

L. dz. 56/2016/GW

Warszawa, dn. 28 listopada 2016 roku

Pan Krzysztof Tchórzewski
Minister Energii

Dot. Uwagi do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z OZE która może zostać sprzedana w drodze aukcji w 2017 r.

Szanowny Panie Ministrze

Niniejszym przedstawiam zasadnicze uwagi i propozycje do ww. projektu rozporządzenia, zaznaczając, że niemożliwa jest jego analiza bez znajomości innego, związanego rozporządzenia. Zgodnie z art. 77 ustawy o OZE cena referencyjna oraz wolumen dla danego roku musi być określona nie później niż 60 dni przed ogłoszeniem pierwszej w danym roku aukcji (oraz w tym samym terminie okres wsparcia). Natomiast w art. 73 pkt.9 ustawy napisane jest, że ilość i wartość energii z OZE, która ma być zakupiona w przyszłym roku musi być ogłoszona do 30 listopada roku poprzedzającego. Tak więc Minister Energii ma pełną dowolność wybrania terminu ogłoszenia cen referencyjnych, byleby zrobił to co najmniej 60 dni przed aukcją.

Ze względu na konieczność ustalenia wolumenu wartościowego energii do zakupu (a nie tylko ilościowego), oba rozporządzenia powinny być rozpatrywane łącznie, gdyż zachodzą pomiędzy nimi silne sprzężenia zwrotne. Również ocena skutków powinna uwzględniać oba rozporządzenia, gdyż tylko rozważając je łącznie można określić planowany wolumen wartościowy oraz objętość poszczególnych koszyków w aukcji (wolumen ilościowy dla każdej rozważanej technologii). W opinii Instytutu ustalanie w pierwszej kolejności wolumenu energii do zakupu w podziale na „koszyki” aukcyjne, a dopiero następnie (np. po kilku miesiącach) cen referencyjnych pozbawione jest logicznych podstaw, a jednocześnie wcale nie prowadzi do uwzględniania rzeczywistych kosztów technologii i ich trendów rozwojowych.

Takie „rozłączne” rozwiązanie mogło być warunkowo dopuszczalne w poprzedniej wersji ustawy o OZE (bez koszyków aukcyjnych), kiedy technologie miały równe szanse i ewentualnie (w ciągu kilku miesięcy pomiędzy ogłoszeniem wolumenu i wydaniem rozporządzenia o cenach referencyjnych) można było w pewnych granicach, dokonać dostosowania projektu. Ale wówczas był też z góry znany okres wsparcia ustalony ustawowo jednoznacznie na 15 lat. W takiej sytuacji inwestorzy mogliby poznać i starać się przewidzieć warunki konkurencji i w efekcie podjąć

działania dostosowawcze (niekiedy innowacyjne) optymalizujące własne koszty lub zrezygnować z udziału w aukcji, o ile racjonalnie uznaliby, że ponoszenie kosztów przystąpienia do aukcji w ich przypadku jest bezpodstawne (szkodliwe i dla firm i dla gospodarki państwa)

Biorąc pod uwagę fakt, że ze względu na wymagania odnośnie dopuszczenia do aukcji projekt inwestycyjny musi znajdować się na zaawansowanym stopniu rozwoju i w sytuacji kiedy ceny referencyjne ogłaszane są w ostatniej możliwej chwili, możliwości korekty (optymalizacji) projektu i kosztów dla odbiorców energii obecnie są znikome, a koszty mogą być znaczące.

Rozważanie i konsultowanie obu rozporządzeń łącznie, co Minister właściwy ds. energii może zrobić na mocy obecnej ustawy, zwiększyłoby przejrzystość systemu oraz umożliwiłoby inwestorom rozważającym uczestnictwo w aukcji na lepsze przygotowanie się do niej oraz ustalenie wysokości (ceny) oferty na optymalnym poziomie. W rezultacie doprowadziłoby to do spadku kosztów w systemie i zwiększyło prawdopodobieństwo zakupu w drodze aukcji niezbędnej do wypełnienia celu na rok 2020 ilości energii z OZE.

Opiniowane rozporządzenie ma kluczowe znaczenie dla dalszego rozwoju energetyki odnawianej lub jej zatrzymania i może zdecydować o upadku (braku rozwoju) niektórych branż OZE. Zdaniem IEO nie można odpowiedzialnie opiniować projektu rozporządzenia w sposób wyizolowany ani nawet wypowiedzieć się w sposób merytoryczny, bez znajomości projektu rozporządzenia Ministra Energii o cenach referencyjnych. Tej sytuacji nie można też przedstawić wiarygodnej oceny skutków regulacji. W tym przypadku błędne decyzje podejmowane przy braku pełnej wiedzy mogą być brzemiennie w skutkach. Obecna wersja projektu rozporządzenia i o ilości i wartości energii do zakupu w aukcji, w zestawieniu z obowiązującym rozporządzeniem o cenach referencyjnych grozi wypaczeniami w systemie aukcyjnym i zdominowaniem rynku OZE przez jedną technologię - współspalania biomasy. Możliwe negatywne dla rynku OZE i miksu energetycznego zaprezentowano w scenariuszu aukcji, który jest załącznikiem do niniejszej opinii. Skomplikowane mechanizmy zaszyte w systemie aukcyjnym nie zapewniają wystarczającej konkurencyjności wszystkim technologiom (część dyskryminują) i mogą być kwestionowane z uwagi na zasady pomocy publicznej, niosąc ryzyko dla inwestorów i dla budżetu państwa.

Wnosimy o wydłużenie (zbyt krótkiego) terminu konsultacji i poddanie konsultacjom obydwu projektów rozporządzeń jednocześnie wraz ze spójną oceną skutków regulacji.

*Z poważaniem
Prezes Instytutu*



Grzegorz Wiśniewski

Załącznik: Scenariusz ostrzegawczy skutków przyjęcia rozporządzenia w obecnie wersji

Załącznik do uwag IEO do opiniowanego projektu rozporządzenia.

Możliwy negatywny scenariusze przyjęcia projektu rozporządzenia Rady Ministrów w wersji zaproponowanej z 24 listopada 2016r.

(z uwzględnieniem obecnego rozporządzenia Ministra Energii o cenach referencyjnych w 2017r.)

Prezentacja problemu

23 listopada do konsultacji społecznych został przedstawiony projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może zostać sprzedana w drodze aukcji w 2017 r.

Projekt rozporządzenia zapowiada zakontraktowanie w systemie aukcyjnym w 2017 r. łącznej ilości energii z OZE w ilości podobnej do przyrostu rocznej produkcji w 2015 roku (ok. 2,2 TWh), a ocena skutków projektowanej regulacji wskazuje, że chodzi to podobny zakres mocy (ok. 950 MW) jak ten, który został przyłączony do sieci w 2015 roku. Faktycznie chodzi o znacznie mniejszy przyrost nowych zdolności produkcyjnych, bo ok. 40% wolumenu aukcyjnego stanowi „aukcja migracyjna”, czyli oferta przejścia dla istniejących instalacji OZE z systemu zielonych certyfikatów do systemu aukcyjnego.

Wg projektu rząd chce zamówić w czterech, z możliwych siedmiu „koszyków”, określony wolumen energii w MWh do wyprodukowania w źródłach z podziałem na moc instalacji i datę w której po raz pierwszy wyprodukowali energię) w okresie do 15 lat wg schematu podanego w tabeli.

Tabela 1: Ilość energii z OZE jaka w okresie do 15 lat ma być zamówiona w aukcjach w 2017 roku wg projektu opiniowanego rozporządzenia

		Aukcje migracyjne [MWh]		Aukcje na nowe wolumeny [MWh]	
		< 1 MW	> 1 MW	< 1 MW	> 1 MW
Koszyki aukcyjne	Wszystkie OZE, CF>3504 h/rok	1 659 047	10 500 338	825 000	10 500 000
	Termiczne przekształcanie odpadów				
	CO ₂ <100 kg/MWh; CF>3504 h/rok	784 122		540 000	540 000
	Klastry				
	Spółdzielnie				
	Biogaz rolniczy			8 190 000	3 510 000
	Inne niż wyżej wymienione			4 725 000	5 175 000

W ocenie skutków regulacji (OSR) minister zakłada, że zwycięzcami staną się następujące technologie OZE: biogaz składowiskowy, energetyka wodna, oraz elektrownie i elektrociepłownie na biomasę (w aukcjach migracyjnych) oraz te same technologie plus biogaz rolniczy, fotowoltaika i energetyka wiatrowa w ramach aukcji dla nowych wytwórców energii z OZE. Ministerstwo nie wymienia współspalania jako potencjalnego zwycięzcy w żadnej z aukcji.

W opinii IEO konstrukcja systemu aukcyjnego prowadzić może do wyboru zwycięzców nie na zasadach rynkowych (uczciwej konkurencji), ale do ręcznego wyłonienia wygranych wskazanych przez twórców systemu. W artykule przeprowadzona została analiza logiczna systemu aukcyjnego i symulacje przebiegu aukcji dla pierwszego (największego) koszyka aukcyjnego, w którym teoretycznie mają konkurować wszystkie OZE o stopniu wykorzystania mocy zainstalowanej większym niż 3504 MWh/MW/rok.

Koszyki aukcyjne w ustawie o odnawialnych źródłach energii

Czerwcową nowelizacją ustawy o odnawialnych źródłach energii UOZE określiła „koszyki” w ramach których Prezes URE, w granicach określonych rozporządzeniami wykonawczymi będzie organizował odrębne aukcje na dostawę energii elektrycznej z OZE. Art. 73 ustawy wskazuje na 7 możliwych koszyków aukcyjnych na sprzedaż energii elektrycznej wytworzonej w instalacjach OZE, o następujących cechach:

- 1) o stopniu wykorzystania mocy zainstalowanej elektrycznej, łącznej bez względu na źródło pochodzenia, większym niż 3504 MWh/MW/rok;
- 2) wykorzystujących do wytworzenia energii elektrycznej ulegającą biodegradacji część odpadów przemysłowych i komunalnych (...) zgodnie z przepisami o odpadach w zakresie kwalifikowania części energii odzyskanej z termicznego przekształcania odpadów;
- 3) w których emisja CO₂ jest nie większa niż 100 kg/MWh, o stopniu wykorzystania mocy zainstalowanej elektrycznej większym niż 3504 MWh/MW/rok;
- 4) przez członków klastra energii;
- 5) przez członków spółdzielni energetycznej;
- 6) wykorzystujących wyłącznie biogaz rolniczy do wytwarzania energii elektrycznej;
- 7) innej niż wymieniona w pkt 1–6.

Koszyki aukcyjne nie są zbiorami rozłącznymi, a granice podziałów technologii OZE pomiędzy nimi są płynne i niejednoznaczne. Oznacza to m.in. że uczestnicy aukcji oferujący energię z danej technologii OZE nie tylko nie wiedzą z jakimi innymi technologiami konkurują cenowo w danym koszyku, ale też nie mają pewności nawet co do zakresu możliwych technologii zaliczonych przez ustawodawcę do danego koszyka.

Możliwe są odrębne aukcje ogłaszane uznaniowo zarówno dla nowych źródeł (powstających w aktualnym reżimie prawnym), dla źródeł istniejących (tzw. aukcje „migracyjne”), które wytworzyły po raz pierwszy energię przed 1 lipca 2016 roku (przed wejściem w życie nowych przepisów), dla źródeł zmodernizowanych przed 1 lipca i po tej dacie. Najmniej zdefiniowane i najbardziej uznaniowe są tzw. aukcje interwencyjne, które mogą dotyczyć nie tylko dowolnego koszyka, a nawet dowolnej technologii OZE. Aukcje mają być organizowane odrębnie dla OZE o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej a) nie większej niż 1 MW; b) większej niż 1 MW. Rząd nie musi ogłaszać nawet aukcji dla małych źródeł o mocach poniżej 1 MW (w wersji ustawy z 20 lutego 2015 roku był obowiązek przeznaczania na małe źródła min. 25% całkowitego wolumenu aukcji oraz wydania w tej kwestii odrębnego rozporządzenia).

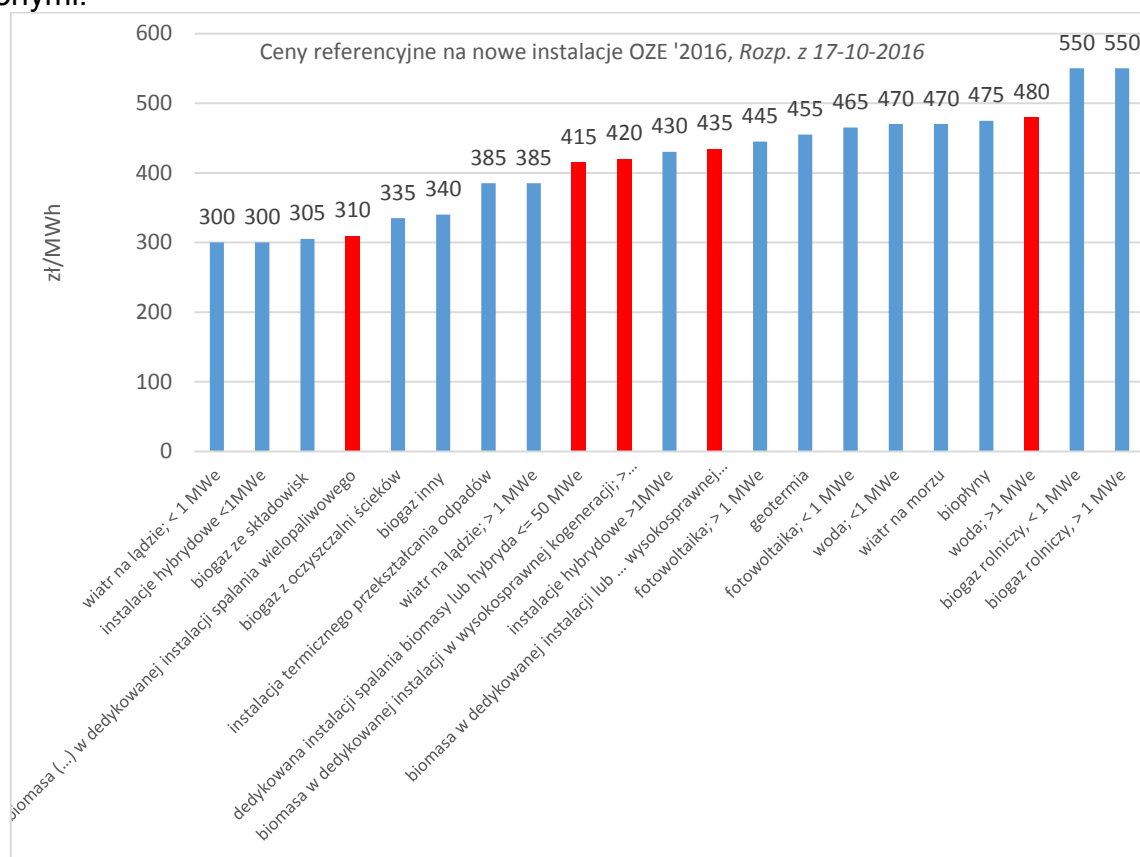
Większość technologii OZE, np. energetyka wodna może trafić do dowolnego koszyka, niektóre technologie do paru koszyków (np. współspalanie biomasy). System ten nie ma ścisłych reguł, a uwzględniając arbitralność decyzji które go kształtują jest trudny do zrozumienia i nieprzewidywalny dla inwestorów.

Założenia do symulacji pierwszej aukcji w największym koszyku aukcyjnym

Postawiony problem można poddać analizie na przykładzie uznawanego za najważniejszy (wolumenowo i kwotowo) oraz wystarczająco technologicznie zróżnicowanego koszyka aukcyjnego nr 1 (źródła o stopniu wykorzystania mocy zainstalowanej większym niż 3504 MWh/MW/rok). Okazją do konkretnej symulacji możliwego przebiegu aukcji jest też wydane (ogłoszone w dniu 27 października br.) rozporządzenie w sprawie ceny referencyjnej energii elektrycznej z OZE w 2016 r. oraz okresów obowiązujących wytwórców. Rozporządzenie to może zostać zmienione w 2017 roku, ale jeżeli to już wydane nie jest błędne to wydanie nowego rozporządzenia nie powinno dużo zmieniać, jeśli chodzi o ceny referencyjne. Koszty wytwarzania energii z OZE nie ulegają bowiem istotnym zmianom w ciągu roku podobnie jak wynikające z nich ceny referencyjne.

Problem rozstrzygnięcia aukcji w tym największym koszyku, uznawanym za najbardziej otwarty na konkurencyjne technologie („bez względu na źródło pochodzenia”) nie jest bagatelny. Sterując bowiem parametrami aukcji, może zdecydować która z branż energetyki odnawialnej przetrwa, a które znikną, a uzasadnić to grą rynkową, nawet jak system aukcyjny stworzony przepisami ustawy o OZE nie daje szans na rzeczywistą konkurencję. Olbrzymia to odpowiedzialność i duże ryzyko naruszenia przepisów unijnych dotyczących neutralności technologicznej i konkurencyjności.

Na rysunku 1 przedstawiono graficznie, na wykresie uporządkowanym, wysokości cen referencyjnych z przedmiotowego rozporządzenia. Zaznaczono na nim technologie OZE które w sposób najbardziej naturalny i niedyskusyjny kwalifikują się do pierwszego koszyka aukcyjnego i przynajmniej teoretycznie mogą stanowić dla siebie konkurencję. Pominięto (nie są one też w artykule dalej analizowane) technologie takie jak elektrownie geotermalne, czy układy kogeneracyjne na biopłynny, które z uwagi na przyjęte zasady i poziom dojrzałości rynkowej, a także wyższe niż przeciętne koszty, cenowo nie są jeszcze w stanie konkurować z technologiami wyróżnionymi.



Rys. 1. Uporządkowany wykres wysokości cen referencyjnych na energię z OZE w pierwszych aukcjach w 2016 roku. Wyróżniono technologie OZE kwalifikujące się do pierwszego koszyka aukcyjnego. Źródło: Rozporządzenie Ministra Energii. Dz.U. poz. 1765 z 27 października 2016 roku.

W OSR rozporządzenia podane zostały założenia dotyczące technologii spalania biomasy w dedykowanej instalacji współspalania wielopaliwowego. Należy je uznać za wysoce dyskusyjne. Przyjęto bowiem drastycznie wysokie nakłady inwestycyjne wymagane przy współspalaniu dedykowanym (dostosowaniu ciągu podającego paliwo do istniejącego bloku energetycznego) - 4,5 mln zł/MW, czyli koszt zbliżony do całkowitych nakładów inwestycyjnych na budowę nowych farm fotowoltaicznych i wiatrowych, ale też niewiele niższy od nakładu na źródło węglowe budowane całkowicie od podstaw. Wg danych Instytutu Energetyki Odnawialnej nakłady na dostosowanie kotłów energetycznych do współspalania dedykowanego są o rząd wielkości

niższe. Warto też zauważyć, że wg danych URE, prezentowanych w Sejmie RP¹, w 2014 roku było 45 elektrowni i bloków realizujących współspalanie, przy czym znacząca część z poddanych wówczas weryfikacji istniejących bloków energetycznych współspalających węgiel z biomasą w Polsce spełnia już wymogi obecnej definicji instalacji współspalania dedykowanego (inne były w toku lub przystępowały do procedury uznania ich za takie). Oznacza, że mogą przystąpić do aukcji bez dodatkowych nakładów inwestycyjnych. Koszty operacyjne w projekcie rozporządzenia (1,5 mln/MW na rok)² są także zawyżone, w szczególności dlatego, że nowelizacja ustawy o OZE zniósła obowiązek dodawania do współspalania biomasy pochodzenia rolniczego (tzw. biomasy „agro”), która była nawet dwukrotnie droższa od drewna energetycznego. Potwierdza to, że skala oddziaływania administracji na system aukcyjny może mieć miejsce nie tylko na etapie ustawodawczym (ustalenie struktury koszyków aukcyjnych) i wykonawczym podejmowanym na szczeblu Rady Ministrów (decyzja o prawie Prezesa URE do ogłoszenia lub braku ogłoszenia aukcji w wybranych koszykach od tego zależy), ale także na etapie kształtowania cen referencyjnych. Jeżeli cena jest za niska w stosunku do kosztu LCOE, technologia jest praktycznie wykluczona z systemu (nawet jeżeli w jej koszyku jest wolumen energii do wygrania). Jeżeli cena jest za wysoka, wolumen wystarczająco duży, a liczba podmiotów biorąc udział w aukcji jest bardzo mała, pojawia się realne ryzyko nadmiarowego wsparcia („windfall profits”).

Symulacja zadziałania mechanizmu aukcyjnego i wyników pierwszej aukcji ‘2017

W świetle doczasowych ustaleń technologicznych, które mogą konkurować w pierwszym koszyku aukcyjnym to następujące grupy instalacji wybrane spośród 21 objętych ustawą, czyli takich dla których Minister Energii określa ceny referencyjne (zachowano oryginalne nazewnictwo grup instalacji z ustawy o OZE):

1. wykorzystujące do wytwarzania energii elektrycznej biomasę, biopłyny, biogaz lub biogaz rolniczy spalany w dedykowanej instalacji spalania wielopaliwowego,
2. łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 50 MW, wykorzystujące do wytwarzania energii elektrycznej biomasę spalaną w dedykowanej instalacji spalania biomasy lub układach hybrydowych, wykorzystujące do wytwarzania energii elektrycznej biomasę, biopłyny, biogaz lub biogaz rolniczy spalany w dedykowanej instalacji spalania wielopaliwowego,
3. łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 50 MW, w dedykowanej instalacji spalania biomasy lub układach hybrydowych, w kogeneracji,
4. łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 50 MWe i o mocy osiągalnej cieplnej w skojarzeniu nie większej niż 150 MWt, w dedykowanej instalacji spalania biomasy lub układach hybrydowych, w wysokosprawnej kogeneracji,
5. łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 1 MW, wykorzystujące wyłącznie hydroenergię do wytwarzania energii elektrycznej.

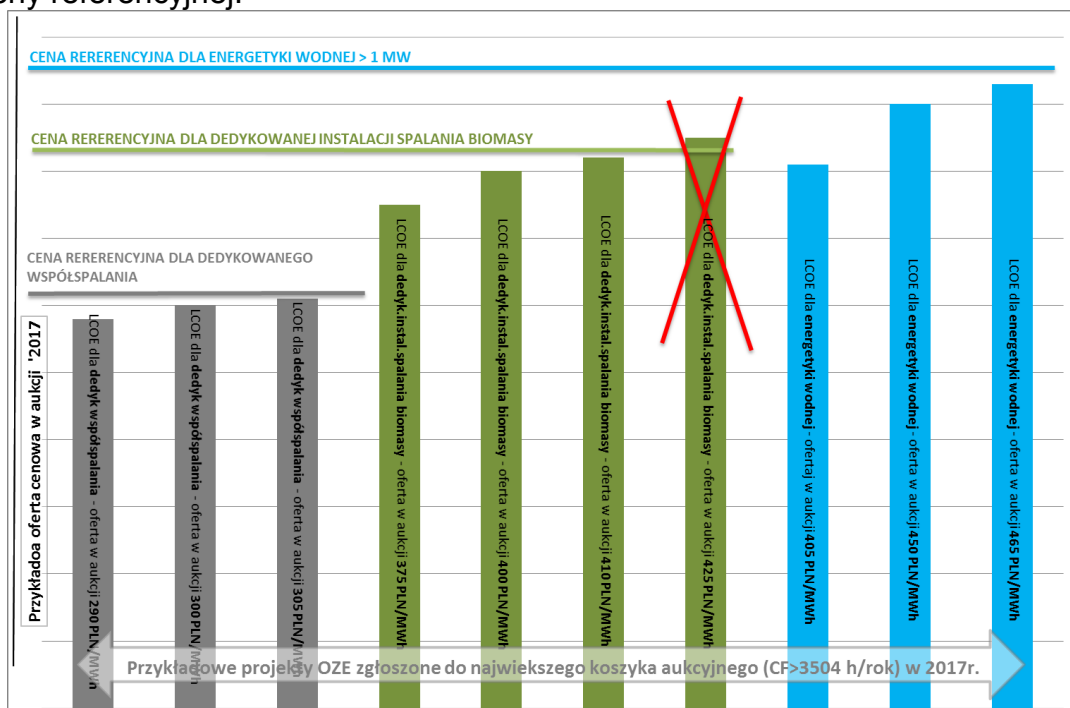
Dla powyższych technologii ustalono już prawnie obowiązujące ceny referencyjne na rok 2016, czyli takie, poniżej których przedsiębiorcy mogą licytować i ubiegać się o cenę za energię wprowadzaną do sieci. Zastanawiać może, że jedna cena referencyjna – jedna dla grupy instalacji (a nie pojedynczej technologii) odpowiada zarówno np. technologiom biopaliw płynnych jak i stałych. Koszty energii z tych źródeł różnią się bowiem zdecydowanie. Taka konstrukcja prawna wydaje się błędna, nie pozwala na weryfikację wysokości ceny. Spośród technologii energetycznego wykorzystania biomasy, dla których podane są ceny referencyjne (tylko takie mogą brać udział w aukcji) wyodrębniono tylko najtańsze: współspalanie dedykowane (1) oraz

¹ Informacja Prezesa Urzędu Energetyki dla Przewodniczącego sejmowej Komisji Nadzwyczajnej ds. Energetyki i Surowców Energetycznych z 1 grudnia 2014 roku

² W promocie rozporządzenia koszty operacyjne są podane przy założeniu, że czas wykorzystania danej technologii z mocą nominalną w ciągu roku (dla współspalania 7830 godzin)

elektrownie na biomasę (2). Pretendentem, który przynajmniej teoretycznie mógłby podjąć konkurencję w koszyku pierwszym, jest też duża energetyka wodna (3).

Rysunek 2 obrazuje przykładową aukcję w koszyku pierwszym w której bierze udział 10 inwestorów z różnymi projektami – elektrowniami współpalącymi biomasę z węglem (3 projekty), elektrowniami na biomasę (4 projekty) i elektrowniami wodnymi (3 projekty). Zaznaczono ceny referencyjne oraz rzeczywiste koszty energii z poszczególnych źródeł LCOE. Pokazano przykład projektu elektrowni na biomasę zgłoszonego z ofertą sprzedaży energii powyżej ceny referencyjnej.



Rys. 2. Symulacja reprezentatywnych (najbardziej atrakcyjnych) projektów zgłoszonych do aukcji 2017 w koszyku aukcyjnym nr 1 (technologie o współczynniku wykorzystania mocy powyżej 3504 MWh/MW).

Przy poprawnym oszacowaniu cen referencyjnych i stworzeniu warunków do realnej gry rynkowej w poprawnie skonstruowanym największym koszyku technologicznym, różnorodnych projektów (dużych) zgłoszonych do aukcji powinno być co najmniej o rząd wielkości więcej w stosunku do przykładowych (11 szt.) zaprezentowanych na rysunku, a wolumen oferowanej z nich energii powinien przekraczać znacząco ten, który będzie podany w projekcie rozporządzenia Rady Ministrów.

Przy powyższych założeniach samo rozstrzygnięcie aukcji można sobie dość łatwo wyobrazić. Prezes URE przed ogłoszeniem wyników aukcji stworzy tzw. „merit order”, czyli zestawienie ofert cenowych, które wpłynęły do koszyka wg zgłoszonych cen. Uwzględnione będą tylko oferty cenowe poniżej cen referencyjnym odpowiadających poszczególnym technologiom biorącym udział w aukcji, właściwych dla koszyka pierwszego. Prezes URE będzie dodawał zgłaszane wolumeny energii z kolejnych projektów, zaczynając od tych najtańszych cenowo. Sytuację tę ilustruje rysunek nr 3.

Wynik symulacji (logicznej analizy) wskazują, że część projektów OZE jest praktycznie pozbawiona jest szans w aukcji, a część wygrywa w sposób oczywisty. W podanym przykładzie przegrywa energetyka wodna, a niemalże całą pulę aukcji zabiera współpalenie po cenie zbliżonej do referencyjnej (310 zł/MWh). Na rysunku zobrazowano też przykład elektrowni na biomasę (zielony słupek mieszczący się w zamówionym wolumenie), która przy odpowiednio

małej (w stosunku do zamówionego wolumenu) zaoferowanej podaży energii z tańszego współspalania mogłaby uzyskać kontrakt, choć w praktyce wydaje się to mało prawdopodobne. Stosując identyczne założenia i rozumowanie analogiczny przypadek będzie miał miejsce w tym samym koszyku dla źródeł przechodzących z systemu zielonych certyfikatów do systemu aukcyjnego (aukcja migracyjna). Obie planowane do ogłoszenia aukcje w koszyku pierwszym mają zresztą podobne wolumeny po ok. 10,5 TWh i konkurować mają z identycznymi technologiami OZE.



Rys. 3.: Wizualizacja uszeregowania wg ceny energii (*merit order*) projektów zgłoszonych do koszyka aukcyjnego oraz wskazanie zwycięzców aukcji.

Dyskusja

Kierując się treścią rozporządzenia Rady Ministrów w wersji z dnia 24 listopada 2016r. można stwierdzić, że szanse na ewentualną wygraną w koszyku aukcyjnym nr 1 innych technologii niż współspalanie zależą od zakresu (wolumenu) oferty energii z bloków współpalających biomasę z węglem oraz wolumenu zamówionej energii. Jak wcześniej wykazano, cena referencyjna dla współspalania jest zawyżona, co gwarantuje szeroką ofertę w przypadku ogłoszenia aukcji. Dotychczas największy wolumen energii ze współspalania wyprodukowany był w 2012 roku i wynosił ponad 6,7 TWh/rok.

Jeżeli przyjąć, że górną granicą do stworzenia zwycięskiego, poaukcyjnego „merit order” jest wolumen (a nie budżet – niejednoznaczność w ustawie o OZE) aukcji oraz że wolumen jest określony na 15 lat, to zaproponowany w projekcie rozporządzeni wolumen energii w pierwszym koszyku (dla aukcji migracyjnych i dla nowych źródeł) nie jest rażąco wysoki – wynosi łącznie 1,4 TWh, a więc w pierwszej aukcji nie zabraknie ofert na współspalanie (z uwagi jednak na niewielką liczbę podmiotów nie musi to oznaczać silnej konkurencji cenowej). Warto dodać, że wg analiz IEO maksymalny potencjał współspalania w Polsce wynosi 8 TWh/rok³.

³ Instytut Energetyki Odnawialnej: Analiza skutków wystąpienia nadpodaży świadectw pochodzenia na sektor energetyki odnawialnej. Ekspertyza dla Ministerstwa Gospodarki, Warszawa, 2011 r.

Można rozważyć wariant w którym ograniczaniem wolumenu aukcyjnego nie jest liczba MWh do rozdysponowania w danym koszyku (tu 21 TWh), ale maksymalna łączna kwota aukcji '2017 w tym koszyku, tj. dla wszystkich („przechodzących” i nowych) źródeł, uznanych za „stabilne”, która ma wynieść 9,2 mld zł. Ustawa o OZE w dalszym ciągu bowiem nie przesądza która z tych wartości jest maksymalnym ograniczeniem, mówi tylko, że RM określa „maksymalną ilość i wartość energii elektrycznej” z OZE. Można też rozważyć całkiem prawdopodobny wariant, że współspalanie dostanie krótszy okres wsparcia (dostarczania zadeklarowanego wolumenu energii w celu wywiązania się z obowiązku zgłoszonego w aukcji). Skrajny przypadek miałby wtedy miejsce, gdyby nieznane jeszcze rozporządzenie Ministra Energii zdecydowało o rocznym okresie wsparcia. Wtedy całkowicie zgodnie z projektowanym rozporządzeniem RM, można byłoby wydać alokować całą pulę środków w po cenie 438 zł/MWh (9,2 mld zł/21 TWh) do zużytkowania w tylko 2018 roku. Póki co na przeszkodzie tego wariantu stoi obecna cena referencyjna dla współspalania (310 zł/MWh), ale można ją zmienić nowym rozporządzeniem Ministra Energii na 2017 rok.

W efekcie nowelizacji czerwcowej ustawy o OZE minister ma prawo określać długość okresu po jakim gwarantuje odbiór energii. W przypadku 15 letniego okresu wsparcia chodziłoby zatem o 0,6 mld zł rocznie za energię z OZE, ale gdyby chodziło o wsparcie w okresie 5-letnim, wtedy roczne zakupu energii z OZE wyniosą 1,8 mld. Przyjmując, że ograniczeniem jest budżet aukcji i faktycznie głównym beneficjentem wsparcia stanie się współspalanie i rozstrzygnięcie aukcji odbędzie się po cenie zbliżonej do referencyjnej dla tej technologii, produkcja energii ze współspalania w systemie aukcyjnym sięgnęłaby od 1,4 TWh/rok (przy 15-letnim okresie wsparcia) do 6 TWh/rok⁴ (przy 5-letnim okresie wsparcia). Ale można sobie wyobrazić jeszcze inne warianty związane ze skracaniem okresu wsparcia.

Wysokość opłaty OZE z tytułu samego tylko współspalania w odpowiednich okresach wsparcia (15 i 5 lat) wyniosłaby odpowiednio 1,6 zł/MWh i 8,6 zł/MWh (obecnie dla wszystkich OZE wynosi ona 2,51 zł/MWh), co samo w sobie przełożyłoby się na roczny wzrost cen energii o odpowiednio 1% i 3,8%. Współspalanie, tylko na potrzeby realizacji pierwszej aukcji, zużywałoby rocznie ok. 1,2 mln ton drewna (prawie 1,6 mln m³) i 5,4 mln ton drewna (niemal 6,7 mln m³, czyli 4-17% ilości drewna ogółem planowanego do pozyskania w 2017 r. z Lasów Państwowych. Byłoby to ciosem (nieuchronny wzrost cen) dla przedsiębiorców zajmujących się obróbką drewna, takich jak np. przemysł meblarski, który do tej pory jest krajowym potentatem eksportowym.

Obrazu wyników tak zaprogramowanych aukcji nie zmienia ewentualne otwarcie aukcji na inne koszyki aukcyjne. Technologia współspalania bez większych przeszkód może bowiem zagościć także w koszykach aukcyjnych np. 3 (dla instalacji w których emisja CO₂ jest nie większa niż 100 kg/MWh, o stopniu wykorzystania mocy zainstalowanej elektrycznej większym niż 3504 MWh/MW/rok), gdzie wg OSR zwycięża energetyka wodna oraz w koszyku nr 7 (dla instalacji „innych”), gdzie zwycięzcami mają być fotowoltaika (źródła do 1 MW) i energetyka wiatrowa (źródła >1 MW). Wszak współspalanie, jak to pokazują dane URE, może mieć współczynnik wykorzystania mocy osiągalnej na poziomie 8700 godzin na rok jak i kilka godzin na rok, może występować w różnych konfiguracjach o różnej emisyjności. Współspalanie w polskim systemie aukcyjnym może być prawie wszędzie, pojawiać się na określony czas i zniknąć czekając na kolejną okazję.

⁴ Teoretycznie Minister Energii może skrócić okres wsparcia w rozporządzeniu o cenach referencyjnych do jednego roku i wtedy w świetle obecnego projektu rozporządzenia wolumenowa produkcja ze współspalania mogłaby sięgnąć 21 TWh/rok, co w praktyce doprowadziłoby to do jednorazowego zniszczenia parku maszynowego, *przyp. aut.*

W dotychczasowym systemie wsparcia OZE opartym zasadniczo o „nietechnologiczny” (też uznawany swego czasu za rynkowy) model zielonych certyfikatów, którego początki sięgają 2005 roku, tylko dwie technologie OZE zdominowały rynek. W latach 2005-2015 najwyższe wsparcie w formie zielonych certyfikatów w kwocie 9,8 mld zł powędrowało do elektrowni współpalających biomasę z węglem. W tym czasie energetyka wiatrowa uzyskała wsparcie w wysokości 7,8 mld zł. Dwie technologie zajęły niemalże 70% rynku zielonej energii. Uchodzący za rynkowy system wsparcia nie dał szans na rozwinięcie się innych technologii OZE (czego efektem jest brak dywersyfikacji technologicznej) i stworzenie konkurencyjnego rynku OZE z dużą grupą inwestorów w różnej skali (nierównomierny podział korzyści z systemu wsparcia i skupienie rynku w rękach kilku największych graczy).

W pierwszym podejściu, w ustawie o OZE z 20 lutego 2015 roku udało się ograniczyć wsparcie dla nowych instalacji współpalania w systemie aukcyjnym poprzez ograniczenie mocy dla współpalania dedykowanego (do 50 MWe), ustalenie minimalnego udziału biomasy (minimum 20%, w kotłach fluidalnych) oraz ograniczenie o połowę wartości świadectw pochodzenia dla dotychczasowych instalacji współpalania zwykłego (niededykowanego). Po czerwcowej nowelizacji ustawy o OZE w mocy pozostał tylko ostatni przepis, ale ustawodawca umożliwił „obejście” dla współpalania dedykowanego pozwalając tej technologii w zasadzie bez ograniczeń brać udział w systemie aukcyjnym.

Podsumowanie

Powyżej zarysowany scenariusz ogłaszania i symulacji akcji na energię z OZE w 2017 roku jest scenariuszem ostrzegawczym. Skutki jego realizacji byłyby groźne dla dalszego rozwoju odnawialnych źródeł energii, konkurencyjności krajowej energetyki, stanu technicznego i dyspozycyjności bloków węglowych, kondycji przemysłu drzewnego oraz stanu środowiska (zwiększone emisje zanieczyszczeń, w tym tlenków azotu, dioksyn itp.). Indywidualne ograniczenia ustawowe nałożone na „dedykowane instalacje spalania wielopaliwowe (np. minimalny udział biomasy - większy niż 15%, czy też teoretycznie wymagany maksymalnym promień obszaru z którego może być pozyskana biomasa lokalna – do 300 km)” są iluzorycznie, gdy struktura koszyków, sposób ogłaszania i wielkość wolumenów aukcji oraz wyznaczania cen referencyjnych tej technologii najbardziej wspierają w systemie.

U źródeł kształtowania regulacjami OZE krajowego miksu leży konstruowanie systemu regulacyjnego OZE pod potrzeby tradycyjnej energetyki, w oderwaniu od celów klimatyczno-energetycznych do 2030 roku. Ryzykownej koncepcji regulacyjnej grożącej realizacją opisanego w artykule scenariusza ostrzegawczego sprzyja to, że mechanizm systemu aukcyjnego w sposób nadmierny opiera się na centralnym, ręcznym sterowaniu (biurokratycznym administrowaniu), bez liczenia się z możliwymi kosztami nieuchronnych w tej sytuacji błędów skutkujących w dłuższym okresie.

Wyniki analiz i symulacji prowadzą do wniosku, że całą pulę wsparcia w największy koszyku aukcyjnym może przejąć nadmiernie preferowana technologia współpalania biomasy z węglem i ta technologia zdominuje mikś energetyczny OZE w najbliższych kilku/kilkunastu latach oraz doprowadzi do monopolizacji rynku OZE. Wskazana byłaby podobna, pogłębiona analiza dla wszystkich innych koszyków aukcyjnych i mechanizmów ogłaszania aukcji oraz ocena ex ante ryzyka jakie niesie cały system aukcyjny w powiązaniu z wysokością cen referencyjnych.