

Contracte bilaterale negociate direct – o noua șansa pentru energia regenerabilă în România?



■ BONDUC & ASOCIATII

Guvernul României a adoptat recent Ordonanța de Urgență nr. 74/2000 (“OUG 74/2020”), care a intrat în vigoare la 18 mai 2020. Un act normativ așteptat și necesar, OUG 74/2020 modifica Legea Energiei nr. 123/2012 (“Legea Energiei”) permițând în mod expres negocierea directă în afara piețelor centralizate a contractelor bilaterale de vânzare a energiei electrice (*power purchase agreements* sau “PPAs”), deși nu pentru toate capacitățile de producere a energiei electrice, astfel cum se va detalia în continuare. Până în prezent, toate tranzacțiile angro de energie electrică trebuiau să fie încheiate exclusiv pe piața centralizată într-un mod transparent, public, concurențial și nediscriminatoriu, cu excepții limitate în general pentru micii producători.

OUG 74/2020 ar trebui să fie un pas mare înainte către îmbunătățirea cadrului legislativ privind sursele de energie regenerabilă și care să permită redresarea acestui domeniu. Dar este suficient?

Beneficiază doar noile capacități?

Interdicția de a negocia direct contracte bilaterale a apărut în 2012, în contextul discuțiilor intense mediatizate privind contractele negociate direct de unii producători de stat cu anumiți furnizori conectați la anumite sfere de interese, în condiții nefavorabile pentru acești producători. Probabil pentru a evita orice acuzații de discriminare pe piață, interdicția a fost generală și, ca atare, a afectat în primul rând dezvoltarea proiectelor de energie regenerabilă, care depindeau de PPAs pentru asigurarea finanțării de proiect.

Cu toate acestea, OUG 74/2020 nu anulează această interdicție generală, ci mai degrabă extinde excepțiile de la aceasta pentru a include orice capacități de producție puse în funcțiune după 1 iunie 2020. Posibilitatea de a negocia direct contracte bilaterale se aplică oricărui capacități noi de producție (nu doar regenerabile), dar de fapt vor beneficia în primul rând sursele de energie regenerabilă pentru că acest tip de investiții a fost predominant în sectorul de producție a energiei din România în ultimii 10 ani și acest trend va continua.

Prin urmare, OUG 74/2020 menține interdicția privind negocierea directă a contractelor bilaterale pentru capacitățile de producție existente, creând două regimuri juridice distincte pentru vânzarea de energie de către producători în funcție de data punerii în funcțiune a capacităților lor de producție – până la sau după 1 iunie 2020. Consecințele unei asemenea abordări ar trebui analizate atent din două perspective: (i) posibilă distorsiune a concurenței libere dintre producătorii de energie și (ii) respectarea Regulamentului UE nr. 943/2019 privind piața internă de energie electrică (“**Regulamentul 943/2019**” sau “**Regulamentul**”).

În ceea ce privește punctul (i) de mai sus, dacă am compara un producător de energie a cărui capacitate a fost pusă

în funcțiune înainte de 1 iunie 2020 cu un altul a carui capacitate va fi pusă în funcțiune după 1 iunie 2020, acesta din urmă pare a fi într-o poziție concurențială mai bună întrucât își poate asigura liber un contract bilateral pe termen lung prin negociere directă, în timp ce primul nu ar putea. Acest aparent avantaj competitiv (dacă ar fi considerat astfel) ar rezulta exclusiv din schimbarea cadrului legislativ aplicabil. Nu este clar dacă acest efect a fost luat în considerare sau analizat de către Guvern înainte de adoptarea OUG 74/2020.

În privința punctului (ii) de mai sus, Regulamentul 943/2019 cere Statelor Membre, autorităților de reglementare și operatorilor de sistem/piață să se asigure că piețele sunt administrate în conformitate cu o serie de principii printre care „*contracte de furnizare pe termen lung negociabile pe piețele extrabursiere*” (definiția mai amplă a contractelor de furnizare include PPA și trimiterea la „*piețele extrabursiere*” indică contractele bilaterale negociate direct). În Regulament nu se face nicio distincție între capacitățile de producție existente și cele noi. Mai mult, ANRE a emis la sfârșitul anului trecut Ordinul nr. 236/2019, care anticipa ridicarea interdicției generale asupra contractelor negociate direct, permițând în mod expres ca tranzacțiile de energie electrică să fie realizate pe „*piețe nereglementate*”. În plus, ANRE a pregătit și un proiect de ordin care definește conceptul de „*contracte de furnizare pe termen lung*” din Regulament ca referindu-se la contractele cu o perioadă de livrare de peste 1 (un) an, din nou fără nicio distincție între capacitățile existente și cele noi. Prin urmare, OUG 74/2020 pare să introducă o restricție la aplicabilitatea Regulamentului 943/2019 în privința contractelor bilaterale negociate direct care nu este prevăzută în Regulament și nici anticipată în legislația secundară a ANRE, emisă în contextul Regulamentului.

Trebuie, de asemenea, precizat că Regulamentul 943/2019 (ca orice alt regulament comunitar) este direct aplicabil în statele membre UE de la intrarea sa în vigoare în data de 1 ianuarie 2020 și prevalează asupra legislației interne. Cu toate acestea, până în prezent ANRE a evitat să exprime un punct de vedere ferm dacă contractele negociate direct sunt permise de la 1 ianuarie 2020 în România. Această situație se datorează, în esență, interdicției expresive din Legea Energiei care nu fusese formal abrogată și faptului că Regulamentul 943/2019 nu prevede care ar trebui să fie durata minimă a unui contract pentru a se califica drept „*contract de furnizare pe termen lung*” supus negocierii directe conform Regulamentului, aspect pe care ANRE a încercat să îl abordeze/clarifice în proiectul de ordin menționat mai sus.

Între timp, astfel cum am detaliat mai sus, OUG 74/2020 a ridicat doar parțial interdicția asupra contractelor bilaterale negociate direct și rămâne de văzut dacă Parlamentul va armoniza Legea Energiei cu Regulamentul 943/2019 în această privință, ca urmare a procedurii parlamentare de aprobare a OUG 74/2020.

Exista, de asemenea, un proiect de lege anterior pentru modificarea Legii Energiei, inițiat în 2019, care a fost aprobat deja de Senat și care continua să reglementeze o interdicție expresă și generală în privința PPA negociate direct (probabil această inadvertență va fi corectată de Camera Deputaților până la sfârșitul procesului legislativ).

O nouă formă de sprijin pentru energia regenerabilă?

Având în vedere că contractele bilaterale negociate direct cresc bancabilitatea proiectelor regenerabile, ridicarea interdicției pentru noile capacități de producție ar trebui să ajute la obținerea mai facilă a finanțării bancare. Prin urmare, aceasta este o mult-așteptată rectificare a cadrului legislativ.

Dar, în ciuda acestor evoluții pozitive, în prezent nu mai există o schemă de sprijin pentru sursele regenerabile girate de stat, schema anterioară de sprijin prin certificate verzi încheindu-se la sfârșitul anului 2016. Instalarea de noi capacități de producere a energiei din surse regenerabile aproape că s-a oprit după anul 2016 și ca urmare a lipsei unei scheme de sprijin.

Cu toate acestea, în prezent există opinii conform cărora unele surse de energie regenerabilă (de exemplu, energia solară și într-o măsură mai mică energia eoliană) ar putea fi teoretic profitabile chiar și în lipsa unei scheme de sprijin. Totuși, aceasta rămâne o evaluare mai mult teoretică, având în vedere că situația poate fi diferită în funcție

de piața, tehnologie și în ultima instanță de caracteristicile specifice ale fiecărui proiect.

Prin urmare, în special în țările cu oarecare instabilitate legislativă cum este România, energia regenerabilă pare să aibă încă nevoie de o schemă de sprijin, în special în contextul țărilor obligatorii privind sursele de energie regenerabilă asumate în cadrul UE. Guvernul României și-a propus atingerea unei ținte de 30,7% pondere a surselor de energie regenerabilă în totalul consumului de energie în 2030 (în comparație cu 24% în 2020), ceea ce s-ar traduce în necesitatea de a instala până în anul 2030 noi capacități de producție din surse regenerabile de aproape 7.000 MW, dintre care aproape 6.000 MW numai în energie eoliană și solară, conform proiectului Planului Național Integrat în domeniul Energiei și Schimbarilor Climatice 2021-2030. O nouă schemă de sprijin ar fi vitală pentru a atrage investițiile necesare în vederea realizării acestor ținte ambițioase.

În acest context, se pare că în următorii 2 ani statul român intenționează să pregătească și să implementeze un mecanism de sprijin de tip contracte pentru diferență (*contracts for difference* sau “CfD”) pentru care a lansat recent un proces de selecție a unui consultant prin BERD. În principiu, un mecanism CfD garantează un preț de exercitare pentru fiecare producător în funcție de costurile reale ale proiectului - producătorul vinde la prețul pieței, dar va exista o ajustare financiară (pozitivă sau negativă) efectuată de o contraparte centrală cu diferența dintre prețul de exercitare aplicabil și prețul de referință al pieței. În mod realist și având în vedere că durata estimată a procesului de pregătire a unei asemenea scheme noi de sprijin este de 2 ani, data la care un asemenea mecanism CfD ar putea deveni operațional va fi cel mai devreme în 2022. Totuși, acestea sunt vești bune pentru investitori, care ar putea începe deja să planifice, securizeze sau chiar să dezvolte viitoarele proiecte având un orizont pozitiv pentru viitor.

De ce energia regenerabilă ar trebui să fie în continuare o prioritate pentru România?

În România au existat păreri contradictorii și opinii variate asupra energiei din surse regenerabile care au variat de la un sprijin generos la o abordare rezervată sau chiar la critici deschise din cauza problemelor legate de integrare în rețea a energiei regenerabile sau a costurilor implicate de schema anterioară de sprijin prin certificate verzi. Un lucru este însă cert – decarbonizarea este direcția strategică spre care România și întreaga Uniune Europeană se îndreaptă, în conformitate cu Pactul Ecologic European, iar energia din surse regenerabile este esențială pentru a atinge obiectivele extrem de ambițioase de decarbonizare stabilite de Uniunea Europeană.

Mai mult, energiile regenerabile ar putea asigura producția de energie electrică necesară acoperirii creșterii anticipate a consumului, pe de o parte, și a deficitului generat de posibilele deficiențe operaționale sau de dezafectarea probabilă a capacităților convenționale de producere a energiei, vechi, poluante și ineficiente, combinat cu absența unor investiții de înlocuire, pe de altă parte. Prin urmare, este foarte posibil să nu fie puse în funcțiune niciun fel de noi capacități convenționale (inclusiv nucleare) până în anul 2030, pe când consumul de energie se așteaptă să fie totuși pe un trend crescător pe termen mediu și lung.

De asemenea, anumite capacități existente incluse în statisticile referitoare la capacitatea totală instalată la nivel național ar putea să nu mai fie deja operaționale. Conform declarațiilor reprezentanților ANRE, la jumătatea anului 2019, România dispunea la acel moment de o capacitate de producere a energiei electrice cu o putere instalată de aproximativ 24.000 MW, dintre care aproximativ 8.000 MW nu mai erau operaționale conform estimărilor. În 2019, ANRE a și demarat, de altfel, un proces de evaluare a capacității efective de operare la nivel național, retragând licența de exploatare pentru capacitățile care nu mai sunt operaționale. Drept urmare, conform datelor oficiale ale ANRE, în prezent există o capacitate de producere a energiei electrice cu o putere instalată de aproximativ 20.661 MW în România, care probabil se va reduce și mai mult în perioada următoare.

Cele de mai sus indică faptul că un deficit sistemic al capacităților de producere a energiei electrice ar putea apărea pe piața românească destul de curând, dacă nu cumva a apărut deja având în vedere că România a devenit un importator net de energie electrică în 2019.

Un alt argument în favoarea energiei din surse regenerabile ar fi acela ca progresele tehnologice accelerate în domeniul instalațiilor de producție atrag după sine o scădere progresivă a costurilor proiectelor de producere a energiei regenerabile, iar mecanismul de sprijin CfD planificat ar trebui să ofere investitorilor/producătorilor o siguranță și o stabilitate a prețurilor, protejând în același timp consumatorii în cazul creșterii excesive a prețurilor energiei (în măsura în care sumele rambursate de către producători sunt redistribuite consumatorilor).

Prin urmare, energiile din surse regenerabile ar putea reprezenta o soluție câștigătoare pentru toți actorii pieței – factorii de decizie politică, investitori și consumatori deopotrivă.