

OPINIA

- Autor:** r.pr Maciej Wesołowski, r. pr. Filip Opoka
Octo Legal Korolczuk Latkowski Opoka Wesołowski Witecki sp. j. („Kancelaria”)
- Zlecający:** Towarzystwo Gospodarcze Polskie Elektrownie („TGPE”)
- Data:** 4 czerwca 2024 r. /podstawowe tezy i konkluzje opinii aktualne na stan prawny z dnia 6.08.2024r./
- Przedmiot:** Analiza prawna w zakresie możliwości przeprowadzenia odrębnych uzupełniających aukcji rocznych (AU) w jednym kwartale, z wyprzedzeniem na okres od II półrocza 2025 roku do roku 2028

1. PRZEDMIOT OPINII

- 1.1. Przedmiotem niniejszej Opinii jest analiza regulacji art. 64 ust. 2b -2d Rozporządzenia 2019/943 w brzmieniu nadanym mu w projekcie Rozporządzenia Zmieniającego w zakresie możliwości przeprowadzenia odrębnych uzupełniających aukcji rocznych (AU) w jednym kwartale, z wyprzedzeniem na okres od II półrocza 2025 roku do roku 2028.
- 1.2. Analiza będzie ogniskowała się wokół głównego problemu, który definiujemy pytaniem, czy po zmianie Rozporządzenia 2019/943 Rozporządzeniem Zmieniającym będzie prawnie dopuszczalne przeprowadzenie aukcji uzupełniającej na okres od II półrocza 2025 r. do końca roku 2028 bez przeprowadzenia na ten okres aukcji dodatkowych przewidzianych Ustawą o rynku mocy.
- 1.3. W ramach analizy zostaną wskazane argumenty, które mogą zostać przedstawione Komisji Europejskiej na wykazanie tez z pkt. 1.1 i 1.2 oraz ryzyka związane z ich implementacją.
- 1.4. Analiza zostanie dokonana w zakresie: 1) Rozporządzenia 2019/943 w brzmieniu nadanym mu w projekcie Rozporządzenia Zmieniającego, 2) Ustawy o rynku mocy, 3) Prawa energetycznego i aktów wykonawczych.

2. ŹRÓDŁA PRAWA

- 2.1. Na potrzeby sporządzenia Opinii analizie zostały poddane następujące akty prawne:
 - 2.1.1. **Rozporządzenie 2019/943** – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz.U.UE.L.2019.158.54);
 - 2.1.2. **Rozporządzenie Zmieniające** – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) zmieniającego rozporządzenia (UE) 2019/942 i (UE) 2019/943 w odniesieniu do poprawy struktury unijnego rynku energii elektrycznej (projekt w wersji z dnia 7 maja 2024 r.);
 - 2.1.3. **Ustawa o rynku mocy** – Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. (Dz.U z 2023 poz. 2131);
 - 2.1.4. **Prawo energetyczne/ PE** – Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U.2024.266 ze zm.).



3. STAN PRAWNY

- 3.1. Rynek mocy został wprowadzony do polskiego porządku prawnego Ustawą o rynku mocy.
- 3.2. W dniu 5 czerwca 2019 r. uchwalone zostało Rozporządzenie 2019/943, które m.in. w art. 22 ust. 4 zawiera uregulowania dotyczące zasad projektowania tzw. mechanizmów zdolności wytwórczych, do których należy również polski rynek mocy, uzależniając możliwość korzystania ze środków przydzielanych w ramach tych mechanizmów od spełnienia przez jednostki wytwórcze limitu emisji CO₂ na poziomie 550 g/kWh. W zakresie tych uregulowań Rozporządzenie 2019/943 obowiązuje:
- 3.2.1. od 4 lipca 2019 r. jednostki, które rozpoczęły komercyjną produkcję w tym dniu lub później;
- 3.2.2. od 1 lipca 2025 r., jednostki które rozpoczęły komercyjną produkcję przed 4 lipca 2019 r.
- 3.3. Wskazane ograniczenia zostały wdrożone do polskich regulacji rynku mocy w tym do Ustawy o rynku mocy. Odstępstwo od limitu emisji CO₂ Polska wdrożyła poprzez wprowadzenie możliwości certyfikowania do udziału w rynku wtórnym jednostek wytwórczych niespełniających limitu emisji, które rozpoczęły komercyjną produkcję przed 4 lipca 2019 r. (art. 15 ust. Ustawy o rynku mocy.) oraz możliwość przenoszenia na takie jednostki części obowiązku mocowego, który powstał przed 31 grudnia 2019 roku (art. 67a Ustawy o rynku mocy).
- 3.4. W projekcie Rozporządzenia Zmieniającego zaproponowano zmianę dotyczącą odstępstwa od zasad określonych w art. 22 ust. 4 lit. b) rozporządzenia 2019/943 i przedłużenia do 31 grudnia 2028 r. mechanizmów wsparcia dla jednostek niespełniających limitów emisyjnych przy zachowaniu określonych tam warunków. Zgodnie z art. 2 pkt. 16 Rozporządzenia Zmieniającego:

„16) w art. 64 dodaje się ustęp w brzmieniu:

2b. W drodze odstępstwa od art. 22 ust. 4 lit. b) państwa członkowskie mogą wystąpić z wnioskiem o to, aby zdolności wytwórcze, które rozpoczęły produkcję komercyjną przed dniem 4 lipca 2019 r., emitujące więcej niż 550 g CO₂ pochodzącego z paliw kopalnych na kWh energii elektrycznej i ponad 350 kg CO₂ pochodzącego z paliw kopalnych średnio w skali roku na kWh mocy zainstalowanej, mogły – z zastrzeżeniem zgodności z art. 107 i 108 TFUE – w drodze wyjątku posiadać zobowiązania lub otrzymywać płatności lub zobowiązania dotyczące przyszłych płatności po dniu 1 lipca 2025 r. w ramach mechanizmu zdolności wytwórczych zatwierdzonego przez Komisję przed dniem 4 lipca 2019 r.

2c. Komisja ocenia skutki wniosku, o którym mowa w ust. 2b, pod względem emisji gazów cieplarnianych. Komisja może przyznać odstępstwo po dokonaniu oceny sprawozdania, o którym mowa w ust. 2d, jeżeli spełnione są następujące warunki:

- a) w dniu 4 lipca 2019 r. lub po tym dniu państwo członkowskie przeprowadziło konkurencyjny proces przetargowy zgodnie z art. 22 i na okres dostawy po dniu 1 lipca 2025 r., którego celem jest maksymalizacja udziału dostawców zdolności wytwórczych spełniających wymogi określone w art. 22 ust. 4;*
- b) ilość zdolności wytwórczych oferowanych w konkurencyjnym procesie przetargowym, o którym mowa w lit. a) niniejszego ustępu, nie jest wystarczająca, aby rozwiązać problem związany z wystarczalnością stwierdzony na podstawie art. 20 ust. 1 w okresie dostaw, którego dotyczy ten proces przetargowy;*
- c) zdolności wytwórcze emitujące więcej niż 550 g CO₂ pochodzącego z paliw kopalnych na kWh energii elektrycznej posiadają zobowiązania lub otrzymują płatności lub zobowiązania dotyczące przyszłych płatności przez okres nieprzekraczający jednego roku i na okres dostawy, który nie przekracza okresu obowiązywania odstępstwa, a także zostają zamówione poprzez dodatkowy proces udzielania zamówień, który spełnia wszystkie wymogi przewidziane w art. 22, z wyjątkiem wymogów określonych w ust. 4 lit. b) tego artykułu i wyłącznie na ilość zdolności niezbędną do zaradzenia problemowi związanemu z wystarczalnością, o którym mowa w lit. b) tego ustępu.*

Odstępstwo przewidziane w niniejszym ustępie może być stosowane do dnia 31 grudnia 2028 r., jeżeli przez cały okres obowiązywania odstępstwa spełnione są warunki w nim określone.

2d. Do wniosku o odstępstwo, o którym mowa w ust. 2b, dołącza się sprawozdanie państwa członkowskiego, które zawiera:

- a) ocenę wpływu odstępstwa pod względem emisji gazów cieplarnianych oraz na przejście w kierunku energii ze źródeł odnawialnych, większej elastyczności, magazynowania energii, elektromobilności i odpowiedzi odbioru;
- b) plan z celami pośrednimi dotyczący odchodzenia od udziału zdolności wytwórczych, o których mowa w ust. 2b, w mechanizmach zdolności wytwórczych do dnia wygaśnięcia odstępstwa, w tym plan pozyskania niezbędnych zdolności zastępczych zgodnie z orientacyjną krajową trajektorią ogólnego udziału energii ze źródeł odnawialnych oraz ocenę barier inwestycyjnych powodujących brak wystarczających ofert w konkurencyjnym procesie przetargowym, o którym mowa w ust. 2c lit. a).”;

3.5. Biorąc pod uwagę powyższe, aby możliwe było skorzystanie z odstępstwa konieczne jest spełnienie następujących warunków:

3.5.1. Warunki dotyczące dopuszczalności zastosowania przez państwo członkowskie odstępstwa:

- 3.5.1.1. wdrożone rozwiązanie ma mieć charakter wyjątkowy;
- 3.5.1.2. zobowiązania lub płatności lub zobowiązania dotyczące przyszłych płatności muszą być udzielane **w ramach mechanizmu zatwierdzonego przez Komisję Europejską przed wejściem w życie Rozporządzenia 2019/943**;
- 3.5.1.3. zapewnione są warunki zgodności z ogólnymi wymogami dotyczącymi pomocy publicznej określonymi w prawie pierwotnym Unii Europejskiej;
- 3.5.1.4. wymagane jest uprzednie przeprowadzenie konkurencyjnych procesów przetargowych w mechanizmie zdolności wytwórczych, które mają zmaksymalizować udział jednostek spełniających limit emisji w przypadku umów zawieranych na okres do 31 grudnia 2028 r. – projekt przewiduje, że konkurencyjny proces przetargowy **na okres dostaw po 1 lipca 2025 r. zostanie przeprowadzony najwcześniej w dniu 4 lipca 2019 r.**;
- 3.5.1.5. wskazane powyżej konkurencyjne procesy przetargowe nakierowane na pozyskanie zdolności wytwórczych nie dały w pełni pozytywnego rezultatu w rozumieniu, że **są niewystarczające do rozwiązania problemu wystarczalności mocy w okresie, którego dotyczy ten przetarg**;

3.5.2. warunki dotyczące pozyskania dodatkowych zdolności wytwórczych niespełniających limitu emisji po spełnieniu warunków określonych w pkt. 3.5.1:

- 3.5.2.1. zobowiązania lub płatności lub zobowiązania dotyczące przyszłych płatności w ramach mechanizmu zdolności wytwórczych są **przyznawane na okres nie dłuższy niż 1 rok**;
- 3.5.2.2. zobowiązania lub płatności określone powyżej są przydzielane w ramach **odrębnego procesu udzielania zamówień**, który spełnia wszystkie wymogi przewidziane w art. 22 Rozporządzenia 2019/943, z wyjątkiem wymogów określonych w ust. 4 lit. b) tego artykułu (limit emisji CO₂);
- 3.5.2.3. zdolności wytwórcze zakupione w tym dodatkowym procesie udzielania zamówień mogą odnosić się wyłącznie do luki w zakresie zdolności powstałej na skutek braku w pełni pozytywnego rezultatu procesów przetargowych.

3.6. Jeżeli zakończy się proces legislacyjny projektu nowelizacji Rozporządzenia 2019/943 i wejdzie ono w życie w zaproponowanym brzmieniu, będzie stanowić uprawnienie do wystąpienia przez państwo członkowskie do Komisji Europejskiej z wnioskiem o zgodę na wprowadzenie w danym państwie

członkowskim odstępstwa od limitu emisji CO₂ przy założeniu, że w danym państwie członkowskim spełnione zostaną powyżej wskazane warunki. Komisja Europejska będzie oceniać czy zaprojektowane przez państwo członkowskie rozwiązanie spełnia te wymogi, ale wniosek będzie oceniany przez Komisję Europejską także pod kątem emisji gazów cieplarnianych spowodowanej jego akceptacją.

- 3.7. Dla przygotowania takiego wniosku o odstępstwo od limitu konieczne jest opracowanie analiz o występowaniu luki mocowej, po zakończeniu aukcji mocy na okres dostaw rozpoczynający się do roku 2028, przeprowadzanych wyłącznie dla jednostek spełniających limit emisji oraz ustalenie formy aukcji uzupełniającej z udziałem jednostek przekraczających ten limit.
- 3.8. Skoro Rozporządzenie Zmieniające wymaga, by warunkiem zastosowania odstępstwa było między innymi to, że zobowiązania lub płatności lub zobowiązania dotyczące przyszłych płatności były udzielane w ramach mechanizmu zatwierdzonego przez Komisję Europejską przed wejściem w życie Rozporządzenia 2019/943 warto wskazać, że system wsparcia wynikający z Ustawy o Rynku mocy oparty jest o system aukcji, w których dostawcy mocy oferują obowiązek mocy w formie aukcji głównej i aukcji dodatkowych (art. 29 ust. 1 i 2 Ustawy o rynku mocy). Aukcję główną przeprowadza się w piątym roku przed okresem dostaw (art. 29 ust.3 Ustawy o rynku mocy), zaś aukcje dodatkowe przeprowadza się w roku poprzedzającym rok, na który przypadają okresy dostaw każdej z tych aukcji (art. 29 ust. 4 Ustawy o rynku mocy). Niemniej w roku 2018 zgodnie z art. 29 ust. 3 przeprowadzono aukcje główne na okresy dostaw przypadające na lata 2021-2023.
- 3.9. Zgodnie z art. 34 ust. 1 Ustawy o rynku mocy Minister właściwy do spraw energii, po zasięgnięciu opinii Prezesa URE, określa, w drodze rozporządzenia, parametry najbliższej aukcji głównej i najbliższych aukcji dodatkowych, mając na względzie politykę energetyczną państwa, adekwatność stosowanych parametrów do potrzeb systemu, zapewnienie bezpieczeństwa systemu, równoprawne i niedyskryminacyjne traktowanie dostawców mocy oraz mając na względzie przewidywaną dostępność zdolności przesyłowych oraz ich udział w zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej.

4. MOŻLIWOŚĆ PRZEPROWADZENIA ODRĘBNYCH UZUPEŁNIAJĄCYCH AUKCJI ROCZNYCH W JEDNYM KWARTALE Z WYPRZEDZENIEM NA OKRES OD II PÓŁROCZA 2025 ROKU DO ROKU 2028

4.1. Opis rozważanego modelu

- 4.1.1. Rozważany model polega na zakupie mocy w aukcjach specjalnych dostępnych dla wszystkich jednostek rynku mocy, niemających umów mocowych na te lata.
- 4.1.2. Zakłada się przeprowadzenie aukcji uzupełniających na takich samych zasadach jak obecnie, ale z odstępstwem w zakresie limitu emisji CO₂.
- 4.1.3. Zakłada się, że aukcje na II półrocze 2025 roku oraz lata 2026, 2027 i 2028 zostaną przeprowadzone w jednym kwartale przed przeprowadzeniem na ten okres aukcji dodatkowych przewidzianych Ustawą o rynku mocy.

4.2. Główne zagadnienie analizy

- 4.2.1. Główny problem analizy sprowadza się do pytania czy po zmianie Rozporządzenia 2019/943 Rozporządzeniem Zmieniającym będzie prawnie dopuszczalne przeprowadzenie aukcji uzupełniającej na okres od II półrocza 2025 r. do końca roku 2028 przed przeprowadzeniem na ten okres aukcji dodatkowych przewidzianych Ustawą o rynku mocy.
- 4.2.2. Zagadnienie to wiąże się z ustaleniem czy:
 - 4.2.2.1. rozważany model nie jest sprzeczny z postanowieniem art. 64 ust. 2b Rozporządzenia 2019/943 po zmianach wprowadzonych Rozporządzeniem Zmieniającym, zgodnie z którym kontraktowanie mocy w aukcjach uzupełniających winno być udzielane w

ramach mechanizmu zatwierdzonego przez Komisję Europejską przed wejściem w życie Rozporządzenia 2019/943;

- 4.2.2.2. rozważany model kontraktowania mocy w aukcjach uzupełniających spełnia wymóg uprzedniego przeprowadzenia konkurencyjnych procesów przetargowych w mechanizmie zdolności wytwórczych, które mają zmaksymalizować udział jednostek spełniających limit emisji CO₂ w przypadku umów zawieranych na okres do 31 grudnia 2028 r, o którym mowa w art. 64 ust. 2c lit. a Rozporządzenia 2019/943 po zmianach wprowadzanych Rozporządzeniem Zmieniającym;
- 4.2.2.3. rozważany model nie jest sprzeczny z art. 64 ust. 2c lit. b Rozporządzenia 2019/943 po zmianach wprowadzanych Rozporządzeniem Zmieniającym, który przewiduje, że kontraktowanie mocy w aukcjach uzupełniających następuje dopiero wtedy, gdy konkurencyjne procesy przetargowe są niewystarczające do rozwiązania problemu wystarczalności mocy w okresie, którego dotyczy proces przetargowy;
- 4.2.2.4. rozważany model aukcji uzupełniających spełnia wymóg kontraktowania mocy na okres nie dłuższy niż 1 rok (art. 64 ust. 2c lit. c Rozporządzenia 2019/943 po zmianach wprowadzanych Rozporządzeniem Zmieniającym).

4.3. Argumenty za możliwością organizacji aukcji uzupełniających zgodnie z zasadami rozważanego modelu

Kontraktowanie mocy w aukcjach uzupełniających winno ma być udzielane w ramach mechanizmu zatwierdzonego przez Komisję Europejską przed wejściem w życie Rozporządzenia 2019/943 – pkt.4.2.2.1 Opinii

- 4.3.1. Jak zostało wyżej wskazane art. 64 ust. 2b Rozporządzenia 2019/943 po zmianach wprowadzanych Rozporządzeniem Zmieniającym będzie stanowił, iż kontraktowanie mocy w aukcjach uzupełniających winno być udzielane w ramach mechanizmu zatwierdzonego przez Komisję Europejską przed wejściem w życie Rozporządzenia 2019/943. Interpretacja tego wymogu musi uwzględniać fakt, iż zatwierdzony przez Komisję Europejską mechanizm dla Polski, który swoje odzwierciedlenie znajduje w Ustawie o rynku mocy, nie przewiduje mechanizmu aukcji uzupełniających, a jedynie mechanizm aukcji głównej i dodatkowych (pomijamy dla potrzeb analizy aukcje wstępne). Samo to musi oznaczać, że użyte w Rozporządzeniu Zmieniającym pojęcie „w ramach mechanizmu zatwierdzonego przez Komisję Europejską” **nie oznacza, że przyjęty model kontraktowania w aukcji uzupełniającej musi być w pełni zbieżny z aktualnie obowiązującymi przepisami Ustawy o rynku mocy, a jedynie, że winien on mieścić się w ramach zasad stojących u podstaw mechanizmu mocowanego, który zaakceptowała Komisja Europejska.** Potwierdza tę tezę postanowienie art. 64 ust. 2c lit. c Rozporządzenia 2019/943 po zmianach wprowadzanych Rozporządzeniem Zmieniającym, który stanowi, że zobowiązania lub płatności określone powyżej są przydzielane w ramach odrębnego procesu udzielania zamówień, który spełnia wszystkie wymogi przewidziane w art. 22 Rozporządzenia 2019/943, z wyjątkiem wymogów określonych w ust. 4 lit. b) tego artykułu (limit emisji CO₂). W konsekwencji prawodawca unijny jednoznacznie wskazuje, że mechanizmy mocowe zatwierdzone przez Komisję Europejską w celu skorzystania z derogacji mogą zostać skorygowane o mechanizmy, które, z jednej strony spełnią wymogi Rozporządzenia 2019/943, w tym art. 22, z drugiej - z uwagi na potrzeby systemowe - skutecznie zapewnią możliwość kontraktowania mocy przez jednostki niespełniające wymogu określonego w art. 22 ust. 4 lit. b) Rozporządzenia 2019/943.
- 4.3.2. W tym kontekście znaczenie ma również użyte słownictwo. Pojęcie „w ramach” użyte w Rozporządzeniu Zmieniającym oznacza: „w sferze”, „w obrębie”, „w przedmiocie”, „w granicach”, „w zakresie”.

- 4.3.3. **/Konkluzja/** Powyższe wywody wskazują więc, że projektowany mechanizm kontraktowania mocy w aukcjach uzupełniających nie musi w pełni odzwierciedlać struktury mechanizmu kontraktowania mocy obowiązującego w Ustawie o rynku mocy. Założenie wprowadzenia kolejnej aukcji, która ma zapewnić moc z jednostek niespełniających wymogów z art. 22 ust. 4 lit. b Rozporządzenia 2019/943 (limit emisji CO₂) musi oznaczać, że należy wręcz przyjąć nową strukturę tego mechanizmu, a co za tym idzie dokonać również korekty dotychczasowych zasad, które nie przewidywały aukcji uzupełniającej. Korygując ten mechanizm należy jednak zapewnić przestrzeganie wymogów z art. 22 ust. 4 Rozporządzenia 2019/943 oraz zasad wynikających z Rozporządzenia Zmieniającego. Nowy mechanizm winien jednak zapewnić skuteczne warunki kontraktowania tej mocy przez jednostki, które nie mogły uczestniczyć w aukcjach tzw. konkurencyjnych. W tym kontekście, wprowadzenie do systemu kontraktowania mocy aukcji uzupełniającej i przesądzenie o przeprowadzeniu jej w jednym kwartale 2025 r. na okresy dostaw na lata 2025 (2. połowa) – 2028, **przed aukcjami dodatkowymi**, nie będzie sprzeczne z wymogiem działania w ramach mechanizmu zatwierdzonego przez Komisję Europejską przed wejściem w życie Rozporządzenia 2019/943.

Upřednie przeprowadzenie konkurencyjnych procesów przetargowych – pkt. 4.2.2.2 Opinii

- 4.3.4. Na wstępie wskazać należy, że mechanizmy mocowe są wdrażane w poszczególnych krajach UE w różnych formach, takich jak rynek mocy, rezerwa strategiczna, rezerwa operacyjna itp. Rozwiązania wdrożonych rynków mocy są też bardzo różne, np. model scentralizowany wdrożony w Wielkiej Brytanii i w Polsce bardzo różni się od modelu zdecentralizowanego wdrożonego we Francji, jeszcze inne są rozwiązania wdrożone we Włoszech. Oznacza to, że unijny prawodawca celowo nie dookreślał przepisów regulujących mechanizmy mocowe dla umożliwienia wprowadzania różnych rozwiązań, dla dostosowania do krajowych, różnych uwarunkowań i celów.
- 4.3.5. Zgodnie z art. 64 ust. 2c lit. a) Rozporządzenia 2019/943 po zmianach wprowadzonych Rozporządzeniem Zmieniającym rozważany model kontraktowania mocy w aukcjach uzupełniających winien spełnić wymóg upředniego przeprowadzenia konkurencyjnych procesów przetargowych w mechanizmie zdolności wytwórczych, które mają zmaksymalizować udział jednostek spełniających limit emisji CO₂ w przypadku umów zawieranych na okres do 31 grudnia 2028 r. Rozporządzenie w tym przepisie wskazuje jednak, że przetarg na te moce winien zostać przeprowadzony „w dniu 4 lipca 2019 r. lub po tym dniu”. Prawodawca unijny, co jest konsekwencją tezy zawartej w pkt. 4.3.4 Opinii, w żaden sposób nie przesądza więc kiedy te przetargi winny zostać przeprowadzone (o ile po 4 lipca 2019 r), a na pewno nie przesądza, że winny się odbyć np. w roku poprzedzającym rok dostaw. Bezpośrednio wskazuje wręcz w tym przepisie, iż nie ma przeszkód, aby odbyły się one już nawet w 2019 r., byle po 4 lipca.
- 4.3.6. W tym kontekście wskazać należy, że w latach 2020 – 2023 na podstawie Ustawy o rynku mocy **zostały przeprowadzone aukcje główne na lata 2025 – 2028, co samo w sobie spełnia formalny wymóg przeprowadzenia aukcji po 4 lipca 2019 r.**
- 4.3.7. Wskazać jednak należy, że nie można również zarzucić temu modelowi, że wymóg z art. 64 ust. 2c lit a) Rozporządzenia 2019/943 po zmianach wprowadzanych Rozporządzeniem Zmieniającym został spełniony tylko formalnie. Ustawa o rynku mocy oraz pozostałe polskie regulacje dotyczące rynku mocy wprowadziły aukcje główne jako rozwiązanie, które w dużym stopniu w praktyce zapewniało kontraktowanie nowych zdolności wytwórczych, magazynowych i DSR, zaś aukcje dodatkowe w praktyce zapewniały kontraktowanie jednostek, które z różnych powodów nie mogły w pełnym zakresie uczestniczyć w aukcjach głównych (praca sezonowa, okresowe postoje ponad kwartał, itp.). Co ważne **подаż mocy z**

tych jednostek jest szacowana już na etapie opracowywania rozporządzenia o parametrach aukcji głównej na dany rok dostaw i w rozporządzeniu rezerwuje się „minimalną” ilości mocy w poszczególnych kwartałach tego samego roku na potrzeby aukcji dodatkowych (finalne parametry są wyznaczane w kolejnym rozporządzeniu). W praktyce, co do zasady (jak zostanie to wykazane w pkt. 4.3.15 Opinii), rezerwacja mocy na aukcje dodatkowe w rozporządzeniu o parametrach na aukcje główną przekraczała zakontraktowaną moc w tych aukcjach. Zasadniczo istotne przekroczenie mocy zakupionej względem mocy zarezerwowanej w rozporządzeniu o parametrach aukcji głównej zdarzyło się raz tj. w aukcji na 1 kwartał 2025 r. System ten zapewnia więc wytwórcom mocy w źródłach niskoemisyjnych, magazynach czy instalacjach DSR priorytetowy dostęp do rynku mocy, co jest zgodne z celem Rozporządzenia 2019/914. Przy założeniu więc zarezerwowania tej podaży na potrzeby aukcji dodatkowych nie ma żadnych powodów, aby uznać, że projektowany model aukcji uzupełniających jest niezgodny z omawianym wymogiem z art. 64 ust. 2c lit. a) Rozporządzenia 2019/943 po zmianach wprowadzonych Rozporządzeniem Zmieniającym.

- 4.3.8. **/Konkluzja/** Powyższe wywody wskazują, iż wymóg uprzedniego przeprowadzenia konkurencyjnych procesów przetargowych został spełniony poprzez przeprowadzenie na lata 2025-2028 aukcji głównej. Z uwagi na charakter aukcji dodatkowych już na etapie opracowywania rozporządzenia o parametrach aukcji głównej na dany rok dostaw rezerwuje się minimalne ilości mocy w poszczególnych kwartałach tego samego roku na potrzeby aukcji dodatkowych, co winno stanowić bardzo istotny argument za przyjęciem, iż został zrealizowany cel tych regulacji, tj. zarezerwowanie mocy przede wszystkim dla instalacji niskoemisyjnych.

Kontraktowanie mocy w aukcjach uzupełniających następuje dopiero wtedy, gdy konkurencyjne procesy przetargowe są niewystarczające do rozwiązania problemu wystarczalności mocy – pkt. 4.2.2.3 Opinii

- 4.3.9. Zgodnie z art. 64 ust. 2c lit. b) Rozporządzenia 2019/943 po zmianach wprowadzanych Rozporządzeniem Zmieniającym, kontraktowanie mocy w aukcjach uzupełniających może nastąpić dopiero wtedy, gdy konkurencyjne procesy przetargowe są niewystarczające do rozwiązania problemu wystarczalności mocy w okresie, którego dotyczy proces przetargowy danej aukcji uzupełniającej. Przepis ten nie przesądza w jaki sposób, a zwłaszcza, w którym momencie ma nastąpić ocena czy konkurencyjne procesy przetargowe dla źródeł niskoemisyjnych są wystarczające do rozwiązania problemu podaży mocy na rynku. W tym więc zakresie prawodawca unijny pozostawia swobodę państwom członkowskim, w których funkcjonują różne systemy wsparcia (patrz pkt. 4.3.4 Opinii).
- 4.3.10. Należy wskazać, że w polski system rynku mocy jest tak skonstruowany, że by określić, czy będzie wystarczająca podaż dla aukcji dodatkowych, nie musi odbyć się ta aukcja.
- 4.3.11. Po pierwsze, **prowadzone są certyfikacje jednostek rynku mocy, a bez uzyskania właściwych certyfikatów nie ma prawnej możliwości startu w aukcji.** Przykładowo więc już w grudniu tego roku będzie wiadomo, czy będzie wystarczająca podaż na aukcje dodatkowe w roku 2026.
- 4.3.12. Po drugie, jak wskazaliśmy wyżej **podaż mocy z jednostek niskoemisyjnych jest szacowana już na etapie opracowywania rozporządzenia o parametrach aukcji głównej na dany rok dostaw co skutkuje rezerwacją ilości mocy w poszczególnych kwartałach tego samego roku na potrzeby aukcji dodatkowych.** Konstrukcja rynku mocy w Polsce zakłada, na co wskazuje również Decyzja Komisji Europejskiej zatwierdzająca polski mechanizm zdolności wytwórczych, że aukcje dodatkowe

są przeprowadzane, gdy bardziej precyzyjne prognozy zapotrzebowania są dostępne i jednocześnie wyznaczając zapotrzebowanie na moc w aukcji głównej automatycznie rezerwowana jest także część zapotrzebowania do pokrycia w aukcjach dodatkowych. Więcej na ten temat pkt. 4.3.7 Opinii.

- 4.3.13. **Po trzecie, wskazać należy, że nawet przeprowadzenie aukcji głównej i dodatkowej nie da w warunkach polskiego rynku mocy pełnej informacji o realnej potrzebie wykorzystania aukcji uzupełniającej w ramach mechanizmu derogacji.** Zwracamy uwagę, że w aukcjach głównych oraz aukcjach dodatkowych startuje tzw. niepotwierdzony DSR, który ma prawo zgodnie z art. 53 ust. 4 i 5 Ustawy o rynku mocy pomniejszać znacznie swoją moc na miesiąc przed okresem dostaw. Gdyby więc przyjąć, że art. 64 ust. 2c lit. b Rozporządzenia 2019/943 po zmianach wprowadzanych Rozporządzeniem Zmieniającym wymaga ustalenia rzeczywistych danych o stanie niedoboru podaży mocy po przeprowadzeniu aukcji głównej i dodatkowych i nie powinien opierać się w jakimś zakresie na wartościach szacunkowych, to dopiero w ostatnim miesiącu przed rozpoczęciem okresu dostaw (art. 54 ust. 1 pkt 3 Ustawy o rynku mocy) mogłyby być organizowane aukcje uzupełniające, a nawet wówczas nie byłoby pewne czy zakontraktowana w aukcjach głównych i dodatkowych moc zostanie dostarczona. To zaś – z uwagi na warunki techniczne i czasowe – nie zapewni skutecznego kontraktowania zdolności wytwórczych w instalacjach niespełniających wymogu z art. 22 ust. 4 Rozporządzenia 2019/943.
- 4.3.14. **Po czwarte, jak wynika z dostępnych danych i z już przeprowadzonych aukcji, aukcje główne i aukcje dodatkowe nie są w stanie zapewnić wystarczającej ilości mocy.** Po wejściu w życie zmian do Ustawy o rynku mocy, które wprowadziły limit 550 g/kWh władze polskie na aukcje główne 2025-2028 wyznaczały parametry aukcji, pomniejszając moc do zakupu do aukcji, o moc jednostek przekraczających te limity, zakładając, że moc ta pozostanie w systemie poza rynkiem mocy. Przykładowo w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie parametrów aukcji głównej dla roku dostaw 2026 oraz parametrów aukcji dodatkowych dla roku dostaw 2023 (AG2026) wskazano, że:

*Zapotrzebowanie na moc w aukcji głównej zostało wyznaczone na podstawie wyników probabilistycznej oceny wystarczalności, w ramach której przeprowadzone zostały analizy określonych wariantów założeń oraz zadanych scenariuszy w ramach tych wariantów. Warianty założeń obejmują: **moc osiągalną jednostek wytwórczych niebiorących udziału w rynku mocy** (...)*

W projekcie rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie parametrów aukcji głównej dla roku dostaw 2028 oraz parametrów aukcji dodatkowych dla roku dostaw 2025 (AG2028) wskazano natomiast, że:

*Prognozowane zapotrzebowanie na moc w aukcji zostało wyznaczone odrębnie dla każdego kwartału roku dostaw. Kwartał o najniższym zapotrzebowaniu na moc wyznaczył zapotrzebowanie na moc w aukcji głównej. Otrzymane zapotrzebowanie na moc w aukcji głównej zostało pomniejszone o wielkości umów zawartych na aukcjach głównych przeprowadzonych do 2022 roku, które obejmują rok dostaw 2028 - na poziomie 14080 MW. **Następnie zapotrzebowanie zostało obniżone o szacowaną moc jednostek nie spełniających limitu 550 gCO₂/kWh dostępnych w roku dostaw poza rynkiem mocy, a których moc została oszacowana na 3429 MW oraz wolumen minimalny mocy, który będzie przedmiotem aukcji dodatkowej - 100 MW.***

- 4.3.15. Tezy powyższych argumentów potwierdzają niżej przedstawione w tabeli dane historyczne:

Rok - kwartał dostaw	2021 Q1	2021 Q2	2021 Q3	2021 Q4	2022 Q1	2022 Q2	2022 Q3	2022 Q4	2023 Q1	2023 Q2
Rezerwowane zapotrzebowanie na moc do pokrycia w aukcjach dodatkowych [MW]	2 637	1 160	1 328	2 915	2 640	1 160	1 463	2 821	2 635	1 160
Zapotrzebowanie na moc ustalone w rozporządzeniu o parametrach aukcji [MW]	2 608	1 160	1 160	3 098	1 160	1 160	1 160	1 252	1 791	1 160
Obowiązek mocy zakupiony na dany kwartał [MW]	881	303	156	617	1 021	380	361	888	1 254	489
Rok - kwartał dostaw	2023 Q3	2023 Q4	2024 Q1	2024 Q2	2024 Q3	2024 Q4	2025 Q1	2025 Q2	2025 Q3	2025 Q4
Rezerwowane zapotrzebowanie na moc do pokrycia w aukcjach dodatkowych [MW]	1 611	2 946	1 160	1 160	1 160	1 160	600	600	600	600
Zapotrzebowanie na moc ustalone w rozporządzeniu o parametrach aukcji [MW]	1 160	1 973	3 209	1 160	1 186	4 186	3 209	1 160	1 186	4 186
Obowiązek mocy zakupiony na dany kwartał [MW]	435	1 227	1 766	1 022	1 154	1 654	3 145	1 143	525	831

Z powyższej tabeli wynika co następuje:

- historyczna kwartalna podaż na aukcjach dodatkowych nie przekracza 1700 MW (z wyj. Q1 2024 i Q1 2025);
- rezerwacja mocy na aukcje dodatkowe w rozporządzeniu o parametrach na aukcje główną przekraczała zakontraktowaną moc w tych aukcjach; zasadniczo istotne przekroczenie mocy zakupionej względem mocy zarezerwowanej w rozporządzeniu o parametrach aukcji głównej zdarzyło się raz tj. w aukcji na 1 kwartał 2025 r.

/Konkluzja/ Powyższe wywody przedstawiają szereg argumentów, które wykazują, iż polski system rynku mocy jest tak skonstruowany, że do określenia wystąpienia luki mocowej nie jest konieczne przeprowadzenie aukcji dodatkowych dla źródeł niskoemisyjnych. Świadczy o tym: 1) rozwiązanie polegające na certyfikacji podaży, 2) fakt, iż podaż mocy z jednostek niskoemisyjnych jest szacowana już na etapie opracowywania rozporządzenia o parametrach aukcji głównej na dany rok dostaw, 3) fakt, iż nawet przeprowadzenie aukcji głównej i dodatkowej nie da w warunkach polskiego rynku mocy pełnej informacji o realnej potrzebie wykorzystania aukcji uzupełniającej w ramach mechanizmu derogacji, 4) fakt, iż aukcje główne i aukcje dodatkowe nie są w stanie zapewnić wystarczającej ilości mocy, 5) dane historyczne.

Model aukcji uzupełniających spełnia wymóg kontraktowania mocy na okres nie dłuższy niż 1 rok – pkt. 4.2.2.4 Opinii

- 4.3.16. Zgodnie z art. 64 ust. 2c lit. c Rozporządzenia 2019/943 po zmianach wprowadzanych Rozporządzeniem Zmieniającym zdolności wytwórcze emitujące więcej niż 550 g CO₂ pochodzącego z paliw kopalnych na kWh energii elektrycznej posiadają zobowiązania lub otrzymują płatności lub zobowiązania dotyczące przyszłych płatności przez okres nieprzekraczający jednego roku. Projektowany model kontraktacji mocy w aukcji uzupełniającej zakłada natomiast, że odrębne aukcje na II półroczu 2025 roku oraz lata 2026, 2027 i 2028 zostaną przeprowadzone w jednym kwartale przed przeprowadzeniem na ten okres aukcji dodatkowych przewidzianych Ustawą o rynku mocy. Zakłada się, że aukcje te zostaną przeprowadzone w trzech terminach co 3-5 dni. Powyższe pozwoli na spełnienie wymogu kontraktowania mocy na okres nie dłuższy niż 1 rok.
- 4.3.17. Podkreślić przy tym należy, że Rozporządzenie 2019/943 nie wprowadza żadnych ograniczeń w zakresie momentu, w którym państwo członkowskie winno organizować aukcje. Nie ma więc formalnych przeszkód na poziomie przepisów UE, aby aukcje na omawiane okresy zostały zorganizowane w 2025 r. Warto wskazać, że w 2018 r., zgodnie z art. 29 ust. 3 Ustawy o rynku mocy zostały przeprowadzone aukcje główne na okresy dostaw przypadające na lata 2021 – 2023. Taki model został wtedy zaakceptowany przez Komisję.

- 4.3.18. **/Konkluzja/** Powyższe wywody przesądają w naszej ocenie, iż w projektowanym systemie kontraktacji mocy w aukcjach uzupełniających zostaną spełnione wymagania kontraktowania mocy na okres nie dłuższy niż 1 rok.

Model aukcji uzupełniającej spełnia inne wymogi wynikające z Rozporządzenia 2019/943 po zmianach wprowadzanych Rozporządzeniem Zmieniającym

- 4.3.19. Należy wskazać, że wyżej wymienione argumenty dotyczą możliwości spełnienia podstawowych i krytycznych wymogów zawartych w art. 64 ust. 2b – 2d Rozporządzenia 2019/943 po zmianach wprowadzonych Rozporządzeniem Zmieniającym przez model kontraktowania mocy w aukcji uzupełniającej. Model ten jest w fazie ogólnej koncepcji. Przejście do ustalania jego szczegółów może spowodować postawienie kolejnych pytań, ale zakładamy już o sposób spełnienia innych wymogów wynikających z powyższych rozporządzeń czy np. Wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę klimatu i środowiska oraz cele związane z energią z 2022 r., a nie o to czy jest on zasadniczo dopuszczalny.

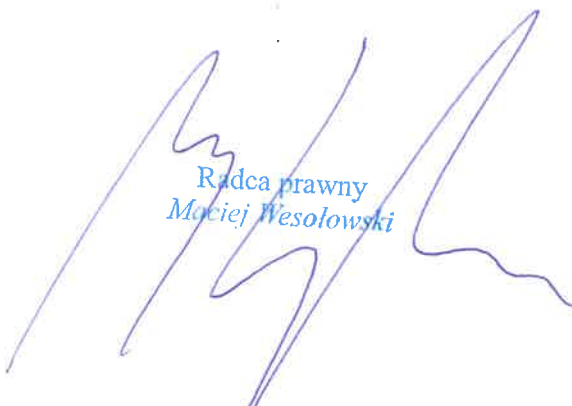
Główne motywy gospodarcze projektowanego modelu aukcji uzupełniającej

- 4.3.20. Przeprowadzenie aukcji uzupełniających w II połowie 2025 roku na okres 2026 r. – 2028 r. ma bardzo istotne znaczenie i uzasadnienie z perspektywy bezpieczeństwa systemu oraz ciągłości i stabilności funkcjonowania jednostek, które wezmą w nich udział. Umożliwi to wytwórcom podjęcie decyzji o przeprowadzeniu odpowiednich remontów tych jednostek oraz zaplanowanie termin wyłączenia jednostek wytwórczych z eksploatacji.
- 4.3.21. Ponadto aukcje uzupełniające przeprowadzone w jednym terminie na kilka okresów dostaw pozwolą ograniczyć ryzyko wytwórców i istotnie ograniczyć wydatki na remonty planowe (około 10 – 30 mln w przypadku jednostki klasy 200 MW zależnie od wymaganego zakresu remontu), które będą ponoszone tylko w odniesieniu do jednostek, które zawarły w wyniku wygrania aukcji uzupełniających umowy mocowe potwierdzając ekonomiczne podstawy utrzymywania ich w systemie. W przypadku, gdyby aukcje uzupełniające miały być przeprowadzane corocznie ryzyko w tym zakresie w całości będzie po stronie wytwórców, co przy założeniu postępującej stopniowej eliminacji jednostek węglowych będzie niezwykle obciążające i kosztowne.
- 4.3.22. Dzięki przeprowadzeniu aukcji uzupełniających jednocześnie na kilka okresów dostaw sytuacja finansowa jednostek niespełniających limitu emisji CO₂ zostanie ustabilizowana do 2028 roku, co pozwoli na opracowanie i wdrożenie systemu wyłączania poszczególnych bloków. Dałoby to również możliwość opracowania i wdrożenia dodatkowych mechanizmów usprawniających taki proces, np. przeprowadzenia „odwróconych” aukcji (aukcja dla jednostek, które mają zostać wyłączone w danym roku, w której wygrywają te oferujące najniższy poziom dopłat).
- 4.3.23. Jednocześnie powinno to istotnie zmniejszyć konieczność budowy nowych bloków gazowych, które w przeciwnym razie będą potrzebne tylko na okres około 10 lat, kiedy zastąpione zostaną przez bloki jądrowe.
- 4.3.24. Powyższe działania pozwolą na znaczące zmniejszenie kosztów związanych z remontami jednostek niespełniających limitu emisji CO₂ oraz budową nowych jednostek gazowych (można szacować, że będzie to co najmniej kilkanaście miliardów złotych). Może się to pozytywnie przełożyć na przyspieszenie budowy jednostek jądrowych, OZE i magazynów oraz ewentualnie na ograniczenie wydatków konsumentów energii elektrycznej.

4.4. Ryzyka

Nie możemy wykluczyć, że argumenty przez nas przedstawione w pkt. 4.3 Opinii mogą nie znaleźć akceptacji organów administracji publicznej oraz przedstawicieli Komisji Europejskiej. Tezy przedstawione przez nas powyżej mogą zostać uznane za niezgodne z celem regulacji europejskich.

W naszej ocenie, biorąc specyfikę prawa UE, a także polskich rozwiązań rynku mocy stanowią dopuszczalną interpretację tych regulacji.



Radca prawny
Maciej Wesolowski