

Warszawa, dnia 20 października 2023 r.

Sz. P. Anna Moskwa

Minister Klimatu i Środowiska

Stanowisko w sprawie podjęcia działań mających na celu kreowanie stabilnego otoczenia regulacyjnego dla realizacji nowych inwestycji w zakresie odnawialnych źródeł energii

Szanowna Pani Minister,

Działając w imieniu Stowarzyszenia Energii Odnawialnej, w związku z planowanymi na listopad br. aukcjami na sprzedaż energii z odnawialnych źródeł energii oraz toczącą się dyskusją w zakresie potencjalnego wydłużenia obowiązywania odpisu na Fundusz Wypłaty Różnicy Ceny (dalej: „odpis na Fundusz”), apelujemy o podjęcie działań postulowanych w ramach niniejszego pisma.

Podkreślenia wymaga, że cena referencyjna w ramach aukcyjnego systemu wsparcia w roku bieżącym stanowi kluczowy parametr odpisu na Fundusz. Zgodnie z *ustawą z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku* oraz *rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 listopada 2022 r. w sprawie sposobu obliczania limitu ceny*, cena referencyjna właściwa dla danej technologii stanowi maksymalny pułap możliwych do uzyskania przychodów przez danego wytwórcę. Powyższe w praktyce oznacza, że instalacje uczestniczące w ramach systemu aukcyjnego, pozbawiane są ekspozycji rynkowej, a cały wytwarzany w nich wolumen energii objęty jest ceną zwycięskiej oferty.

Powszechną praktyką stosowaną przez wytwórców jest pozostawianie częściowej ekspozycji na ceny notowane na rynku hurtowym tak, by zwiększyć osiągnąć przychód celem osiągnięcia parametrów warunkujących pozyskanie finansowania dla realizacji inwestycji. Powyższe rozwiązanie niejednokrotnie determinowało poziom rentowności całego przedsięwzięcia, podczas gdy zabezpieczenie taryfy wiązało się z niższymi cenami jednostkowymi energii w stabilnej, maksymalnie 15-letniej perspektywie i służyło dywersyfikacji ryzyka inwestycyjnego.

Sygnalizowane w ramach komunikatów medialnych potencjalne wydłużenie obowiązywania odpisu na Fundusz dla wytwórców energii w instalacjach odnawialnych źródeł energii (dalej: „OZE”) w przyszłym roku oraz niepewność z tym związana, w sposób zasadniczy wpływa na ekonomikę projektów kierowanych na aukcje i parametry finansowania realizacji tych inwestycji przez sektor bankowy, który postrzegają przedmiotowy mechanizm interwencyjny, jako dodatkowy czynnik ryzyka.

Opisywane ryzyko w sposób istotny ogranicza wynikające z konstrukcji aukcyjnego systemu wsparcia korzyści o charakterze systemowym dla kształtowania krajowego miksu energetycznego. Ekspozycja rynkowa części wolumenu kontraktowanego przez wytwórcę pozwala na zwiększenie poziomu konkurencyjności danego wytwórcy w ramach aukcji, a co za tym idzie oferowanie niższej ceny. Powyższe powoduje, że za sprawą instalacji wiatrowych i fotowoltaicznych, w systemie odnotowywana jest nadwyżka wpłat wynikających z dodatniego salda rozliczeń tych wytwórców, które powodują, że system aukcyjny nie obciąża kosztami funkcjonowania odbiorców końcowych¹, pozwalając jednocześnie na finansowanie rozwoju technologii droższych, takich jak biogazownie czy hydroenergetyka.

Negatywne sygnały rynkowe związane z potencjalnym wydłużeniem okresu obowiązywania mechanizmu odpisu na Fundusz, niweczą i stoją w kontrze do wcześniejszych wysiłków Ministerstwa Klimatu i Środowiska oraz postulatów branży OZE, dzięki którym udało się wprowadzić stabilną perspektywę w zakresie planowanych do zakontraktowania wolumenów aukcyjnych w latach 2022 – 2027, tworząc przewidywalny horyzont wsparcia dla inwestorów.

W ramach stanowiska Stowarzyszenia z dnia 5 września 2023 r. w sposób szczegółowy opisaliśmy szereg negatywnych społeczno-gospodarczych czynników będących konsekwencją stanu epidemii, agresji Rosji na Ukrainę oraz dynamicznie zmieniających się uwarunkowań geopolitycznych, które powodują, że parametry, w oparciu o które realizowane są projekty inwestycyjne, szybko stają się nieaktualne.

Powyższe wynika z obserwowanych zaburzeń łańcuchów dostaw, wzrostu cen komponentów i surowców, w tym stali, jak również problemów firm budowlanych z terminową realizacją inwestycji z uwagi na między innymi brak personelu, obecnie nasilonych w związku z trwającą inwazją. Powyższe znajduje odzwierciedlenie we wszystkich stadiach rozwoju projektów: na etapie budowy, eksploatacji, czy w kontekście ich finansowania i kosztów kapitału. W ramach przywołanego stanowiska przedstawiliśmy postulat podniesienia cen referencyjnych, co najmniej dla instalacji wiatrowych oraz fotowoltaicznych o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem z poprzedniego roku kalendarzowego. Zgodnie z komunikatem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 13 stycznia 2023 r., wskaźnik ten ogółem w 2022 r. w stosunku do 2021 r. wyniósł 14,4 %.

Jednocześnie w ramach opublikowanego w dniu 6 października 2023 r. i skierowanego do konsultacji publicznych *projektu rozporządzenia w sprawie ceny referencyjnej energii elektrycznej z odnawialnych*

¹ Opłata OZE w ostatnich latach malała (2021 – 2,20 zł/MWh, 2022 – 0,90 zł/MWh) i w roku bieżącym wynosi 0,00 zł/MWh

źródeł energii, okresów obowiązujących wytwórców, którzy wygrali aukcje oraz referencyjnych wolumenów sprzedaży energii elektrycznej, zaproponowano podwyższenie cen referencyjnych dla instalacji wiatrowych i fotowoltaicznych o niespełna 6,5 proc. W ocenie Stowarzyszenia wartość ta w stopniu niewystarczającym odpowiada na przywołane powyżej wyzwania w zakresie realizacji nowych projektów inwestycyjnych.

Jak wynika z dostępnych analiz w 2024 r. globalne uśrednione koszty wytwarzania energii dla przywołanych sektorów utrzymają się na poziomie 10 – 15 % powyżej poziomu z 2020 r.² Również według najnowszego raportu *International Renewable Energy Agency*, całkowite koszty inwestycyjne budowy wielkoskalowych instalacji fotowoltaicznych w 2022 r. wzrosły o 27% w stosunku do roku 2021³.

Jako Stowarzyszenie stoimy na stanowisku, że zbyt niskie, nieuwzględniające globalnych, negatywnych trendów ceny referencyjne oraz niepewność dotycząca wydłużenia mechanizmu odpisu na Fundusz w sposób negatywny przełożą się na podaż oraz jakość projektów startujących w aukcjach. Przywołane zjawisko w postaci ograniczonej podaży projektów aukcyjnych zostało już zaobserwowane w ramach aukcji rozstrzygniętych w grudniu 2022 r., kiedy w ramach aukcji przeznaczonej dla instalacji fotowoltaicznych i wiatrowych o mocy większej niż 1 MW zakontraktowano 57 proc. ilości energii przeznaczonej do sprzedaży. W przypadku aukcji przeznaczonej dla instalacji fotowoltaicznych i wiatrowych o mocy poniżej 1 MW zakontraktowano jedynie 14 proc. ilości energii przeznaczonej do sprzedaży. Zgodnie z opublikowanym wówczas komunikatem Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, przyczyn tak niskiej podaży projektów upatrywać należy w (...) *niestabilności i dużej niepewności prognoz rynkowych cen energii, (...) a także zmieniającym się otoczeniu prawnym wpływającym na spadek atrakcyjności aukcji jako systemu wsparcia OZE*⁴.

Fakt, że cena referencyjna w systemie aukcyjnym stanowi pułap możliwych do uzyskania przychodów przez wytwórcę w ramach mechanizmu odpisu na Fundusz i tym samym kluczowy parametr determinujący poziom środków pozyskiwanych od sektora OZE w celu finansowania kosztów mrożenia cen energii dla odbiorców końcowych, rodzi poważne wątpliwości w zakresie tego, czy będzie ona kształtowana w sposób całkowicie obiektywny, uwzględniający faktyczne koszty wytworzenia energii elektrycznej w nowych instalacjach.

Podkreślenia wymaga, że system aukcyjny został notyfikowany decyzją Komisji Europejskiej SA.43697, w ramach której jednoznacznie wskazano, że ceny referencyjne będą ustalane w oparciu o faktyczny uśredniony koszt wytworzonej energii elektrycznej, a więc w oparciu o obiektywne i adekwatne do sytuacji rynkowej parametry.

Powyższe należy rozpatrywać także w kontekście procedowanej na szczeblu unijnym reformy rynku energii elektrycznej (EMD – Electricity Market Design). Jednym z szeroko dyskutowanych obszarów jest istotne zwiększenie roli kontraktów różnicowych, a więc także funkcjonującego w Polsce aukcyjnego systemu

² Renewable Energy Market Update, Outlook for 2023 and 2024, Czerwiec 2023, International Energy Agency

³ Renewable Power Generation Costs in 2022, Sierpień 2023, International Renewable Energy Agency

4 , 20.12.2022

wsparcia, które wskazane zostały, jako potencjalnie jedyny możliwy do zastosowania instrument pomocy publicznej dla inwestycji w nowe niskoemisyjne źródła energii. W ocenie Stowarzyszenia stosowanie dalszych, zbyt niskich cen referencyjnych w ramach tego systemu i utrzymanie jego powiązania z odpisem na Fundusz, doprowadzi do jego marginalizacji i w konsekwencji wzrostu kosztów dla odbiorców energii.

Ryzyko wydłużenia odpisu na Fundusz w sposób negatywny oddziałuje także na rozwój bezpośrednich umów sprzedaży energii elektrycznej, a także innych instrumentów zabezpieczających przed wahaniami na hurtowym rynku energii elektrycznej, takich jak umowy bez fizycznej dostawy energii elektrycznej, tj. wirtualne umowy PPA. Stanowią one potencjalną alternatywę dla systemu aukcyjnego w zakresie możliwości zabezpieczenia finansowania dla rozwoju inwestycji w zakresie OZE. Biorąc jednak pod uwagę liczne zmiany przepisów dotyczących uwzględniania rozliczeń wynikających z tych umów w ramach odpisu na Fundusz, instrumenty te również są postrzegane jako obciążone wysokim ryzykiem.

W ocenie Stowarzyszenia konieczne jest ograniczenie niepewności regulacyjnej i przywrócenie zaufania inwestorów i sektora finansowego do stabilności prawnej i w szczególności do mechanizmu kontraktu różnicowego. W długim terminie sprawnie funkcjonujący system aukcyjny jest i pozostanie jednym z kluczowych narzędzi przesądzających o możliwości pozyskania finansowania i realizacji projektów OZE. Marginalizację systemu aukcyjnego na skutek niepewności regulacyjnej i związanego z tym ryzyka inwestycyjnego, należy ocenić jednoznacznie negatywnie, zarówno z punktu widzenia interesów krajowej gospodarki, która zostanie pozbawiona silnego impulsu do realizacji nowych inwestycji a co za tym idzie niskoemisyjnej energii, jak i z punktu widzenia administracji rządowej, która pozbawi się skutecznego narzędzia pozwalającego na kształtowanie krajowego miks energetycznego w określonym horyzoncie czasu, w oparciu o najbardziej konkurencyjne projekty.

Mając na uwadze powyższe, jako Stowarzyszenie zwracamy się z apelem o podjęcie działań o charakterze regulacyjnym, mających na celu ustalenie cen referencyjnych na poziomie odzwierciedlającym faktyczne koszty realizacji nowych inwestycji, tj. o podwyższenie obowiązujących wartości co najmniej o przywołany wcześniej wskaźnik inflacji. Ponadto, w celu przywrócenia zaufania inwestorów do przedmiotowego systemu oraz ograniczenia rosnącej niepewności regulacyjnej, zwracamy się z wnioskiem o podjęcie działań w zakresie kierowanych do sektora odnawialnych źródeł energii i odbiorców końcowych komunikatów medialnych, które w sposób jednoznaczny przesądziłyby, że okres obowiązywania mechanizm odpisu na Fundusz nie będzie przedłużany.

Z poważaniem



Sebastian Kwapuliński

Prezes Zarządu