

Obniżanie atrakcyjności inwestycyjnej w polską energetykę odnawialną szkodzi nam wszystkim - Opinia Głównego Eksperta ds. Energetyki ZPP Włodzimierza Ehrenhalta

- Ryzyko inwestycyjne w projekty OZE, jest w świetle istniejących i procedowanych regulacji zbyt duże abyśmy mogli liczyć na zakładany w nowym PEP2040 wzrost udziału zielonej energii w miksie wytwórczym
- Obniżenie poziomu obowiązku w obszarze zielonych certyfikatów do 5% nie zostało poparte analizami rynkowymi, przez co jest trudne do zaakceptowania i niezrozumiałe, a przede wszystkim zagraża przedsiębiorstwom z branży OZE
- Jeżeli celem jest długofalowe obniżenie kosztów energii dla odbiorców końcowych powinniśmy wspierać rozwój rynku zielonej energii w Polsce, a nie go hamować kolejnymi obciążeniami finansowymi

ZPP z niepokojem obserwuje coraz to nowe propozycje modyfikacji przepisów, których rezultatem może być znaczne ograniczenie inwestycji w odnawialne źródła energii w Polsce.

Obowiązek przekazywania na tzw. Fundusz Wyплаты Różnicy Ceny 97 % z przychodów pochodzących ze sprzedaży gwarancji pochodzenia natychmiast spowodował znaczne ograniczenie podaży tego instrumentu i jednocześnie wzrost cen, czyli uszczuplił możliwości po stronie firm-odbiorców w zakresie wykorzystania zielonej energii w procesach produkcyjnych. Gwarancje pochodzenia oferowane są na rynku już dwukrotnie drożej niż wcześniej w tym roku, przed aktualizacją ustawy z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku, która zmodyfikowała reguły nadzwyczajnego opodatkowania przychodów wytwórców energii elektrycznej i w sposób szczególny dotknęła branży OZE. Prawdopodobne konsekwencje tej sytuacji omawialiśmy w komentarzu: <https://zpp.net.pl/komentarz-zpp-brak-parlamentarnego-konsensu-wokol-zmian-ustawy-o-oze-moze-spowodowac-ze-stracimy-kolejny-wazny-rok-dla-rozwoju-energetyki-rozproszonej-w-polsce/>, jak również szerzej zwracaliśmy uwagę na problem w dokumencie: <https://zpp.net.pl/memorandum-zpp-tymczasowe-mechanizmy-interwencyjne-nie-powinny-trwale-ingerowac-w-rynek-energii-w-polsce/>. Sytuacja ta jest o tyle poważna, że wpływać będzie na wszystkich odbiorców energii, a więc na cały rynek. Biorąc pod uwagę ograniczoną podaż gwarancji pochodzenia energii (z OZE) w Polsce międzynarodowe firmy zwrócą się po uzyskaniu takich certyfikatów do wytwórców zagranicznych, pozbawiając w ten sposób przychodów i potencjału inwestycyjnego obecnych na polskim rynku wytwórców OZE. Pozostali producenci, którzy tego nie robią, mogą stracić rynki eksportowe. Banki z kolei oczekują dziś wyższych stóp procentowych i wyższych zabezpieczeń dla kredytów, co ogranicza generalnie możliwości inwestycyjne firm. Gdy dołożymy do tego niestabilność prawa w obszarze energetyki i złożone procedury administracyjne należy obecnie ocenić inwestycje w odnawialne źródła energii jako przedsięwzięcia wysokiego ryzyka. Równocześnie, zgodnie z zapowiadaniem kierunkiem aktualizacji PEP 2040, rząd przewiduje intensyfikację inwestycji w obszarze źródeł niskoemisyjnych, w tym w OZE. Brakuje tu spójności.

Drastyczne obniżenie poziomu obowiązku w obszarze zielonych certyfikatów

Tymczasem w połowie sierpnia pojawiła się następna propozycja ustawowa, która w opinii ZPP może wzmocnić niekorzystne tendencje w obszarze inwestycji w odnawialne źródła energii w Polsce.

W związku z zakończeniem procesu konsultacji publicznych oraz uzgodnień międzyresortowych i opublikowaniem na stronach Rządowego Centrum Legislacji, kolejnej wersji projektu *rozporządzenia w sprawie zmiany wielkości udziału ilościowego sumy energii elektrycznej wynikającej z umorzonych świadectw pochodzenia potwierdzających wytworzenie energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w 2024 r.* przewidującego ustalenie wielkości udziału (dalej jako: „poziom obowiązku”), o którym mowa w art. 59 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2023 r. poz. 1436) na poziomie 5%, widzimy potrzebę ponownego przeanalizowania i oceny skutków takiej nowelizacji, szczególnie w obszarze wpływu na procesy inwestycyjne w polskiej energetyce.

Proponowane rozwiązanie, jako kolejne znacząco obciążające tę samą grupę podmiotów gospodarczych, może poważnie podważyć zaufanie inwestorów do polskiego systemu legislacyjnego, gdyż jest to wyraźna ingerencja w podstawy rynkowe naszego systemu energetycznego i tak już mocno regulowanego oraz scentralizowanego.

System zielonych certyfikatów został wprowadzony jako wsparcie inwestycyjne dla zielonej energetyki w związku kosztami inwestycyjnymi, które przewyższały możliwości przychodowe inwestorów związane z regulacją cenową rynku energii.

Wsparcie obowiązywać miało przez 15 lat i spowodować, że inwestycje będą spłacane bez istotnych obciążeń dla bieżących przepływów finansowych, a po okresie wsparcia inwestycje staną się w naturalny sposób rentowne. Najnowsza propozycja legislacyjna może de facto oznaczać likwidację tego systemu wsparcia kilka lat przed terminem.

W opinii szeregu ekspertów już pierwotnie zakładana w projekcie rozporządzenia propozycja obniżenia poziomu obowiązku umarzania z 18,5% do 11% spowodować mogła zaburzenia na rynku zielonej energii. O ile jednak wcześniejsza propozycja zdawała się uwzględniać głosy wielu stron i powstała na podstawie doświadczeń i analiz dot. rynku gwarancji pochodzenia, tak dalsze obniżanie poziomu tego obowiązku spowoduje na tyle duży spadek cen świadectw, że może to zaburzyć modele finansowe na jakich powstały niektóre istotne zielone inwestycje w naszym kraju. Zaburzenie modelu finansowego przedsięwzięcia może zaś skutkować wypowiedzeniem kredytu przez bank, co zaś w wielu przypadkach powoduje upadłość przedsiębiorstwa. Nie wspominając o jakichkolwiek planach inwestycyjnych tych firm, które z oczywistych względów zostaną w takiej sytuacji zamrożone. Większość nowoczesnych farm wiatrowych powstała w oparciu o takie konstrukcje finansowe, gdzie część dochodów wynikających z ceny świadectw było związanych z rentownością przedsięwzięcia, ponieważ regulowane ceny energii nie pokrywały kosztów inwestycji.

Jako przedstawiciele wielu sektorów polskiej gospodarki uważamy, że ograniczanie atrakcyjności inwestycyjnej w sektorze energetyki staje się zagrożeniem dla funkcjonowania tych dziedzin polskiej gospodarki, które opierają swoje funkcjonowanie o produkcję eksportową. Dotyczy to jednak całej gospodarki i wszystkich przedsiębiorców w masie, dla których koszty energii są istotną składową

kosztów krańcowych. Tymczasem produkcja energii z OZE wyraźnie obniża ceny na polskim rynku i za granicą, co jednoznacznie obserwujemy w bieżącym roku na Rynku Dnia Następnego, na którym średnia cena od stycznia do sierpnia br. wyniosła poniżej 550 zł/MWh, a więc zdecydowanie poniżej przewidywań i pułapów cenowych, w tym zakładanych w regulacjach dot. cen maksymalnych dla MŚP.

Pomijanie sygnałów rynkowych jest niebezpieczne

Omawiana propozycja legislacyjna to również kolejny przykład ograniczania mechanizmów rynkowych w polskiej energetyce, stąd nasz apel o ponowną analizę projektowanych rozwiązań.

Wszelkie działanie utrudniające funkcjonowanie mechanizmów rynkowych, jak również ograniczające procesy transformacyjne w polskim sektorze wytwórczym, redukujące potencjał inwestycyjny po stronie uczestników rynku przełożą się na wyższe ceny energii w Polsce, niż w krajach ościennych i powiększanie luki generacyjnej w obszarze zielonej energii. Ulga dla sektora energochłonnego wynikająca z obniżenia poziomu umarzania zielonych certyfikatów to rozwiązanie, które długoterminowo nie rozwiązuje problemu, a generuje nowe.

Jeśli w ocenie rządu i na wniosek samego przemysłu, w obliczu aktualnej sytuacji rynkowej, konieczne jest kontynuowanie programów wsparcia dla sektorów energochłonnych, powinno się to odbyć bez ingerencji w rynek energii. Programy celowane to rozwiązania tańsze i korzystniejsze dla gospodarki, gdyż nie realizują potrzeb jednej grupy podmiotów kosztem innej.

Poziom obowiązków w wymiarze zaledwie 5% niejako wymusza po stronie podmiotów zobowiązanych okoliczności przesunięcia znacznego wymiaru kosztów zakupu świadectw pochodzenia na kolejne okresy sprawozdawcze, przy jednoczesnym braku pewności co do terminu wymagalności oraz wysokości zobowiązań z tego tytułu. To spowoduje, że w przypadku przeważającej większości z tych podmiotów, konieczne stanie się zawiązanie albo powiększenie rezerw na przyszłe zobowiązania. To z kolei, z pewnością pociągnie za sobą negatywne konsekwencje związane co najmniej z rosnącym kosztem pozyskania kapitału dłużnego.

Jak zauważa Stowarzyszenie Energii Odnawialnej, na skutek tej pozornej, doraźnej „oszczędności”, podmioty zobowiązane per saldo poniosą większe koszty zakupu i umarzania świadectw pochodzenia, niż byłoby do konieczne w przypadku prowadzenia zrównoważonej polityki kształtowania poziomu obowiązków.

Opisywane przesunięcie jest tym bardziej ryzykowne, że nie sposób jednoznacznie wykluczyć, iż nie grożą nam dalsze wahania cen energii elektrycznej, będące rezultatem tendencji makroekonomicznych. Tym samym, nie ma podstaw by zakładać, że w nadchodzących okresach rozliczeniowych zdolność podmiotów zobowiązanych do ponoszenia wyższych kosztów świadectw pochodzenia będzie większa. Powstaje więc pytanie o konsekwencję prawodawcy w działaniu w dłuższym horyzoncie, a tym samym przyszłość rynku zielonych certyfikatów, który wszak również funkcjonuje w granicach i ramach obowiązującego już prawa.

Rozwiązania prawne należy opierać o dane i analizę rynku

Warto również nadmienić, że rok 2023 jest pierwszym w którym Ministerstwo Klimatu i Środowiska zdecydowało się istotnie zredukować poziom obowiązków w obszarze zielonych certyfikatów (z 18,5%

do 12%). Przed 2022 r., wraz z redukcją poziomu obowiązku z 19,5% na 18,5% resort podkreślał, że wskazany poziom obowiązku zapewnić miał utrzymanie stabilnych i przewidywalnych warunków funkcjonowania rynku OZE dla wytwórców uczestniczących w systemie świadectw pochodzenia. Obserwując bowiem zakończenie w latach 2020-2021 partycypacji w systemie świadectw pochodzenia kolejnej części podmiotów (zakończenie 15-letniego okresu wsparcia) i migrację istniejących instalacji do innych systemów wsparcia, ustawodawca monitorował spadek nadpodaży na rynku zielonych certyfikatów i reagował proporcjonalnie.

Tymczasem rok 2023 przyniósł nie tylko *regulacje w zakresie cen maksymalnych, które zdefiniowały maksymalne przychody wytwórców OZE w Polsce na poziomie ponad dwukrotnie niższym niż pułap 180 euro/MWh określony w zaleceniach UE*. Ale równocześnie właśnie obniżkę poziomu obowiązku w obszarze zielonych certyfikatów jaka miała miejsce pomiędzy 2022 a 2023 rokiem (z 18,5 % na 12 %). Skutki modyfikacji przedmiotowego parametru, z uwagi na specyfikę systemu umarzania świadectw pochodzenia, są możliwe do zaobserwowania dopiero w roku następującym po roku, którego dotyczy dany poziom obowiązku. Przez co dopiero w 2024 r. dowiemy się jak ów 12% wpłynęło na rynek. Konstrukcja systemu powoduje więc, że podejmowane decyzje powinny być rezultatem merytorycznych analiz oraz wynikiem niezwykle uważnej obserwacji rynku, tym bardziej, że w dobie kryzysu energetycznego wprowadzono liczne tymczasowe mechanizmy interwencyjne obciążające stronę przychodową tej samej grupy podmiotów.

Zaproponowane 11 sierpnia brzmienie rozporządzenia jest więc trudne do uzasadnienia, również z tego względu, że niweczy wysiłki podejmowane w ostatnich latach przez ministra właściwego ds. energii, które były ukierunkowane na stabilizację rynku świadectw pochodzenia poprzez stopniowe ograniczanie skumulowanej nadpodaży z lat ubiegłych.

Tym samym można przewidzieć że przepisy w proponowanym brzmieniu będą miały negatywny wpływ na wielkość inwestycji w rozproszone źródła energii w Polsce i to w momencie kiedy cała polska gospodarka potrzebuje takich źródeł, a część rozwiązań prawnych (np. dot. linii bezpośrednich) wychodzi naprzeciw oczekiwaniom przemysłu – a więc nowe inwestycje mogłyby być niebawem rozwijane.

Destabilizacja tworzonego oddolnie, z mozołem, rynku energii spowodować może spadek podaży, a co za tym idzie wzrost cen zielonej energii. To z kolei musi spowodować również wzrost cen energii dla odbiorców, których nie da się chronić w nieskończoność mechanizmami interwencyjnymi. Jedynie dynamiczny, systematyczny przyrost zrównoważonych i tanich źródeł wytwarzania w naszym kraju przełożyć może się na długoterminowe obniżenie kosztów energii. Tym samym – rekomendujemy ponowną analizę problemu i rozważenie dalszych zmian w brzmieniu *rozporządzenia w sprawie zmiany wielkości udziału ilościowego sumy energii elektrycznej wynikającej z umorzonych świadectw pochodzenia potwierdzających wytworzenie energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w 2024 r.*, które byłyby proporcjonalne i uwzględniały postulaty oparte na rzetelnych danych rynkowych.

Włodzimierz Ehrenhalt
Główny Ekspert ds. Energetyki, ZPP