



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 98966 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. i 98967 z dnia 18 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-14)

Jednostka  
kontrolowana

Ministerstwo Rozwoju<sup>1</sup>, Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa

Kontrolą objęto również działalność Ministra Gospodarki, odpowiedzialnego za kontrolowany obszar przed powołaniem Ministra Rozwoju.

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Od dnia 16 listopada 2015 r. funkcję Ministra Rozwoju pełni pan Mateusz Morawiecki. Przed powołaniem Ministra Rozwoju ministrem właściwym do spraw gospodarki był Minister Gospodarki. Od dnia 6 grudnia 2012 r. do dnia 15 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<sup>2</sup>

### Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli<sup>3</sup> minister właściwy ds. gospodarki<sup>4</sup>, w kontrolowanym okresie (lata 2008-2015), niewystarczająco dbał o stworzenie warunków zapewniających konkurencyjność gospodarki kraju w sytuacji wprowadzania i realizacji wymogów Pakietu energetyczno-klimatycznego<sup>5</sup>, w tym określonych w ramach Europejskiego Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji<sup>6</sup>. Podejmowane przez Ministra działania nie zapewniły stworzenia spójnego systemu wsparcia przedsiębiorców w ramach regulacji przewidzianych w systemie EU ETS oraz nie doprowadziły do opracowania strategii rozwoju gospodarki niskoemisyjnej. Jednocześnie Minister zaniechał prowadzenia bieżącej analizy sytuacji poszczególnych sektorów i podsektorów gospodarki pod kątem wpływu wymogów

<sup>1</sup> Dalej również MR.

<sup>2</sup> Działania Ministra Gospodarki w obszarach, będących obecnie we właściwości Ministra Energii, zostały przedstawione i ocenione w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Energii.

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

<sup>4</sup> Dalej: Minister Gospodarki lub Minister.

<sup>5</sup> Dalej: PEK.

<sup>6</sup> 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.

PEK na ich konkurencyjność na rynku krajowym i międzynarodowym. Brak odpowiednich prac analitycznych utrudnia skuteczne reagowanie Ministra w sytuacjach grożących zachwianiem równości konkurencji na rynkach krajowych oraz konkurencyjnością polskich przedsiębiorców na rynkach międzynarodowych, spowodowanych obciążeniami kosztowymi wynikającymi z realizacji wymogów PEK<sup>7</sup>.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Minister Gospodarki realizował zadania w obszarze ochrony konkurencyjnej gospodarki w warunkach wypełniania wymogów PEK, które zostały określone przede wszystkim w *Polityce energetycznej Polski do 2030 r.*<sup>8</sup> Minister podjął w ramach tych zadań m.in. działania na rzecz zmiany *dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE*<sup>9</sup> - w kierunku pełnego uwzględnienia specyfiki gospodarek opartych na węglu. Działania te przyniosły częściowe efekty, do których należy tzw. backloading, czyli czasowe wycofanie 900 mln uprawnień z rynku handlu uprawnieniami, które Komisja Europejska wprowadziła w łagodniejszym wariantcie<sup>10</sup>. Minister podjął też starania w celu wprowadzenia do polskiego ustawodawstwa mechanizmu rekompensat na rzecz sektorów lub podsektorów narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji<sup>11</sup> z powodu przenoszenia kosztów związanych z emisją gazów cieplarnianych w ceny energii, przewidzianego w art. 10a ust. 6 dyrektywy EU ETS, jednak taka regulacja nie została uwzględniona w *ustawie o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów*.

Minister Gospodarki nie zadbał o wypracowanie całościowej strategii dostosowywania gospodarki do wymogów PEK, która określiłaby najistotniejsze ryzyka oraz kierunki interwencji państwa. Prace podjęte w 2009 r. nad programem rozwoju gospodarki niskoemisyjnej były prowadzone niekonsekwentnie i nierzetelnie (diagnoza problemów została zlecona dopiero po dwóch latach, po przyjęciu założeń do programu, a prace prowadzono przewlekłe). Pomimo upływu ponad sześciu lat od daty rozpoczęcia prac nad tym programem, nie został on przyjęty przez Radę Ministrów (planowano jego przyjęcie na 2013 r.).

Minister Gospodarki nie prowadził analiz sytuacji poszczególnych sektorów i podsektorów gospodarki w kontekście skutków wynikających z realizacji nałożonych na nie obowiązków określonych w PEK (szczególnie w odniesieniu do zwiększenia kosztów działalności). Analizy takie powinny być źródłem rzetelnej wiedzy, dotyczącej ewentualnych zagrożeń utraty pozycji konkurencyjnej wymagających skorzystania z przewidzianych w *dyrektywie EU ETS* działań (np. wnioskowanie na podstawie art. 10a ust. 13 dyrektywy do Komisji Europejskiej o dodanie do wykazu sektorów lub podsektorów narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji, co daje podmiotom gospodarczym możliwość otrzymania bezpłatnych uprawnień do emisji).

Trzeci okres rozliczeniowy systemu EU ETS (lata 2013-2020) zaczął w Polsce obowiązywać bez niezbędnych regulacji prawnych, ze względu na opóźnienia prac

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Dalej PEP2030 lub *Polityka energetyczna*. Rada Ministrów przyjęła Politykę w dniu 10 listopada 2009 r. uchwałą nr 202/2009. *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);

<sup>9</sup> Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003, str. 32, ze zm. Dalej: *dyrektywa EU ETS*

<sup>10</sup> Wniosek w sprawie backloadingu musiał zostać ponownie rozpatrzony przez Komisję ds. Środowiska w 2013 r. oraz miało zostać wykonana oceny skutków proponowanego rozwiązania przed wprowadzeniem go w życie)

<sup>11</sup> Ucieczka emisji (z ang. *carbon leakage*) – zjawisko polegające na przenoszeniu produkcji powodującej emisję CO<sub>2</sub> z jednego kraju do drugiego. W kontekście EU ETS chodzi o przeniesienie produkcji przez podmioty z sektorów energochłonnych poza UE, a także zmniejszanie wykorzystania istniejących mocy produkcyjnych.

legislacyjnych. Dyrektywa OZE, za której transpozycję organem odpowiedzialnym był Minister Gospodarki, została w pełni wprowadzona do polskiego ustawodawstwa z czteroletnim opóźnieniem<sup>12</sup>.

### 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 ustaw<sup>13</sup>, a także wydaniem rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii<sup>14</sup> oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki<sup>15</sup> - zadania Ministerstwa Gospodarki objęte kontrolą przejęło Ministerstwo Energii oraz Ministerstwo Rozwoju.

#### 1. Wprowadzenie postanowień PEK do polskiego prawa

Opis stanu  
faktycznego

PEK stanowi zbiór aktów prawnych UE (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 cieplarnianych<sup>16</sup>, 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/WE<sup>17</sup>, 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 1013/2006<sup>18</sup> 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 cieplarnianych<sup>19</sup>.

#### 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 jej wykonania do dnia 31 grudnia 2012 r.<sup>20</sup> 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

<sup>12</sup> To jest w dniu 12 lutego 2015 r. kiedy weszła w życie ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw. Dz. U. poz. 151.

<sup>13</sup> Dz. U. poz. 1960.

<sup>14</sup> Dz. U. poz. 2075; rozporządzenie weszło w życie z dniem ogłoszenia (8 grudnia 2015 r.) z mocą od dnia 27 listopada 2015 r.

<sup>15</sup> Dz. U. poz. 2076; rozporządzenie weszło w życie z dniem ogłoszenia (8 grudnia 2015 r.) z mocą od dnia 16 listopada 2015 r.

<sup>16</sup> Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 63, ze zm. Dalej: dyrektywa 2009/29/WE

<sup>17</sup> Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 16, ze zm. Dalej: dyrektywa OZE.

<sup>18</sup> Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 114. Dalej: dyrektywa CCS.

<sup>19</sup> Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 136, ze zm., weszła w życie 25.06.2009 r. Dalej: decyzja non-ETS.

<sup>20</sup> W odniesieniu do art. 9a ust. 2 dyrektywy EU ETS - przekazywanie właściwemu organowi danych dotyczących emisji z instalacji objętych systemem wspólnotowym od 2013 r., aby zostały uwzględnione przy dostosowaniu liczby uprawnień w całej Wspólnocie oraz art. 11 dyrektywy EU ETS - publikowanie i przedkładanie Komisji wykazu instalacji oraz przydzielonych im wszelkich bezpłatnych uprawnień – termin na wprowadzenie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do ich wykonania minął 31 grudnia 2009 r.

2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych<sup>21</sup>, częściowo wprowadzająca do polskiego porządku prawnego dyrektywę 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 - w zakresie zmian wprowadzonych dyrektywą 2009/29/WE. Dotychczas nie zostały transponowane do prawa polskiego 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 cieplarnianych<sup>22</sup>, lecz nie zostały do niej wydane akty wykonawcze. Na wszystkich etapach prac legislacyjnych, dotyczących projektu ustawy z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami, włączając w to prace Stałego Komitetu Rady Ministrów<sup>23</sup> oraz Rady Ministrów, Ministerstwo Gospodarki<sup>24</sup> wnioskowało o uwzględnienie w przepisach tej 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.<sup>25</sup> Organem odpowiedzialnym w tym zakresie był Minister Gospodarki.

Jak wynika z wyjaśnień Kierującego Departamentem Energii Odnawialnej Ministerstwa Energii Janusza Pilitowskiego<sup>26</sup>, 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 ustaw<sup>27</sup>, 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 odnawialnych<sup>28</sup>, stanowił również realizację postanowień dyrektywy OZE. System zapewnia producentom energii elektrycznej możliwość wykazania, że w rozumieniu dyrektywy OZE wytwarzana przez nich energia jest wytwarzana w odnawialnych źródłach energii. System ten nakłada na przedsiębiorstwa energetyczne (zajmujące się sprzedażą energii elektrycznej odbiorcom końcowym) obowiązek uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki<sup>29</sup> określonej ilości świadectw pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej w OZE, bądź uiszczenia opłaty zastępczej.

Ponadto, jak wynika z przytoczonych wyjaśnień, prace nad nowym pakietem ustaw energetycznych<sup>30</sup> (zwanych „Trójpakiem energetycznym”) rozpoczęły się w grudniu 2009 r., kiedy to firma doradcza Case-Doradcy Sp. z o.o. przygotowała na zlecenie

<sup>21</sup> Dz. U. Nr 122, poz. 695, ze zm.. Dalej: ustawa z 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami. Ustawa obowiązywała do dnia 8 września 2015 r.

<sup>22</sup> Dz. U. poz. 1223, ze zm. Dalej: ustawa z 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami. Ustawa weszła w życie w dniu 9 września 2015 r.

<sup>23</sup> Dalej: SKRM.

<sup>24</sup> Dalej: MG lub Ministerstwo.

<sup>25</sup> 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.

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

<sup>27</sup> Dz. U. Nr 21, poz. 104

<sup>28</sup> Został określony w art. 9a i następnych ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (przepisy weszły w życie z dniem 1 stycznia 2005 r.

<sup>29</sup> Dalej: URE.

<sup>30</sup> Tj. Prawo energetyczne, Prawo gazowe i ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa o odnawialnych źródłach energii miała w zamyśle MG zastąpić przepisy ustawy Prawo energetyczne.

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*<sup>31</sup> w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, który w dniu 7 grudnia 2010 r. został przyjęty przez Radę Ministrów. KPD określał krajowe cele w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych w 2020 r. w sektorach: transportowym, energii elektrycznej ogrzewania i chłodzenia. KPD uwzględnia 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* (projekt z dnia 20 grudnia 2011 r. – wersja 1a.4). 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 Legislacji<sup>32</sup>. Uwagi do *projektu* w ramach uzgodnień międzyresortowych zgłosiło 14 jednostek, 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 celem zmiany ustawy – *Prawo energetyczne* jest w szczególności zapewnienie pełnej implementacji *dyrektywy OZE*. Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. *o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw*<sup>33</sup> 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, statut prawny instalatorów OZE i zasady dotyczące certyfikacji instalatorów, a także obowiązek opracowania KPD oraz warunki przyłączania OZE.

Jak wynika z przywołanych wyjaśnień Kierującego Departamentem Energii Odnawialnej MR powyższa 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 ustaw*.

W styczniu 2011 r. KE wszczęła postępowanie przeciwko Polsce za niedopełnienie obowiązku transpozycji *dyrektywy OZE* i wezwała do usunięcia uchybienia. Uzasadniona opinia została przesłana Polsce w marcu 2012 r., a w dniu 21 marca 2013 r. KE skierowała przeciwko Polsce skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE<sup>34</sup> ze względu na „niedopełnienie obowiązku transpozycji” *dyrektywy OZE*<sup>35</sup>. Komisja domagała się zasądzenia kary w wysokości 133,2 tys. euro za każdy dzień zwłoki

<sup>31</sup> Dyrektywa OZE zobowiązuje w art. 4 każde państwo członkowskie do przyjęcia Krajowego Planu Działań w zakresie energii ze źródeł odnawialnych. Dalej: KPD.

<sup>32</sup> Zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa

<sup>33</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 984.

<sup>34</sup> Dalej: TSUE.

<sup>35</sup> Komunikat prasowy Komisji Europejskiej

od dnia wydania wyroku do dnia zakończenia pełnej transpozycji. Ze względu na przyjęcie przez Polskę części wymaganych przepisów, w trakcie prowadzonego postępowania, proponowaną karę 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, w dniu 26 lutego 2015 r. KE 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*<sup>36</sup> transponująca dyrektywę CCS wraz z wydanymi aktami wykonawczymi (które weszły w życie znacznie później) do polskiego porządku prawnego. Jak wynika z uzasadnienia do tej 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 z niej wynikających zostały w prawodawstwie polskim określone przepisami ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji<sup>37</sup> 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

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. NIK wskazuje, że prace nad ustawą o OZE zostały podjęte w grudniu 2009 r., czyli pół roku po wejściu w życie dyrektywy, której przepisy miały być wprowadzone do polskiego prawodawstwa.

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

Ocena częściowa

## 2. Działania zapewniające konkurencyjność gospodarki w warunkach realizacji wymogów PEK

### 2.1. Zadania określone w Polityce energetycznej

Opis stanu  
faktycznego

W PEP2030, przyjętej przez RM w listopadzie 2009 r., jako kierunki polityki energetycznej wskazano m.in. poprawę efektywności energetycznej oraz ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko. Ograniczenia oddziaływania energetyki na środowisko miało następować m.in. poprzez ograniczenie do 2020 r.

<sup>36</sup> Dz. U. poz. 1238, ze zm.

<sup>37</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 2273 ze zm.

emisji CO<sub>2</sub> przy zachowaniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa energetycznego oraz zmianę struktury wytwarzania energii w kierunku technologii niskoemisyjnych.

Kierunki polityki energetycznej określone w *PEP2030* zostały wdrożone na podstawie postanowień *Programu działań wykonawczych na lata 2009-2012*<sup>38</sup>. W *Programie* Ministrowi Gospodarki wyznaczono m.in. zadanie rozważenia możliwości oraz podjęcie działań (w terminie do 2012 r.) na rzecz zmiany nowej *dyrektywy EU ETS* w kierunku pełnego uwzględnienia specyfiki gospodarek opartych na węglu (Działanie 6.3.7.)<sup>39</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 49-61)

Za realizację tego działania odpowiedzialni byli ministrowie właściwi do spraw: gospodarki i środowiska oraz Urząd Komitetu Integracji Europejskiej<sup>40</sup>.

Na podst. art. 10a ust. 1 *dyrektywy EU ETS* KE zobowiązana była do wydania, w terminie do końca 2010 r. w pełni zharmonizowanych w całej Wspólnocie przepisów wykonawczych, dotyczących przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych dla sektorów energochłonnych objętych systemem *EU ETS*<sup>41</sup>. *Dyrektywa* wprowadziła mechanizm ochronny, zgodnie, z którym w latach 2013-2020 dla instalacji z sektorów narażonych na ucieczkę emisji przysługiwało 100% bezpłatnych uprawnień (art. 10a ust. 12 *dyrektywy EU ETS* ). Zaproponowano rozwiązanie polegające na przydzielaniu uprawnień na podstawie ustalonych z góry wspólnotowych wskaźników emisyjności tzw. benchmarków<sup>42</sup>. Projekt decyzji KE dotyczący przepisów wykonawczych, zawierający wartości wskaźników emisyjności oraz zasady przydziału bezpłatnych uprawnień, przyjęto w dniu 15 grudnia 2010 r. na posiedzeniu Komitetu ds. Zmian Klimatu<sup>43</sup>. Projekt ten skierowany został do Parlamentu Europejskiego i Rady. Po przeglądzie Rada Unii Europejskiej ds. Środowiska (ENV)<sup>44</sup> zaakceptowała projekt na posiedzeniu w dniu 14 marca 2011 r., a Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności Parlamentu Europejskiego (ENVI) przyjęła w dniu 16 marca 2011 r.

Zdaniem Rządu RP<sup>45</sup> KE zaproponowała ustawienie wskaźników emisyjności na zbyt niskim poziomie. Przyjęcie tej propozycji zmniejszało konkurencyjność polskich przedsiębiorstw korzystających z paliw bardziej emisyjnych niż gaz ziemny, a skutkiem zastosowania wskaźników mogła być likwidacja części unijnego, w tym polskiego przemysłu. Polska głosowała za odrzuceniem projektu.

W latach w 2010-2011 Rząd RP prezentował na forum UE stanowisko, że wskaźniki powinny uwzględniać specyfikę paliwową poszczególnych krajów i zasadne byłoby wprowadzenie tzw. paliwowego współczynnika korygującego. KE nie podzielała tej koncepcji i sprzeciwiła się uwzględnianiu specyfiki paliwowej, surowcowej, czy regionalnej poszczególnych krajów. Stanowisko to Komisja zaprezentowała na posiedzeniu Komitetu do spraw Zmian Klimatu w dniu 18 grudnia 2010 r.

<sup>38</sup> Załącznik nr 3 do PEP 2030. Dalej: Program.

<sup>39</sup> Działania Ministra Gospodarki dotyczące zadań Polityki energetycznej w zakresie związanym z PEK, które obecnie są we właściwości działu administracji energią, zostały przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Energii.

<sup>40</sup> Zniesiony z dniem 1 stycznia 2010 i zastąpiony przez Komitet do Spraw Europejskich.

<sup>41</sup> W tym dla sieci ciepłowniczych, jak również kogeneracji o wysokiej sprawności oraz instalacji w sektorach lub podsektorach narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji (carbon leakage) z powodu ponoszenia kosztów związanych z emisją gazów cieplarnianych w cenie energii.

<sup>42</sup> Benchmarki to wskaźniki ustalone przez Komisję dla danego sektora na podstawie wielkości emisji odniesionej do wielkości produkcji dla 10% najlepszych zakładów znajdujących się na terenie UE.

<sup>43</sup> Utworzony na podstawie art.9 decyzji nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. dotyczącej mechanizmu monitorowania emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz wykonania Protokołu z Kioto (Dz. Urz. UE L 49/1 z 19.02.2004, str. 57) jako organ wspomagający KE.

<sup>44</sup> W skład Rady wchodzi ministrowie ds. środowiska państw członkowskich. Dalej: Rada ds. Środowiska.

<sup>45</sup> Zaprezentowanym m.in. w uwagach do projektu decyzji, podczas posiedzeń grup roboczych, Komitetu ds. Zmian Klimatu, posiedzenia COREPER (w dniach 2-4 marca 2011 r.) oraz na posiedzeniu Rady ds. Środowiska (20 grudnia 2010 r.).

Od 2010 r. MG wspólnie z MŚ<sup>46</sup> prowadziło działania na rzecz budowania koalicji państw popierających przywołane wyżej stanowisko Rządu RP. Organizowano spotkania z ministrami gospodarki państw członkowskich, ambasadorami i stowarzyszeniami sektorów energochłonnych<sup>47</sup>. Przesyłano listy do komisarzy UE z prośbą o spotkanie w celu wyjaśnienia podejścia Polski, a także pisma do krajów członkowskich (ministrów do spraw gospodarki) w celu przedyskutowania kwestii udzielenia wsparcia polskim postulatom.

Na zlecenie MG kancelaria CMS Cameron MCKenna sporządziła w dniu 18 października 2010 r. opinię dotyczącą prawnych aspektów wyznaczania wskaźników emisyjności<sup>48</sup>. Opinię tę wraz z Postulatami Polski<sup>49</sup> Minister Gospodarki przekazał w dniu 6 grudnia 2010 r. Przewodniczącemu Parlamentu Europejskiego. Dokumenty przesłane zostały także Przewodniczącemu KE, wiceprzewodniczącym, komisarzom, ministrom ds. gospodarki państw członkowskich i polskim eurodeputowanym. Efektem podjętych działań było utworzenie koalicji państw (Bułgaria, Cypr, Republika Czeska, Rumunia, Słowacja, Węgry i wspierająca Litwa), która dysponowała ilością głosów umożliwiającą zablokowanie projektu decyzji KE, ustalającej wskaźnik emisyjności bez uwzględniania specyfiki paliwowej poszczególnych państwa.

W decyzji przyjętej w dniu 15 grudnia 2010 r. na posiedzeniu Komitetu ds. Zmian Klimatu m.in. dzięki działaniom Polski, uwzględniono cztery korzystne zmiany, w tym zmianę dotyczącą istotnego zwiększenia bezpłatnych uprawnień do emisji dla ciepłownictwa<sup>50</sup>. Ponadto, wprowadzono okres przejściowy dla ciepła dostarczanego do gospodarstw domowych. Przyjęto, że wyliczenia będą oparte na emisjach z lat 2005-2008, przy założeniu, że w latach 2013-2020 uprawnienia te będą zmniejszane o 10% rocznie. Były to rozwiązania korzystne dla Polski, ale nie w pełni rozwiązujące problem kosztów związanych z emisją CO<sub>2</sub>. Przedstawiciele Polski głosowali za odrzuceniem projektu powyższej decyzji Komitetu ds. Zmian Klimatu. W czasie trzymiesięcznego przeglądu w Parlamencie Europejskim i Radzie MG podejmowało działania na rzecz zmiany ww. decyzji, tak, aby bardziej uwzględniała specyfikę paliwową Polski. Ministerstwo m.in. przekazało polskim eurodeputowanym w komisji ENVI stanowisko, którego efektem było skierowanie sprzeciwu wobec projektu decyzji (przez dwóch polskich eurodeputowanych). Ponadto, MG w konsultacji z MŚ, KOBIZE oraz przedstawicielami sektorów energochłonnych w gospodarce, przygotowało dla eurodeputowanych projekt „Rezolucji o sprzeciwie” do ENVI. Na wniosek polskiej delegacji kontynuowano temat benchmarków na posiedzeniu Rady ds. Środowiska w dniu 20 grudnia 2010 r. W lutym 2011 r., przed głosowaniem w Komisji w sprawie przyjęcia projektu decyzji (zaplanowane było na 16 marca 2011 r.) MG zorganizowało spotkania z europosłami, przedstawicielami zarządów przedsiębiorstw z sektorów energochłonnych, działających na terenie Polski, ambasadorami, ministrami do spraw środowiska i gospodarki, komisarzami, eurodeputowanymi, przewodniczącymi KE i PE. Pomimo tych działań, wydając *Decyzję Komisji Nr 2011/278/UE z 27 kwietnia 2011 r., (notyfikowaną, jako dokument nr C(2011) 2772) w sprawie ustanowienia przejściowych zasad dot.*

<sup>46</sup> W MG Departament Rozwoju Gospodarki i Departament Energetyki, a w MŚ Departament Zmian Klimatu i Ochrony Atmosfery.

<sup>47</sup> Ustalenie to wynika z instrukcji wyjazdowej dla delegacji MG do Brukseli z marca 2010 r. oraz „Informacji o działaniach podjętych przez Polskę w ramach prac KE nad regulacjami związanymi z Europejskim Systemem Handlu Uprawnieniami do Emisji” przekazanej przez Ministra Gospodarki do Ministerstwa Spraw Zagranicznych 18 lutego 2011 r.

<sup>48</sup> Opinia kancelarii z dnia 18 października 2010 r. dot. prawnych aspektów wyznaczania wskaźników emisyjności gazów cieplarnianych w sektorach objętych Europejskim Systemem Handlu Uprawnieniami do Emisji.

<sup>49</sup> „Postulaty Polski dotyczące zasad przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w EU ETS w latach 2013-2020”.

<sup>50</sup> Pozostałe trzy dot.: 1) usunięcia art. 11 (współczynnik udziału klinkieru w cemencie), 2) podniesienia wskaźnika emisyjności dla kwasu azotowego i 3) zastosowania 2 alternatywnych kryteriów dla znaczącego zwiększenia mocy produkcyjnych.

zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w całej Unii na mocy art. 10a dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady<sup>51</sup> - KE podtrzymała swoje początkowe stanowisko.

W dniu 8 lipca 2011 r. Polska, reprezentowana przez Ministra Spraw Zagranicznych<sup>52</sup> skierowała do Trybunału Sprawiedliwości UE (TS) skargę o stwierdzenie nieważności powyższej decyzji, podnosząc fakt, iż nie uwzględniła ona specyfiki paliwowej państw i arbitralnie przyjęła gaz ziemny, jako paliwo referencyjne. TS nie podzielił stanowiska Polski, stwierdził że nie doszło do naruszenia prawa przez KE i wyrokiem z dnia 7 marca 2013 r. (sprawa T-370/11) skargę oddalił.

(dowód: akta kontroli str. 69, 527-529, 578-779)

W *Informacji na temat realizacji Polityki energetycznej Polski do 2030 roku w 2012 roku*, sporządzonej przez Ministra Gospodarki i przekazanej RM, odnotowano działanie 6.3.7. *Programu* jako wykonane. Opisując sposób realizacji zadania wskazano na skierowanie skargi do TS, a także na fakt, iż w 2012 r. Rząd RP podjął działania w sprawie wniosku Komisji dotyczącego decyzji zmieniającej dyrektywę *EUETS* w zakresie czasowego wycofania 900 mln uprawnień z rynku handlu uprawnieniami (tzw. backloading). Działania prowadzone przez Polskę przyczyniły się do negatywnego zaopiniowania i ponownego rozpatrzenia w 2013 r. powyższego wniosku przez ENVI. Efektem było przyjęcie wniosku przez Parlament w formie złagodzonej, przewidującej wykonanie oceny skutków proponowanego rozwiązania przed wprowadzeniem go w życie. Rada Europejska Kraje UE zatwierdziła w dniu 16 grudnia 2013 r. możliwość wycofania przez KE części uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>. Dostosowanie przez KE harmonogramu aukcji wymagało wcześniejszej oceny, jakie jest ryzyko przeniesienia się poza UE firm z określonych gałęzi przemysłu. Takie dostosowanie może mieć miejsce tylko raz, w wyjątkowych okolicznościach podczas okresu aukcyjnego 2013-2020 i może dotyczyć maksymalnie 900 milionów uprawnień<sup>53</sup>. Propozycję tą w dniu 10 grudnia 2013 r. przyjął Parlament Europejski. KE wydała następnie rozporządzenie KE z dnia 25 lutego 2014 r. nr 176/2014, wdrażające backloading.

(dowód: akta kontroli str. 186-187)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

## **2.2. Inne działania związane z tworzeniem warunków działalności w branżach narażonych na negatywne skutki PEK**

### **2.2.1. Program Gospodarki Niskoemisyjnej**

Opis stanu  
faktycznego

W PEP2030 m.in. założono poprawę efektywności energetycznej oraz ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko. W *Programie* na Ministra Gospodarki nałożono obowiązki związane opracowaniem ścieżki obniżenia emisji CO<sub>2</sub> w instalacjach korzystających z okresu przejściowego w zakresie obowiązku zakupu wszystkich uprawnień na aukcjach oraz opracowanie oceny potencjału redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce (działania 6.1.3 i 6.3.2)<sup>54</sup>. Zarządzeniem z dnia 21 października 2009 r. Minister Gospodarki powołał Społeczną Radę do spraw Narodowego Programu Redukcji Emisji, rozpoczynając tym samym prace

<sup>51</sup> Dz. Urz. UE L 130 z 17.05.2011, str. 1

<sup>52</sup> W dniu 18 lutego 2011 r. MG zwróciło się do Ministerstwa Spraw Zagranicznych o udzielenie wsparcia w działaniach podejmowanych na rzecz zmiany niekorzystnych rozwiązań, proponowanych przez KE.

<sup>53</sup> Z liczby ponad 1,5 mld uprawnień.

<sup>54</sup> W *Polityce Klimatycznej Polski* przyjętej przez RM w dniu 4 listopada 2003 r. w celach krótkookresowych do 2006 r. wskazano na realizację zadania opracowania krajowego programu redukcji emisji gazów cieplarnianych z uwzględnieniem maksymalnych korzyści dla Polski.

których efektem było opracowanie programu wpisującego się w założenia PEP2030. W *Planie prac Rządu na pierwsze półrocze 2010 r.* wyznaczono dla MG zadanie *Przygotowanie założeń Narodowego Programu Redukcji Emisji Gazów Ciepłarnianych* z terminem wykonania do czerwca 2010 r. Społeczna Rada opracowała *Założenia Narodowego Programu Redukcji Emisji Gazów Ciepłarnianych*<sup>55</sup>, które w dniu 18 czerwca 2010 r. zostały opublikowane na stronie internetowej MG w celu konsultacji. We wrześniu 2010 r. Społeczna Rada sporządziła opracowanie: *Zielona Księga Narodowego Programu Redukcji Emisji Gazów Ciepłarnianych*, a w grudniu 2011 r. opracowanie: *White Paper – Biała Księga Narodowego Programu Redukcji Emisji Gazów Ciepłarnianych*.

Po opracowaniu przez Społeczną Radę *Zielonej Księgi Narodowego Programu Redukcji Emisji Gazów Ciepłarnianych* Minister Gospodarki jako Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu do spraw realizacji *Polityki energetycznej Polski do 2030 roku* powołał w dniu 6 grudnia 2010 r., zarządzeniem Nr 2, Zespół Doradczy do spraw Narodowego Programu Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej<sup>56</sup>. W skład Zespołu Doradczego weszli stali członkowie RM, w tym przedstawiciele MG, MŚ oraz przedstawiciel Społecznej Rady Narodowego Programu Redukcji Emisji. Do zadań Zespołu Doradczego należało w szczególności wsparcie MG przy opracowaniu Narodowego Programu Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej<sup>57</sup>, w tym w zakresie analizy potencjału redukcji emisji gazów ciepłarnianych w Polsce. Na pierwszym posiedzeniu Zespołu Doradczego w dniu 7 lutego 2011 r. podniesiono, że istotą przyszłego programu rozwoju gospodarki niskoemisyjnej powinno być zapewnienie rozwoju gospodarki, a nie jedynie redukcja emisji gazów ciepłarnianych. Zespół Doradczy opracował projekt założeń NPRGN. Na drugim posiedzeniu Zespołu Doradczego w dniu 8 czerwca 2011 r. poinformowano m.in., że projekt założeń NPRGN został przyjęty przez Komitet ds. Spraw Europejskich RM i zostanie przesłany na posiedzenie Stałego Komitetu Rady Ministrów. W dniu 18 sierpnia 2011 r. RM przyjęła założenia NPRGN<sup>58</sup>. W założeniach NPRGN zaplanowano przyjęcie Programu przez RM w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 40-44, 57-61, 488-524)

Jak wynika z wyjaśnień Zbigniewa Kamieńskiego Zastępcy Dyrektora Departamentu Innowacji Przemysłu Ministerstwa Gospodarki<sup>59</sup> - w MG nie zrezygnowano z kontynuowania prac nad NPREGC, zmieniono jedynie pierwotny tytuł Narodowy Program Redukcji Emisji Gazów Ciepłarnianych na Narodowy Program Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej. Wprowadzenie zmian dotyczących zarówno tytułu, jak i podejścia i zakresu dokumentu wynikało z przeprowadzonych uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych. Efekt realizacji działań ujętych w projekcie NPRGN wykraczał poza redukcję emisji gazów ciepłarnianych. Działania nie zawsze bezpośrednio polegają na redukcji CO<sub>2</sub>, ale mają na celu efektywniejsze wykorzystanie zasobów, prowadzące do obniżenia emisyjności gospodarki. Celem opracowania NPRGN – jak wynika z wyjaśnień – jest transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, nie zaś określenie sposobów wykorzystania przychodów ze sprzedaży uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>.

(dowód: akta kontroli str. 531-532)

W założeniach NPRGN przyjęto, że efektem końcowym planu będzie zestaw działań nakierowanych bezpośrednio i pośrednio na redukcję emisji gazów ciepłarnianych,

<sup>55</sup> Dalej: NPREGC.

<sup>56</sup> Dalej: Zespół Doradczy.

<sup>57</sup> Dalej: NPRGN.

<sup>58</sup> Przyjęcie założeń NPRGN nastąpiło przed opracowaniem przez Społeczną Radę opracowania *White Paper – Biała Księga Narodowego Programu Redukcji Emisji Gazów Ciepłarnianych*.

<sup>59</sup> Pismo znak DIP-II-079-18 /2/15 z dnia 5 listopada 2015 r.

a także zestaw instrumentów wspomagających wszystkich uczestników realizacji programu w przechodzeniu na gospodarkę niskoemisyjną. NPRGN miał być skierowany do wszystkich sektorów gospodarki, samorządów gospodarczych i terytorialnych, organizacji otoczenia biznesu oraz organizacji pozarządowych, jak również bezpośrednio do każdego obywatela Polski, celem kształtowania właściwych postaw i spowodowania aktywności społecznej w tym zakresie. Założono, że NPRGN powstanie w wyniku ścisłego współdziałania MG i MŚ, oraz pozostałych resortów. „

W założeniach przyjęto, że NPRGN będzie wykraczał poza obowiązujące ramy prawne dla przygotowywanych programów strategicznych, ze względu na horyzont czasowy do 2050 r., jak i zakres działań obejmujący wszystkie sfery życia gospodarczego. Przyjęte w MG ramy czasowe NPRGN wpisywały się w podejście KE do polityki klimatycznej, która rozpoczęła dyskusję nad planem działań w zakresie gospodarki niskoemisyjnej w perspektywie roku 2050. NPRGN miał być bezpośrednio powiązany z realizacją Krajowego Planu Inwestycyjnego (KPI), obejmującego modernizację instalacji wytwarzających energię elektryczną w związku z przyznaniem dla nich bezpłatnych uprawnień na lata 2013-2020..

Zarządzeniem nr 16 w dnia 13 września 2012 r. Minister Gospodarki zmienił Zarządzenie nr 2. Po zmianie, do zadań Zespołu Doradczego należało w szczególności wsparcie Ministra Gospodarki przy opracowaniu NPRGN, w tym w zakresie: analizy potencjału redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce; formułowania wniosków dotyczących m.in. identyfikacji obszarów redukcji emisji i związanych z nimi priorytetów; przedstawiania propozycji dotyczących katalogu działań i instrumentów wsparcia niezbędnych dla rozwoju gospodarki niskoemisyjnej.

Skład Zespołu został uzupełniony o przedstawiciela Społecznej Rady do spraw Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej<sup>60</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 43-44, 504-520)

Wynikiem prowadzonych w MG prac nad NPRGN był projekt Programu, który w dniu 6 sierpnia 2015 r. został skierowany do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych. Termin nadsyłania uwag ustalono na 31 sierpnia 2015 r. dla resortów oraz 15 września 2015 r. dla pozostałych podmiotów zainteresowanych udziałem w konsultacjach.

W projekcie NPRGN stwierdzono, że zgodnie z przyjętym modelowaniem makroekonomicznym wdrożenie działań na rzecz transformacji niskoemisyjnej przekłada się na stopniowy spadek poziomu emisji z około 400 mln Mg ekwiwalentu CO<sub>2</sub> w 2010 r. do około 250 mln Mg ekwiwalentu CO<sub>2</sub> w 2050 r. Oznacza to redukcję emisji na poziomie około 149 mln Mg w stosunku do scenariusza bez podjęcia interwencji, co odpowiada spadkowi emisji na poziomie około 37% względem 2010 r. oraz 44% względem 1990 r. W projekcie NPRGN oszacowano, że do 2020 r. łączna kwota przeznaczona ze środków publicznych na transformację niskoemisyjną (zgodnie z definiowaniem stosowanym w programowaniu środków europejskich) przekroczy 46,0 mld zł.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Innowacji Przemysłu w MR Zbigniewa Kamieńskiego<sup>61</sup> do końca kwietnia 2016 r. zaplanowano

<sup>60</sup> Wyrazy „oraz przedstawiciela Społecznej Rady Narodowego Programu Redukcji Emisji zastąpiono wyrazami „przedstawiciela Społecznej Rady do spraw Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej”. Zarządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 18 maja 2012 r. utworzono Społeczną Radę ds. Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej, której członkowie mieli być aktywnie włączeni w prace nad NPRGN. Jednocześnie tym zarządzeniem odwołano Społeczną Radę do spraw Narodowego Programu Redukcji Emisji.

<sup>61</sup> Pismo z dnia 28 stycznia 2016 r. znak: DIP-II-079-18/16. Dalej: DIP.

zakończenie konsultacji projektu oraz Strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, zakończenie spotkań międzyresortowych, a tym samym prac nad modyfikacją projektu Programu. Następnie projekt miał zostać przekazany do rozpatrzenia przez Komitet Stały RM oraz Radę Ministrów. Na dzień 30 kwietnia 2016 r. na stronie MR brak było informacji o przyjęciu projektu NPRGN. NPRGN był jednym z dwóch programów wykonawczych do Strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.” przyjętej uchwałą RM z dnia 14 kwietnia 2014 r.

Jak wynika z przywołanych wyjaśnień – w sprawie kosztów wdrożenia Programu<sup>62</sup> - w związku z podejściem przyjętym w NPRGN nie jest możliwe oszacowanie łącznych nakładów na realizację Programu.

Do grudnia 2015 r., na opracowanie projektu NPRGN MG przeznaczyło z budżetu państwa środki w wysokości 182,4 tys. zł. Z grantu Banku Światowego, na opracowanie NPRGN, wydatkowano środki w wysokości 207,9 tys. USD i 145,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 521-536, 1373, 1771)

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DIP MG Zbigniewa Kamieńskiego<sup>63</sup> opóźnienie w opracowaniu projektu NPRGN (okres pomiędzy przyjęciem założeń przez RM a przyjęciem projektu przez Kierownictwo MG) wynikało z nakładu pracy, a także z podejścia, na jakie MG zdecydowało się przy opracowaniu dokumentu. Podejście miało na celu identyfikację wszystkich możliwych działań na rzecz transformacji niskoemisyjnej, tak by żadna sfera społeczno-gospodarcza nie została pominięta. Oznaczało to przeanalizowanie całej gospodarki oraz sfery społecznej, mającej wpływ na gospodarkę. zidentyfikowanie celów i priorytetów i było oparte o wyniki szczegółowych analiz materiałów przekazanych przez ekspertów reprezentujących różne sfery aktywności gospodarczej (11 sektorów). Wynikiem pierwszego etapu prac było zidentyfikowanie blisko 400 tzw. obszarów, które opisywały sfery ważne z punktu widzenia transformacji niskoemisyjnej w Polsce. Następnie obszary zostały poddane priorytetyzacji i grupowaniu. Podstawowym czynnikiem, który decydował o ocenie danego obszaru był jego wpływ na rozwój gospodarczy, a w drugiej kolejności na redukcję emisji w Polsce. Znaczna część zadań dotyczących opracowania projektu NPRGN uzależniona była od czynników zewnętrznych, na które MG nie miało wpływu, np. opracowywanie obszarów przez ekspertów (przedstawiciele Społecznej Rady, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi). Na opóźnienie miała również wpływ konieczność zachowania procedur, wynikających z realizacji zamówień finansowanych ze środków grantu Banku Światowego.

Z przywołanych wyjaśnień wynika również, że prace nad diagnozą, które rozpoczęto w pierwszej połowie roku 2012 r., trwały do lutego 2013 r. Jednocześnie od czerwca 2012 r. trwały prace nad przygotowaniem obszarów stanowiących podstawę do opracowania celów i działań NPRGN z udziałem przedstawicieli Społecznej Rady, innych resortów oraz przedstawicieli przemysłu. Identyfikacja obszarów trwała do końca pierwszego kwartału 2013 r. Od połowy 2014 r. do czerwca 2015 r. trwały prace w MG nad przygotowaniem opisu celu głównego, celów szczegółowych, opracowaniem działań, a także przygotowaniem finalnej wersji diagnozy oraz części finansowej do projektu NPRGN. W tym czasie, w trybie roboczym MG konsultowało poszczególne fragmenty projektu Programu. Konsultacje wewnątrzresortowe projektu NPRGN przeprowadzono w lipcu 2015 r.”

(dowód: akta kontroli str. 532-536)

<sup>62</sup> Pismo z dnia 28 stycznia 2016 r. znak:DIP-II-079-18/16.

<sup>63</sup> Pismo z dnia 5 listopada 2015 r. znak:DIP-II-079-18/2/15.

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Działania Ministra Gospodarki w zakresie opracowania programu redukcji CO<sub>2</sub> były nierzetelnie prowadzone, co w efekcie spowodowało nieskuteczność realizacji tego zadania. Przez ponad sześć lat nie przyjęto programu nakierowanego na redukcję gazów cieplarnianych. Prace nad tym projektem tego programu prowadzono w sposób niekonsekwentny i opieszały. NIK zauważa przy tym, że już w 2003 r. powstał pierwszy rządowy plan opracowania takiego programu (w *Polityce Klimatycznej Polski* przyjętej przez RM w dniu 4 listopada 2003 r. w celach krótkookresowych do 2006 r. wymieniono zadanie opracowania krajowego programu redukcji emisji gazów cieplarnianych). Założenia pierwszego Programu (NPREGC) zostały przyjęte w rok po terminie wskazanym w ówczesnym planie pracy Rady Ministrów. Po przyjęciu założeń do NPRGN w II półroczu 2011 r. MG wstrzymało prace nad Programem aż do połowy 2012 r., argumentując to Prezydencją Polski w Radzie UE. Niemal przez rok, łącznie z procedurą wyborów wykonawców, trwało opracowanie analiz do NPRGN, które odebrano w I kwartale 2014 r.

NIK, uwzględniając bardzo szeroki zakres analiz i konsultacji przy opracowywaniu NPRGN, wskazuje na niewłaściwą kolejność podejmowanych działań. Najpierw opracowano założenia Programu (w sierpniu 2011 r.), a dopiero potem podjęto prace analityczne diagnozujące problem. Prace nad diagnozą, które powinny zapoczątkować proces tworzenia Programu, podjęto w 2012 r., czyli po upływie ponad dwóch lat od zainicjowania projektu i blisko pół roku po przyjęciu założeń przez Radę Ministrów.

Należy podkreślić, że przedłużenie prac nad projektem NPRGN wynosi dotychczas trzy lata w stosunku do planowanego przez Radę Ministrów terminu (planowano przyjęcie NPRGN przez RM w 2013 r.). NIK zauważa, że według przyjętych założeń, NPRGN miał być bezpośrednio powiązany z realizacją KPI. Właściwym powinno więc być opracowanie NPRGN, określającego cele gospodarki w zakresie zmniejszenia emisji gazów, zanim został opracowany KPI. Zadania inwestycyjne zawarte w KPI powinny bowiem wynikać ze strategii określonej w NPRGN. Tymczasem wynikający z regulacji EU ETS termin zgłoszenia KPI do akceptacji Komisji Europejskiej upływał w we wrześniu 2011 r., a więc w terminie w którym w MG nie podjęto jeszcze prac nad diagnozą problemu.

### **2.2.2. Wsparcie dla przedsiębiorstw narażonych na negatywne skutki pośrednie działania systemu EU ETS**

Opis stanu  
faktycznego

Zgodnie z art. 10a ust. 6 dyrektywy *EU ETS* państwa członkowskie mogą przyjąć środki finansowe na rzecz sektorów lub podsektorów, które uznaje się za narażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji z powodu przenoszenia kosztów związanych z emisją gazów cieplarnianych w ceny energii, w celu kompensacji tych kosztów. Wsparcie udzielane przedsiębiorcom musi być zgodne z zasadami pomocy publicznej, które zostały określone przez KE w *Komunikacie Komisji - Wytyczne w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych po 2012 r.*<sup>64</sup> W *Wytycznych* dopuszczono pomoc dla przedsiębiorstw narażonych na negatywne skutki pośrednie działania systemu *EU ETS* w formie rekompensat. Lista sektorów i podsektorów, o których mowa w art. 10a ust. 6 dyrektywy *EU ETS*, została przedstawiona w załączniku do *Wytycznych*.

(dowód: akta kontroli str. 1375)

<sup>64</sup> Dz. Urz. UE C/158 z 5.06.2012, str. 4.

Rekompensaty dla przedsiębiorstw narażonych na negatywne skutki pośrednie działania systemu *EU ETS* zostały wprowadzone przez Wielką Brytanię, Niemcy, Belgię, Holandię, Hiszpanię oraz Grecję<sup>65</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 1747)

Możliwość wprowadzenia mechanizmów finansowych na rzecz sektorów lub podsektorów narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji z powodu przenoszenia kosztów związanych z emisją gazów cieplarnianych w ceny energii przewidziana została w art. 10a ust. 6 dyrektywy *EU ETS*. Minister Gospodarki powołując się m.in. na analizę wykonaną przez Bank Światowy<sup>66</sup> wskazywał, w trakcie uzgodnień międzyresortowych dotyczących projektu *ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*<sup>67</sup>, że koszty wdrożenia proponowanej przez Komisję Europejską polityki klimatycznej w odniesieniu do PKB są w Polsce większe niż średnio dla całej Unii Europejskiej. Według tych analiz ekonomiczne koszty w postaci utraty PKB i miejsc pracy spowodowane realizacją zobowiązań z tytułu PEK były szacowane jako blisko dwukrotnie wyższe dla Polski (około 1,4% PKB do 2020 r.) niż średni koszt w UE (około 0,6% PKB). Zaostrzenie polityki klimatycznej (w III okresie rozliczeniowym – lata 2013-2020) miało dotknąć przede wszystkim sektory produkcji metali, wyrobów z surowców niemetalicznych (m.in. cement, wapno), chemikaliów i wyrobów chemicznych oraz wytwarzanie koksu<sup>68</sup>. Jako poważnie narażone na skutki polityki klimatycznej wskazywano także sektory produkcji papieru i wyrobów z papieru<sup>69</sup>. Spadek produkcji przemysłowej mógł mieć znaczny wpływ na całą polską gospodarkę z uwagi na fakt, że zarówno wskaźnik zatrudnienia jak i wytwarzanej wartości dodanej w energochłonnych gałęziach przemysłu kształtuje się w Polsce na poziomie około 12%-15% w przemyśle ogółem, przy europejskiej średniej ok. 3%. Ponadto polski przemysł energochłonny (ok. 500 tys. pracowników) obejmował zarówno duże przedsiębiorstwa, zatrudniające od 15 tys. pracowników, jak i zakłady zatrudniające do tysiąca osób. Były to również branże, które w ostatnich latach dokonały znacznego postępu w zakresie efektywności energetycznej i należały do najnowocześniejszych w Europie (np. hutnictwo). Zdaniem Ministra Gospodarki zbudowanie systemu wsparcia dla przedsiębiorstw energochłonnych w Polsce jest niezbędne, aby utrzymać ich konkurencyjność oraz zapobiec przenoszeniu produkcji do innych państw UE, jak również poza nią. Ryzyko przenoszenia produkcji z Polski był tym bardziej realne, że niektóre państwa UE były już na zaawansowanym etapie wdrażania systemu rekompensat, co mogło pogorszyć atrakcyjność Polski jako miejsca do inwestycji np. względem Niemiec (które przekazały swój system rekompensat do KE do notyfikacji). Proponowane przez MG rozwiązanie dotyczące systemu rekompensat zakładało wypłacanie środków finansowych w przypadku wzrostu cen uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> powyżej poziomu 25 euro za jedno uprawnienie. Propozycja rozwiązania ustawowego, uwzględniającego delegację dla ministra właściwego do spraw gospodarki do przygotowania rozporządzenia regulującego szczegółowe warunki i zasady udzielania pomocy publicznej w formie rekompensat finansowych dla przedsiębiorstw energochłonnych, została przekazana do Ministerstwa Środowiska<sup>70</sup> w dniu 14 stycznia 2014 r. Opracowany w MG projekt przepisów przewidywał m.in., że:

<sup>65</sup> Stan na grudzień 2015 r.

<sup>66</sup> Raport: Transition to a low-emission economy z 2011 r.

<sup>67</sup> Pisma kierowane do Ministra Środowiska znak: DIP-II-022-1/5/13 z dnia 6 marca 2013 r., znak: DIP-II-022-1/7/13 z dnia 10 maja 2013 r., znak: DIP-II-022-1/9/13 z dnia 15 października 2013 r. oraz znak: DIP-II-022-1/14 z dnia 14 stycznia 2014 r.

<sup>68</sup> W przypadku tych sektorów przewidywano, że wzrost kosztów z tytułu realizowanej polityki klimatycznej (w II okresie rozliczeniowym, tj. w latach 2008-2012) przekroczy do 2030 r. uzyskiwany zysk brutto.

<sup>69</sup> W przypadku kontynuacji polityki klimatycznej koszty z nią związane miały pochłoniąć około 2/3 zysku brutto (spadek z 7,3% w 2009 r. do 2,3% w 2030 r.).

<sup>70</sup> Dalej: MŚ lub Ministerstwo.

- rekompensata miała przysługiwać przedsiębiorcy zagrożonemu „ucieczką emisji” z powodu braku możliwości przeniesienia na osoby trzecie kosztów emisji, będących skutkiem EU ETS, poniesionych w danym roku kalendarzowym w latach 2013-2020,
- rekompensata miała przysługiwać przedsiębiorcy prowadzącemu instalację w jednym z sektorów lub podsektorów wskazanych w załączniku do Komunikatu Komisji Wytoczne w sprawie niektórych środków pomocy państwa w kontekście systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych po 2012 r.<sup>71</sup>, przy czym przedsiębiorca miał być uprawniony do rekompensaty tylko w odniesieniu do produkcji wytwarzanej w konkretnej instalacji,
- maksymalna intensywność pomocy nie mogła przekroczyć 85% kosztów emisji pośrednich powstałych w 2013, 2014 i 2015, 80% kosztów emisji pośrednich powstałych w latach 2016, 2017 i 2018 oraz 75% kosztów emisji pośrednich powstałych w latach 2019 i 2020,
- maksymalna kwota pomocy miała być obliczana zgodnie ze wzorem wskazanym w Wytocznych i uzależniona również od puli środków na rekompensaty dostępnych w danym roku.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Innowacji i Przemysłu MG Zbigniewa Kamieńskiego<sup>72</sup> - Ministerstwo Środowiska, jako resort odpowiedzialny za projekt ustawy, przedstawiło negatywne stanowisko co do zasadności prac nad tymi rozwiązaniami, co w konsekwencji spowodowało, że Rządowe Centrum Legislacji nie uwzględniło proponowanych regulacji w ostatecznym projekcie ustawy. Pomimo podtrzymywania stanowiska MG, by wprowadzić system rekompensat do ustawy, decyzją SKRM, a następnie RM ustawa skierowana do parlamentu nie zawierała rozwiązań dotyczących systemu rekompensat.

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

MG, a następnie Ministerstwo Rozwoju, nie prowadziło monitoringu i nie dokonywało analiz w zakresie zaistnienia przesłanek umożliwiających wnioskowanie Polski do KE, na podstawie art. 10a ust. 13 *dyrektywy EU ETS*, o dodanie nowych sektorów lub podsektorów do wykazu sektorów i podsektorów narażonych na ryzyko ucieczki emisji. Zastępca Dyrektora DIP Zbigniew Kamieński<sup>73</sup> w MR wyjaśnił, iż dotychczas, pomimo częstych kontaktów z przedstawicielami sektorów przemysłu, nie otrzymano informacji o konieczności uzupełnienia ww. wykazu o nowe podsektory czy sektory.

(dowód: akta kontroli str. 1746-1747)

Jak wynika z informacji udzielonych przez podmioty uczestniczące w systemie EU ETS<sup>74</sup> konieczność dostosowania działalności do wymogów PEK w tym przede wszystkim: koszty zakupu uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> (ze względu na stopniowe ograniczanie liczby przyznaných bezpłatnych uprawnień od 2013 r.), koszty inwestycji związanych z ograniczeniem emisji CO<sub>2</sub> (w tym koszty amortyzacji inwestycji), koszty zakupu paliwa (o mniejszej niż węgiel emisji CO<sub>2</sub>) oraz koszty zakupu energii elektrycznej (w przypadku przedsiębiorstw energochłonnych) stanowią dodatkowe obciążenie działalności operacyjnej przedsiębiorstw, mające bezpośredni wpływ na techniczny koszt wytworzenia produktu (TKW). W latach

<sup>71</sup> Dz. Urz. UE C 158 z 05.06.2012, str. 4. Dalej: Wytoczne.

<sup>72</sup> Pismo znak: DIP-II-079-18/2/15 z dnia 5 listopada 2015 r.

<sup>73</sup> Pismo znak: DIN-II-079-18/9/16 z dnia 10 lutego 2016 r.

<sup>74</sup> W ramach kontroli uzyskano wyjaśnienia od 36 podmiotów (grup kapitałowych) prowadzących instalacje objęte systemem EU ETS, reprezentujących m.in. przemysł: koksowniczy, papierniczy, szklarski, drewnopochodny, cukierniczy, chemiczny, ceramiczny, cementowy, wapienniczy, hutniczy (metali i stali oraz metali nieżelaznych) jak też elektroenergetykę i ciepłownię.

2008-2014 obciążenie to stanowiło średnio od 0,1 do 7,6% TKW (w zależności od przedsiębiorstwa)<sup>75</sup>.

Niemal wszystkie podmioty wskazywały<sup>76</sup> na brak możliwości zrekompensowania kosztów wynikających z dostosowania działalności do wymogów PEK ceną końcowego produktu - bez utraty konkurencyjności. Wynika to z konieczności konkurowania z produktami z importu, w tym z krajów nieobjętych systemem EU ETS (Rosji, Ukrainy, Białorusi, Chin i Indii). Chcąc zachować konkurencyjność przedsiębiorstwa kompensują wysokością marży koszty związane z wymogami PEK, co w dłuższym okresie może wpłynąć negatywnie na wynik finansowy i zapoczątkować ograniczenie produkcji z wygaszeniem włącznie. Przedsiębiorstwa (m.in. z sektora chemicznego) wskazywały również na możliwość wygaszenia części produkcji np. produkcji niektórych półproduktów stosowanych jako surowce w kolejnych etapach procesu chemicznego, ze względu na różnicę emisji CO<sub>2</sub> na poszczególnych etapach produkcji i konieczność rezygnacji z produkcji półproduktów generującej największą emisję CO<sub>2</sub>. Wytwórcy<sup>77</sup> podnoszą, że obecnie można zaobserwować mocne zaangażowanie koncernów w rozpoznawaniu rynku wschodniego pod kątem możliwości przeniesienia produkcji poza granice Unii. Prowadzący instalacje podkreślili również, że rygory wobec przedsiębiorstw związane z zakupem bezpłatnych uprawnień nie przełożą się w niektórych branżach (hutnictwa, przemysłu chemicznego, koksowniczego) na poszukiwania możliwości do ograniczenia emisji z uwagi na ograniczenia płynące z charakteru procesu produkcyjnego. Zdaniem wytwórców polityka klimatyczna UE przyczyni się pośrednio do globalnego pogorszenia jakości atmosfery, gdyż wspiera przenoszenie produkcji z krajów o dużej świadomości ekologicznej do regionów, gdzie zanieczyszczenie środowiska jest kwestią drugorzędną.

(dowód: akta kontroli str. 2197-2874)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Zaniechanie przez ministra właściwego do spraw gospodarki analizy wpływu PEK na sytuację poszczególnych sektorów i podsektorów gospodarki było nierzetelne. Uniemożliwiło prawidłową ocenę, czy zaistniała konieczność wnioskowania do KE o włączenie do wykazu sektorów i podsektorów narażonych na „ucieczkę emisji” tych sektorów czy podsektorów, które nie zostały uwzględnione dotychczas, a wymagają takiej ochrony. W sytuacji przyznania odpowiedniego uprawnienia w ramach systemu EU ETS analiza powinna wskazywać, czy występuje potrzeba skorzystania z możliwości ochrony konkurencyjnej pozycji poszczególnych sektorów (podsektorów). Zgodnie z art. 10a ust. 13 *dyrektywy EU ETS* w przedmiotowym wniosku powinna zostać wykazana zasadność włączenia nowego sektora lub podsektora do wykazu w oparciu o sprawozdanie analityczne.

Ocena cząstkowa

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

<sup>75</sup> Z informacji uzyskanych od przedsiębiorstw wynika, że wpływ wymogów pakietu na TKW miał miejsce począwszy od roku 2013 (obowiązywanie III okresu rozliczeniowego). W poprzednich latach ten wpływ był nieznaczny w związku z możliwością uzyskania praktycznie 100% bezpłatnych uprawnień.

<sup>76</sup> Za wyjątkiem podmiotów sektora ciepłowniczego, elektrociepłowni i podmiotów sektora energetyki.

<sup>77</sup> M.in. płyt drewnopochodnych.

## 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*<sup>78</sup>, wnosi o:

1. Sfinalizowanie prac nad Narodowym Programem Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej.
2. Stworzenie mechanizmu stałego monitorowania poszczególnych sektorów i podsektorów gospodarki - pod kątem ewentualnego zaistnienia przesłanek, wymagających zgłoszenia do Komisji Europejskiej wniosku o uzupełnienie wykazu sektorów (podsektorów) narażonych na ucieczkę emisji oraz wsparcia dla tych sektorów, zgodnie z art. 10a ust. 13 *dyrektywy EU ETS*.

## 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.

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 2 czerwca 2016 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Wojciech Kutyla

( - )

<sup>78</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677. Dalej: *ustawa o NIK*.