wsparcia. Ważne jest, aby wszystkie formy energii elektrycznej wytworzonej w procesie wysokosprawnej kogeneracji mogły być objęte gwarancjami pochodzenia. Należy wyraźnie odróżnić gwarancje pochodzenia od świadectw wymienialnych”.

26 Z. Muras, *Gwarancja pochodzenia – instrument wsparcia energii?*, „Czysta Energia” 2015, nr 1, s. 16–19.

27 Dyrektywa 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych (Dz.Urz. WE L 283 z 27.10.2001, s. 33).

mogą być przenoszone przez jednego posiadacza na innego niezależnie od energii, do której się odnoszą, jednak konieczne jest wprowadzenie mechanizmu, który uniemożliwi podwójne liczenie oszczędności energii (art. 7 ust. 12 dyrektywy). W kontekście nowego prawodawstwa szczególnie istotny jest art. 14 ust 10 dyrektywy 2009/28/UE (oraz zał. 10 do niej), który wprowadza wzajemną uznawalność gwarancji

nadmienić, że organ ten (KE) został także uprawniony do podjęcia decyzji obligującej stronę odmawiającą do uznania gwarancji pochodzenia (szczególnie w odniesieniu do stosowania obiektywnych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych kryteriów, na podstawie których takie uznanie następuje), co ma eliminować m.in. przypadki dyskrecjonalnych decyzji organów państw członkowskich.

Nowym instrumentem swego rodzaju promocji energii z kogeneracji w polskim systemie prawnym jest tzw. gwarancja pochodzenia energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji. Niemniej prawo do uzyskania gwarancji pochodzenia samo z siebie nie implikuje prawa do czerpania korzyści z krajowych mechanizmów wsparcia obowiązujących w poszczególnych państwach.

pochodzenia energii z wysokosprawnej kogeneracji. Innymi słowy są one równoznaczne względem siebie i mogą być wykorzystywane na terenie wszystkich państw członkowskich, uwierzytelnione²⁸ na podstawie przejrzystych i niedyskryminacyjnych kryteriów (określonych przez każde państwo członkowskie) pochodzenia energii elektrycznej. Równocześnie odmowa ich uznania przez państwo członkowskie musi być uzasadniona (dotyczy to zwłaszcza przyczyn związanych z zapobieganiem nadużyciom finansowym). Dodatkowym wymogiem jest przy tym obowiązek – po stronie państwa członkowskiego – powiadomienia Komisji Europejskiej o podjętej decyzji oraz przedstawienie jej uzasadnienia swego stanowiska. Trzeba

Wdrożenie do krajowego prawodawstwa przepisów dyrektywy 2012/27/UE w zakresie gwarancji pochodzenia nastąpiło drogą nowelizacji (dodanie art. 9y–9zb pr. en.) poprzez ustawę z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej²⁹. Pomimo braku zwartej definicji gwarancji pochodzenia energii elektrycznej z kogeneracji w unijnym prawodawstwie polski ustawodawca konkretyzuje to pojęcie w dodanym art. 9y ust. 1 pr. en., zgodnie z którym jest ona „dokumentem poświadczającym, że określona w tym dokumencie ilość energii elektrycznej wprowadzonej do sieci dystrybucyjnej lub sieci przesyłowej została wytworzona w wysokosprawnej kogeneracji”³⁰. Postępowanie

28 Elementy te stanowią obok przypisania świadectwom pochodzenia energii elektrycznej z odnawialnych źródeł statusu prawa majątkowego podstawową różnicę w zestawieniu z gwarancjami pochodzenia.

29 Dz.U. z 2016 r. poz. 831.

30 Na marginesie można się tylko zastanowić, czy dla celów porządkowych bardziej właściwym rozwiązaniem nie byłoby unormowanie przedmiotowej definicji w słowniczku do ustawy, tj. w art. 3 pr. en.

w sprawie wydania gwarancji pochodzenia energii elektrycznej z kogeneracji prowadzone jest w trybie administracyjnym w zakresie przepisów o wydawaniu zaświadczeń (art. 9y ust. 5 pr. en.), na zasadach porównywalnych do postępowania w sprawie gwarancji pochodzenia energii elektrycznej z odnawialnych źródeł (art. 120–125 ustawy o OZE³¹).

Na wstępie niniejszego wywodu warto wskazać, że w odróżnieniu od świadectw pochodzenia (dotyczących energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji), które wydawane są na ilość energii brutto, gwarancje pochodzenia wydawane są jedynie na ilość energii wprowadzonej do sieci, tj. ilość netto (czyli ilość energii brutto pomniejszoną o zużycie energii elektrycznej na potrzeby przemiany)³². Regulacja ta stanowi zapewnienie dla odbiorcy końcowego, że zużył on energię pochodzącą ze źródeł kogeneracyjnych, a takie zagwarantowanie jest możliwe jedynie w odniesieniu do energii, która co najmniej została do sieci wprowadzona.

Organem właściwym do wydania gwarancji pochodzenia energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji pozostaje *per analogiam* – jak w wypadku świadectw pochodzenia – Prezes URE (art. 9z ust. 2 pr. en.). Wniosek³³ o wydanie przedmiotowego

31 Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2015 r. poz. 478 z późn. zm.).

32 Zob. <http://prawo-podatkowe.pl/finansowe/produkcja-enerгии-elektrycznej-netto> (dostęp 30.06.2017).

33 Zgodnie z art. 9y ust. 4 pr. en.: „Wniosek o wydanie gwarancji pochodzenia zawiera:

- 1) oznaczenie przedsiębiorstwa energetycznego zajmującego się wytwarzaniem energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji;
- 2) określenie lokalizacji, rodzaju, mocy zainstalowanej elektrycznej i cieplnej jednostki kogeneracji, w której została wytworzona energia;
- 3) dane dotyczące ilości wprowadzonej do sieci energii elektrycznej wytworzonej w wysokosprawnej kogeneracji w jednostce kogeneracji;
- 4) określenie:
 - a) okresu, obejmującego jeden lub więcej następujących po sobie miesięcy kalendarzowych danego roku kalendarzowego, w którym energia elektryczna została wytworzona w jednostce kogeneracji, ze wskazaniem daty rozpoczęcia i zakończenia wytwarzania tej energii,

dokumentu (który ma postać elektroniczną – art. 9z ust. 5 pr. en.) składa się do operatora systemu elektroenergetycznego (przesyłowego i dystrybucyjnego), na obszarze którego została przyłączona jednostka kogeneracji, w terminie 30 dni³⁴ od dnia zakończenia wytworzenia danej ilości energii elektrycznej objętej wnioskiem³⁵. Obowiązki operatora systemu zostały przy tym nieznacznie rozszerzone w stosunku do postępowania o wydanie świadectw pochodzenia

- b) rodzaju i średniej wartości opałowej paliw, z których została wytworzona energia elektryczna i ciepło w jednostce kogeneracji, oraz ilości tych paliw ustalone na podstawie pomiarów dokonanych za pomocą oznaczonych urządzeń pomiarowo-rozliczeniowych,
- c) na podstawie pomiarów dokonanych za pomocą oznaczonych urządzeń pomiarowo-rozliczeniowych, ilości ciepła użytkowego w kogeneracji, z podziałem na sposoby jego wykorzystania, oraz ilości energii elektrycznej wytworzonej w wysokosprawnej kogeneracji w danej jednostce kogeneracji,
- d) ilości energii pierwotnej, wyrażonej w procentach, która została zaoszczędzona, kwalifikującej do uznania energii elektrycznej za wytworzoną w wysokosprawnej kogeneracji, obliczonej na podstawie referencyjnych wartości dla wytwarzania rozdzielonego;
- 5) wskazanie, czy jednostka kogeneracji określona we wniosku korzystała z mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej w tej jednostce;
- 6) oznaczenie daty oddania jednostki kogeneracji do eksploatacji”.

Dane określone w tym przepisie stanowią rozwinięcie informacji przewidzianych dla gwarancji pochodzenia w zał. 10 do dyrektywy 2012/27/WE.

- 34 Wydaje się jednak, że termin ten ma charakter wyłącznie instrukcyjny. Odmienne bowiem niż w przypadku gwarancji pochodzenia energii elektrycznej z odnawialnych źródeł (art. 125 ust. 1 pkt 1 ustawy o OZE) czy świadectw pochodzenia energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji (art. 9l ust 9 pr. en.) ustawodawca nie wiąże z jego niedotrzymaniem sankcji w postaci odmowy wydania przez Prezesa URE gwarancji pochodzenia. W skutek takiego podejścia można wnioskować, iż uchybienie wskazanego terminu nie prowadzi do wygaśnięcia prawa o charakterze materialnym.
- 35 Zob. postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 24 września 2008 r., XVII AmZ 38/08, oraz postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie: z dnia 13 maja 2010 r., VI Acz 664/10, i z dnia 12 sierpnia 2010 r., VI Acz 1250/10.

(art. 9l ust. 8 pr. en.). Został on bowiem zobligowany, poza potwierdzeniem ilości wytworzonej energii elektrycznej w jednostce kogeneracji i wprowadzonej do sieci (art. 9y ust. 7 pr. en.), również do weryfikacji danych określonych we wniosku dotyczących oznaczenia przedsiębiorstwa energetycznego zajmującego się wytwarzaniem energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji oraz określenia lokalizacji, rodzaju, mocy zainstalowanej elektrycznej i cieplnej jednostki kogeneracji, w której została wytworzona energia (art. 9y ust. 6 pr. en.). W następstwie przeprowadzenia powyższych czynności operator systemu w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku przekazuje go Prezesowi URE. W pozostałym natomiast zakresie objętym wnioskiem to na wnioskodawcy ciążyć będzie *de facto* powinność weryfikacji danych. Przyjęcie takiego rozwiązania wydaje się co do zasady słuszne. Nie powoduje bowiem nadmiernego obciążenia operatora systemu przedmiotowym obowiązkiem, przenosząc go na rzecz wnioskującego³⁶. W sytuacji natomiast, gdy wniosek nie będzie zawierał określonych w nim danych, w kolejnym etapie postępowania Prezes URE wezwie zgodnie z art. 9z ust. 1 pr. en. wnioskodawcę do jego uzupełnienia w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania (pod rygorem jego pozostawienia bez rozpoznania). Niemniej pozostaje pytanie, czy wydana na tej podstawie gwarancja pochodzenia w istocie będzie zgodna ze stanem rzeczywistym. Wedle bowiem wykładni językowej Prezes URE jedynie wzywa przedsiębiorstwo energetyczne do uzupełnienia wniosku, w sytuacji gdy, jak można domniemywać, zawiera on ewidentne braki, np. w odniesieniu do rodzaju i średniej wartości opałowej paliw, z których została wytworzona energia elektryczna i ciepło w jednostce kogeneracji, czy do ilości ciepła użytkowego w kogeneracji, z podziałem na sposoby jego wykorzystania. Nie jest natomiast jasne, czy na podstawie przytoczonego przepisu organ regulacyjny uprawniony jest do wery-

fikacji danych określonych we wniosku, a tym samym odmowy wydania gwarancji pochodzenia. Kluczowy zdaje się w tym wypadku fakt, iż ustawodawca warunkuje wydanie odpowiedniej ilości gwarancji pochodzenia od dołączenia do wniosku sprawozdania dotyczącego jednostki kogeneracji za okres poprzedniego roku kalendarzowego, określonego na podstawie rzeczywistej średniorocznej sprawności przemiany energii chemicznej paliwa w energię elektryczną lub mechaniczną i ciepło użytkowe w kogeneracji (art. 9z ust. 2 w zw. z art. 9l ust. 10 pr. en.). Ów dokument zawiera informacje w przeważającej mierze zbieżne z danymi wskazanymi we wniosku o wydanie gwarancji pochodzenia, tj. (poza oznaczeniem przedsiębiorstwa, lokalizacji itd.) określenie rodzaju i średniej wartości opałowej paliw, z których została wytworzona energia elektryczna i ciepło w jednostce kogeneracji, oraz ilości tych paliw ustalone na podstawie pomiarów dokonanych za pomocą oznaczonych urządzeń pomiarowo-rozliczeniowych; określenie, na podstawie pomiarów dokonanych za pomocą oznaczonych urządzeń pomiarowo-rozliczeniowych, ilości ciepła użytkowego w kogeneracji, z podziałem na sposoby jego wykorzystania; określenie, na podstawie pomiarów dokonanych za pomocą oznaczonych urządzeń pomiarowo-rozliczeniowych, danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w wysokosprawnej kogeneracji w danej jednostce kogeneracji; określenie okresu, w którym została wytworzona energia elektryczna w wysokosprawnej kogeneracji; określenie ilości energii pierwotnej wyrażonej w procentach, która została zaoszczędzona, kwalifikującej do uznania energii elektrycznej za wytworzoną w wysokosprawnej kogeneracji obliczonej na podstawie referencyjnych wartości dla wytwarzania rozdzielonego itd. Co jednak bardziej istotne w świetle art. 9l ust. 11 pr. en., prawidłowość powyższych danych następuje na podstawie badania³⁷ przeprowadzonego w przedsiębiorstwie energetycznym przez jednostkę akredytowaną przez Prezesa URE (np. Urząd Dozoru Technicznego UDT-CERT)³⁸. Tym samym pozwala to

36 Dla przykładu: przepisy dotyczące gwarancji pochodzenia z odnawialnych źródeł przewidują obowiązek zweryfikowania przez operatora podanej przez wytwórcę daty pierwszego wytworzenia energii elektrycznej w odnawialnym źródle, co w sytuacji np. przebudowy źródła konwencjonalnego na odnawialne może sprawiać znaczne trudności (art. 11 ust. 6 pr. en. w zw. z ust. 3 pkt 6 tego przepisu).

37 Opinia w tym zakresie jest dołączana do przedmiotowego sprawozdania – art. 9l ust. 11 pkt 1 pr. en.

38 Zob. [https://www.ure.gov.pl/pl/rynki-energii/energia-elektryczna/energia-z-kogeneracji/akredytowane-](https://www.ure.gov.pl/pl/rynki-energii/energia-elektryczna/energia-z-kogeneracji/akredytowane)

stwierdzić, że może nie bezpośrednio przez Prezesa URE, ale jednak omawiane dane podlegają weryfikacji co do ich zgodności ze stanem rzeczywistym.

W kontekście samego wniosku o wydanie gwarancji pochodzenia warto także wspomnieć, iż jednym z jego wymogów jest wskazanie przez wytwórcę, czy jednostka kogeneracji korzystała z mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej w tej jednostce. Z uwagi na niezwykle pojemny charakter określenia „mechanizmy i instrumenty wsparcia”, należy przyjąć, iż będą to wszelkie dostępne formy wsparcia – tak inwestycyjnego, jak również operacyjnego. Wydaje się zatem, że poza bezpośrednim wsparciem opartym na świadectwach pochodzenia, przedsiębiorstwo energetyczne powinno uwzględnić także innego rodzaju pomoc w postaci dotacji, subsydiów, preferencyjnych kredytów czy np. ustawowym częściowym zwolnieniu z opłat za przyłączenie do sieci energetycznej w stosunku do jednostek kogeneracji o mocy zainstalowanej poniżej 1 MW (art. 7 ust. 8 pkt 3 lit. a) pr. en.). Tym niemniej trzeba podkreślić, że wymóg ten ma w praktyce wyłącznie charakter formalny. Nie jest z nim bowiem związane żadne ograniczenie dotyczące możliwości pozyskania gwarancji pochodzenia.

Zgodnie z przyjętym przez ustawodawcę podejściem gwarancje pochodzenia wydaje się w postaci elektronicznej³⁹ z dokładnością do 1 MW i przekazuje się bezpośrednio do tzw. rejestru gwarancji pochodzenia (art. 9z ust. 4 i 5 pr. en.). Należy nadmienić, iż przedmiotowy dokument jest ważny 12 miesięcy od dnia jego wydania, co stoi w opozycji do bezterminowego charakteru świadectwa pochodzenia energii z wysokosprawnej kogeneracji⁴⁰.

-jednostki/2473,Wykaz-akredytowanych-jednostek.html (dostęp 30.06.2017).

39 Na podstawie art. 9zb Prezes URE przekazuje informację o wydanych oraz uznanych gwarancjach pochodzenia podmiotowi, który prowadzi rejestr. Innymi słowy Prezes URE wystawia gwarancje, które wczytywane są do systemu informatycznego Towarowej Giełdy Energii SA.

40 Zgodnie z art. 9m ust. 10 pr. en.: „Prawa majątkowe wynikające ze świadectwa pochodzenia z kogeneracji wygasają z chwilą jego umorzenia”, zob. M. Stec (red.), *Prawo instrumentów finansowych*. „System Prawa Handlowego”, t. 4, Warszawa 2016, s. 708–709.

W świetle art. 9zb. ust. 1 pr. en. podmiotami uprawnionymi do prowadzenia rejestru gwarancji pochodzenia są:

- giełda towarowa w rozumieniu ustawy z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych lub
- podmiot prowadzący na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej rynek regulowany w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi⁴¹.

W obecnym stanie prawnym powyższe wymagania spełnia jedynie Towarowa Giełda Energii SA. Wynika to z faktu, iż z chwilą zamknięcia w 2013 r. notowań przez POEE Rynek Energii (Platforma Obrotu Energią Elektryczną, wchodząca w skład Giełdy Papierów Wartościowych SA) prowadzącej rynek regulowany jest to jedyny podmiot, za pośrednictwem którego możliwa jest wymiana gwarancji pochodzenia z kogeneracji w ustawowo przyjętej formie⁴².

Na podstawie informacji przekazywanej przez Prezesa URE podmiot rejestrujący wyda przedsiębiorstwu energetycznemu wpisanemu do rejestru gwarancji pochodzenia dokument potwierdzający, że określona w tym dokumencie ilość energii wprowadzonej do sieci dystrybucyjnej lub do sieci przesyłowej została wytworzona w wysokosprawnej kogeneracji (art. 9zb ust. 4 pr. en.)⁴³. Ustawodawca wymaga przy tym, aby przedsiębiorstwo zajmujące się wytwarzaniem energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji (wpisane do rejestru gwarancji pochodzenia) poinformowało Prezesa URE oraz podmiot prowadzący rejestr o przekazaniu gwarancji pochodzenia odbiorcy końcowemu, w terminie 7 dni od dnia jej przekazania (art. 9zb ust. 5 pr. en.). Informacja ta skutkuje dokonaniem stosownego

41 Podmioty organizujące obrót świadectwami efektywności energetycznej, o których mowa w art. 30 ust. 3 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej.

42 W tym kontekście trzeba dodać, że podmiot ten prowadzi rejestr gwarancji pochodzenia energii elektrycznej z odnawialnych źródeł. Toteż można domniemywać, że wkrótce utworzony zostanie także rejestr obejmujący gwarancje pochodzenia energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji.

43 Na podstawie art. 9zb ust. 7 pr. en.: „Wpis do rejestru gwarancji pochodzenia (...) oraz zmiany dokonane w tym rejestrze podlegają opłacie w wysokości odzwierciedlającej koszty prowadzenia tego rejestru”.

wpisu w rejestrze (art. 9zb ust. 6 pr. en.), co ma unie-
możliwić podwójne liczenie gwarancji pochodzenia.
Jednakże pewnym mankamentem w zakresie wymiany
gwarancji pochodzenia jest faktyczny brak przepisów

wydawanych przez inne państwa członkowskie UE.
Jest to znacząca różnica w stosunku do przepisów do-
tyczących świadectw pochodzenia, które zasadniczo
mają jedynie narodową naturę.

Ustawodawca wprowadza uznawalność gwarancji pochodzenia wydanych przez właściwe organy w państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym.

odnoszących się do prowadzenia obrotu gwarancjami
pochodzenia energii elektrycznej z wysokosprawnej
kogeneracji za pośrednictwem podmiotu rejestrowego
(a jedynie ich przekazywanie odbiorcom końcowym).
Budzi to o tyle konfuzję, że odpowiednie rozwiązania
prawne znalazły się w przepisach dotyczących gwarancji
pochodzenia energii elektrycznej z odnawialnych
źródeł, stanowiąc dodatkowy bodziec do rozwoju tego
rodzaju instrumentu. Fakt ten może zatem znacząco
ograniczyć skalę wymienialności gwarancji pochodzenia
energii z kogeneracji, wpływając na ich dostępność.

In fine należy podkreślić, że ustawa – Prawo ener-
getyczne w art. 9za ust. 1 wprowadza uznawalność
gwarancji pochodzenia wydanych przez właściwe
organy w państwie członkowskim Unii Europejskiej,
Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkow-
skim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu
(EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze
Gospodarczym. Innymi słowy są one dokumentami
poświadczającymi wytworzenie energii z kogeneracji
równoważnymi na terenie całej UE (i pozostałych
państwach spełniających powyższe wymogi). Przepis
ten stanowi bezpośrednią implementację dyrektywy
2012/27/WE, zgodnie z którą państwa członkowskie
zobowiązały się do uznawania gwarancji pochodzenia

Przytoczone przepisy nie mają jednakże charakteru
bezwzględного. Prezes URE może odmówić⁴⁴ wyda-
nia gwarancji, gdy wystąpią uzasadnione wątpliwości
co do jej autentyczności lub wiarygodności (art. 9za.
ust. 2 pr. en.). W takiej sytuacji jest on zobowiązany
do niezwłocznego powiadomienia o zaistniałym fak-
cie KE. Choć nie wynika to z przepisów krajowych, to
trzeba powtórnie podkreślić, że w świetle dyrektywy
2012/27/WE Komisja Europejska może przyjąć decyzję,
która zmusi stronę odmawiającą do uznania gwaran-

⁴⁴ *In genere* należy wskazać, że do odmowy wydania gwarancji
pochodzenia stosuje się – wobec podmiotów krajowych, jak
i w innych państwach – przepisy Kodeksu postępowania
administracyjnego (k.p.a.) odnoszące się do wydawania
zaświadczeń. Tym samym znajdzie w tym wypadku zasto-
sowanie art. 219 k.p.a., który stanowi: „Odmowa wydania
zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez
osobę ubiegającą się o nie następuje w drodze postanowie-
nia, na które służy zażalenie”. Zażalenie składa się do Sądu
Ochrony Konkurencji i Konsumentów w terminie 7 dni od
dnia doręczenia postanowienia (art. 30 ust. 4 pr. en.). Szerz.
M. Jaśkowska (w): M. Jaśkowska, A. Wróbel (red.), *Kodeks
postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000,
s. 1012; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego.
Komentarz*, Warszawa 2008, s. 905–908.

cji (art. 14 ust. 10 pr. en.). Jak się wydaje, rozwiązanie to ma przede wszystkim zagwarantować, że polityka państwa członkowskiego nie będzie prowadziła do uprzywilejowania krajowych wytwórców energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji – względem zagranicznych przedsiębiorstw energetycznych.

5. Podsumowanie

Niewątpliwie podstawowym czynnikiem determinującym rozwój jednostek opartych na wysokosprawnej kogeneracji będzie kształt nowych regulacji prawnych. Wsparcie wprowadzone nowelą kogeneracyjną jest bowiem rozwiązaniem pomostowym, które trudno uznać za kluczowy impuls inwestycyjny dla nowych jednostek. Z pewnością istotny wpływ na nowe ustawodawstwo będzie miała polityka energetyczna Unii Europejskiej na lata 2020–2030 r., która, biorąc pod uwagę dotychczasowe ustalenia, utrwała przekonanie, iż postęp w tym obszarze jest niezwykle ważny. Podobne przeświadczenie można także wysunąć wobec polskiego legislatora, gdyż potrzeba kontynuacji utrzymania mechanizmów wsparcia jest dość silna i była wielokrotnie sygnalizowana, m.in. w dokumencie Rady Ministrów *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*⁴⁵ czy w roboczej wersji kolejnego dokumentu – do 2050 roku⁴⁶. Wydaje się jednak, że system promocji energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji po 2018 r. będzie raczej zbliżony do rozwiązań właściwych odnawialnym źródłom energii. W przeciwnym wypadku problematyczne może okazać się jego notyfikowanie Komisji Europejskiej – ze względu m.in. na kryterium proporcjonalności wsparcia. Dodatkowym elementem, który wskazuje się jako mankament dotychczasowego mechanizmu, jest niestabilność cenowa świadectw pochodzenia na przestrzeni ostatnich lat, co wzmaga niepewność inwestycyjną.

Niemniej jednak, niezależnie od tego, jaką postać przyjmie kolejny program pomocowy dla wysokosprawnej kogeneracji, fundamentalne znaczenie będzie miał okres, na jaki zostanie on ustanowiony. Z tego względu uważam, że program powinien być wystar-

czająco długi, aby zagwarantować zwrot z inwestycji, nie powodując przy tym nadmiernych obciążeń dla odbiorców energii. Optymalnie zatem powinien on obejmować okres od 10 do 15 lat.

Wreszcie zastanawiające pozostaje, jaką rolę w promocji energii z kogeneracji będą pełniły gwarancje pochodzenia. Wprawdzie ze swej istotny nie są one *explicite* narzędziem wsparcia, niemniej wraz ze wzrostem świadomości odbiorców mogą zacząć stanowić coraz bardziej pożądanym instrument. Z drugiej strony brak regulacji normujących obrót gwarancjami prawdopodobnie ograniczy ich potencjał rozwoju. W skrajnym przypadku może to nawet rodzić obawy, czy przedmiotowe przepisy nie będą pozostawały martwe (przynajmniej w jakiejś perspektywie czasowej). Ryzyko ekonomiczne utworzenia rejestru może się bowiem okazać większą barierą niż realizacja zamierzeń legislatora. Zainteresowanie przecież ewentualnych wytwórców i odbiorców końcowych omawianym instrumentem to proces wymagający czasu i kapitału. Z pewnością niebagatelne znacznie będzie przy tym także odgrywać wysokość opłat ponoszonych przez użytkowników rejestru⁴⁷.



Partner numeru 1(39)/2017 „Forum Prawniczego”.

Bibliografia

- Czarnecka M., Oglódek T., *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Gawlikowska-Fyk A., *New Climate and Energy Package for 2030*, „Biuletyn PISM” 2014, nr 8 (603), s. 1–2.
- Gorzela K., Braciszewska A., Braciszewska J., Rogalski T., *Towary giełdowe i towarowe instrumenty pochodne. Prawne aspekty obrotu*, Warszawa 2011.
- Jaskowska M., Wróbel A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 1012–1013.

45 Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 roku.

46 Zob. *Polityka energetyczna Polski do 2050 roku*, <http://bip.me.gov.pl/node/24670> (dostęp 30.06.2017).

47 Zgodnie z art. 9zb ust. 7 pr. en.: „Wpis do rejestru gwarancji pochodzenia (...) oraz zmiany dokonane w tym rejestrze podlegają opłacie w wysokości odzwierciedlającej koszty prowadzenia tego rejestru”.

- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 905–908.
- Muras Z., *Energetyka odnawialna i kogeneracja – ewolucja systemu wsparcia*, „Czysta Energia” 2010, nr 1, s. 12–14.
- Muras Z., *Gwarancja pochodzenia – instrument wsparcia energii*, „Czysta Energia” 2015, nr 1, s. 16–19.
- Paś J., *Linie napowietrzne wysokich napięć: środowisko elektromagnetyczne a ograniczenia w użytkowaniu terenów*, „Biuletyn WAT” 2014, t. 63, nr 3, 51–63.
- Roggenkamp M., Redgwell C., Ronne A., Guayo I., *Energy Law in Europe. National, EU and International Regulation*, Oxford 2016, s. 183–185.
- Skorek J., Kalina J., *Gazowe układy kogeneracyjne*, Warszawa 2005.
- Stec M., *Prawo instrumentów finansowych*, „System Prawa Handlowego”, t. 4, Warszawa 2016.
- Swora M., Muras Z. (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Sznycer M., Cwalina-Kowalewska A., Grzywacz A., *Wpływ noweli kogeneracyjnej na rynek odbiorcy końcowego*, http://cire.pl/pliki/2/wplyw_noweli_kogeneracyjnej_na_rynek_odbiorcow_koncowych.pdf (dostęp 30.06.2015).