

Jak państwo wspiera efektywność energetyczną

2020-02-10 08:00:00



NIK o efektywności energetycznej gospodarki

Usprawnianie procesów produkcyjnych, modernizacja urządzeń i budynków czy wprowadzanie nowych technologii to wszystko działania służące poprawie efektywności energetycznej gospodarki. Chodzi o to by dostarczać tyle samo produktów czy usług wykorzystując do tego mniej energii, a tym samym surowców służących do jej wytwarzania. Efektem ma być ograniczanie emisji zanieczyszczeń i zwiększanie bezpieczeństwa energetycznego państwa (im mniej energii będziemy zużywać, tym mniej surowców do jej wytworzenia będziemy musieli sprowadzać z zagranicy).

NIK ocenia, że funkcjonujące w Polsce mechanizmy wspierające działania na rzecz efektywności energetycznej, mimo swoich mankamentów tworzą spójny system i że skutkiem przedsięwzięć realizowanych dzięki niemu było zmniejszenie zużycia energii przez zobowiązane do tego firmy.

Z danych Urzędu Regulacji Energetyki dostępnych w trakcie kontroli wynikało, że od IV kwartału 2016 r. do końca 2018 r., działania przedsiębiorstw zobligowanych ustawowo do zwiększania efektywności energetycznej (głównie sprzedających energię elektryczną, ciepło czy gaz ziemny odbiorcom końcowym), doprowadziły do zaoszczędzenia niemal 564 tys. toe energii (toe - tona oleju ekwiwalentnego, jednostka paliwa umownego, która stanowi równoważnik tony ropy naftowej o wartości opałowej równej 10 000 kcal/kg).

Zwiększanie efektywności energetycznej to jednak nie tylko obowiązek, także realne oszczędności, bowiem najtańsza (a przy okazji najczystsza) energia to taka, której nie zużywamy. Inwestowanie w efektywność energetyczną to jak inwestowanie w niewyczerpywalne źródło energii, dlatego bywa nazywana szóstym paliwem, obok ropy, gazu, węgla, atomu i odnawialnych źródeł energii.

Białe certyfikaty (świadectwa efektywności energetycznej) - podstawa systemu

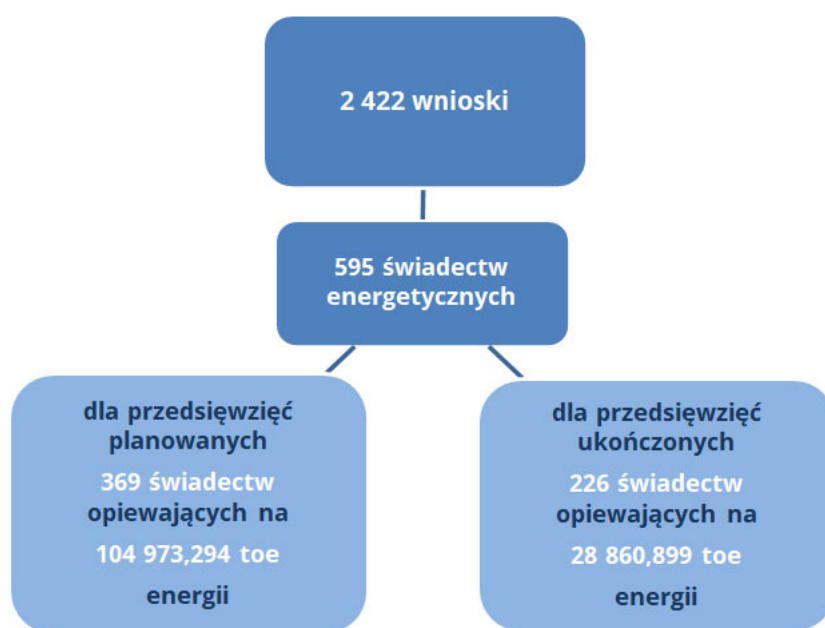
W Polsce podstawowym środkiem wspierającym efektywność energetyczną jest system, tak zwanych białych certyfikatów wydawanych przez Urząd Regulacji Energetyki. Do ich pozyskiwania (do 1 października 2016 r. w drodze przetargów, teraz na podstawie wniosku) ustawowo, pod groźbą kary finansowej zobowiązane są przede wszystkim przedsiębiorstwa sprzedające energię elektryczną, ciepło lub gaz ziemny odbiorcom końcowym (kupującym energię na własny użytek).

Składając wniosek o przyznanie białego certyfikatu (świadectwa efektywności energetycznej), firma deklaruje o ile mniej energii będzie zużywać dzięki planowanej inwestycji czy modernizacji - izolacji instalacji przemysłowych, wymianie oświetlenia, przebudowie lub remoncie budynku wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, czy modernizacji lokalnych sieci ciepłowniczych. Tę deklarację musi jeszcze potwierdzić audyt.

Po złożeniu wniosku, URE przyznaje świadectwo, które właściciel może sprzedać na Towarowej Giełdzie Energii. Białe certyfikaty mogą tam kupować tzw. przedsiębiorstwa zobowiązane, sprzedające energię odbiorcom końcowym. Zamiast tego mogą uiścić opłatę zastępczą, ale w 2018 r. mogła ona obejmować już tylko maksymalnie 10 proc. nałożonego obowiązku.

Wg danych Urzędu Regulacji Energetyki dostępnych w trakcie kontroli NIK, zgodnie z nową ustawą o ee, **od 1 października 2016 r. do końca 2018 r. do URE wpłynęło niemal 2,5 tys. wniosków o przyznanie świadectw efektywności energetycznej. Prezes Urzędu wydał na ich podstawie prawie 600 białych certyfikatów i 38 postanowień o odmowie ich wydania.** Reszta wniosków była jeszcze rozpatrywana.

Liczba świadectw wydanych przez prezesa Urzędu Regulacji Energetyki
od 1 października 2016 r. (od wejścia w życie ustawy o efektywności energetycznej) do końca 2018 r.



Źródło: kontrola NIK

Najwięcej świadectw efektywności energetycznej wydano w związku z:

- przebudową lub remontem budynku wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi - 204,
- modernizacją lub wymianą urządzeń i instalacji wykorzystywanych w procesach przemysłowych - energetycznych, telekomunikacyjnych lub informatycznych - 113,
- ograniczeniem strat w sieciach ciepłowniczych -107.

Średni planowany okres uzyskiwania oszczędności wynosił od 13 do 15 lat.

W tym samym okresie, prezes Urzędu Regulacji Energetyki **wydał niemal 1,5 tys. decyzji o umorzeniu świadectw efektywności energetycznej, które potwierdziły zaoszczędzenie ok. 564 tys. toe energii.**

Jednak choć sam system świadectw efektywności energetycznej funkcjonował prawidłowo, to jednak były poważne opóźnienia w ich wydawaniu. **Niemal 95% zostało przekazanych po ustawowym terminie, wynoszącym 45 dni. Średni czas rozpatrzenia wniosku wyniósł 240 dni i był ponad pięć razy dłuższy niż przewidziany w przepisach. Rekord to 1158 dni.**

Podobna sytuacja dotyczyła postanowień o odmowie wydania świadectwa. Średnio wnioski były rozpatrywane w ciągu 449 dni od daty wpływu. Najdłuższy okres wynosił 624 dni, a najkrótszy - 210 dni.

Skutki opóźnień w pracy URE:

- **niepewność podmiotów co do uzyskania wsparcia,**
- **utrudniona realizacja kolejnych zadań,**
- **obawa inwestora o sytuację finansową.**

Jak ustalili kontrolerzy NIK, powodem opóźnień były braki kadrowe - za weryfikację wniosków i wydawanie białych certyfikatów odpowiadały w URE najwyżej 4 osoby. Prezes Urzędu wielokrotnie zwracał się m.in. do premiera i Ministra Finansów o przyznanie środków na dodatkowe etaty, ale bezskutecznie (w pismach do wiceprzewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów wskazywał na potrzebę zatrudnienia co najmniej 8 dodatkowych pracowników).

Kolejną przeszkodą w zapewnieniu pełnej obsady stanowisk, była niekonkurencyjność oferowanych warunków zatrudnienia w porównaniu z sytuacją na rynku pracy. W efekcie, systematycznie spadała liczba ogłaszanych przez URE naborów, które kończyły się wyłonieniem kandydata i obsadzeniem stanowiska - w 2018 r. już tylko połowa. Niejednokrotnie na wolne stanowisko nie zgłaszał się żaden chętny i to mimo obniżania wymagań stawianych kandydatom i oferowania im lepszych warunków finansowych.

Niekompletna baza danych URE

Niedofinansowanie URE miało także inne skutki. Urząd powinien sprawdzać czy zobowiązane do tego firmy wywiązują się z obowiązku zwiększania efektywności energetycznej. Do skutecznej kontroli nie miał jednak odpowiednich narzędzi informatycznych (w 2018 r. rozpoczęły się prace nad rozszerzeniem funkcjonalności bazy URE). Skutkiem były niekompletne rejestry i opóźnienia w przetwarzaniu informacji. Dane były wprowadzane ręcznie do pliku arkusza kalkulacyjnego, co znacznie wydłużało cały proces ze względu na liczbę firm podlegających monitoringowi i obszerny zakres analizowanych danych.

Skutkiem niedofinansowania URE, a co za tym idzie niedostatecznej obsady kadrowej był, zdaniem NIK także problem z analizowaniem danych. Do czasu zakończenia kontroli, Prezes Urzędu zbadał informacje dotyczące wykonania obowiązku poprawy efektywności energetycznej za 2013 r. Wynika z nich, że oszczędność energetyczna wyniosła w tym okresie ponad 459 tys. toe, a to oznacza, że obowiązek został zrealizowany w 99,5%, z tego:

- w ponad 98% poprzez uiszczenie opłaty zastępczej (w wysokości 452 mln zł, co odpowiada ponad 452,5 tys. toe),
- w 1,4% poprzez umorzenie świadectw ee (o łącznej ilości energii ponad 6,5 tys. toe).

W trakcie kontroli NIK trwały prace nad analizą danych za kolejne lata.

Prezes URE nie dysponował także pełnym wykazem przedsiębiorców zobowiązanych do wykonania (raz na 4 lata) audytu energetycznego, który ma określić, w jaki sposób i w jakiej ilości możliwe jest w tych firmach uzyskanie opłacalnej oszczędności energii. Rejestr zawierał jedynie dane tych przedsiębiorstw, które taki audyt przeprowadziły choć raz i poinformowały o tym Urząd. W efekcie niewykonalne było skuteczne monitorowanie i egzekwowanie tego obowiązku oraz wymierzanie ewentualnych kar, a także oszacowanie możliwej do zaoszczędzenia ilości energii. Wszyscy skontrolowani przez NIK przedsiębiorcy, którzy mieli obowiązek wykonania audytu energetycznego przedsiębiorstwa taki audyt przeprowadzili.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również inne nieprawidłowości w pracy URE. Kontrolerzy NIK

losowo zbadali 10 wniosków i wydane na ich podstawie białe certyfikaty. W 4 przypadkach, czyli w niemal połowie wniosków brakowało jednoznacznego i precyzyjnego wskazania przedsięwzięcia, które miało służyć poprawie efektywności energetycznej. W trzech z nich, Prezes Urzędu nie wezwał wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku, naruszając tym samym ustawę o ee.

W URE nie stosowano także procedur wymaganych w kodeksie postępowania administracyjnego, m.in.:

- nie rozpatrywano formalnie ponagleń,
- odstąpiono od przeprowadzenia postępowania dotyczącego ustalenia osób winnych opóźnień,
- w trzech wydanych świadectwach wskazano niewłaściwą podstawę prawną,
- żadna odmowa wydania świadectwa nie została wydana w terminie,
- nie przeprowadzano wymaganej prawem wyrywkowej weryfikacji audytów.

W ocenie NIK przyczyną dysfunkcji w działalności Urzędu Regulacji Energetyki jest ustawowe nałożenie na Prezesa URE zadań z zakresu efektywności energetycznej bez zapewnienia adekwatnego finansowania tego urzędu.

Wsparcie z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Wsparcie finansowe państwa dla projektów zwiększających efektywność energetyczną nie opiera się wyłącznie na systemie białych certyfikatów. W badanym przez NIK okresie takie przedsięwzięcia dofinansowywał w formie pożyczek i dotacji Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Na ten cel, w latach 2015-2018 wydał ze środków krajowych:

- w formie pożyczek - ponad 701 mln zł
- w formie dotacji - prawie 923 mln zł
- w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020 - ok. 558,5 mln zł.

Część budżetu NFOŚiGW stanowią opłaty zastępcze i kary finansowe wpłacane na konto Funduszu przez tzw. przedsiębiorstwa zobowiązane, które Prezesowi URE nie przedstawiły do umorzenia białych certyfikatów. Cały przychód z tego tytułu jest przeznaczany na pomoc dla podmiotów realizujących przedsięwzięcia służące zmniejszeniu zapotrzebowania na energię u odbiorców końcowych czyli takich, które kupują prąd czy gaz na własny użytek.

W kontrolowanym przez NIK okresie, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej dysponował także środkami krajowymi w ramach 18 programów priorytetowych i środkami europejskimi z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Dzięki nim, poprzez dotacje i pożyczki dofinansował przedsięwzięcia wspierające zwiększanie efektywności energetycznej.

NFOŚiGW priorytetowo traktował inwestycje czy modernizacje w zakresie wytwarzania, dystrybucji oraz wykorzystania energii u odbiorców końcowych, w tym rozwijania kogeneracji (to równoczesne wytwarzanie ciepła i energii elektrycznej lub mechanicznej w trakcie tego samego procesu technologicznego), modernizacji i rozbudowy sieci ciepłowniczych, termomodernizacji budynków użyteczności publicznej i budownictwa energooszczędnego. NFOŚiGW kontrolował realizację tych przedsięwzięć i monitorował osiągnięcie założonych efektów.

Spośród 17 skontrolowanych przedsiębiorstw energetycznych, ze wsparcia NFOŚiGW skorzystało 9, głównie operatorzy systemu dystrybucyjnego oraz przedsiębiorstwa energetyki ciepłej.

PRZYKŁAD: Jeden z operatorów systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego, zrealizował w okresie objętym kontrolą pięć projektów dotyczących poprawy efektywności energetycznej. Inwestycje obejmowały wymianę transformatorów w celu ograniczenia strat technicznych energii

elektrycznej w sieci dystrybucyjnej. **Łączny koszt tych projektów wyniósł 165 mln zł, a otrzymana pomoc finansowa na ich realizację w postaci dotacji z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 75 mln zł (45% kosztów).** W ramach dwóch szczegółowo zbadanych inwestycji firma wymieniła 2768 transformatorów. W obu przypadkach ostateczna ilość zaoszczędzonej energii była wyższa od zakładanej i wyniosła łącznie ok. 11 000 MWh.

W badanym okresie, dzięki realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej rocznie zmniejszono zapotrzebowanie na energię ciepłą i elektryczną w wysokości ok. 375 tys. toe.

Opóźnienia w planowaniu i zmianie przepisów

Unia Europejska w 2006 r. i w 2012 r. nałożyła na państwa członkowskie obowiązek opracowywania co trzy lata planów działań dotyczących efektywności energetycznej, które mają określać szczegółowe zasady i środki służące poprawie sytuacji w poszczególnych sektorach gospodarki. **Jednak wbrew przepisom prawa wspólnotowego i krajowego, Ministerstwo Energii (wcześniej Ministerstwo Gospodarki) z opóźnieniem przygotowały dwa (trzeci i czwarty) Krajowe plany działań dotyczących efektywności energetycznej.** Trzeci plan przesłano Komisji Europejskiej 20 października 2014 r, niemal pół roku po wyznaczonym terminie, czwarty - 23 stycznia 2018 r., z blisko dziewięciomiesięcznym opóźnieniem.

Również z opóźnieniem, ponad dwuletnim został przygotowany projekt ustawy dostosowujący polskie przepisy do przyjętych w 2012 r. przez Unię Europejską. Choć prace ruszyły jeszcze w listopadzie tego roku, przerwano je, by wznowić po kilkunastu miesiącach. W konsultacjach międzyresortowych do projektu Ministerstwa Gospodarki, zgłoszono 127 uwag (rozbieżności dotyczyły m.in. wydawania świadectw efektywności energetycznej i zasad realizacji obowiązku wnoszenia opłaty zastępczej). Z tego powodu projekt skierowano do dalszych uzgodnień, w szczególności między ministerstwami: gospodarki i środowiska.

Wcześniejsze regulacje dotyczące efektywności energetycznej miały obowiązywać do 31 grudnia 2016 roku, dlatego przedłużające się prace nad nowymi przepisami powodowały niepewność na rynku i mogły zniechęcać do planowania inwestycji, zwłaszcza takich, których proces przygotowywania i realizacji miał trwać wiele lat. By zapewnić stabilność funkcjonowania systemu tzw. białych certyfikatów (świadectw efektywności energetycznej), do czasu przyjęcia nowej regulacji Sejm był zmuszony wydłużyć okres obowiązywania ustawy z grudnia 2015 roku do końca 2017 r.

Ostatecznie, nowa ustawa o efektywności energetycznej, została uchwalona przez Sejm w maju 2016 roku, a zaczęła obowiązywać 2 miesiące później, z ponad dwuletnim opóźnieniem. **Jak zauważa NIK, rząd nie wypełnił w tej sprawie obowiązku wynikającego z ustawy o współpracy z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Zgodnie z tym aktem, Rada Ministrów wnosi do Sejmu projekt ustawy wykonującej unijne prawo nie później niż na trzy miesiące przed datą wprowadzenia tego prawa w życie. Najwyższa Izba Kontroli złożyła wniosek do Ministra Energii o podjęcie działań umożliwiających rządowi wywiązywanie się z tego obowiązku.**

Innym efektem opóźnień w uchwaleniu ustawy o e.e. i dostosowywaniu polskich przepisów do unijnych były formalne zarzuty kierowane pod adresem naszego kraju przez Komisję Europejską, która wyjaśnienia na temat wprowadzania niektórych przepisów uznała za niewystarczające.

W styczniu 2019 r. KE zgłosiła kolejne wątpliwości. Tym razem dotyczące 14 zagadnień, m.in. metody obliczania oszczędności energii, dokonywania wrywkowej weryfikacji audytów efektywności energetycznej i zgodności faktycznie uzyskanej oszczędności energii przez dane przedsięwzięcie służące poprawie efektywności energetycznej z oszczędnością energii deklarowaną przez stronę zobowiązaną. Ministerstwo Energii odpowiedziało na wątpliwości KE w marcu ub. roku, do czasu



zakończenia kontroli w resorcie (30 kwietnia 2019 r.), Komisja nie ustosunkowała się do tej odpowiedzi.