

Analiza ekspercka Konfederacji Lewiatan dotycząca ograniczenia przychodów wytwórców inframarginalnych w Polsce po 30 czerwca 2023 r.

Wprowadzenie

Na mocy ustawy z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku¹ (dalej: **“Ustawa interwencyjna”**) w Polsce wprowadzono ograniczenie przychodów wytwórców energii w instalacjach inframarginalnych, w postaci obowiązku dokonywania przez te podmioty miesięcznych wpłat "nadmiarowych" zysków w ramach tzw. odpisów na Fundusz.

Ustawa interwencyjna służy stosowaniu w polskim porządku prawnym art. 6 – 7 Rozporządzenia Rady (UE) 2022/1854 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii² (dalej: **“Rozporządzenie 2022/1854”**), które zezwoliło na wprowadzenie przez państwa członkowskie ograniczeń dochodów wytwórców energii w instalacjach inframarginalnych celem sfinansowania działań o charakterze osłonowym, ukierunkowanym na ochronę odbiorców końcowych, przed dynamicznymi zmianami cen energii wynikającymi bezpośrednio ze znaczących wzrostów cen paliw w wyniku zbrojnej napaści Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Rozporządzenie 2022/1854 obowiązywało do dnia 30 czerwca 2023 r., a jego stosowanie dotychczas nie zostało przedłużone przez Radę Europejską.

Ustawa interwencyjna obowiązuje już ponad pół roku, co pozwala dokonać analizy jej wpływu na rynek energetyczny w Polsce oraz wyciągnąć wnioski co do zasadności jej dalszego obowiązywania (tj. po 30 czerwca 2023 roku). Niezależnie bowiem od faktycznych przyczyn obecnego stanu rynku energii rozwiązania przyjmowane na poziomie krajowym muszą być zgodne nie tylko z Rozporządzeniem 2022/1854 ale także z całą strukturą prawną Unii Europejskiej.

Zgodność Ustawy interwencyjnej z prawem unijnym

W pierwszej kolejności konieczna jest ocena zgodności Ustawy interwencyjnej w obecnym kształcie z Rozporządzeniem 2022/1854 oraz innymi aktami prawa Unii Europejskiej, w tym w szczególności z Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11

¹ Ustawa z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku (Dz. U. poz. 2243 z późn. zm.).

² Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1854 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii (Dz. U. UE. L. z 2022 r. str. 261).

grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych³ (dalej: „RED II”). Zgodnie z art. 4 ust. 5 RED II państwa członkowskie zapewniają przyznawanie wsparcia na rzecz energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w sposób otwarty, przejrzysty, konkurencyjny, niedyskryminujący i racjonalny pod względem kosztów.

Możliwość wprowadzenia pułapów dochodowych dla wytwórców inframarginalnych obwarowana została obowiązkiem zachowania przez państwa członkowskie określonych w Rozporządzeniu 2022/1854 (oraz szerzej – prawie unijnym) warunków – tj. zapewnieniu, że wprowadzony w danym państwie członkowskim mechanizm jest konieczny, proporcjonalny i adekwatny⁴. **Rozporządzenie 2022/1854 jednocześnie jasno precyzuje ramy regulacji dotyczących pułapów dochodowych, zachowanie których gwarantuje ich zgodność z prawem unijnym.** Zgodnie z artykułem 288 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵ (dalej: „TFUE”) rozporządzenia mają bezpośrednią skuteczność w każdym państwie członkowskim od momentu ich wejścia w życie, bez konieczności transpozycji, tak jak ma to miejsce w przypadku dyrektywy.

W powyższym zakresie Rozporządzenie 2022/1854 wskazuje, że:

- okres obowiązywania pułapów dochodowych nie może przekroczyć daty 30 czerwca 2023 roku;
- środki przewidziane w Rozporządzeniu 2022/1854 mają charakter tymczasowy i wyjątkowy, a ich celem jest ustabilizowanie cen energii na hurtowym i detalicznym rynku energii w UE;
- poziom, na którym państwa członkowskie powinny ustalić pułap dochodów rynkowych nie powinien zagrażać zdolności producentów do odzyskania kosztów inwestycji i kosztów operacyjnych oraz powinien chronić przyszłe inwestycje w zdolności wytwórcze niezbędne do utworzenia zeroemisyjnego systemu elektroenergetycznego;
- pułap dochodów rynkowych powinien być ustalany wyłącznie w odniesieniu do zrealizowanych dochodów rynkowych – a nie całkowitych przychodów z wytwarzania energii elektrycznej;
- państwa członkowskie powinny ustanowić pułap dochodowy na jednolitym poziomie dla którego punktem odniesienia jest kwota 180 EUR/MWh. Celem wskazania w Rozporządzeniu 2022/1854 preferowanej wysokości pułapu dochodowego było zapobieżenie zakłóceniom między wytwórcami w Unii, którzy konkurują na terytorium UE na połączonych rynkach energii elektrycznej;

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 328, str. 82 z późn. zm.).

⁴ Środki wprowadzone przez państwa członkowskie w wykonaniu Rozporządzenia 2022/1854 powinny być rozpatrywane pod kątem ich zgodności z art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

⁵ Traktat Ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.).

Należy podkreślić, że Rozporządzenie 2022/1854 nałożyło także obowiązkową, tymczasową składkę solidarnościową na nadwyżki w sektorze ropy naftowej, gazu ziemnego, węgla i rafinacji (chyba że państwa członkowskie wprowadziły równoważne środki krajowe) W Polsce zastosowanie tych przepisów było selektywne, nie obejmując wszystkich podmiotów objętych zobowiązaniami. Z drugiej strony, wszystkie spółki OZE zostały zobligowane do obowiązkowego odpisu na Fundusz.

Porównanie przepisów Ustawy interwencyjnej i Rozporządzenia 2022/1854 prowadzi do stwierdzenia, że część przepisów Ustawy interwencyjnej jest niezgodna nie tylko z samym Rozporządzeniem 2022/1854, ale również pozostałymi przepisami prawa unijnego (w szczególności z art. 107 ust. 3 lit. b TFUE) – co wynika z faktu, że:

- I) pułap dochodowy wprowadzony w ramach Ustawy interwencyjnej obowiązuje do 31 grudnia 2023 roku, mimo że Rozporządzenie 2022/1854 jasno precyzuje, że okres jego obowiązywania nie może przekroczyć 30 czerwca 2023 roku (por. pkt I poniżej);
- II) w chwili obecnej odpadły przesłanki przesądzające o konieczności, proporcjonalności i adekwatności dalszego obowiązywania pułapu dochodowego, w szczególności biorąc pod uwagę aktualne uwarunkowania rynkowe (por. pkt II poniżej).

I) Okres obowiązywania pułapów dochodowych w Ustawie interwencyjnej

Jak wskazano powyżej, wprowadzony Ustawą interwencyjną okres obowiązywania pułapu dochodowego jest niezgodny z przepisami Rozporządzenia 2022/1854, które w art. 22 ust. 2 lit. c jasno wskazuje, że środek ten powinien obowiązywać maksymalnie do 30 czerwca 2023 roku. Rozporządzenie 2022/1854 podkreśla, że pułap dochodowy dla wytwórców energii w instalacjach inframarginalnych to rozwiązanie tymczasowe oraz wyjątkowe, dlatego okres jego obowiązywania musi być ograniczony (w ocenie Rady do 30 czerwca 2023 roku).

5 czerwca 2023 roku Komisja opublikowała sprawozdanie, w którym podsumowała efektywność środków wprowadzonych w ramach Rozporządzenia 2022/1854⁶ ("**Sprawozdanie**") i wskazała, że:

- uzasadnieniem dla wprowadzenia pułapu dochodów inframarginalnych było umożliwienie państwu członkowskim pobierania i redystrybucji nadmiernych dochodów uzyskiwanych wyjątkowo przez niektórych wytwórców inframarginalnych, przy jednoczesnym zachowaniu konkurencji cenowej między producentami energii elektrycznej w całej UE;

⁶ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przeglądu interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) 2022/1854 z dnia 5 czerwca 2023 r., COM(2023) 302 final.

- od grudnia 2022 r., kiedy zaczęły obowiązywać środki z Rozporządzenia 2022/1854 ceny energii elektrycznej spadły drastycznie, a obecne średnie ceny kształtują się na poziomie poniżej 80 EUR/MWh⁷;
- zróżnicowane sposoby wdrażania pułapu dochodów przez państwa członkowskie spowodowały znaczną niepewność regulacyjną, co z kolei stwarza ryzyko dla rozwoju nowych inwestycji, w szczególności w odnawialne źródła energii, niezbędnych do osiągnięcia celów UE;
- jednocześnie, w ocenie Komisji ochronę konsumentów można zapewnić bez ingerowania w strukturę rynku energii elektrycznej, na przykład przez przyjęcie ukierunkowanej polityki społecznej;

W związku z powyższym, Komisja Europejska w Sprawozdaniu przedstawiła wniosek *de lege ferenda* do Parlamentu Europejskiego wskazując, że środki z Rozporządzenia 2022/1854 osiągnęły swój cel i dalsze obowiązywanie pułapów dochodowych nie jest konieczne. Na ten moment, zgodnie z rekomendacją Komisji, organy unijne nie zdecydowały się na wydłużenie okresu obowiązywania pułapów dochodowych.

W konsekwencji, po 30 czerwca 2023 roku, wraz z wygaśnięciem obowiązywania art. 6 i 7 Rozporządzenia 2022/1854, wygasła podstawa prawna uprawniająca państwa członkowskie do wprowadzenia nadzwyczajnych środków w postaci pułapów dochodowych dla wytwórców inframarginalnych. To natomiast prowadzi do stwierdzenia, że wydłużony w Ustawie interwencyjnej okres ich obowiązywania może zostać oceniony jako niedozwolona pomoc publiczna, zakłócająca konkurencję na rynku wewnętrznym w rozumieniu art. 107 TFUE. Warto również podkreślić że mechanizmy ustawy zamrażającej będą stanowić naruszenie podstawowych zasad konkurencji na rynku energii elektrycznej, w tym w szczególności przepisów art. 3 ust. 3 i 4, art. 4 oraz art. 5 ust. 1 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE⁸ (dalej: „Dyrektywa 2019/944”).

⁷ Średnia unijna cena referencyjna wynosi 80 EUR/MWh do końca maja 2023 r.

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (Dz. U. UE. L. z 2019 r. Nr 158, str. 125 z późn. zm.).

II) Uwarunkowania rynkowe – ceny paliw, uprawnień do emisji oraz energii elektrycznej w Polsce

Aktualne uwarunkowania rynkowe w Polsce oraz Unii Europejskiej nie uzasadniają utrzymywania pułapów dochodowych. Zarówno ceny paliw jak i ceny energii elektrycznej stabilizują się względem wzrostów, których szczyt nastąpił w połowie 2022 r. W lipcu opublikowane zostały dane statystyczne dotyczące cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych zbierane przez Eurostat. Średnia cena za jedną kWh w Polsce osiągnęła 0,15 EUR/kWh w drugiej połowie 2022 r., podczas gdy średnia dla krajów Unii Europejskiej w analogicznym okresie wyniosła 0,3 EUR/kWh.

Ceny węgla oraz gazu ziemnego stopniowo spadają od końca 2022 r. Ceny węgla na koniec czerwca 2023 r. oscylują w granicach 100 USD/t (Rys. 1), a ceny gazu ziemnego oscylują na poziomie około 2,2 USD/mln btu (Rys. 2).

Rys. 1 Wykres przedstawiający zmiany cen węgla w okresie 06.2022 – 06.2023 (USD/t)⁹



⁹ Źródło: https://www.wnp.pl/gornictwo/notowania/ceny_węgla/

Rys. 2 Wykres przedstawiający zmiany cen gazu ziemnego w okresie 06.2022 – 06.2023 (USD/mln btu)¹⁰



Ceny uprawnień do emisji CO₂ również ustabilizowały się na poziomie poniżej 100 EUR/t. Na dzień 12 lipca 2023 r. notowania uprawnień do emisji CO₂ oscylują na poziomie około 86 EUR/t (Rys. 3).

Rys. 3 Wykres przedstawiający zmiany cen uprawnień do emisji CO₂ w okresie 07.2022 – 07.2023 (EUR/t)¹¹



Również ceny energii elektrycznej w ramach RDN w Polsce stabilizują się - co potwierdzają dane zaprezentowane w najnowszym raporcie Towarowej Giełdy Energii podsumowującej transakcje za czerwiec 2023 roku.

¹⁰ Źródło: <https://notowania.pb.pl/instrument/PBSGAZ-ZIEMNY/gaz-ziemny>

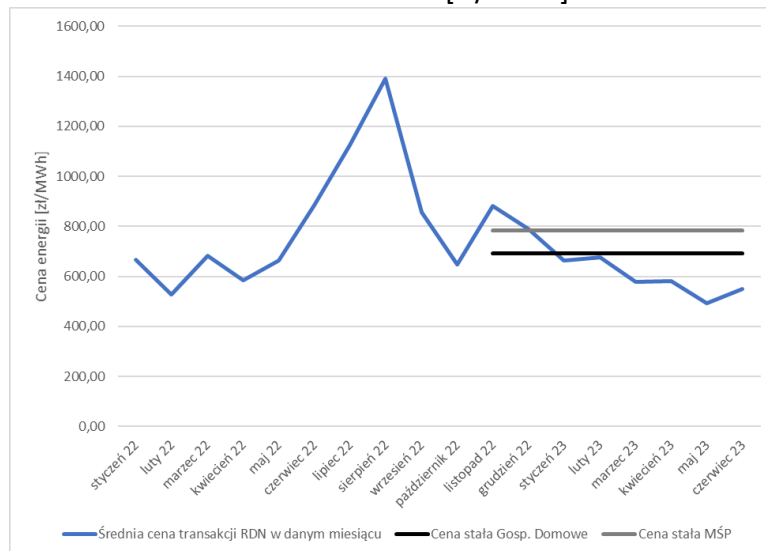
¹¹ Źródło: <https://stooq.pl/q/?s=ck.f>

Rys. 4 Wykres przedstawiający średnioważone ceny tygodniowe w okresie 06.2022 – 06.2023 (PLN/MWh)¹²



Stabilizację cen energii elektrycznej dobrze obrazują także dane TGE przedstawiające średnie ceny transakcji RDN w danych miesiącach. Średnia miesięczna cena transakcji RDN osiągnęła szczyt w sierpniu 2022 roku, a od września 2022 roku znajduje się w trendzie spadkowym. Warto zauważyć, że od marca 2023 roku średnia miesięczna cena transakcji RDN jest niższa niż ustalone Ustawą interwencyjną ceny maksymalne dla części odbiorców końcowych – gospodarstw domowych (693 zł/MWh) oraz odbiorców wrażliwych, w tym sektora mikro-małych i średnich przedsiębiorstw oraz jednostek samorządu terytorialnego (785 zł/MWh) co zaprezentowano na Rys. 5.

Rys. 5 Wykres przedstawiający porównanie zmian cen energii elektrycznej w okresie 01.2022 – 06.2023 [zł/MWh]¹³



¹² Źródło: <https://tge.pl/dane-statystyczne>

¹³ Opracowanie własne na podstawie danych TGE.

Aktualna sytuacja rynkowa uzasadnia stwierdzenie, że ceny energii elektrycznej na hurtowym rynku energii w Polsce zostały ustabilizowane, a tym samym został zrealizowany podstawowy cel, dla którego obowiązywał pułap dochodów wytwórców energii w instalacjach inframarginalnych. Pośrednim celem wprowadzenia pułapu dochodów było także sfinansowanie mechanizmów osłonowych odbiorców końcowych (rekompensaty dla przedsiębiorstw sprzedających energię po cenach maksymalnych). Taka konstrukcja mechanizmu argumentowana była osiągniętym przez przedsiębiorstwa energetyczne w 2022 r. nadzwyczajnym zyskiem związanym z gwałtownym wzrostem cen energii.

Jednak mechanizm obowiązujący w Polsce po dniu 30 czerwca 2023 roku, ustalający cenę na poziomie około 80 EUR/MWh znacznie poniżej progu 180 EUR/MWh, obejmujący gwarancje pochodzenia oraz umowy PPA 97% stawką przekształca się w mechanizm redystrybucji rynkowego zysku przedsiębiorstw energetycznych, wbrew fundamentom rynku energii elektrycznej i przyjętym zasadom konkurencji.

Limity cen wprowadzone w Polsce są stanowczo poniżej progu 180 EUR/MWh zaproponowanego w Rozporządzeniu 2022/1854, a co więcej stanowią jedno z najniższych w całej Unii Europejskiej, co szczególnie naraża Polskę na ograniczenie inwestycji w projekty odnawialnych źródeł energii.

Podsumowanie – rekomendacje legislacyjne

1. Ze względu na wygaśnięcie Rozporządzenia 2022/1854 w części dotyczącej pułapu dochodów rynkowych wytwórców energii w instalacjach inframarginalnych, należy uznać, że obowiązywanie Odpisu na Fundusz po 30 czerwca 2023 r. na podstawie Ustawy interwencyjnej (do 31 grudnia 2023 roku) wprost narusza prawo unijne. Zaleca się dostosowanie okresu obowiązywania pułapów dochodowych do terminu wskazanego w Rozporządzeniu 2022/1854 (do 30 czerwca 2023 roku), co powinno oznaczać zniesienie Odpisu na Fundusz po dacie 30 czerwca 2023 roku.
2. Rekomendujemy przeprowadzić rzetelną analizę skutków wprowadzenia pułapu dochodów dla wytwórców energii w instalacjach inframarginalnych na rynek energii elektrycznej w Polsce, w tym ocenę wpływu na inwestycje w sektorze odnawialnych źródeł energii. Analiza powinna zostać opublikowana i udostępniona dla wszystkich zainteresowanych podmiotów.
3. Zalecamy przeprowadzić wnikliwą analizę prawną zgodności Ustawy interwencyjnej z prawem unijnym, w tym zwłaszcza z Rozporządzeniem 2022/1854, RED II oraz Dyrektywą 2019/944, a także innymi aktami prawa unijnego. Identyfikujemy ryzyko naruszenia przez Polskę zasad udzielania pomocy publicznej, a także podstawowych zasad konkurencji dotyczących ograniczeń cen rynkowych.
4. Zalecamy monitorować sytuację rynkową w Polsce i dostosować aktualną politykę do potrzeb i warunków, zachowując zgodność z prawem unijnym i zasadami konkurencji.
5. W przypadku utrzymania pułapu dochodów wytwórców energii w instalacjach inframarginalnych po 30 czerwca 2023 r., konieczna jest zmiana limitu cen – tak aby przyjęty limit ceny odzwierciedlał poziom przyjęty przez Unię Europejską (180 EUR/MWh) jednocześnie nie stanowił zagrożenia dla inwestycji w sektorze odnawialnych źródeł energii.