



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KGP.410.008.02.2015
P/15/021

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/021 - Dostosowanie polskiego przemysłu do wymogów Pakietu energetyczno-klimatycznego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Jolanta Roter, główny specjalista kp., upoważnienia do kontroli: nr 96617 z dnia 16 września 2015 r. i nr 98964 z dnia 18 grudnia 2015 r. 2. Jadwiga Makowska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 96620 z dnia 24 września 2015 r. 3. Renata Patkowska, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 96619 z dnia 24 września 2015 r. oraz nr 98965 z dnia 18 grudnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-14)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Energii ¹ , Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od dnia 1 grudnia 2015 r. funkcję Ministra Energii pełni pan Krzysztof Tchórzewski. Przed zmianą klasyfikacji działów administracji rządowej ² zadania znajdujące się obecnie w dziale energia były we właściwości Ministra Gospodarki. Od dnia 6 grudnia 2012 r. do dnia 16 listopada 2015 r. funkcję Ministra Gospodarki pełnił pan Janusz Piechociński. Od dnia 16 listopada 2007 r. do 27 listopada 2012 r. funkcję Ministra Gospodarki pełnił pan Waldemar Pawlak. (dowód: akta kontroli str. 1364)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

NIK ocenia negatywnie³, z punktu widzenia rzetelności, sposób realizacji przez Ministra Gospodarki zadań związanych z wypełnianiem wymogów wynikających z Pakietu energetyczno-klimatycznego⁴, w tym zadań określonych w ramach Europejskiego Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji⁵. Działania Ministra Gospodarki, podejmowane w okresie objętym kontrolą, nie zapewniły

¹ Dalej również ME.

² Na mocy ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1960) utworzono dział energia obejmujący sprawy energii, surowców energetycznych i paliw (na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy dodano nowy art. 7a ust.1). Minister Energii z dniem 26 listopada 2015 r. w zakresie działu energia przejął zadania Ministra Gospodarki. Do dnia 26 listopada 2015 r. zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej dział gospodarka obejmował sprawy gospodarki, w tym konkurencyjności gospodarki, energetyki i innowacyjności. Działem administracji rządowej „gospodarka” kierował Minister Gospodarki.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali jest nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie daje prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Zbiór aktów prawnych UE (dyrektyw, rozporządzeń i decyzji), które wprowadzają mechanizmy mające doprowadzić do osiągnięcia celów UE w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych i energii. Dalej: PEK.

⁵ European Union Emissions Trading Scheme, ustanowiony dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003, str. 32, ze zm.) oraz dyrektywą 2009/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniającą dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 63, ze zm.). Dalej: EU ETS.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

przedsiębiorcom zarówno stabilnych i przejrzystych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej, której skutkiem ubocznym jest emisja gazów cieplarnianych, a także możliwości pełnego wywiązywania się z obowiązków wynikających z EU ETS.

Zadania Ministra Gospodarki, a następnie Ministra Energii, związane z realizacją obowiązków wynikających z PEK, zostały określone przede wszystkim w *Polityce energetycznej Polski do 2030 r.*⁶ oraz programie wykonawczym do tego dokumentu. Ponadto Minister Gospodarki był odpowiedzialny za prace legislacyjne dotyczące transpozycji części dyrektyw UE wchodzących w skład PEK.

Zarówno w obszarze prac legislacyjnych, jak i realizacji *Polityki energetycznej*, wystąpiły opóźnienia powodujące, że system EU ETS w kształcie obowiązującym od 2013 r. pozbawiony był wielu istotnych regulacji. Ponadto, Minister Gospodarki nie wypracował strategii ochrony konkurencyjności⁷ sektorów i podsektorów uczestniczących w systemie EU ETS, która określiłaby pożądane mechanizmy wsparcia przewidziane w ramach EU ETS.

System EU ETS nakłada na przedsiębiorców liczne obowiązki, jednak nieprzygotowanie niektórych istotnych regulacji prawnych oraz niewypracowanie modelu mechanizmów wsparcia na polskim rynku dla podmiotów emitujących emisję gazów lub narażonych na wysokie koszty produkcji (w sektorach o wysokiej energochłonności) zwiększało ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej w warunkach braku przejrzystych i przewidywalnych warunków oraz nierównej konkurencji.

Do najbardziej istotnych nieprawidłowości w działaniach Ministra Gospodarki, stwierdzonych przez NIK, należą:

- brak spójnej strategii dostosowania polskiej gospodarki do wymogów PEK,
- nierzetelne przygotowanie Krajowego Planu Inwestycyjnego⁸, w tym niezapewnienie podmiotom zgłaszającym projekty zadań inwestycyjnych informacji określającej zasady zgłaszania, obowiązujące kryteria, procedury zgłaszania, weryfikowania i odwoływania się od decyzji Ministra Gospodarki,
- nietransparentne zasady tworzenia wniosku do Komisji Europejskiej zawierającego wykaz zadań ujętych w KPI (współpraca z podmiotami zewnętrznymi bez określenia ich uprawnień i obowiązków oraz bez zabezpieczenia ochrony informacji biznesowych uzyskanych od wszystkich podmiotów sektora energetycznego oraz innych sektorów),
- opóźnienia w transpozycji przepisów dyrektywy o odnawialnych źródłach energii⁹,
- niezapewnienie trwałych warunków wsparcia dla produkcji energii w wysokosprawnej kogeneracji, co powodowało nieopłacalność inwestycji w takie źródła energii (stanowiły one istotną część KPI),

⁶ Przyjętej przez Radę Ministrów uchwałą Nr 202/2009 z dnia 10 listopada 2009 r. Stanowi załącznik do *obwieszczenia Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r.* (M.P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11); Dalej: *PEP2030* lub *Polityka energetyczna*.

⁷ Zgodnie z art. 9 ust. 2, pkt 1 i 2 *ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej* (Dz. U. z 2016 r., poz. 543) do ministra właściwego do spraw gospodarki należą w szczególności sprawy: kształtowania warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej oraz podejmowania działań sprzyjających wzrostowi konkurencyjności oraz innowacyjności gospodarki polskiej.

⁸ Dalej: KPI.

⁹ Dalej: OZE.

- brak przeprowadzenia rzetelnej analizy wpływu PEK na sektor elektroenergetyczny oraz ciepłowniczy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

W związku z wejściem w życie z dniem 27 listopada 2015 r. ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw¹⁰, a także wydaniem rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii¹¹ oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki¹² - zadania Ministerstwa Gospodarki objęte kontrolą przejęło Ministerstwo Energii oraz Ministerstwo Rozwoju.

1. Wprowadzenie postanowień PEK do polskiego prawa

Opis stanu
faktycznego

PEK stanowi zbiór dokumentów legislacyjnych (dyrektyw, rozporządzeń, decyzji) wprowadzających mechanizmy mające doprowadzić do osiągnięcia celów Unii Europejskiej w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych i energii. Do podstawowych aktów prawnych PEK należą: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych¹³; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywę 2001/77/WE oraz 2003/30/WE¹⁴; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, Euratom, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006¹⁵ oraz decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych¹⁶.

Transpozycja dyrektywy 2009/29/WE

Dyrektywa 2009/29/WE weszła w życie w dniu 29 czerwca 2009 r., państwa członkowskie miały obowiązek transpozycji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy do dnia 31 grudnia 2012 r.¹⁷ Organem odpowiedzialnym za transpozycję dyrektywy 2009/29/WE był Minister Środowiska. W dniu 21 czerwca 2011 r. weszła w życie ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych¹⁸,

¹⁰ Dz. U. poz. 1960.

¹¹ Dz. U. poz. 2075. Rozporządzenie weszło w życie w dniu 8 grudnia 2015 r., z mocą od dnia 27 listopada 2015 r.

¹² Dz. U. poz. 2076. Rozporządzenie weszło w życie w dniu 8 grudnia 2015 r., z mocą od dnia 16 listopada 2015 r.

¹³ Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 63, ze zm. Dalej: dyrektywa 2009/29/WE

¹⁴ Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 16, ze zm. Dalej: dyrektywa OZE.

¹⁵ Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 114. Dalej: dyrektywa CCS.

¹⁶ Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 136, ze zm., weszła w życie 25.06.2009 r. Dalej: decyzja non-ETS.

¹⁷ W odniesieniu do art. 9a ust. 2 dyrektywy EU ETS (określającym obowiązki dotyczące przekazywania właściwemu organowi danych dotyczących emisji z instalacji objętych systemem wspólnotowym od 2013 r.) oraz art. 11 dyrektywy EU ETS (zawierającym obowiązki w zakresie publikowania i przedkładania Komisji wykazu instalacji oraz przydzielonych im wszelkich bezpłatnych uprawnień) termin ten minął 31 grudnia 2009 r.

¹⁸ Dz. U. Nr 122, poz. 695, ze zm.. Dalej: ustawa z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami.

częściowo wprowadzająca do polskiego porządku prawnego zmiany dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE¹⁹, wprowadzone dyrektywą 2009/29/WE. Nie zostały transponowane wówczas do prawa polskiego w szczególności przepisy dotyczące m.in.: systemu aukcji uprawnień do emisji, reguł przeznaczania dochodów osiągniętych ze sprzedaży uprawnień do emisji oraz warunków korzystania z derogacji określonych w szczególności w art. 10a i 10c dyrektywy EU ETS. Powyższe regulacje zostały wprowadzone ustawą z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych²⁰ do której do tej pory nie wydano jeszcze wszystkich aktów wykonawczych, tym samym nie nastąpiła pełna transpozycja dyrektywy. Na wszystkich etapach prac legislacyjnych ustawy z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami, włączając Komitet Rady Ministrów²¹, oraz Radę Ministrów²², Ministerstwo Gospodarki²³ wnioskowało o uwzględnienie w przepisach ustawy regulacji dotyczących systemu rekompensat dla przedsiębiorstw energochłonnych.

(dowód: akta kontroli str. 529-530, 537-541, 554-569)

Transpozycja dyrektywy OZE

Dyrektywa OZE weszła w życie w dniu 25 czerwca 2009 r. Zgodnie z art. 27 ust. 1 dyrektywy dokonanie transpozycji miało nastąpić nie później niż do dnia 5 grudnia 2010 r.²⁴ Organem odpowiedzialnym w tym zakresie był Minister Gospodarki.

Jak wynika z wyjaśnień Kierującego Departamentem Energii Odnawialnej Ministerstwa Energii²⁵ Janusza Pilitowskiego²⁶ postanowienia dyrektywy OZE zostały wprowadzone do polskiego porządku prawnego m.in. ustawą z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw²⁷, a funkcjonujący w Polsce od 1 stycznia 2005 r. system wsparcia, bazujący na „zielonych certyfikatach” (systemie świadectw pochodzenia energii), który był głównym mechanizmem wsparcia produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych²⁸, stanowił również realizację postanowień dyrektywy OZE. System zapewniał producentom energii elektrycznej możliwość wykazania, że w rozumieniu dyrektywy OZE wytwarzana przez nich energia jest wytwarzana w OZE, natomiast na przedsiębiorstwa energetyczne (zajmujące się sprzedażą energii elektrycznej odbiorcom końcowym) nakładał obowiązek uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki²⁹ określonej ilości świadectw pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej w OZE, bądź uiszczenia opłaty zastępczej.

¹⁹ Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003, str. 32 ze zm. Dalej: *dyrektywa EU ETS*. Ustanowiony w ramach Wspólnoty Europejskiej dyrektywą EU ETS system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych - European Union Emissions Trading Scheme zwany jest dalej: *systemem EU ETS*.

²⁰ Dz. U. poz. 1223, ze zm. Dalej: *ustawa z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami*.

²¹ Dalej: KRM.

²² Dalej: RM.

²³ Dalej: MG lub Ministerstwo.

²⁴ Kwestie związane z systemem certyfikacji instalatorów OZE – do 1 stycznia 2013 r. a obligatoryjny udział energii OZE w nowo oddanych budynkach lub poddanych generalnemu remontowi – do 1 stycznia 2015 r.

²⁵ Dalej: ME.

²⁶ Pismo znak: DEO-I-0911/1/1/16 z dnia 8 lutego 2016 r.

²⁷ Dz. U. Nr 21, poz. 104, ze zm. weszła w życie 11 marca 2010 r.

²⁸ Określony w art. 9a i następnych ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne* (Dz.U. z 2012 r. poz. 1059, ze zm. przepisy weszły w życie z dniem 1 stycznia 2005 r.).

²⁹ Dalej: URE.

Ponadto, jak wynika z tych wyjaśnień, prace nad nowym pakietem ustaw energetycznych³⁰ (zwanych „Trójpakiem energetycznym”) rozpoczęły się w grudniu 2009 r., kiedy to Case-Doradcy Sp. z o.o. przygotowała na zlecenie MG dokument pt. *Dostosowanie systemu wsparcia dla energii elektrycznej pochodzącej z odnawialnych źródeł energii do zmian zachodzących w kosztach wytwarzania energii z paliw kopalnych*. Następnym krokiem było zakończenie prac nad *Krajowym Planem Działania*³¹ w zakresie energii z OZE, który w dniu 7 grudnia 2010 r. został przyjęty przez Radę Ministrów. KPD określał krajowe cele w zakresie udziału energii z OZE w sektorze transportowym, sektorze energii elektrycznej, sektorze ogrzewania i chłodzenia w 2020 r., uwzględniając wpływ innych środków polityki efektywności energetycznej na końcowe zużycie energii oraz odpowiednie środki, które należy podjąć dla osiągnięcia krajowych celów ogólnych w zakresie udziału OZE w wykorzystaniu energii finalnej.

W dniu 22 grudnia 2011 r. MG przekazało do uzgodnień międzyresortowych i społecznych projekty ustaw: *Prawo energetyczne*, *Prawo gazowe* oraz *o odnawialnych źródłach energii*. Termin zgłaszania uwag do wszystkich trzech projektów ustaw wyznaczono do dnia 23 stycznia 2012 r. W uzasadnieniu do projektu ustawy o odnawialnych źródłach energii podano, iż planuje się przekazanie projektu pod obrady RM w pierwszym kwartale 2012 r. Tekst projektu wraz z uzasadnieniem i Oceną Skutków Regulacji został opublikowany na stronach internetowych Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji³². Uwagi do projektu w ramach uzgodnień międzyresortowych zgłosiło 14 podmiotów, a w ramach uzgodnień społecznych 278 podmiotów. W dniach od 20 marca do 14 maja 2012 r. odbyło się osiem konferencji uzgodnieniowych. Kolejna wersja projektu ustawy została przesłana do uzgodnień międzyresortowych w dniu 27 lipca 2012 r. W dniu 11 października 2012 r. MG opracowało tabelę rozbieżności i zbieżności do projektu ustawy oraz zestawienie uwag i propozycji zmian przekazanych do projektu.

W dniu 19 października 2012 r. do Sejmu wpłynął poselski projekt ustawy – o zmianie ustawy *Prawo energetyczne* oraz niektórych innych ustaw. W uzasadnieniu do projektu stwierdzono, że jego celem jest w szczególności zapewnienie pełnej implementacji dyrektywy OZE. Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy *Prawo energetyczne* oraz niektórych innych ustaw³³ weszła w życie w dniu 11 września 2013 r. W ustawie uregulowano m.in. status prawny mikroinstalacji i małej instalacji OZE, status prawny gwarancji pochodzenia energii z OZE, a także obowiązek opracowania KPD oraz warunki przyłączania OZE.

Jak wynika z wyjaśnień Kierującego Departamentem Energii Odnawialnej Janusza Pilitowskiego³⁴ ustawa pozwoliła na pełną implementację przepisów dyrektywy OZE z wyłączeniem przepisów art. 17-19, które zostały implementowane do porządku prawnego ustawą z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw³⁵.

W styczniu 2011 r. Komisja Europejska³⁶ wszczęła postępowanie przeciwko Polsce za niedopełnienie obowiązku transpozycji dyrektywy OZE i wezwała do usunięcia

³⁰ Prawo energetyczne, prawo gazowe i ustawa OZE.

³¹ Dyrektywa OZE zobowiązuje w art. 4 każde państwo członkowskie do przyjęcia Krajowego Planu Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych. Dalej: KPD.

³² Zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. Nr 169, poz. 1414, ze zm.)

³³ Dz. U. poz. 984.

³⁴ Pismo znak: DEO-I-0911/1/1/16 z dnia 8 lutego 2016 r.

³⁵ Dz. U. poz. 151.

³⁶ Dalej: KE.

uchybień. Uzasadniona opinia została przesłana Polsce w marcu 2012 r., a w dniu 21 marca 2013 r. KE skierowała przeciwko Polsce skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE³⁷ ze względu na „niedopełnienie obowiązku transpozycji” *dyrektywy OZE*³⁸. KE domagała się zasądzenia kary w wysokości 133,2 tys. euro za każdy dzień zwłoki od dnia wydania wyroku do dnia zakończenia pełnej transpozycji. Ze względu na przyjęcie przez Polskę części wymaganych przepisów proponowaną karę, w trakcie prowadzonego postępowania, obniżono do kwoty 61,0 tys. euro dziennie. W związku z opublikowaniem w dniu 28 stycznia 2015 r. *ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw* KE w dniu 26 lutego 2015 r. podjęła decyzję o wycofaniu skargi przeciwko Polsce w sprawie braku wdrożenia *dyrektywy OZE*.

(dowód: akta kontroli str. 1975-1999)

Transpozycja dyrektywy CCS

Dyrektywa CCS weszła w życie w dniu 25 czerwca 2009 r. Państwa członkowskie miały obowiązek wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do jej wykonania do dnia 25 czerwca 2011 r. (art. 39 ust. 1 *dyrektywy CCS*). Organem odpowiedzialnym w tym zakresie był Minister Środowiska. W dniu 24 listopada 2013 r. weszła w życie *ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw*³⁹ transponująca wraz z wydanymi aktami wykonawczymi (które weszły w życie znacznie później) *dyrektywę CCS* do polskiego porządku prawnego. Jak wynika z uzasadnienia do ustawy Rada Ministrów podjęła decyzję o ograniczeniu regulacji dotyczących podziemnego składowania dwutlenku węgla w Polsce do realizacji wyłącznie projektów demonstracyjnych, co znalazło odzwierciedlenie w art. 1 pkt 2 *ustawy*.

Wdrożenie decyzji non-ETS

Decyzja non-ETS obowiązuje wprost. Jednak rozwiązania potrzebne do wykonywania obowiązków wynikających z powyższej decyzji zostały w prawodawstwie polskim określone przepisami *ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji*⁴⁰ zmienionej *ustawą z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami*, a następnie *ustawą z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami*. Za opracowanie projektów trzech powyższych ustaw odpowiedzialny był Minister Środowiska.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Mechanizmy mające doprowadzić do osiągnięcia w 2020 r. celów Unii Europejskiej w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych i energii, określone w *dyrektywie OZE*, zostały transponowane do polskiego prawodawstwa z opóźnieniem wynoszącym dwa i pół roku (pełna transpozycja nastąpiła dopiero w 2015 r., z czteroletnim opóźnieniem). Za transpozycję tej *dyrektywy* organem odpowiedzialnym był Minister Gospodarki.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocena częściowa

³⁷ Dalej: TSUE.

³⁸ Komunikat prasowy Komisji Europejskiej

³⁹ Dz. U. poz. 1238, ze zm.

⁴⁰ Dz. U. z 2015r. poz. 2273, ze zm.

2. Działania zapewniające konkurencyjność gospodarki w warunkach realizacji wymogów PEK

W art. 10 *dyrektywy EU ETS* przyjęto, że począwszy od 2013 r. państwa członkowskie nabywają uprawnienia do emisji gazów na aukcji. Stosując wyjątek od tej zasady w art. 10a postanowiono, że bezpłatne uprawnienia przydziela się m.in. sieciom ciepłowniczym, jak również kogeneracji o wysokiej sprawności w odniesieniu do wytwarzania energii cieplnej lub chłodu⁴¹ oraz sektorom i podsektorom zagrożonym ryzykiem ucieczki emisji, a w art. 10c *dyrektywy EU ETS* dla nowych państw członkowskich przewidziano możliwości przejściowego przydziału bezpłatnych uprawnień na modernizację wytwarzania energii elektrycznej⁴², po spełnieniu jednego z wymogów określonych w art. 10c ust.1 lit. a-c. Aby skorzystać z przydziału bezpłatnych uprawnień dla instalacji wytwarzających energię elektryczną państwo członkowskie musiało przedłożyć KE do dnia 30 września 2011 r. wniosek⁴³ zawierający metodologię proponowanego przydziału uprawnień oraz poszczególne ich przydziały (art. 10c ust. 5), a następnie uzyskać akceptację wniosku przez KE. Wniosek miał zawierać: dowód spełnienia przynajmniej jednego z warunków uprawniających do przekazania nieodpłatnie uprawnień instalacjom wytwarzającym energię elektryczną; wykaz instalacji, które wniosek obejmował wraz z liczbą uprawnień, które miały być przydzielone każdej instalacji; metody rozdziału uprawnień pomiędzy uprawnione instalacje; krajowy plan inwestycyjny⁴⁴ wraz z opisem sposobu monitorowania i egzekwowania jego realizacji; informacje wskazujące, że przydziały uprawnień nie stwarzają nieuzasadnionych zakłóceń konkurencji. Warunkiem otrzymania przez prowadzącego instalację objętą systemem EU ETS bezpłatnych uprawnień do emisji była realizacja zadań inwestycyjnych ujętych w KPI, co pozwalało na wykorzystanie kosztów kwalifikowanych poniesionych na ich realizację do zbilansowania z wartością przyznanych uprawnień do emisji.

Zadania określone w Polityce energetycznej

W *Polityce energetycznej*, wśród głównych kierunków wymieniono m.in. poprawę efektywności energetycznej oraz ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko - m.in. poprzez ograniczenie do 2020 r. emisji CO₂ przy zachowaniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa energetycznego oraz zmianę struktury wytwarzania energii w kierunku technologii niskoemisyjnych. W celu ograniczenia oddziaływania energetyki na środowisko zakładano m.in. realizację zobowiązań wynikających z *dyrektywy EU ETS* dla elektroenergetyki i ciepłownictwa oraz wykorzystanie przychodów z aukcji uprawnień do emisji CO₂ do wspierania działań ograniczających emisję gazów cieplarnianych (pkt 7.2 *Działania na rzecz ograniczenia oddziaływania energetyki na środowisko*). Stwierdzono, że działania na rzecz ograniczenia emisji CO₂ powinny doprowadzić do znacznego zmniejszenia wielkości emisji na jednostkę produkowanej energii (pkt 7.3. *Przewidywane efekty działań na rzecz ograniczenia oddziaływania energetyki na środowisko*).

W *Prognozie zapotrzebowania na paliwa i energię*⁴⁵ została zawarta prognoza, że nastąpi wzrost kosztów wytwarzania energii elektrycznej z uwagi na objęcie obowiązkiem zakupu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Przy przeniesieniu kosztu zakupu uprawnień w cenę energii elektrycznej (cena uprawnień na poziomie

⁴¹ Derogacja dla ciepłownictwa.

⁴² Derogacja dla elektroenergetyki.

⁴³ Dalej również: wniosek derogacyjny.

⁴⁴ Plan inwestycji w zakresie modernizacji i poprawy infrastruktury oraz czystych technologii.

⁴⁵ Załącznik nr 2 do *PEP 2030*.

60 euro/Mg CO₂) szacowano wzrost cen energii dla przemysłu z poziomu ok. 304,0 zł/MWh w 2012 r. do ok. 356,0 zł/MWh w 2013 r. i ok. 474,0 zł/MWh w 2020 r.

2.1.1. Realizacja zobowiązań wynikających z nowej dyrektywy ETS dla elektroenergetyki i ciepłownictwa

W *Programie działań wykonawczych na lata 2009-2012*⁴⁶ na Ministra Gospodarki nałożono obowiązki związane z „realizacją zobowiązań wynikających z nowej dyrektywy ETS dla elektroenergetyki i ciepłownictwa” (działanie 6.3). Działanie to miało być realizowane m.in. poprzez określenie listy instalacji wytwarzających energię elektryczną (istniejących oraz fizycznie rozpoczętych do końca 2008 r.) kwalifikujących się do skorzystania z derogacji dla elektroenergetyki, a także konsultacje wykazu z KE (działanie 6.3.1.) oraz przez przygotowanie listy instalacji ciepłowniczych i wysokosprawnej kogeneracji, które mogłyby otrzymywać bezpłatne uprawnienia (działanie 6.3.6.). W związku z derogacją dla elektroenergetyki na Ministra Gospodarki nałożono również obowiązek opracowania ścieżki obniżania emisji CO₂ (działanie 6.3.2.) oraz standardów pozwalających na realizację powyższej ścieżki (działanie 6.3.3.), opracowanie KPI umożliwiającego redukcję emisji CO₂, uwzględniającego modernizację i doposażenie infrastruktury energetycznej, rozwój technologii czystego węgla, dywersyfikację struktury paliwowej oraz źródeł dostaw paliw (działanie 6.3.4.), opracowanie wniosku derogacyjnego do KE (działanie 6.3.5.) oraz rozważenie możliwości i podjęcie działań – we współpracy z ministrem do spraw środowiska i Urzędem Komitetu Integracji Europejskiej – na rzecz zmiany nowej dyrektywy *EU ETS* w kierunku pełnego uwzględnienia specyfiki gospodarki opartej na węglu (działanie 6.3.7.).

W MG, realizacją działań 6.3 i 6.4 *Programu*, w tym opracowaniem wniosku derogacyjnego, zajmował się Departament Energii⁴⁷. Funkcję Dyrektora DE od dnia 1 sierpnia 2010 r. pełnił Tomasz Dąbrowski⁴⁸. Projekt wniosku derogacyjnego w DE opracował zespół składający się z dwóch pracowników merytorycznych DE oraz jednego pracownika, który był odpowiedzialny za obieg dokumentów niejawnych.

(dowód: akta kontroli str. 783-784, 1364-1365)

Określenie listy instalacji wytwarzających energię elektryczną oraz prace nad KPI (działania 6.3.1., 6.3.4. i 6.3.5. *Programu*)

Zasady korzystania z derogacji dla energetyki na podstawie art. 10c dyrektywy *EU ETS* miała określić KE, w formie wytycznych. W dniu 16 grudnia 2008 r. w MG odbyło się spotkanie z przedstawicielami sektora energetycznego w celu wyłonienia jak największej ilości instalacji, które kwalifikowałyby się do uzyskania bezpłatnych uprawnień w latach 2013-2020. W rezultacie spotkania Minister Skarbu Państwa wystosował pismo do przedstawicieli sektora z prośbą o nadesłanie informacji o rozpoczętych w terminie do 31 grudnia 2008 r. projektach inwestycyjnych w zakresie wytwarzania energii elektrycznej. Otrzymane dane zostały przekazane do MG.

(dowód: akta kontroli str. 2330-2337)

Od czerwca 2009 r. pracownicy MG, przy udziale pracowników MŚ, prowadzili rozmowy z przedstawicielami Komisji Europejskiej dotyczące doprecyzowania zapisów art. 10c dyrektywy *EU ETS*. W dniu 2 czerwca 2009 r. Minister Gospodarki wystąpił do Dyrektora Generalnego ds. Środowiska KE w sprawie rozpoczęcia

⁴⁶ Załącznik nr 3 do PEP 2030. Dalej: Program.

⁴⁷ Dalej DE lub DE w MG.

⁴⁸ Od 23 grudnia 2015 r. do zakończenia czynności kontrolnych w ME - Radca ministra kierujący pracami DE w Ministerstwie Energii.

rozmów eksperckich w sprawie akceptacji KE dla umieszczenia w wykazie instalacji uprawnionych do uzyskania bezpłatnych uprawnień „nowych” instalacji⁴⁹. MG, uczestnicząc w przygotowaniu instrukcji dla przedstawiciela Polski na posiedzenie grupy roboczej Komitetu ds. Zmian Klimatu w dniu 13 lipca 2010 r., prezentowało stanowisko iż KPI powinien uwzględniać nie tylko budowę mocy zastępujących wyłączane z eksploatacji, lecz także budowę bardziej efektywnych dodatkowych mocy o mniejszych emisjach (wysokosprawne elektrownie węglowe oraz gazowe, które zwiększają moc zainstalowaną w Krajowym Systemie Elektroenergetycznym).

(dowód: akta kontroli str. 791-794, 804-811, 1277-1294, 2339)

W dniu 10 listopada 2010 r. Minister Gospodarki zwrócił się do Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego o rozważenie możliwości okazania pomocy polskiej administracji w realizacji kluczowych dla sektora energetycznego postulatów, tj.: uwzględnienia na liście uprawnionych do otrzymania bezpłatnych uprawnień „nowych” instalacji i uzyskania akceptacji KE dla prezentowanej przez Polskę interpretacji fizycznego rozpoczęcia inwestycji przed 31 grudnia 2008 r.⁵⁰

(dowód: akta kontroli str. 812-814, 1265-1276)

Działanie 6.3.1. zostało wykonane przez Ministra Środowiska, który przed 30 czerwca 2010 r. przekazał KE do konsultacji listę instalacji pochodzącą z bazy danych Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami⁵¹. Listę 147 instalacji, których działalność w latach 2005-2007 powodowała emisję gazów cieplarnianych (objętych w tym okresie systemem EU ETS), przekazaną do KE przez MŚ w dniu 7 października 2010 r., w terminie założonym w *Programie*, przekazano do wiadomości MG.

(dowód: akta kontroli str. 798, 830, 1082, 1254-1264, 1783-1785)

W dniu 3 stycznia 2011 r. Minister Gospodarki zwrócił się do Ministra Środowiska o prezentowanie podczas rozmów z przedstawicielami KE postulatów Polski, które pozwolą na:

- włączenie do KPI budowy elektrowni jądrowej, inwestycji zwiększających wykorzystanie gazu (np. budowa terminalu LNG) i budowy sieci energetycznych,
- stopniowego dochodzenia do pełnego aukcjoningu⁵², zamiast podejścia liniowego proponowanego przez KE,
- definiowanie pojęcia fizycznego rozpoczęcia inwestycji zgodnie z polskim prawem budowlanym.

(dowód: akta kontroli str. 1201-1202)

MG opierało się na prognozie zapotrzebowania na paliwa i energię do 2030 r. (załącznik do *PEP2030*) i analizach otoczenia prawnego związanego z derogacją. W MG nie wykonano innych analiz, które określiłyby celowość i opłacalność skorzystania z prawa do derogacji, wskazałyby najkorzystniejszą dla polskiej gospodarki metodologię przydziału bezpłatnych uprawnień we wniosku derogacyjnym (w oparciu o wskaźniki wydajności *ex ante*⁵³ lub w oparciu o zweryfikowane emisje historyczne w okresie 2005-2007), mechanizmy minimalizujące wpływ realizacji KPI na wzrost cen energii elektrycznej oraz zadania inwestycyjne w KPI o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa energetycznego

⁴⁹ Inwestycje w budowę nowych instalacji, które rozpoczęto przed 31 grudnia 2008 r.

⁵⁰ Zgoda KE na stosowanie pojęcia fizycznego rozpoczęcia zgodnego z polskim prawem budowlanym: fizyczne prace w terenie; posiadanie np. wydanego pozwolenia na budowę, wydanych warunków przyłączenia lub złożenia wniosku o ich wydanie; poniesienie pierwszych kosztów związanych z realizacją procesu inwestycyjnego.

⁵¹ Dalej: KOBIZE lub KASHUE (Krajowy Administrator Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji).

⁵² Odpłatne nabywanie uprawnień do emisji gazów poprzez aukcję.

⁵³ Wskaźniki wydajności *ex ante* - oparte na średniej ważonej poziomów emisji gazów cieplarnianych powstających w najmniej emisyjnych technologiach wytwarzania energii elektrycznej we Wspólnocie dla instalacji wykorzystujących różne paliwa.

kraju. Nie dokonano analizy, czy derogacja, a tym samym ograniczenie dochodów budżetu państwa z aukcji uprawnień do emisji, nie ograniczy środków finansowych na inne cele związane z rozwojem sektora energetyki. Nie przeanalizowano również kwestii oceny bezpieczeństwa elektroenergetycznego kraju ze względu na możliwość przenoszenia za granicę produkcji przemysłowej, a także produkcji energii elektrycznej. W MG nie wykonano również analizy wyboru metody monitorowania realizacji zadań inwestycyjnych wprowadzonych do KPI.

MG korzystało z opracowań analitycznych dotyczących derogacji wykonanych przez KOBiZE, Narodowy Bank Polski na zlecenie Towarzystwa Gospodarczego Polskie Elektrownie⁵⁴, publicznie dostępnych lub przekazanych do MG. Analizy na zlecenie TGPE zostały wykonane przez konsorcjum w składzie: Ernst&Young Business Advisory Sp. z o.o.⁵⁵, CMS Cameron McKenna Dariusz Greszta Spółka Komandytowa, Uczelniane Centrum Badawcze Energetyki i Ochrony Środowiska Politechniki Warszawskiej i Primum Polska Sp. z o.o. - w ramach projektu *Opracowanie analiz i projektów dokumentów związanych z uzyskaniem przydziałów nieodpłatnych uprawnień do emisji CO₂*.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DE⁵⁶ - biorąc pod uwagę publicznie dostępne materiały analityczne, jak również opracowania MG i MŚ (np. prognozy energetyczne do PEP2030), zlecenie wykonania dodatkowych analiz, w tym analiz opłacalności skorzystania przez Polskę z derogacji, było niecelowe i zagrażałoby terminowości przygotowania wniosku derogacyjnego. Dodatkowym argumentem był fakt, że rzeczywisty skutek i opłacalność skorzystania z derogacji mogły być znane dopiero po wydaniu przez KE wytycznych z marca 2011 r., które to wytyczne operacjonalizowały zapisy dyrektywy EU ETS m.in. w zakresie kryteriów kwalifikowalności inwestycji. Ponadto, jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DE⁵⁷, RM przyjmując PEP2030 zaakceptowała zasadność skorzystania z derogacji. Działanie 6.3 nie dotyczyło rozważenia zasadności skorzystania z derogacji, ale wskazywało na konieczność opracowania wniosku derogacyjnego. Analizowanie opłacalności skorzystania z derogacji mogło nie znajdować formalnego uzasadnienia.

(dowód: akta kontroli str. 794-796, 1748-1768, 1784-1785)

W analizie z sierpnia 2010 r. Primum Polska Sp. z o.o.⁵⁸ stwierdziła, że z dokonanego rozpoznania wynika, iż uprawnione do derogacji kraje z ostrożnością podchodzą do skorzystania z tego mechanizmu. Większość krajów analizuje opłacalność derogacji dla gospodarki. W analizie wskazano również, że z udostępnionej przez MG dokumentacji wynika, iż Ministerstwo nie negocjowało proponowanych przez KE wytycznych oraz zasad finansowania inwestycji ujętych w KPI. Primum proponowało prezentowanie na forum KE stanowiska nieingerowania przez państwo w system finansowania zadań inwestycyjnych w KPI.

(dowód: akta kontroli str. 794-796)

W notatce z dnia 14 marca 2011 r., zaakceptowanej przez Ministra Gospodarki, Dyrektor DE przedstawił efekty skorzystania z derogacji przez Polskę:

- ograniczenie wzrostu kosztów wytwarzania energii związanego z obowiązkiem nabywania uprawnień do emisji CO₂, co w założeniu miało doprowadzić do mniejszego wzrostu cen energii dla odbiorców, a pośrednio miało skutkować utrzymaniem konkurencyjności polskich przedsiębiorstw,

⁵⁴ Dalej: TGPE.

⁵⁵ Dalej: Ernst&Young.

⁵⁶ Pismo Zastępcy Dyrektora DE Edwarda Słomy znak:DE-VI-0911-3/10/15 z dnia 4 listopada 2015 r.

⁵⁷ Pismo znak: DE-0911-3/25/15 z dnia 12 lutego 2016 r.

⁵⁸ Dalej: Primum.

- redukcja dochodów budżetowych z tytułu sprzedaży uprawnień na aukcji, które mogły być przeznaczone na działania stymulujące wzrost gospodarczy i działania proekologiczne.

(dowód: akta kontroli str. 1360-1363)

W 2010 r., przy wyborze metody przydziału wytwórcom energii elektrycznej ilości bezpłatnych uprawnień do emisji CO₂ w poszczególnych latach okresu 2013-2020, MG początkowo brało pod uwagę opcję benchmarków wielopaliwowych, opartych na emisyjności najbardziej efektywnych instalacji wytwórczych działających na danym paliwie. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DE⁵⁹ Ministerstwo oceniło, że z uwagi na zdominowaną przez węgiel strukturę wytwarzania energii elektrycznej, w przypadku instalacji posiadających pełne dane o emisjach historycznych, bardziej adekwatną metodą przydziału będzie przydział w oparciu o emisje historyczne, który w pełniejszym zakresie odzwierciedla indywidualne wyniki instalacji. Dla jednostek nieposiadających emisji historycznych (ze względu na rozpoczęcie produkcji po 1 stycznia 2005 r., przerwy w działalności w latach 2005-2007 lub których fizyczna realizacja rozpoczęła się po 31 grudnia 2008 r.) przyjęto metodę opartą na standardowym wskaźniku emisji (benchmarku).

(dowód: akta kontroli str. 810, 832-833, 1802-1826)

KASHUE w analizie z dnia 13 maja 2010 r. przedstawił projekt uregulowań dotyczących opracowania przez MG projektu KPI (przepisy zapewniające implementację art. 10c dyrektywy EU ETS w tym zakresie). W analizie wskazano m.in. na potrzebę określenia przy włączaniu inwestycji do KPI: rodzaju inwestycji, planu finansowego realizacji KPI, otwartego naboru wniosków do KPI, wyboru inwestycji przez MG w oparciu o ustalone kryteria oceny oraz realizacji inwestycji przez przedsiębiorcę na podstawie umowy zawartej z MG.

(dowód: akta kontroli str. 1296-1302, 1855-1856, 1869)

W dniu 21 czerwca 2011 r. weszła w życie *ustawa z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami*, która w art. 21 ust. 3 i 7 zobowiązała ministra właściwego ds. środowiska (w porozumieniu z ministrem właściwym ds. gospodarki) do przygotowania projektu wykazu instalacji wytwarzających energię elektryczną objętych systemem w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1 stycznia 2013 r., wraz z przyznaną tym instalacjom liczbą uprawnień do emisji i przekazania tego wykazu KE do dnia 30 września 2011 r. W ustawie nie określono zasad opracowania KPI. Zasady opracowania KPI zostały wprowadzone przepisami *ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*⁶⁰ (art. 30 i następne). Zadanie opracowania KPI *ustawa z 12 czerwca 2015 r.* powierzyła ministrowi ds. gospodarki.

W opracowaniu projektu wniosku derogacyjnego, oprócz Ministra Gospodarki i Ministra Środowiska uczestniczyło również KOBiZE oraz TGPE wraz z konsorcjum (w tym firma Ernst&Young) działającym na zlecenie Towarzystwa. W procesie opracowania wniosku TGPE i konsorcjum reprezentowały sektor elektroenergetyczny. Nie został formalnie ustalony podział zadań pomiędzy MG, MŚ, KOBiZE i TGPE w pracach nad projektem wniosku derogacyjnego. Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DE⁶¹ podział zadań nie został ustalony w drodze porozumienia, pisemnych uzgodnień przedstawicieli MG i MŚ oraz sektora elektroenergetycznego.

(dowód: akta kontroli str. 792, 796-798, 1070)

⁵⁹ Wyjaśnienie Dyrektora DE z dnia 29 lutego 2016 r. znak: DE-VI-0911-3/27/15.

⁶⁰ Dz. U. poz. 1223, ze zm.

⁶¹ Pismo znak: DE-VI-0911-3/10/15 z dnia 4 listopada 2015 r.

MG rozpoczęło prace nad opracowaniem projektu wniosku derogacyjnego w styczniu 2009 r.⁶² zwracając się do przedsiębiorców o przekazanie informacji o rozpoczętych w terminie do 31 grudnia 2008 r. projektów inwestycyjnych w zakresie wytwarzania energii elektrycznej.

W dniu 10 czerwca 2010 r. Podsekretarz Stanu z up. Ministra Gospodarki zwróciła się do TGPE z prośbą o udostępnienie DE analiz eksperckich w zakresie wdrożenia dyrektyw *EU ETS „w celu adekwatnego wsparcia merytorycznego administracji rządowej”*. KOBIZE w dniu 8 kwietnia 2011 r. przekazał również do Ernst&Young i Politechniki Warszawskiej dane dotyczące emisji, produkcji energii elektrycznej i ciepła dla instalacji, które mogły być potencjalnie objęte wnioskiem derogacyjnym. Informacje te KOBIZE udostępnił Ernst&Young i Politechnice w wyniku roboczych ustaleń.

W marcu 2011 r. przez KE wydała *Wytyczne*⁶³ uszczegółowiających wymagania dotyczące wniosku derogacyjnego

(dowód: akta kontroli str. 816, 1855, 1858-1861, 1870, 1887, 1891, 2330-2337,)

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DE⁶⁴ podział zadań i reguł współpracy pomiędzy poszczególnymi resortami w zakresie wdrożenia PEK był wystarczający, oparty na obowiązujących wówczas przepisach prawa. MG nie знаło – według tych wyjaśnień – przesłanek, które zdecydowały o zakresie działań zleconych Konsorcjum przez TGPE, a działania te miały wyłącznie charakter pomocniczy i dodatkowy względem prac prowadzonych w MG i MŚ.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DE⁶⁵ weryfikacja materiału otrzymanego od TGPE nastąpiła poprzez porównanie tych materiałów z roboczymi analizami DE. Finalna weryfikacja danych przed przekazaniem wniosku derogacyjnego Komisji odbyła się w trakcie konsultacji społecznych jego projektu.

(dowód: akta kontroli str. 792, 796-798, 1070)

W dniu 2 marca 2011 r. Minister Środowiska zwrócił się do Ministra Gospodarki o spotkanie, którego efektem miało być ustalenie zadań ministrów w zakresie opracowania wniosku derogacyjnego. Wystąpienie Ministra Środowiska było związane z przyjęciem przez RM projektu ustawy o systemie *handlu uprawnieniami*, w którym ministrowi ds. środowiska powierzono zadania związane z opracowaniem wniosku derogacyjnego. Minister Środowiska i Minister Gospodarki uzgodnili w trybie „nieformalnym”⁶⁶, że za przygotowanie projektu wniosku derogacyjnego odpowiedzialny będzie MG, a za uzgodnienia międzyresortowe i przekazanie wniosku do KE odpowiedzialny będzie MŚ.

(dowód: akta kontroli str. 1080-1081, 1692-1693)

Harmonogram przygotowania wniosku derogacyjnego został zaakceptowany przez Ministra Gospodarki poprzez akceptację notatki Dyrektora DE z dnia 14 marca 2011 r., opracowanej w związku z wystąpieniem Ministra Środowiska z dnia 2 marca 2011 r. w sprawie podziału zadań w procesie opracowania wniosku derogacyjnego. W notatce Dyrektor DE przedstawił już zrealizowane oraz planowane działania Departamentu. Wśród działań już zrealizowanych Dyrektor DE wymienił: powołanie w czerwcu 2010 r. przez TGPE Konsorcjum na potrzeby przygotowania analizy

⁶² M.in. pismo MG do Dalkia Polska SA z 12 stycznia 2009 r.

⁶³ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 29 marca 2011 r. Wytyczne w zakresie nieobowiązkowego stosowania art. 10c dyrektywy 2003/87/WE (2011/C 99/03) i decyzja KE z dnia 29 marca 2011 r. w sprawie metodologii przejściowego przydziału instalacjom wytwarzającym energię elektryczną bezpłatnych uprawnień do emisji na mocy art. 10c ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE (K(2011)1983).

⁶⁴ Pismo znak:DE-VI-0911-3/10/15 z dnia 4 listopada 2015 r.

⁶⁵ Pismo znak:DE-VI-0911-1/18/15 z dnia 8 grudnia 2015 r.

⁶⁶ Potwierdza to informacja zawarta w piśmie MŚ do MG z dnia 20 grudnia 2012 r. znak:BMzk-072-355/51802/12/Mt.

opłacalności derogacji i wniosku derogacyjnego; opracowanie przez Konsorcjum w październiku 2010 r. *Analizy dokumentów związanych z uzyskaniem derogacji w latach 2013-2020 i Projektu zasad tworzenia wniosku do KE o przydział bezpłatnych uprawnień do emisji CO₂*; opracowanie w okresie od listopada 2010 r. do stycznia 2011 r. formularza ankiety do przedsiębiorców objętych systemem EU ETS dotyczącej planowanych inwestycji na potrzeby opracowania KPI; dystrybucję ankiety przez MG w okresie od lutego do marca 2011 r. Natomiast wśród działań planowanych do realizacji przez DE w notatce wymieniono: opracowanie w marcu 2011 r. projektu KPI; przygotowanie projektu wniosku derogacyjnego, a następnie przyjęcie tego wniosku przez RM do dnia 15 września 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 1360-1363)

DE w pierwszej połowie 2011 r. pozyskiwało w formie ankiet⁶⁷ od przedsiębiorców sektora energetycznego dane na potrzeby opracowania projektów: wykazu instalacji uprawnionych do przydzielenia bezpłatnych uprawnień, KPI oraz bilansu wartości przydzielonych bezpłatnie uprawnień i zgłoszonych nakładów inwestycyjnych. Dyrektor DE nie udokumentował faktu opracowania wzoru ankiety przez pracowników Departamentu⁶⁸.

Jak wynika z informacji udzielonych NIK przez członka zarządu Ernst&Young Sp. z o.o.⁶⁹ firma Ernst&Young opracowała projekt ankiety do przedsiębiorców sektora elektroenergetycznego w ramach prac prowadzonych na zlecenie TGPE. Ankieta przesłana przez MG do przedsiębiorców była opracowana na bazie projektu ankiety opracowanej na zlecenie TGPE. Ernst&Young nie występował w imieniu MG, z którym nie był związana umową, ale wykorzystał tą samą ankietę co MG w celu ułatwienia prac adresatom ankiety.

Jak wynika z informacji udzielonych NIK przez TGPE⁷⁰, cząstkowe wyniki i wnioski prac Konsorcjum były prezentowane roboczo przedstawicielom administracji rządowej.

(dowód: akta kontroli str. 1068-1072, 1327-1350, 1362, 1827-1831, 1917-1920, 1956-1958)

Pierwszą ankietę MG skierowało do dysponentów 392 instalacji i podmiotów będących, jak i niebędących wytwórcami energii elektrycznej. Do ankiety dołączono pismo Podsekretarza Stanu z dnia 3 lutego 2011 r. wraz z załącznikiem - zestawienie instalacji z przydziałem bezpłatnych uprawnień. Ankieta służyła zweryfikowaniu danych o istniejących instalacjach, zebraniu informacji o ewentualnych modernizacjach instalacji, realizowanych oraz planowanych zadaniach inwestycyjnych. Ankietę, według danych DE, odesłało 212 podmiotów. Do podmiotów, które nie udzieliły odpowiedzi, w marcu 2011 r. przekazano ankietę ponownie. W ankiecie MG wskazywało, jako osoby właściwe do kontaktu w przypadku trudności z ich wypełnieniem, dwóch pracowników firmy Ernst&Young.

(dowód: akta kontroli str. 836, 1327-1350, 1362, 1466, 1827-1831)

Drugą ankietę, po wydaniu przez KE *Wytycznych*, skierowano (według danych DE) do 211 wytwórców energii elektrycznej. Jak wynika z informacji udzielonych NIK przez przedsiębiorców ankietę tą wraz z pismem Podsekretarza Stanu w MG z dnia 29 kwietnia 2011 r., przekazał pocztą elektroniczną w dniu 10 maja 2011 r. pracownik firmy Ernst&Young. Wraz z ankietą przekazano wstępne zestawienia przydziału bezpłatnych uprawnień i zadań zgłoszonych do KPI, instrukcję weryfikacji

⁶⁷ Komunikacja elektroniczna z adresu MG ankietaETS@mg.gov.pl.

⁶⁸ Pismo Dyrektora DE znak: DE-VI-0911-3/18/15 z dnia 8 grudnia 2015 r.

⁶⁹ Pismo z dnia 11 lutego 2016 r.

⁷⁰ Pismo znak: TGPR/35/2016 z dnia 10 lutego 2016 r.

ankiet i wstępną ocenę zadań zgłoszonych do KPI pod kątem zgodności z kryteriami KE. Ponownie wskazano pracowników Ernst&Young jako osoby właściwe do udzielenia wsparcia przy wypełnieniu ankiety.

W dniu 4 sierpnia 2011 r. pracownik Ernst&Young przekazał przedsiębiorcom informację o wykazie instalacji zakwalifikowanych do uzyskania bezpłatnych uprawnień, wstępnym przydziale uprawnień dla instalacji, zadaniach zakwalifikowanych do KPI oraz poinformował, że MG planuje przekazanie projektu wykazów do konsultacji społecznych.

DE nie dysponowało korespondencją elektroniczną kierowaną przez pracownika Ernst&Young do przedsiębiorców w dniach 10 maja 2011 r. i 4 sierpnia 2011 r.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DE⁷¹ osoby reprezentujące Ernst&Young zostały wpisane w ankiecie w charakterze ekspertów TGPE na wypadek konieczności udzielenia wyjaśnień o charakterze technicznym i inżynierskim. Z wyjaśnień wynika też, że na podstawie dostępnej dokumentacji w DE Ministerstwa Energii nie ma podstaw do stwierdzenia, że ktoś inny niż MG wysyłał ankiety. MG nie upoważniało Ernst&Young do występowania w swoim imieniu.

(dowód: akta kontroli str. 1764-1766, 1811, 2290-2315, 2324)

Podsekretarz Stanu w MG Joanna Strzelec-Łobodzińska w piśmie z dnia 29 kwietnia 2011 r. (przesłanym wraz z ankietą) zwróciła się do przedsiębiorców o analizę przesłanych arkuszy przydziału uprawnień, zapoznanie się z załączonymi do ankiety *Wytycznymi KE*⁷² oraz odesłanie wypełnionej ankiety wraz z opisem na adres ankietaETS@mg.gov.pl. Jednocześnie Podsekretarz Stanu zwróciła uwagę na:

- potrzebę zbilansowania zgłoszonych nakładów na zadania objęte KPI i wartości otrzymanych uprawnień na poziomie prowadzących instalacje, co może skutkować zgłoszeniem kolejnych zadań do KPI;
- niewiążący charakter zgłaszanych inwestycji oraz możliwość zgłaszania inwestycji wariantowych,
- weryfikację danych w odsyłanych ankietach pod kątem kryteriów kwalifikowalności do KPI oraz prawdopodobieństwa ich realizacji,
- zgłaszanie do KPI, jako inwestycji fizycznie rozpoczętych, niezależnie od tego, czy otrzymają one zezwolenie na udział w systemie EU ETS do 30 czerwca 2011 r. oraz niezależnie od tego czy Komisja uzna je za fizycznie rozpoczęte w myśl *dyrektyw EU ETS*.

W przywołanym piśmie nie wskazano, że w przypadku, gdy przedsiębiorca, który otrzyma bezpłatne uprawnienia do emisji na podstawie art. 10c *dyrektywy EU ETS* i nie będzie miał możliwości przedstawienia nakładów inwestycyjnych równoważnych (bilansujących) wartość uprawnień we własne aktywa, będzie miał możliwość współfinansowania innych zadań inwestycyjnych wpisanych do KPI, np. inwestycji realizowanych przez operatorów sieci przesyłowych. Ponadto nie wskazano, że nakłady poniesione na tzw. inwestycje nowe nie będą mogły być zaliczone do kalkulacji równowartości darmowych uprawnień CO₂, a także że wartość darmowych uprawnień będzie liczona według cen referencyjnych KE, bez odwołania do cen rynkowych oraz że zgłoszenie przybliżonych kwot będzie miało charakter ostateczny.

(dowód: akta kontroli str. 1405-1429, 1461-1464 i 2366-2367)

⁷¹ Pismo znak DE-911-3/25/15 z dnia 12 lutego 2016 r.

⁷² Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 29 marca 2011 r. Wytyczne w zakresie nieobowiązkowego stosowania art. 10c *dyrektywy 2003/87/WE (2011/C 99/03)* i decyzja KE z dnia 29 marca 2011 r. w sprawie metodologii przejściowego przydziału instalacjom wytwarzającym energię elektryczną bezpłatnych uprawnień do emisji na mocy art. 10c ust. 3 *dyrektywy 2003/87/WE (K(2011)1983)*.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DE⁷³, MG nie opracowało kryteriów kwalifikowania zadań do KPI. W ankietach kierowanych do przedsiębiorców zastosowało, jako podstawowe kryteria kwalifikowania zadań do KPI, kryteria wynikające z *Wytycznych* KE, nie zawężając zakresu technologii wpisujących się w inwestycje zgłaszane do KPI. Zawężanie kryteriów, zdaniem Dyrektora DE, wiązałoby się z ryzykiem dyskryminacji niektórych podmiotów na rynku lub ryzykiem umocnienia pozycji rynkowej niektórych firm.

W ankietach przesyłanych przez MG, jako kryteria wskazano zasady określone w punkcie 23 *Wytycznych* KE (kryteria wstępne od nr 1 do nr 7, uzupełnione w stosunku do *Wytycznych* o kryterium nr 5⁷⁴). W ankiecie zwrócono się również o informacje o stosowanym paliwie, szacownych nakładach i efekcie modernizacji.

Jako kryteria kwalifikowalności w ankietach wskazano m.in. pytania: czy inwestycja „wpisuje się” w przykładowe rodzaje inwestycji wskazane przez KE w załączniku V do *Wytycznych* (kryteria od 9 do 13); pytania o informacje o stanie przygotowania inwestycji do realizacji; pytanie o wykonanie analizy ekonomiczno-technicznej inwestycji (kryteria od 14 do 15); pytania o nakłady na 1 MW, sprawność wytwarzania (kryteria optymalizujące od 16 do 20).

(dowód: akta kontroli str. 1066-1068, 1100-1114, 1196, 1473-1474, 1759-1760)

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DE⁷⁵ MG przyjęło, że głównym czynnikiem decydującym o kwalifikowaniu zadań inwestycyjnych do KPI było oświadczenie podmiotów o spełnieniu wymagań zawartych w *Wytycznych* KE. MG zdecydowało, że to do podmiotu będzie należała decyzja, czy zadanie inwestycyjne prowadzi do redukcji emisji w opłacalny sposób w odniesieniu np. do warunków technologicznych, lokalizacyjnych i środowiskowych, wzięwszy pod uwagę przepływy pieniężne, wyznaczone wartości NPV, wewnętrznej stopy zwrotu, czy okresu zwrotu. Jak wynika z wyjaśnień, w kwestii analizowania w MG zadań inwestycyjnych wprowadzanych do KPI z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego kraju, zawartość KPI nie powinna być oceniana wyłącznie pod kątem kryterium w zakresie minimalizacji podwyżek cen energii elektrycznej, ale również wypełnienia celów *dyrektywy EU ETS* i docelowo zasad określonych w *Wytycznych*. Konieczność zachowania kompromisu pomiędzy powyższymi zasadami stanowiło jedną z przesłanek niezawężania przez MG kryteriów i zasad dotyczących KPI wskazanych w punkcie 23 *Wytycznych* KE.

(dowód: akta kontroli str. 1749-1750, 1757-1758, 1802-1826)

MG, opracowując projekt KPI, przyjęło formułę niewiążącego (np. na podstawie umowy) wprowadzania zadań do KPI. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DE⁷⁶ to do przedsiębiorcy zgłaszającego zadanie do KPI należało dobranie takiego portfolio inwestycji w ramach grupy kapitałowej (z ewentualnym uwzględnieniem odpowiedniego marginesu nadwyżki nakładów inwestycyjnych), na podstawie którego możliwe byłoby uzyskanie uprawnień w perspektywie następnych kilku lat. Zawarcie umowy z inwestorem przed wydaniem decyzji KE wymagałoby – jak wynika z tych wyjaśnień – przedstawienia zabezpieczenia wykonania takiej umowy.

Na etapie opracowania projektu wniosku derogacyjnego MG oceniło, że z uwagi na dużą ilość zadań wprowadzonych do KPI należy przyjąć rozliczanie bezpłatnych uprawnień z nakładami inwestycyjnymi zgodnie z zasadą *ex-post*, czyli po

⁷³ Pisma: znak:DE-VI-0911-3/18/15 z dnia 8 grudnia 2015 r., znak:DE-0911-1/19/15 z dnia 29 grudnia 2015 r. oraz znak: DE-0911-3/25/15 z dnia 12 lutego 2016 r.

⁷⁴ W kryterium 5 prowadzący instalację musiał odpowiedzieć na pytanie „czy instalacja zgłaszająca inwestycję potwierdza zamiar jej przeprowadzenia?”

⁷⁵ Pisma; znak DE-0911-3/25/15 z dnia 12 lutego 2016 r. oraz znakDE-VI-0911-3/27/15 z dnia 29 lutego 2016 r.

⁷⁶ Pismo znak DE-0911-3/25/15 z dnia 12 lutego 2016 r.

udowodnieniu poniesienia nakładów inwestycyjnych. Rozwiązanie to było optymalne z punktu widzenia obowiązków administracji rządowej. Rozliczenia uprawnień na zasadzie ex-ante stanowiłoby w porównaniu do zasady ex post niewspółmierne obciążenie administracyjne zarówno po stronie Polski, jak i KE.

MG, jak wynika z wyjaśnień⁷⁷, oceniało, że skierowanie bezpłatnych uprawnień do wytwórców energii elektrycznej powinno wpływać na zmniejszenie kosztu krańcowego funkcjonowania jednostek wytwórczych, a tym samym powinno zmniejszać presję na wzrost cen energii elektrycznej.

(dowód: akta kontroli str. 1496-1497, 1748-1768)

W MG nie zostały zarchiwizowane zarówno ankiety wysłane do przedsiębiorców przez DE w pierwszej i drugiej turze⁷⁸, jak też udzielone na nie odpowiedzi. Ponadto DE nie dysponował dowodami wysłania ankiet do przedsiębiorców, dokumentami będącymi dowodem opracowania wzorów ankiet jak też, wynikami analiz ankiet przeprowadzonych przez pracowników DE oraz dokumentacją związaną z przygotowaniem projektu wniosku przez DE.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DE⁷⁹, w 2011 r. przygotowaniem projektu wniosku derogacyjnego zajmowało się dwóch pracowników Departamentu. Po upływie pięciu lat Dyrektor nie był w stanie określić, jaki był podział prac pomiędzy pracowników. Adres poczty elektronicznej, na który przedsiębiorcy przesyłali wypełnione ankiety (ankietaETS@mg.gov.pl) nie był już aktywny i nie było możliwe ustalenie po ponad trzech latach, kto imiennie z niego korzystał.

(dowód: akta kontroli str. 836, 1327-1350, 1362, 1466, 1764-1766)

Dyrektor DE zaakceptował notatkę z dnia 28 czerwca 2011 r. dotyczącą harmonogramu prac planowanych w procesie opracowania projektu wniosku derogacyjnego. Notatkę opracowali pracownicy DE których zadaniem było przygotowanie projektu wniosku derogacyjnego. W notatce przewidziano m.in. następujący harmonogram prac: „29 czerwca 2011 r. - Spotkanie z TGPE – przekazanie MG wyników prac Konsorcjum: Projekt KPRU IIIe (wyliczeń przydziału bezpłatnych uprawnień dla producentów energii elektrycznej), Projekt Krajowego Planu Inwestycyjnego po III turze ankiet. Do 10 lipca 2011 r. – Uzgodnienie z Konsorcjum wszystkich elementów wniosku: - KPRU IIIe – weryfikacja fizycznie rozpoczętych; system monitoringu i raportowania – założenia do ustaw/rozporządzeń; KPI – weryfikacja fizycznie rozpoczętych, - Analizy konkurencyjności, - Dostosowanie wyników prac do formularza KE. Do 15 lipca 2011 r. zakończenie prac Konsorcjum. Do 20 lipca 2011 r. akceptacja projektu wniosku derogacyjnego przez Kierownictwa MŚ i MG. Do końca lipca 2011 r. prezentacja projektu wniosku KE w Brukseli”.

W notatce Dyrektora DE z dnia 5 lipca 2011 r., zaakceptowanej przez Podsekretarza Stanu w MG Macieja Kaliskiego, Departament potwierdził, że Konsorcjum przekazało do MG analizę ankiet kierowanych przez MG do wytwórców energii elektrycznej. W notatce stwierdzono, że „W dniu 1 lipca 2011 r. Konsorcjum powołane przez TGPE w celu wsparcia administracji publicznej w pracach nad opracowaniem polskiego wniosku o przydział bezpłatnych uprawnień do emisji na podstawie art. 10c dyrektywy 2003/87/WE (w tym KPI) przekazało analizę w/w ankiety.”

(dowód: akta kontroli str. 1430-1431, 1435)

⁷⁷ Pismo znak: DE-0911-3/15 z dnia 12 lutego 2016 r.

⁷⁸ DE posiada jedynie oświadczenia podmiotów o przekazaniu ankiet do MG.

⁷⁹ Pismo znak DE-0911-3/25/15 z dnia 12 lutego 2016 r.

Dyrektor DE w dniu 25 lipca 2011 r. przekazał na posiedzenie Kierownictwa MG projekt wniosku do KE o przydział bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych po 2012 r. na podstawie art. 10c *dyrektywy EU ETS* („wersja 0.1” z dnia 21 lipca 2011 r.). Wskazał jako podmioty zaangażowane w jego przygotowanie m.in. DE w MG, UOKiK, MŚ, Ministerstwo Spraw Zagranicznych i TGPE. Dyrektor DE poinformował Kierownictwo MG, że projekt wniosku został przygotowany w celu przekazania go do uzgodnień społecznych i międzyresortowych. Zgłoszenie zaakceptował członek Kierownictwa MG (podpis nieczytelny).

(dowód: akta kontroli str. 1458-1459)

Projekt KPI nie został poddany ocenie oddziaływania na środowisko⁸⁰. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska w opinii z dnia 22 lipca 2011 r. poinformował MG, że nie ma obowiązku wykonania takiej oceny m.in. z uwagi na fakt, że KPI nie miał charakteru opracowania strategicznego, a stanowił listę przedsięwzięć spełniających obiektywne nałożone przez UE warunki. Głównym dokumentem strategicznym dla sektora energetyki była PEP2030, w której uwzględniono system bezpłatnych uprawnień. PEP2030, jak stwierdzono w opinii, została poddana ocenie oddziaływania na środowisko.

(dowód: akta kontroli str. 836, 1435, 1440-1441)

Kierownictwo MG zaakceptowało projekt wniosku derogacyjnego do KE i wyraziło zgodę na przekazanie projektu do konsultacji społecznych i międzyresortowych. Minister Gospodarki w dniu 1 sierpnia 2011 r. przekazał Ministrowi Środowiska projekt wniosku derogacyjnego zaakceptowany przez Kierownictwo MG. W projekcie tym wskazano, że Polska spełnia warunek z art. 10c lit. c *dyrektywy EU ETS*⁸¹. Do projektu wniosku załączono m.in. wykaz 188 instalacji uprawnionych do uzyskania przydziału bezpłatnych uprawnień w łącznej liczbie 405 517 800 EUA⁸². W projekcie wniosku zastosowano ścieżkę dochodzenia do pełnego aukcjoningu z poziomu 70% w 2013 r. do 29% w 2019 r. i 0% w 2020 r.

W projekcie wniosku derogacyjnego przydział bezpłatnych uprawnień dla instalacji produkujących energię elektryczną co najmniej od początku 2005 r., oparty był na przeciętnej emisji z lat 2005-2007 skorygowanej o zmianę emisji w latach 2008-2010 (138 instalacji). Przydział dla instalacji uruchomionych w 2005 r. i później, instalacji mających długie przerwy w pracy w tych latach oraz instalacji fizycznie rozpoczętych do końca 2008 r., oparty był na standardowym wskaźniku emisyjności (50 instalacji w tym 35 nowych instalacji/podinstalacji z emisją od 2016 r.).

W projekcie KPI umieszczono 355 planowanych inwestycji modernizacyjnych do zbilansowania bezpłatnych uprawnień, na kwotę ogółem 48,0 mld euro. Bilansowanie uprawnień i inwestycji mogło następować na poziomie grupy kapitałowej. W KPI umieszczono m.in. inwestycje: dotyczącą budowy elektrowni jądrowej, budowy terminalu LNG, budowy nowych instalacji w elektrowniach Opole, Turów, Rybnik, Kozienice, Jaworzno, Stalowa Wola, Ostrołęka, Pomorzany, Puławy i Rajkowy k. Pelpina.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DE⁸³, KPI opracowano przy założeniu przyjętym w MG, dotyczącym przedstawienia nadwyżki nakładów inwestycyjnych w stosunku

⁸⁰ W trybie art. 46 pkt. 2 ustawy dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2016 r. poz. 353).

⁸¹ W roku 2006 ponad 30 % energii elektrycznej w Polsce było wytwarzane z paliwa kopalnego jednego rodzaju, a PKB na mieszkańca w cenach rynkowych nie przekroczył 50 % średniego PKB na mieszkańca w cenach rynkowych w Unii.

⁸² Ilość uprawnień, które można było przydzielić producentom energii elektrycznej była stała. Wartość uprawnień w projekcie wniosku przyjęta do zbilansowania wynosiła 7 422 223 488 euro.

⁸³ Wyjaśnienie Dyrektora DE z dnia 13 listopada 2015 r. znak:DE-VI-0911-3/11/15.

do wartości bezpłatnych uprawnień oraz przy uwzględnieniu szerokiego zestawu zadań inwestycyjnych, aby przedsiębiorca w przypadku zmiany planów rozwoju firmy mógł skorzystać z przysługujących mu bezpłatnych uprawnień.

W projekcie wniosku derogacyjnego, zaakceptowanym przez Kierownictwo MG w dniu 28 lipca 2011 r., przyjęto zasadę bilansowania bezpłatnych uprawnień zrealizowanymi inwestycjami na poziomie grup kapitałowych. W całym okresie 2012-2019 16 grup kapitałowych na 71, miało ujemny bilans uprawnień i inwestycji zgłoszonych do KPI.

W powyższym projekcie przedstawiono założenia przepisów dotyczących monitorowania i egzekucji w odniesieniu do zamierzonych inwestycji przewidzianych w KPI, które planowano wprowadzić do polskiego porządku prawnego do dnia 31 grudnia 2012 r. Założono, że uprawnienia dla instalacji będą wydawane ex-post i będą bilansowane nakładami inwestycyjnymi poniesionymi na poziomie grupy kapitałowej. Przyjęto, że do rozliczenia wartości przyznaných uprawnień możliwe będzie przedstawienie nakładów inwestycyjnych poniesionych od dnia 25 czerwca 2009 r. W przypadku braku możliwości realizacji inwestycji ujętych w KPI, przewidywano możliwość współfinansowania zadań inwestycyjnych ujętych w KPI, realizowanych przez operatorów systemów przesyłowych: gazowego lub elektroenergetycznego.

W ocenie wpływu bezpłatnych uprawnień na zakłócenia konkurencji, w projekcie wniosku derogacyjnego stwierdzono, że polscy wytwórcy z częściowo nieodpłatnymi uprawnieniami nie uzyskują kosztowej przewagi konkurencyjnej na rynku międzynarodowym.

(dowód: akta kontroli str. 1190-1194, 1488-1551)

Minister Skarbu Państwa, w dniu 16 kwietnia 2013 r., przekazał Prezesowi Rady Ministrów *Analizę inwestycji sektora energetycznego do 2030 r. Budowa nowych mocy wytwórczych w perspektywie do 2030 roku, jako element polityki właścicielskiej Skarbu Państwa wobec grup elektroenergetycznych*. Jako niezbędne do pokrycia niedoborów mocy Minister SP wskazał planowane lub rozpoczęte projekty inwestycyjne w:

- GK TAURON: Stalowa Wola (450 MW) i Jaworzno III (910 MW),
- w grupie kapitałowej PGE: Opole II (1 800 MW), Turów (450 MW), Puławy (850 MW) i Elektrownia Jądrowa (3 000 MW),
- w GK ENEA: Kozienice II (1075 MW),
- w GK PKN Orlen: Włocławek (465 MW).

W maju 2013 r., Dyrektor DE poinformował UOKiK⁸⁴, że moc zainstalowana w kraju w 2011 r. wynosiła 37,0 tys. MW, moc w 2020 r. bez realizacji inwestycji w KPI jest szacowana na 41,0 tys. MW, a z inwestycjami KPI – 44,5 tys. MW. Dyrektor DE, odnosząc się do listy inwestycji fizycznie rozpoczętych do końca 2008 r. szacował, że są to inwestycje w łącznym wymiarze ok. 17,0 tys. MW, z czego realnie ukończonych może zostać ok. 7-8 tys. MW⁸⁵. Ocena realnego ukończenia inwestycji, wykonana przez DE, była oparta na danych o stanie zaawansowania postępu prac inwestycyjnych uzyskiwanych z PSE SA i spółek sektora.

(dowód: akta kontroli str. 1596-1597, 1706, 1727)

MŚ przy udziale MG prowadziło uzgodnienia społeczne projektu wniosku derogacyjnego w dniach od 4 do 24 sierpnia 2011 r. Przy piśmie z 2 września

⁸⁴ Informacja została przekazana w związku z prośbą Komisji ds. Konkurencji o udzielenie dodatkowych wyjaśnień w ramach rozpoczętej procedury prenotyfikacji SA.34674(2012/PN) – derogacja z art. 10c *dyrektywy EU ETS* – darmowe uprawnienia dla wytwórców energii, SANI notification 6934.

⁸⁵ Informacja dla Ministra Gospodarki z czerwca 2012 r.

2011 r. Podsekretarz Stanu w MG przekazał do MŚ projekt wniosku derogacyjnego z uwzględnieniem uwag otrzymanych w trakcie konsultacji społecznych i międzyresortowych.

W notatce DE z dnia 5 września 2011 r., którą zaakceptował Dyrektor DE, stwierdzono m.in. „Otrzymano szereg uwag o charakterze technicznym, za wprowadzenie których do wniosku derogacyjnego odpowiedzialny był Minister Gospodarki współpracujący z Konsorcjum powołanym przez TGPE na potrzeby przygotowania przedmiotowego wniosku”. Zaangażowanie Konsorcjum działającego na zlecenie TGPE w rozpatrywanie uwag w ramach konsultacji społecznych potwierdza również dokumentacja DE.

RM, na wniosek Ministra Środowiska w dniu 27 września 2011 r. przyjęła projekt wykazu instalacji wytwarzających energię elektryczną objętych systemem w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1 stycznia 2013 r. wraz z przyznaną tym instalacjom liczbą uprawnień do emisji⁸⁶. Minister Środowiska przekazał KE wniosek derogacyjny zaakceptowany przez RM.

(dowód: akta kontroli str. 799, 1556-1562, 1568-1569, 1580)

W związku z informacjami KE o potrzebie uzupełnienia polskiego wniosku derogacyjnego, MG włączyło się w prace MŚ nad jego uzupełnieniem. DE MG w dniu 23 grudnia 2011 r. (wiadomość przekazana z adresu ankietaETS@mg.gov.pl) zwrócił się do przedsiębiorców o przesłanie dodatkowych informacji dotyczących inwestycji zgłoszonych do KPI i poinformował „w imieniu Dyrektora Tomasza Dąbrowskiego”, że należy je przekazać na adres poczty elektronicznej MG i równocześnie na adresy pracowników firmy Ernst&Young (wskazano adresy mailowe dwóch pracowników tej firmy).

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DE⁸⁷ wskazanie adresów poczty elektronicznej pracowników Ernst&Young miało umożliwić szybszy kontakt z przedstawicielami sektora oraz skuteczniejszą wymianę informacji w sytuacji konieczności dotrzymania krótkiego terminu udzielenia odpowiedzi na pytania KE. Dodatkowe informacje dotyczące wniosku derogacyjnego przekazano KE w dniu 16 stycznia 2012 r.

MG uczestniczyło również w przygotowaniu dla KE informacji o faktycznym rozpoczęciu procesu inwestycyjnego 38 nowych instalacji wytwarzających energię elektryczną ujętych we wniosku. KE zwróciła się o przekazanie tych informacji do dnia 25 maja 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1071-1072, 1468-1470, 1591-1594)

W dniach 8 i 13 czerwca 2012 r. Dyrektor DE poinformował Ministra Gospodarki o zastrzeżeniach KE zgłoszonych do wniosku derogacyjnego. KE wskazała m.in., że: nie można stosować pojęcia „podinstalacja”; uaktualnienia wymagały dane o poziomie „odstawień” mocy w kontekście inwestycji fizycznie rozpoczętych; nieprawidłowo zastosowano we wniosku krajowy wskaźnik emisyjności; nie można zastosować dwóch metod przydziału nieodpłatnych uprawnień dla jednej instalacji, jak uczyniono w przypadku Bełchatowa; wystąpiły niejasności w opisie systemu monitorowania. Dyrektor DE zaproponował wykonanie przez MG korekty wniosku derogacyjnego i przekazanie jej do MŚ w celu przesłania Komisji. Nie planowano zmian w grupie instalacji fizycznie rozpoczętych przed 31 grudnia 2008 r. W ocenie Dyrektora DE, którą przekazał Ministrowi Gospodarki, konsekwencją braku korekty wniosku derogacyjnego mogła być negatywna ocena wniosku przez KE. Zmieniony wniosek MG przekazało do MŚ.

⁸⁶ Wniosek derogacyjny został opatrzony przez MŚ klauzulą „zastrzeżone”.

⁸⁷ Pismo znak DE-VI-0911-3/18/15 z dnia 8 grudnia 2015 r.

W dniu 4 lipca 2012 r. MŚ wniosło powyższy projekt wniosku pod obrady RM. W skorygowanym wniosku m.in. zweryfikowano wykaz instalacji uprawnionych do otrzymania bezpłatnych uprawnień wyłączając pojęcie „podinstalacji”; nie wykreślono z wykazu instalacji fizycznie rozpoczętych, a dodano instalację EC Cergia 2 pomyłkowo pominiętą w poprzednim wniosku; usunięto z KPI zadanie „PL-\$-0125 Łagisza II – budowa bloku Łagisza II”, dokonano zmian w ilości przydzielonych bezpłatnych uprawnień, stosując się do uwag KE.

MG zdecydowało na usunięcie z KPI inwestycji *Budowa bloku Łagisza II* (PL-\$-0125). Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DE⁸⁸ nastąpiło to ze względu na zastrzeżenia zgłoszone w trakcie roboczych konsultacji KE z przedstawicielami MG i MŚ - dotyczące rozpoczęcia inwestycji od 25 czerwca 2009 r. W wyniku dokonanych zmian całkowity przydział bezpłatnych uprawnień EUA⁸⁹ na lata 2013-2020 wynosił 404 647 129 i był niższy o 3 225 uprawnień w porównaniu do projektu wniosku z września 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 1072-1073, 1595-1604)

KE, decyzją nr C(2012)4609 z dnia 13 lipca 2012 r. dotyczącą wniosku zgłoszonego przez Polskę na podstawie art. 10c ust. 5 *dyrektywy EU ETS*, zaakceptowała polski wniosek derogacyjny, pod warunkiem, że Polska nie przydzieli bezpłatnych uprawnień instalacjom wymienionym w załączniku I oraz II (6 ze 176 zgłoszonych instalacji); nastąpi zmiana przydziału uprawnień według metody emisji historycznych i wskaźnikowej dla instalacji nie wymienionych w załączniku I oraz II do decyzji, o ile zmiana ta polega na redystrybucji całkowitej liczby uprawnień określonych we wniosku, przy zastosowaniu tej samej metodyki przydziału uprawnień jak we wniosku; jeżeli Polska zmieni przydział uprawnień dla poszczególnych instalacji wymienionych w swoim wniosku i w załączniku II pkt B (4 instalacje), o ile zmiana ta polega na wyłączeniu z przydziału każdej rozbudowy instalacji po dniu 30 czerwca 2011 r.; Polska wyłączy z KPI inwestycje wymienione w załączniku III (30 inwestycji w nowe moce wytwórcze)⁹⁰. Wyłączone z KPI inwestycje w nowe moce wytwórcze pozostały na liście instalacji kwalifikujących się do przydziału bezpłatnych uprawnień. Oznaczało to, że po oddaniu instalacji do eksploatacji miały one prawo do otrzymania bezpłatnych uprawnień w ilości wskazanej we wniosku zaakceptowanym przez KE, które to uprawnienia mogły zostać zbilansowane nakładami poniesionymi na zadania inwestycyjne zakwalifikowane do KPI, np. na poziomie grupy kapitałowej (w innych instalacjach należących do grupy kapitałowej)⁹¹. Środki finansowe poniesione na realizację inwestycji w nowe moce wytwórcze nie mogły służyć do zbilansowania z bezpłatnymi uprawnieniami.

Jak wynikało z decyzji KE nie można było ustalić, że inwestycje wymienione w załączniku III⁹² różniły się od inwestycji związanych z samą budową instalacji, rozpoczętą przed dniem 31 grudnia 2008 r. oraz że wnosili wartość dodaną, jeśli chodzi o modernizację wytwarzania energii elektrycznej. Sam fakt, że inwestycja dotycząca instalacji, dla której proces inwestycyjny faktycznie rozpoczęto przed dniem 31 grudnia 2008 r. dostarcza nowych mocy wytwórczych energii elektrycznej,

⁸⁸ Pismo znak DE-VI-0911-3/18/15z dnia 8 grudnia 2015 r.

⁸⁹ European Union Allowances – jednostka emisji (uprawnienie do emisji 1 tony CO₂ w systemie EU ETS).

⁹⁰ KE uznała, że nie można takich inwestycji uznać za wnoszące zazwyczaj wartość dodaną z punktu widzenia modernizacji wytwarzania energii elektrycznej, nawet jeżeli dostarczają one nowych mocy wytwórczych energii elektrycznej.

⁹¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2014 r. w sprawie wykazu instalacji wytwarzających energię elektryczną, objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1 stycznia 2013 r., wraz z przyznaną im liczbą uprawnień do emisji (Dz. U. poz. 427, ze zm.) – dalej: rozporządzenie z 2014 r. w sprawie wykazu instalacji wytwarzających energię elektryczną – „Liczba uprawnień do emisji przyznanych instalacjom wytwarzającym energię elektryczną na okres rozliczeniowy 2013 – 2020”.

⁹² M.in. w elektrowniach: Opole, Turów, Dolna Odra, Pomorzany, Bydgoszcz II (GK PGE), Koźnice (GK ENEA); Płock, Łęczna, Włocławek (GDF SUEZ); Rybnik, Czechnica, Cergia, (EDF); Stalowa Wola, Jaworzno III, Blachownia, Tychy, Katowice (GK Tauron); Ostrołęka C (Energia); Północ (Kulczyk Investment).

nie był wystarczającym kryterium modernizacji. Zgodnie z decyzją KE, maksymalny przydział bezpłatnych uprawnień dla wszystkich instalacji wynosił 404 647 129 EUA.

Sekretarz Stanu w MG Tomasz Tomczykiewicz zaakceptował rekomendację Dyrektora DE z dnia 11 września 2012 r. dotyczącą niezaskarżania warunkowej decyzji KE z dnia 13 lipca 2012 r. W opinii Dyrektora DE decyzja Komisji w ujęciu kompleksowym była akceptowalna, biorąc pod uwagę jak najszybsze stworzenie stabilnych ram inwestycyjnych dla spółek energetycznych w kontekście perspektywy otrzymania bezpłatnych uprawnień, z uwzględnieniem faktu i iż na podstawie decyzji Polska może uzyskać wolumen bezpłatnych uprawnień od KE, o jaki wnioskowała. Rekomendację Dyrektora DE w dniu 26 października 2012 r. zaakceptował Minister Gospodarki.

(dowód: akta kontroli str. 1233, 1627, 1639-1641, 1808-1809)

Zgodnie z decyzją KE z dnia 13 lipca 2012 r., zmieniony wniosek derogacyjny należało przekazać do Komisji do dnia 1 stycznia 2013 r. Przedstawiciele KE w trakcie konsultacji technicznych z DE MG i MŚ w dniu 19 listopada 2012 r. prezentowali stanowisko, że nie są możliwe zmiany we wniosku derogacyjnym, które nie wynikają literalnie z decyzji.

Dyrektor DE wnioskował m.in. o wypracowanie wspólnego stanowiska MG, MŚ i MSZ dotyczącego zmian we wniosku derogacyjnym, który zostanie przekazany KE. W dniu 18 grudnia 2012 r. MŚ i MG uzgodniły, że do KE zostaną przekazane dwa wnioski derogacyjne: pierwszy – wykonujący zalecenia zawarte w decyzji KE uzupełnione dodatkowo o zmiany w KPI dotyczące GK EDF⁹³ i GK Tauron (jako wariant preferowany przez Polskę)⁹⁴, drugi – wniosek wyłącznie dostosowany do warunków decyzji KE (m.in. wyłączenie z KPI 30 zadań inwestycyjnych w nowe bloki energetyczne), do uwzględnienia przez KE w przypadku, gdy nie wyrazi zgody na dodatkowe zmiany.

Dyrektor DE w dniu 21 grudnia 2012 r. zarekomendował Kierownictwu MG przekazanie Komisarzowi ds. Zmian Klimatu KE poprawionego wniosku derogacyjnego w dwóch wariantach. Rekomendację zaakceptował Sekretarz Stanu w MG Mieczysław Kasprzak. Projekt pisma do KE dotyczącego przekazania wniosku derogacyjnego MG przekazało do MŚ w dniu 21 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1666-1670, 1694-1697, 1702-1705)

Zmieniony wniosek derogacyjny przekazano KE w dniu 31 grudnia 2012 r. Wniosek przekazano w dwóch wariantach, z prośbą o rozpatrzenie w pierwszej kolejności wniosku w wariantcie pierwszym i jego akceptację. We wniosku wystąpił techniczny błąd redakcyjny polegający na wyłączeniu z KPI dwóch zadań inwestycyjnych PL-\$-0195 i PL-\$-0201 (zadanie Elektrociepłowni Zabrze *Nowy blok skojarzony, węglowy* oraz zadanie Elektrociepłowni Częstochowa Fortum *Nowy blok skojarzony, węglowy*). MŚ zostało poinformowane przez MG o powyższym błędzie w dniu 17 października 2013 r. Zadania te ponownie włączono do KPI i po uzyskaniu zgody RM przekazano KE przy piśmie z dnia 18 listopada 2013 r.

W dniu 2 lipca 2013 r. MŚ przekazało do DE MG informację KE, że uznaje ona wniosek derogacyjny w wariantcie drugim za spełniający wymogi decyzji z dnia 13 lipca 2012 r. MŚ w dniu 26 lipca 2013 r. zwróciło się o przekazanie opinii MG, który z wariantów wniosku derogacyjnego powinien być przedmiotem oficjalnej notyfikacji jako pomocy publicznej. Podsekretarz Stanu w MG w odpowiedzi z dnia 5 sierpnia 2013 r. zarekomendowała notyfikację wniosku derogacyjnego w wariantcie

⁹³ Zarząd EDF informował MG o planowanym zawieszeniu budowy nowego bloku w Rybniku.

⁹⁴ W wariantcie zgodnym z decyzją KE z puli 404,6 mln uprawnień nie zostałyby wykorzystane 28,1 mln uprawnień, w wariantcie z dodatkowymi zmianami w KPI dot. EDF i Tauron nie zostałyby wykorzystane 25,1 mln uprawnień.

drugim, do którego Komisja nie wносиła zastrzeżeń. W uzasadnieniu Podsekretarz Stanu stwierdziła m.in., że dalsze przedłużanie niepewności dla polskiego sektora energetycznego przekłada się bezpośrednio na wzrost ryzyka rynkowego bieżącej działalności przedsiębiorstw energetycznych i ich planów inwestycyjnych. Ponadto Podsekretarz Stanu stwierdziła, że wiele firm nie pozostawiło rezerw środków na ewentualny zakup 100% uprawnień w 2013 r. w przypadku braku możliwości skorzystania z bezpłatnych uprawnień.

W dniu 21 sierpnia 2013 r. Prezes UOKiK wydał opinię do projektu pomocy indywidualnej dla beneficjentów wskazanych we wniosku zgłoszonym na podstawie art. 10c ust. 5 *dyrektywy EU ETS* w celu przejściowego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji na modernizację wytwarzania energii elektrycznej. W opinii stwierdzono, że zadania ujęte w KPI pozwolą na znaczne zwiększenie udziału produkcji energii elektrycznej z gazu (ok. 6 tys. MW nowych mocy). Wybór do realizacji zadań ujętych w KPI ma charakter fakultatywny, podmioty realizujące zadania inwestycyjne będą decydować, które zadania będą realizowane i zgłaszane do rozliczenia bezpłatnych uprawnień. W opinii stwierdzono, że podmioty realizujące zadania inwestycyjne lub grupy kapitałowe mają prawo wybory zadań z KPI, które będą zgodne z ich planami inwestycyjnymi i strategiami.

(dowód: akta kontroli str. 1251-1253, 1729-1745)

Decyzją z dnia 22 stycznia 2014 r. C(2013) 6648 KE stwierdziła, że zgłoszona przez Polskę pomoc (odstępstwo na podstawie art. 10c *dyrektywy EU ETS* – bezpłatne uprawnienia dla wytwórców energii elektrycznej) była zgodna z rynkiem wewnętrznym zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. c) *TFUE* i podjęła decyzję o niezgłoszeniu sprzeciwu wobec niej. W decyzji KE stwierdziła m.in., że głównym celem polskiego KPI jest stymulowanie i wspieranie finansowania inwestycji służących opłacalnej redukcji emisji w sektorze wytwarzania energii – modernizacji wytwarzania energii elektrycznej. Ponadto KE stwierdziła, że wartość planowanych inwestycji prawie czterokrotnie przewyższała wartość bezpłatnych uprawnień do emisji.

Wśród 347 inwestycji wprowadzonych do KPI największą grupę (213 inwestycji) stanowiły inwestycje zakwalifikowane jako modernizacja infrastruktury oraz redukcja emisji poprzez doposażenie elektrowni węglowych lub doposażenie wraz z dywersyfikacją struktury energetycznej (87 inwestycji). Instalacjom przydzielono w sumie 404,6 mln bezpłatnych uprawnień EUA o wartości 7,4 mld euro.

(dowód: akta kontroli str. 1233-1244)

Jak wynika z wyjaśnień podmiotów, które zgłosiły zadania inwestycyjne do KPI⁹⁵ w trakcie zgłaszania zadań do KPI nie miały one wiedzy, że:

- nakłady poniesione na tzw. inwestycje rozpoczęte nie zostaną zaliczone do kalkulacji równowartości darmowych uprawnień CO₂,
- wartość darmowych uprawnień będzie liczona według cen referencyjnych KE, bez odwołania do cen rynkowych, które są znacznie niższe, co powoduje, że poniesione nakłady inwestycyjne nie wystarczają na pokrycie wartości wszystkich uprawnień,
- zgłoszenie przybliżonych kwot na zadania inwestycyjne będzie miało charakter ostateczny. W opinii KE do zbilansowania przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji mogły posłużyć jedynie wykazane koszty kwalifikowane do wysokości określonej w KPI dla poszczególnych zadań inwestycyjnych.

⁹⁵ W ramach kontroli uzyskano wyjaśnienia od 11 podmiotów (grup kapitałowych) prowadzących instalacje objęte systemem EU ETS i korzystających z derogacji na podstawie art. 10c *dyrektywy EU ETS*.

Przygotowanie listy instalacji ciepłowniczych (działanie 6.3.6. Programu)

W 2010 r. Minister Gospodarki nie przygotował listy instalacji ciepłowniczych i wysokosprawnej kogeneracji, w odniesieniu do wytwarzania energii cieplnej i chłodu.

W dniu 21 czerwca 2011 r. weszła w życie *ustawa z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami*, która w art. 21 ust. 2 nałożyła na KOBiZE obowiązek przygotowania projektu wykazu instalacji objętych systemem w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od 1 stycznia 2013 r. wraz z przyznaną im liczbą uprawnień do emisji. Listę tę należało przygotować w oparciu o przepisy wykonawcze, wydane przez KE na podstawie art. 10a ust. 1 *dyrektywy EU ETS*, kierując się potrzebą zapewnienia równego traktowania instalacji ujętych w wykazie.

W czerwcu 2011 r. KOBiZE rozpoczął zbieranie danych do listy i 21 września 2011 r., po przeprowadzeniu wymaganych ustawą konsultacji społecznych, przekazał projekt Ministrowi Środowiska⁹⁶. Wykaz ten obejmował 879 instalacji (na dzień 23 września 2011 r.). Lista została przekazana do KE w wyznaczonym czasie, czyli do dnia 30 września 2011 r. W terminie tym Polska przedstawiła wniosek, który zawierał wstępną wersję Krajowych Środków Wykonawczych⁹⁷ wraz z wykazem instalacji objętych systemem⁹⁸. *Decyzją 2013/448/UE z dnia 5 września 2013 r.*⁹⁹ Komisja uznała, że KŚW zgłoszone przez Polskę są zgodne z *dyrektywą EU ETS* oraz *decyzją 2011/278/UE*, a instalacje włączone do KŚW za kwalifikujące się do bezpłatnych przydziałów. Działając na podst. art. 21 ust. 8 *ustawy z 2011 r. o systemie handlu emisjami* RM *rozporządzeniem z dnia 31 marca 2014 r.*¹⁰⁰ przyjęła wykaz instalacji innych niż wytwarzające energię elektryczną objętych systemem wraz z przyznaną im liczbą uprawnień.

Departament Rozwoju Gospodarki MG w ocenie *Stanu realizacji zadań zapisanych w Programie działań wykonawczych na lata 2009-2012* z dnia 5 września 2011 r. stwierdził, że wpływ na niezrealizowanie zadania 6.3.6. miało opóźnienie w terminie wydania i opublikowania *decyzji KE 2011/278/UE w sprawie ustanowienia przejściowych zasad dotyczących zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w całej Unii na mocy art. 10a dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady*. *Decyzję tę przyjęto 27 kwietnia 2011 r., a opublikowano 17 maja 2011 r.*¹⁰¹

(dowód: akta kontroli str. 431-435, 1851-1857)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zasady tworzenia przez Ministra Gospodarki KPI i współpracy w tych działaniach z innymi podmiotami (w szczególności z przedstawicielami sektora elektroenergetycznego) nie były transparentne.

⁹⁶ Zgodnie z art. 21 ust. 6 i 7 ww. *ustawy* MŚ uzgadnia projekt wykazu z członkami RM, a następnie projekt powinien zostać przedłożony KE w terminie do 30 września 2011 r.

⁹⁷ Dalej KŚW.

⁹⁸ Wniosek o przejściowy przydział bezpłatnych uprawnień do emisji zatwierdzony *decyzją Komisji z dnia 13 lipca 2012 r. C (2012) 4609* oraz *decyzją Komisji z dnia 22 stycznia 2014 r. C (2013) 6648*.

⁹⁹ *Decyzja Komisji z 5 września 2013 r. 2013/448/UE dotycząca krajowych środków wykonawczych w odniesieniu do przejściowego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgodnie z art. 11 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady* (Dz. Urz. UE L 240 z 7.09.2013, str. 27, ze zm.).

¹⁰⁰ *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie wykazu instalacji innych niż wytwarzające energię elektryczną, objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w okresie rozliczeniowym rozpoczynającym się od dnia 1 stycznia 2013 r., wraz z przyznaną im liczbą uprawnień do emisji* (Dz. U. poz. 439, ze zm.).

¹⁰¹ Dz. Urz. UE L 130 z 17.05.2011, str. 1, ze zm.

W ocenie NIK, współpraca MG w procesie opracowania wniosku derogacyjnego z Konsorcjum działającym na zlecenie TGPE bez formalnej umowy stwarzała ryzyko naruszenia tajemnicy przedsiębiorstwa. Wskazywanie przez pracowników MG przedsiębiorcom, by dane dotyczące planowanych inwestycji (w tym dane finansowe) przekazywać do prywatnego podmiotu mogły stwarzać wrażenie, że Minister Gospodarki zabezpieczył interes wszystkich przedsiębiorców poprzez ochronę zebranych danych, a wskazany prywatny podmiot jest upoważniony przez Ministra Gospodarki do działania w jego imieniu. Tymczasem przekazywanie prywatnemu podmiotowi całej dokumentacji związanej z opracowaniem KPI nie zostało zabezpieczone przez Ministra Gospodarki żadnymi zobowiązaniami w zakresie zachowania w poufności zebranych danych i informacji, dotyczących całego sektora elektroenergetyki w Polsce, jak również innych kluczowych sektorów.

W ocenie NIK w procesie tworzenia KPI Minister Gospodarki zrezygnował z roli organu administracji rządowej odpowiedzialnego za realizację polityki energetycznej. Dyrektor DE Tomasz Dąbrowski, odpowiedzialny w MG za opracowanie projektu wniosku derogacyjnego, nie przedstawił żadnych dowodów na samodzielne opracowanie przez pracowników Departamentu poszczególnych elementów wniosku derogacyjnego (za wyjątkiem założeń zasad monitorowania¹⁰²), a w tym w szczególności projektów wykazu instalacji wraz z przydziałami bezpłatnych uprawnień i wykazu inwestycji w KPI. Ocena NIK znajduje potwierdzenie zarówno w korespondencji firmy doradczej wchodzącej w skład Konsorcjum z przedsiębiorcami, notatkach DE akceptowanych przez Kierownictwo MG, jak i wyjaśnieniach. Brak samodzielności DE MG w zakresie opracowania wzoru ankiet potwierdza wpisanie pracowników Ernst&Young jako ekspertów właściwych do udzielenia przedsiębiorcom informacji i wyjaśnień w sprawie sposobu wypełnienia ankiety oraz interpretacji przepisów UE dotyczących zakwalifikowania poszczególnych zadań do KPI.

Wyjaśnienia Dyrektora DE m.in. z dnia 8 grudnia 2015 r. i 12 lutego 2016 r., w których zaprzecza on wykonaniu przez Konsorcjum doradcze działające bez zlecenia MG zadań w procesie opracowania wniosku, są w ocenie NIK sprzeczne z dokumentacją dostępną w MG oraz informacjami przedsiębiorców, którzy firmę Ernst&Young postrzegali jako wykonawcę wniosku derogacyjnego. Aktywny udział TGPE oraz działającego na jego zlecenie Konsorcjum w opracowaniu wniosku derogacyjnego potwierdziło DE w zaakceptowanych przez Kierownictwo MG informacjach dotyczących realizacji założeń *PEP2030* za rok 2010 i 2011¹⁰³. W informacji za 2010 r. stwierdzono m.in., że Konsorcjum oraz TGPE prowadziło prace obejmujące analizę opłacalności skorzystania przez Polskę z derogacji, wykaz dokumentów do uwzględnienia we wniosku derogacyjnym, analizę otoczenia prawnego, listę instalacji uprawnionych do otrzymania bezpłatnych uprawnień oraz inwestycji zakwalifikowanych do KPI. W informacji stwierdzono również, że „zespół projektowy udzielał ponadto wsparcia prawnego i techniczno-biznesowego administracji rządowej w zakresie negocjacji wytycznych do art. 10c dyrektywy ETS”. Natomiast w informacji za 2011 r. stwierdzono, że przygotowanie wniosku nadzorowało MŚ oraz MG, a sam jego projekt wykonało Konsorcjum pod przewodnictwem Ernst&Younga. Izba nie może podzielić wyjaśnień Dyrektora DE¹⁰⁴ podważających stwierdzenia zawarte w informacjach i wskazujących na niezauważony przez kierownictwo

¹⁰² Przygotowanie założeń w tym zakresie potwierdził pracownik DE MG.

¹⁰³ Opublikowane na stronie internetowej www.mg.gov.pl.

¹⁰⁴ Z dnia 12 lutego 2016 r.

departamentu i MG błędny opis wprowadzony przez pracowników DE opracowujących informacje, którzy nie byli merytorycznie zaangażowani w opracowanie wniosku derogacyjnego, bowiem inne dokumenty potwierdzają stwierdzenia zawarte w informacjach.

(dowód: akta kontroli str. 88, 164, 1309-1310)

NIK ocenia, że nierzetelne było również włączenie przez DE MG firmy konsultingowej Ernst&Young, niezwiązanej formalną umową z Ministrem Gospodarki, której m.in. powierzono reprezentowanie a MG. Zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów projekty dokumentów rządowych, a takim był wniosek derogacyjny, opracowują członkowie RM, każdy w zakresie swojej właściwości¹⁰⁵. NIK zauważa również, że TGPE reprezentujące 14 spółek sektora energetycznego, jak i działające na jego zlecenie Konsorcjum, nie mogą być uznane za podmioty uprawnione do reprezentowania całego sektora. Niezależnie od faktu, że spółki sektora nienależące do TGPE dobrowolnie przekazywały informacje o planowanych działaniach, to MG zwracało się do ankietowanych przedsiębiorców firmując działania Towarzystwa i Konsorcjum, z którym nie było związane formalną umową i nie mogło wpływać na jego działania np. poprzez formalny odbiór poszczególnych etapów wykonywanych prac i zgłaszanie do nich uwag, które wykonawca winien uwzględnić. Należy uznać, że MG wskazując podmiotom sektora energetycznego, że dane dotyczące ich planów inwestycyjnych i planowanych wydatków na inwestycje powinny przekazywać niepowiązanym formalnie zewnętrznym firmom doradczym stworzyło ryzyko naruszenia również interesów gospodarczych tych podmiotów. *Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*¹⁰⁶ w art. 11 ust. 1 stanowi, że czynem nieuczciwej konkurencji jest przekazanie, ujawnienie lub wykorzystanie cudzych informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa¹⁰⁷ albo ich nabycie od osoby nieuprawnionej, jeżeli zagraża lub narusza interes przedsiębiorcy. Należy zauważyć, że MG działając w interesie przedsiębiorców z uwagi na tajemnicę przedsiębiorstwa zdecydowało o niepublikowaniu pełnej wersji KPI. Ponadto, powołując się na ochronę planów inwestycyjnych przedsiębiorców czterokrotnie odmówiono wykonania dla NIK kopii dokumentów zastrzeżonych związanych z opracowaniem wniosku derogacyjnego w tym projektów KPI, powołując się na fakt, że informacje niejawne mogą być udostępnione wyłącznie osobie dającej rękojmię zachowania tajemnicy.

(dowód: akta kontroli str. 1233, 1675-1680 i 2185-2188, 2192-2194)

NIK nie kwestionuje celowości korzystania przez Ministra Gospodarki z zewnętrznego wsparcia. Wymagało to jednak umownego uregulowania zasad współpracy, w tym określenia obowiązków prywatnego podmiotu oraz zakresu i warunków dostępu i wykorzystywania informacji obejmujących strategiczne informacje wszystkich podmiotów sektora elektroenergetycznego. Taka współpraca nie powinna też oznaczać rezygnacji Ministra Gospodarki z ustalenia metodologii tworzenia KPI jako kluczowego planu inwestycyjnego w zakresie modernizacji mocy wytwórczych w elektroenergetyce. Tymczasem decyzje w tym zakresie zostały przesądzone na etapie opracowywania KPI przez Ernst&Young w imieniu TGPE.

¹⁰⁵ § 6 uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr.13, poz.221, ze zm.).

¹⁰⁶ Dz.U. z 2003 r. Nr 153 poz. 1503, ze zm.

¹⁰⁷ Art. 11 ust. 4 stanowi, że przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności.

2. Minister Gospodarki nie zapewnił przejrzystych zasad kwalifikowania zadań do KPI, jak też nie wypracował strategii realizacji KPI, określającej zamierzone cele oraz przyjęty wariant realizacji (sposób rozliczenia kosztów, fakultatywność realizacji zadań). Minister Gospodarki nie weryfikował też możliwości wykonania poszczególnych zgłaszanych zadań inwestycyjnych, godząc się na ryzyko niezrealizowania części zadań zakwalifikowanych do KPI.

Nie określono szczegółowych warunków, jakie powinny spełniać poszczególne projekty inwestycyjne, wskazując jedynie ogólne wytyczne KE. Nie opracowano procedury zgłaszania zadań inwestycyjnych do KPI oraz rozstrzygania protestów w przypadku niezakwalifikowania danego zadania.

Zadania inwestycyjne do KPI były kwalifikowane przez MG w oparciu o potwierdzoną przez przedsiębiorców w ankietach zgodność z kryteriami określonymi w *Wytycznych* KE, bez zweryfikowania tych oświadczeń. Niesformalizowana procedura „odwoławcza” polegała jedynie na korespondencji pomiędzy MG i podmiotami zgłaszającymi zadania do KPI oraz konsultacjach społecznych projektu wniosku derogacyjnego.

NIK wskazuje przy tym, że KOBiZE opracował i przedłożył Ministrowi Gospodarki projekt odpowiednich regulacji, które formalizowały i porządkowały proces opracowania KPI. Niecelowe było zrezygnowanie z tej propozycji obejmującej ustanowienie transparentnych zasad kształtowania strategicznego planu inwestycji w sektorze elektroenergetyki.

Brak wskazania, że nakłady poniesione na tzw. instalacje nowe (instalacje, których proces inwestycyjny został faktycznie rozpoczęty przed dniem 31 grudnia 2008 r. i które uzyskały zezwolenie na podstawie art. 50 *ustawy z 2011 r. o systemie handlu emisjami*) - nie będą mogły być zaliczone do zbilansowania z równowartością darmowych uprawnień CO₂, spowodowało, iż podmioty, których większość zadań inwestycyjnych zgłoszonych do KPI dotyczyła nowych instalacji, nie mogą skorzystać z darmowych uprawnień przydzielonych im w *rozporządzeniu z 2014 r. w sprawie wykazu instalacji wytwarzających energię elektryczną*. Pięć zadań inwestycyjnych zgłoszonych przez spółki Grupy Tauron nie zostało, *decyzją KE z dnia 13 lipca 2012 r.*¹⁰⁸, zakwalifikowanych do KPI. Do zadań tych należały: budowa bloku gazowo-parowego o mocy 850 MW_e w Elektrowni Blachownia, budowa nowego gazowo-parowego 135 MW_e w Elektrowni Katowice, budowa nowego bloku ciepłowniczego BC50 Tychy2 w Elektrowni Tychy, budowa nowego bloku 910 MW_e (na węgiel kamienny) w Elektrowni Jaworzno III oraz budowa bloku gazowo-parowego o mocy ok. 450 MW_e w Stalowej Woli¹⁰⁹. W związku z niezakwalifikowaniem powyższych zadań do KPI, spółki Grupy Kapitałowej Tauron w latach 2013-2014 nie mogły wykazać poniesionych kosztów inwestycyjnych na zbilansowanie 6 529 378 bezpłatnych uprawnień.

W efekcie nieokreślenia wielu istotnych założeń realizacji KPI oraz scedowania prac nad jego stworzeniem na rzecz podmiotów zewnętrznych, Minister Gospodarki nie realizował w pełni celów polityki energetycznej w zakresie potrzeb inwestycyjnych sektora elektroenergetycznego i ukierunkowania dopuszczalnej pomocy publicznej w postaci bezpłatnych uprawnień do emisji gazów na strategiczne cele polityki energetycznej.

¹⁰⁸ C(2012) 4609.

¹⁰⁹ Inwestycja była realizowana przez powołaną przez EL SW do tego celu spółkę celową (zarejestrowaną w KRS w lutym 2010 r.). Do tej spółki celowej w listopadzie przystąpiła, jako akcjonariusz, PGNiG Energia SA z siedzibą w Warszawie.

1. Obowiązująca od dnia 21 czerwca 2011 r. *ustawa z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami*, uchwalona w oparciu o projekt RM opracowany w MŚ, była niespójna z zapisami *PEP2030* uszczegółowionymi w *Programie działań wykonawczych na lata 2009-2012* oraz podejmowanymi działaniami przez MG i MŚ. Minister Gospodarki, który pełnił funkcję przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do spraw Realizacji *Polityki energetycznej Polski do 2030 roku*¹¹⁰ nie skorzystał z uprawnienia do dostosowania przyjętego przez RM *Programu działań PEP2030* do postanowień tej ustawy. Zespół był odpowiedzialny m.in. za koordynowanie realizacji działań przyjętych w *Programie działań wykonawczych na lata 2009-2012* oraz przedstawianie propozycji zmian dotyczących sposobu ich realizacji (§ 2 punkt 1 i 2). Minister, pomimo zapisów ustawy nadal podejmował działania mające na celu opracowanie wniosku derogacyjnego i poprzestał na nieformalnym uzgodnieniu z MŚ trybu jego opracowania. Minister Środowiska, ustawowo odpowiedzialny za opracowanie listy uprawnionych do przydziału bezpłatnych uprawnień tylko formalnie odpowiadał za jej przygotowanie oraz prezentowanie wraz z wnioskiem przed KE. W szczególności, Minister Gospodarki nie skorzystał z możliwości ustalenia na forum Zespołu trybu opracowania wniosku derogacyjnego tak, aby ustalić podział zadań oraz wyłączyć dublowanie się obowiązków MŚ i MG. NIK zauważa również, że art. 9 ust.1 *ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej*¹¹¹ wskazywał na obowiązki Ministra Gospodarki w zakresie zadań związanych z energetyką¹¹². Dział *Gospodarka* obejmowało bowiem m.in. sprawy gospodarki, w tym konkurencyjności gospodarki, współpracy gospodarczej z zagranicą, energetyki i działalności gospodarczej. Natomiast dział *Środowisko* obejmował m.in. sprawy ochrony i kształtowania środowiska.

NIK zwraca również uwagę, że Minister Gospodarki i Minister Środowiska nie uzgodnili formalnie zmiany podziału zadań w zakresie wykonania, przekazania i uzgodnienia z KE listy instalacji wytwarzających energię elektryczną (działanie 6.3.1.). Pomimo braku uregulowań ustawowych zadanie opracowania tej listy przez Ministra Gospodarki wynikało z *Programu działań wykonawczych na lata 200-2012*.

2. Przyjęta przez MG formuła opracowania KPI, w tym m.in. brak weryfikacji zadań inwestycyjnych zakwalifikowanych do KPI pod względem możliwości ich realizacji, spowodowała, że koszty realizacji umieszczonych w nim zadań inwestycyjnych wielokrotnie przekraczały wartość możliwych do uzyskania na podstawie art. 10c *dyrektywy EU ETS* bezpłatnych uprawnień. Projekt KPI stanowił zestawienie planowanych zadań inwestycyjnych, zgłoszonych przez podmioty prowadzące instalacje wytwarzające energię elektryczną, które nie zostało poddane ocenie MG pod względem prawdopodobieństwa ich realizacji, w tym założeń dotyczących finansowania. Nie przeprowadzono również analizy KPI pod względem osiągnięcia efektu modernizacyjnego sektora elektroenergetycznego - wymaganego przy derogacji i wsparcia planowanych inwestycji bezpłatnymi uprawnieniami, z uwagi na ich znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego kraju. MG przyjęło zasadę włączenia do KPI wszystkich zadań, które według oświadczenia inwestora o spełnieniu kryteriów KE wskazanych w *Wytycznych*. NIK zauważa, że już w maju 2013 r. Dyrektor DE, na podstawie oceny stanu zaawansowania postępu prac inwestycyjnych (listy inwestycji fizycznie rozpoczętych) szacował, że zrealizowana zostanie

¹¹⁰ Międzyresortowy Zespół do spraw Realizacji „Polityki energetycznej Polski do 2030 roku” powołano *Zarządzeniem nr 40 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 2010 r.*

¹¹¹ Dz.U. z 2015 r. poz.812, ze zm. W brzmieniu obowiązującym do dnia 26 listopada 2015 r.

¹¹² W brzmieniu obowiązującym do dnia 26 listopada 2015 r.

połowa planowanych zadań. Według danych DE, z planowanych zadań w łącznym wymiarze ok. 17,0 tys. MW realnie ukończone mogły być inwestycje w wymiarze ok. 7-8 tys. MW¹¹³.

Brak merytorycznej weryfikacji założeń projektów inwestycyjnych stwarza ryzyko, że KPI w dużym stopniu nie zostanie zrealizowany i w konsekwencji zostanie utracona możliwość pełnego wykorzystania tego mechanizmu pomocy publicznej, zaakceptowanej przez KE, do modernizacji infrastruktury elektroenergetycznej oraz realizacji strategicznych celów polityki energetycznej.

(dowód: akta kontroli str. 1596-1597, 1706, 1727)

3. Skorzystanie z derogacji założone w *PEP2030* było decyzją kierunkową, która wymagała od MG dalszej analizy ryzyk związanych z jego realizacją oraz oszacowania kosztów i korzyści. Notatki służbowe zawierające rekomendacje dotyczące skorzystania z derogacji, jak również inna dokumentacja, nie zawierała danych o korzyściach, jakie miała uzyskać polska gospodarka w związku z wydzieleniem z puli uprawnień do emisji CO₂ przeznaczonych na aukcję oraz puli uprawnień do nieodpłatnego przydziału (w ramach art. 10c dyrektywy EU ETS), w porównaniu z wariantem sprzedaży wszystkich uprawnień do emisji CO₂ na aukcji i udzielenia z uzyskanych środków wsparcia dla prowadzących instalacje dokonujących modernizacji mocy wytwórczych.. MG nie wskazało również, czy ograniczenie dochodów budżetu państwa z aukcji uprawnień do emisji, nie ograniczy środków finansowych na inne cele zakładane w *PEP2030*, a związane z rozwojem sektora energetyki tj. rozwoju i wsparcia dla kogeneracji, czy rozwoju nowych technologii energetycznych. NIK zauważa również, że MG przystąpiło do opracowania KPI z założeniem, że jego opracowanie i przydział darmowych uprawnień zminimalizują bezpośrednio z tym związane podwyżki cen energii elektrycznej.
4. Minister Gospodarki nie wykonał działania 6.3.6. *Programu działań wykonawczych na lata 2009-2012* i nie przygotował listy instalacji ciepłowniczych, kwalifikujących się do skorzystania z okresu przejściowego. Spowodowane to było opóźnieniem w przyjęciu i opublikowaniu zasad przez KE. W opinii NIK, choć była to istotna przesłanka wstrzymania formalnej procedury złożenia wniosku do KE, nie stanowiło przeszkody w podjęciu prac nad listą instalacji innych niż wytwarzające energię elektryczną. Przeprowadzenie do czasu wydania decyzji przez KE¹¹⁴ prac przygotowawczych niewątpliwie usprawniłoby przygotowanie wniosku zważywszy, że od wydania decyzji KE pozostał krótki termin na złożenie przedmiotowego wniosku.

Po wejściu w życie ustawy z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami (w dniu 21 czerwca 2011 r.) zadanie sporządzenia wykazu instalacji innych niż wytwarzających energię elektryczną zostało przypisane KOBiZE, które terminowo wywiązało się z niego.

2.1.2. Wsparcie dla wysokosprawnej kogeneracji (działanie 1.3. *Programu*)

Opis stanu faktycznego

Jednym z celów szczegółowych *Programu działań wykonawczych na lata 2009-2012* (2.1. *Cele w zakresie poprawy efektywności energetycznej*) - był dwukrotny wzrost do roku 2020 produkcji wytwarzania energii elektrycznej i ciepła

¹¹³ Informacja dla Ministra Gospodarki z czerwca 2012 r.

¹¹⁴ Decyzja 2011/278/UE, która określiła zasady przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji, w których zdecydowano, że każde państwo zobowiązane jest do zidentyfikowania wszystkich instalacji działających na jego terenie oraz wszystkich wytwórców energii produkujących ciepło, a także zdefiniowano podstawowe pojęcia typu „mieralne ciepło”, „instalacja dotychczas działająca” uznać można za usprawiedliwienie wstrzymania prac.

w jednostkach wysokosprawnej kogeneracji¹¹⁵, w porównaniu do produkcji w 2006 r. W Programie zaplanowano realizację działania 1.3. *Stymulowanie rozwoju kogeneracji poprzez mechanizmy wsparcia, z uwzględnieniem kogeneracji ze źródeł poniżej 1 MW, oraz odpowiednią politykę gmin*. Jako sposób realizacji działania wskazano m.in. „utrzymanie systemu wsparcia energii elektrycznej w technologii wysokosprawnej kogeneracji na poziomie zapewniającym opłacalność inwestowania w nowe moce oraz zapewnienie przewidywalności tego systemu w perspektywie kolejnych 10 lat” (praca ciągła) oraz „prowadzenie oceny efektywności funkcjonującego systemu wsparcia energii z kogeneracji” (realizacja przez Ministra Gospodarki i Prezesa URE).

Wśród zadań zakwalifikowanych do KPI (zaakceptowanego przez KE) znalazły się inwestycje związane z wytwarzaniem energii elektrycznej i ciepła w technologii wysokosprawnej kogeneracji. Na 347 zadań ujętych w KPI, 159 dotyczy instalacji w ciepłowniach, elektrociepłowniach i kotłowniach, które są jednocześnie wytwórcami energii elektrycznej.

(dowód: akta kontroli str. 1527-1546)

System wsparcia dla wysokosprawnej kogeneracji oparty na świadectwach pochodzenia wprowadzono ustawą z dnia 12 stycznia 2007 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne, ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o systemie oceny zgodności¹¹⁶. Wydawanie świadectw pochodzenia z kogeneracji uregulowano w art. 9 lit. I Prawa energetycznego. Natomiast w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹¹⁷ określono termin obowiązywania tego mechanizmu wsparcia (obowiązek uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia z kogeneracji oraz uiszczenia opłaty zastępczej stosowano do 31 marca 2013 r.).

W raporcie MG oceniającym postęp osiągnięty w zwiększaniu udziału energii elektrycznej wytwarzanej w wysokosprawnej kogeneracji w całkowitej krajowej produkcji energii elektrycznej (stan na grudzień 2011 r.)¹¹⁸ stwierdzono m.in., że odnotowano zwiększenie produkcji energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji z ok. 15,6 % w 2007 r. do ok. 17% w 2010 r. Jako bariery ekonomiczne wskazano w raporcie brak regulacji określających dalsze funkcjonowanie systemu wsparcia dla wysokosprawnej kogeneracji, co mogło stanowić dodatkową barierę przy podejmowaniu decyzji dotyczących nowych inwestycji czy prowadzenia działań modernizujących istniejące bloki.

W projekcie ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw z dnia 30 listopada 2011 r.¹¹⁹ Minister Gospodarki zaproponował przedłużenia do dnia 31 marca 2021 r. wsparcia dla wytwarzania energii elektrycznej i ciepła dla jednostek m.in. gazowych, węglowych lub o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej źródła poniżej 1 MW (certyfikaty „żółte”). Proponowane przedłużenie systemu wsparcia miało zapewnić utrzymanie konkurencyjności i opłacalności inwestycji w wysokosprawną kogenerację po wejściu w życie nowych zasad w zakresie przydziału uprawnień dla instalacji

¹¹⁵ Dalej: kogeneracja lub CHP.

¹¹⁶ Dz.U. Nr 21 poz.124, ze zm. Ustawa wprowadziła m.in. świadectwa energii wytworzonej w pozostałych źródłach kogeneracyjnych (tzw. certyfikaty „czerwone”) oraz świadectwa pochodzenia dla jednostek kogeneracji opalanych metanem uwalnianym i ujmowanym przy dołowych robotach górniczych w czynnych, likwidowanych lub zlikwidowanych kopalniach węgla kamiennego lub gazem uzyskiwanym z przetwarzania biomasy (tzw. certyfikaty „fioletowe”).

¹¹⁷ Dz.U. Nr 21 poz. 104, ze zm.

¹¹⁸ Raport okresowy przekazywany KE (obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie raportu oceniającego postęp osiągnięty w zwiększaniu udziału energii elektrycznej wytwarzanej w wysokosprawnej kogeneracji w całkowitej krajowej produkcji energii elektrycznej – M.P. poz. 108).

¹¹⁹ Projekt wersji nr 0.2 publikowany na www.rcl.gov.pl.

objętych systemem EU ETS na lata 2013-2020 oraz jednolite warunki wsparcia dla wszystkich rodzajów jednostek kogeneracyjnych działających w Polsce (certyfikaty „fioletowe” i „czerwone” wprowadzone do dnia 31 marca 2019 r.). W uzasadnieniu do *projektu ustawy* Minister Gospodarki zauważył, że w 2013 r. polskie elektrociepłownie i ciepłownie przystąpią do systemu EU ETS pod presją zakupu ok. 60 % pozwoleń na emisję CO₂. Stwierdzono w nim, że brak mechanizmów wsparcia będzie powodować poważne problemy finansowe w grupie przedsiębiorstw wytwarzających energię elektryczną i ciepło w wysokosprawnej kogeneracji, co negatywnie wpłynie na rozwój tej technologii w Polsce. Tym samym nie zostaną wypełnione zobowiązania wynikające z PEK, jak również z *Polityki energetycznej*. W uzasadnieniu zwrócono również uwagę, że wysokosprawna kogeneracja jako jedno z narzędzi realizacji polityki energetycznej krajowej i UE, przyczynia się do ograniczenia emisji CO₂, oszczędności energii, rozwoju wytwarzania energii elektrycznej z OZE, poprawy bezpieczeństwa energetycznego. Zauważono też, że dyrektywa CHP¹²⁰ (art. 7) wskazywała na potrzebę wdrożenia systemów wsparcia dla wysokosprawnej kogeneracji w celu stworzenia stabilnych warunków dla inwestycji w tę technologię. Minister Gospodarki w uzasadnieniu stwierdził również, że wsparcie dla wysokosprawnej kogeneracji wprowadziły inne kraje członkowskie UE: Dania, Finlandia, Czechy, Holandia i Niemcy.

(dowód: akta kontroli str. 1014-1020)

Minister Gospodarki w dniu 10 grudnia 2012 r. przekazał Sekretarzowi Rady Ministrów m.in. projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Prawo energetyczne¹²¹ po uzgodnieniach społecznych i międzyresortowych. Projekt po zmianach przewidywał m.in. przedłużenie do dnia 31 marca 2015 r. systemu wsparcia wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w jednostkach wysokosprawnej kogeneracji. W uzasadnieniu stwierdzono, że projekt miał również na celu uniknięcie powstania luki prawnej w funkcjonującym systemie wsparcia. Projekt ustawy został przyjęty w dniu 2 stycznia 2013 r. przez RM. RM zobowiązała Ministra Gospodarki m.in. do notyfikacji projektu ustawy w KE i zdecydowała o skierowaniu powyższego projektu do Sejmu. Notyfikacja projektu ustawy jako programu pomocowego nastąpiła w dniu 10 kwietnia 2013 r. System wsparcia dla wysokosprawnej kogeneracji został ponownie wprowadzony na mocy ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw¹²². Wsparcie wprowadzono na lata 2014-2018.

(dowód: akta kontroli str. 1024-1039, 1041-1058)

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DE¹²³ powstała luka w systemie wsparcia, a niewystarczające wsparcie do podjęcia działań inwestycyjnych w nowe jednostki przyczyniło się do zahamowania wzrostu udziału wysokosprawnej kogeneracji w krajowej produkcji energii elektrycznej. Poziom ustalanych corocznie przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki jednostkowych opłat zastępczych umożliwił jedynie osiąganie przez jednostki CHP wsparcia operacyjnego pozwalającego na prowadzenie bieżącej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 1074-1078)

DE MG nie analizował, ile podmiotów zawiesiło lub zrezygnowało z realizacji inwestycji w związku z brakiem przez ponad rok wsparcia dla wysokosprawnej

¹²⁰ Dyrektywa 2004/8/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. w sprawie wspierania kogeneracji w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe na rynku wewnętrznym energii oraz zmieniająca dyrektywę 92/42/EWG (Dz. Urz. UE L 52 z 21.02.2004, str. 50, ze zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 12, t. 3, str. 3).

¹²¹ Zmiana dotyczyła również ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o systemie oceny zgodności, jak również ustawy o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

¹²² Dz.U. poz. 490.

¹²³ Znak:DE-VI-0911-3/18/15.

kogeneracji. Zdaniem DE, wykonanie takiej analizy nie było celowe, bowiem monitoring zadań inwestycyjnych wpisanych do KPI należy do obowiązków MŚ i KOBiZE.

(dowód: akta kontroli str. 1177-1197)

Wspieranie rozwoju wysokosprawnej kogeneracji uwzględniono w obowiązującej od 16 czerwca 2014 r. *Strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.”*¹²⁴ Według BEiŚ Minister Gospodarki miał dokonać analizy potencjału wysokosprawnej kogeneracji i ciepłownictwa, opracować mechanizmy jej wsparcia, poprzedzone analizą potencjału technologii oraz celowości zastosowania mechanizmów wsparcia. Efektem działań Ministra Gospodarki miało być opracowanie programu rozwoju wysokosprawnej kogeneracji do 2030 r.

W MG nie podjęto prac w celu opracowania programu rozwoju wysokosprawnej kogeneracji. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DE¹²⁵, trudno jest przedsięwziąć jakiegokolwiek kroki co do planowania i realizowania nowych działań wspierających tę technologię nie znając stanowiska KE, czy zasadne z punktu widzenia prawa europejskiego jest dalsze wspieranie podmiotów gospodarczych, działających na konkurencyjnym rynku europejskim. Według tych wyjaśnień Komisja stoi na stanowisku, iż preferowanym mechanizmem wsparcia wysokosprawnej kogeneracji jest system aukcyjny, natomiast systemy oparte na certyfikatach poddaje badaniom i analizom pod kątem zgodności z regułami pomocy publicznej. Na tym tle powstała rozbieżność między rządem polskim a KE, która znajdzie swój finał w decyzji świadectwa pochodzenia dla operatorów jednostek kogeneracji.

(dowód: akta kontroli str. 1755-1756)

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DE¹²⁶ opracowano mapę ciepła i chłodu, która ma na celu m.in. pomóc inwestorom podjąć decyzję co do wyboru najbardziej optymalnych warunków (lokalizacyjnych i technicznych) przy budowie nowych jednostek wysokosprawnej kogeneracji. Planowana jest coroczna aktualizacja serwisu mapy ciepła i chłodu przez ME.

(dowód: akta kontroli str. 1074-1078)

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej¹²⁷ w ramach dwóch programów operacyjnych udzielił dofinansowania na realizację 27 projektów związanych z budową układów wysokosprawnej kogeneracji¹²⁸. NFOŚiGW poinformował, że z uwagi na wygaśnięcie mechanizmu wsparcia w formie „certyfikatów żółtych” na wniosek beneficjentów wydłużono do 31 grudnia 2014 r. termin realizacji dwóch inwestycji budowy instalacji CHP dofinansowanych ze środków Funduszu. Pomimo przywrócenia wsparcia, jak wynika z wyjaśnień NFOŚiGW, beneficjenci zrezygnowali z realizacji powyższych inwestycji i rozwiązali umowy dofinansowania. Kolejnych dwóch beneficjentów z uwagi na brak wsparcia w formie „certyfikatów żółtych” zwróciło się do NFOŚiGW o wydłużenie okresu sprawozdawczego umów dofinansowania z uwagi na czasowe wyłączenie instalacji działających w wysokosprawnej kogeneracji, w których produkcja z uwagi na brak wsparcia była nieopłacalna.

(dowód: akta kontroli str. 1846-1850)

¹²⁴ Uchwała Nr 58 Rady Ministrów w sprawie przyjęcia *Strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.”* (M.P. poz. 469). Dalej: BEiŚ.

¹²⁵ Pismo znak DE-0911-3/25/15 z dnia 12 lutego 2016 r.

¹²⁶ Pismo znak DE-VI-0911-3/18/15z 8 grudnia 2015 r.

¹²⁷ Dalej NFOŚiGW lub Fundusz.

¹²⁸ Prezes NFOŚiGW w piśmie z dnia 12 lutego 2016 r. (znak: NFOŚiGW-ZW.0910.8.2016) poinformował NIK, że w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Działania 9.1. Wysokosprawne wytwarzanie energii zawarto 19 umów, z których rozwiązano 5. W ramach Programu Priorytetowych zawarto 8 umów.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Minister Gospodarki nie wywiązał się z nałożonego w *PEP2030* obowiązku stymulowania rozwoju wysokosprawnej kogeneracji poprzez mechanizmy wsparcia. Przez ponad rok nie obowiązywało wsparcie dla kogeneracji w formie tzw. „żółtych certyfikatów” wprowadzone w 2007 r. Wsparcie to było dla przedsiębiorców elementem finansowania operacyjnego prowadzonej działalności i finansowania inwestycyjnego wysokosprawnej kogeneracji. Tym samym nie została zapewniona stabilność warunków prawnych rozwoju wytwarzania energii elektrycznej i ciepła m.in. dla jednostek gazowych, węglowych lub o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej źródła poniżej 1 MW. NIK podkreśla, że w *Programie działań wykonawczych na lata 2009-2012* założono utrzymanie systemu wsparcia w perspektywie kolejnych 10 lat.

W latach 2013-2014 udział wysokosprawnej kogeneracji w produkcji krajowej energii elektrycznej zmniejszył się z 15,1% w 2013 r. do 14,4% w 2014 r. Udział wysokosprawnej kogeneracji w produkcji krajowej energii elektrycznej w 2014 r. był więc niższy niż w 2007 r. (wynosił 15%), w którym wsparcie to zostało wprowadzone. NIK negatywnie ocenia, że MG zobowiązane w *Programie działań wykonawczych na lata 2009-2012* do utrzymania wsparcia i oceny jego efektywności, odnotowując negatywny trend udziału kogeneracji w produkcji energii elektrycznej, nie uważało za celowe przeprowadzenie analizy skali wstrzymania inwestycji lub rezygnacji z realizacji inwestycji (w tym inwestycji planowanych w KPI) i przyczyn, które o tym decydowały.

(dowód: akta kontroli str. 1014-1020, 1074-1078, 1187)

2. Niecelowe było zaniechanie podjęcia prac nad programem rozwoju wysokosprawnej kogeneracji do 2030 roku, który uwzględniałby długookresowe systemy wsparcia, do czego Minister Gospodarki został zobowiązany w przyjętej w kwietniu 2014 r. BEiŚ. System wsparcia w formie świadectw pochodzenia poświadczających wytworzenie energii elektrycznej w kogeneracji¹²⁹ obowiązuje tylko do 2018 r., ma on charakter operacyjny i nie pokrywa się z okresem funkcjonowania już istniejących jednostek kogeneracyjnych lub planowych do realizacji przy założeniu ich wieloletniej eksploatacji. Nadal nie wprowadzono również wsparcia dla nowopowstających jednostek wytwórczych.

Według TGPE, okres zwrotu nakładów w inwestycjach w wysokosprawnej kogeneracji określa się na 15 lat od czasu oddania jednostki do eksploatacji.

Zaniechania Ministra Gospodarki w kwestii zapewnienia trwałych zasad wsparcia dla wysokosprawnej kogeneracji spowodowały, że zagrożony jest cel wyznaczony na 2020 r. (podwojenie w stosunku do 2006 r. produkcji wytwarzania energii elektrycznej i ciepła w jednostkach wysokosprawnej kogeneracji). Ponadto istnieje ryzyko niewykonania zadań inwestycyjnych w zakresie kogeneracji, ujętych w KPI, ze względu na nieopłacalność tych inwestycji w sytuacji braku stabilnych, długookresowych mechanizmów wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 1021-1023)

2.1.3. Opracowanie ścieżki obniżenia emisji CO₂ (działanie 6.3.2. Programu)

W 2010 r. były prowadzone przez MG negocjacje z KE w kwestii wypracowywania finalnych zapisów *decyzji Komisji z dnia 29 marca 2011 r. w sprawie metodologii*

¹²⁹ Certyfikaty „żółte” certyfikaty „czerwone” i certyfikaty „fioletowe”.

przejściowego przydziału instalacjom wytwarzającym energię elektryczną bezpłatnych uprawnień do emisji na mocy art. 10c ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE, a także Wytycznych w zakresie nieobowiązkowego stosowania art. 10 c dyrektywy 2003/87/WE, w których zawarto ogólne zasady dotyczące przebiegu krajowej ścieżki spadku przydziałów bezpłatnych uprawnień. W wyniku negocjacji Polska uzyskała wskaźnik przydziału bezpłatnych uprawnień na poziomie 70% uprawnień dla elektroenergetyki w 2013 r. i stopniowe jego zmniejszanie do 0% w roku 2020.

MG opracowało *Stanowisko Polski* zawierające analizę ścieżki dochodzenia do pełnego aukcjoningu. W trakcie negocjacji w 2008 r. KE optowała za przyjęciem ścieżki liniowej, zgodnie z którą średnia rocznego przydziału nie powinna przekraczać 50% maksymalnego przydziału w 2013 r. Zdaniem Polski nie dawało to państwom członkowskim swobody w dostosowaniu wielkości przydziału do potrzeb modernizacyjnych sektora elektroenergetycznego. Ostatecznie KE uznała, że warunek stopniowego ograniczania bezpłatnych uprawnień zostanie spełniony w sposób, który nie zakłóci konkurencji, jeżeli państwo członkowskie zastosuje albo liniowy przebieg zmniejszania bezpłatnych przydziałów, albo nieliniowy. Spadek przydzielonych bezpłatnie uprawnień do emisji w ciągu dowolnych dwóch kolejnych lat w okresie 2013-2020 powinien różnić się najwyżej 50% od średniego rocznego spadku niezbędnego w pozostałych latach, aby osiągnąć 0% w 2020 r.

W związku z powyższym uprawnieniem Polska zastosowała ścieżkę spadku bezpłatnych uprawnień: w 2013 r. - 70%, w 2014 r. - 65%, 2015 r.- 60%, w 2016 r.- 54%, w 2017r.- 47%, w 2018 r.- 39%, w 2019 r. – 29% i w 2020 r. – 0%. Pozwoliło to na uzyskanie puli bezpłatnych uprawnień dla polskiego sektora energetycznego na poziomie 404,6 mln EUA.

(dowód: akta kontroli str. 1190-1194, 1360-1363)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.1.4. Opracowanie systemu i zasad dysponowania przychodami z aukcji (działanie 6.4. Programu)

Opis stanu
faktycznego

W *Programie* nałożono na Ministra Gospodarki obowiązki związane z opracowaniem systemu i zasad dysponowania przychodami z aukcji uprawnień do emisji CO₂ (działanie 6.4.1.), a także ustalenie priorytetów wykorzystania przychodów z aukcji uwzględniających wsparcie na doskonalenie technologii zgazowania węgla, rozwoju wykorzystania OZE, budowy nowych jednostek wysokosprawnej kogeneracji, budowy instalacji CCS oraz prac badawczych w tym zakresie, a także badań i rozwoju w zakresie ogniw paliwowych nowej generacji i gospodarki wodorowej (działanie 6.4.2.). Działanie 6.4.1. miało być realizowane we współpracy z ministrami właściwymi do spraw: finansów publicznych i środowiska, a działaniem 6.4.2. – z ministrami właściwymi do spraw nauki i środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 49-61)

W latach 2008-2015 sprzedaż uprawnień do emisji CO₂ odbywała się w drodze aukcji i była organizowana dla dwóch okresów rozliczeniowych – drugiego (lata 2008-2012) oraz trzeciego (lata 2013-202). Sprzedaż uprawnień przyznanych na lata 2008-2012 przeprowadzono w oparciu o przepisy ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami oraz rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 6 lutego 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzenia aukcji uprawnień do emisji¹³⁰.

¹³⁰ Dz.U. poz.183.

Uprawnienia do emisji, CO₂ sprzedane zostały w trakcie dwóch rund aukcyjnych, które odbyły się w dniach 2 i 23 kwietnia 2013 r., za pośrednictwem internetowej platformy aukcyjnej Giełdy Papierów Wartościowych¹³¹. Na mocy decyzji Rady Ministrów z dnia 31 października 2012 r. aukcje przeprowadził KOBiZE¹³².

Za okres 2008-2012 Polska sprzedała w 2013 r. 210 417 uprawnień do emisji za kwotę 3 842 277,35 zł. Przychód ten NFOŚiGW przekazał na konto MŚ.

Z informacji zawartych na stronie internetowej Europejskiej Giełdy Energii EEX wynika, że za lata 2013-2015 Polska sprzedała 81 710 000 uprawnień EUA i 433 500 EUAA (razem 82 143 500 uprawnień), uzyskując przychód 441 872 680 euro za EUA i 2 982 480 euro za EUAA (łącznie 444 855 160 euro). Sprzedaż i transfer jednostek odbywał się za pośrednictwem systemu platformy, a przychody przekazywane były na rachunek budżetu państwa w NBP, którego dysponentem był MŚ. W sprawozdaniu z wydatkowania środków, stanowiących równowartość 50% dochodów uzyskanych z tytułu aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji za 2013 r. (a także za 2014 r.), zaakceptowanym przez Komitet ds. Europejskich, przedstawiono kwoty i cele, na które Polska przeznaczyła środki uzyskane ze sprzedaży jednostek EUA (EUAA). W 2013 r. były to zadania dofinansowane przez NFOŚiGW oraz Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na kwotę 128 677 110 euro (przy przychodzie z aukcji w wysokości 244 021 705 euro, tj. 52,7%). W 2014 r. była to wartość 39 024 000 euro (przy przychodzie 78 009 750 euro, tj. 50,0%). Środki te przeznaczone zostały m.in. na system zielonych inwestycji, przebudowę kotłowni oraz termomodernizację budynków użyteczności publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 239-242, 306-311, 352-358, 441-483)

Działanie 6.4. nie zostało zrealizowane, co Minister Gospodarki potwierdził w projekcie *Oceny realizacji Polityki energetycznej Polski do 2030 roku - zał. Nr 1 do Polityki energetycznej Polski do 2050 roku* - z czerwca 2015 r. W opracowaniu tym w pkt. 3.6. Priorytet VI. Ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko Stwierdzono w nim (str. 43), że system wykorzystania przychodów z aukcji uprawnień do emisji CO₂ do wspierania działań ograniczających poziom emisji nie został opracowany.

Na posiedzeniu *Zespołu do Spraw Realizacji Polityki energetycznej Polski do 2030 r.*¹³³ w dniu 20 grudnia 2010 r. omawiano przygotowanie do wdrożenia systemu wykorzystania przychodów z aukcji, zgodnie z nowym brzmieniem art. 10 *dyrektywy EU ETS*. Uzgodniono wstępne poparcie dla krajowej platformy aukcyjnej i przyjęto, że ostateczna decyzja w tej sprawie zapadnie po przedstawieniu analizy przez Ministerstwo Finansów. Zespół zobowiązał Ministra Środowiska do przedłożenia informacji na temat warunków utworzenia i funkcjonowania platformy krajowej oraz wymagań dla operatora. Ustalono, że na posiedzeniu Zespołu Doradczego ds. Narodowego Programu Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej¹³⁴ w styczniu 2011 r. MG wspólnie z MŚ przedstawi katalog obszarów, które mogłyby być wspierane z przychodów z aukcji, a MF informację na temat mechanizmów finansowych pozwalających na realizację tych celów. Uzgodniono, że dyskusja będzie kontynuowana na posiedzeniu Zespołu

¹³¹ W dniu 15 lutego 2011 r. Rada Ministrów zdecydowała o utworzeniu krajowej platformy aukcyjnej, którą wybrano w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz.U. z 2015 r. poz. 2164).

¹³² Od dnia 9 września 2015 r. podstawą do prowadzenia aukcji przez KOBiZE jest art. 49 ust. 4 ustawy z 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

¹³³ Powołanego Zarządzeniem nr 40 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 2010 r. Do jego zadań należało m.in. koordynowanie realizacji działań i propozycji zmian Programu działań wykonawczych na lata 2009-2012, a także monitorowanie Programu oraz PEP2030.

¹³⁴ Dalej również: NPRGN.

Doradczego ds. Narodowego Programu Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej, powołanego przez Ministra Gospodarki w dniu 6 grudnia 2010 r.¹³⁵ Zadania, które Zespół miał realizować to m.in. wspieranie prac nad opracowaniem systemu dysponowania przychodami z aukcji oraz ustalenie priorytetów ich wykorzystania.

Na posiedzeniu Zespołu Doradczego ds. NPRGN w dniu 7 lutego 2011 r. przyjęto, że podstawą decyzji w sprawie środków pochodzących z aukcji będzie NPRGN¹³⁶. MSZ zobowiązało się do przedstawienia opinii prawnej dotyczącej obowiązku przeznaczania 50% dochodów na określone cele¹³⁷, a MG przygotowało wstępną listę obszarów wsparcia z tych przychodów. Zakwalifikowano do nich:

- modernizację instalacji elektroenergetycznych i ciepłowniczych (zawodowych i przemysłowych) w celu poprawy efektywności wytwarzania energii,
- modernizację infrastruktury energetycznej, w tym sieci przesyłowych pod kątem zwiększenia dostępu do energii z OZE,
- rozwój niskoemisyjnych źródeł energii,
- poprawę efektywności energetycznej budynków;
- wdrażanie czystych i efektywnych energetycznie rozwiązań w sektorze transportu, w tym w zakresie niskoemisyjnych pojazdów,
- zapobieganie powstawaniu oraz poprawę efektywności gospodarowania odpadami,
- rekompensaty dla przedsiębiorstw energochłonnych narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji (*carbon leakage*).

Do listy w dniu 12 kwietnia 2011 r. dodano wsparcie transferu „zielonych technologii” i finansowanie prac badawczo-rozwojowych.

Uznano, że dla określenia obszarów konieczne będzie przesądzenie, które cele będą realizowane w ramach NPRGN.

W sporządzonej przez MG w 2011 r. *Informacji na temat realizacji Polityki energetycznej Polski do 2030 roku w 2010 roku*¹³⁸, stwierdzono, że „opóźnienie w podjęciu prac to efekt późnego uchwalenia *Rozporządzenia Komisji Nr 1031/2010*, w którym określono zasady przepływu środków uzyskanych z aukcji pomiędzy platformami a państwami” (opublikowano go w dniu 18 listopada 2010 r.).

Zarządzeniem Nr 15 z dnia 21 grudnia 2011 r. Minister Gospodarki powołał Grupę roboczą ds. wypełnienia zobowiązań wynikających z art. 10 ust. 3 dyrektywy 2009/29/WE w celu określenia sposobu wykorzystania przychodów z aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Grupa nie podjęła działalności.

W latach 2009-2011 DE MG prowadził prace nad programem *Kierunki rozwoju czystych technologii węglowych w Polsce*. Według przyjętego w *Programie harmonogramu* decyzja w sprawie przeznaczenia dochodów z aukcji powinna zapaść do końca 2012 r. Rozważano utworzenie funduszu inwestycyjnego, który wspierałby projekty demonstracyjne i pilotażowe Czystych Technologii Węglowych¹³⁹. MG podnosiło niezasadność corocznego określania celów wydatkowania środków z aukcji uprawnień ze względu na to, że inwestycje niskoemisyjne mają charakter wieloletni, są kapitałochłonne i w związku z tym najlepiej byłoby określić cele wydatkowania środków na pełny okres rozliczeniowy.

¹³⁵ Zarządzenie Nr 2 Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do spraw realizacji *Polityki energetycznej Polski do 2030 roku* w sprawie powołania Zespołu Doradczego ds. Narodowego Programu Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej.

¹³⁶ Założenia do NPRGN zostały przyjęte przez RM w dniu 16 sierpnia 2011 r.

¹³⁷ W analizie DPE MSZ z 4 kwietnia 2011 r. uznano, że akapit 1 art.10 ust. 3 zobowiązuje państwa członkowskie do przeznaczania 50% dochodów ze sprzedaży uprawnień na aukcjach na określone w nim cele.

¹³⁸ Dokument przyjęty przez RM w dniu 14 listopada 2011 r.

¹³⁹ Dalej: CTW.

Uczestnicząc w procesie tworzenia *ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*, która została uchwalona w dniu 12 czerwca 2015 r. MG w 2012 r. wnioskowało o utworzenie systemu rekompensat dla przemysłu energochłonnego narażonego na negatywne skutki pośrednie, wynikające z funkcjonowania systemu ETS. Postulowało także utworzenie funduszu celowego, w którym gromadzone byłyby środki pochodzące z aukcji w wysokości 50% wpływów z aukcji. Środki te wykorzystane miały być na zakup świadectw pochodzenia z kogeneracji i efektywności energetycznej, na finansowanie rozwoju CTW czy modyfikację systemów wsparcia dla OZE. W dniu 2 sierpnia 2012 r. stały Komitet Rady Ministrów zdecydował, że przychody z aukcji będą stanowiły dochód budżetu państwa. W tej sytuacji uznano, że kontynuowanie prac zmierzających do opracowania systemu i zasad dysponowania przychodami z aukcji jest niecelowe. Pomimo to MG uczestnicząc w procesie tworzenia *ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych* podtrzymało propozycję utworzenia funduszu. Kontynuowano też prace nad NPRGN. Ostatecznie kwestia sposobu dysponowania przychodami z aukcji uregulowana została w *ustawie z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami*. Zgodnie z art. 49 ust. 2 tej ustawy przychody z aukcji stanowią dochód budżetu. Na podstawie art. 49 ust. 6 ustawy środki te powinny być przekazywane na cele określone w ustawie, do których zaliczono:

- redukcję emisji gazów cieplarnianych,
- rozwój energii ze źródeł odnawialnych,
- unikanie wylesiania oraz zwiększenie zalesiania w krajach rozwijających się, które ratyfikowały Ramową Konwencję NZ w sprawie zmian klimatu,
- pochłanianie CO₂ związane z zalesianiem,
- bezpieczne dla środowiska wychwytywanie i geologiczne składowanie CO₂,
- finansowanie rozwiązań zachęcających do wprowadzenia niskoemisyjnych oraz publicznych środków transportu,
- finansowanie badań i rozwoju w zakresie efektywności energetycznej oraz czystych technologii,
- zwiększenie efektywności energetycznej budynków,
- finansowanie badań i rozwoju w zakresie łagodzenia zmian klimatu i adaptacji do skutków tych zmian w dziedzinie aerodynamiki i transportu lotniczego,
- pokrywanie wydatków administracyjnych związanych z administrowaniem systemem przez KOBIZE.

Cele określone w ustawie pokrywają się z celami określonymi w art. 10 ust. 3 *dyrektywy EU ETS*.

(dowód: akta kontroli str. 33-48, 201-487, 1059-1079)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności

Choć *dyrektywa EU ETS* w art. 10 ust. 3 wymienia dziewięć celów, na które mogą być przeznaczone środki uzyskane ze sprzedaży na aukcji uprawnień, to w latach 2013-2014 większość środków uzyskanych ze sprzedaży uprawnień została przeznaczona na jeden cel - termomodernizację budynków. Zdaniem NIK, skoro celem systemu EU ETS jest zmniejszenie wielkości emisji gazów cieplarnianych, to środki uzyskane w wyniku sprzedaży uprawnień do emisji CO₂ na aukcji powinny zostać przeznaczone na wsparcie podmiotów, które podejmują wysiłki związane z modernizacją prowadzonych instalacji, celem zwiększenia ich wydajności przy jednoczesnym zmniejszeniu wielkości emisji.

2.1.5. Działania na rzecz optymalizacji warunków prowadzenia działalności przez przedsiębiorców energochłonnych (działanie 5.4. Programu)

Opis stanu faktycznego

Realizacja tego działania miała służyć m.in. zapobieżeniu pogarszającej się konkurencyjności przedsiębiorstw energochłonnych poprzez np. redukcję czynników kosztotwórczych, w tym związanych z kosztem energii. Zadanie miało być zrealizowane w 2010 r. przez Ministra Gospodarki i Ministra Finansów.

Minister Gospodarki jako Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu do Spraw Polityki Energetycznej do 2030 roku, zarządzeniem nr 14 z dnia 8 grudnia 2011 r., powołał *Grupę roboczą ds. redukcji obciążeń przedsiębiorstw energochłonnych*¹⁴⁰. Głównym zadaniem Grupy było przygotowanie systemowego rozwiązania prawnego dla sektora przedsiębiorstw energochłonnych w celu zmniejszenia wynikających z zużycia energii elektrycznej nadmiernych kosztów związanych z czynnikami kształtującymi poziom cen energii w Polsce.

(dowód: akta kontroli str. 924-925)

Jak wynika z wyjaśnień DE¹⁴¹ ze spotkań Grupy nie były sporządzane protokoły. Finałem jej prac Grupy było sprawozdanie, w którym zamieszczono przyjęte ustalenia i stanowiska. W *Sprawozdaniu z prac Grupy roboczej ds. realizacji obciążeń przedsiębiorstw energochłonnych* z kwietnia 2013 r. stwierdzono m.in., że Grupa uznała za celowe i uzasadnione m.in.:

- zmodyfikowanie obowiązującego systemu wsparcia dla przedsiębiorstw energochłonnych,
- przygotowanie dwóch wariantów propozycji przepisów obniżających stawki podatku akcyzowego od energii elektrycznej zużywanej przez przedsiębiorstwa energochłonne, z pilną potrzebą wdrożenia w życie jednego z nich, po wygaszeniu przez KE procedury nadmiernego deficytu wobec Polski,
- skoncentrowanie się na wypracowaniu rozwiązań dotyczących redukcji obowiązku przedstawienia do umorzenia przez przedsiębiorstwa energochłonne świadectw pochodzenia z OZE oraz kogeneracji,
- wspieranie jako odbiorców energochłonnych jedynie tych przedsiębiorstw, które konkurują na rynku ponadlokalnym i których produkcja przy niesprzyjających uwarunkowaniach krajowych mogłaby zostać przeniesiona za granicę.

(dowód: akta kontroli str. 926-953)

Efektom prac *Grupy roboczej ds. redukcji obciążeń przedsiębiorstw energochłonnych*¹⁴² było uzgodnienie sposobu definiowania przedsiębiorstw energochłonnych na potrzeby planowanego rozwiązania systemowego w zakresie redukcji obowiązków przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia energii OZE i kogeneracji. Wypracowano też propozycję projektu zmian przepisów ustawy *o odnawialnych źródłach energii* oraz zmiany w *Prawie energetycznym*. Koszty rozwiązania, przy założeniu obowiązującej w 2012 r. opłaty zastępczej OZE, w skali roku oszacowano na 207 mln zł, co zwiększało koszt rachunku za energię elektryczną dla pozostałych odbiorców o ok. 2 zł/MWh. Koszty rozwiązania, przy założeniu obowiązującej w 2012 r. opłaty zastępczej CHP, w skali roku oszacowano na 81 mln zł, co zwiększało koszt rachunku za energię elektryczną dla pozostałych odbiorców o ok. 0,8 zł/MWh.

(dowód: akta kontroli str. 926-953)

¹⁴⁰ Obsługę prac Grupy prowadził DE MG.

¹⁴¹ Pismo znak DE-VI-0911-3/12/15 z dnia 16 listopada 2015 r.

¹⁴² Dalej: Grupa robocza.

MG w październiku 2012 r. wprowadziło rozwiązania wypracowane przez Grupę roboczą do projektu ustawy *Prawo energetyczne* w zakresie zwolnień dla przedsiębiorstw energochłonnych w systemie wsparcia kogeneracji oraz projektu ustawy o *odnawialnych źródłach energii* (w zakresie zwolnień w systemie wsparcia OZE) procedowanych w ramach tzw. „dużego trójpaku energetycznego”. Rozwiązania te uwzględniono również w przedłożonym Marszałkowi Sejmu RP w dniu 19 października 2012 r. poselskim projekcie ustawy o *zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw*. Prace nad rządowym projektem nowej ustawy *Prawo energetyczne* zostały zakończone po decyzji RM z dnia 9 kwietnia 2013 r. Decyzja RM została podjęta z uwagi na zaawansowanie prac w Sejmie nad projektem poselskim zmian przepisów *Prawa energetycznego*.

(dowód: akta kontroli str. 916-917, 954)

Ustawa o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych została uchwalona w dniu 26 lipca 2013 r.¹⁴³ (zmiany wprowadzone w art. 9a). Wejście w życie regulacji w zakresie ulg dla odbiorców przemysłowych uwarunkowane było pozytywną oceną KE pod względem zgodności z przepisami dotyczącymi pomocy publicznej. Wniosek notyfikacyjny przygotowało MG we współpracy UOKiK. Wnioskiem z dnia 11 września 2013 r. Polska notyfikowała KE system zmniejszenia obciążeń dla energochłonnych gałęzi przemysłu. Wniosek uzasadniono tym, że przedstawione rozwiązania przyczynią się do zwiększenia konkurencyjności polskiego przemysłu oraz ograniczą zagrożenie ucieczką emisji, a zmniejszenie obowiązków dla przedsiębiorstw energochłonnych wynikające z ustawy nie stanowią pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Sejm, w dniu 20 lutego 2015 r. *ustawą o odnawialnych źródłach energii*¹⁴⁴ zmienił ww. ustawę z 2013 r. Ustawa wprowadziła ograniczenia preferencyjnych rozwiązań dla przedsiębiorstw energochłonnych dotyczących obniżenia podstawy wysokości obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia do OZE, rozszerzając jednocześnie ulgę dla tych przedsiębiorstw na opłatę OZE. Zmianę tą wprowadzono ze względu na wymagania wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska.

W pierwszej połowie 2015 r. KE połączyła w jedno postępowanie trzy sprawy - tj.: zwolnienie dla energochłonnych użytkowników od niektórych opłat związanych z systemem zielonych certyfikatów, świadectwa pochodzenia dla operatorów jednostek kogeneracji, system zielonych certyfikatów dla zakładów współspalania węgla. Do zakończenia czynności kontrolnych KE nie wydała jeszcze decyzji w tych trzech sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 917, 961-982)

Grupa robocza opracowała ponadto dla Ministra Finansów wyliczenie obniżki wpływów do budżetu państwa z tytułu obniżenia podatku akcyzowego od energii dla przedsiębiorstw energochłonnych¹⁴⁵. Wejście w życie nowych rozwiązań związanych z redukcją stawki podatku akcyzowego uzależnione było od wygaszenia procedury nadmiernego deficytu sektora finansów publicznych. W maju 2015 r. KE zaleciła Radzie UE zdjęcie z Polski tej procedury, a formalną decyzję w tej sprawie ministrowie finansów państw UE przyjęli w dniu 19 czerwca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 928)

¹⁴³ Dz.U. poz.984.

¹⁴⁴ Dz.U. poz.478, ze zm.

¹⁴⁵ Projekt zmian w pierwszej wersji zakładał bezpośrednią obniżkę stawki podatku akcyzowego dla przedsiębiorstw energochłonnych, natomiast drugi zakładał obniżenie stawki ww. podatku w formie zwrotu akcyzy.

W dniu 10 lipca 2015 r. na spotkaniu w KPRM podjęto decyzję o wprowadzeniu specjalnych rozwiązań w zakresie akcyzy dla przedsiębiorstw energochłonnych. Skutki wejścia w życie projektu oszacowano w okresie 10 lat od jego wprowadzenia na 4 998 mln zł. Oczekiwanym efektem regulacji opracowanej przez MF było zrównoważenie pozycji konkurencyjnej polskich przedsiębiorstw z przedsiębiorcami krajów EU. Rozwiązania w zakresie akcyzy planowano wprowadzić od 1 stycznia 2016 r.

W dniu 24 lipca 2015 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw¹⁴⁶ (zmiany art. 30 ust. 7a i art. 31d). Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DE¹⁴⁷ ocena skuteczności wprowadzonych ulg będzie możliwa po ich pełnym wejściu w życie, co nastąpi 1 stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 917-921, 926-953, 985-1012)

W projekcie *Oceny realizacji Polityki energetycznej Polskie do 2030 roku* (załącznik do projektu *Polityki energetycznej do 2050 roku*) stwierdzono, że działania na rzecz zmniejszenia energochłonności gospodarki narodowej powinny być kontynuowane.

(dowód: akta kontroli str. 102, 121)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK, dostrzegając okoliczności wpływające na prace nad wprowadzeniem mechanizmów wsparcia dla sektorów zagrożonych ucieczką emisji (w tym procedury nadmiernego deficytu, oczekiwania na decyzje KE), wskazuje na długi okres niemal dwóch lat, który upłynął od rozpoczęcia prac w MG w tym zakresie do wprowadzenia odpowiednich mechanizmów do systemu prawnego. NIK zauważa również, że *Grupa robocza ds. redukcji obciążeń przedsiębiorstw energochłonnych* została powołana w dniu 8 grudnia 2011 r. *Program działań wykonawczych na lata 2009-2012* zakładał natomiast, że zmiany prawa mające na celu zapobieżenie pogarszającej się konkurencyjności przedsiębiorstw energochłonnych miały zostać wypracowane w 2010 r.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Udział Ministra Gospodarki w nadzorowaniu realizacji i monitorowaniu realizacji zadań z KPI oraz monitorowanie wpływu PEK na konkurencyjność gospodarki

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 10c ust 1 *dyrektywy EU ETS* państwo członkowskie, korzystające z możliwości przejściowego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji na modernizację wytwarzania energii elektrycznej, zobowiązane jest do składania co 12 miesięcy sprawozdania z realizacji inwestycji ujętych w KPI. Wytoczne KE¹⁴⁸ precyzują, że roczne sprawozdania państw członkowskich dotyczące inwestycji w modernizację wytwarzania energii elektrycznej, zawierające wyniki procedury monitorowania i egzekwowania wraz z udokumentowanymi dowodami, należy składać KE do dnia 31 stycznia każdego roku, począwszy od 2014 r.

¹⁴⁶ Dz. U. poz. 1479, ze zm.

¹⁴⁷ Pismo. znak DE-VI-0911-3/12/15 z dnia 16 listopada 2015 r.

¹⁴⁸ Motyw 65 Komunikatu Komisji (2011/C 99/03) Wytoczne w zakresie nieobowiązkowego stosowania art. 10c dyrektywy 2003/87/WE.

Za sporządzenie sprawozdania z realizacji zadań wprowadzonych do KPI i przekazanie go KE odpowiedzialny był minister ds. środowiska.

Monitorowanie realizacji zadań wprowadzonych w KPI uregulowano w *ustawie z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami* w Rozdziale 6. Zgodnie z art. 34 podmioty realizujące zadania inwestycyjne wprowadzone do KPI w terminie do dnia 30 września każdego roku przedkładają KOBiZE sprawozdanie rzeczowo-finansowe z realizacji zadań za dany okres sprawozdawczy wraz z opinią biegłego rewidenta. Finalny raport z realizacji zadań inwestycyjnych ujętych w KPI zatwierdza minister właściwy ds. środowiska w porozumieniu z ministrem ds. gospodarki (art. 42 ust. 2 i 3), a następnie przekazuje go KE.

DE MG nie zgłosił uwag do sprawozdań za 2013 oraz 2014 r. W piśmie do MŚ z dnia 15 stycznia 2014 r. Minister Gospodarki wskazał, że koszty realizacji niektórych zadań inwestycyjnych przekraczają koszty tych zadań ujęte w KPI. DE zgłaszał w trybie roboczym uwagi do sprawozdań za 2013 r. i 2014 przed ich publikacją oraz w lutym 2014 r. uczestniczył w przekazywaniu dodatkowych wyjaśnień KE.

(dowód: akta kontroli str. 800, 861-887)

Jak wynika z informacji udzielonych przez podmioty, które zgłosiły zadania inwestycyjne do KPI¹⁴⁹, ze zgłoszonych 111 zadań zakwalifikowano do KPI 101. Z tego w latach 2008-2014 realizowano 65 inwestycji, odstąpiono od realizacji 25 inwestycji (ponad 25% zakwalifikowanych do KPI). Jako przyczyny podmioty wskazywały najczęściej brak ekonomicznego uzasadnienia realizacji inwestycji. Przebieg realizacji 11 inwestycji był opóźniony, przy czym nie rozpoczęto realizacji siedmiu z nich.

Jak wynika z wyjaśnień 15 przedsiębiorstw energetycznych uczestniczących w systemie EU ETS¹⁵⁰ konieczność dostosowania działalności do wymogów PEK, w tym przede wszystkim koszty zakupu uprawnień do emisji CO₂ (ze względu na stopniowe ograniczanie liczby przyznanych bezpłatnych uprawnień od 2013 r.), koszty inwestycji związanych z ograniczeniem emisji CO₂ (w tym koszty amortyzacji inwestycji), koszty zakupu paliwa (o mniejszej niż węgiel emisji CO₂), stanowią dodatkowe obciążenie działalności operacyjnej przedsiębiorstw, mające bezpośredni wpływ na techniczny koszt wytworzenia produktu. W latach 2008-2015 koszt ten stanowił od 0,5 do 11,0% tego kosztu. W przypadku produkcji ciepła trzy podmioty wskazały na bezpośrednie przeniesienie kosztów PEK w cenę stawki wytworzonego ciepła.

(dowód: akta kontroli str. 2197-2874)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Minister Gospodarki, odpowiedzialny za dział energetyka, stwarzanie warunków spełnienia założeń *PEP2030* oraz rozwój konkurencyjności gospodarki, w niedostatecznym stopniu analizował uwarunkowania, mające wpływ na realizację zadań ujętych w KPI. W szczególności w MG nie przeanalizowano wpływu na realizację inwestycji skutków braku wsparcia dla wysokosprawnej kogeneracji i jedynie formalnie wykonywano zadania w zakresie monitorowania realizacji zadań inwestycyjnych zakwalifikowanych do KPI. Sprawozdania przekazywane KE stanowiły bowiem informację o wysokości poniesionych nakładów i liczbie wydanych

¹⁴⁹ W ramach kontroli uzyskano wyjaśnienia od 11 podmiotów (grup kapitałowych) prowadzących instalacje objęte systemem EU ETS i korzystających z derogacji na podstawie art. 10c dyrektywy EU ETS.

¹⁵⁰ Wyjaśnienia udzielone NIK.

w związku z tym bezpłatnych uprawnień, natomiast tylko pośrednio, przez pryzmat kosztów, informowały o modernizacji polskiego sektora elektroenergetycznego co było warunkiem skorzystania z derogacji. NIK zauważa, że DE MG odpowiedzialny za dział energetyka ograniczył swoją rolę do zgłaszania roboczych uwag do opracowywanych przez MŚ sprawozdań, uznając, że właśnie ten resort jest wiodący w zakresie ich sporządzania. W ocenie NIK Minister Gospodarki posiada większe możliwości analizy sytuacji ekonomicznej podmiotów objętych systemem EU ETS niż Minister Środowiska. Stąd też, niezależnie od tego, że odpowiedzialnym za zatwierdzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych z realizacji inwestycji ujętych w KPI jest minister właściwy do spraw środowiska, Minister Gospodarki powinien prowadzić analizy efektów realizacji KPI z punktu widzenia zapewnienia celów polityki energetycznej, w tym bezpieczeństwa energetycznego. Możliwość uzyskania od MŚ sprawozdań rzeczowo-finansowych podmiotów realizujących zadania ujęte w KPI powinna wiązać się z ich analizą w MG w zakresie efektów wdrożenia derogacji, a w tym realizacji założeń KPI.

(dowód: akta kontroli str. 800, 861)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹⁵¹, wnosi o:

1. Korzystanie z usług zewnętrznych przy tworzeniu strategicznych dokumentów na transparentnych zasadach, określających prawa i obowiązki obu współpracujących stron oraz zapewniających ochronę praw przedsiębiorców.
2. Przeprowadzenie analiz w zakresie możliwości wparcia dla wysokosprawnej kogeneracji i podjęcie działań w celu opracowania kompleksowego *Programu rozwoju wysokosprawnej kogeneracji do 2030 roku*.
3. Podjęcie, we współpracy ministrem właściwym do spraw środowiska oraz ministrem właściwym do spraw rozwoju, działań dotyczących monitorowania wpływu realizacji wymogów PEK na konkurencyjność sektora elektroenergetycznego.
4. Uwzględnienie w opracowywanej polityce energetycznej Polski zadań obejmujących monitorowanie realizacji KPI oraz analizę wpływu wymogów PEK na konkurencyjność sektora elektroenergetycznego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 *ustawy o NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

¹⁵¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm. Dalej: *ustawa o NIK*

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 13 czerwca 2016 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

(-)