

Stanowisko PSEW w sprawie projektu Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może być sprzedana w drodze aukcji w 2017 r.

Zgodnie z opublikowanym projektem rozporządzenia w sprawie wielkości i wartości aukcji dla OZE na rok 2017, rząd stawia na najdroższe technologie OZE i stara się zahamować rozwój sektora. Jeśli rozporządzenie dotyczące przyszłorocznej aukcji dla Odnawialnych Źródeł Energii zostanie opublikowane w takiej postaci jak wygląda przedstawiony do konsultacji projekt, to koszt produkcji zielonej energii w Polsce znacząco wzrośnie, a tempo rozwoju sektora spadnie.

Koszt produkcji energii z OZE w Polsce znacząco wzrośnie

Ministerstwo Energii zakłada głównie wspieranie technologii wykorzystujących do wytwarzania energii elektrycznej biogaz oraz biomasę. Są to bardzo drogie technologie produkcji zielonej energii. Średni koszt uzyskania 1 MWh w tych technologiach to wg. założeń rządu od 415 zł/MWh (biomasa) do 550 zł/MWh (biogaz rolniczy). Całkowita wartość aukcji dla tych technologii to aż 17,6 mld zł. Według wspomnianego projektu, w wyniku przyszłorocznej aukcji ma powstać 300 MW mocy w niedużych farmach fotowoltaicznych oraz jedynie około 150 MW mocy w nowych farmach wiatrowych, dla których koszt wytworzenia energii założono na poziomie odpowiednio 400 zł/MWh i 330 zł/MWh. Dla tych tańszych technologii przewidziano jednak aukcje o czterokrotnie niższej wartości wynoszącej 4,2 mld zł.

Ogłoszone wielkości wolumenów niosą ze sobą poważne ryzyko braku osiągnięcia celu udziału produkcji z OZE w zużyciu krajowym brutto w 2020 r. dla elektroenergetyki

Zgodnie z art. 4 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dziennik Unii Europejskiej z 5 czerwca 2009 r. – dalej jako Dyrektywa) „każde państwo członkowskie przyjmuje krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych. Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych określa dla danego państwa członkowskiego krajowe cele w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych zużyte w sektorze transportowym, sektorze energii elektrycznej, sektorze ogrzewania i chłodzenia w 2020 r.”

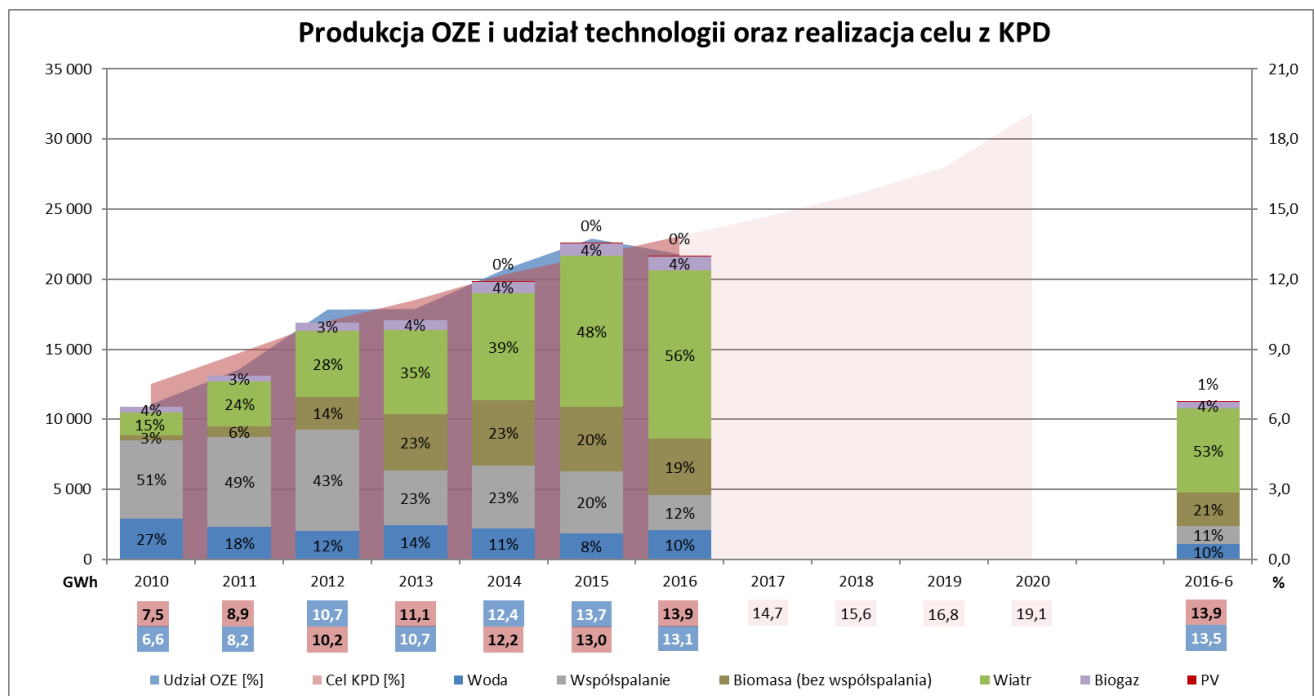
Jak podaje uzasadnienie projektu Rozporządzenia w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może być sprzedana w drodze aukcji w 2017 r. wskazane wartości są próbą dopasowania do założeń przyjętych w Krajowym Planie Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych oraz są wystarczające dla zrealizowania zobowiązań zawartych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r.

Zdaniem PSEW sytuacja jest zupełnie inna i zaproponowane w rozporządzeniu maksymalne ilości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, które mogą być sprzedane w drodze aukcji w 2017 r. **będą skutkować oddaleniem Polski od osiągnięcia celu** udziału produkcji z OZE w zużyciu krajowym brutto w 2020 r. dla elektroenergetyki.

Powinien zatem wzrosnąć wolumen zaproponowanych aukcji, który łącznie dla nowych instalacji ma wynieść jedynie ok. 680 MW. Do tej pory, średnioroczny przyrost mocy zainstalowanej w OZE, za okres 2010-2015 wyniósł ok. 883 MW/rok.

Zgodnie z danymi Agencji Rynku Energii wytworzono w 2015 roku 22,5 TWh energii z OZE. W tym roku do września było 15,6 TWh, tak więc za cały rok 2016 będzie odznaczał się mniejszą produkcją OZE niż w 2015 roku (spadła produkcja energii ze współspalania i biomasy). Skoro rząd zaproponował aukcję dającą rocznie tylko 2,2TWh to nawet przy założeniu jej powtórzenia w 2018, nie zapewni odpowiedniego rozwoju produkcji zainstalowanej mocy OZE, ani też realizacji celu wyznaczonego w KPD czy implikowanego Rozporządzeniem. Tymczasem by zrealizować cel 2020 w sektorze elektroenergetycznym, trzeba tej energii wytworzyć ponad 30 TWh. Wciąż więc jesteśmy daleko, a wdrożenie systemu aukcyjnego zahamowało inwestycje w OZE na co najmniej na półtora roku.

Istnienie luki inwestycyjnej było wielokrotnie kwestionowane przez rząd. Według OSR do przedmiotowego projektu, sektor OZE rozwijał się szybciej od założeń, w szczególności sektor energetyki wiatrowej na lądzie.



Źródło: Opracowanie PSEW na podstawie danych ARE

Analiza wykonana przez PSEW pokazuje jednak, że na przestrzeni ostatnich 6 lat, roczny cel udziału zielonej energii w krajowym zużyciu brutto energii był przekroczony w 2012, 2014 i 2015, podczas gdy produkcja zielonej energii była niższa niż wielkość wynikająca z celu rocznego w latach 2010, 2011, 2013. Prognoza wskazuje też, że nie zostanie osiągnięty wymagany poziom w roku 2016 (co obrazuje powyższy wykres). Nie ma więc mowy o nadmiernym rozwoju sektora OZE o którym mowa w uzasadnieniu do przedmiotowego projektu rozporządzenia.

Dane dotyczące mocy zainstalowanej w sektorze OZE przytaczane w analizach rządowych nie obrazują w pełni skali problemu. Po pierwsze dlatego, że cele roczne są mierzone produkcją, a nie mocą

zainstalowaną. Po drugie zaś wsparcie sektora OZE w postaci zielonych certyfikatów rozliczane jest także w oparciu o MWh, a nie MW zainstalowane.

Prognoza realizacji celu udziału OZE w krajowym zużyciu energii brutto w 2016 roku oparta o rzeczywiste dane na koniec pierwszego półrocza, pokazuje, że może zabraknąć blisko 1 TWh zielonej energii, a udział OZE wyniesie nieco więcej niż 13% podczas gdy cel na ten rok wynosi 13,85%. Mimo tego nadpodaż zielonych certyfikatów stale rośnie, co pokazuje jak dysfunkcyjny jest obecnie system zielonych certyfikatów.

Prognozowany niedobór produkcji z OZE w stosunku do celu, wiąże się głównie z niską produkcją energii z biomasy, co nie powinno dziwić w sytuacji gdy ceny zielonych certyfikatów spadły poniżej 40 zł/MWh. Produkcja energii z wiatru powinna osiągnąć prognozowany poziom, aczkolwiek będzie to uzależnione od wietrzności w IV kwartale. Na pewno znacznie szybciej rozwija się fotowoltaika i jest duże prawdopodobieństwo, że produkcja przekroczy zakładany poziom. Dużą niewiadomą jest także czy szybciej rozwinię się produkcja z biogazowni, po objęciu biogazowni rolniczych nowym „błękitnym” certyfikatem, oraz czy utrzyma się prognozowana produkcja ze współspalania, bowiem przy tak niskich cenach zielonych certyfikatów jej kontynuacja nie ma żadnego uzasadnienia.

Brak wolumenu aukcyjnego dla istniejących instalacji wiatrowych

Brak budżetu (i odpowiadającej mu ilości energii wyrażonej w MWh) dla istniejących farm wiatrowych o mocy powyżej 1 MW, jest kolejnym ciosem dla tego rodzaju technologii wytwarzania zielonej energii elektrycznej (po spadających cenach tzw. „zielonych certyfikatów” oraz ryzyku dodatkowego opodatkowanie podatkiem od nieruchomości). Formułując ten zarzut opieramy się na założeniu, że stopień wykorzystania mocy ustalony na poziomie minimalnym równym 3504 MWh/MW/rok jest nieosiągalny dla istniejących farm wiatrowych, a więc obydwie dostępne „koszyki aukcyjne” wykluczają w sposób jednoznaczny energetykę wiatrową będącą w eksploatacji z udziału w aukcji w 2017 r.

Wbrew wcześniejszym zapowiedziom rządu, możliwości przejścia z systemu świadectw pochodzenia do systemu aukcyjnego, ogranicza się do wybranych interesariuszy rynku odnawialnych źródeł energii, pomijając tym samym pozostałych jego uczestników w tym głównie farmy wiatrowe.

Rodzi to uzasadnioną obawę o kondycję finansową podmiotów funkcjonujących w ramach systemu świadectw pochodzenia, tym bardziej, że Ministerstwo Energii w dalszym ciągu nie podejmuje żadnych kroków, które mogłyby ustabilizować nadpodaż systemu opartego na zielonych certyfikatach.

Realna groźba dodatkowego wzrostu kosztu funkcjonowania systemu wsparcia w roku 2020

Obecnie przyjęte wolumeny aukcyjne nie pozwalają zdaniem PSEW na realizację celu 2020, co implikować będzie konieczność uzupełnienia niedoboru wyprodukowanej energii z OZE poprzez zakup transferów statystycznych z państw członkowskich dysponujących nadwyżkami wyprodukowanej energii odnawialnej.

Zgodnie z art. 6 Dyrektywy „państwa członkowskie mogą uzgodnić i poczynić ustalenia dotyczące statystycznych transferów określonej ilości energii ze źródeł odnawialnych z jednego państwa członkowskiego do drugiego. Przekazywaną ilość należy odjąć od ilości energii ze źródeł odnawialnych, która jest brana pod uwagę przy obliczaniu, czy państwo członkowskie dokonujące transferu spełnia wymogi art. 3 ust. 1 i 2; oraz dodać do ilości energii ze źródeł odnawialnych, która jest brana pod uwagę przy wyliczaniu, czy państwo członkowskie przyjmujące transfer spełnia wymogi art. 3 ust. 1 i 2”.

Transfery statystyczne ujęte w kosztach w 2020 roku oznaczają zatem uwzględnienie przy rozliczeniu energii z OZE megawatów wyprodukowanych w innych państwach członkowskich, pozwalające na wypełnienie celów krajowych związanych z udziałem energii z OZE w całości produkowanej energii. W 2020 roku, aby Polska mogła wypełnić swój obowiązek w zakresie produkcji zielonej energii, odchylenie produkcji energii z OZE od celu krajowego, które nastąpi przy obecnie funkcjonującym systemie, będzie musiało zostać uzupełnione świadectwami pochodzenia z pozostałych krajów członkowskich.

Niewielki koszyk aukcyjny dla energetyki wiatrowej

Uzasadnienie do projektu rozporządzenia dotyczącego przyszłorocznej aukcji jest całkowicie niespójne. Ministerstwo Energi daje w nim bowiem do zrozumienia, że tylko energetyka wiatrowa, wśród różnych źródeł odnawialnych, jest niestabilna. To tylko częściowa prawda, bowiem energetyka wiatrowa jest w rzeczywistości niestabilna, ale jednocześnie prognozowalna. Każde źródło OZE, czyli m.in. źródła biomasowe oraz biogazowe, są z punktu widzenia krajowego systemu elektroenergetycznego tak samo niesterowalne. Prawdą jest natomiast to, że część z tych źródeł jest mniej prognozowalna niż wiatraki, a tym samym są one potencjalnie niestabilne podobnie jak energetyka wiatrowa. Wychodząc z takich fałszywych przesłanek, promowane są koszyki technologiczne, które tylko pozornie zapewniają stabilność, będąc przy tym znacznie droższymi technologiami niż energia wiatrowa.

Wolumen dla energetyki wiatrowej (i PV) jest więc blisko czterokrotnie niższy niż dla innych droższych technologii OZE.

Tymczasem według szacunków PSEW, jest ponad 2000 MW gotowych do budowy projektów wiatrowych, których realizacja dałaby gwarancję wykonania celów 2020.

Problem niskiego stopnia realizacji projektów OZE w aukcjach

Można przyjąć, że nie wszystkie projekty, które wygrały aukcję zostaną wybudowane – z różnych powodów, np. braku finansowania, zbyt niskiej ceny referencyjnej, problemów z pozwoleniami i umowami itp. Mimo iż ustawa OZE wprowadza kaucje niezbędne do przystąpienia do aukcji oraz zakaz występowania w aukcji przez 3 lata dla operatorów projektów, którzy nie wywiązali się z obowiązku budowy, są to jednak mało dotkliwe sankcje. Można więc przyjąć, że skuteczność tego narzędzia będzie niepełna. Oznacza to, że wolumeny roczne powinny być przynajmniej o 20% większe niż oczekiwany wolumen wyprodukowanej nowej zielonej energii.

Przykładem odzwierciedlającym problem niskiego stopnia realizacji projektów wiatrowych jest Holandia. W latach 2008-2013 od czasu wprowadzenia systemu aukcyjnego z 1816 MW mocy zakontraktowanej w przetargach zbudowano zaledwie 291 MW. Kolejnym przykładem jest Wielka Brytania, gdzie w czasie działania systemu aukcyjnego średnia efektywność aukcji w zakresie OZE (moc kontraktowana/ilosc zainstalowana) wynosiła 27%, a dla energetyki wiatrowej zaledwie 18%.

Podsumowanie

Przyjęcie rozporządzenia w projektowanym kształcie jest kolejnym krokiem dyskryminującym energetykę wiatrową w Polsce. Nawet jeśli hipotetycznie do aukcji dla OZE w 2018 roku zostanie dopuszczona energetyka wiatrowa, to wygrane projekty mogą w praktyce powstać tylko częściowo (zależy kiedy będzie przeprowadzona aukcja 2018, czym później tym mniej projektów będzie zrealizowanych), ponieważ na skutek uchwalenia tzw. „ustawy antywiatrakowej” inwestorzy nie zdążą uzyskać dla nich wymaganych pozwoleń eksploatacyjnych do lipca 2019. Na skutek tej negatywnej polityki wobec branży OZE, a szczególnie wobec sektora wiatrowego, polskie społeczeństwo, pomimo poniesienia kosztu systemu

wsparcia nie uzyska korzyści jakie mógłby dać prawidłowo dobrany miks technologii odnawialnych. Projekt rozporządzenia ponownie i to szeroko otwiera system wsparcia dla dotowania współspalania – technologii, która nie daje nam żadnych trwałych i systemowych korzyści oraz podraża koszt pozyskiwania energii z OZE. Wzrośnie też znacząco ryzyko poniesienia dodatkowego kosztu wielomiliardowych transferów statystycznych, gdyż przy tak skonfigurowanych aukcjach, osiągnięcie naszego celu unijnego w zakresie produkcji energii elektrycznej z OZE w 2020 r. staje się praktycznie niemożliwe.

Mamy nadzieję, że w toku konsultacji społecznych strona rządowa zrewiduje swoje podejście do tworzenia zrównoważonego miks energetycznego w sektorze i weźmie pod uwagę wszystkie wyżej wymienione argumenty. Zdaniem PSEW, aby się tak stało niezbędne jest zwiększenie wielkości aukcji w koszyku dostępnym dla nowych instalacji wiatrowych przynajmniej do średniorocznego poziomu nowych mocy dotychczas budowanych elektrowni wiatrowych, czyli ok. 680 MW/rok. Sektor OZE powinien rozwijać się w sposób zrównoważony, ze szczególnym uwzględnieniem najtańszej i najbardziej dojrzałej technologii, czyli lądowej energetyki wiatrowej. Jest to także jedyna technologia, która posiada potencjał, który może zagwarantować spełnienie celów udziału OZE wyznaczonych dla Polski na 2020 rok.

Chcemy też podkreślić, że krótki, 5 dniowy termin na składanie uwag do rozporządzenia będącego jednym z najważniejszych delegacji do ustawy o odnawialnych źródłach energii, które determinuje politykę państwa w sprawie rozwoju branży OZE w perspektywie najbliższych 15 lat, bezpośrednio narusza par. 133 Regulaminu Prac Rady Ministrów, który przewiduje, że projekt rozporządzenia Rady Ministrów, bądź projekt rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów powinien zostać oddany do konsultacji publicznych lub uzgodnień na okres minimum 10 dni. Wyznaczenie terminu krótszego niż 10 dni wymaga szczegółowego uzasadnienia, czego nie zawiera pismo Ministra Energii datowane na 21 listopada 2016 r. zawierające informację o skierowaniu do konsultacji projektów rozporządzeń w sprawie kolejności aukcji oraz wolumenów, opublikowanych zresztą na stronie Rządowego Centrum Legislacji dopiero 23 listopada, a podmioty zaproszone do konsultacji (wymienione w tym piśmie) otrzymały odpowiednie zawiadomienia pocztą jeszcze później. Taki tryb postępowania narusza zasadę prawidłowej legislacji, a także osłabia zaufanie obywateli do organów administracji.