

Stanowisko

Polskiej Izby Gospodarczej Energetyki Odnawialnej i Rozproszonej

do projektu rozporządzenia w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może być sprzedana w drodze aukcji w 2016r.

Ministerstwo Gospodarki przedłożyło do konsultacji międzyresortowych oraz społecznych projekt rozporządzenia, które zgodnie z dyspozycją delegacji ustawowej zawartej w art. 72 ustawy z dnia 20 lutego 2015r. o odnawialnych źródłach energii, zobowiązującej Radę Ministrów do corocznego określania maksymalnego wolumenu i wartości energii elektrycznej sprzedawanej na aukcji w następnym roku, ma określić poziom kontraktacji na aukcji w 2016 r. z instalacji OZE, w tym z instalacji odnawialnego źródła energii o stopniu wykorzystania mocy zainstalowanej elektrycznej mniejszym niż 4000 MWh/MW/rok.

W uzasadnieniu projektu nie podano szczegółów metodologii obliczania tych wartości, ani żadnych informacji na temat spodziewanej ilości energii, jaka trafi do systemu w kolejnych okresach od rozstrzygnięcia aukcji.

Należy wyraźnie stwierdzić, że taki sposób określania zamówienia publicznego, jakim jest kontraktacja energii z odnawialnych źródeł energii na okres do 15 lat nie daje przedsiębiorcom odpowiedniej perspektywy planowania i jest tylko i wyłącznie reaktywnym podejściem do realizacji obowiązków, które Polska przyjęła na siebie w ramach Unii Europejskiej, nie służąc ani nie stymulując koniecznej transformacji polskiego sektora elektroenergetycznego. Abstrahując od powyższego należy też wskazać, że analiza projektu rozporządzenia nasuwa wiele poważnych wątpliwości i zastrzeżeń, na które nie sposób znaleźć odpowiedzi, ani w treści uzasadnienia, ani w informacjach przedstawianych publicznie przez przedstawicieli Ministerstwa Gospodarki.

W tej sytuacji Polska Izba Gospodarcza Energetyki Odnawialnej i Rozporoszonej uważa za swój obowiązek podzielić się tymi wątpliwościami z opinią publiczną i oczekiwać od Ministerstwa Gospodarki stosownej i rzetelnej odpowiedzi. Poniżej zebrano najistotniejsze opinie, komentarze i zastrzeżenia.

- 1) W projekcie rozporządzenia zakłada się, że ilość energii elektrycznej jaka zostanie zakupiona na aukcji w 2016 r. od operatorów instalacji istniejących (którzy zrezygnują tym samym ze wsparcia w postaci świadectw pochodzenia), wyniesie 4 579 491 MWh, przy czym z instalacji pracujących w trybie ciągłym dostarczonych ma być do systemu 2 289 746 MWh, natomiast z instalacji pracujących poniżej 4000 h w roku w wysokości 2 289 745 MWh. Zdziwienie musi budzić tak precyzyjne określenie wolumenu energii planowanej do zakontraktowania (produkcja w okresie do 15 lat z nieznanymi dziś źródeł o nieokreślonej mocy i zdolnościach produkcyjnych określona z dokładnością do 1 MWh), niemniej jednak nie jest to najważniejsza z kwestii. Z analizy projektu wynika bowiem jednoznacznie, że wbrew deklaracjom wielokrotnie składanym publicznie przez przedstawicieli MG, nie jest intencją rządu zachęcenie już działających operatorów do przejścia do systemu aukcyjnego, gdyż możliwość taką stwarza się tylko dla niewielkiej części już zainstalowanych jednostek wytwórczych (moce zainstalowane rzędu kilkudziesięciu MW, wobec

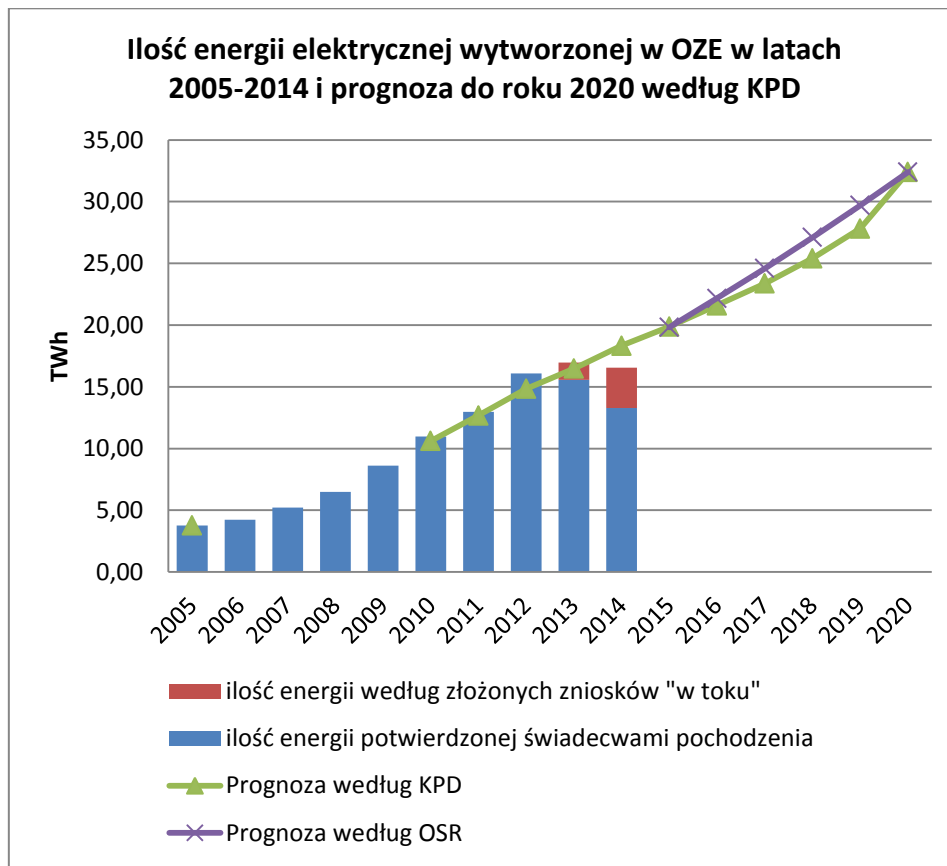
już dziś istniejącego potencjału przekraczającego 6000 MW), pozostałe zmuszając do pozostawiania w rozregulowanym na skutek zaniechań rządu systemie zielonych certyfikatów. Rodzi to nie tylko wątpliwości, co do intencji rządu, ale też czy rozwiązanie takie nie jest sprzeczne z zasadą równości podmiotów wobec prawa, gdyż z możliwości zmiany systemu wsparcia wyklucza się a priori ponad 90% istniejącego potencjału. Stoimy na stanowisku, że sprawa ta powinna być dogłębnie wyjaśniona opinii publicznej i przedsiębiorcom.

- 2) Maksymalną wartość sprzedaży energii elektrycznej z instalacji istniejących określono na 1 744 694 319 zł, co oznacza, iż autorzy projektu przyjęli średnią cenę w okresie kontraktacji rządu 380 zł/MWh. Byłaby to wartość znacznie poniżej kosztów wytworzenia dla większości instalacji wiatrowych i praktycznie dla wszystkich biogazowni. Jednak nie znając poziomu cen referencyjnych trudno określić, czy ostatecznie wystąpi jakikolwiek efekt zachęty, dla przechodzenia do systemu aukcyjnego. MG powinno przedstawić bardziej szczegółowe informacje o sposobach oszacowania kosztów,
- 3) Ilość energii elektrycznej jaka powinna zostać pozyskana z nowych instalacji, które przystąpią do aukcji w 2016 r. określono na 50 449 950 MWh (w ciągu 15 lat), w tym: dla instalacji pracujących w trybie ciągłym: 19 542 600 oraz dla instalacji pracujących poniżej 4000 h w roku w wysokości 30 907 350 MWh. Jednocześnie założono, że maksymalna wartość sprzedaży energii elektrycznej z nowych instalacji wynosi 18 201 331 716 zł, co oznacza cenę średnio 360 zł/MWh, a więc wartość niższą od obecnej ceny zielonych certyfikatów i cen energii z rynku hurtowego liczonych łącznie. Natomiast po odjęciu od całości energii elektrycznej, ilości energii jaka powinna zostać sprzedana na aukcjach dla instalacji o mocy zainstalowanej poniżej 1 MW, dla których średnia cena wynosi 470 zł/MW, cena dla instalacji powyżej 1 MW wyniesie średnio 324 zł/MWh. Oznacza to, że MG spodziewa się iż w wyniku aukcji zakontraktowane zostaną wolumeny energii skutkujące wzrostem produkcji w następnych 3-4 latach rządu 1,1-1,5 TWh, podczas gdy przy nawet wyższych niż aktualne cenach energii i zielonych certyfikatów od 2013 r obserwujemy zahamowanie wzrostu produkcji, którego wskaźnik kształtuje się obecnie znacznie poniżej oczekiwanego poziomu. Z uzasadnienia ani z innych oświadczeń przedstawicieli MG nie wynika, na jakich przesłankach oparte są tak optymistyczne założenia. Można się obawiać, że podobnie jak w przypadku programu budowy dróg i autostrad zbyt restrykcyjne oczekiwania cenowe doprowadzą szybko do kryzysu w całym sektorze oze, a wykonanie celu na roku 2020 będzie zagrożone.
- 4) Z uzasadnienia projektu rozporządzenia wynika, że prognoza ilości energii, która ma być wytworzona z OZE uwzględnia założenia Krajowego Planu Działań (KPD) oraz Oceny Skutków Regulacji ustawy o OZE (OSR).

Należy jednak zauważyć, że już w 2014 r ilość energii wytworzonej z OZE oszacowana na podstawie aktualnie dostępnych danych (informacje URE) może być mniejsza o około 1,7 TWh w porównaniu z prognozą KPD, co oznacza rosnące ryzyko nieosiągnięcia przyjętych przez Polskę zobowiązań w zakresie rozwoju OZE. Jest to między innymi znacznie mniejszego niż w latach poprzednich przyrostu mocy w nowych instalacjach.

W roku 2015 można wprawdzie oczekiwać dalszego przyrostu nowych mocy zainstalowanych przede wszystkim w sektorze energetyki wiatrowej i energetyki biomasowej, jednak zdaniem PIGEOR, trudno oczekiwać, żeby dało to wzrost produkcji rządu 3,2 TWh, które byłyby potrzebne do osiągnięcia zakładanego w KPD i OSR wskaźnika 19,8 TWh w tym roku. Przyjąć raczej należy, że wzrost nowych mocy zbliżony będzie do poziomu roku 2014.

Na wykresie poniżej zamieszczone zostały dane na temat rzeczywistych ilości energii elektrycznej wytworzonej z OZE w latach 2005-2014 oraz prognozy zgodnie z KPD i OSR.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych URE i założeń KPD i OSR

- 5) Z wykresu wynika, że w całym okresie 2004-2014 wzrost produkcji energii elektrycznej z OZE wyniósł średnio niemal 1,5 TWh rocznie, w tym w latach od 2008-2011 rzędu 2 TWh z roku na rok, a w roku 2012 wzrost w porównaniu z rokiem 2011 był jeszcze większy i wyniósł 3 TWh. Jednak od 2013 r. obserwuje się załamanie tempo wzrostu produkcji pomimo powstawania nowych mocy produkcyjnych. Doprowadziło to do sytuacji, w której według danych URE na dzień 31 grudnia 2014 produkcja z OZE była po raz pierwszy od czasu wprowadzenia systemu wsparcia niższa niż w roku poprzednim (o około 0,5 TWh przy założeniu, że wszystkie wnioski o przyznanie świadectw pochodzenia złożone do URE do końca 2014 r. zostaną rozpatrzone pozytywnie). Projekt rozporządzenia nie wprowadza żadnych bodźców, dzięki którym można by się było spodziewać, że rozwój sektora odzyska swoją dynamikę z lat 2008-2011. Wręcz przeciwnie, wskazane wyżej oczekiwania cenowe MG nakazują przypuszczać, że zainteresowanie inwestorów nowymi przedsięwzięciami znacznie spadnie. Czy takie właśnie jest oczekiwanie rządu?
- 6) Tymczasem, zgodnie z projektem rozporządzenia, od roku 2016 powinien nastąpić znacznie bardziej dynamiczny przyrost produkcji energii elektrycznej w kolejnych latach, średnio o 2,24 TWh rocznie (razem 11,2 TWh do 2020 łącznie). Nie da się tych wskaźników osiągnąć bez znaczącego przyspieszenia tempa inwestycji, a przyjęcie rozporządzenia w proponowanym kształcie na pewno nie spowoduje powstania sprzyjających ku temu warunków.
- 7) Nawet biorąc pod uwagę, że założenie wzrostu zużycia energii finalnej przyjęte w KPD jest zbyt optymistyczne i w roku 2020 pozostanie ono na obecnym poziomie, co oznaczałoby konieczność zwiększania produkcji energii z OZE o co najmniej 1,2 TWh rok do roku, powrót do wysokich wskaźników wzrostu produkcji wymaga znacznego wysiłku i zachęcenia inwestorów do inwestycji w nowe moce produkcyjne energetyki z OZE.

- 8) Najlepszym sygnałem zachęcającym inwestorów do kontynuowania działań byłoby zapewnienie odpowiedniego i stabilnego poziomu finansowania nowych inwestycji. Tymczasem z informacji podanych w projekcie rozporządzenia, wynika, że zakładana przez MG średnia cena za energię wytwarzaną w nowych instalacjach OZE powinna kształtować się na poziomie 360 zł/MWh, z czego dla instalacji o mocy powyżej 1MW około 324 zł/MW, a dla instalacji mniejszych rzędu 470 zł/MWh, a są to poziomy znacznie niższe niż uzyskiwane dotychczas przez inwestorów korzystających z systemu wsparcia w postaci zielonych certyfikatów. Potwierdza to wskaźnik średniej ceny wyliczonej dla instalacji istniejących, który jest wyższy o 56 zł (380 zł/MW) od średniej ceny dla nowych instalacji. W uzasadnieniu do projektu rozporządzenia nie ma wyjaśnienia dotyczącego tej różnicy ani wskazania podstaw wyliczenia tak niskiej ceny średniej dla nowych instalacji o mocy powyżej 1MW. MG nie podaje również argumentów uprawdopodobniających, iż przy tak niskim poziomie wsparcia inwestycje w sektorze OZE będą się nadal rozwijać. Nie ma też uzasadnienia dla tak znaczącego spadku poziomu wsparcia w obserwowanym dotychczas na rynku spadku cen technologii.
- 9) O maksymalnej cenie sprzedaży energii elektrycznej z instalacji OZE będą decydowały ceny referencyjne dla poszczególnych technologii, które nie zostały jeszcze określone przez Ministerstwo Gospodarki. Jednak trzeba sobie zdawać sprawę, że nie mogą się one zasadniczo różnić od tak oszacowanej średniej. Czekając z ostatecznymi wnioskami na opublikowanie projektu rozporządzenia z cenami referencyjnymi należy zatem już dziś podnieść, że cena 324 zł/MW nie byłaby wystarczająca, aby stworzyć zachętę dla inwestycji w nowe moce w energetyce wiatrowej, która ma zgodnie z uzasadnieniem produkować około 80% energii elektrycznej z OZE sprzedawanej na aukcji dla nowych instalacji powyżej 1MW. Brak efektu zachęty dotyczy także nowych instalacji dedykowanych do spalania biomasy, o fotowoltaice, biogazie i hydroenergii nie wspominając. MG powinno wyjaśnić opinii publicznej skąd powzięło przekonanie, że przy tak oszacowanym poziomie wsparcia osiągnięta zostaną cele produkcyjne

Przy tak określonej wysokości wsparcia należy się liczyć z brakiem zainteresowania inwestorów, a w konsekwencji zwiększaniem się luki inwestycyjnej w kolejnych latach, co zwiększy znacząco ryzyko nieosiągnięcia celu OZE w roku 2020. Dodatkowym skutkiem takiej polityki będzie też zasadnicze osłabienie potencjału inwestorskiego, w tym dalsze wycofywanie się z kraju inwestorów zagranicznych, rozczarowanych brakiem perspektyw i klarownych, stabilnych reguł inwestowania.

Biorąc pod uwagę powyższe, Polska Izba Gospodarcza Energetyki Rozproszonej i Odnawialnej oczekuje od Ministerstwa Gospodarki rzeczowego odniesienia się do przedstawionych uwag i zastrzeżeń, najlepiej w postaci syntetycznej, zawierającej realne dane, odwołujące się do udokumentowanych źródeł, strategii rozwoju sektora OZE w Polsce. Strategia ta powinna w szczególności określać, jakie przyrosty mocy zainstalowanych w poszczególnych sektorach przewiduje rząd w swoich analizach oraz jakie dodatkowe wsparcie uzyskają inwestorzy niezależni borykający się już dziś z nadmierną biurokracją i nieuczciwą konkurencją ze strony kontrolowanego przez Państwo oligopolu energetycznego. Nie ulega przy tym wątpliwości, że osiągnięcie założonych celów wymagać będzie przeznaczenia na zakupy energii z nowych instalacji oraz na zachęcenie już działających operatorów do przejścia do systemu aukcyjnego istotnie większych środków, niż to się zakłada obecnie.