

Zespół Infrastruktury i Energetyki kancelarii Domański Zakrzewski Palinka sp.k. ma przyjemność rozpocząć nowy cykl publikacji prezentujący wybrane zagadnienia dotyczące regulacji sektora energetycznego lub związane z przepisami ochrony środowiska, które wydają się być istotne lub na które warto zwrócić uwagę z perspektywy funkcjonowania przedsiębiorstw energetycznych. Przedmiotem pierwszej publikacji jest podsumowanie koncepcji nowego modelu wsparcia sektora wytwarzania energii elektrycznej w kogeneracji, który ma zastąpić dotychczasowy system obowiązujący jedynie do końca 2018 r.

Prace nad nowym systemem wsparcia kogeneracji

Grzegorz Filipowicz
adwokat, senior associate
w kancelarii Domański Zakrzewski Palinka sp.k.

W końcu sierpnia 2017 r. Departament Energii Odnawialnej Ministerstwa Energii opublikował dokument prezentujący „**Nowy Mechanizm wsparcia wysokosprawnej kogeneracji**”. Aktualnie Ministerstwo Energii prowadzi konsultacje przedmiotowej koncepcji. Na tym etapie trudno jest ocenić kiedy aktualnie prowadzone prace doprowadzą do stworzenia pełnej wersji projektu ustawy o wsparciu wysokosprawnej kogeneracji i kiedy Parlament ostatecznie uchwali nową regulację. Jest jasne, że czas biegnie szybko i chwila wygaśnięcia dotychczasowego systemu wsparcia zbliża się wielkimi krokami. Im szybciej nowe przepisy zostaną uchwalone, tym lepiej dla uczestników sektora energetycznego i inwestorów, bowiem usunęłoby to stan niepewności, z jakim mamy aktualnie do czynienia. To właśnie m.in. z uwagi na brak ustalonej perspektywy wsparcia wysokosprawnej kogeneracji po roku 2018 skutkuje wstrzymywaniem decyzji o realizacji projektów inwestycyjnych. Prowadzenie aktualnie konsultacji nad nowym mechanizmem wsparcia oznacza szansę dla zainteresowanych podmiotów (inwestorów) włączenia na tym etapie do prac i przedstawienia (oraz skutecznego przekonania) swoich uwag i sugestii.

Aktualnie obowiązujący system wsparcia jest skonstruowany w oparciu o mechanizm świadectw pochodzenia energii z kogeneracji, które są uzyskiwane przez kogeneracyjne jednostki wytwórcze. Prawa majątkowe wynikające z uzyskanych świadectw pochodzenia są zbywalne i stanowią towar giełdowy a tym samym stanowią źródło dodatkowego dochodu dla podmiotów prowadzących jednostki kogeneracyjne. Możliwość zbywania uzyskanych świadectw pochodzenia jest oczywiście powiązana z obowiązkiem ich nabywania i corocznego składania do Prezesa URE do umorzenia wobec określonych kategorii podmiotów (zatem obowiązujące przepisy regulują kwestię obowiązkowego popytu na świadectwa pochodzenia). Tymczasem ogłoszona koncepcja nowego systemu wsparcia jest oparta o zupełnie inne podejście. Co więcej, autorzy koncepcji proponują wprowadzenie odrębnych modeli regulacyjnych dla istniejących już instalacji kogeneracyjnych, planowanych jednostek wytwórczych oraz dla małych, o mocy do 1 MW, obiektów.

Wsparcie dla istniejących instalacji kogeneracyjnych

Ministerstwo Energii proponuje wprowadzenie mechanizmu polegającego na ustaleniu premii dopłacanej do ceny każdej MWh energii elektrycznej uzyskanej z jej sprzedaży w toku działalności wytwórczej danej instalacji. Celem nowego modelu jest zagwarantowanie strumienia przychodów pozwalającego na pokrycie luki finansowej pomiędzy kosztami wytwarzania energii elektrycznej w jednostkach wysokosprawnej ko-

generacji, a możliwą do osiągnięcia rynkową ceną energii elektrycznej.

Możliwość uzyskania przedmiotowej premii będzie uwarunkowana pozytywnym wynikiem postępowania prekwalfikacyjnego przeprowadzonego przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. Przy czym, jak twierdzą autorzy planowanej regulacji, procedura oceny istniejących instalacji będzie miała charakter uproszczony i powinna polegać na zaliczeniu danej jednostki do właściwego koszyka technologicznego, bez konieczności przeprowadzania postępowań konkursowych (aukcyjnych) przewidujących konkurencję pomiędzy uczestnikami. Utworzone koszyki technologiczne dedykowane będą instalacjom o porównywalnych parametrach ekonomicznych (czyli kosztach produkcji energii elektrycznej). Corocznie Minister Energii w drodze rozporządzenia ustalać będzie dla każdego z koszyków odrębną wysokość premii, która ma stanowić efekt dostosowania do potrzeb i specyfiki poszczególnych kategorii jednostek. Przedmiotowa premia będzie kalkulowana w oparciu o rzeczywiste dane rynkowe i zestawiana z kosztami wytwarzania energii elektrycznej w jednostkach wysokosprawnej kogeneracji. Równocześnie, z uwagi na zróżnicowaną strukturę wiekową istniejących jednostek wysokosprawnej kogeneracji, autorzy koncepcji przewidują konieczność wprowadzenia współczynnika korygującego wysokość premii z uwagi na wiek instalacji. Powyższy mechanizm ma umożliwić pokrycie kosztów kapitałowych i operacyjnych jednostkom nowszym lub zmodernizowanym (które nie uległy jeszcze pełnej amortyzacji) oraz pokrycie jedynie kosztów operacyjnych instalacjom całkowicie zamortyzowanym, ale które mimo wszystko wciąż wymagają wsparcia dla utrzymania produkcji.

Co bardzo ważne, coroczne wyznaczanie wysokości premii ma pozwolić na odpowiednie dostosowanie wsparcia do zmieniających się warunków rynkowych. Co więcej, dopuszczalna jest sytuacja, w której w określonych warunkach premia zostałaby określona na poziomie 0 zł/MWh, co by oznaczało, że w danym roku wedle wyliczeń Ministerstwa Energii sytuacja na rynku energetycznym umożliwiała prowadzenie produkcji i sprzedaż energii elektrycznej z instalacji wysokosprawnej kogeneracji bez konieczności otrzymywania dodatkowej pomocy.

Na marginesie warto również wskazać, że opublikowana koncepcja nowego systemu wsparcia nie wskazuje na konkretny okres wsparcia dla istniejących instalacji kogeneracyjnych (w odróżnieniu od przewidzianego mechanizmu wsparcia dla nowych jednostek wytwórczych, o czym jest mowa poniżej). Można zatem stwierdzić, że w tym zakresie Ministerstwo Energii pragnie utrzymać wyższy poziom elastyczności (co również potencjalnie może oznaczać ryzyko szybszego niż zakładają to właściciele jednostek kogeneracyjnych wyznaczenia premii na poziomie zerowym).

Wsparcie dla planowanych instalacji kogeneracyjnych

W odniesieniu do planowanych jednostek kogeneracyjnych Ministerstwo Energii przewiduje zastosowanie modelu aukcyjnego, który już został implementowany na potrzeby wspierania energetyki odnawialnej. Tym samym udzielanie wsparcia dla instalacji wytwórczych będzie odbywać się w wyniku przeprowadzenia postępowań aukcyjnych, których zwycięzcami będą inwestorzy proponujący najniższe oferty cenowe (tzw. aukcje holenderskie). Autorzy nowej koncepcji wsparcia wskazują, że mechanizm aukcyjny prowadzi do promocji najbardziej efektywnych technologii przy równoczesnym minimalizowaniu kosztów funkcjonowania systemu.

Istotnym elementem nowego systemu jest wprowadzenie mechanizmów gwarantujących konkurencyjność postępowań aukcyjnych poprzez sztywne ustalenie określonego udziału ofert, które musiałyby być odrzucone. Dostępna pula energii elektrycznej do rozdysponowania w ramach aukcji byłaby zawsze mniejsza od wolumenu ofert. Innymi słowy, wykluczony byłby scenariusz, w którym wszyscy uczestnicy aukcji zostaliby wyłonieni jako zwycięzcy.

Podobnie, jak to ma miejsce w już obowiązującym systemie aukcyjnym dla odnawialnych źródeł energii, aukcje dla planowanych jednostek kogeneracyjnych będą dostępne wyłącznie dla inwestycji, które zostaną pozytywnie zweryfikowane w postępowaniu prekwalfikacyjnym. W ramach powyższej procedury wstępnej przeprowadzona będzie weryfikacja technicznych możliwości produkcji energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji. Na tym etapie autorzy koncepcji nowego systemu wsparcia nie podali jednak więcej szczegółów postępowania prekwalfikacyjnego. **Nie mamy aktualnie wiedzy czy i jak bardzo powyższa procedura może być podobna do procedury przewidzianej w ramach systemu aukcyjnego dla OZE.**

Aukcje dla planowanych jednostek kogeneracyjnych miałyby być przeprowadzane odrębnie w trzech koszykach aukcyjnych: **jeden koszyk dedykowany instalacjom przemysłowym oraz dwa koszyki dla pozostałych instalacji kogeneracyjnych (instalacje wytwórcze o mocy zainstalowanej elektrycznej do i ponad 20 MW).**

Aktualnie okres wsparcia dla zwycięskich instalacji kogeneracyjnych przewidziano **na 15 lat**. Co prawda opublikowana koncepcja nie określa dalszych szczegółów, ale zakładamy, że powyższy okres (analogicznie jak ma to miejsce w ramach systemu wsparcia OZE) będzie liczony od dnia wprowadzenia po raz pierwszy energii elektrycznej do sieci.

Budżet aukcyjny ma być corocznie ustalany przez Ministra Energii w drodze rozporządzenia. Autorzy nowej koncepcji wsparcia przewidują, że przedmiotowe rozporządzenie będzie przygotowywane m.in. w oparciu o proces konsultacji społecznych, co ma stanowić platformę dla prowadzenia dyskusji z partnerami społecznymi m.in. w celu ustalenia potrzeb inwestycyjnych oraz gotowości realizacji projektów w określonych terminach. Coroczne ustalanie budżetu aukcyjnego ma gwarantować elastyczność kształtowania systemu wsparcia kogeneracji oraz kontrolę nad niezbędnymi inwestycjami w sektorze wysokosprawnej kogeneracji. Niemniej autorzy nowej koncepcji dostrzegają potrzebę wskazywania potencjalnym inwestorom nieco dłuższej perspektywy. Dlatego też przewiduje się, że wraz z ustalaniem budżetu aukcyjnego na dany rok Minister Energii będzie określał perspektywę budżetową na okres kolejnych trzech lat. Należy jednak zaznaczyć, że powyższa projekcja miałaby mieć charakter niewiążący. W efekcie może to oznaczać, że publikowanie planu budżetowego aukcji kogeneracyjnych dla najbliższych trzech lat może jedynie pozornie stanowić efektywne narzędzie budowania perspektyw inwestycyjnych dla zainteresowanych podmiotów. **Nie można bowiem wykluczyć, że powyższe kilkuletnie projekcje budżetowe będą corocznie zmieniane (aktualizowane).**

W ramach nowego systemu aukcyjnego, zwycięzcy będą mieli zagwarantowany strumień przychodów w postaci premii do ceny

energii elektrycznej. Przewiduje się, że Minister Energii będzie również ustalał maksymalną wysokość premii w odniesieniu do każdego z utworzonych koszyków aukcyjnych. Powyższy mechanizm ma być rozwiązaniem analogicznym do tzw. cen referencyjnych wykorzystywanych w ramach systemu aukcyjnego dla OZE.

Autorzy dopuszczają możliwość zmiany wysokości premii w zależności od zdefiniowanych warunków zewnętrznych w trakcie okresu wsparcia obowiązującego w stosunku do zwycięskiej instalacji kogeneracyjnej. Z uwagi na specyfikę inwestycji w sektorze energetycznym, a w szczególności na jej długoterminowy charakter, dostrzega się ryzyko zmian kosztów operacyjnych, na które m.in. składają się koszty paliwa, konieczność nabywania uprawnień do emisji CO₂, ale także zmienność cen energii elektrycznej oraz ciepła. W konsekwencji, autorzy nowego systemu wsparcia przewidują wprowadzenie mechanizmu korekty wysokości używanego wsparcia w sytuacji istotnej zmiany warunków rynkowych, przy równoczesnym założeniu, że taka zmiana nie będzie skutkowałą przydzieleniem wsparcia w wysokości przekraczającej dozwoloną wysokość pomocy publicznej. Poza ogólną zapowiedź możliwości korygowania poziomu wsparcia autorzy na tym etapie nie podali szczegółów. **Wydaje się, że powyższa kwestia może stanowić jeden z najistotniejszych tematów na etapie konsultowania nowej koncepcji wsparcia.** Sposób uregulowania mechanizmu korygowania przyznanej premii do sprzedawanej energii elektrycznej niewątpliwie będzie wpływał na całościową oceną trwałości i stabilności udzielanego wsparcia w ramach planowanego nowego systemu wspierającego kogenerację.

W świetle opublikowanych założeń, przewidywane są również mechanizmy monitorowania procesów inwestycyjnych prowadzonych przez przedsiębiorstwa, które wygrały aukcje. Organ regulacyjny ma mieć zagwarantowany dostęp do bieżących informacji w szczególności w celu identyfikacji ryzyka niezrealizowania określonego projektu. Na dalszym etapie, mają też być implementowane zasady weryfikowania zgłaszanej w aukcji wielkości produkcji energii elektrycznej w planowanej jednostce wysokosprawnej kogeneracji (już po zrealizowaniu inwestycji) w poszczególnych latach eksploatacji (aż do upływu przewidzianego 15-letniego okresu wsparcia). Należy przewidywać wprowadzenie mechanizmów rozliczania się przez inwestorów z ewentualnych niedoborów w ilości wyprodukowanej energii względem zwycięskich ofert. **Na tym etapie nie ma informacji, czy przewiduje się (i w jakiej wysokości) ewentualny akceptowalny margines tolerancji w ramach wykonywania zadeklarowanej produkcji (w systemie aukcyjnym dla OZE generacja poniżej 85% zwycięskiej oferty powoduje negatywne skutki dla inwestorów).**

Wsparcie dla małych jednostek wytwórczych

W odniesieniu do najmniejszych instalacji kogeneracyjnych (o mocy zainstalowanej elektrycznej do 1 MW) proponuje się wprowadzenie mechanizmu gwarantującego stałą premię dla energii elektrycznej (tzw. *feed in premium*), o z góry określonej wartości. W ocenie autorów nowej koncepcji wsparcia, powyższy mechanizm powinien umożliwić rozwój najmniejszych instalacji poprzez zapewnienie stabilnego wsparcia bez konieczności przeprowadzania aukcji. Powyższy mechanizm jest dedykowany dla rozwoju instalacji wysokosprawnej kogeneracji w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, a także w sektorze komunalnym (w szczególności na obszarach niewielkich aglomeracji lub osiedli, a także na potrzeby budynków użyteczności publicznej). Opublikowane założenia nie wskazują na jaki okres wsparcia będą mogły liczyć najmniejsze instalacje kogeneracyjne. Należy jednak założyć, że okres ten nie będzie dłuższy niż 15 lat od rozpoczęcia produkcji energii elektrycznej.

Od redakcji: Autorzy działu „Prawo” są otwarci na wszelkie głosy naszych Czytelników dotyczące problemów prawnych z jakimi boryka się polski sektor elektroenergetyczny.