KGP.430.022.2017
Nr ewid. 171/2017/P/17/020/KGP

Informacja o wynikach kontroli

ROZWÓJ SEKTORA ODNAWIALNYCH ŹRÓDEŁ ENERGII

DEPARTAMENT GOSPODARKI,
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

MISJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

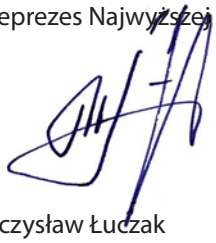
Informacja o wynikach kontroli
Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii

Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji



Sławomir Grzelak

Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Mieczysław Łuczak

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski
Warszawa, dnia 06. 08. 2018

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 5

1. WPROWADZENIE 9

2. OCENA OGÓLNA 11

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI 13

4. WNIOSKI 19

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 20

5.1. Spójność prawa krajowego i dokumentów rządowych z prawem UE, dotyczącym udziału OZE w produkcji energii 20
5.1.1. Strategiczne dokumenty dotyczące OZE 20
5.1.2. Wprowadzenie dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej do polskiego prawa 24
5.1.3. Notyfikacja ustawy o odnawialnych źródłach energii w Komisji Europejskiej 25
5.1.4. Wydawanie rozporządzeń wykonawczych do ustawy o OZE 26
5.2. Skuteczność działań mających na celu zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawianych w sektorach: transportu, energii elektrycznej oraz ogrzewania i chłodzenia 27
5.2.1. Realizacja celu ogólnego 27
5.2.2. Ciepłownictwo 29
5.2.3. Elektroenergetyka 30
5.2.4. Transport 33
5.3. Monitorowanie funkcjonowania i wykorzystania instrumentów wspierających pozyskiwanie i wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych 35
5.3.1. Monitorowanie wsparcia i wytwarzania energii z OZE 35
5.3.2. Analizy efektywności ekonomicznej produkcji energii elektrycznej w OZE 37
5.3.3. Monitorowanie produkcji energii z biogazu rolniczego 38
5.3.4. Monitorowanie zmian powierzchni gruntów przeznaczonych na uprawy energetyczne 40
5.4. Wytwarzanie, przesyłanie i dystrybucja energii elektrycznej z OZE 40
5.4.1. Wytwarzanie energii elektrycznej z OZE 40
5.4.2. Plany inwestycyjne Operatora systemu dystrybucyjnego i Operatora Systemu przesyłowego dotyczące OZE 41
5.4.3. Przyłączenia OZE do sieci przesyłowej lub dystrybucyjnej 44
5.4.4. Zapewnienie pierwszeństwa w przesyłaniu lub dystrybucji energii elektrycznej z OZE 46

Zdjęcie na okładce:
Markus Glombitza/©vege - stock.adobe.com

5.5. System pomocy dla produkcji energii w instalacjach OZE 47
5.5.1. Funkcjonowanie systemu aukcji na zakup energii elektrycznej z instalacji OZE 47
5.5.2. System świadectw pochodzenia 55
5.5.3. Wsparcie finansowe inwestycji w źródła energii odnawialnej 59

6. ZAŁĄCZNIKI 63

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 63
6.2. Analiza stanu prawnego 66
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 78
6.4. Fundusze na wsparcie inwestycji w odnawialne źródła energii 84
6.4.1. Program dotacji na budowę instalacji kolektorów słonecznych 84
6.4.2. Program Prosument – linia dofinansowania z przeznaczeniem na zakup i montaż mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii 85
6.4.3. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 86
6.4.4. Wkład Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) 86
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 90
6.6. Stanowisko Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do informacji o wynikach kontroli 91
6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi 92
6.8. Stanowisko Ministra Środowiska do informacji o wynikach kontroli 93

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

BEiŚ — *Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko.* Przyjęta uchwałą nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. (M.P. poz. 469).

Błękitne certyfikaty — Świadectwa pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej w biogazowniach rolniczych.

Biogaz — Gaz uzyskany z biomasy, w szczególności z instalacji przeróbki odpadów zwierzęcych lub roślinnych, oczyszczalni ścieków oraz składowisk odpadów[1].

Biogaz rolniczy — Gaz otrzymywany w procesie fermentacji metanowej surowców rolniczych, produktów ubocznych rolnictwa, płynnych lub stałych odchodów zwierzęcych, produktów ubocznych, odpadów lub pozostałości z przetwórstwa produktów pochodzenia rolniczego lub biomasy leśnej, lub biomasy roślinnej zebranej z terenów innych niż zaewidencjonowane jako rolne lub leśne, z wyłączeniem biogazu pozyskanego z surowców pochodzących z oczyszczalni ścieków oraz składowisk odpadów[2].

Dyrektywa — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. *w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych* i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (z późn. zm., w szczególności dyrektywą 2015/1513 z dnia 9 września 2015 r. zmieniającą dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniającą dyrektywę 2009/28/WE *w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych*).

Dystrybucja — Transport paliw gazowych oraz energii elektrycznej sieciami dystrybucyjnymi w celu dostarczenia jej konsumentom; rozdział ciepła do odbiorców przyłączonych do sieci ciepłowniczej[3].

Instalacja odnawialnego źródła energii — Instalacja stanowiąca wyodrębniony zespół:
a) urządzeń służących do wytwarzania energii i wyprowadzania mocy, w których energia elektryczna lub ciepło są wytwarzane z odnawialnych źródeł energii, lub
b) obiektów budowlanych i urządzeń stanowiących całość techniczno-użytkową służący do wytwarzania biogazu rolniczego – a także połączony z tym zespołem magazyn energii, w tym magazyn biogazu rolniczego[4].

IPA — Internetowa Platforma Aukcyjna

KE — Komisja Europejska

Kierunki rozwoju biogazowni — *Kierunki rozwoju biogazowni rolniczych* w Polsce w latach 2010–2020, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r.

Klaster energii — Cywilnoprawne porozumienie, w skład którego mogą wchodzić osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki naukowe, instytuty badawcze lub jednostki samorządu terytorialnego, dotyczące wytwarzania i równoważenia zapotrzebowania, dystrybucji lub obrotu energią z odnawialnych źródeł energii lub z innych źródeł lub paliw, w ramach sieci dystrybucyjnej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV[5].

---

1 Art. 2 pkt 1 ustawy *o OZE*.

2 Art. 2 pkt 2 ustawy *o OZE*.

3 Art. 3 pkt 5 ustawy *Prawo energetyczne*.

4 Art. 2 pkt 13 ustawy *o OZE*.

5 Art. 2 pkt 15a ustawy *o OZE*.

Kogeneracja Proces technologiczny jednoczesnego wytwarzania energii elektrycznej i użytkowego ciepła w elektrociepłowni[6].

KPD *Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych* z 2010 roku, który został uzgodniony i zaakceptowany na mocy art. 4 Dyrektywy przez Komisję Europejską, następnie uzupełniony w 2011 r.

KSE Krajowy System Elektroenergetyczny

ktoe toe – jest to energetyczny równoważnik jednej tony ropy naftowej o wartości opałowej równej 10000 kcal/kg; ktoe to 1000 ton oleju ekwiwalentnego.

ME Ministerstwo Energii

MG Ministerstwo Gospodarki

MRiRW Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

KOWR Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa

MŚ Ministerstwo Środowiska

Mała instalacja Instalacja odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 40 kW i nie większej niż 200 kW, przyłączona do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV, lub o mocy osiągalnej cieplnej w skojarzeniu większej niż 120 kW i nie większej niż 600 kW[7].

Mikroinstalacja Instalacja odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 40 kW, przyłączona do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV, lub o mocy osiągalnej cieplnej w skojarzeniu nie większej niż 120 kW[8].

mpzp Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

NCW Narodowe Cele Wskaźnikowe. NCW oznaczają minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych w ogólnej ilości paliw i biopaliw ciekłych zużywanych w ciągu roku kalendarzowego w transporcie, liczony według wartości opałowej[9] (wynoszący w 2015 r. – 7,1%, 2016 r. – 7,1%, 2017 r. – 7,1%, 2018 r. – 7,5%).

NFOŚiGW Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

OSD Operator systemu dystrybucyjnego – przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się dystrybucją energii elektrycznej, odpowiedzialne za ruch sieciowy w systemie dystrybucyjnym, bieżące i długookresowe bezpieczeństwo funkcjonowania tego systemu, eksploatację, konserwację i remonty sieci dystrybucyjnej oraz jej niezbędną rozbudowę, w tym połączeń z innymi systemami elektroenergetycznymi[10]. Skontrolowano: PGE Dystrybucja S.A., Enea Operator sp. z o.o., Tauron Dystrybucja S.A., ENERGA-OPERATOR S.A.

---

6 Art. 3 pkt 33 ustawy *Prawo energetyczne.*

7 Art. 2 pkt 18 ustawy *o OZE.*

8 Art. 2 pkt 19 ustawy *o OZE.*

9 Art. 2 pkt 13 ustawy *o OZE.*

10 Art. 2 pkt 15a ustawy *o OZE.*

OSP Operator systemu przesyłowego – przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem energii elektrycznej, odpowiedzialne za ruch sieciowy w systemie przesyłowym elektroenergetycznym, bieżące i długookresowe bezpieczeństwo funkcjonowania tego systemu, eksploatację, konserwację, remonty oraz niezbędną rozbudowę sieci przesyłowej, w tym połączeń z innymi systemami elektroenergetycznymi[11]. Funkcję OSP pełnią Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A.

OZE Odnawialne źródło energii – odnawialne, niekopalne źródło energii obejmujące energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię geotermalną, energię hydrotermalną, hydroenergię, energię fal, prądów i pływów morskich, energię otrzymywaną z biomasy, biogazu, biogazu rolniczego oraz z biopłynów[12].

Polityka 2030 *Polityka energetyczna Polski do roku 2030.* Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r.

Prosument Odbiorca końcowy dokonujący zakupu energii elektrycznej na podstawie umowy kompleksowej, wytwarzający energię elektryczną wyłącznie z odnawialnych źródeł energii w mikroinstalacji w celu jej zużycia na potrzeby własne, niezwiązane z wykonywaną działalnością gospodarczą regulowaną ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[13]; Prosument jest więc konsumentem, który jednocześnie pobiera energię od sprzedawcy i wytwarza ją na potrzeby własne.

Rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r., *uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu UE.*

SOR *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* – Strategia przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą nr 8 z dnia 14 lutego 2017 r.

Sprzedawca energii elektrycznej Przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się obrotem energią elektryczną, z którym konsument ma zawartą umowę sprzedaży lub umowę kompleksową.

Taryfa Zbiór cen i stawek opłat oraz warunków ich stosowania, opracowany przez przedsiębiorstwo energetyczne i wprowadzany jako obowiązujący dla określonych w nim odbiorców.

TGE Towarowa Giełda Energii SA

TWh Terawatogodzina. 1 TWh = 1 000 GWh.

UC27 Projekt ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw[14].

UOKiK Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Umowa kompleksowa Umowa zawierająca postanowienia umowy sprzedaży i umowy o świadczenie usług dystrybucji energii, zawarta ze sprzedawcą, na podstawie której sprzedawca zarówno sprzedaje konsumentowi energię elektryczną, jak i zapewnia jej dystrybucję[15].

---

11 Art. 3 pkt 24 ustawy *Prawo energetyczne.*

12 Art. 2 pkt 22 ustawy *o OZE*.

13 Art. 2 pkt 27a ustawy *o OZE*.

14 Ilekroć w dalszej części mowa o projekcie UC27 należy rozumieć *ustawę o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw* uchwaloną w dniu 7 czerwca 2018 r. i opublikowaną w Dz. U. z 29 czerwca 2018 r. poz. 1276.

15 Art. 3 pkt 30 ustawy *Prawo energetyczne.*

Umowa o przyłączenie	Umowa zawarta z dystrybutorem, na podstawie której realizowane jest przyłączenie nieruchomości, obiektu lub lokalu do sieci dystrybutora.
ustawa *o OZE*	Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. *o odnawialnych źródłach energii* (Dz. U. 2018 r. poz. 1269, ze zm.).
uPe lub ustawa Prawo energetyczne	Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo energetyczne* (Dz. U. z 2018 r. poz. 755, ze zm.).
ustawa o elektrowniach wiatrowych	Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. *o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych* (Dz. U. poz. 961).
ustawa o biokomponentach i biopaliwach	Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. *o biokomponentach i biopaliwach ciekłych* (Dz. U. z 2017 r. poz. 285 ze zm.).
URE	Urząd Regulacji Energetyki
WFOŚiGW	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
Zielone certyfikaty	Świadectwa pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej w OZE (od 2016 r. bez biogazowni rolniczych).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy podejmowane działania zapewniają osiągnięcie celów dotyczących udziału OZE w bilansie energetycznym?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy krajowe prawo i dokumenty rządowe oraz UE, odnoszące się do udziału OZE w produkcji energii, są niesprzeczne?
2. Czy działania pozainwestycyjne w zakresie zwiększania udziału energii ze źródeł odnawialnych w sektorze transportowym, sektorze energii elektrycznej oraz sektorze ogrzewania i chłodzenia są efektywne i skuteczne?
3. Czy wspieranie inwestycji w OZE i ich rozwój jest efektywne i skuteczne i pozwoli na osiągnięcie założonych celów w 2020 r.?
4. Jaki jest stopień realizacji zadań w Krajowym planie działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych?
5. Czy Krajowy System Elektroenergetyczny w dostatecznym stopniu umożliwia przyłączanie nowych OZE?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Energii, Ministerstwo Środowiska, Urząd Regulacji Energetyki, Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA, Enea Wytwarzanie sp. z o.o., PGE Energia Odnawialna SA, PGE Dystrybucja SA, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, Energa Operator SA, Energa Wytwarzanie SA, Tauron Dystrybucja SA, Enea Operator sp. z o.o.,

Wdrożenie kolejnych dyrektyw unijnych ma podstawowe znaczenie dla współczesnego rynku energii odnawialnej. Od momentu wejścia Polski do UE w 2004 r. największe znaczenie miały wprowadzone:

- Dyrektywa 2003/30/WE z dnia 8 maja 2003 r. *w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych*.
- Dyrektywa 2001/77/WE z dnia 27 września 2001 r. *w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych.*
- Dyrektywa 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. *w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych* (uchylająca ww. dyrektywy), ze zmianą wprowadzoną w szczególności dyrektywą 2015/1513 z dnia 9 września 2015 r. zmieniającą dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniającą dyrektywę 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych).

Z kolei za najważniejsze dla rynku OZE regulacje prawa krajowego, przyjęte w tym okresie, należy uznać, w szczególności:

- ustawę *o biokomponentach i biopaliwach* (obowiązującą od 2003 roku, z późniejszymi zmianami);
- nowelizację ustawy *Prawo energetyczne* (od 2005) – wprowadzenie systemu świadectw pochodzenia jako systemu wsparcia dla energii elektrycznej z OZE, który w ogólnych zarysach funkcjonuje do dziś (obecnie wyłącznie dla istniejących instalacji i niedostępny dla nowych uczestników);
- wprowadzenie (od 2015) nowego systemu wsparcia opartego na aukcjach, w wyniku uchwalenia ustawy *o OZE* (z późniejszymi zmianami).

OZE wspierane były również poprzez dotacje i pożyczki z funduszy krajowych – NFOŚiGW i WFOŚiGW, a także funduszy UE przeznaczonych na ochronę środowiska i klimatu (przede wszystkim Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko oraz Regionalne Programy Operacyjne). Dotacje i instrumenty zwrotne w ramach tych programów były jednocześnie niemalże jedynym źródłem dofinansowania inwestycji dotyczących wytwarzania ciepła z OZE.

Trzy podstawowe instrumenty wsparcia OZE, tzn. świadectwa pochodzenia, aukcje oraz dotacje ze źródeł krajowych czy UE (w szczególności na promocję ciepła z OZE oraz prosumentów) ukształtowały i będą kształtować do 2020 r. rynek OZE w Polsce.

Celem nadrzędnym jest osiągnięcie w 2020 roku 15% udziału energii z OZE w zużyciu energii finalnej, w tym 10% udziału biopaliw w zużyciu paliw transportowych. Już w czerwcu 2015 r. Komisja Europejska w kolejnym raporcie z postępów we wdrożeniu dyrektywy o promocji odnawialnych źródeł energii ostrzegła dwa kraje, Polskę i Węgry, że mogą nie zrealizować swoich celów dotyczących OZE na 2020 r. Ostrzeżenie to jest o tyle znamienne, że cała UE posuwa się bardzo szybko w kierunku znaczącego przekroczenia celu ogólnego OZE (średnie w dekadzie, roczne tempo wzrostu wynosi ok. 8%),

Tauron Ekoenergias sp. z o.o., Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu

Okres objęty kontrolą
2015 – I połowa 2017 r.

ustalonego jako 20% udziału energii z OZE w zużyciu finalnym energii brutto w 2020 r. (w tym, w transporcie minimum 10% udziału biopaliw i napędów elektrycznych z OZE). W UE udziały te na koniec 2014 r. sięgały niemalże 16%, w tym udziały ciepła z OZE w zużyciu ciepła (46% całkowitego zużycia energii w UE) – 17%, udziały energii elektrycznej z OZE w zużyciu energii elektrycznej – aż 26% i odpowiednio w transporcie udział paliw i energii – 6%. W Polsce, jeszcze w 2013 r. udział energii z OZE wynosił 11,4% i nie budził niepokoju w sensie statystycznym[16].

Przewidywana stagnacja w sektorze elektroenergetyki pozwala zakładać, że Polska może nie osiągnąć do 2020 r. obowiązkowego, minimalnego (zakładane min. 15%) udziału energii z OZE w całkowitym zużyciu energii brutto, a także zakładanego na rok 2020 całkowitego udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto na poziomie 10 967 ktoe[17].

W rezultacie Polska prawdopodobnie stanie przed koniecznością dokonania statystycznego transferu energii z OZE z państw członkowskich, które mają nadwyżkę tej energii. Koszty tego transferu mogą wynieść nawet 8 mld zł.

[16] Na podstawie: *Analiza i ocena polityk, programów, prawa w zakresie rozwoju źródeł energii odnawialnej w Polsce* G. Wiśniewski, A. Więcka, K. Michałowska-Knap, Warszawa, 2017.

[17] toe – jest to energetyczny równoważnik jednej tony ropy naftowej o wartości opałowej równej 10000 kcal/kg; ktoe to 1000 t oleju ekwiwalentnego.

2. OCENA OGÓLNA

Osiągnięcie założonego celu 15% udziału energii ze źródeł odnawialnych w ogólnym zużyciu energii brutto w 2020 r. może być zagrożone. W 2016 r. wskaźnik ten osiągnął wartość 11,3% i był najniższy od 2013 r. Zidentyfikowane w kontroli czynniki, które negatywnie wpływały na rozwój energetyki odnawialnej w Polsce to m.in.: brak konsekwentnej polityki państwa wobec odnawialnych źródeł energii, opóźnienia w wydawaniu przepisów wykonawczych oraz brak stabilnego i przyjaznego otoczenia prawnego, zapewniającego bezpieczeństwo i przewidywalność inwestycji w OZE, w szczególności w sektorze energii elektrycznej.

NIK wskazuje na różne rodzaje ryzyka mogące utrudnić osiągnięcie założonego celu.

Na przestrzeni wielu ostatnich lat nie było konsekwentnej polityki państwa wobec odnawialnych źródeł energii. Nie przygotowano kompleksowego, opartego na aktualnych założeniach, dokumentu określającego politykę państwa wobec sektora OZE. Cele i zadania dotyczące OZE zostały określone w:

- *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (z perspektywą do 2030 r.).*
- *Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.*
- *Polityce energetycznej Polski do roku 2030.*
- *Krajowym planie działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych.*
- *Kierunkach rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce w latach 2010–2020.*

Dokument *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku,* który powinien zawierać spójną, kompleksową koncepcję rozwoju polskiej energetyki, w tym OZE, nie był aktualizowany od roku 2009. Pomimo obowiązku przedkładania przez Ministra Energii (poprzednio Ministra Gospodarki), każdego roku, informacji o realizacji *Polityki energetycznej Polski do roku 2030*, ostatnia informacja przyjęta przez Radę Ministrów dotyczyła roku 2012. Zmienność i niepewność regulacji, a także skomplikowane przepisy wymagające interpretacji nie służyły wzrostowi zaufania inwestorów przekładającego się na rozwój inwestycji w sektorze.

Dwie Dyrektywy dotyczące OZE zostały wdrożone z opóźnieniem. Przy czym, Komisja Europejska, za niedopełnienie obowiązku transpozycji dyrektywy 2009/28/WE, wszczęła postępowanie przeciwko Polsce i wezwała do usunięcia uchybienia. Po opublikowaniu ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych KE wycofała skargę.

Późne ogłoszenie przepisów wykonawczych, niezbędnych do przeprowadzenia aukcji na sprzedaż energii elektrycznej oraz konieczność notyfikowania przepisów ustawy o OZE, a następnie zawieszenia postępowania przed KE w wyniku nowelizacji tejże ustawy, spowodowało przeprowadzenie w 2016 r. zaledwie czterech, a w 2017 r. tylko dwóch aukcji na sprzedaż energii elektrycznej z OZE.

Aukcje, mające być nową formą wsparcia producentów energii elektrycznej w instalacjach OZE nie spotkały się ze znacznym zainteresowaniem inwestorów. W trakcie wszystkich aukcji sprzedano jedynie 58% oferowanej energii.

Nie został rozwiązany problem niskich cen „zielonych certyfikatów". Ich niska cena powodowała, że inwestorzy nie uzyskiwali przychodów pokrywających koszty inwestycji. Producenci energii rezygnowali z budowy nowych elektrowni wiatrowych lub zawieszali przygotowane projekty.

Przy założonym celu 15% udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto (15,85% – uwzględniając nadwyżkę na potrzeby mechanizmu współpracy), w roku 2016 wskaźnik ten osiągnął wartość 11,3%, i był niższy od wskaźnika z roku 2015, który wynosił 11,93%, a także najniższy od roku 2013.

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK, działania podejmowane w sektorach ciepłownictwa i transportu pozwalają na osiągnięcie wyznaczonych celów. Jednak zauważamy, iż istnieje ryzyko, że wzrost udziału energii z OZE w tych sektorach może nie skompensować spadku udziału energii elektrycznej wytwarzanej w instalacjach OZE.

Istotną przyczyną zahamowania rozwoju energetyki wiatrowej były restrykcyjne ograniczenia nałożone ustawą z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. NIK zauważa, że ich konsekwencją są także roszczenia inwestorów zagranicznych o trudnych do oszacowania obecnie skutkach finansowych.

NIK nie stwierdziła przypadków ograniczania pierwszeństwa przesyłu lub dystrybucji energii elektrycznej z OZE. Jednak odmowy przyłączenia do sieci, uzasadniane brakiem możliwości odbioru energii, przy zachowaniu stabilności Krajowego Systemu Elektroenergetycznego, świadczą o ograniczeniach sieciowych w rozwoju OZE.

Pomoc udzielana inwestorom ze środków Narodowego i Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej była oparta o jawne i przejrzyste procedury. Jednak zainteresowanie inwestorów i skala udzielonej pomocy wskazują, że zakres udzielonego wsparcia może okazać się niewystarczający do osiągnięcia celów zaplanowanych na rok 2020.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Dokumenty strategiczne dotyczące OZE

Zadania związane z realizacją celów, wynikających z dyrektywy 2009/28/WE, były rozproszone w pięciu dokumentach. Minister Energii realizował zadania zdefiniowane w:

- *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (z perspektywą do 2030 r.).*
- *Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.*
- *Polityce energetycznej Polski do roku 2030.*
- *Krajowym planie działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych.*
- *Kierunkach rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce w latach 2010–2020.*

Zadania określone w dokumentach: BEiŚ, KPD i SOR realizował również Minister Środowiska.

NIK ocenia, że dwa z nich (KPD i *Polityka 2030*) opierały się na nieaktualnych założeniach, przy czym KPD i *Polityka energetyczna Polski* nie były aktualizowane od roku 2009. Pomimo obowiązku przedkładania każdego roku informacji o realizacji *Polityki 2030*, ostatnia informacja przyjęta przez Radę Ministrów dotyczyła roku 2012. W ME nie były kontynuowane prace nad *Polityką energetyczną Polski do roku 2050*. Realizacja *Kierunków rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce w latach 2010–2020* była możliwa dopiero od 2016 r. Z zadań przewidzianych do realizacji w SOR dokonano jedynie nowelizacji ustawy o *OZE* (w 2016 r.); realizacja pozostałych zadań była na etapie studialnym. Natomiast przewidywany koniec obowiązywania strategii BEiŚ, to koniec 2018 r., kiedy to ma być zastąpiona *Polityką energetyczną* i *Polityką ekologiczną*. [str. 20 i nast.]

Opóźnione wprowadzanie dyrektyw

Wdrożenie dyrektywy 2009/28/WE do polskiego porządku prawnego miało nastąpić nie później niż do 5 grudnia 2010 r. W styczniu 2011 r. Komisja Europejska wszczęła postępowanie przeciwko Polsce za niedopełnienie tego obowiązku Po opublikowaniu 28 stycznia 2015 r. ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. *o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw*, KE wycofała skargę.

Transpozycja dyrektywy 2015/1513/WE do polskiego porządku prawnego nastąpiła z dwuipółmiesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w art. 4 tej dyrektywy (6 września 2017 r.). [str. 24]

Notyfikacja ustawy o OZE

Programy pomocowe, tj. system aukcyjny zgodny z zasadami konkurencji, taryfy gwarantowane dla mikroinstalacji oraz ulgi w opłacie OZE dla odbiorców przemysłowych prowadzących działalność gospodarczą w obrębie aktywności, które wiążą się ze znaczną emisją dwutlenku węgla w zależności od ilości energii elektrycznej zakupionej przez odbiorcę przemysłowego na własny użytek (energochłonnych), wprowadzone ustawą *o OZE* spowodowały przekroczenie progu notyfikacyjnego, określonego w art. 4 *Rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych*, tj. 150 mln EUR rocznie. W związku z tym, strona polska miała obowiązek przedłożyć ustawę KE w celu notyfikacji. Przedłożenia dokonano ponad pół roku po wejściu w życie ustawy *o OZE*. Na wniosek Polski, KE zawiesiła notyfikację ustawy *o OZE* do 7 czerwca 2016 r. W grudniu 2017 r. Komisja Europejska zatwierdziła polski program dotyczący energii ze źródeł odnawialnych i zmniejszyła opłatę przeznaczoną na finansowanie programu, ponoszoną przez energochłonnych odbiorców.

Konieczność notyfikowania przepisów ustawy *o OZE*, a następnie zawieszenie postępowania przed KE, w wyniku nowelizacji tejże ustawy, spowodowało, że w roku 2017 przeprowadzono tylko dwie aukcje na sprzedaż energii elektrycznej oraz odwołano kolejne zaplanowane. [str. 25 i nast.]

Wydawanie aktów wykonawczych

Pięć rozporządzeń wykonawczych do ustawy *o OZE*, istotnych z punktu widzenia funkcjonowania systemu aukcyjnego, zostało wydanych z opóźnieniem. Między innymi zbyt późno rozpoczęto prace w Ministerstwie Energii nad istotnym dla wytwórców OZE rozporządzeniem, dotyczącym szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej. Rozporządzenie zostało opublikowane dopiero w dniu 1 grudnia 2016 r., na niecały miesiąc przed zorganizowaniem pierwszej aukcji. [str. 26 i nast.]

Realizacja celu ogólnego i kursów sektorowych

Przy założonym celu 15% udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto (15,85% uwzględniając nadwyżkę na potrzeby mechanizmu współpracy), w roku 2016 wskaźnik ten osiągnął wartość 11,3%, i był niższy od wskaźnika z roku 2015, który wynosił 11,93%, a także najniższy od roku 2013. Na obniżenie wskaźnika wpływ miał głównie zmniejszony udział OZE w transporcie, a także w elektroenergetyce. [str. 27 i nast.]

Transport

Spadek udziału energii z OZE w transporcie był przede wszystkim konsekwencją niemal 20% wzrostu oficjalnej konsumpcji paliw, wynikającego z wejścia w życie przepisów ograniczających nielegalny obrót paliwami ciekłymi i wzrostu cen za użytkowanie infrastruktury, spowodowanego zwiększonym zapotrzebowaniem na biokomponenty. Rozwiązania wprowadzone ustawą z 24 listopada 2017 r. *o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw* powinny pozwolić na osiągnięcie w roku 2020 wymaganego 10% udziału OZE w transporcie. [str. 33 i nast.]

Elektroenergetyka

Obniżenie w 2016 r. w elektroenergetyce wskaźnika udziału energii pochodzącej z OZE było związane ze spadkiem udziału produkcji energii elektrycznej w instalacjach wykorzystujących współspalanie biomasy. Wzrósł natomiast udział energii z innych źródeł: biogazu oraz energii z wiatru i słońca.
W ocenie NIK, negatywnym zjawiskiem jest zmniejszenie liczby wniosków o udzielenie koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej w instalacjach OZE. W 2016 r. złożono o ponad 60% mniej wniosków o wydanie koncesji niż w roku 2015. Natomiast sumaryczna moc instalacji OZE na koniec I półrocza 2017 r. była mniejsza o 1539 MW od mocy na koniec 2015 r. Odnotowano również rezygnację inwestorów z przyłączenia do sieci nowych źródeł, pomimo wydania warunków przyłączenia. Ponad ¾ instalacji OZE planowanych do przyłączenia w okresie 2015 r. – I półrocze 2017 r. nie zostało zrealizowanych. Było to następstwem rezygnacji inwestorów z realizacji farm wiatrowych lub zmiany terminów przyłączenia do sieci. Dla niektórych farm wiatrowych inwestorzy wnioskowali o zmniejszenie mocy przyłączeniowych. [str. 30 i nast.]

Wytwarzanie energii elektrycznej z OZE

Wszystkie skontrolowane spółki ograniczyły lub zaniechały realizację planowanych inwestycji w istniejące lub nowe źródła wiatrowe. Jako przyczyny wymieniano:

- niskie ceny rynkowe zielonych certyfikatów;
- likwidację zwolnienia elektrowni wodnych z opłat za korzystanie z wody;

- system aukcyjny (w odniesieniu do nowych inwestycji), który nie daje pewności realizacji inwestycji, gdyż dopiero wygrana aukcja zapewnia gwarancję ceny i założonej rentowności inwestycji, natomiast przygotowanie do udziału w aukcji wymaga znacznych nakładów finansowych;
- ograniczenie liczby możliwych lokalizacji farm wiatrowych;
- zakaz modernizacji lub remontów, zwiększone obciążenie podatkiem od nieruchomości liczonym od wartości wszystkich części turbin wiatrowych.

Trzy, wymienione jako ostatnie, restrykcyjne ograniczenia dotyczące *elektrowni wiatrowych* zostały wprowadzone ustawą o elektrowniach wiatrowych, która ingeruje w zasadę ochrony praw nabytych albo ekspektatywę ich uzyskania. [str. 40 i nast.]

W 2016 r. po kontrolach dotyczących elektrowni wiatrowych NIK przedstawiła szereg wniosków, w tym konieczność doprecyzowania metodologii pomiaru hałasu i zabezpieczenia respektowania jego dopuszczalnego poziomu, uzależnienia odległości farm wiatrowych od zabudowań w zależności od poziomu hałasu, zachowania warunków „dobrego sąsiedztwa" w decyzjach lokalizacyjnych, w tym wprowadzenie do porządku prawnego np. „dobrego sąsiedztwa" jako zasady lub „opłaty krajobrazowej"[18]. Obowiązująca od 2016 r. ustawa o elektrowniach wiatrowych nie przełamała konfliktu interesów pomiędzy potrzebą rozwoju OZE (problem o charakterze systemowym), a ochroną interesów społeczności lokalnych (problem o charakterze społecznym).

Przyłączanie instalacji OZE do sieci oraz pierwszeństwo przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej

W latach 2015–2016 nie występowały ograniczenia dotyczące pierwszeństwa przesyłu lub dystrybucji energii elektrycznej z OZE. W tym okresie nie wpłynęły do URE żadne skargi, dotyczące niezapewnienia pierwszeństwa przesyłu energii z OZE.

W latach 2015–2016 wydano ogółem 252 odmowy przyłączenia do sieci, z tego 224 odmowy (89%) dotyczyły instalacji OZE. NIK zwraca uwagę, że prócz wskazania braku możliwości realizacji połączenia, odmowy były uzasadniane brakiem możliwości odbioru energii elektrycznej ze względu na stabilność KSE. PSE SA określiła dopuszczalną moc farm wiatrowych, które można przyłączyć do KSE, na poziomie 8–9 GW. Wartość mocy obecnie przyłączonych do KSE farm wiatrowych wynosi ok. 5,7 GW. Suma mocy farm wiatrowych przyłączonych do KSE oraz mocy farm wiatrowych, dla których zostały wydane warunki przyłączenia, których przyłączenie do tej pory nie zostało zrealizowane, wynosi ok. 20 GW. Oznacza to, że uwzględniając zmienność zapotrzebowania w ciągu doby, przez długi czas może występować konieczność zaniżania pracy tych źródeł. [str. 44 i nast.]

Aukcje na zakup energii elektrycznej z instalacji OZE

Warunkiem wzięcia udziału w aukcji jest otrzymanie zaświadczenia do tego uprawniającego. NIK pozytywnie oceniła wydawanie takich zaświadczeń. Prezes URE, przed uruchomieniem systemu aukcyjnego, uwzględniając liczne regulacje prawne i zapytania przedsiębiorców, udzielał wszechstronnych informacji zainteresowanym inwestorom. Mimo utrudnień w dostę-

[18] Nr ewid. 47/2016/D/15/502/KIN. *Elektrownie wiatrowe w świetle kontroli NIK. Analiza zabezpieczenia interesów społecznych w procesie lokalizacji i budowy lądowych elektrowni wiatrowych.*

pie do Internetowej Platformy Aukcyjnej w trakcie pierwszej aukcji, NIK nie wnosi uwag do funkcjonowania IPA. Po przeprowadzeniu dodatkowych testów, utrudnienia nie powtórzyły się.
Przeprowadzono jedynie sześć aukcji, sprzedano 58% oferowanej energii. Tylko w dwóch aukcjach został zakupiony praktycznie cały wolumen energii. Jedna aukcja nie doszła do skutku ze względu na brak chętnych. Przyczynami niewielkiego zainteresowania wytwórców były:

- brak stabilnego otoczenia prawnego, warunkującego uzyskanie – odpowiednio wcześniej – wiedzy dotyczącej ceny referencyjnej, wolumenu i wartości energii elektrycznej, przewidzianej do sprzedaży oraz rodzaju planowanych do przeprowadzenia koszyków aukcyjnych, obejmujących poszczególne technologie wytwarzania energii;
- preferowanie technologii wykorzystującej wyłącznie biogaz rolniczy, której w latach 2016–2017 przyznawano niewspółmierny wolumen i wartość energii przeznaczonej do sprzedaży, w stosunku do zapotrzebowania;
- późne ogłoszenie ceny referencyjnej dla poszczególnych rodzajów technologii instalacji OZE, dla aukcji przeprowadzanych w 2017 r.;
- skomplikowane zasady obliczania poziomu pomocy publicznej (w tym zwłaszcza jej kumulacji), które powodują rezygnacje wytwórców z udziału w aukcji.

W 2017 r. nie doszły do skutku inne aukcje, mimo że nie został wyczerpany wolumen energii przewidzianej do sprzedaży w 2017 r. Aukcje przeprowadzone 28 września 2017 r. i kolejne przewidziane na 2017 r., zostały odwołane przez Ministra Energii. Przedsiębiorcy nie mogli przewidzieć takich decyzji, co w ocenie NIK narusza zasadę pewności prawa oraz zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez niego prawa. NIK, nie podważając metodologii ustalania cen referencyjnych i wolumenu energii przeznaczonej do sprzedaży na aukcjach, zauważa zdanie ekspertów[19], którzy wskazują, że w katalogu czynników, które ME bierze pod uwagę przy ustalaniu cen referencyjnych, znalazły się takie, które nie mają wpływu na koszty energii, liczone według zasad mikroekonomii. Jest to o tyle istotne, że ustawa *o OZE* nie przewiduje metodyki określania cen referencyjnych ani mechanizmu weryfikacji. [str. 47 i nast.]

Opłata OZE

Wysokość wpływów z tytułu opłaty OZE w okresie od 1 lipca 2016 r. do 1 lipca 2017 r. wyniosła 340 390 tys. zł, natomiast na pokrycie ujemnego salda sprzedawców zobowiązanych i wytwórców energii elektrycznej w instalacji OZE, którzy wygrali aukcje w 2016 i 2017 r., do dnia 4 grudnia 2017 r. przeznaczono 25 390 tys. zł. Prezes URE zdecydował o zerowej stawce tej opłaty na rok 2018. Nie zmienia to faktu, że system opłat OZE, obciążający odbiorców końcowych, okazał się równoznaczny, z punktu widzenia skutków, z dodatkowym opodatkowaniem obciążającym zużycie energii elektrycznej, bez dostatecznego uzasadnienia. [str. 54]

Zielone certyfikaty

Nadpodaż zielonych certyfikatów systematycznie rosła i na dzień 9 listopada 2017 r. szacowana była na ponad 22 TWh. Nie sprawdziła się prognoza ME, wedle której migracja z systemu świadectw pochodzenia

[19] *Analiza i ocena polityk, programów, prawa w zakresie rozwoju źródeł energii odnawialnej w Polsce* G. Wiśniewski, A. Więcka, K. Michałowska-Knap, Warszawa, 2017.

do systemu aukcyjnego miała w roku 2017 zmniejszać nadwyżkę świadectw pochodzenia do 15,85 TWh. Średnia cena transakcyjna w 2017 r. spadła poniżej 40 zł, co spowodowało rezygnację z rozpoczynania nowych inwestycji w OZE. NIK ocenia, że w związku z przedstawioną wyżej tendencją, system zielonych certyfikatów utracił możliwość optymalnego oddziaływania na otoczenie gospodarcze i nie był już elementem pozwalającym optymalnie wpływać na rozwój przedsiębiorczości w tym sektorze.

Wprowadzony w Polsce system wsparcia w formule zielonych certyfikatów, miał być mechanizmem rynkowym sprzyjającym optymalnemu rozwojowi i konkurencji. W obecnej formule system zielonych certyfikatów pogłębił nierównowagę na rynku energii z OZE. Dodatkowo mechanizm corocznych zmian poziomu obowiązku umorzenia świadectw pochodzenia powodował nieprzewidywalność wielkości rynku świadectw pochodzenia, a w konsekwencji także ceny praw majątkowych w danym okresie.

W ocenie NIK, podejmowane działania były niewystarczające w stosunku do, występującej od 2011 r., wielkości nadpodaży zielonych certyfikatów. Pogłębiająca się nadpodaż zielonych certyfikatów oznaczała, że wielkość obowiązkowego wykazania przez przedsiębiorców udziału OZE w miksie energetycznym, była nieadekwatna do potencjału wytwórczego, którym dysponowali. Dodatkowo ustawa *o OZE* wprowadziła, dla energochłonnych branż gospodarki na 2015 r. i na pierwsze półrocze 2016 r., zmniejszenie podstawy wolumenu zużytej energii od której oblicza się obowiązek uzyskania i umarzania świadectw pochodzenia i uiszczania opłaty zastępczej, co także ograniczyło popyt na zielone certyfikaty.

[str. 55 i nast.]

Wsparcie finansowe inwestycji w źródła energii odnawialnej

Uzupełnieniem systemów wsparcia produkcji energii z OZE były dotacje do inwestycji i pożyczki inwestycyjne udzielane przez NFOŚiGW oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Prowadzone przez NFOŚiGW projekty wsparcia odnawialnych źródeł energii cieszyły się dużym zainteresowaniem inwestorów. Nabory wniosków realizowane były w oparciu o procedury jawne, przejrzyste i niedyskryminujące. W zawieranych umowach wsparcia określano precyzyjnie rodzaj przedsięwzięcia, w tym wielkość mocy produkcyjnej, jak i oczekiwany efekt ekologiczny.

W okresie objętym kontrolą, kwoty przeznaczone na wspomaganie rozwoju OZE stanowiły 7% ogółu środków wydatkowanych przez NFOŚiGW (5 750 000 tys. zł) i pochodziły z wpływów z opłat zastępczych, ze sprzedaży jednostek przyznanej emisji gazów cieplarnianych i z funduszu podstawowego. Przekazane wsparcie przyczyniło się do zwiększenia produkcji energii cieplnej o 511 400 GJ/rok, zwiększenia produkcji energii elektrycznej o 146 912 MWh/rok, jak również do wprowadzenia do KSE 311 385 MWh/rok energii elektrycznej wytworzonej przez przyłączane elektrownie wiatrowe.

W ramach naborów ciągłych, do NFOŚiGW wpłynęło 110 wniosków o dofinansowanie inwestycji dotyczących OZE, na kwotę 560 618 tys. zł. NFOŚiGW w oparciu o złożone wnioski podpisał 27 nowych umów i dwa

aneksy do umów na łączną kwotę dofinansowania 206 057,8 tys. zł (36,8% wartości złożonych wniosków), jak również dwa aneksy do umów z lat 2013–2014. W ocenie NIK, zakres realizacji skontrolowanych projektów OZE ze wsparciem udzielonym przez NFOŚiGW, może okazać się niewystarczający dla osiągnięcia celów określonych w Krajowym Planie Działania, zakładającym osiągnięcie w roku 2020 15% udziału energii z OZE.

[str. 59 i nast.]

4. WNIOSKI

Minister Energii

- Aktualizacja Polityki energetycznej Polski, w której zawarta będzie kompleksowa polityka wobec OZE, pozwalająca na realizację celu 15% udziału energii z OZE w 2020 r., przy uwzględnieniu ustalonych krajowych celów na lata następne zgodnie z założeniami polityki Unii Europejskiej.
- Stosowanie rozwiązań prawnych i organizacyjnych, zwiększających bezpieczeństwo i przewidywalność inwestycji wśród inwestorów OZE, dających szanse na świadome przygotowanie nowych projektów, w obszarach:
  - wydawania rozporządzeń o cenach referencyjnych z odpowiednim wyprzedzeniem;
  - ustalania na co najmniej roczne okresy harmonogramu aukcji i ich konsekwentne przeprowadzanie.
- Rozważenie zasadności uwzględniania przy ustalaniu cen referencyjnych szerokiego spektrum czynników, które nie mają wpływu na koszty energii liczone według zasad mikroekonomii.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Spójność prawa krajowego i dokumentów rządowych z prawem UE, dotyczącym udziału OZE w produkcji energii

Na przestrzeni wielu ostatnich lat nie było konsekwentnej polityki państwa wobec odnawialnych źródeł energii. Nie przygotowano kompleksowego, opartego na aktualnych założeniach, dokumentu określającego politykę państwa wobec sektora OZE.

Dokument *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, nie był aktualizowany od roku 2009. Pomimo obowiązku przedkładania przez Ministra Energii, każdego roku, informacji o realizacji *Polityki energetycznej Polski do roku 2030*, ostatnia informacja przyjęta przez Radę Ministrów dotyczyła roku 2012. Zmienność i niepewność regulacji, opóźnione wydawanie przepisów wykonawczych, a także skomplikowane przepisy wymagające interpretacji nie służyły wzrostowi zaufania inwestorów i rozwojowi inwestycji w sektorze.

5.1.1. Strategiczne dokumenty dotyczące OZE

Minister Energii realizował zadania określone w dokumentach rządowych zawierających ustalenia dotyczące OZE, wynikające z dyrektywy 2009/28/WE: *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (z perspektywą do 2030 r.), Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r., Polityce energetycznej Polski do roku 2030*, *Krajowym planie działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych* oraz *Kierunkach rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce w latach 2010–2020.* Zadania określone w dokumentach: BEiŚ, KPD i SOR realizował również Minister Środowiska.

Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych określa krajowe cele do osiągnięcia w roku 2020, dotyczące udziału energii z OZE w sektorze transportowym, sektorze energii elektrycznej oraz sektorze ogrzewania i chłodzenia. Uwzględnia wpływ różnych środków polityki efektywności energetycznej na końcowe zużycie energii, a także środki, które należy podjąć dla osiągnięcia krajowych, ogólnych celów dla udziału OZE w wykorzystaniu energii finalnej. Także ścieżkę dochodzenia do 15% udziału OZE w zużyciu energii finalnej, oraz 10% udziału energii z OZE w transporcie. KPD jest realizacją zobowiązania wynikającego z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2009/28/WE.

W ocenie NIK, zawarte w KPD cząstkowe cele dotyczące rozwoju poszczególnych rodzajów OZE, np. energii słonecznej i wiatru, oparte są na nieaktualnych założeniach. Niedoszacowane zostały sektory: hydroenergii, biomasy, biogazu. Energia elektryczna z OZE, wykorzystywana w transporcie była w KPD mało znaczącym składnikiem realizacji celu. Zmieniło się otoczenie prawne mające wpływ na wielkość inwestycji w OZE oraz programy dotyczące tych sektorów. I tak:

- Z dniem 16 lipca 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 maja 2016 r. *o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych*[20], która dla instalacji powyżej 40 kW wprowadziła istotne ograniczenia inwestycyjne.

[20] Ustawa ta została zmieniona *ustawą o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw* (według projektu rządowego UC 27), poprzez przywrócenie niektórych dotychczasowych rozwiązań dla sektora energii wiatrowej.

- W obszarze transportu, rozwój OZE zakładał przede wszystkim zwiększanie udziału biopaliw i biokomponentów w paliwach transportowych. W przyjętej przez rząd w 2017 r. SOR, w ramach programu Elektromobilność zakłada się produkcję pojazdów o napędzie elektrycznym oraz rozwój infrastruktury niezbędnej dla tego typu pojazdów.

W ME nie były prowadzone prace dotyczące zmiany założeń KPD. KE nie zwracała się do ME o aktualizację założeń KPD.

Zadania służące wsparciu rozwoju OZE zostały powierzone Ministrowi Środowiska i NFOŚiGW. Minister Środowiska podejmował i realizował działania obejmujące kwestie ochrony środowiska dotyczące rozwoju i wykorzystania OZE. Jednak w żadnym planistycznym dokumencie wewnętrznym MŚ nie zostały określone cele i mierniki do oceny stopnia ich realizacji ani działania bezpośrednio związane ze wsparciem rozwoju i wykorzystaniem OZE.

W Planach działalności Ministra Środowiska na lata 2015, 2016 i 2017 określono zagregowane mierniki, które w dużej mierze były zależne od działań innych uczestników realizowanych projektów, a nie Ministra Środowiska. Nie wskazano wpływu działań Ministra Środowiska dotyczących ochrony środowiska, mających wesprzeć rozwój OZE, na faktycznie osiągniętą wartość danego miernika.

Polityka energetyczna Polski do 2030 roku, podobnie jak KPD, wyznacza w obszarze OZE cele wynikające z dyrektywy 2009/28/WE, tj. osiągnięcie co najmniej 15% udziału OZE w energii finalnej oraz dalszy wzrost tego wskaźnika w latach następnych, 10% udziału biopaliw w rynku paliw transportowych w 2020 r., a także zwiększenie wykorzystania biopaliw II generacji. Wymieniono w niej też ochronę lasów przed nadmiernym eksploatowaniem dla uzyskania biomasy oraz zrównoważone wykorzystanie obszarów rolniczych na cele OZE. Wskazano na zwiększenie dywersyfikacji źródeł dostaw oraz stworzenie optymalnych warunków do rozwoju energetyki rozproszonej, opartej na lokalnie dostępnych surowcach.

Minister Energii nie wykonał ustawowych zadań, dotyczących opracowania *Polityki energetycznej państwa*. Zgodnie z art. 15 ust. 2 w zw. z art. 12 ust. 2 pkt 1 *Prawa energetycznego,* zadania ministra właściwego do spraw energii, dotyczące polityki energetycznej, obejmują m.in. przygotowanie projektu polityki energetycznej państwa, którą opracowuje się co cztery lata i koordynowanie jej realizacji. Ostatni dokument pn. *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku* został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r. Projekt *Polityki energetycznej Polski do roku 2050* został skierowany do konsultacji społecznych w sierpniu 2015 r. i nie prowadzono nad nim dalszych prac. Mimo obowiązku Ministra Energii (poprzednio Gospodarki) do przedkładania informacji o realizacji *Polityki 2030* do dnia 31 marca każdego roku, za rok poprzedni, ostatnia informacja przyjęta przez Radę Ministrów dotyczyła roku 2012.

Jako przyczyny braku aktualnej Polityki energetycznej Polski oraz programu działań wykonawczych, ME wskazało:

- Konieczność podjęcia decyzji kluczowych dla sektora, mających wpływ na jego funkcjonowanie w bardzo długiej perspektywie.

- Potrzebę wykonania analiz oraz uzgodnień – np. dotyczących rynku mocy oraz strategii sektorowych dla górnictwa węgla kamiennego i brunatnego.
- Potrzebę dostosowania zakresu dokumentu i jego zawartości do nowych regulacji Unii Europejskiej, które były przedstawione w ramach pakietu „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków"[21].
- Prowadzenie przez ME prac nad przygotowaniem *Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030*[22], który będzie w znacznym stopniu tożsamy z zakresem polityki energetycznej, w związku z czym celowe jest przygotowanie obu dokumentów jednocześnie.

ME nie przedstawiło przyczyn niesporządzania informacji o realizacji *Polityki 2030* po 2012 r.

Podstawowe zadanie zawarte w *Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko* – polega na zintegrowaniu polityki środowiskowej z polityką energetyczną wszędzie tam, gdzie aspekty te przenikają się. Celami Strategii BEiŚ są: zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska, zapewnienie gospodarce krajowej bezpiecznego i konkurencyjnego zaopatrzenia w energię oraz poprawa stanu środowiska.

Minister Gospodarki był odpowiedzialny za działania dotyczące rozwoju odnawialnych źródeł energii, tj.:

- wspieranie inwestycji w odnawialne źródła energii,
- promocję energetyki odnawialnej w Polsce,
- opracowanie zasad wspierania i promocji wysokosprawnych instalacji przeznaczonych do spalania biomasy ze szczególnym uwzględnieniem małych instalacji,
- wspieranie powstawania upraw energetycznych na glebach najniższych kategorii.

Zrealizowano działanie pn. wspieranie inwestycji w odnawialne źródła energii, oraz zadanie – zmodyfikowanie systemu wsparcia OZE. Pozostałe zadania były realizowane sukcesywnie.

Ministrowi Środowiska – we współpracy z Ministrem Energii – powierzono rozpoznanie możliwości wykorzystania energii geotermalnej. Zadanie to zostało również ujęte w SOR. MŚ rozpoczął realizację tego zadania w 2017 r. pracami studialnymi. Jednak nie określono podziału zadań pomiędzy MŚ i ME (podmiot współodpowiedzialny), nie ustalono harmonogramu ani kosztorysu realizacji zadania.

---

[21] Dokument, o którym mowa w komunikacie KE z 30 listopada 2016 r. Pakiet 11 aktów prawnych – tzw. pakiet zimowy UE, który ukształtuje politykę energetyczną w UE do 2030 roku (jeszcze nie zatwierdzony). Pakiet kontynuuje inicjatywę Parlamentu Europejskiego, której celem jest między innymi zwiększenie dopasowania rynku energii do wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych oraz rozwój rynków krótkoterminowych pełniących kluczową rolę w ich udostępnianiu dla źródeł odnawialnych.

[22] Do dnia 1 stycznia 2019 r., a następnie co dziesięć lat, każde państwo członkowskie zgłasza KE zintegrowany plan krajowy dotyczący energii i klimatu (art. 3 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania unią energetyczną). http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52016PC07 59

W ramach prac nad system zarządzania rozwojem Polski, przystosowującym dokumenty strategiczne do SOR, Strategia BEiŚ ma zostać uchylona i zastąpiona przez dwa dokumenty strategiczne: *Politykę energetyczną Polski* oraz *Politykę ekologiczną Polski*. Przewidywany koniec obowiązywania strategii BEiŚ to koniec 2018 r.[23]

W Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) zaakcentowano zwiększanie udziału stabilnych odnawialnych źródeł energii, w tym rozwój energetyki opartej na biomasie i geotermii, a także rozwój klastrów i spółdzielni energetycznych. Jednym z głównych celów polityki energetycznej, wskazanym w SOR jest wprowadzenie mechanizmów regulacyjnych oraz prawnych, zwiększających stabilność pracy źródeł odnawialnych oraz wzrost znaczenia stabilnych źródeł OZE.

Zgodnie z SOR, Minister Energii został zobowiązany do przygotowania i realizacji następujących projektów:

- Rozwój i wykorzystanie potencjału geotermalnego w Polsce (przygotowanie 2017, realizacja 2017–2025);
- Energetyka rozproszona (przygotowanie – 2017, realizacja – od 2017);
- Wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego (przygotowanie – 2017, realizacja – od 2017).

Realizując projekt „Energetyka rozproszona", w roku 2016 dokonano nowelizacji ustawy *o OZE*, m.in. w obszarze energetyki prosumenckiej. Prowadzono działania zmierzające do wypracowania koncepcji klastrów energii.

Program *Kierunki rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce w latach 2010–2020* zakładał utworzenie do roku 2020 średnio jednej biogazowni rolniczej w każdej gminie wykorzystującej biomasę pochodzenia rolniczego, przy założeniu posiadania przez gminę odpowiednich warunków do uruchomienia takiego przedsięwzięcia.

NIK ocenia, że do roku 2016 nie było dostatecznego wsparcia sektora biogazu rolniczego, jakie zakładał dokument *Kierunki rozwoju biogazowni*[24]. Dopiero w 2015 i 2016 r. wprowadzono preferencje dla biogazowni rolniczych[25], w tym system świadectw pochodzenia dla energii pochodzącej z biogazowni rolniczych, tzw. błękitne certyfikaty, oraz minimalną cenę energii z biogazu, która może zostać sprzedana na aukcji. Minimalna cena referencyjna dla tej energii, wynosząca 550 zł/MWh, była jednocześnie najwyższą ceną referencyjną w porównaniu do innych technologii. Jednak aukcje zorganizowane dla biogazowni rolniczych i hydroenergetyki, działających na małą skalę wykazały, że zasady obliczania dopuszczalnej wartości pomocy publicznej dla tych instalacji, jaką może otrzymać wytwórca energii elektrycznej z odnawialnego źródła energii, wymagają od wytwórców

[23] http://www.me.gov.pl/Energetyka/Strategia+Bezpieczenstwo+Energetyczne+i+Srodowisko

[24] Patrz rozdział 5.3.3. Monitorowanie produkcji energii z biogazu rolniczego, str. 38.

[25] Ustawą o *OZE* odrębnie uregulowane zostało wydawanie świadectw pochodzenia biogazu, które stanowią potwierdzenie wytworzenia biogazu rolniczego oraz wprowadzenia go do sieci dystrybucyjnej gazowej. Także rozporządzenie *w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może zostać sprzedana w drodze aukcji w 2016 r.* oraz rozporządzeniem na 2017 r. w tej sprawie, umożliwiło biogazowniom rolniczym udział w aukcjach w 2016 r. i w 2017 r., co miało pozwolić na dalsze ich funkcjonowanie.

skomplikowanych obliczeń[26]. Konsekwencją stwierdzenia niezgodności ze stanem faktycznym przekazanych informacji i złożonych oświadczeń, m.in. dotyczących pomocy publicznej, jest zagrożenie obowiązkowego zwrotu pomocy uzyskanej w drodze aukcji[27].

Dla wytwórców biogazu rolniczego wtłaczanego do sieci dystrybucyjnej gazowej, którzy nie podlegają obowiązkowi koncesyjnemu, brakowało wskazania w przepisach właściwego organu[28], który powinien brać udział w procesie badania tzw. „efektu zachęty"[29]. Dotychczas żadna mikroinstalacja wytwórcza biogazu rolniczego nie została przyłączona do sieci.

NIK wskazuje, że w okresie objętym kontrolą (lata 2015–I poł. 2017), w Polsce obowiązywało pięć dokumentów strategicznych dotyczących odnawialnych źródeł energii, przy czym każdy z nich opierał się na założeniach aktualnych w czasie powstawania dokumentów. Od tamtej pory wprowadzono nowe regulacje prawne, które mają wpływ na zainteresowanie inwestycjami w OZE, a postęp techniczny spowodował możliwości produkcji bardziej wydajnych instalacji OZE. NIK krytycznie ocenia, że dwa z tych dokumentów (KPD i *Polityka energetyczna 2030*) opierają się na nieaktualnych założeniach, przy czym *Polityka energetyczna Polski* nie była aktualizowana już od roku 2009. Natomiast od 2013 r. ME (poprzednio MG) nie przedkładał Radzie Ministrów informacji o realizacji *Polityki 2030*. W ME nie były kontynuowane prace nad dokumentem *Polityka energetyczna Polski do roku 2050*. Realizacja kolejnego dokumentu, *Kierunki rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce w latach 2010–2020,* była możliwa dopiero od 2016 r. Z przewidzianych w SOR zadań dokonano jedynie (w 2016 r.) nowelizacji ustawy *o OZE*; realizacja pozostałych zadań była na etapie studialnym. Natomiast ME przewiduje, że BEiŚ będzie obowiązywała do końca 2018 r., kiedy to ma być zastąpiona *Polityką energetyczną* i *Polityką ekologiczną.*

5.1.2. Wprowadzenie dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej do polskiego prawa

Dyrektywa 2009/28/WE stanowi, że państwa członkowskie UE są zobowiązane do zapewnienia w roku 2020 określonego udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto. Wdrożenie dyrektywy do polskiego porządku prawnego miało nastąpić nie później niż do dnia 5 grudnia 2010 r. W styczniu 2011 r. Komisja Europejska wszczęła postępowanie przeciwko Polsce za niedopełnienie obowiązku transpozycji dyrek-

[26] Patrz rozporządzenie Ministra Energii z dnia 1 grudnia 2016 r. *w sprawie obliczania wartości pomocy publicznej dla wytwórców energii elektrycznej z odnawialnego źródła energii w instalacji odnawialnego źródła energii* (Dz. U. 1962), które miało na celu ujednolicenie i ułatwienie wykonania obliczeń.

[27] W pierwszej aukcji sprzedano jedynie 39% wolumenu energii, w drugiej 0%. Patrz rozdział 5.5.1. Funkcjonowanie systemu aukcji na zakup energii elektrycznej z instalacji OZE, str. 47 i nast.

[28] Problem został wyeliminowany w ramach projektu zmian *ustawy o OZE* (druk UC27 uchwalony przez Sejm w dniu 7 czerwca 2018 r.) przez przyznanie odpowiednich uprawnień Prezesowi URE.

[29] Pomoc na cele związane z energią można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym tylko wówczas, gdy pomoc nie służy subsydiowaniu kosztów działalności, które przedsiębiorstwo i tak by poniosło i nie może rekompensować normalnego ryzyka biznesowego związanego z działalnością gospodarczą. Pomoc nie stanowi zachęty w tych wszystkich przypadkach, w których prace nad projektem zostały rozpoczęte przed złożeniem wniosku o przyznanie pomocy.

tywy 2009/28/WE i wezwała do usunięcia uchybienia[30]. 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 2009/28/WE.

Transpozycja dyrektywy 2015/1513/WE do polskiego porządku prawnego nastąpiła z dwuipółmiesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w art. 4 tej dyrektywy (6 września 2017 r.). Spowodowane to było faktem, że do ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. *o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw*, poza przepisami wdrażającymi przepisy dyrektywy 2015/1513, wprowadzono przepisy dotyczące regulacji rynku biokomponentów i biopaliw ciekłych. Były one istotne dla rozwoju i funkcjonowania tego rynku i wymagały szerokich konsultacji. Zatem proces procedowania projektu ustawy wdrażającej przepisy dyrektywy 2015/1513/WE wydłużył się.

5.1.3. Notyfikacja ustawy o odnawialnych źródłach energii w Komisji Europejskiej

W następstwie wejścia w życie, w dniu 4 maja 2015 r., ustawy *o OZE*, która wprowadziła zmianę systemu pomocy – ze świadectw pochodzenia energii na system aukcyjny[31], Ministerstwo Gospodarki przygotowało w kwietniu 2015 r. *Plan Oceny Programu Pomocowego,* zawartego w ustawie *o odnawialnych źródłach energii*, który podlega ocenie na mocy art. 1 rozporządzenia *w sprawie wyłączeń grupowych*. Dokument został przekazany KE. Ze względu na przekroczenie progu notyfikacyjnego, określonego w art. 4 rozporządzenia *w sprawie wyłączeń grupowych,* który rocznie wynosi 150 mln EUR, strona polska w dniu 25 listopada 2015 r. przedłożyła KE ustawę *o OZE* w celu notyfikacji programów pomocowych tj. systemu aukcyjnego, taryf gwarantowanych dla mikroinstalacji oraz ulgi w opłacie OZE dla odbiorców przemysłowych (energochłonnych).

W związku z trwającymi pracami nad nowelizacją ustawy *o OZE,* na wniosek Polski, KE zawiesiła notyfikację ustawy *o OZE* do 7 czerwca 2016 r.

W dniu 13 grudnia 2017 r., KE poinformowała o wydaniu decyzji dotyczącej polskiego systemu wsparcia rozwoju odnawialnych źródeł energii[32]. Komisja Europejska zatwierdziła polski program dotyczący energii ze źródeł odnawialnych i zmniejszyła opłatę przeznaczoną na finansowanie programu, ponoszoną przez energochłonnych odbiorców.

Z powodu konieczności notyfikowania przepisów ustawy *o OZE*, a następnie zawieszenia postępowania przed KE w wyniku nowelizacji tejże ustawy, w roku 2017 przeprowadzono tylko dwie aukcje na sprzedaż energii elektrycznej z OZE oraz odwołano kolejne[33].

---

30 Informacja o wynikach kontroli Stosowanie biopaliw i biokomponentów w transporcie (2014). https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/13/054/

31 Kwestie te uregulował rozdział 4 ustawy *o OZE*, który wszedł w życie z dniem 1 lipca 2016 r. (w pierwotnej wersji miał wejść w życie od 1 stycznia 2016 r.).

32 https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5261_pl.htm

33 Szerzej o skutkach procesu notyfikacji – w rozdziale 5.5.1. Funkcjonowanie systemu aukcji na zakup energii elektrycznej z instalacji OZE, str. 47 i nast.

5.1.4. Wydawanie rozporządzeń wykonawczych do ustawy o OZE

Do czasu zakończenia kontroli NIK, Minister Energii nie wydał czterech rozporządzeń wykonawczych, wymienionych w art. art. 61, 62, 73 ust. 9 oraz 129 ust. 3 ustawy *o OZE,* w tym dwóch, dla których upłynął termin ustawowy.

Termin wydania rozporządzeń, o których mowa w art. 61 i 62 ustawy *o OZE,* zgodnie z art. 206 pkt 1 ustawy, upływa w dniu 1 lipca 2018 r. Według wyjaśnień ME, harmonogram prac nad tymi rozporządzeniami nie był zagrożony.

Nie zostało wydane rozporządzenie wymienione w art. 129 ust. 3 ustawy *o OZE*, dotyczące m.in. sposobu obliczania udziału energii ze źródeł odnawialnych; dotychczasowe przepisy wykonawcze, wydane na podstawie art. 20f ustawy *Prawo energetyczne*, straciły moc w listopadzie 2016 r. Rozporządzenie to nie zostało wydane, ponieważ nie uzgodniono jednolitej opinii z Głównym Urzędem Statystycznym, choć miało zostać wydane mimo braku finalnego uzgodnienia stanowiska ME i GUS. Według stanu na dzień 15 kwietnia 2018 r., w prowadzonym przez Kancelarię Sejmu internetowym systemie aktów prawnych nie ma danych na temat wydania tego rozporządzenia.

Niewydanie rozporządzenia wymienionego w art. 73 ust. 9 ustawy *o OZE* było spowodowane zmianą brzmienia art. 73 ust. 9, zawartą w art. 1 pkt 18 lit. f projektu ustawy *o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw* (UC27). Ilość i wartość energii elektrycznej wytworzonej w instalacjach odnawialnego źródła energii, zlokalizowanych poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i poza obszarem wyłącznej strefy ekonomicznej, jaka może zostać sprzedana w drodze aukcji w następnym roku kalendarzowym ma zostać określona w ustawie.

NIK zwraca także uwagę na zbyt późne podjęcie prac w Ministerstwie Energii nad istotnym dla wytwórców OZE rozporządzeniem, o którym mowa w art. 39 ust. 11 ustawy *o OZE*, a dotyczącym szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej, o którym mowa w art. 39 ust.1 i 2 ustawy *o OZE*, szczegółowego wzoru oświadczenia, o którym mowa w ust. 8 oraz szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej, o którym mowa w ust. 4a. Rozporządzenie zostało opublikowane w dniu 1 grudnia 2016 r., na niecały miesiąc przed zorganizowaniem pierwszej aukcji przez Prezesa URE, w sytuacji gdy powinno to nastąpić nie później niż 30 dni przed zorganizowaniem pierwszej aukcji w 2016 r.

W okresie objętym kontrolą, pięć rozporządzeń wykonawczych do ustawy *o OZE*, istotnych z punktu widzenia funkcjonowania systemu aukcyjnego, zostało wydanych z opóźnieniem[34].

Natomiast Minister Środowiska nie wydał rozporządzenia[35], określającego szczegółowe cechy jakościowo-wymiarowe i fizyko-chemiczne drewna energetycznego, które są brane pod uwagę w celu optymalnego wykorzystania surowca drzewnego na potrzeby przemysłowe oraz energetyczne.

[34] Wpływ opóźnień na przygotowanie systemu aukcyjnego został przedstawiony w rozdziale 5.5.1. Funkcjonowanie systemu aukcji na zakup energii elektrycznej z instalacji OZE, str. 47 i nast.

[35] Art. 119a ustawy *o OZE.*

Proces legislacyjny związany z wydaniem tego rozporządzenia, trwający ponad półtora roku, według oceny MŚ znajduje się na końcowym etapie. Przyczynami niewydania rozporządzenia były m.in. trudności z określeniem cech jakościowo-wymiarowych i fizyko-chemicznych właściwych dla drewna energetycznego.

W ocenie NIK, MŚ dysponuje narzędziami (potencjałem merytorycznym i środkami finansowymi) pozwalającymi na sprawne wydawanie aktów wykonawczych do ustaw. Długotrwałe prace i brak rozporządzenia *w sprawie szczegółowych cech jakościowo-wymiarowych i fizyko-chemicznych drewna energetycznego*, może mieć wpływ na wielkość inwestycji rozwojowych w sektorze OZE.

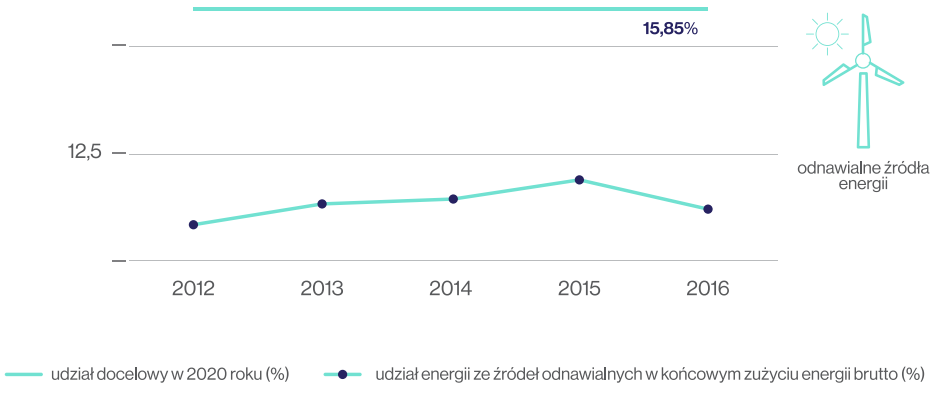
5.2. Skuteczność działań mających na celu zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawianych w sektorach: transportu, energii elektrycznej oraz ogrzewania i chłodzenia

Przy założonym celu 15% udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto (15,85% – uwzględniając nadwyżkę na potrzeby mechanizmu współpracy), w roku 2016 wskaźnik ten osiągnął wartość 11,3%, i był niższy od wskaźnika z roku 2015, który wynosił 11,93%, a także najniższy od roku 2013.

Działania podejmowane w sektorach ciepłownictwa i transportu pozwalają na osiągnięcie wyznaczonych celów. NIK zauważa jednak istniejące ryzyko, że wzrost udziału energii z OZE w tych sektorach może nie skompensować spadku udziału energii elektrycznej wytwarzanej w instalacjach OZE.

5.2.1. Realizacja celu ogólnego

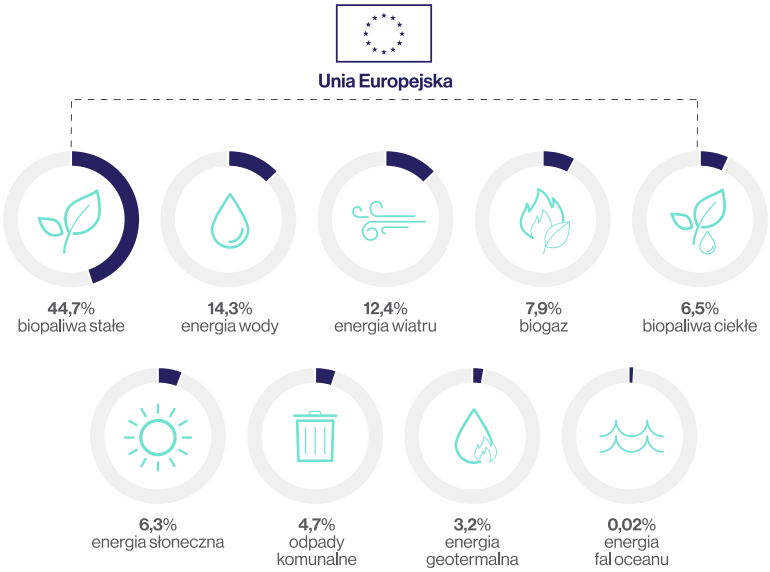
Wykres nr 1
Udział energii z OZE w końcowym zużyciu energii



Źródło: Energia ze źródeł odnawialnych w 2016 r. GUS, Warszawa 2017, ustalenia kontroli NIK.

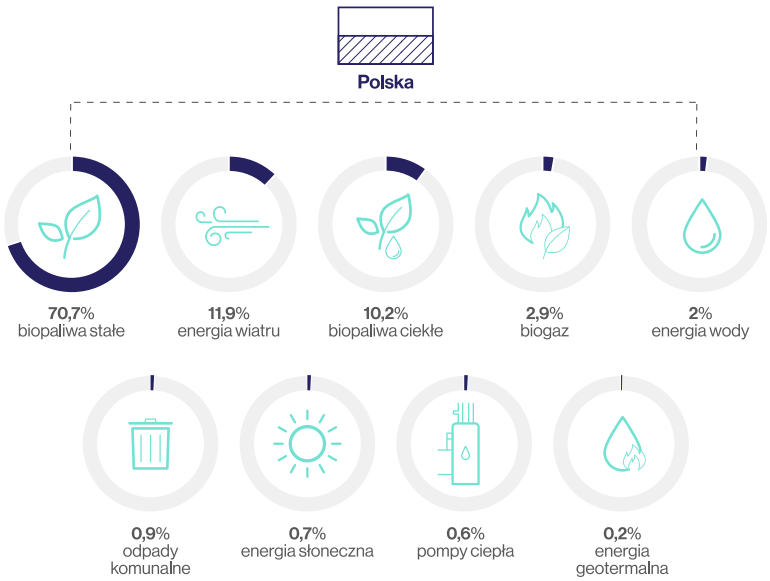
Wykres nr 2
Struktura pozyskania energii pierwotnej ze źródeł odnawialnych w 2016 r.

Unia Europejska



Źródło: Energia 2018 r. GUS, Warszawa 2018.

Polska



Źródło: Energia 2018 r. GUS, Warszawa 2018.

W KPD ustalono przewidywane roczne wskaźniki dla poszczególnych lat w okresie 2010–2019, na ścieżce do osiągnięcia celu krajowego w 2020 r., który wynosi 15,85% udziału energii OZE w końcowym zużyciu energii brutto[36].

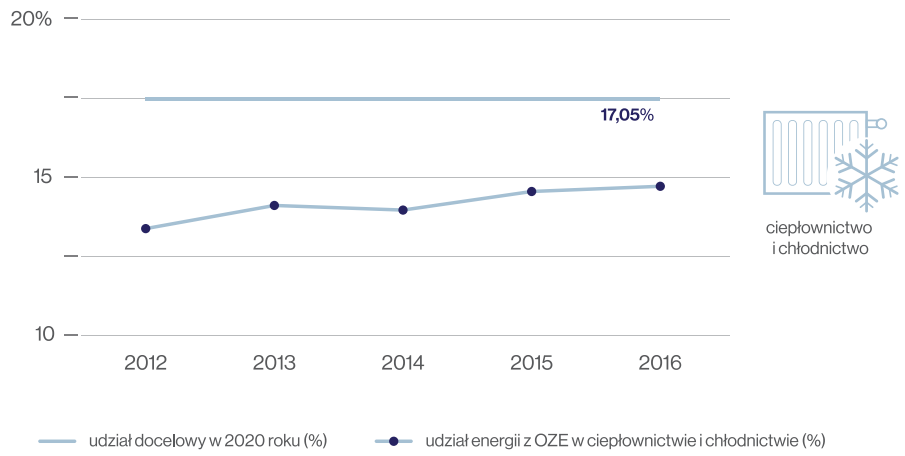
[36] Uwzględniając nadwyżkę na potrzeby mechanizmu współpracy (nadwyżka na potrzeby mechanizmu współpracy stanowi różnicę pomiędzy krajowym celem ogólnym, dotyczącym udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r., określonym dla Polski w części A załącznika nr 1 do dyrektywy 2009/28/WE, a przewidywanym rzeczywistym udziałem w 2020 wskazanym w tabeli nr 3 KPD).

Założony udział energii ze źródeł odnawialnych w 2020 r., w poszczególnych sektorach wynosi dla: ciepłownictwa/chłodnictwa (systemy sieciowe i niesieciowe) – 17,05%, elektroenergetyki – 19,13% oraz transportu – 11,36%[37].

Całkowity udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto, w ujęciu rocznym, został ustalony na poziomie: 12,08% w 2015 r. oraz 12,66% w 2016 r. Z danych statystycznych opublikowanych przez GUS wynika[38], że udział OZE w tych trzech sektorach faktycznie wyniósł 11,93% w 2015 r., a w 2016 r. obniżył się do 11,30%, co było spowodowane przede wszystkim znaczącym spadkiem udziału energii z OZE w transporcie, a także spadkiem energii z OZE w elektroenergetyce.

5.2.2. Ciepłownictwo

Wykres nr 3
Udział energii z OZE w ciepłownictwie i chłodnictwie



Źródło: Energia ze źródeł odnawialnych w 2016 r. GUS, Warszawa 2017, ustalenia kontroli NIK.

W sektorze ciepłowniczym/chłodniczym udział energii z OZE przekroczył założone w KPD wartości. Udział energii z OZE w tym sektorze określony został odpowiednio na: 13,71% w 2015 r. i 14,39% w roku 2016.

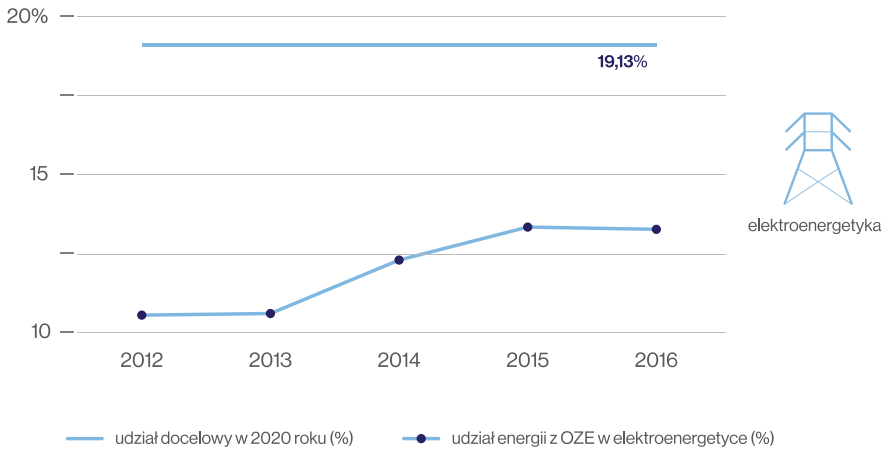
ME nie dysponowało dokładnymi danymi o mocy zainstalowanej w instalacjach grzewczych, wykorzystujących odnawialne źródła energii, szczególnie w obszarze małych urządzeń wykorzystywanych przez gospodarstwa domowe. Segment ten jest bardzo rozdrobniony i stąd trudny do monitorowania. W bieżących analizach wykorzystuje się dane stowarzyszeń branżowych, skupiających producentów i importerów urządzeń grzewczych, co pozwala jedynie na szacunki. Szacuje się, że na koniec 2016 r. łączna moc zainstalowana grzewcza pomp ciepła wyniosła ok. 1130 MW. Łączna moc zainstalowana kolektorów słonecznych wykorzystywanych dla celów grzewczych, na dzień 31 lipca 2017 r. wyniosła około 1500–1700 MW.

[37] https://www.nfosigw.gov.pl/o-nfosigw/doradztwo-energetyczne/dokumenty-i-wytyczne/przydatne-opracowania/
Uzupełnienie – Krajowy Plan Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, str. 6.

[38] *„Energia ze źródeł odnawialnych w 2016 r.”*, GUS Warszawa 2017, tab. 13, str. 51.

5.2.3. Elektroenergetyka

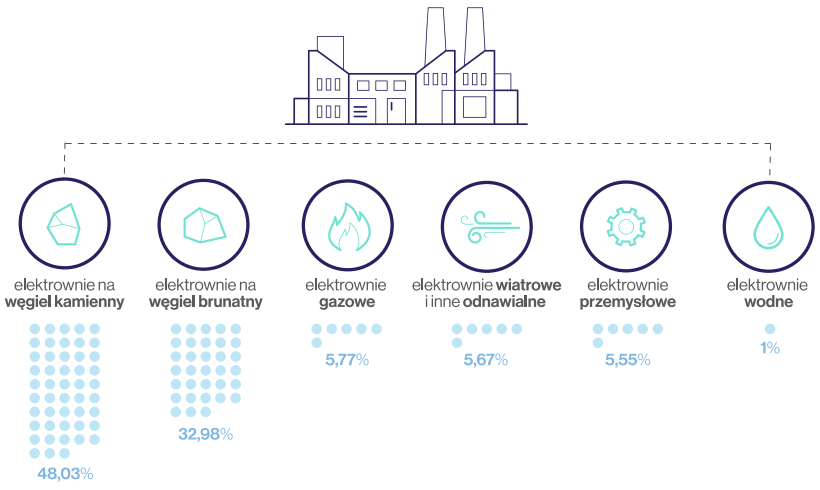
Wykres nr 4
Udział energii z OZE w elektroenergetyce



Źródło: Energia ze źródeł odnawialnych w 2016 r. GUS, Warszawa 2017, ustalenia kontroli NIK.

W sektorze elektroenergetyki, udział energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto, w 2016 r. wyniósł 13,36% i nie osiągnął zaplanowanego w KPD wskaźnika (13,85%). Co więcej, w stosunku do roku 2015 r. (13,43%) udział ten nieznacznie się obniżył. Było to związane ze spadkiem udziału produkcji energii elektrycznej w instalacjach wykorzystujących współspalanie biomasy. Udział energii z OZE w elektroenergetyce spadł nieznacznie, dzięki wzrostowi udziału energii z innych źródeł odnawialnych, tj. biogazu oraz energii z wiatru i słońca.

Wykres nr 5
Struktura mocy zainstalowanej w krajowym systemie elektroenergetycznym w czerwcu 2018 r.

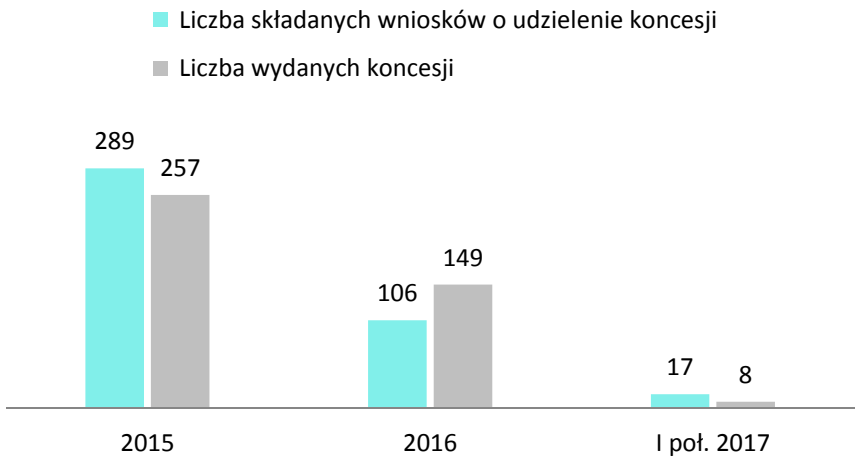


Źródło: PSE SA.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie 2015–I półrocza 2017 r., do Prezesa URE wpłynęło łącznie 412 wniosków o udzielnie koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej w OZE, a udzielono łącznie 414 koncesji OZE[39]. Nie wystąpiły odmowy udzielenia koncesji oraz nie wpłynęły żadne odwołania od wydanych w tym czasie decyzji w sprawie koncesji na wytwarzanie energii elektrycznej w OZE.

Wykres nr 6
Koncesje na wytwarzanie energii elektrycznej z OZE



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

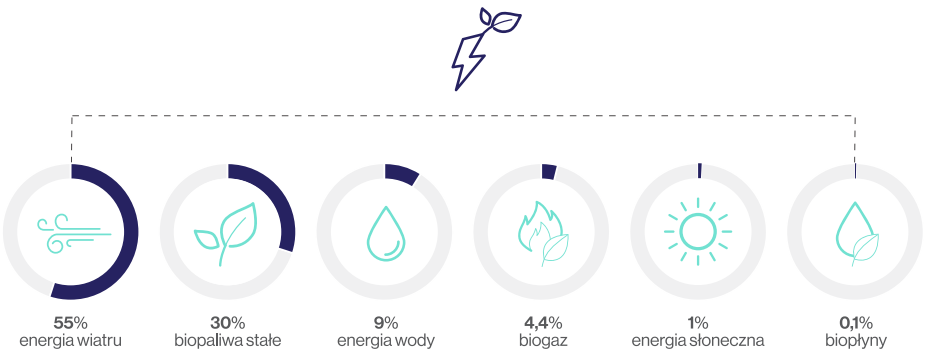
Liczba instalacji OZE wzrosła z 2419 na koniec 2015 r. do 2902 na koniec I półrocza 2017 r. Nastąpił jednak spadek łącznej mocy wytwórczej z 27 216,403 MW na koniec 2015 r., do 25 677,003 MW na koniec I półrocza. 2017 r. Najwięcej było instalacji wykorzystujących energię wiatru (rok 2015: 42,95%, rok 2016: 42,56%, I półrocza 2017 r.: 41,32%). Natomiast najwięcej mocy wytwórczej pochodziło z instalacji wykorzystujących technologię współspalania biomasy, biopłynów, biogazu lub biogazu rolniczego z innymi paliwami (rok 2015: 74,39%, rok 2016: 67,15%, I półrocza 2017 r.: 66,98%).

W okresie 2015–I półrocze 2017 r. produkcja energii elektrycznej z OZE wyniosła łącznie 52 489 146,69 MWh[40]. Największy udział w ilości wyprodukowanej energii elektrycznej przypadał na instalacje wykorzystujące energię wiatru (rok 2015: 47,69%, rok 2016: 62,05%, I półrocze 2017 r.: 83,83%).

[39] W tej liczbie są koncesje, o które wnioskowano przed 2015 r.

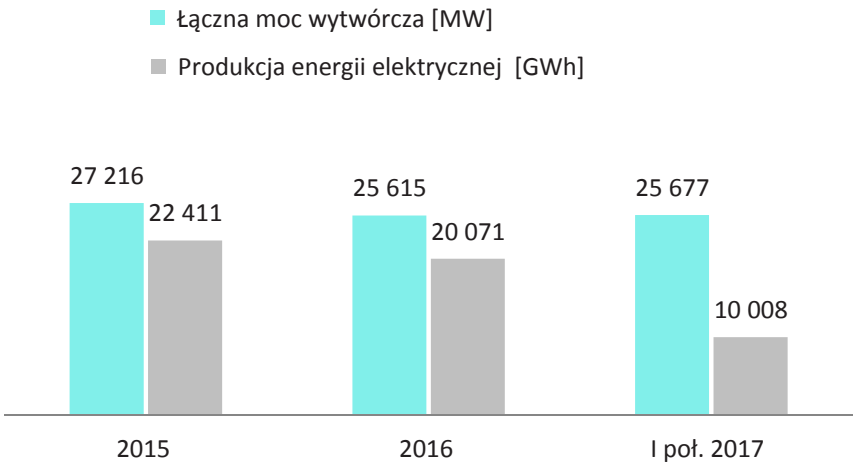
[40] Na podstawie wydanych świadectw pochodzenia wg stanu na dzień 10 października 2017 r.

Wykres nr 7
Produkcja energii elektrycznej w Polsce z odnawialnych nośników energii w 2016 r.



Źródło: Energia ze źródeł odnawialnych w 2016 r. GUS, Warszawa 2017.

Wykres nr 8
Energia elektryczna z OZE



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

Znaczące zmniejszenie liczby wniosków o udzielenie koncesji i liczby udzielonych koncesji, jak również spadek łącznej mocy wytwórczej w latach 2015–I półrocze 2017 r. – wskazują, iż przeszkody w rozwoju mocy wytwórczych pochodzących z OZE wynikają w dużej mierze z działań legislacyjnych. Były to poważne zmiany ustawy *o OZE* oraz przesunięcie w czasie terminu wejścia w życie rozdziału 4 ustawy o OZE (jej najbardziej istotnych przepisów), którego termin wejścia w życie został odroczony[41]. Nie zostały także wydane rozporządzenia wykonawcze lub opublikowano je ze znacznym opóźnieniem w stosunku do terminów określonych ustawą. Brakowało również precyzyjnych regulacji dotyczących określenia: wysokości otrzymanej i przyszłej pomocy publicznej, zasad udziału w systemach wsparcia instalacji w odniesieniu do których inwestorzy planowali ich sukcesywny rozwój, sposobu realizacji obowiązków wynikających z wygrania aukcji na sprzedaż energii elektrycznej.

41 Pierwotnie do 1 stycznia 2016 r., następnie do 1 lipca 2016 r.

URE brał udział w procesie legislacyjnym, dotyczącym obszaru OZE, w każdym przypadku, w którym był do tego zobowiązany. W latach 2015–2017 URE wystosował do Ministerstwa Gospodarki/Energii kilkadziesiąt pism dotyczących kwestii interpretacyjnych wynikających z przepisów *ustawy o OZE*. Liczne wątpliwości nie zostały wyjaśnione.

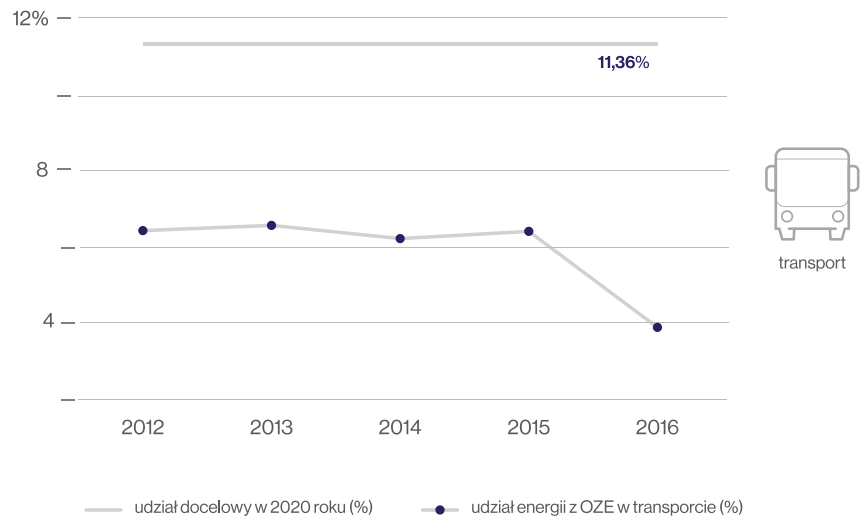
Prezes URE publikował na stronie internetowej stanowiska organu ws. interpretacji przepisów z obszaru OZE, będące wsparciem dla przedsiębiorców aplikujących do udziału w aukcyjnym systemie wsparcia OZE.

W Raporcie Prezesa URE z 2017 r. zostały przedstawione przeszkody dotyczące przyłączania instalacji OZE do sieci oraz postulaty zmian legislacyjnych[42].

W ocenie URE, osiągnięcie założonego w KPD celu – udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto, może okazać się problematyczne.

5.2.4. Transport

Wykres nr 9
Udział energii z OZE w transporcie



Źródło: Energia ze źródeł odnawialnych w 2016 r. GUS, Warszawa 2017, ustalenia kontroli NIK.

W sektorze transportu odnotowano najistotniejszy spadek udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto. Według KPD, przewidywane wartości na lata 2015 i 2016 miały wynosić odpowiednio: 8,37% i 8,62%. Spadek udziału energii z OZE, który wystąpił w roku 2016, był przede wszystkim konsekwencją niemal 20% wzrostu oficjalnej konsumpcji paliw w stosunku do roku 2015, wynikającego z wejścia w życie przepisów ograniczających nielegalny obrót paliwami ciekłymi. Dynamiczny wzrost zapotrzebowania na paliwa ciekłe przez podmioty realizujące NCW, spowodował w 2016 r. zwiększone zapotrzebowanie na biokomponenty oraz wzrost

[42] Raport Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 30 czerwca 2017 r.: *Warunki podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej i paliw gazowych oraz realizacja przez operatorów systemu elektroenergetycznego i gazowego planów rozwoju uwzględniających zaspokojenie obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną i paliwa gazowe.*

kosztów związanych z dodawaniem biokomponentów do paliw. Zwiększyło się zapotrzebowanie na dostęp do infrastruktury, pozwalającej na magazynowanie i dodawanie biokomponentów do paliw ciekłych. Czynnikiem wpływającym na zmniejszenie zainteresowania dodawaniem biokomponentów do paliw ciekłych były niskie ceny ropy naftowej (pogłębiające różnice w kosztach pomiędzy zakupem ropy naftowej, a biokomponentami, obniżające ekonomiczność tego procesu). Uwarunkowania te spowodowały trudności przedsiębiorców w zrealizowaniu NCW poprzez dodawanie biokomponentów do paliw ciekłych. W efekcie podmioty odstąpiły od dotychczasowego modelu realizacji NCW (głównie dodawanie estrów metylowych do oleju napędowego) na rzecz produkcji zwiększonych ilości czystego biodiesla (B100) i jego sprzedaży za granicę. Ponieważ biopaliwa ciekłe nie były zużyte w kraju, to – zgodnie z metodyką obliczania końcowego zużycia energii odnawialnej w transporcie – nie zostały wliczone w Polsce do realizacji celu OZE w sektorze transportu.

Aby poprawić strukturę realizacji NCW, w 2016 r., do ustawy *o biokomponentach i biopaliwach* został wprowadzony przepis (art. 23a)[43], na mocy którego podmioty realizujące NCW zostały zobowiązane w 2017 r. do dodawania biokomponentów do paliw ciekłych.

Nowe systemowe rozwiązania prawne, mające na celu poprawę wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych, zostały wprowadzone ustawą z 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy *o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych* ustaw. Należą do nich:

- Zakaz wystawiania (od 2018 r.) przez podmioty realizujące NCW poświadczeń dla biokomponentów zawartych w paliwach ciekłych lub biopaliwach ciekłych, które zostały wykorzystane przez te podmioty do realizacji powyższego obowiązku. Jest to zgodne z rekomendacjami systemów dobrowolnych weryfikacji spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju[44]. Przyjęte rozwiązanie ma na celu uniemożliwienie formalnego obrotu na rynkach zagranicznych biopaliwami ciekłymi (B100), które już zostały zaliczone na poczet realizacji NCW w Polsce. Nie ma bowiem popytu na towar, który nie posiada dokumentu potwierdzającego spełnienie kryteriów zrównoważonego rozwoju. Za niezastosowanie się do zakazu przewidziano kary pieniężne.
- Obowiązek zapewnienia (od 2018 r.) przez podmioty realizujące NCW minimalnego udziału biokomponentów w paliwach ciekłych, w określonych ilościach. Głównym celem obowiązkowego sporządzania mieszanki jest zmniejszenie wykorzystania w realizacji NCW biopaliwa ciekłego B100[45]. Wprowadzono kary pieniężne za brak realizacji tego obowiązku.
- Alternatywne rozwiązania dla obrotu biopaliwem ciekłym B100 w celu realizacji NCW:

[43] Przepis wprowadzono ustawą z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – *Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1165).

[44] Art. 28a ustawy *o biokomponentach i biopaliwach*.

[45] Art. 23b ustawy *o biokomponentach i biopaliwach*.

- Możliwość szerszego wprowadzania na rynek produktów uwodornienia biomasy[46]; na lata 2018–2019 wprowadzono ograniczenie dla podmiotów realizujących NCW – w postaci limitu udziału tych biokomponentów.
- Dopuszczenie od 2020 r. stosowania technologii współuwodornienia, co ma umożliwić krajowym producentom przygotowanie instalacji do zastosowania tej technologii.

Wprowadzenie nowych rozwiązań ma na celu zmniejszenie efektywnego obciążenia podmiotów realizujących NCW oraz poprawę struktury realizacji tego obowiązku (eliminacja/ograniczenie zjawiska handlu paliwem B100 już od 2018 r.), przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowego zapotrzebowania na biokomponenty.

5.3. Monitorowanie funkcjonowania i wykorzystania instrumentów wspierających pozyskiwanie i wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych

Monitorowanie funkcjonowania i wykorzystania instrumentów wspierających pozyskiwanie i wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych było prowadzone właściwie. Wyniki monitorowania były wykorzystywane m.in. do propozycji zmian legislacyjnych w obszarze OZE.

5.3.1. Monitorowanie wsparcia i wytwarzania energii z OZE

Minister właściwy do spraw energii (poprzednio ds. gospodarki), co dwa lata, na podstawie art. 127 ust. 2 ustawy *o OZE*, sporządza i przedstawia Radzie Ministrów sprawozdanie zawierające wyniki monitorowania realizacji celu krajowego, wraz ze wskazaniem postępu w promowaniu i wykorzystaniu energii i paliw ze źródeł odnawialnych. Ministerstwo Gospodarki sporządziło sprawozdania dotyczące udziału energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii za lata 2011–2012 i 2013–2014. Sprawozdanie za lata 2015–2016, w trakcie niniejszej kontroli, było jeszcze w opracowaniu.

Pierwszy całościowy przegląd funkcjonowania dotychczasowych mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej lub ciepła z OZE oraz wytwarzania biogazu rolniczego w instalacjach OZE miał nastąpić nie później niż do dnia 31 grudnia 2017 r. Do tego czasu również Rada Ministrów miała przedłożyć Sejmowi ocenę skutków obowiązywania ustawy *o OZE* i propozycje zmian, które zapewnią sprawiedliwe zasady konkurencji i rozwoju OZE, po najniższym możliwym koszcie. Raport ten, podczas kontroli NIK, był jeszcze w trakcie przygotowania.

Do projektu ustawy *o OZE* załączono ocenę funkcjonujących systemów wsparcia. Jak wynika z *Oceny skutków regulacji,* dotychczasowa ustawa *o OZE* nie zapewniała skutecznego kształtowania polityki w obszarze odnawialnych źródeł energii. Dotyczyło to zarówno systemu wsparcia, jak i struktury wytwarzania energii z OZE. Nie pozwalała na racjonalne wyko-

[46] Przewidziano również, że udział biokomponentów zaawansowanych wytworzonych z surowców określonych w obu częściach załącznika nr 1 (A i B) nie może być wyższy niż 1,5%.

rzystanie odnawialnych źródeł energii, uwzględniające długofalową politykę rozwoju gospodarczego i wypełnienie zobowiązań międzynarodowych.

Wynikiem monitorowania wsparcia OZE i wytwarzania energii ze źródeł były także propozycje zmian w ustawie *o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych*, dostosowujące otoczenie prawne do zmieniających się uwarunkowań rynkowych i gospodarczych.

Projekt UC27 był kontynuacją niezbędnych zmian systemowych, umożliwiających utworzenie na zasadach rynkowych lokalnych obszarów zrównoważonych energetycznie. Zaproponowano m.in. nowe przepisy dotyczące nowych instrumentów wsparcia – przeznaczonego dla mikro – i małych instalacji OZE, wykorzystujących stabilne i przewidywalne źródła energii o mocy zainstalowanej mniejszej niż 500 kW (system FIT) oraz o mocy nie mniejszej niż 500 kW i mniejszej niż 1 MW (system FIP), które mają umożliwić osiągniecie przychodów na poziomie gwarantującym pokrycie kosztów wytworzenia energii. W ustawie *o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych*, zmiany dotyczą zniesienia ustawowego zakazu modernizacji oraz remontów funkcjonujących instalacji wytwórczych, przywrócenia stanu, w którym pozwolenia na budowę zachowują ważność na zasadach określonych w przepisach ustawy – *Prawo budowalne*. W ustawie *Prawo budowlane* przewidziano zmianę definicji budowli, co automatycznie spowoduje zmianę dotyczącą opodatkowania przedmiotu podatkiem od nieruchomości, gdyż podatek ten będzie pobierany wyłącznie od części budowlanych elektrowni wiatrowych. Projekt przewidywał też wzmocnienie nadzoru powiatowego inspektora nadzoru budowlanego nad użytkowaniem elektrowni wiatrowych, w sposób zgodny z wymaganiami ochrony środowiska, zwłaszcza spełnianiem dopuszczalnego poziomu emitowanego hałasu, a także należytym stanem technicznym tych elektrowni. Projektowana ustawa nie wprowadzała zmian dotyczących lokalizacji inwestycji wiatrowych w oparciu o kryterium odległościowe, tzw. 10 h, jednak przewidziała możliwość lokalizacji budynków w okolicy już funkcjonujących elektrowni wiatrowych, a także przewiduje ochronę mieszkańców przed ewentualnymi szkodami związanymi z funkcjonowaniem elektrowni wiatrowych.

W ocenie NIK, projekt ustawy (UC27), będący m.in. wynikiem prowadzonego monitoringu, zawierał mechanizm rozwoju energetyki odnawialnej na najbliższe lata, w tym energetyki wiatrowej. NIK zauważa jednak, że projekt ten nie rozwiązuje problemu spadających cen świadectw pochodzenia energii elektrycznej z OZE, z wyłączeniem energii produkowanej z biogazu rolniczego. NIK zauważa, że w okresie objętym kontrolą, system zielonych certyfikatów przestał być efektywnym instrumentem promowania i wspierania wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych[47].

[47] Szerzej o świadectwach pochodzenia patrz rozdział 5.5.2. System świadectw pochodzenia, str. 55 i nast.

5.3.2. Analizy efektywności ekonomicznej produkcji energii elektrycznej w OZE

Na podstawie *Prognozy zapotrzebowania na paliwa i energię do 2050 r.*[48], dokonano analizy kosztowej wytwarzania energii elektrycznej z różnych nośników energii i na tej podstawie zaprognozowano strukturę wytwarzania energii w perspektywie 2050 r. W analizie uwzględniono aspekty środowiskowe, wynikające głównie z kosztów emisji CO_2 oraz realizacji celów na 2020 r., w odniesieniu do OZE. ME traktuje dane zawarte w tym opracowaniu jako podstawę do dalszych analiz w obszarze odnawialnych źródeł energii.

W odniesieniu do OZE zidentyfikowano następujące rodzaje ryzyka:

- ryzyko technologiczne związane z pojawieniem się przełomowych rozwiązań i wystąpieniem nieprzekraczalnych barier rozwoju niskoemisyjnych technologii;
- ryzyko braku akceptacji społeczności lokalnych dla realizowanych inwestycji, które może prowadzić do wyboru droższych rozwiązań (np. farm wiatrowych na morzu zamiast na lądzie);
- ryzyko poniesienia nakładów inwestycyjnych na koszty magazynowania energii z odnawialnych źródeł.

Zapotrzebowanie na energię elektryczną w latach 2015–2050 wymagać będzie inwestowania rokrocznie ok. 1% PKB w stopniową przebudowę bilansu energetycznego, m.in. w kierunku technologii niskoemisyjnych bądź zeroemisyjnych. Nastąpi wzrost znaczenia OZE w bilansie energii finalnej w 2020 r. i latach następnych oraz wzrost zapotrzebowania na energię elektryczną.

Największy wzrost uzyskania energii z OZE ma pochodzić z wykorzystania:

- biomasy,
- energii z farm wiatrowych,
- źródeł rozproszonych.

Zapotrzebowanie na energię z OZE, zwiększy się w 2020 r. do 7 Mtoe (9% w ogólnej strukturze zaopatrzenia), w porównaniu do 6 Mtoe w 2015 r. (8%). W produkcji ciepła przewidziano wzrost znaczenia źródeł wykorzystujących lokalne zasoby biogazu, energii słonecznej i geotermalnej. Opłacalność OZE będzie wzmacniana przez stopniowy spadek cen elektrowni wiatrowych i słonecznych oraz przez zakładany wzrost ceny uprawnień do emisji CO_2. Rozbudowa zeroemisyjnej energetyki odnawialnej wzmocni tendencję do obniżenia emisyjności polskiego miksu energetycznego.

[48] Wykonana w roku 2015, przez Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych, na zlecenie Ministerstwa Energii.

Ministerstwo dokonywało analizy wpływu budowy nowych instalacji OZE na ceny energii elektrycznej na etapie opracowywania aktów wykonawczych, przygotowywanych na podstawie art. 72 ustawy o OZE[49].

W całym 2016 r., wysokość wsparcia w systemie aukcyjnym wyliczono na 2530 mln zł, co oznacza średnioroczną wartość na poziomie 158 mln zł (uwzględniono jedynie koszt ponoszony przez odbiorców końcowych). Przyjęto też, że wysokość stawki opłaty OZE kształtować się będzie na poziomie 0,25 – 1,77 zł/MWh.

W całym 2017 r., maksymalny koszt wsparcia szacowano na 16 128 mln zł, co oznacza średnioroczną wartość na poziomie 849 mln zł. Ustalono, że stawki opłaty OZE, w poszczególnych latach wsparcia, mogą maksymalnie wzrosnąć od 0,32 do 9,35 zł/MWh, przy czym będą wzrastać do 2026 r., a następnie spadać do poziomu 0,32 zł/MWh.

5.3.3. Monitorowanie produkcji energii z biogazu rolniczego

Prezes ARR (obecnie KOWR) rzetelnie prowadził ewidencję mikroinstalacji przyłączonych do systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego oraz rejestr wytwórców biogazu rolniczego. Nie została zgłoszona żadna mikroinstalacja przyłączona do system dystrybucyjnego gazowego. Na OSD, którzy nie złożyli sprawozdań w terminie były nakładane kary.

W latach 2015–I połowa 2017 zwiększała się liczba podmiotów wpisywanych do rejestru wytwórców biogazu rolniczego. W 2015 roku było wpisanych 78 instalacji, w 2016 – 94, a na dzień 30 czerwca 2017 r. 95 instalacji. Wzrastała również produkcja energii elektrycznej. Szczegółowe dane przedstawiono w tabeli.

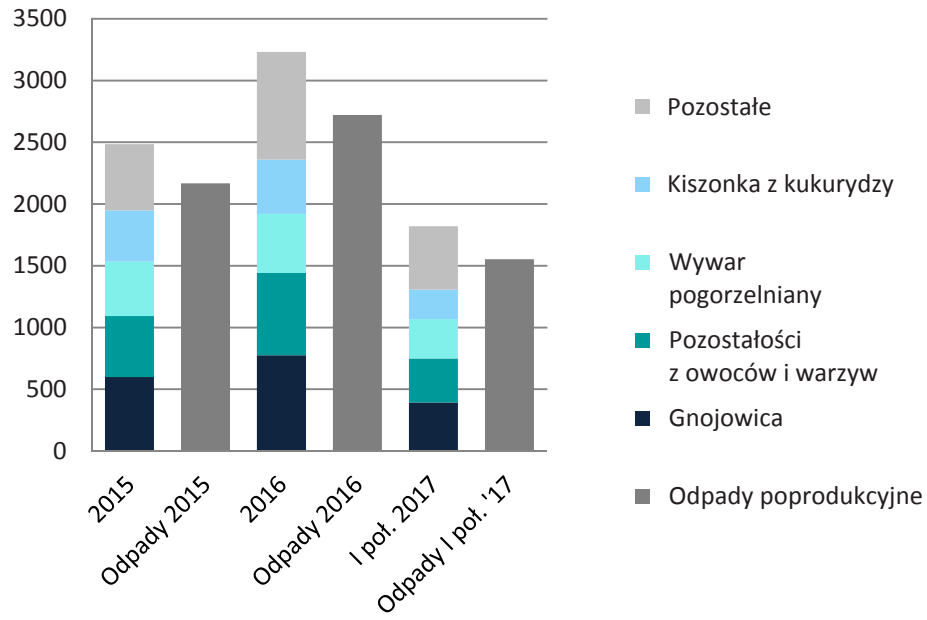
Tabela nr 1

	2015	2016	I poł. 2017
Liczba instalacji	78	94	95
Moc elektryczna [MW]	83,9	101,2	101
Produkcja energii elektrycznej [MWh]	429 400	524 531	303 631

Z analiz MRiRW wynika, że wprowadzony ustawą *o zmianie ustawy o OZE* z 22 czerwca 2016 r. odrębny obowiązek uzyskania i umorzenia świadectw pochodzenia energii z biogazu rolniczego („błękitne certyfikaty") spowodował wzrost ich cen z 50–100 zł do ok. 300 zł/MWh.

[49] Rozporządzenia Rady Ministrów: z dnia 18 czerwca 2015 r. *w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może zostać sprzedana w drodze aukcji w 2016 r.* (Dz. U. poz. 975), z dnia 27 października 2016 r. *w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może zostać sprzedana w drodze aukcji w 2016 r.* (Dz. U. poz. 1846), z dnia 20 marca 2017 r. *w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może zostać sprzedana w drodze aukcji w 2017 r.* (Dz. U. poz. 712, ze zm.).

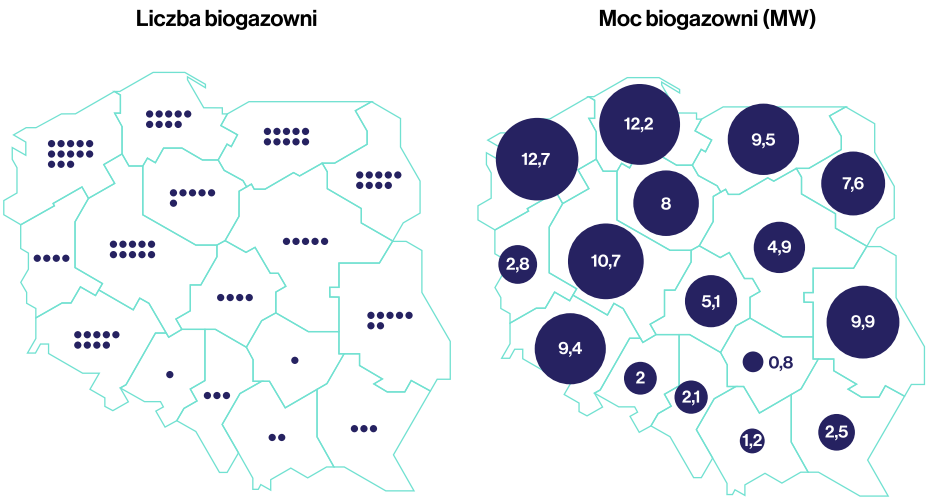
Wykres nr 10
Surowce do produkcji biogazu rolniczego i odpady poprodukcyjne [tys. ton]



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

Spośród surowców do produkcji biogazu rolniczego, najwięcej zużywano gnojowicy – ponad 20% ogółu surowców oraz pozostałości z owoców i warzyw.

Wykres nr 11
Biogazownie w Polsce



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

5.3.4. Monitorowanie zmian powierzchni gruntów przeznaczonych na uprawy energetyczne

Przeprowadzone przez MRiRW analizy, dotyczące powierzchni użytków rolnych w dobrej kulturze oraz szacunkowej powierzchni gruntów z przeznaczeniem na cele energetyczne wskazują, że wykorzystanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej w 2015 i 2016 roku odbywało się bez zagrożenia dla produkcji żywności. W 2015 r., pod uprawy energetyczne wykorzystywano łącznie 767,4 tys. ha, tj. 5,3% powierzchni użytków rolnych w dobrej kulturze rolnej, natomiast w 2016 r. – około 922 tys. ha, tj. 6,5%.

Na uprawy surowców rolnych, wykorzystywanych do produkcji biokomponentów w 2015 r. przeznaczono około 733,6 tys. ha, a w 2016 r. około 883 tys. ha (przede wszystkim rzepak). Według oceny Instytutu Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach, graniczna powierzchnia gruntów nadających się pod uprawę rzepaku wynosi około 1200 tys. ha.

Do uprawy surowców rolnych, wykorzystywanych do produkcji biogazu w 2015 r. przeznaczono 13,2 tys. ha, a w 2016 r. 16,8 tys. ha. Podstawowymi surowcami wykorzystywanymi w biogazowniach rolniczych były produkty uboczne i odpady z produkcji rolnej i przemysłu rolno-spożywczego, które nie wymagają użytkowania gruntów rolnych.

5.4. Wytwarzanie, przesyłanie i dystrybucja energii elektrycznej z OZE

NIK nie stwierdziła przypadków ograniczania pierwszeństwa przesyłu lub dystrybucji energii elektrycznej. Jednak odmowy przyłączenia do sieci, uzasadniane brakiem możliwości odbioru energii, przy zachowaniu stabilności Krajowego Systemu Elektroenergetycznego, świadczą o ograniczeniach sieciowych w rozwoju OZE. Mimo, że wielkość produkcji energii elektrycznej z OZE rosła, to zmniejszenie ilości wniosków o koncesje wskazuje na możliwość istotnego zahamowania rozwoju OZE.

5.4.1. Wytwarzanie energii elektrycznej z OZE

W skontrolowanych przedsiębiorstwach wytwarzających energię elektryczną w instalacjach OZE, w okresie 2015–I połowa 2017 r., wyprodukowano ogółem 9721 730 MWh energii elektrycznej. Przy czym wolumen produkcji miał tendencję zwyżkową.

Na koniec 2017 roku przedsiębiorstwa te dysponowały 227 instalacjami, w tym były: 132 elektrownie wodne, 22 elektrownie wiatrowe, cztery biogazownie i po jednej instalacji spalania biomasy, współspalania biomasy i elektrowni słonecznej. W okresie objętym kontrolą, zlikwidowano jedną elektrownię wodną (Tauron Ekoenergia), przy czym kolejne trzy spółka przewidziała do sprzedaży lub likwidacji w latach 2017–2018, ze względu na nieopłacalność produkcji. Uruchomiono jedną elektrownię słoneczną (PGE Energia Odnawialna), dwie farmy wiatrowe (Enea Wytwarzanie) i jedną elektrownię wodną (Enea Wytwarzanie). Łączna moc instalacji OZE na koniec pierwszego półrocza 2017 r. wynosiła 1751,843 MW.

W przypadku trzech elektrowni wodnych przeznaczonych przez Tauron Ekoenergia do sprzedaży lub likwidacji, rzeczoznawca wskazuje na możliwość ich eksploatacji na granicy opłacalności ze względu na co najmniej dostateczny stan techniczny.

Tauron Ekoenergia, w planie przyjętym w 2015 r., zamierzała zwiększyć przychody Grupy Tauron poprzez inwestycje w nowe źródła OZE o najbardziej efektywnych technologiach oraz poprawę efektywności wykorzystania istniejących zasobów. Planowano rozbudować jedną farmę wiatrową i zbudować nowe moce tak, by osiągnąć ok. 490 MW w energetyce odnawialnej. W roku 2016 strategia spółki już nie przewidywała budowy nowych instalacji. Strategia Grupy Tauron zakładała rozwój, ale warunkiem koniecznym był korzystny system wsparcia.

Spółka Energa Invest SA, z uwagi na uzasadniony brak możliwości rozwijania projektów wiatrowych w związku z wejściem w życie ustawy wiatrakowej, podjęła decyzję o wstrzymaniu bądź całkowitym zakończeniu realizacji prac.

W latach 2015–2016 Enea Wytwarzanie zamknęła niezrealizowane projekty dotyczących rozwoju OZE. Spółka wskazała również, że elektrownie wodne, w wyniku załamania się cen zielonych certyfikatów, generują ujemne wyniki finansowe.

Spółka PGE Energia Odnawialna, w latach 2015–2016, testowała i przygotowywała do wdrożenia technologie poprawiające efektywność posiadanych turbin wiatrowych. Jednak po wejściu w życie ustawy *o elektrowniach wiatrowych*, która wprowadziła zakaz działań prowadzących do zwiększenia parametrów użytkowych elektrowni lub zwiększenia ich oddziaływania na środowisko, spółka zrezygnowała z planowanych ulepszeń dwóch farm wiatrowych. Spółka przyspieszyła prace związane z przygotowaniem *Programu budowy morskich farm wiatrowych.*

Jako przyczyny rezygnacji z budowy nowych OZE spółki wymieniały:

- niskie ceny rynkowe zielonych certyfikatów,
- ograniczenie liczby możliwych lokalizacji farm wiatrowych (ustawa wiatrakowa),
- zwiększone obciążenie podatkiem od nieruchomości od wszystkich części turbin wiatrowych,
- likwidacją zwolnienia elektrowni wodnych z opłat za korzystanie z wody,
- system aukcyjny (w odniesieniu do nowych inwestycji) nie daje pewności realizacji inwestycji, gdyż dopiero wygrana aukcja daje gwarancję ceny i założonej rentowności inwestycji, natomiast przygotowanie do udziału w aukcji wymaga znacznych nakładów finansowych.

5.4.2. Plany inwestycyjne Operatorów Systemów Dystrybucyjnych i Operatora Systemu Przesyłowego dotyczące OZE

Wszystkie skontrolowane przedsiębiorstwa, pełniące funkcję OSD i OSP miały aktualne plany rozwoju, dotyczące zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną. Plany rozwoju zostały

przygotowane zgodnie z wymaganiami wynikającymi z art. 16 ustawy P*rawo energetyczne* i uzgodnione z Prezesem URE.

Plany rozwoju, dotyczące zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną pięciu największych OSD[50], tj.: Enea Operator sp. z o.o., ENERGA-OPERATOR SA, TAURON Dystrybucja SA, PGE Dystrybucja SA i Innogy Stoen Operator sp. z o.o., zakładają przyłączenia źródeł OZE i kogeneracji:

- w latach 2014–2019: przyłączenie nowych źródeł o mocy 9 754 556 kW oraz poniesienie 887 276 tys. zł nakładów inwestycyjnych na realizację przyłączy,
- w latach 2017–2022: przyłączenie nowych źródeł o mocy 6 563 847 kW oraz poniesienie 376 567 tys. zł nakładów inwestycyjnych na realizację przyłączy.

Wyżej opisane plany na 2015 rok nie zostały zrealizowane w pełni. Pięciu operatorów (OSD) łącznie tak zrealizowało swoje plany inwestycyjne:

- moc nowo przyłączonych źródeł – w 64,4%, co przełożyło się na osiągnięcie 1 872 748 kW, z założonych 2 905 751 kW[51];
- nakłady inwestycyjne na realizację przyłączy – w 46,3%, co przełożyło się na wydatkowanie 76 996 tys. zł, z założonych 166 265 tys. zł.

Przyczyny niezrealizowania planu rozwoju w roku 2015, przedstawione przez OSD w raportach z wykonania, dotyczyły m.in.:

- zmian harmonogramu realizacji zadania, wynikających ze stanu zaawansowania działań po stronie podmiotu przyłączonego;
- braku umowy o przyłączenie do sieci, wystąpienia przez klienta o rozwiązanie umowy o przyłączenie do sieci;
- przesunięcia realizacji inwestycji na lata późniejsze na podstawie ustaleń dokonanych z inwestorem;
- trudności w dokonaniu zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego;
- sprzeciwu ekologów, powodującego konieczność przeprowadzenia badań ornitologicznych, co przesuwało części inwestycji na lata przyszłe;
- rezygnacji inwestora.

Na przykład, PGE Dystrybucja zrealizowała w 2016 r. 32% planowanej mocy przyłączeniowej dla nowych źródeł, co wynikało z zaniechania inwestycji niektórych wytwórców, spowodowane ryzykiem regulacyjnym. Enea Operator wykonała plany rzeczowe w 2015 i 2016 r odpowiednio 87,7% i 63,2% mocy przyłączeniowej. W tym przypadku OSD wskazywał rezygnację inwestorów w OZE jako przyczynę braku realizacji planów. Energa Operator zwróciła uwagę na niedostateczny poziom inwestycji, dotyczących modernizacji i odtwarzania sieci, wynikający z konieczności przeznaczania znacznych środków na inwestycje związane z przyłączeniem odbiorców. Prowadzi to do pogarszania wskaźników ciągłości dostaw.

[50] Nakładanie się lat 2017, 2018 i 2019 w przypadku powyższych Planów rozwoju jest konsekwencją przepisów art. 16 uPe, które nakładają obowiązek aktualizowania planów rozwoju co trzy lata.

[51] Wielkości podane w kW nie odpowiadają rzeczywistym mocom źródeł OZE przyłączonych do sieci w danym roku. Wielkości te odpowiadają nakładom poniesionym w danym roku (zakres rzeczowy w poszczególnych latach planu wyznaczany jest na podstawie planowanych nakładów inwestycyjnych – ma to związek z zadaniami wieloletnimi).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

PSE SA – OSP planował wartość nakładów inwestycyjnych w 2015 r. na 1300 mln zł, natomiast wykonanie wyniosło 1535,9 mln zł (tj. 118,1%). W 2015 r. zakończonych zostało 17 zadań inwestycyjnych, z których kluczowa była realizacja projektu „Połączenie elektroenergetyczne Polska–Litwa" obejmującego łącznie 11 zadań liniowych i stacyjnych. Zakończono rozbudowę bądź modernizację sześciu obiektów stacyjnych, których głównym celem było stworzenie warunków dla przyłączenia nowych źródeł wytwórczych do KSE.

W 2016 r. wartość planowanych nakładów inwestycyjnych wynosiła 780 mln zł, natomiast ich realizacja wyniosła 1216,9 mln zł (156%). Wyższe w stosunku do planu wykonanie nakładów na budowę i rozbudowę stacji i linii wynikało z przyśpieszenia prac w stosunku do założeń przyjętych na etapie planowania.

Na lata 2016–2025 założono osiągnięcie mocy nowych źródeł OZE przyłączonych do sieci PSE SA w łącznej wysokości 4607 MW. OSP nie zrealizował w pełni swoich planów założonych na rok 2016. Zakładany plan został wykonany w 5,83% co przełożyło się na moc o wartości 56 MW, przy założonych 961 MW. W roku 2016 zrealizowano tylko jeden projekt, którego plan na ten rok nie przewidywał. Wykonano przyłączenie II etapu farmy wiatrowej Banie o łącznej mocy 106 MW. Przyłączenie III etapu jest planowane na rok 2018.

Żaden z siedmiu projektów zaplanowanych na 2016 r., dla których zakładano osiągnięcie łącznej mocy w wysokości 961 MW, nie został zrealizowany. Przyczyny niezrealizowania założeń OSP wynikały m.in. z rezygnacji inwestora z realizacji umowy o przyłączenie, nie wybudowaniu farmy wiatrowej mimo wybudowania infrastruktury wymaganej do jej przyłączenia.

Uwagi PSE SA do funkcjonowania systemu planowania i realizacji inwestycji przesyłowych dotyczyły:

- Obowiązku przeprowadzenia konsultacji planów rozwoju z zainteresowanymi stronami i sporządzenia raportu, który pozwoli na zapewnienie transparentności planistycznej OSP, pomimo wydłużenia procedury.
- Długotrwałości procesu inwestycyjnego – interwały czasowe między planowaniem inwestycji a jej realizacją powodują, że pomimo, przesyłanej przez inwestora do gminy informacji o potrzebie rezerwacji korytarzy przesyłowych, często w tej lokalizacji wydawane są decyzje dla innej zabudowy. Odwlekanie inwestycji powoduje również brak automatyzmu we wprowadzaniu ustaleń wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i brak regulacji zobowiązujących samorządy lokalne do lokalizacji/planowania inwestycji przesyłowych w MPZP.
- Braku regulacji dotyczących łączenia inwestycji liniowych (sieci drogowe, rurociągi, linie elektroenergetyczne) w tzw. korytarzach infrastrukturalnych. Lokalizacja planowanej linii przesyłowej wzdłuż istniejącej infrastruktury lub planowanej wpływa na odbiór społeczny jako stosowanie przez inwestorów transparentnej metody planowania inwestycji.

5.4.3. Przyłączenia OZE do sieci przesyłowej lub dystrybucyjnej

W okresie 2015 r.–I półrocze 2017 r. do PSE SA nie złożono żadnego wniosku o określenie warunków przyłączenia instalacji OZE do sieci przesyłowej.

Zgodnie z zawartymi umowami o przyłączenie, w okresie od początku 2015 r. do końca I półrocza 2017 r., planowano przyłączenie 27 instalacji OZE (farm wiatrowych) o łącznej mocy 3894,225 MW. W okresie objętym analizą przyłączono jedynie sześć farm wiatrowych, o łącznej mocy 416,5 MW.

Oznacza to, że w okresie 2015 r.–I półrocze 2017 r., nie powstało i nie przyłączono do sieci 21 instalacji OZE z 27 planowanych (77,8%). Brak realizacji tych projektów w terminach wynikających z umów o przyłączenie, był następstwem rezygnacji inwestorów z realizacji farm wiatrowych, lub zmianą terminów przyłączenia do sieci. Dla części farm wiatrowych inwestorzy wnioskowali o zmniejszenie mocy przyłączeniowych. Realizacja projektów jest uzależniona w głównej mierze od uzyskania wsparcia (wygranie aukcji na sprzedaż energii elektrycznej z instalacji OZE).

Biorąc pod uwagę bezpieczeństwo pracy systemu elektroenergetycznego, istotna jest ilość i moc przyłączonych i pracujących w nim OZE. Także priorytetowy dostęp do sieci daje podłączonym producentom energii z OZE pewność, że w każdej chwili będą mogli sprzedawać i przesyłać wytworzoną energię elektryczną.

Oznacza to, że ze względu na warunki techniczne, jednostka może być przyłączona do sieci, wyłącznie gdy:

- możliwa jest realizacja połączenia instalacji wytwórczej z siecią;
- możliwy jest transport energii elektrycznej do odbiorców, bądź w wymaganym terminie zapewniona będzie realizacja inwestycji sieciowych, które umożliwią jej transport;
- możliwy jest odbiór energii elektrycznej.

PSE SA, badając wpływ przyłączenia źródła na system elektroenergetyczny, uwzględnia kryteria bezpieczeństwa jego funkcjonowania, które wynikają ze struktury i parametrów pracy KSE, w tym z warunków wynikających z pracy źródeł przyłączonych do tego systemu, i bierze pod uwagę:

- zapotrzebowanie obiorców energii elektrycznej na moc w KSE,
- minimalną wymaganą wielkości mocy wytwarzanej przez minimalną liczbę jednostek wytwórczych, innych niż farmy wiatrowe, które są niezbędne dla zapewnienia bezpiecznej pracy KSE oraz odpowiedniego poziomu zdolności regulacyjnych i dostępności rezerw mocy w KSE.

PSE SA określiła dopuszczalną moc farm wiatrowych, możliwych do przyłączenia w KSE na poziomie:

- 8–9 GW (do 2020 r.),
- 10 GW (do 2025 r.).

Wartość mocy przyłączonych farm wiatrowych do KSE wynosi ok. 5,7 GW. Łącznie suma mocy przyłączonych farm wiatrowych do KSE oraz mocy farm wiatrowych, dla których zostały wydane warunki przyłączenia, a przyłączenie do tej pory nie zostało zrealizowane wynosi łącznie ok. 20 GW. Porównanie tej sumy do wartości mocy zapotrzebowania w różnych okresach

obciążenia, z uwzględnieniem zmienności tego zapotrzebowania w ciągu doby, w szczególności dolnej wartości zapotrzebowania na moc w KSE wskazuje, że przez znaczny czas będzie zachodziła konieczność zaniżania pracy tych źródeł.

Liczbę odmów przyłączenia OZE do sieci dystrybucyjnej przedstawiono w tabeli:

Tabela nr 2

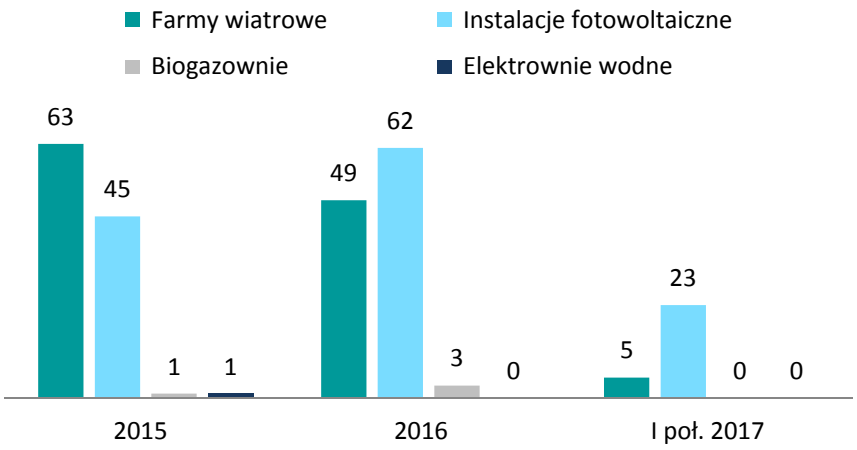
	2015	2016	I poł. 2017
Liczba odmów dotyczących energii elektrycznej	119	133	bd
Łączna moc	681,789 MW	1 537,212 MW	bd
W tym odmowy dotyczące OZE			
Liczba odmów	110	114	28
Moc	597,628 MW	1 525,979 MW	118,250 MW

Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

Odmowy przyłączenia z przyczyn technicznych wydawano głównie ze względu na niespełnienie wymagań jakościowych dla wytwarzanej energii, ze względu na zagrożenia zwarciowe sieci średniego napięcia, na niezachowanie lokalnego charakteru źródła oraz ze względu na przeciążenia sieci.

- Tauron Dystrybucja odmówił wydania warunków przyłączenia farmie wiatrowej ze względu na brak technicznych możliwości odbioru wyprodukowanej energii. Przyłączenie farmy do sieci mogło spowodować konieczność wyłączenia jednostek wytwórczych wchodzących w skład minimum technicznego KSE. Kolejna odmowa zawarcia umowy o przyłączenie dotyczyła niespełnienia kryterium dopuszczalnych zmian napięcia, uwarunkowanych już istniejącymi przyłączeniami, niedostosowania parametrów oraz układu sieci dystrybucyjnej do zwiększonych wymagań przyłączanego obiektu. W odmowie wskazano możliwość przyłączenia pod warunkiem ograniczenia mocy przyłączeniowej.
- Enea Operator odmówiła przyłączenia 50 wnioskodawcom, przy czym pięć odmów było uzasadnionych brakiem możliwości odbioru energii. W kolejnych przypadkach podstawą odmowy były wyniki ekspertyzy PSE SA, która wskazywała również na brak możliwości odbioru energii.
- Energa Operator odmawiała wydania warunków przyłączenia i zawarcia umowy o przyłączenie, jeśli ekspertyzy wykazywały przeciążenia w istniejącej sieci, a także po realizacji zadań wynikających z planu rozwoju.

Wykres nr 12
Odmowy przyłączania OZE do sieci OSD



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

Jako trudności występujące w przyłączaniu nowych OZE do sieci dystrybucyjnej wymieniano:

- problemy z uzyskaniem prawa dojazdu (drogi) do obiektów infrastruktury sieciowej,
- trudności w przeprowadzaniu zmian w MPZP,
- brak odpowiedniej struktury sieciowej do przyłączenia dużych OZE (głównie farm wiatrowych) i wynikającą z tego faktu brak możliwości odbioru energii.

W ocenie NIK, przytoczone przykłady uzasadnienia odmów przyłączania do sieci i opinie wyrażone przez OSD i OSP wskazują na istotne bariery w dostępie nowych OZE do sieci przesyłowej i dystrybucyjnej.

5.4.4. Zapewnienie pierwszeństwa w przesyłaniu lub dystrybucji energii elektrycznej z OZE

Dla źródeł przyłączonych do sieci OSP monitorowane jest ograniczenie generacji – tj. ograniczenie w danym roku ilości energii z OZE, uzyskiwanej ze źródeł wiatrowych oraz innych niż wiatrowe.

Monitorowanie obowiązku zapewnienia pierwszeństwa w świadczeniu usług dystrybucji energii elektrycznej, wytworzonej w instalacjach OZE przez operatorów systemu dystrybucyjnego elektroenergetycznego, odbywało się przede wszystkim poprzez analizę skarg dotyczących utrudnień w dystrybucji energii elektrycznej wytworzonej w instalacjach OZE, analizę odmów zawarcia umowy o świadczenie usług dystrybucji energii elektrycznej wytworzonej w instalacji OZE oraz analizę odpowiedzi OSD na zapytania dotyczące zapewnienia ciągłości dostaw.

W latach 2015–2016 nie występowały ograniczenia w pierwszeństwie przesyłu lub dystrybucji energii elektrycznej z OZE. W tym okresie nie wpłynęły do URE skargi dotyczące niezapewnienia pierwszeństwa przesyłu energii z OZE.

PGE Dystrybucja sygnalizowała problem rosnącej liczby mikroinstalacji przyłączonych do sieci, która może prowadzić do lokalnej „nadprodukcji" energii.

5.5. System pomocy dla produkcji energii w instalacjach OZE

Późne ogłoszenie przepisów wykonawczych, niezbędnych do przeprowadzenia aukcji na sprzedaż energii elektrycznej oraz konieczność notyfikowania przepisów ustawy o OZE, a następnie zawieszenia postępowania przed KE w wyniku nowelizacji tejże ustawy, spowodowało ograniczenie liczby przeprowadzonych aukcji na sprzedaż energii elektrycznej z OZE.

Aukcje, mające być nową formą wsparcia producentów energii elektrycznej w instalacjach OZE nie spotkały się ze znacznym zainteresowaniem inwestorów.

Nie został rozwiązany problem niskich cen „zielonych certyfikatów". Ich niska cena powodowała, że inwestorzy nie uzyskiwali przychodów pokrywających koszty inwestycji. Producenci energii rezygnowali z budowy nowych elektrowni wiatrowych lub zawieszali przygotowane projekty.

Pomoc udzielana inwestorom ze środków Narodowego i Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej była oparta o jawne i przejrzyste procedury. Jednak zainteresowanie inwestorów i skala udzielonej pomocy wskazują, że zakres udzielonego wsparcia może okazać się niewystarczający do osiągnięcia celów zaplanowanych na rok 2020.

5.5.1. Funkcjonowanie systemu aukcji na zakup energii elektrycznej z instalacji OZE

Przygotowanie do uruchomienia systemu aukcji na zakup energii elektrycznej z instalacji OZE

Ostatnie rozporządzenie – wydane na podstawie art. 39 ust. 11 ustawy *o OZE* – warunkujące możliwość przeprowadzenia aukcji zostało opublikowane 1 grudnia 2016 r.[52] Wcześniej, w dniu 28 listopada 2016 r. Minister Energii zatwierdził Regulamin aukcji na sprzedaż energii elektrycznej wytwarzanej w instalacjach odnawialnego źródła energii, przygotowany przez URE. Tego samego dnia został on ogłoszony na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej URE.

Prezes URE, ze względu na nieznany dotychczas na rynku OZE system aukcyjny, uwzględniając zmiany w prawie dotyczącym energii ze źródeł odnawialnych oraz zapytania przedsiębiorców wynikające z trudności interpretacyjnych dotyczących przepisów ustawy *o OZE,* w następujący sposób poinformował o tym przedsięwzięciu zainteresowanych inwestorów:

- Na stronie internetowej Urzędu funkcjonowała podstrona „*Aukcje na sprzedaż energii elektrycznej z OZE*".
- Od października 2016 r. działała skrzynka mailowa przeznaczona do przekazywania spraw związanych z aukcyjnym systemem wsparcia oraz telefon kontaktowy.

[52] Wydawanie aktów wykonawczych do ustawy zostało przedstawione w rozdziale 5.1.4. Wydawanie rozporządzeń wykonawczych do ustawy o OZE, na str. 26 i nast.

- URE, upubliczniając wersję testową systemu Internetowej Platformy Aukcyjnej, umożliwił zainteresowanym podmiotom uczestnictwo w testach IPA.
- Przed przeprowadzeniem pierwszych aukcji, URE zorganizował spotkania informacyjne dla wytwórców zamierzających wziąć udział w aukcji na sprzedaż energii elektrycznej z OZE, dotyczące pomocy publicznej w aukcyjnym systemie wsparcia i funkcjonowania IPA.

O skali i skomplikowanym charakterze wątpliwości związanych z systemem aukcyjnym świadczy fakt, że URE, począwszy od kwietnia 2015 r., zwracał się do Ministerstwa Energii (wcześniej do Ministerstwa Gospodarki), Ministerstwa Środowiska, Komisji Nadzoru Finansowego, UOKiK w celu wyjaśnienia spraw dotyczących aukcyjnego systemu wsparcia. Pytania dotyczyły:

- zasad rozstrzygania aukcji i stosowania przepisów,
- definicji pojęć lub ich interpretacji,
- zasad obliczania wysokości pomocy publicznej,
- ceny referencyjnej,
- ustalenia okresu wsparcia poprzednio wydanych świadectw pochodzenia,
- koszyków aukcyjnych,
- udostępniania danych.

I tak na przykład dnia 11 lipca 2016 r. URE, odwołując się do wcześniejszej korespondencji z Ministerstwem Energii (lub Gospodarki), przedstawił szereg zagadnień systemowych dotyczących aukcyjnego systemu wsparcia. Pismo pozostało bez odpowiedzi. Natomiast odpowiedź Ministerstwa Energii na kolejne pismo Prezesa URE z dnia 3 sierpnia 2016 r., monitujące wcześniej sygnalizowane problemy, wskazuje na skomplikowany charakter poruszanych spraw i wątpliwości prawne, przedstawia zaangażowanie Ministerstwa w prace nad przygotowaniem aktów wykonawczych oraz braki kadrowe i urlopy.

Wydawanie zaświadczeń o dopuszczeniu do udziału w aukcji

NIK stwierdziła, że każdy wytwórca, który przedłożył w odpowiednim terminie przed aukcją wszelkie wymagane uzupełnienia, otrzymywał zaświadczenie uprawniające go do wzięcia udziału w aukcji.

Wydanie postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia następowało w przypadkach stwierdzenia, że wniosek nie spełnia wymagań określonych w przepisach ustawy o OZE (np. brak warunków przyłączenia albo umowy przyłączeniowej) lub gdy wytwórca nie uzupełnił wniosku w terminie określonym w pisemnym wezwaniu.

Wnioskodawcy byli informowani o przewidywanym terminie załatwienia sprawy.

Funkcjonowanie Internetowej Platformy Aukcyjnej

Mimo przeprowadzenia testów wydajności i odporności systemu IPA na działania zewnętrzne, w trakcie pierwszej aukcji, w dniu 30 grudnia 2016 r., wystąpiły problemy z dostępem do aplikacji.

Analiza przeprowadzona przez wykonawcę wskazywała, że wpływ na pracę IPA w dniu przeprowadzonych aukcji mogły mieć działania zewnętrzne. Prezes URE powiadomił dnia 10 stycznia 2017 r. Prokuraturę Okręgową w War-

szawie, o możliwości popełnienia czynu zabronionego, kwalifikującego się jako zakłócenie lub uniemożliwienie automatycznego przetwarzania, gromadzenia i przekazywania danych informatycznych o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania administracji rządowej. Prokuratura umorzyła śledztwo, uzasadniając, że nieoptymalna dostępność usługi mogła być spowodowana większym niż zwykle obciążeniem serwerów, a Prezes URE prawidłowo ocenił, że zgłaszane przez użytkowników IPA problemy z dostępem do systemu nie były przyczynami technicznymi uniemożliwiającymi przeprowadzenie aukcji i w związku z tym nie było podstaw do unieważnienia aukcji.

Na wniosek Prezesa URE, wykonawca systemu przeprowadził dodatkowe testy systemu, w różnych konfiguracjach, w tym testy obciążeniowe, symulujące zwiększoną aktywność użytkowników systemu oraz optymalizujące jego pracę. Sesje kolejnych aukcji (w dniach 29–30 czerwca 2017 r.) przebiegły bez zakłóceń.

W odpowiedzi na wnioski wytwórców o przywrócenie terminu do złożenia oferty w aukcjach, które odbyły się w dniu 30 grudnia 2016 r., Prezes URE wydał, na podstawie art. 61a kpa, 40 postanowień o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie przywrócenia terminu.

W odpowiedzi na wnioski wytwórców, o unieważnienie aukcji na sprzedaż energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, które odbyły się w dniu 30 grudnia 2016 r., wydano łącznie 34 postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie unieważnienia w aukcji.

Spośród wyżej wymienionych rozstrzygnięć, jedno postanowienie w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie unieważnienia aukcji, było przedmiotem zażalenia wniesionego przez Wytwórcę do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Sąd nie wyznaczył jeszcze terminu rozpatrzenia sprawy.

Do czasu zakończenia kontroli nie wystąpiły przypadki zawieszenia dostępu do platformy aukcyjnej.

Ustalanie wolumenu zakupu energii elektrycznej i cen referencyjnych na aukcjach

Ministerstwo Energii dokonywało analizy wpływu budowy nowych instalacji OZE na ceny energii elektrycznej na etapie opracowywania aktów wykonawczych, przygotowywanych na podstawie art. 72 ustawy *o OZE*[53].

Przyjęto, że roczny wolumen energii, wynikający z aukcji rozstrzygniętych w 2016 r., powinien wynosić 30% wartości przewidzianej na 2020 r., w 2017 r. – 50% wartości przewidzianej na 2020 r., a w 2018 r. – 20% wartości przewidzianej na 2020 r. Przy opracowaniu rozporządzeń na kolejne lata, brano pod uwagę wartość energii objętej aukcjami w poprzednim roku oraz średnie ceny zgłaszane przez wytwórców w czasie aukcji.

W 2016 r. wysokość wsparcia w systemie aukcyjnym, w planowanych czterech koszykach technologicznych wyliczono na 2530 mln zł w całym okresie. Przyjęto też, że wysokość stawki opłaty OZE kształtować się będzie

[53] Rozporządzenia Rady Ministrów: z dnia 18 czerwca 2015 r. *w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może zostać sprzedana w drodze aukcji w 2016 r.* (Dz. U. poz. 975), z dnia 27 października 2016 r. *w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może zostać sprzedana w drodze aukcji w 2016 r.* (Dz. U. poz. 1846), z dnia 20 marca 2017 r. *w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może zostać sprzedana w drodze aukcji w 2017 r.* (Dz. U. poz. 712, ze zm.).

na poziomie 0,25–1,77 zł/MWh. Wyliczono, że dla instalacji przechodzących z dotychczas obowiązującego systemu wsparcia „zielonych certyfikatów" do systemu aukcyjnego, presja na wysokość stawki opłaty OZE będzie się systematycznie zmniejszać – do osiągnięcia poziomu 0,05 zł/MWh w roku 2030 r. Natomiast dla instalacji nowych, presja na opłatę OZE będzie rosła do 2018 r. – do czasu kiedy zostaną uruchomione wszystkie instalacje, które wygrały aukcję w 2016 r., przy czym nastąpi relatywny spadek stawki opłaty OZE z tytułu przeprowadzonych aukcji, aż do osiągnięcia poziomu 1,59 zł/MWh w 2032 r.

W 2017 r. podobną metodą ustalono maksymalny koszt wsparcia na 16 128 mln zł w całym okresie. Ustalono, że stawki opłaty OZE, w poszczególnych latach wsparcia, mogą maksymalnie wzrosnąć od 0,32 do 9,35 zł/MWh, przy czym będą wzrastać do 2026 r., a następnie spadać do poziomu 0,32 zł/MWh. Aukcje rozstrzygnięte w 2017 r. będą miały wpływ na zmiany wysokości stawki opłaty OZE. Wynikają one z:

- założenia wzrostu cen energii elektrycznej w kolejnych latach;
- odroczonego w czasie wpływu nowych instalacji OZE powstałych w wyniku rozstrzygnięcia aukcji;
- stopniowego wychodzenia – od 2020 r. – z systemu wsparcia, po upływie 15-letniego okresu wsparcia;
- ograniczonej podaży projektów, które mogły przystąpić do udziału w aukcji w 2017 r.

Przewidywano też, że wzrost systemu wsparcia w latach 2018–2019 o 1 punkt procentowy pozwoli na uniknięcie kosztów wsparcia – o ok. 220 mln zł w 2018 r. i 126 mln zł w 2019 r. Ograniczenie kosztów systemu wsparcia OZE wpłynie pośrednio na brak wzrostu kosztów ponoszonych przez odbiorców końcowych. Wpłynie to pozytywnie na zwiększenie konkurencyjności gospodarki, przy pozostawieniu wolumenu udziału energii z OZE na wymaganym poziomie ustawowym – 20%. Zakładane rosnące ceny energii elektrycznej powodować będą, że różnica między zadeklarowanymi w aukcjach wartościami a rynkowymi cenami energii będą maleć, a tym samym zmniejszać się będzie wielkość różnicy, którą pokrywać będzie operator rozliczeń.

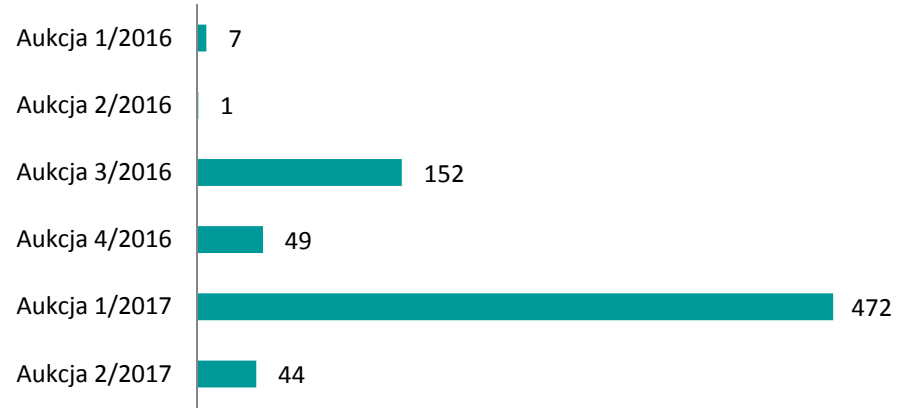
NIK nie podważa metodologii ustalania cen referencyjnych i wolumenu energii przeznaczonej do sprzedaży na aukcjach. Jednak zauważa zdanie ekspertów[54] wskazujących, że w katalogu czynników, które ME bierze pod uwagę przy ustalaniu cen referencyjnych znalazły się takie, które nie mają wpływu na koszty energii liczone wg zasad mikroekonomii. Np. zrównoważone zagospodarowanie zasobów wodnych, cele gospodarcze i społeczne, oszczędność energii pierwotnej. Jest to o tyle istotne, że ustawa *o OZE* nie przewiduje metodyki określania cen referencyjnych ani mechanizmu weryfikacji.

Aukcje przeprowadzone przez Prezesa URE

W latach 2016–2017 przeprowadzono ogółem sześć aukcji (cztery 30 grudnia 2016 r. i po jednej 29 i 30 czerwca 2017 r.).

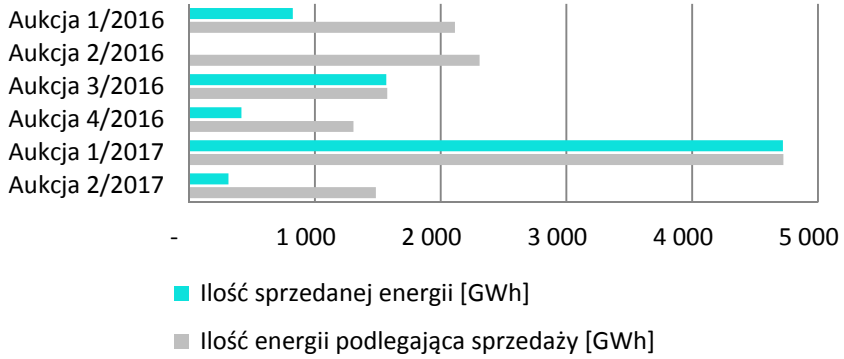
[54] *„Analiza i ocena polityk, programów, prawa w zakresie rozwoju źródeł energii odnawialnej w Polsce"* G. Wiśniewski, A. Więcka, K. Michałowska-Knap, Warszawa, 2017.

Wykres nr 13
Liczba ofert



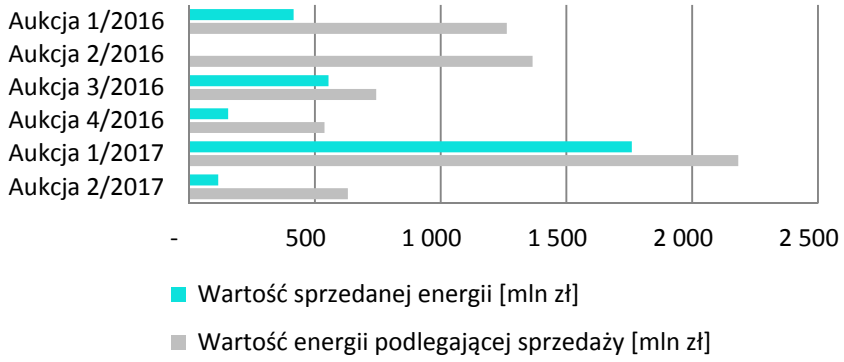
Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

Wykres nr 14
Wyniki aukcji i ilość energii



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

Wykres nr 15
Wyniki aukcji i wartość energii



Źródło: Ustalenia kontroli NIK.

Aukcja Zwykła Nr AZ/1/2016, przeprowadzona w dniu 30 grudnia 2016 r. – dla instalacji istniejących o łącznej mocy zainstalowanej nie większej niż 1 MW, wykorzystujących wyłącznie biogaz rolniczy do wytwarzania energii elektrycznej.

Aukcja Zwykła Nr AZ/2/2016, przeprowadzona w dniu 30 grudnia 2016 r. – dla instalacji istniejących o łącznej mocy zainstalowanej większej niż 1 MW, wykorzystujących wyłącznie biogaz rolniczy do wytwarzania energii elektrycznej. Aukcja nie została przeprowadzona z uwagi na złożenie tylko jednej oferty (wymagane minimum: trzy ważne oferty).

Aukcja Zwykła Nr AZ/3/2016, przeprowadzona w dniu 30 grudnia 2016 r. – dla instalacji nowych o łącznej mocy zainstalowanej nie większej niż 1 MW, innych niż wymienione w art. 73 ust. 3a pkt 1–3 i 6 ustawy o OZE.

Aukcja Zwykła Nr AZ/4/2016, przeprowadzona w dniu 30 grudnia 2016 r. – dla instalacji istniejących, o łącznej mocy zainstalowanej nie większej niż 1 MW, w których emisja CO_2 jest nie większa niż 100 kg/MWh, o stopniu wykorzystania mocy zainstalowanej elektrycznej większym niż 3504 MWh/MW/rok.

Aukcja Zwykła Nr AZ/1/2017, przeprowadzona w dniu 29 czerwca 2017 r. – dla instalacji nowych, o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1 MW, innych niż wymienione w art. 73 ust. 3a pkt 1–3 i 6 ustawy o OZE.

Aukcja Zwykła Nr AZ/2/2017, przeprowadzona w dniu 30 czerwca 2017 r. – dla instalacji istniejących, o łącznej mocy zainstalowanej nie większej niż 1 MW, w których emisja CO_2 jest nie większa niż 100 kg/MWh, o stopniu wykorzystania mocy zainstalowanej elektrycznej większym niż 3504 MWh/MW/rok.

W 2017 r. nie doszły do skutku inne aukcje, mimo że nie został wyczerpany wolumen energii przewidzianej do sprzedaży w roku 2017[55]. Aukcje przeprowadzone dnia 28 września 2017 r., i kolejne przewidziane na 2017 r., zostały odwołane przez Ministra Energii. Powodem był brak decyzji KE co do akceptacji aukcji z punktu widzenia obowiązującego prawa pomocy publicznej[56].

Przedsiębiorcy zainteresowani wsparciem wytwarzania energii w instalacjach OZE nie mogli przewidzieć takich decyzji, co w ocenie NIK, narusza zasadę pewności prawa oraz zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez niego prawa. NIK zauważa, że z punktu widzenia wytwórców energii z OZE, przesunięcie aukcji na I i II kwartał 2018 r., jak zapowiedział Minister Energii, mające umożliwić wykorzystanie dużo korzystniejszych mechanizmów wsparcia, może nie być istotne wobec utraty zaufania do państwa prawa.

Podjęte decyzje budzą wątpliwości, szczególnie z punktu widzenia zakazu działania prawa wstecz i dochowania zasady prawidłowej legislacji, które pominięto w odniesieniu do przeprowadzonej, a następnie unieważnionej aukcji w dniu 28 września 2017 r. Wątpliwe są również z tytułu niedochowania vacatio legis, bo zmiany weszły w życie z chwilą podpisania

[55] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 marca 2017 r. *w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może zostać sprzedana w drodze aukcji w 2017 r.* (Dz. U. poz. 712).

[56] Przebieg notyfikacji został przedstawiony w rozdziale 5.1.3. Notyfikacja ustawy o odnawialnych źródłach energii w Komisji Europejskiej, str. 25.

rozporządzeń wykonawczych[57], oraz określoności prawa – akty wykonawcze do ustawy *o OZE*, których intencją jest coroczna aktualizacja harmonogramu aukcji, obowiązywały jedynie sześć miesięcy i odwoływały aukcje uprzednio wyznaczone – w okresie od 28 września do końca 2017 r.

NIK zauważa, że tylko w dwóch aukcjach został zakupiony praktycznie cały wolumen energii. Jedna aukcja nie doszła do skutku ze względu na brak sprzedawców. W ocenie NIK, przyczynami niewielkiego zainteresowania wytwórców niektórymi aukcjami na sprzedaż energii elektrycznej były:

- brak stabilnego otoczenia prawnego, warunkującego pozyskanie – odpowiednio wcześniej przed przeprowadzeniem aukcji – wiedzy dotyczącej ceny referencyjnej, wolumenu i wartości energii elektrycznej przewidzianej do sprzedaży w danym roku kalendarzowym oraz rodzaju planowanych do przeprowadzenia koszyków aukcyjnych;
- preferowanie technologii wykorzystującej wyłącznie biogaz rolniczy, której przyznawano w latach 2016–2017 niewspółmierny wolumen i wartość energii przeznaczonej do sprzedaży w drodze aukcji, w stosunku do rzeczywistego zapotrzebowania;
- zbyt późne ogłoszenie ceny referencyjnej dla poszczególnych rodzajów technologii instalacji OZE, dla aukcji przeprowadzanych w 2017 r.; (dopiero 24 marca 2017 r.);
- skomplikowane zasady obliczania poziomu pomocy publicznej, w tym w szczególności kumulacji tej pomocy[58], które powodują, rezygnacje wytwórców z udziału w aukcji.

W latach 2016–2017 objęto aukcjami stosunkowo duży wolumen energii przeznaczonej dla instalacji OZE, przechodzących z systemu świadectw pochodzenia, wykorzystujących do wytwarzania energii elektrycznej wyłącznie biogaz rolniczy oraz wytwarzanej w instalacjach hydroenergetycznych o mocy zainstalowanej nie większej niż 1 MW, co miało pozwolić na dalsze ich funkcjonowanie[59]. W 2017 r. w przypadku instalacji migrujących z systemu zielonych certyfikatów do systemu aukcyjnego wzięto pod uwagę rozstrzygnięcia pierwszych aukcji z roku 2016, dokonując przesunięcia niewykorzystanego wolumenu energii pochodzącej z instalacji biogazu rolniczego oraz instalacji hydroenergetycznych, który pierwotnie był

---

57 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 marca 2017 r. *w sprawie kolejności przeprowadzania aukcji na sprzedaż energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w 2017 r.* (Dz. U. poz. 713) zmienione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 września 2017 r. *zmieniającym rozporządzenie w sprawie kolejności przeprowadzania aukcji na sprzedaż energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w 2017 r.* (Dz. U. poz. 1820) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 marca 2017 r. *w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może zostać sprzedana w drodze aukcji w 2017 r.* (Dz. U. poz. 712) zmienione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 września 2017 r. zmieniającym *rozporządzenie w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może zostać sprzedana w drodze aukcji w 2017 r.* (Dz. U. poz. 1819).

58 Por. przepisy rozporządzenia Ministra Energii z dnia 1 grudnia 2016 r. *w sprawie obliczania wartości pomocy publicznej dla wytwórców energii elektrycznej z odnawialnego źródła energii w instalacji odnawialnego źródła energii* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1962).

59 Ze względu na to, że biogazownie rolnicze tworzą nawet do 10 bezpośrednich miejsc pracy oraz kilka w otoczeniu. Podobna zależność występuje w przypadku instalacji hydroenergetycznych o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1 MW, które przyczyniają się do rozwoju społeczności lokalnych. Ich dalsze funkcjonowanie spełnia też dodatkowe funkcje, jak utrzymanie małej retencji wodnej.

planowany do wykorzystania w 2016 r. Przewidziano także możliwość migracji do systemu aukcyjnego instalacji hydroenergetycznych o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1 MW, aby mogły dalej funkcjonować. Na 2017 r., ze względu na ich znaczenie dla ochrony środowiska, przewidziano dalsze funkcjonowanie istniejących biogazowni składowiskowych, które zagospodarowują gaz powstający na składowiskach odpadów. Przewidziano też umożliwienie budowy nowych instalacji termicznego przekształcania odpadów, które odzyskiwać będą energię z odpadów. Przyjęto przejście do systemu aukcyjnego energii wytwarzanej w instalacji biogazu składowiskowego, a także w instalacji biomasowej – na poziomie 50% potencjału produkcyjnego w tych instalacjach. W 2017 r., dla instalacji modernizowanych nie przewidziano wolumenu przeznaczonego dla systemu aukcyjnego ze względu na brak wystarczającej liczby projektów, które mogłyby wziąć udział w aukcji. Oznaczało to skierowanie rozwoju wykorzystania odnawialnych źródeł energii w stronę technologii bardziej stabilnych, wykorzystujących lokalnie dostępne surowce. Koszt wytwarzania w tych instalacjach energii jest wyższy niż w przypadku np. energetyki wiatrowej, niemniej jednak w większym stopniu mają przyczynić się one do rozwoju społeczności lokalnych.

Opłata OZE

Zidentyfikowano problem kosztów ponoszonych przez odbiorców końcowych w formie opłaty OZE, wliczanej do ceny energii w taryfie za usługi przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej. Z tego tytułu występuje nadwyżka, gdyż wysokość wpływów w okresie od 1 lipca 2016 r. do 1 lipca 2017 r. wyniosła 340 mln zł, natomiast na pokrycie ujemnego salda sprzedawców zobowiązanych i wytwórców energii elektrycznej w instalacji OZE, którzy wygrali pierwsze aukcje w 2016 i 2017 r., do dnia 4 grudnia 2017 r. przeznaczono 25 mln zł. Wobec faktu, że część aukcji przewidzianych na rok 2017 nie odbyła się, a ponadto istnieje znaczna nadwyżka z tytułu dotychczasowych opłat OZE, Prezes URE zdecydował o zerowej stawce tej opłaty na rok 2018. Nie zmienia to faktu, że system opłat OZE, obciążający odbiorców końcowych, okazał się równoznaczny, z punktu widzenia skutków, z dodatkowym opodatkowaniem obciążającym zużycie energii elektrycznej, bez dostatecznego uzasadnienia.

Podsumowanie

Aukcyjny system wsparcia nie spowodował zachowania zaufania inwestorów do systemu wsparcia ze środków krajowych, mającego służyć rozwojowi OZE.

Mimo wprowadzenia harmonogramu planowanej do sprzedaży w drodze aukcji na rok 2017 maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, nie przeprowadzono wszystkich zaplanowanych aukcji, ze szkodą zarówno dla inwestorów w odnawialne źródła energii, jak i dla całego systemu wspierania rozwoju OZE. Brak przewidywalności systemu prawnego może mieć wpływ na warunki finansowania projektów w energetyce odnawialnej w Polsce, ponieważ ryzyko regulacyjne to ważny aspekt przy określaniu warunków kredytowania.

Przeszkodą w szybkim rozpoczęciu produkcji energii z OZE jeszcze przed 2020 rokiem są kilkuletnie (zróżnicowane w zależności od technologii oraz skali projektu) cykle inwestycyjne. W przypadku już rozwiniętych projek-

tów OZE (posiadających pozwolenia budowlane i warunki przyłączenia do sieci oraz zapewnione finansowanie), które są dopuszczone do aukcji, ustawa *o OZE* (art. 79, ust. 2 pkt 8) określa maksymalne okresy od wygrania (zamknięcia) aukcji do momentu wytworzenia po raz pierwszy energii elektrycznej, są to odpowiednio:

- 24 miesiące dla źródeł wykorzystujących energię promieniowania słonecznego (fotowoltaika),
- 72 miesiące dla morskich farm wiatrowych,
- 48 miesięcy dla pozostałych źródeł OZE (energetyka wodna, biogaz, biomasa).

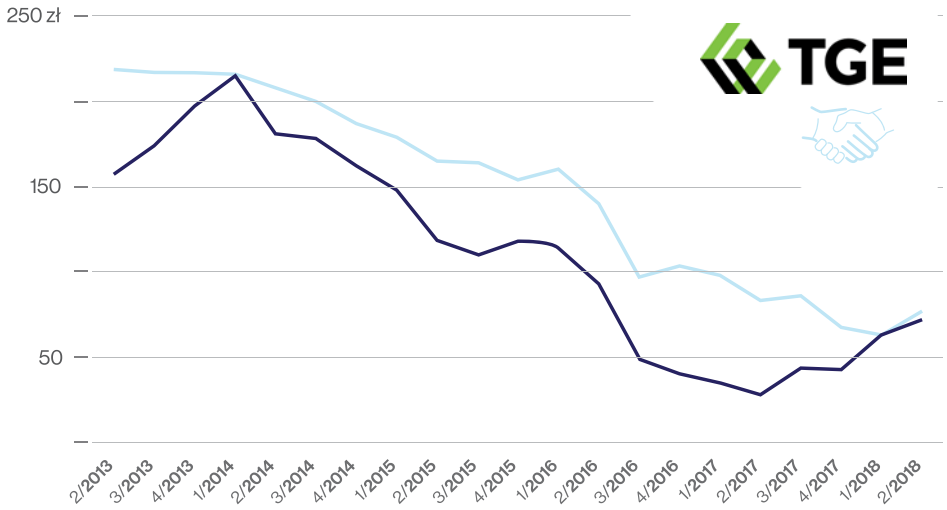
Biorąc pod uwagę minimum rok (np. dla farm fotowoltaicznych) na przygotowanie projektu do systemu aukcyjnego, ewentualne aukcje ogłoszone i rozstrzygnięte w II połowie 2018 r. mogą w ogóle nie doprowadzić do wytworzenia energii w 2020 r.[60]

5.5.2. System świadectw pochodzenia

Działania Ministra Energii wobec systemu świadectw pochodzenia

Elementem wsparcia produkcji energii z OZE są świadectwa pochodzenia, uzyskiwane przez producentów energii elektrycznej z OZE. Związane są z nimi prawa majątkowe, odpowiadające ilości wytworzonej energii. Świadectwa pochodzenia stanowią przedmiot obrotu na giełdzie towarowej. Cena świadectw pochodzenia została ustalona przez rynek w transakcjach sesyjnych i pozasesyjnych, na Rynku Praw Majątkowych TGE SA. Średnia cena roczna zielonych certyfikatów w transakcjach sesyjnych wynosiła w 2015 r. 123,60 zł; w 2016 r. 73,63 zł i w 2017 r. 38,83 zł. Średnia cena w 2012 r. osiągała poziom niemal 300 zł.

Wykres nr 16
Ceny świadectw pochodzenia OZE w kwartałach 2013–2018



Źródło: TGE SA.

[60] „Analiza i ocena polityk, programów, prawa w zakresie rozwoju źródeł energii odnawialnej w Polsce" G. Wiśniewski, A. Więcka, K. Michałowska-Knap, Warszawa, 2017.

Liczba świadectw pochodzenia kształtowała się następująco:

W okresie 2015–I półrocze 2017 r. zostały wydane świadectwa pochodzenia w liczbie:

- 19 571 szt. w 2015 r., obejmujących 22 661 108,656 MW energii;
- 18 027 szt. w 2016 r., obejmujących 18 774 122,559 MW energii;
- 14 362 szt. w I półroczu 2017 r., obejmujących 13 803 422,2530 MW energii.

W tym okresie Prezes URE dokonał umorzenia świadectw pochodzenia:

- w 2015 r. – 437 szt., obejmujących 12 502 299,660 MWh energii („zielone");
- w 2016 r. – 754 szt., obejmujące 19 621 606,509 MWh energii („zielone");
- w 2017 r. – 764 szt., obejmujące 10 462 415,323 MWh energii („zielone") i 421 szt. obejmujących 368 999,75 MWh energii („ błękitne").

Wysokość nadpodaży zielonych certyfikatów wynosiła:

- w 2014 r. – 12,5 TWh;
- w 2015 r. – 17,5 TWh;
- w 2016 r. – 21,9 TWh[61].

Na dzień 9 listopada 2017 r. nadpodaż świadectw pochodzenia szacowana była na ponad 22 TWh.

Według szacunków ME, migracja z systemu świadectw pochodzenia do systemu aukcyjnego miała zmniejszać nadwyżkę świadectw pochodzenia z poziomu 17,60 TWh w 2016 r. do 15,85 TWh w 2017 r., 10,12 TWh w 2018 r., 2,69 TWh w 2019 r. i do 6,49 TWh w 2020 r.

Nadpodaż świadectw pochodzenia wynika z faktu, że w początkowym okresie funkcjonowania systemu, popyt na świadectwa przewyższał potencjał wytwórczy OZE, co w rezultacie powodowało wysokie ceny zielonych certyfikatów, ograniczane jedynie poziomem opłaty zastępczej. Pod koniec 2011 roku podaż świadectw pochodzenia była większa niż obowiązkowy poziom ich umorzenia, wynoszący wówczas 10,4% wolumenu sprzedaży energii odbiorcom końcowym. Wynikało to m.in. z obejmowania systemem wsparcia dużych, systemowych jednostek wytwórczych, wytwarzających energię elektryczną przy wykorzystaniu współspalania paliw konwencjonalnych i biomasy, przy stosunkowo niewielkim wzroście ogólnego wolumenu sprzedaży energii elektrycznej do odbiorców końcowych. Na rynku świadectw pochodzenia powstała ich nadpodaż, w stosunku do wolumenu wyznaczającego poziom obowiązku pozyskania świadectw i ich umorzenia (determinującego popyt), co w konsekwencji spowodowało spadek cen świadectw pochodzenia.

Zlecona przez MG analiza wpływu nadpodaży świadectw pochodzenia na sektor energetyki odnawialnej, została wykorzystana w pracach nad projektem ustawy *o OZE.*

NIK ocenia, że w związku ze przedstawioną wyżej tendencją, system zielonych certyfikatów utracił możliwość optymalnego odziaływania na otoczenie gospodarcze i nie był już elementem pozwalającym optymalnie wpływać na rozwój przedsiębiorczości w tym sektorze.

[61] Dane za 2017 r. znane będą dopiero w roku 2018. Wynika to z faktu, iż do dnia 30 czerwca każdego roku rozliczany jest obwiązek OZE za rok poprzedni (zgodnie z art. 67 ustawy o OZE).

Zgodnie z ustawą *o OZE*, w Polsce system zielonych certyfikatów jest wygasającym systemem wsparcia OZE, który funkcjonuje przejściowo obok systemu aukcyjnego[62]. Wszystkie podmioty, które rozpoczęły faktycznie wytwarzanie energii elektrycznej do dnia 1 lipca 2016 r., mają prawo do uzyskania wsparcia w postaci świadectw pochodzenia.

Ustawa *o OZE* wprowadziła mechanizmy służące ograniczeniu nadpodaży świadectw pochodzenia. Są to:

- przejście z systemu świadectw pochodzenia OZE na system aukcyjny;
- wyłączenie wsparcia w postaci świadectw pochodzenia OZE dla jednostek wykorzystujących hydroenergię o mocy powyżej 5 MW;
- wprowadzenie współczynnika korygującego – 0,5 – dla świadectwa pochodzenia energii elektrycznej, wytworzonej w instalacjach wykorzystujących technologię wspólnego spalania paliw konwencjonalnych i biomasy;
- ograniczenie możliwości realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 52 ust. 1 ustawy *o OZE*, poprzez uiszczenie opłaty zastępczej[63];
- nowe zasady obliczania opłaty zastępczej, objęte dyspozycją art. 56 ustawy *o OZE* (od 25 września 2017 r.).

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. *o zmianie ustawy o OZE* wprowadziła rozwiązania[64], których efektem, wg ME, był wzrost cen świadectw pochodzenia pod koniec 2017 r., z minimalnego poziomu ok. 20 zł za 1 MWh do poziomu ok. 40 zł za 1 MWh.

Minister Energii, w ramach oceny realizacji rozwoju OZE oraz stanu realizacji założeń dotyczących systemu wsparcia, w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy *o OZE* wprowadził zmiany wielkości obowiązkowego udziału ilościowego sumy energii elektrycznej[65], wynikającej z umorzonych świadectw pochodzenia, potwierdzających wytworzenie energii elektrycz-

---

62 Począwszy od 1 lipca 2016 r. umożliwiono przechodzenie przez wytwórców energii z systemu zielonych certyfikatów do nowego systemu aukcyjnego, przy czym przewidziano odrębne aukcje dla tych wytwórców. Wszystkie nowe instalacje, które wytworzą energię elektryczną od 1 lipca 2016 r. nie są uprawnione do korzystania z systemu świadectw pochodzenia.

63 Art. 47 ust. 2 ustawy *o OZE*, stanowi, że podmioty zobowiązane, o których mowa w art. 52 ust. 2 tej ustawy, są obowiązane do wykonania obowiązku poprzez pozyskanie i umorzenie świadectw pochodzenia OZE w przypadku, gdy którakolwiek z średnioważonych cen praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia lub świadectw pochodzenia biogazu rolniczego będzie niższa od wartości jednostkowej opłaty zastępczej określonej w art. 56 tej ustawy.

64 Przyjęto ograniczenie opłaty zastępczej do wysokości 125% rocznej ceny średnioważonej praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia w poprzednim roku.

65 Od 2017 r. na mocy art. 59 *ustawy o OZE* obowiązywał jeden wskaźnik udziału ilościowego sumy energii elektrycznej wytworzonej w instalacjach odnawialnego źródła energii – 20%, z tym że przewidziano możliwość jego zmiany w formie rozporządzeń wykonawczych do ustawy *o OZE*. Wydano rozporządzenie z dnia 17 października 2016 r. *w sprawie zmiany wielkości udziału ilościowego sumy energii elektrycznej wynikającej z umorzonych świadectw pochodzenia potwierdzających wytworzenie energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w 2017 r.* (Dz. U. poz. 1753) oraz rozporządzenie z dnia 22 sierpnia 2017 r. na lata 2018–2019 w tej sprawie (Dz. U. poz. 1559). W trakcie prac nad ustawą *o OZE* utrzymano na lata 2015 i 2016 wielkości kwoty obowiązku na poziomie ustalonym w 2012 r. (rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 18 października 2012 r. *w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzan*ia danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii – Dz. U. poz. 1229 ze zm.), w tym w 2015 r. na poziomie 14%, a w 2016 r. na poziomie 15%, mimo że problem nadpodaży był już zdiagnozowany.

nej z OZE oraz biogazu rolniczego. Udział ten w 2017 r. wynosił łącznie 16%[66], czyli tyle co w rozporządzeniu z 2012 r., natomiast w 2018 r. wynosi łącznie 18%[67], a w 2019 r. – 19%[68]. Zmiany wysokości udziału energii wytworzonej z OZE w miksie energetycznym, w początkowym okresie były bezpośrednio związane z wynikającym z ustawy *o OZE*, wymaganym skokowym wzrostem wysokości tego udziału z 16% do 20%, co mogło wiązać się ze skokowym wzrostem kosztów tego systemu wsparcia.

NIK wskazuje, że wprowadzony w Polsce system wsparcia w postaci zielonych certyfikatów, miał być mechanizmem rynkowym, sprzyjającym optymalnemu rozwojowi i konkurencji. W obecnej formule system zielonych certyfikatów pogłębił nierównowagę na rynku energii z OZE. Dodatkowo, mechanizm corocznych zmian poziomu obowiązku umorzenia świadectw pochodzenia powodował, że dotychczasowe obowiązki dotyczące umorzenia świadectw, określone w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z 2012 r. na lata 2016–2020, w tym okresie nie miały zastosowania, powodując tym samym dużą nieprzewidywalność wielkości rynku świadectw pochodzenia, a w konsekwencji ceny praw majątkowych.

W ocenie NIK, podejmowane działania były niewystarczające w stosunku do wielkości nadpodaży zielonych certyfikatów, występującej od 2011 r. Pogłębiająca się nadpodaż zielonych certyfikatów oznaczała, że wielkość obowiązkowego udziału energii z OZE do wykazania przez przedsiębiorców w miksie energetycznym, była nieadekwatna do potencjału wytwórczego, którym dysponowali. Dodatkowo, ustawa *o OZE*, artykułami 188 i 188a, dotyczącymi wydawania i umarzania świadectw pochodzenia i uiszczania opłaty zastępczej przez odbiorców przemysłowych, wprowadziła kolejne zwolnienia dla energochłonnych branż gospodarki na rok 2015 r. i pierwsze półrocze roku 2016[69], co oznaczało zmniejszenie podstawy, od której oblicza się obowiązek uzyskania i umarzania świadectw pochodzenia oraz uiszczania opłaty zastępczej, co ograniczyło w rezultacie także popyt na zielone certyfikaty.

---

66 Wielkość udziału energii elektrycznej wytworzonej z biogazu rolniczego przed dniem 1 lipca 2016 r. i z innych niż biogaz rolniczy źródeł energii odnawialnej, wynosi 15,40% w roku 2017 (obniżenie z poziomu z 19,35%) i wielkość udziału biogazu rolniczego od dnia 1 lipca 2016 r., wynosi 0,60% w roku 2017 (obniżenie z poziomu 0,65%).

67 Wielkość udziału energii elektrycznej wytworzonej z biogazu rolniczego przed dniem 1 lipca 2016 r. i z innych niż biogaz rolniczy źródeł energii odnawialnej, wynosi w 2018 r. 17,50% (wzrost z poziomu 15,40% obowiązującego w 2017 r.) i wielkość udziału biogazu rolniczego od dnia 1 lipca 2016 r. wynosi 0,50% (obniżenie z poziomu 0,60% obowiązującego w 2017 r.).

68 Wielkość udziału energii elektrycznej wytworzonej z biogazu rolniczego przed dniem 1 lipca 2016 r. i z innych niż biogaz rolniczy źródeł energii odnawialnej wynosi w 2019 r. 18,50% (wzrost z poziomu 17,50% obowiązującego w roku 2018) i wielkość udziału biogazu rolniczego od dnia 1 lipca 2016 r. wynosi 0,50% (pozostawienie na poziomie z 2018 r.).

69 Obowiązki odbiorców przemysłowych, dla których wartość współczynnika intensywności zużycia energii elektrycznej wyniosła:
1) nie mniej niż 3% i nie więcej niż 20% – wykonywane są w odniesieniu do 80% ilości energii elektrycznej zakupionej przez odbiorcę przemysłowego na własny użytek;
2) powyżej 20% i nie więcej niż 40% – wykonywany jest w odniesieniu do 60% ilości energii elektrycznej zakupionej przez odbiorcę przemysłowego na własny użytek;
3) powyżej 40% – wykonywany jest w odniesieniu do 15% ilości energii elektrycznej zakupionej przez odbiorcę przemysłowego na własny użytek.

Uwzględnianie ceny zielonych certyfikatów w taryfach zatwierdzanych przez Prezesa URE

W przypadku taryf zatwierdzanych przez Prezesa URE (w grupach G), dla wszystkich sprzedawców energii przyjmowane były jednakowe założenia dotyczące kalkulacji ceny energii elektrycznej. Cena świadectw pochodzenia energii elektrycznej wytwarzanej z biogazu rolniczego przyjęta została na poziomie opłaty zastępczej[70].

Ceny świadectw pochodzenia energii elektrycznej z OZE zostały wyznaczone przy założeniach:

- w roku 2017 – cena z notowań TGE za okres od 5 lipca do 24 listopada 2016 r. pomniejszona o akcyzę i powiększona o 10% z tytułu obserwowanego w tym czasie wzrostu trendu,
- w roku 2016 – cena z notowań TGE za okres od 1 stycznia do 31 października 2015 r. pomniejszona o akcyzę,
- w roku 2015 – cena z notowań TGE za okres od 1 stycznia do 25 listopada 2014 r. pomniejszona o akcyzę.

W przypadku taryf zatwierdzanych przez Prezesa URE – w grupach G – dla czterech sprzedawców z urzędu[71], udział kosztów zielonych certyfikatów w cenie energii był taki sam i wynosił: w roku 2015 – 10,1%; w roku 2016 – 8,7% i w roku 2017 – 4,1% oraz udział kosztów błękitnych certyfikatów – 0,7%.

Opłaty zastępcze

Podmioty zobowiązane, zamiast obowiązkowo przedstawiać do umorzenia świadectwa pochodzenia energii elektrycznej, mogły uiścić opłatę zastępczą. Natomiast od dnia 1 lipca 2016 r. możliwości wnoszenia opłaty zastępczej została ograniczona tylko do przypadków określonych w ustawie.

Terminowość wnoszenia opłat zastępczych kontroluje URE. Od 1 kwietnia 2015 r. do 31 lipca 2016 r. osiem wpłat, na łączną kwotę 254 736,39 zł, zostało wykonanych po terminie, co stanowi 9,64% liczby wszystkich wykazanych przez NFOŚiGW obowiązkowych wpłat za rok 2015.

Na konto Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej wniesione zostały opłaty zastępcze w wysokości:

- za 2014 r.– 5 879 903,22 zł;
- za 2015 r. – 3 596 181,07 zł, wyłącznie jako opłata zastępcza OZE oraz 122 914,04 zł opłaty zastępczej OZE, wniesionej razem z opłatą zastępczą kogeneracji.

W 2014 r. 70 podmiotów (niektóre częściowo) dokonywało obowiązkowych dla OZE opłat zastępczych. W roku 2015 było 59 takich podmiotów.

5.5.3. Wsparcie finansowe inwestycji w źródła energii odnawialnej

Uzupełnieniem systemów wsparcia produkcji energii z OZE były dotacje do inwestycji i pożyczki inwestycyjne, udzielane przez NFOŚiGW oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

[70] Świadectwa pochodzenia energii elektrycznej wytwarzanej z biogazu rolniczego są notowane na TGE od września 2016 r.

[71] Bez Innogy Polska SA i TAURON Sprzedaż GZE sp. z o.o., których taryfy nie są zatwierdzane przez Prezesa URE.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

NFOŚiGW realizował politykę ekologiczną, wynikającą z KPD, w oparciu o programy priorytetowe[72], opracowywane na podstawie prowadzonych analiz dotyczących potrzeb środowiskowych i dostępnych źródeł finansowania. W okresie objętym kontrolą, NFOŚiGW prowadził nabór wniosków o dofinansowanie następujących przedsięwzięć:

- systemy fotowoltaiczne,
- pozyskiwanie energii z wód geotermalnych,
- małe elektrownie wodne,
- źródła ciepła opalane biomasą,
- biogazownie rolnicze,
- wytwarzanie energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji na biomasę,
- budowa sieci energetycznych w celu przyłączenia źródeł wytwórczych energii wiatrowej.

Prowadzone przez NFOŚiGW projekty wsparcia dla odnawialnych źródeł energii cieszyły się dużym zainteresowaniem inwestorów. Nabory wniosków były oparte o jawne, przejrzyste i niedyskryminujące procedury. W zawieranych umowach wsparcia określano precyzyjnie rodzaj przedsięwzięcia, w tym wielkość mocy produkcyjnej, jak i oczekiwany efekt ekologiczny.

W okresie objętym kontrolą, NFOŚiGW na wspomaganie rozwoju OZE wypłacił 405 008 tys. zł, z tego w 2015 r. – 271 874 tys. zł, w 2016 r. – 105 389 tys. zł i w I półroczu 2017 r. – 27 745 tys. zł, realizując 62 umowy z beneficjentami (w tym 51 zawartych przed 2015 r.). Wydatki te obejmowały tylko część środków przeznaczanych corocznie na finansowanie programów priorytetowych dotyczących OZE.
W 2015 r. wykorzystano 60,1% dostępnych środków, a w 2016 r. tylko 21,1%. W I połowie 2017 r. wykonano 16,5% planu na rok 2017. W wyniku przeglądu przeprowadzonego w 2016 r. wprowadzono zmiany programów priorytetowych. Nie spowodowały one znaczącej poprawy wskaźników realizacji planów. W okresie objętym kontrolą, kwoty przeznaczone na wspomaganie rozwoju OZE stanowiły 7% ogółu środków wydatkowanych przez NFOŚiGW (5750 mln zł) i pochodziły z wpływów z opłat zastępczych, ze sprzedaży jednostek przyznanej emisji gazów cieplarnianych i z funduszu podstawowego.

Środki na rozwój OZE wydatkowano przede wszystkim w ramach pięciu głównych programów priorytetowych:

1. *BOCIAN Rozproszone odnawialne źródła energii* – w kwocie 22 601 tys. zł,
2. *Prosument* – linia dofinansowania z przeznaczeniem na zakup i montaż mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii – w kwocie 136 488 tys. zł,
3. *System zielonych inwestycji (GIS)*[73]. Część 2. Biogazownie rolnicze – w kwocie 127 178 tys. zł,

[72] Programy priorytetowe, zgodnie z metodyką przygotowania oferty programowej NFOŚiGW, pełnią funkcję uzupełniającą finansowanie projektów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 oraz innych programów finansowanych ze środków UE.

[73] GIS – Green Investment Scheme.

4. *System zielonych inwestycji (GIS).* Część 4. Budowa, rozbudowa i przebudowa sieci elektroenergetycznych w celu umożliwienia przyłączenia źródeł wytwórczych energii wiatrowej (OZE) – w kwocie 21 814 tys. zł,
5. *Wspieranie rozproszonych, odnawialnych źródeł energii.* Część 2 *Program dla przedsięwzięć dla odnawialnych źródeł energii i obiektów wysokosprawnej kogeneracji* – w kwocie 93 387 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą, w ramach naborów ciągłych, do NFOŚiGW wpłynęło 110 wniosków o dofinansowanie zadań inwestycyjnych, dotyczących OZE, na łączną kwotę 560 618 tys. zł. Naboru wniosków dokonywano w ramach listy jedenastu szczegółowych programów priorytetowych. NFOŚiGW, w oparciu o złożone wnioski podpisał 27 nowych umów na dofinansowanie tych zadań i dwa aneksy do umów, na łączną kwotę 206 057,8 tys. zł (36,8% wartości złożonych wniosków), jak również dwa aneksy do umów z lat 2013–2014. Z tych 27 umów, 26 zawarto w ramach programu *Prosument* (14 z jednostkami samorządu terytorialnego, 10 z WFOŚiGW i dwie z bankiem), a jedną w ramach programu *Bocian*.

Stosunkowo mała liczba umów w porównamiu do liczby wniosków, a co za tym idzie także niskie wskaźniki realizacji programów, w przeważającej mierze były wynikiem wpływu czynników niezależnych od NFOŚiGW, w tym po stronie wnioskodawców (braki formalno-prawne dokumentacji aplikacyjnej i problemy z zapewnieniem wkładu własnego). Z tych względów większość złożonych wniosków nie mogła być rozpatrzona pozytywnie.

W okresie objętym kontrolą, rozliczono pod względem rzeczowym 128 umów wsparcia dla OZE, dla których wykazano łączną moc zainstalowaną 43 MW mocy cieplnej i 57 MW mocy elektrycznej. Dodatkowo moc przyłączonych elektrowni wiatrowych (w oparciu o wykonane w ramach projektów OZE przyłącza energetyczne) określona została na 142 MW mocy elektrycznej. Pod względem ekologicznym rozliczono 100 umów. W rozliczeniu tym wykazano wielkość produkcji uzyskanej z oddanych do użytku nowych obiektów OZE. Przyczyniły się one do zwiększenia produkcji energii cieplnej o 511 400 GJ/rok, zwiększenia produkcji energii elektrycznej o 146 912 MWh/rok, jak również do wprowadzenia do KSE 311 385 MWh/rok energii elektrycznej wytworzonej przez przyłączane elektrownie wiatrowe.

W okresie objętym kontrolą, zakres realizacji projektów OZE ze wsparciem udzielonym przez NFOŚiGW może okazać się niewystarczający dla osiągnięcia celów określonych w Krajowym Planie Działania, zakładającym osiągnięcie 15% udziału energii z OZE w 2020 r.

W pięciu skontrolowanych WFOŚiGW wsparcie inwestycji dotyczących źródeł energii odnawialnej, udzielane przede wszystkim w postaci dotacji do inwestycji, pożyczek inwestycyjnych, częściowej spłaty kapitału kredytów bankowych oraz dopłat do oprocentowania kredytów bankowych, finansowane było głównie z funduszy własnych. Dwa WFOŚiGW udzielały także pomocy ze środków uzyskanych z NFOŚiGW. Niemal wszystkie wnioski o wsparcie, spełniające wymagania określone w naborze,

zostały uwzględnione i zakończone zawarciem umowy. Ogółem, w ciągu dwóch i pół roku, które były objęte kontrolą, w pięciu skontrolowanych WFOŚiGW podpisano ponad 2500 umów i udzielono wsparcia na kwotę ponad 111 mln zł.

W WFOŚiGW w Warszawie 628 inwestycji, zrealizowanych i rozliczonych w latach 2015–16, prowadzonych w ramach programów *Wspieranie instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii* i *Ograniczenie emisji zanieczyszczeń do powietrza poprzez modernizację indywidualnych kotłowni, zakup i montaż kolektorów słonecznych, zakup i montaż instalacji fotowoltaicznej, zakup i montaż pomp ciepła*, przyniosło rezultaty rzeczowe i ekologiczne w postaci 224 pomp ciepła, 330 kolektorów słonecznych i instalacji solarnych, 65 instalacji fotowoltaiczne, modernizacji ośmiu kotłowni z opalanych węglem na opalane biomasą oraz jednej instalacji kogeneracyjnej. W efekcie zainstalowano moc 2808 kW energii elektrycznej, kolektory o powierzchni 2335 m^2 oraz osiągnięto roczne zdolności produkcji 1446 GWh energii elektrycznej i 1 440 000 GJ energii cieplnej, a także zredukowano emisję zanieczyszczeń dwutlenku węgla o 76,20 Mg rocznie.

W WFOŚiGW w Gdańsku, w okresie objętym kontrolą, zawarto 63 umowy wsparcia OZE. Efektem dofinansowanych projektów było zainstalowanie: 338 kolektorów słonecznych (1388 GJ/rok energii odnawialnej), 70 pomp ciepła (produkcja energii cieplnej 2795MWh/rok), 124 kotłów opalanych biomasą (wydajność cieplna 3206 kW), 1 755 lamp ulicznych (łączna moc znamionowa 2515,9 kW). Zmniejszyła się także emisja pyłów o 22,902 Mg/rok.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli

Ocena możliwości osiągnięcia celów dotyczących udziału OZE w bilansie energetycznym.

Cele szczegółowe

Ocena funkcjonowania prawa krajowego i UE oraz dokumentów rządowych, odnoszących się do udziału OZE w produkcji energii.
Ocena działań pozainwestycyjnych w zakresie zwiększania udziału energii ze źródeł odnawialnych w sektorze transportowym, sektorze energii elektrycznej oraz sektorze ogrzewania.
Ocena efektywności i skuteczności wspierania inwestycji w OZE i ich rozwój.
Ocena stopnia realizacji celów w Krajowym planie działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych.
Ocena możliwości przyłączania nowych OZE do Krajowego Systemu Elektroenergetycznego.

Zakres podmiotowy

1. Ministerstwo Energii
2. Ministerstwo Środowiska
3. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
4. Urząd Regulacji Energetyki
5. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
6. Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA
7. Enea Wytwarzanie sp. z o.o.
8. PGE Energia Odnawialna SA
9. PGE Dystrybucja SA
10. Energa Operator SA
11. Energa Wytwarzanie SA
12. Tauron Dystrybucja SA
13. Enea Operator sp. z o.o.
14. Tauron Ekoenergia sp. z o.o.
15. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
16. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku
17. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie
18. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie
19. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie
20. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu

Kryteria kontroli

Poz. 1–5 i 15: legalność, celowość, rzetelność, gospodarność.
Poz. 6–14: legalność, gospodarność.
Poz. 16–20: legalność, rzetelność, gospodarność.

Okres objęty kontrolą

2015–I poł. 2017.

Pozostałe informacje

W przygotowaniu niniejszej informacji o wynikach kontroli wykorzystano opracowanie sporządzone na zamówienie NIK: „Analiza i ocena polityk, programów, prawa w zakresie rozwoju źródeł energii odnawialnej w Polsce" G. Wiśniewski, A. Więcka, K. Michałowska-Knap. Warszawa, 2017.
Czynności kontrolne trwały od 19 września 2017 r. do 21 marca 2018 r.
Wyniki kontroli przedstawiono w 20 wystąpieniach pokontrolnych[74]. W siedmiu wystąpieniach sformułowano 15 wniosków pokontrolnych. Z informacji o sposobie wykonania wniosków wynika, że zrealizowano dwa wnioski, nie zrealizowano trzech wniosków, a dziesięć wniosków było w trakcie realizacji.

[74] W tym jedno wystąpienie po kontroli rozpoznawczej w PGE Dystrybucja SA (R/17/003).

ZAŁĄCZNIKI

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Ministerstwo Energii	Krzysztof Tchórzewski	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
2.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Ministerstwo Środowiska	Henryk Kowalczyk Jan Szyszko Maciej Grabowski	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
3.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Urząd Regulacji Energetyki	Maciej Bando	pozytywna
4.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	Kazimierz Kujda Małgorzata Skucha	pozytywna
5.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA	Eryk Kłossowski Henryk Majchrzak	pozytywna
6.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Enea Wytwarzanie sp. z o.o.	Krzysztof Figat Dawid Klimczak Wacław Bilnicki Krzysztof Sadowski	opisowa
7.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	PGE Energia Odnawialna SA	Tomasz Siwak Mieczysław Koch Krzysztof Müller Maciej Górski	pozytywna mimo stwierdzonej nieprawidłowości
8.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	PGE Dystrybucja[75] SA	Wojciech Lutek Marek Goluch	pozytywna
9.	Departament Środowiska	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie	Artur Dąbrowski	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
10.	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Krzysztof Jurgiel Marek Sawicki	pozytywna
11.	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	Witold Strobel	pozytywna
12.	Delegatura NIK w Gdańsku	Energa Operator SA	Piotr Dorawa	pozytywna
13.	Delegatura NIK w Gdańsku	Energa Wytwarzanie SA	Piotr Meler	pozytywna

[75] Kontrola rozpoznawcza R/17/003.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
14.	Delegatura NIK w Gdańsku	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku	Maciej Kazienko	pozytywna
15.	Delegatura NIK w Krakowie	Tauron Dystrybucja SA	Robert Zasina	pozytywna
16.	Delegatura NIK w Krakowie	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Krakowie	Małgorzata Mrugała	pozytywna
17.	Delegatura NIK w Lublinie	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie	Wojciech Piekarczyk	pozytywna
18.	Delegatura NIK w Poznaniu	Enea Operator sp. z o.o.	Andrzej Kojro Michał Jarczyński	pozytywna
19.	Delegatura NIK w Poznaniu	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu	Jolanta Ratajczak Hanna Grunt	pozytywna
20.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Tauron Ekoenergia sp. z o.o.	Roman Gabrowski Małgorzata Wójcik-Stasiak	opisowa

6.2. Analiza stanu prawnego

Zgodnie z art. 74 Konstytucji RP władze publiczne są zobowiązane do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, ochrony środowiska i wspierania działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.

Polityka Unii Europejskiej, dotycząca klimatu i energii określona została w szczególności w pakiecie klimatyczno-energetycznym[76]. Polityka klimatyczna prowadzona w ramach Unii Europejskiej, zmierza do ograniczenia emisji dwutlenku węgla z obowiązującego obecnie poziomu 20%, którego osiągnięcie powinno nastąpić do 2020 r., do pułapu 40% w 2030 r. Częścią pakietu klimatyczno-energetycznego jest rozwój energetyki opartej na odnawialnych źródłach energii, wynikający z *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE*[77], z uwzględnieniem zmiany wynikającej z *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/1513 z dnia 9 września 2015 r. zmieniającej dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniającą dyrektywę 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych*[78]. W tej dyrektywie określony został cel dla państw członkowskich UE, którym ma być zwiększenie udziału energii wytwarzanej ze źródeł odnawialnych w bilansie energii finalnej Unii Europejskiej do 20 % w 2020 r., przy czym dla Polski udział ten w 2020 r. ma wynosić 15 %, w tym w transporcie do 10 %, wraz z oszczędnością energii i zwięk-

[76] Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 406/2009/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 (Dz. U. L 140 z 5.6.2009, s. 136, ze zm.) i dyrektywa Parlamentu Eur opejskiego 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 (Dz. U. L 140 z 5.6.2009, s. 63).

[77] Dz .U. UE L 140 z 5.06.2009, s. 16. Dalej: *Dyrektywa 2009/28/WE*.
Dnia 18 grudnia 2017 r. kraje UE porozumiały się co do nowych regulacji Unii Europejskiej, które były przedstawione w ramach pakietu *Czysta energia dla wszystkich Europejczyków* (pakiet 11 aktów prawnych, tzw. pakiet zimowy UE, który ukształtuje politykę energetyczną w UE do 2030 roku, dokument na ukończeniu, jeszcze nie zatwierdzony) w sprawie nowych przepisów dot. energii ze źródeł odnawialnych (propozycja COM (2016) 767 z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie przekształconej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE). Nowe przepisy dotyczą bioenergii, zrównoważonego rozwoju, transportu, energii elektrycznej. Kraje UE chcą, żeby udział OZE w produkcji energii wyniósł 27% do 2030 r. W sektorze transportu cel dotyczący udziału energii odnawialnej ustalono na 14% do 2030 r. dla każdego kraju (minimalny udział zaawansowanych biopaliw, które mają mniejszy wpływ na użytkowanie gruntów niż uprawy roślin spożywczych, ma wynosić 3%, a maksymalny udział biopaliw pierwszej generacji nie więcej niż 7%). Rozwinięty rynek energii powinien zapewnić zyski dla wytwórców energii z OZE na poziomie umożliwiającym ograniczenie i zniesienie dopłat.

[78] Dz. U. UE L 239 z 15.09.2015, s. 1. Do dyrektywy 2009/28/WE wprowadzono postanowienia zobowiązujące państwa członkowskie do wyznaczenia celu cząstkowego, jakim jest minimalny poziom zużycia na jego terytorium biokomponentów wytworzonych z surowców wyszczególnionych w części A dodanego załącznika IX. Jako wartość referencyjną wskazano 0,5 punktu procentowego w wartości energetycznej udziału energii z OZE we wszystkich rodzajach transportu w roku 2020. Krajowe cele w tym zakresie mogły być ustalone na poziomie niższym niż wartość referencyjna z uwagi na uzasadnione czynniki. Dyrektywa 2015/1513/WE wprowadziła też możliwość zaliczania energii elektrycznej do ogólnej ilości energii zużytej w transporcie, przyjmując korzystne mnożniki dla transportu kolejowego (mnożnik 2,5) i drogowego (mnożnik 5, przed zmianą zastosowanie miał mnożnik 2,5).

szoną efektywnością energetyczną[79]. Dyrektywa zakłada ograniczenie prawnych i pozaprawnych barier hamujących zwiększanie produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, usprawnianie i przyspieszanie procedur na odpowiednich szczeblach administracyjnych. Państwom członkowskim przyznano szeroki zakres swobody przy wdrażaniu obowiązku stosowania energii odnawialnej, tak aby same mogły decydować o tym, w którym sektorze (energia elektryczna, ogrzewanie/chłodzenie lub transport) chcą podejmować działania.

Polityka krajowa, dotycząca klimatu i energii, określona została w *Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju* (z perspektywą do 2030 r.)[80]*, Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.*[81], *Polityce Energetycznej Polski do 2030*[82]*, Krajowym Planie Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych*[83] oraz *Kierunkach rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce w latach 2010–2020*[84].

Jednym z głównych celów polityki energetycznej Polski, wskazanym w *Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju,* jest wprowadzenie mechanizmów regulacyjnych oraz prawnych, zwiększających stabilność pracy źródeł odnawialnych oraz wzrost znaczenia stabilnych źródeł OZE, w tym rozwój energetyki opartej na biomasie czy geotermii, a także rozwój klastrów i spółdzielni energetycznych. W ramach ujętego w SOR programu *Elektromobilność* zakłada się produkcję pojazdów o napędzie elektrycznym oraz rozwój infrastruktury niezbędnej dla tego typu pojazdów, co w dalszej perspektywie czasowej pozwoli na rozwój ekologicznego transportu publicznego w polskich miastach.

---

79 Stosownie do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. *w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE* (Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012, s. 1 ze zm.).

80 Dalej: *SOR*, przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą nr 8 z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260), która uchyliła średniookresową *Strategię Rozwoju Kraju 2020*.

81 Przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą nr 58 z dnia 15 kwietnia 2014 r. (M.P. poz. 469), powstała na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1376, ze zm.). Decyzją Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju (ustanowionego na mocy art. 35a ust. 1 ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*), *Strategię BEiŚ* mają zastąpić: polityka ekologiczna państwa (właściwy minister ds. środowiska) oraz polityka energetyczna (właściwy minister ds. energii). Prace nad zastąpieniem Strategii BEiŚ są tożsame z pracami nad nową polityką energetyczną państwa. Stosownie do art. 15 ust. 2 w zw. z art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy *z dnia z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne* (Dz. U. z 2017 r., poz. 220, ze zm.; dalej: *uPe*) polityka energetyczna Polski powinna być aktualizowana co 4 lata. Kluczowe znacznie mają decyzje dotyczące wdrożenia rynku mocy, polityki dotyczącej górnictwa, podejście do energetyki jądrowej, objęte pakietem regulacji unijnych *Czysta energia dla wszystkich Europejczyków* (patrz przypis nr 22 i 77). Aktualizacje polityki energetycznej Polski powinny też uwzględniać będący w przygotowaniu *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030*, będący częścią systemu zarządzania unią energetyczną, który ma być opracowany do dnia 1 stycznia 2019 r., a następnie co dziesięć lat (stosownie do art. 3 ust. 1 *rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną* (COM(2016) 759 final).

82 Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r. – obwieszczenie 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).

83 Przyjęty przez Radę Ministrów dnia 8 października 2010 r. stosownie do zobowiązania wynikającego z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2009/28/WE. W dniu 2 grudnia 2011 r. Rada Ministrów przyjęła *Uzupełnienie do Krajowego Planu Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych*, które aktualizuje informacje ujęte w KPD. Dalej: KPD.

84 Przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 2010 r.

Podstawowe zadanie *Strategii BEiŚ* polega na zintegrowaniu polityki środowiskowej z polityką energetyczną wszędzie tam, gdzie ich aspekty się przenikają. Celami *Strategii BEiŚ* są: zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska, zapewnienie gospodarce krajowej bezpiecznego i konkurencyjnego zaopatrzenia w energię oraz poprawa stanu środowiska.

Polityka energetyczna Polski do 2030 roku, poprzez działania inicjowane na szczeblu krajowym, wpisuje się w realizację celów polityki energetycznej określonych na poziomie UE. Polska czynnie uczestniczy w tworzeniu wspólnej polityki energetycznej, a także wdraża jej główne cele w specyficznych warunkach krajowych, biorąc pod uwagę utrzymanie konkurencyjności gospodarki krajowej, ochronę interesów odbiorców, posiadane zasoby energetyczne oraz uwarunkowania technologiczne wytwarzania, przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej. *Polityka energetyczna* wyznacza w obszarze OZE cele wynikające z dyrektywy 2009/28/WE, mianowicie osiągnięcie co najmniej 15% udziału OZE w energii finalnej oraz dalszy wzrost tego wskaźnika w latach następnych, 10% udziału biopaliw w rynku paliw transportowych w 2020 r., a także zwiększenie wykorzystania biopaliw II generacji. Wymieniono w niej też ochronę lasów przed nadmiernym eksploatowaniem dla pozyskiwania biomasy oraz zrównoważone wykorzystanie obszarów rolniczych na cele OZE, w tym biopaliw, tak aby nie doprowadzić do konkurencji pomiędzy energetyką odnawialną i rolnictwem oraz zachować różnorodność biologiczną. Wskazano także na zwiększenie dywersyfikacji źródeł dostaw oraz stworzenie optymalnych warunków do rozwoju energetyki rozproszonej opartej na lokalnie dostępnych surowcach.

KPD określa krajowe cele dotyczące udziału energii z OZE w sektorze transportowym, sektorze energii elektrycznej, sektorze ogrzewania i chłodzenia w roku 2020. Polska przedstawiła w KPD orientacyjny kurs w dojściu do celu ogólnego w 2020 roku, z określonymi celami pośrednimi dla okresów 2011–2012, 2013–2014, 2015–2016 oraz 2017–2018. Założony udział energii ze źródeł odnawialnych w 2020 r., w poszczególnych sektorach wynosi dla: ciepłownictwa/chłodnictwa (systemy sieciowe i niesieciowe) – 17,05%, elektroenergetyki – 19,13% oraz transportu – 11,36%, z uwzględnieniem nadwyżki na potrzeby mechanizmu współpracy[85]. KPD uwzględnia stosowane technologie wykorzystania OZE, jak i te, które mogą być rozwijane w przyszłości w polskich warunkach oraz rozwoju rynku energii, przy uwzględnieniu strony ekonomicznej, technicznej i formalno-prawnej. W obszarze transportu, rozwój OZE zakłada przede wszystkim zwiększanie udziału biopaliw i biokomponentów w paliwach transportowych. Jednocześnie obowiązujące mechanizmy osiągniecia tych zamiarów, z założenia mają na celu zmniejszenie, w latach do roku

[85] Nadwyżka na potrzeby mechanizmu współpracy stanowi różnicę pomiędzy krajowym celem ogólnym, dotyczącym udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. określonym dla Polski w części A załącznika nr 1 do dyrektywy 2009/28/WE, a przewidywanym rzeczywistym udziałem w 2020 wskazanym w tabeli nr 3 KPD (wskaźnik łącznie z nadwyżką wynosi 15,85% udziału energii OZE w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r.).

2020, efektywnego obciążenia podmiotów realizujących Narodowy Cel Wskaźnikowy (NCW)[86]. KPD nie został dostosowany do zmienionej w 2015 r. dyrektywy 2009/28/WE.

Opracowany w Ministerstwie Gospodarki, we współpracy z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi dokument pn.: *Kierunki rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce w latach 2010–2020*, zakłada utworzenie do roku 2020 średnio jednej biogazowni rolniczej w każdej gminie wykorzystującej biomasę pochodzenia rolniczego, przy założeniu posiadania przez gminę odpowiednich warunków do uruchomienia takiego przedsięwzięcia. Założono, że dzięki biogazowniom możliwe będzie zmniejszenie emisji dwutlenku węgla o 3,4 mln ton rocznie.

Obowiązek wdrożenia do polskiego systemu prawnego postanowień dyrektyw 2009/28/WE oraz 2015/1513/WE, a także *KPD* został zrealizowany poprzez wprowadzenie nowych regulacji prawnych lub dokonania zmian w dotychczasowych przepisach[87]. Działania dotyczące energii odnawialnej do czasu uchwalenia ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. *o odnawialnych źródłach energii*[88], która weszła w życie z dniem 4 maja 2015 r., wyznaczało rozporządzenie Ministra Gospodarki, wydane na podstawie art. 9a ust. 9

[86] Według definicji NCW, określonej w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. *o biokomponentach i biopaliwach ciekłych*, w brzmieniu obowiązującym do końca 2017 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 285, ze zm.), oznaczał minimalny udział biokomponentów i innych paliw odnawialnych zużytych we wszystkich rodzajach transportu w ogólnej ilości paliw i biopaliw ciekłych zużywanych w ciągu roku kalendarzowego w transporcie drogowym i kolejowym, liczony według wartości opałowej. Z dniem 1 stycznia 2018 r., w wyniku wejścia w życie nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie *ustawy o biokomponentach I biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 2290), powyższa definicja NCW została zmodyfikowana.

[87] Dotychczasowe przepisy uPe wprowadzone z myślą o osiągnięciu zwiększenia poziomu ochrony środowiska naturalnego oraz ograniczenia ocieplenia klimatu wynikają z przyjęcia zasady zrównoważonego rozwoju wyrażonej w art. 5 Konstytucji, co w założeniu prowadzić powinno do ograniczenia emisji dwutlenku węgla do atmosfery oraz zwrócenia się w stronę źródeł energii o charakterze „niekonwencjonalnym" w postaci wykorzystania lokalnie dostępnych zasobów niekopalnych źródeł energii, tj.: energię wiatru, energię słoneczną, aerotermalną, geotermalną, hydrotermalną, energię mórz i oceanów, energię wytwarzaną przez elektrownie wodne, energię pozyskiwaną z biomasy stanowiącej pozostałość lub odpad z produkcji rolnej oraz sektora rolno-spożywczego, biogazu ze składowisk odpadów, gazu z oczyszczalni ścieków i biogazu. Implementację przepisów dyrektywy 2009/28/WE zapewniono już ustawą z dnia 26 lipca 2013 r. *o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 984), obowiązującą od 11 września 2013 r. Ustawa ta wprowadzała wiele istotnych rozwiązań, w tym na rzecz rozwoju energetyki prokonsumenckiej oraz zasad przyłączania mikroinstalacji do sieci dystrybucyjnej. Do uregulowania pozostała kwestia skutecznej budowy źródeł wytwórczych i magazynów energii, całościowe przepisy dotyczące przyłączeń do sieci, a także zapewnienie rozwoju OZE z naciskiem na różnorodność stosowanych technologii i wypracowanie efektywnego systemu wsparcia OZE. Ustawą z dnia 14 marca 2014 r. *o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 490) do dnia 30 czerwca 2019 r. przedłużono funkcjonowanie systemu wsparcia wytwarzania energii elektrycznej i ciepła we wszystkich rodzajach jednostek wysokosprawnej kogeneracji, tj. opalanych paliwami gazowymi lub o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej źródła poniżej 1 MW, opalanych metanem lub gazem uzyskiwanym z przetwarzania biomasy oraz w pozostałych jednostkach kogeneracji. Ponadto przeniesiono do materii ustawowej regulacje dotyczące obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectwa pochodzenia z kogeneracji lub uiszczenia opłaty zastępczej, do tej pory zawartych w rozporządzeniu wykonawczym do uPe. W tym celu w ustawie określono procentowo minimalny udział ilościowy sumy energii elektrycznej wynikającej z uzyskanych i umorzonych świadectw pochodzenia z kogeneracji lub z uiszczonej opłaty zastępczej w poszczególnych latach z podziałem na rodzaje jednostek kogeneracji.

[88] Dz. U. z 2018 r. poz. 1269, ze zm. Dalej: ustawa o OZE.

ustawy *Prawo energetyczne*[89], tj. rozporządzenie z dnia 14 sierpnia 2008 r. *w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii*[90], zastąpione rozporządzeniem z dnia 18 października 2012 r. *w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii*[91]. Rozporządzenie to, stosownie do art. 206 pkt 1 ustawy *o OZE,* zachowało moc nie dłużej niż do 2 lipca 2018 r., co miało umożliwić niezakłócone funkcjonowanie mechanizmów wsparcia dla energii z OZE[92].

Zmiany dostosowały przepisy ustawy *o OZE* do wymogów określonych w *Wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020*[93]. W przypadku produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych pomoc obejmuje dodatkowy koszt inwestycji w stosunku do tradycyjnej elektrowni o takiej samej mocy pod względem efektywnej produkcji energii, podobnie w przypadku ogrzewania z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii pomoc obejmuje

---

89 Art. 9a dodany ustawą z dnia 24 lipca 2002 r. *o zmianie ustawy – Prawo energetyczne* (Dz. U. Nr 135, poz. 1144) który obowiązywał do czasu wejścia w życie ustawy *o OZE*, zawierał nową podstawę prawną dla rozporządzenia wspierającego proekologiczną działalność w energetyce w związku z obowiązkiem zakupu energii i ciepła z odnawialnych źródeł położonych na terytorium Polski.

90 Dz. U. Nr 156, poz. 969, ze zm.

91 Dz. U. poz. 1229, ze zm. W trakcie prac nad ustawą *o OZE* utrzymano na lata 2015 i 2016 wielkości kwoty obowiązku na poziomie ustalonym w 2012 r. w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, w tym w 2015 r. na poziomie 14%, a w 2016 r. na poziomie 15%.

92 Mechanizm corocznych zmian poziomu obowiązku umorzenia świadectw pochodzenia od 2016 r. spowodował, że dotychczasowe obowiązki umorzeniowe określone w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z 2012 r. na lata 2016–2020 nie miały zastosowania.

93 Dz. Urz. UE seria C Nr 200 z 28.06.2014, s. 1. Podstawowe znaczenie, dotyczące zasad udzielania pomocy publicznej mają rozporządzenie Komisji (UE) Nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r., *uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108* Traktatu (Dz. U. UE L 187 z 2014, s. 1 ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych) oraz ww. Wytyczne, będące uzupełnieniem zasad dotyczących udzielania pomocy publicznej określonych w art. 107 i 108 TFUE. *Rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych* określa warunki, po spełnieniu których pomoc może zostać zakwalifikowana do wyłączeń grupowych i nie podlega obowiązkowi zgłoszenia do notyfikacji KE. Warunki te dotyczą przejrzystości pomocy, spełnienia efektu zachęty oraz zasady kumulacji pomocy publicznej. Pomoc na cele związane z energią można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym tylko wówczas, gdy pomoc nie służy subsydiowaniu kosztów działalności, które przedsiębiorstwo i tak by poniosło i nie może rekompensować normalnego ryzyka biznesowego związanego z działalnością gospodarczą. Pomoc nie stanowi zachęty w tych wszystkich przypadkach, w których prace nad projektem zostały rozpoczęte przed złożeniem wniosku o przyznanie pomocy.
Zgodnie z tym rozporządzeniem pomoc operacyjna na propagowanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jest dozwolona en bloc, tj. bez uprzedniej notyfikacji, o ile wymienione w rozporządzeniu warunki są spełnione, oraz o ile średni roczny budżet na pomoc nie przekracza kwoty 150 milionów EUR. W Wytycznych określono warunki, jakie musi spełnić pomoc państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią, aby zostać uznaną za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Wytyczne stosuje się od dnia 1 lipca 2014 r. Zgodnie z *Wytycznymi* pomoc może być udzielana jako premia w uzupełnieniu do ceny rynkowej, po jakiej wytwórcy sprzedają energię elektryczną na rynku. Do stosowania pomocy ma też zastosowanie ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. *o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej* (Dz. U. z 2018 r. poz. 362).

dodatkowy koszt inwestycji w stosunku do kosztu tradycyjnego systemu ciepłowniczego o takiej samej mocy pod względem efektywnej produkcji energii. Zasady obliczania dopuszczalnej wartości pomocy publicznej dla instalacji OZE, jaką może otrzymać wytwórca energii elektrycznej z odnawialnego źródła energii zawarte zostały w rozporządzeniu Ministra Energii z dnia 1 grudnia 2016 r. *w sprawie obliczania wartości pomocy publicznej dla wytwórców energii elektrycznej z odnawialnego źródła energii w instalacji odnawialnego źródła energii*[94].

Ustawa *o OZE* zakłada kontynuację realizacji celu związanego z energią i klimatem w postaci stworzenia konkurencyjnego, bezpiecznego i zrównoważonego rynku energii odnawialnej, przez zagwarantowanie umocnienia istniejących reguł konkurencyjnych oraz wysoki poziom ochrony adresatów regulacji, w tym konsumentów. Do ustawy *o OZE* przeniesiono i odpowiednio dostosowano dotychczasowy system wsparcia dla energii z OZE, uregulowany w przepisach *uPe*, oparty o świadectwa pochodzenia, uzyskiwane przez producentów energii z OZE, korzystających z gwarantowanego popytu na wytwarzaną przez nich energię po cenie wyższej niż cena rynkowa energii z tradycyjnych źródeł[95]. Ustawą *o OZE*[96] odrębnie uregulowane zostało wydawanie świadectw pochodzenia biogazu, tzw. błękitne certyfikaty, które stanowią potwierdzenie wytworzenia biogazu rolniczego oraz wprowadzenia go do sieci dystrybucyjnej gazowej[97]. Jednocześnie umożliwiono biogazowniom rolniczym udział w aukcjach w 2016 r. i w 2017 r., przy czym minimalna cena energii z biogazu, która może zostać sprzedana na aukcji, wynosząca 550 zł/MWh, była jednocześnie najwyższą ceną referencyjną w porównaniu do innych technologii[98].

W kwestii obowiązku uzyskania i umarzania świadectw pochodzenia i uiszczania opłaty zastępczej przez odbiorców przemysłowych, ustawa *o OZE,* i rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 listopada 2015 r. *w sprawie sposobu obliczania współczynnika intensywności zużycia energii elek-*

94 Dz. U. poz. 1962.

95 Obowiązek zakupu energii odnawialnej przez dystrybutorów energetycznych był podstawą funkcjonującego w Polsce systemu wsparcia dla producentów zielonej energii. Obowiązek ten potwierdzają świadectwa pochodzenia, tzw. zielone i błękitne certyfikaty. Związane są z nimi prawa majątkowe, odpowiadające ilości wytworzonej energii. Świadectwa pochodzenia stanowią przedmiot obrotu na giełdzie towarowej. Cena praw majątkowych nie ma swojego uregulowania w przepisach ustawy o OZE, poza pośrednimi zapisami art. 47 ustawy o OZE, mówiącymi o obowiązku umorzenia praw majątkowych w przypadku, gdy cena praw majątkowych będzie niższa niż 75% opłaty zastępczej, a od 1 lipca 2016 r. – gdy którakolwiek z średnioważonych cen praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia lub świadectw pochodzenia biogazu rolniczego będzie niższa od wartości jednostkowej opłaty zastępczej, tj. 300,03 zł za MWh.

96 Ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. *o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 925).

97 Dotychczas wspierano rozwój biogazowi rolniczych poprzez system dofinansowania z funduszy europejskich i ochrony środowiska.

98 Rozporządzenia Rady Ministrów: z dnia 18 czerwca 2015 r. *w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może zostać sprzedana w drodze aukcji w 2016 r.* (Dz. U. poz. 975), z dnia 27 października 2016 r. *w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może zostać sprzedana w drodze aukcji w 2016 r.* (Dz. U. poz. 1846), z dnia 20 marca 2017 r. *w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może zostać sprzedana w drodze aukcji w 2017 r.* (Dz. U. poz. 712, ze zm.).

trycznej przez odbiorcę przemysłowego[99], wprowadziły preferencję dla grupy podmiotów przemysłowych, prowadzących działalność gospodarczą w obrębie aktywności, które wiążą się ze znaczną emisją dwutlenku węgla (tzw. energochłonne), co oznaczało zmniejszenie podstawy, od której oblicza się ten obowiązek.

Jednocześnie wprowadzono zmiany obniżające poziom wsparcia dla technologii spalania wielopaliwowego, z wyłączeniem energii elektrycznej z OZE wytworzonej w dedykowanej instalacji spalania wielopaliwowego w rozumieniu *ustawy o OZE* (art. 44 ust. 10 i art. 194 ustawy *o OZE*)[100], mechanizm ograniczenia zakresu podmiotowego wydawanych świadectw pochodzenia odnośnie energii wytwarzanej w instalacjach hydroenergetycznych oraz w instalacjach spalania wielopaliwowego[101] oraz ograniczenia dla wytwórcy biogazu rolniczego (art. 47 ust. 2, art. 48 ust. 2 ustawy *o OZE*), a także dla dużych elektrowni wodnych (art. 44 ust. 11 ustawy *o OZE*)[102].

Ustawa *o OZE* wprowadza instytucję sprzedawcy zobowiązanego. Wskazuje podstawę kalkulacji kosztów uzasadnionych cen ustalanych w taryfach przedsiębiorstw wykonujących obowiązki uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, upraszcza zasady wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, w tym energii elektrycznej z biogazu rolniczego, a także określa zasady monitorowania i ustalania średniej ważonej ceny, po jakiej zbywane są prawa majątkowe wynikające ze świadectw pochodzenia oraz mechanizmy tego zbycia.

Na mocy art. 59 ustawy *o OZE* wprowadzono jeden wskaźnik udziału ilościowego sumy energii elektrycznej wytworzonej w instalacjach odnawialnego źródła energii – 20%, z tym że przewidziano możliwość jego zmiany w formie rozporządzeń wykonawczych. Minister Energii, w ramach oceny realizacji rozwoju OZE oraz stanu realizacji założeń dotyczących systemu wsparcia, podejmował działania mające sprzyjać funkcjonowaniu rynku świadectw pochodzenia w latach 2017–2019[103]. W wymienionych w odwołaniu nr 103 rozporządzeniach wprowadzano zmiany wielkości obowiązkowego udziału ilościowego sumy energii elektrycznej wynikającej z umorzonych świadectw pochodzenia potwierdzających wytworzenie energii elektrycznej z OZE oraz biogazu rolniczego. Udział ten w 2017 r.

[99] Dz. U. poz. 2059; zastąpione rozporządzeniem Ministra Energii z dnia 9 grudnia 2016 r. w tej sprawie (Dz. U. poz. 2054).

[100] Od dnia 1 lipca 2016 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. przysługuje świadectwo pochodzenia skorygowane współczynnikiem 0,5.

[101] Wprowadzone ustawą z dnia 29 grudnia 2015 r. o *zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz ustawy – Prawo energetyczne*, art. 9e, art. 9v (Dz. U. poz. 2365); zmiana obowiązuje od 31 grudnia 2015 r.

[102] Od dnia 1 lipca 2016 r. z systemu wsparcia w postaci świadectw pochodzenia nie mogą korzystać instalacje OZE o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 5 MW, wykorzystującej do wytworzenia tej energii hydroenergię, które wytworzyły po raz pierwszy energię elektryczną przed wejściem w życie rozdziału IV ustawy o OZE.

[103] Wydano rozporządzenie z dnia 17 października 2016 r. *w sprawie zmiany wielkości udziału ilościowego sumy energii elektrycznej wynikającej z umorzonych świadectw pochodzenia potwierdzających wytworzenie energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w 2017 r.* (Dz. U. poz. 1753) oraz rozporządzenie z dnia 22 sierpnia 2017 r. na lata 2018–2019 w tej sprawie (Dz. U. poz. 1559).

określono łącznie na 16%[104], w 2018 r. ma wynosić łącznie 18%[105] (o 2 punkty procentowe mniej stosunku do 20% udziału ustawowo określonego), a w 2019 r. 19%[106] (o 1 punkt procentowy mniej w stosunku do 20% udziału ustawowego). Zmiany wysokości udziału energii wytworzonej z OZE w miksie energetycznym, w początkowym okresie były bezpośrednio związane z wynikającym z ustawy *o OZE* wymaganym skokowym wzrostem wysokości tego udziału z 16% do 20%, co mogło wiązać się ze skokowym wzrostem kosztów tego systemu wsparcia.

Wprowadzono jednolity 15-letni okres wsparcia dla danej instalacji OZE, który jest liczony od dnia, w którym dana instalacja uzyskała po raz pierwszy świadectwo pochodzenia. Dotychczasowy model systemu wsparcia w postaci świadectw pochodzenia został uzupełniony systemem aukcji, zgodnym z zasadami konkurencji, otwarty dla wszystkich producentów wytwarzających energię elektryczną z OZE, konkurujących ze sobą na równych warunkach[107].

Przyjmowano też rozwiązania ustawowe wprowadzające ograniczenie opłaty zastępczej z tytułu nieprzedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia energii wytworzonej z OZE a także świadectw pochodzenia biogazu rolniczego, której uiszczenie zwalniało z obowiązku umarzania certyfikatów[108]. Wysokość opłaty zastępczej ograniczono do 125% rocznej ceny średnioważonej praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia w poprzednim roku (dotychczasowy poziom opłaty zastępczej 300,03 zł/MWh nie był powiązany z cenami praw majątkowych, liczonymi odrębnie dla tzw. „zielonych" oraz „błękitnych" certyfikatów). Jednak nie zmieniła się zasada, zgodnie z którą podmioty zobowiązane nie mogły uiszczać opłaty zastępczej, gdy rynkowa cena świadectw pocho-

[104] Wielkość udziału energii elektrycznej wytworzonej z biogazu rolniczego przed dniem 1 lipca 2016 r. i z innych niż biogaz rolniczy źródeł energii odnawialnej, wynosiła 15,40% w roku 2017 (obniżenie z poziomu 19,35%) i wielkość udziału biogazu rolniczego wytworzonego od dnia 1 lipca 2016 r. wynosiła 0,60% w roku 2017 (obniżenie z poziomu 0,65%).

[105] Wielkość udziału energii elektrycznej wytworzonej z biogazu rolniczego przed dniem 1 lipca 2016 r. i z innych niż biogaz rolniczy źródeł energii odnawialnej, wynosi w 2018 roku 17,50% (wzrost z poziomu 15,40% obowiązującego w 2017 r.) i wielkość udziału biogazu rolniczego wytworzonego od dnia 1 lipca 2016 r. wynosi 0,50% (obniżenie z poziomu 0,60% obowiązującego w 2017 r.).

[106] Wielkość udziału energii elektrycznej wytworzonej z biogazu rolniczego przed dniem 1 lipca 2016 r. i z innych niż biogaz rolniczy źródeł energii odnawialnej wynosi w 2019 r. 18,50% (wzrost z poziomu 17,50% obowiązującego w roku 2018) i wielkość udziału biogazu rolniczego wytworzonego od dnia 1 lipca 2016 r. wynosi 0,50% (pozostawienie na poziomie z 2018 r.).

[107] Kwestie te uregulował rozdział 4 ustawy *o OZE*, który wszedł w życie z dniem 1 lipca 2016 r. (w pierwotnej wersji miał wejść w życie od 1 stycznia 2016 r.). Począwszy od 1 lipca 2016 r. umożliwiono przechodzenie przez wytwórców energii z systemu zielonych certyfikatów do nowego systemu aukcyjnego, przy czym przewidziano odrębne aukcje dla tych wytwórców w celu przeciwdziałania występowaniu nadwsparcia, jednocześnie wszystkie nowe instalacje odnawialnego źródła energii, które wytworzyły energię elektryczną od 1 lipca 2016 r. nie były uprawnione do korzystania z systemu świadectw pochodzenia. Aukcje przeprowadzano na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów: z dnia 27 października 2016 r. *w sprawie kolejności przeprowadzania aukcji na sprzedaż energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w 2016 r.* (Dz. U. poz. 1847), z dnia 20 marca 2017 r. *w sprawie kolejności przeprowadzania aukcji na sprzedaż energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w 2017 r.* (Dz. U. poz. 713) ze zmianą z dnia 29 września 2017 r. (Dz. U. poz. 1820) oraz z dnia 20 marca 2017 r. *w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może zostać sprzedana w drodze aukcji w 2017 r.* (Dz. U. poz. 712) ze zmianą z dnia 29 września 2017 r. (Dz. U. poz. 1819).

[108] Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. *o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii* (Dz. U. poz. 1593), uchwalona z inicjatywy poselskiej weszła w życie w dniu 25 września 2017 r.

dzenia jest nisza niż wysokość jednostkowej opłaty zastępczej. Wpływało to na ceny praw majątkowych wynikających z zielonych i błękitnych certyfikatów, które kształtowały się częściowo niezależnie od poziomu obowiązku udziału energii z OZE.

Zgodnie z art. 93 ust. 1 ustawy *o OZE* wprowadzono opłaty OZE, stanowiące koszty ponoszone przez odbiorców końcowych, wliczane do ceny energii w taryfie za usługi przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej, związane z zapewnieniem dostępności energii ze źródeł odnawialnych w krajowym systemie elektroenergetycznym. Opłatę OZE przeznacza się wyłącznie na pokrycie ujemnego salda wynikającego z różnicy między wartością sprzedaży energii elektrycznej wytworzonej z OZE w instalacji odnawialnego źródła energii a wartością zakupu tej energii elektrycznej, oraz kosztów działalności operatora rozliczeń energii odnawialnej. Zgodnie z art. 98 ust. 2 ustawy *o OZE*, Prezes URE publikuje stawkę opłaty OZE na kolejny rok kalendarzowy w Biuletynie Urzędu, w terminie do dnia 30 listopada. Oszacowanie wartości opłaty OZE oparte jest o dane dotyczące maksymalnej wielkości i wartości energii elektrycznej z OZE, która może być sprzedana w drodze aukcji w kolejnych latach od 2016 r. do 2019 r.

W trakcie obowiązywania ustawy *o OZE*, z dniem 16 lipca 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 maja 2016 r. *o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych*[109], która dla instalacji powyżej 40 kW wprowadziła istotne ograniczenia inwestycyjne. Ustawa wprowadziła definicję „elektrowni wiatrowej", zgodnie z którą jest to „budowla w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, składająca się co najmniej z fundamentu, wieży oraz elementów technicznych, o mocy większej niż mikroinstalacja w rozumieniu art. 2 pkt 19 *ustawy o OZE*". Zgodnie z tym rozwiązaniem lokalizacja inwestycji polegającej na budowie i eksploatacji elektrowni wiatrowej (o mocy większej niż mikro instalacji) możliwa była wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Dyrektywa 2009/28/WE, w zakresie dotyczącym sektora transportu, została wdrożona do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 21 marca 2014 r. *o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw*[110], ustawą z dnia 15 stycznia 2015 r. *o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw*[111] oraz ustawą *o OZE*. Niektóre przepisy dyrektywy 2015/1513, dotyczące ograniczenia emisji gazów cieplarnianych (zmiany w art. 17 dyrektywy 2009/28) zostały wdrożone do polskiego porządku prawnego ustawą

[109] Dz. U poz. 961; ustawa uchwalona z inicjatywy poselskiej. Dotyczy obszaru planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz lokalizacji inwestycji, będących w kompetencji Ministra Infrastruktury i Budownictwa oraz Ministra Środowiska. Uzasadnieniem tej ustawy był brak rozwiązań przeznaczonych dla elektrowni wiatrowych, zarówno dotyczących wartości hałasu generowanego przez te elektrownie, w tym infradźwięków, jak i sposobu pomiaru i badań hałasu, w czasie intensywnej pracy elektrowni, a więc silnego wiatru.

[110] Dz. U. poz. 457, ze zm. Nowelizacja dotycząca implementacji dyrektywy 2009/28/WE ogranicza się do kwestii wykorzystania biokomponentów w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych zużywanych w transporcie (bez biopłynów).

[111] Dz. U. poz. 151. Nowelizacja wdraża normy dyrektywy 2009/28/WE bezpośrednio, a nie poprzez odesłanie do przepisów tej dyrektywy. 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 2009/28/WE.

z dnia 22 lipca 2016 r. *o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw*[112], wprowadzając do ustawy *o biokomponentach o biopaliwach* art. 23a, zobowiązujący podmioty realizujące NCW do dodawania biokomponentów do paliw ciekłych od 2017 r. Kolejną ustawą z dnia 30 listopada 2016 r. *o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw*[113], w ustawie *o biokomponentach i biopaliwach* ustalono zmniejszone wysokości NCW na lata 2017-2020, w tym NCW w roku 2020 na poziomie 8,5%[114]. Ponadto w latach 2018–2019, w wyniku wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. ustawy z 24 listopada 2017 r. *o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw* ustalono szczegółową listę surowców[115], a także limit biokomponentów wytworzonych z tych surowców, których udział w realizacji NCW przez podmioty zobowiązane uznaje się za dwukrotnie wyższy (dodane art. 23 ust. 4a, 4a, 4ab, 4c oraz załącznika nr 1 do ustawy *o biokomponentach i biopaliwach).* W 2020 r. obowiązkowy udział biokomponentów wytworzonych z surowców nieżywnościowych, określonych w części A załącznika nr 1, nie może wynieść mniej niż 0,1% udziału w ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych w transporcie drogowym i kolejowym, rozporządzanych/zużywanych na terytorium RP przez podmiot realizujący NCW. Przewidziano ponadto, że udział biokomponentów zaawansowanych, wytworzonych z surowców określonych w obu częściach załącznika nr 1 (A i B), nie może być wyższy niż 1,5%. Jednocześnie przewidziano limit tego udziału na 2018 r. i 2019 r., odpowiednio na poziomie 0,3% i 0,5%. Ograniczono dopuszczalny poziom udziału biokomponentów wytwarzanych z „tradycyjnych" surowców spożywczych do 7% ogólnej ilości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych stosowanych w transporcie w 2020 r. O strukturze realizacji NCW i zapotrzebowaniu na biokomponenty decydować będzie także opłata zastępcza. Wpływy z tytułu opłaty zastępczej, stanowiące od 1 stycznia 2018 r. przychód NFOŚiGW (docelowo zasili Fundusz Niskoemisyjnego Transportu[116]) mają być wykorzystane na działania pn. *Rozwój rynku paliw*

[112] Dz. U. poz. 1165. Ustawa ta wraz z ustawą z dnia 7 lipca 2016 r. *o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1052, ze zm.) stanowiła zbiorcze określenie zmian normatywnych tzw. „pakiet paliwowy", ograniczających nielegalny obrót paliwami.

[113] Dz. U. poz. 1986. Zmiany dotyczą regulacji NCW, a także rocznego odroczenia, tj. do dnia 1 stycznia 2018 r., obowiązku spełnienia przez biokomponenty, zaliczane do realizacji NCW, kryterium ograniczenia emisji gazów cieplarnianych na poziomie 50%.

[114] Zmniejszone poziomy NCW (odpowiednio na lata 2017–2020: 7,10%; 7,50%; 8,0%; 8,5%) zgodnie z art. 7 *ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1986).

[115] Dz. U. poz. 2290. Zmiany dotyczą realizacji celu: 10% udziału energii odnawialnej w sektorze transportu w 2020 r., jak również spełnienia kryteriów zrównoważonego rozwoju za sprawą wykorzystania biokomponentów do realizacji tego celu, poprzez przestawianie się na biopaliwa zaawansowane, oraz minimalizowania całkowitych skutków pośredniej zmiany użytkowania gruntów. Poza przepisami wdrażającymi przepisy dyrektywy 2015/1513, wprowadzono przepisy dotyczące regulacji rynku biokomponentów i biopaliw ciekłych.

[116] W toku kontroli procedowana była nowelizacja ustawy *o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw* (projekt rządowy UC79, projekt ustawy wpłynął do Sejmu w dniu 5 kwietnia 2018 r.; ustawa uchwalona na posiedzeniu nr 63 Sejmu w dniu 6 czerwca 2018 r., przekazana w dniu 7 czerwca 2018 r. Prezydentowi i Marszałkowi Senatu, który skierował ją do Senatu zgodnie z art. 52 regulaminu Sejmu; Senat na posiedzeniu w dniu 29 czerwca 2018 r. nie wniósł poprawek; dnia 2 lipca 2018 r. ustawę przekazano Prezydentowi do podpisu), powołująca Fundusz Niskoemisyjnego Transportu, jako instrument pozwalający na pełniejszą implementację obowiązków wynikających z dyrektywy PE i Rady 2014/94/UE z dnia 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych (D. Urz. UE L 307 z 2014, s.1) oraz dyrektywy 2009/28/WE.

niskoemisyjnych i alternatywnych, umożliwiając stosowanie paliw alternatywnych w transporcie, przy jednoczesnym wpływie na zmniejszenie stosowania oleju napędowego i benzyn silnikowych.

Inne zmiany ustawy *o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw* (UC79) objęły również pozostałe formy energii odnawialnych, w tym energię elektryczną ze źródeł odnawialnych do eksploatacji samochodów i pojazdów kolejowych[117]. Projekt przewiduje wprowadzenie opłaty emisyjnej, z której finansowane mają być projekty związane m.in. z rozwojem elektromobilności w Polsce.

Prowadzone są nadal prace legislacyjne nad zmianami obowiązujących przepisów[118]. Zmiany te obejmują też ustawę z dnia 20 maja 2016 r. *o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych*, i mają przywrócić poprzednio obowiązujące uregulowania, ułatwiające prowadzenie takich inwestycji. Potrzeba wprowadzenia niezbędnych zmian wynikała z konieczności dostosowania przepisów do zmieniających się uwarunkowań rynkowych i gospodarczych, w tym wpisujących się w SOR.

---

[117] Wyższy udział energii elektrycznej, wykorzystywanej na potrzeby transportu umożliwi w praktyce zmianę struktury realizacji celu 10% energii z OZE w transporcie w 2020 r., gdyż do instrumentów decydujących o ostatecznym kształcie realizacji NCW należy wysokość NCW, określona na poszczególne lata oraz poziom redukcji NCW (współczynników redukcyjnych). Wskaźnik na lata 2014–2015 oraz 2016–2017 został określony w drodze rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2013 r. (Dz. U. poz. 1052) oraz 20 kwietnia 2015 r. (Dz. U. poz. 631), na podstawie delegacji zawartej w art. 23 ust. 5 ustawy *o biokomponentach i biopaliwach ciekłych*. Kolejne rozporządzenia określające poziomy NCW (pierwsze wydane do dnia 15 czerwca 2019 r.) będą wydawane już w momencie pozyskania pełnej wiedzy dotyczącej stanowiska Komisji Europejskiej wobec przyszłości polityki względem poszczególnych sektorów, w tym biopaliw, pozwalającej w konsekwencji na określanie tej polityki w Polsce w sposób skoordynowany z przepisami Unii Europejskiej.
Obowiązujące przepisy nie określają współczynników redukcyjnych na 2020 r., czyli na rok, w którym ma być zrealizowany cel w wysokości 10% udziału energii ze źródeł odnawialnych w transporcie. Wysokość tych współczynników na lata 2018 i 2019 wynosi odpowiednio 0,86% i 0,82%.

[118] Projekt 2.6. z 16 czerwca 2017 r. *o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw*, pod nazwą UC27. Do czasu zakończenia kontroli, projekt ustawy zmieniającej ustawę *o OZE* oraz niektóre inne ustawy był na etapie analizowania uwag zgłoszonych przez resorty oraz partnerów społecznych. Nowelizacja ustawy ma się przyczynić do efektywnego wykorzystania odnawialnych źródeł energii, a także zwiększonego użycia do celów energetycznych produktów ubocznych z rolnictwa i przemysłu wykorzystującego surowce rolnicze. Zmiany polegają na doprecyzowaniu regulacji dotyczących funkcjonowania systemu aukcyjnego oraz uzupełnienie ustawy o regulacje, mające na celu wprowadzenie, przyjaznego dla odbiorców końcowych energii, systemu taryf gwarantowanych dla wytwórców energii ze źródeł odnawialnych, przeznaczonych dla instalacji OZE, które wykorzystują stabilne i przewidywalne źródła energii (woda, biogaz lub biomasa), o mocy zainstalowanej elektrycznej maksymalnie do 500 kW (system FIT) oraz o mocy nie mniejszej niż 500 kW i mniejszej niż 1 MW (system FIP), które umożliwią uzyskiwanie przychodów na poziomie gwarantującym pokrycie kosztów wytworzenia energii. Nowelizacja ustawy *o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych* dotyczy zniesienia ustawowego zakazu modernizacji oraz remontów funkcjonujących instalacji wytwórczych, przewrócenia stanu, w którym pozwolenia na budowę zachowują ważność na zasadach określonych w przepisach ustawy – *Prawo budowalne*. Wprowadzona została również zmiana – w *ustawie – Prawo budowlane* oraz załącznika do tej ustawy, co automatycznie spowoduje zmianę dotyczącą przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości, gdyż będzie on pobierany wyłącznie od części budowlanych elektrowni wiatrowych. Projekt przewiduje też wzmocnienie nadzoru powiatowego inspektora nadzoru budowlanego nad użytkowaniem elektrowni wiatrowych w sposób zgodny z wymaganiami ochrony środowiska, zwłaszcza spełnianiem dopuszczalnego poziomu emitowanego hałasu, a także należytym stanem technicznym tych elektrowni. Ustawa nie wprowadza zmian w zakresie lokalizacji inwestycji wiatrowych w oparciu o kryterium odległościowe, tzw. 10 h, jednak przewiduje możliwość lokalizacji budynków w okolicy już funkcjonujących elektrowni wiatrowych oraz przewiduje ochronę mieszkańców przed ewentualnymi szkodami związanymi z funkcjonowaniem elektrowni wiatrowych.

Komisja Europejska zaakceptowała w dniu 13 grudnia 2017 r. polski system wsparcia rozwoju odnawialnych źródeł energii o wartości 40 mld zł (około 9,4 mld EUR)[119], polegający na systemie aukcyjnym, tj. procedurze przetargowej zgodnej z zasadami konkurencji i jednocześnie zmniejszyła opłatę przeznaczoną na finansowanie programu ponoszoną przez energochłonnych odbiorców[120]. Rozpoczęcie stosowania pomocy dla wytwórców biokomponentów i producentów paliw wymagało również wcześniejszej notyfikacji KE. W latach 2015–2018 nie była stosowana pomoc dla wytwórców biokomponentów i producentów paliw, która mogła dotyczyć wszystkich działań określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 25 kwietnia 2013 r. *w sprawie szczegółowych warunków, sposobu i trybu przyznawania dofinansowania na realizację działań związanych z wytwarzaniem biokomponentów, biopaliw ciekłych lub innych paliw odnawialnych i wykorzystaniem ich w transporcie*[121], z uwagi na brak wymaganej notyfikacji. Wprowadzono w związku z tym regulacje powodujące niestosowanie przepisu art. 37a *ustawy o biokomponentach i biopaliwach* odnoszącego się do tworzenia funduszy na promocję wytwarzania i wykorzystywania biokomponentów i biopaliw[122].

[119] KE poinformowała polskie władze, że ze względu na przekroczenie progu notyfikacyjnego, określonego w art. 4 rozporządzenia *w sprawie wyłączeń grupowych*, tj. 150 mln EUR rocznie, konieczna będzie notyfikacja środka pomocowego określonego w ustawie *o OZE*, tj. systemu aukcyjnego, taryf gwarantowanych dla mikroinstalacji oraz ulgi w opłacie OZE dla odbiorców przemysłowych (energochłonnych). Strona polska w dniu 25 listopada 2015 r. przedłożyła KE ustawę *o OZE* w celu notyfikacji tych programów pomocowych oraz projekty rozporządzeń wykonawczych do ustawy *o OZE* dotyczących: sposobu obliczania wartości pomocy publicznej (art. 39 ust. 11), wielkości udziału sumy energii elektrycznej wytworzonej w instalacjach OZE, wynikającej z umorzonych świadectw pochodzenia, potwierdzających wytworzenie energii elektrycznej z biogazu rolniczego (art. 60), maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z OZE wytworzonej oddzielnie w instalacjach OZE (art. 72 ust. 1), kolejności przeprowadzania aukcji (art. 73 ust. 7) i maksymalnej ceny w zł za 1 MWh, za jaką może zostać w danym roku kalendarzowym sprzedana przez wytwórców, w drodze aukcji, energia elektryczna z odnawialnych źródeł energii, zwanej ceną referencyjną (art. 77 ust. 1), szczegółowego zakresu obowiązku i warunków technicznych zakupu ciepła z odnawialnych źródeł energii oraz warunków przyłączania do sieci (art. 116 ust. 3).

[120] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5261_pl.htm
Postępowanie notyfikacyjne SA 43697 (2015/N) – *Polski system wsparcia dla odnawialnych źródeł energii oraz ulg dla odbiorców energochłonnych, zmiany w regule kumulacji łącznej pomocy uzyskanej przez wytwórców energii elektrycznej z OZE oraz w mechanizmie zapewnienia konkurencyjności składanych ofert aukcyjnych.* Postępowanie notyfikacyjne toczyło się na podstawie przepisów rozporządzenia Rady (UE) nr 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. *ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (Dz. Urz. UE L 248 z 2015, s. 9, ze zm.).

[121] Dz. U. poz. 609.

[122] Patrz ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. *o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej* (Dz. U. poz. 1877, ze zm.) obowiązująca na rok 2015, ustawa dnia 16 grudnia 2015 r. *o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2016* (Dz. U. poz. 2199, ze zm.), ustawa z dnia 8 grudnia 2016 r. *o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017* (Dz. U. poz. 1984) oraz ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. *o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018* (Dz. U. poz. 2371).

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 762).
2. Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1960).
3. Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 362).
4. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2024 (Dz. U. z 2017 r. poz. 1460, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 24 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne (Dz. U. Nr 135, poz. 1144).
7. Ustawa z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 91, poz. 875).
8. Ustawa z dnia 4 marca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 552, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 984).
10. Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 490).
11. Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1165, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1986).
13. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2018 r. poz. 1269, ze zm.).
14. Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz ustawy – Prawo energetyczne (Dz. U. poz. 2365).
15. Ustawa z dnia z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 925).
16. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. poz. 1593).
17. Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. poz. 961).
18. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.).
19. Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz. U. z 2017 r. poz. 285, ze zm.).
20. Ustawa z dnia 21 marca 2014 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 457, ze zm.).

21. Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 151).
22. Ustawa z 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2290).
23. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799, ze zm.).
24. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 142, ze zm.).
25. Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2017 r, poz. 2205, ze zm.).
26. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774, ze zm.).
27. Ustawa z 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 2017 r. poz. 1405, ze zm.).
28. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.).
29. Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. poz. 623, ze zm.).
30. Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz. U. poz. 624, ze zm.).
31. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności, finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2024 (Dz. U. z 2017 r. poz. 1460, ze zm.).
32. Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1877, ze zm.) obowiązująca na rok 2015.
33. Ustawa dnia 16 grudnia 2015 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2016 (Dz. U. poz. 2199 ze zm.).
34. Ustawa z dnia 8 grudnia 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz. U. poz. 1984, ze zm.).
35. Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (Dz. U. poz. 2371).
36. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71).
37. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2015 r. w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może zostać sprzedana w drodze aukcji w 2016 r. (Dz. U. poz. 975).
38. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 października 2016 r. w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może zostać sprzedana w drodze aukcji w 2016 r. (Dz. U. poz. 1846).

39. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 marca 2017 r. w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, która może zostać sprzedana w drodze aukcji w 2017 r. (Dz. U. poz. 712, ze zm.) ze zmianą z dnia 29 września 2017 r. (Dz. U. poz. 1819).
40. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 października 2016 r. w sprawie kolejności przeprowadzania aukcji na sprzedaż energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w 2016 r. (Dz. U. poz. 1847).
41. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 marca 2017 r. w sprawie kolejności przeprowadzania aukcji na sprzedaż energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w 2017 r. (Dz. U. poz. 713) ze zmianą z dnia 29 września 2017 r. (Dz. U. poz. 1820).
42. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 sierpnia 2013 r. w sprawie wysokości współczynników redukcyjnych na lata 2014 i 2015 (Dz. U. poz. 1052).
43. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 2015 r. w sprawie wysokości współczynników redukcyjnych na lata 2016 i 2017 (Dz. U. poz. 631).
44. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz. U. Nr 93, poz. 623, ze zm.).
45. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 14 sierpnia 2008 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej oraz zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii (Dz. U. Nr 156, poz. 969, ze zm.).
46. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 24 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku potwierdzania danych dotyczących wytwarzanego biogazu rolniczego wprowadzonego do sieci dystrybucyjnej gazowej (Dz. U. Nr 187, poz. 1117).
47. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 18 października 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii (Dz. U. poz. 1229, ze zm.).
48. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków, sposobu i trybu przyznawania dofinansowania na realizację działań związanych z wytwarzaniem biokomponentów, biopaliw ciekłych lub innych paliw odnawialnych i wykorzystaniem ich w transporcie (Dz. U. poz. 609).
49. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie sposobu obliczania współczynnika intensywności zużycia energii elektrycznej przez odbiorcę przemysłowego (Dz. U. poz. 2059).

50. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie ceny referencyjnej energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w 2016 r. (Dz. U. poz. 2063).
51. Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 17 października 2016 r. w sprawie ceny referencyjnej energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w 2016 r. oraz okresów obowiązujących wytwórców, którzy wygrali aukcje w 2016 r. (Dz. U. poz. 1765).
52. Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 1 grudnia 2016 r. w sprawie obliczania wartości pomocy publicznej dla wytwórców energii elektrycznej z odnawialnego źródła energii w instalacji odnawialnego źródła energii (Dz. U. poz. 1962).
53. Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 9 grudnia 2016 r. w sprawie sposobu obliczania współczynnika intensywności zużycia energii elektrycznej przez odbiorcę przemysłowego (Dz. U. poz. 2054).
54. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie warunków i trybu udzielania i rozliczania zaliczek oraz zakresu i terminów składania wniosków o płatność w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (Dz. U. z 2016 r. poz. 1161).
55. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. z 2014 r. poz. 112).
56. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (Dz. U. poz. 1169).
57. Obwieszczenie 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).
58. „Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych" przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 7 grudnia 2010 r.
59. „Kierunki rozwoju biogazowni w Polsce w latach 2010 2020" przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 2010 r.
60. Uchwała Nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r." (M.P. poz. 469).
61. Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020, z perspektywą do 2030 r. (M.P. poz. 260).
62. Strategia Europa 2020 na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (Komunikat Komisji Europejskiej COM (2010) 2020 wersja ostateczna z 3.03.2010 r.).
63. Inicjatywa przewodnia „Europa efektywnie korzystająca z zasobów" (Komunikat Komisji Europejskiej COM (2011) 0021 wersja ostateczna z 26.01.2011 r.).
64. Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy (Komunikat Komisji Europejskiej COM (2011) 0571 wersja ostateczna z 20.09.2011 r.).

65. „Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii" (Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów COM (2014) 15 wersja ostateczna z 22.01.2014 r. – Dz. Urz. UE C 415 z 20.11. 2014, s. 14).
66. Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, s. 1 ze zm.).
67. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 713/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (Dz. U. UE L 211 z 14.08.2009, s. 1, ze zm.).
68. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 714/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 (Dz. Urz. UE L 211 z 14.08.2009, s. 15, ze zm.).
69. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 715/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1775/2005 (Dz. Urz. UE L 211 z 14.08.2009, s. 36, ze zm.).
70. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320, ze zm.).
71. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia" oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/20062 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 289).
72. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/20063 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 281).
73. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 256/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zgłaszania Komisji projektów inwestycyjnych dotyczących infrastruktury energetycznej w Unii Europejskiej, zastępujące rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 617/2010 oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 736/96 (Dz. Urz. UE L 84 z 20.03.2014, s. 61).

74. Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 406/2009/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 (Dz. Urz. UE L 140 z 5.06.2009, s. 136, ze zm.).
75. Dyrektywa 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE L 283 z 27.10.2001, s. 33, ze zm.).
76. Dyrektywa 2003/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie wspierania użycia w transporcie biopaliw lub innych paliw odnawialnych (Dz. Urz. UE L 123 z 17.05.2003, s. 42, ze zm.).
77. 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 dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. Urz. UE L 140 z 5.06.2009, s. 16, ze zm.).
78. 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 (Dz. Urz. UE L 140 z 5.6.2009, s. 63).
79. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej (Dz. Urz. UE L 211 z 14.08.2009, s. 55, ze zm.).
80. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego (Dz. Urz. UE L 211 z 13.7.2009, s. 94).
81. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/1513 z dnia 9 września 2015 r. zmieniającej dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniającą dyrektywę 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE L 239 z 15.09.2015, s. 1).
82. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylenia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE (Dz. Urz. UE L 315 z 14.11.2012, s. 1, ze zm.).
83. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z dnia 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych (D. Urz. UE L 307 z 28.10.2014, s.1).
84. Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020 (Dz. Urz. UE C 200 z 28.06.2014, s. 1).

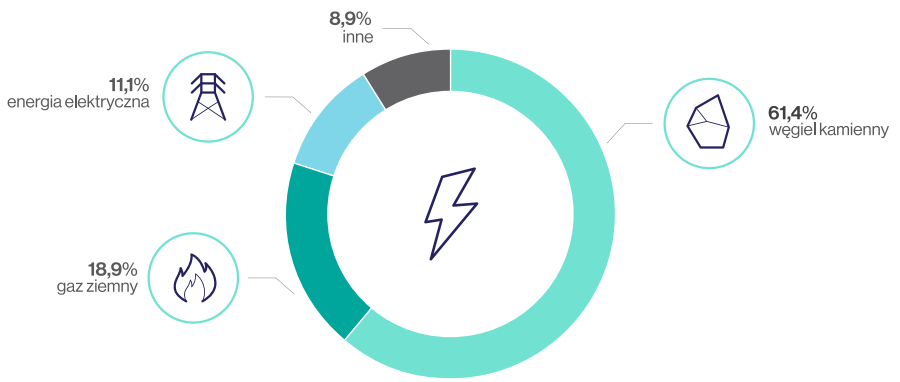
6.4. Fundusze na wsparcie inwestycji w odnawialne źródła energii[123]

6.4.1. Program dotacji na budowę instalacji kolektorów słonecznych

Pierwszy krajowy program wsparcia inwestycji służących na rzecz wykorzystania energii słonecznej do produkcji ciepła w systemach rozproszonych został przygotowany w 2009 r. przez NFOŚiGW i przeprowadzony w latach 2010–2012 i 2013–2014 (z możliwością wydatkowania środków do końca 2014 r.). Formalnie funkcjonował jako program priorytetowy „Wspieranie rozproszonych, odnawialnych źródeł energii – Część 3: Dopłaty na częściowe spłaty kapitału kredytów bankowych przeznaczonych na zakup i montaż kolektorów słonecznych dla osób fizycznych i wspólnot mieszkaniowych". Budżet programu w formie dotacji wynosił najpierw 300 mln zł, a w efekcie dużego zainteresowania został zwiększony do 450 mln zł. Dodatkowe 150 mln zł pozwoliło na wsparcie instalacji kolektorów słonecznych w okresie, kiedy już nie funkcjonowały dofinansowania z regionalnych programów operacyjnych (po 2013 r.). Beneficjentami Programu były osoby fizyczne i wspólnoty mieszkaniowe. Dofinansowano instalację kolektorów słonecznych do pozyskania ciepłej wody użytkowej i wspomagania zasilania w energię innych odbiorników ciepła w budynkach mieszkalnych. Program był obsługiwany bezpośrednio przez banki, które podpisały umowę o współpracy z NFOŚiGW. Kredyt obejmował do 100% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia. Dotacja stanowiła 45% kwoty kapitału kredytu wykorzystanego na sfinansowanie kosztów kwalifikowanych i była przekazywana beneficjentom jako dopłata do częściowej spłaty raty kapitałowej kredytów przez NFOŚiGW na podstawie wystąpienia banku potwierdzającego zrealizowanie przedsięwzięcia.

W ramach projektu w ciągu pięciu lat powstało 67 tys. instalacji słonecznych. Najwięcej inwestycji służyło zastępowaniu węgla kamiennego (61,4%), w szczególności wykorzystanego z najmniejszą sprawnością energetyczną (wymogom emisyjności) w starych paleniskach.

Wykres nr 18
Rodzaj zastępowanego paliwa



Źródło: IEO.

[123] Na podstawie: *„Analiza i ocena polityk, programów, prawa w zakresie rozwoju źródeł energii odnawialnej w Polsce"* G. Wiśniewski, A. Więcka, K. Michałowska-Knap, Warszawa, 2017.

6.4.2. Program Prosument – linia dofinansowania z przeznaczeniem na zakup i montaż mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii[124]

Celem programu jest ograniczenie emisji CO_2 i zwiększenie produkcji energii z odnawialnych źródeł poprzez zakup i montaż małych i mikroinstalacji proekologicznych, do produkcji energii cieplnej i elektrycznej dla osób fizycznych oraz wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych. Planowany budżet dla zwrotnych form dofinansowania wynosił 800 mln zł. Środki zostały alokowane na lata 2014–2018, a ich wydatkowanie przewidziano w terminie do 31.12.2020 r. Wsparcie było udzielane w postaci kredytu preferencyjnego wraz z dotacją, łącznie do 100% kosztów kwalifikowanych instalacji. Dotacja wynosiła 20% lub 40% dofinansowania w zależności od instalacji OZE (i odpowiednio 15% lub 30% po 2016 r.). Określono maksymalną wysokość kosztów kwalifikowanych na 100 tys. zł – 450 tys. zł, w zależności od rodzaju beneficjenta i przedsięwzięcia, a 500 tys. zł – w przypadku instalacji układu mikrokogeneracyjnego na biogaz. Wykluczono możliwość uzyskania dofinansowania kosztów przedsięwzięcia z innych środków publicznych (postawiono wyłącznie na jeden rodzaj wsparcia).

Program stanowi kontynuację i rozszerzenie, kończącego się w 2014 r. programu dopłat do częściowych spłat kapitału kredytów bankowych, przeznaczonych na zakup i montaż kolektorów słonecznych dla osób fizycznych i wspólnot mieszkaniowych. Dofinansowanie przedsięwzięć obejmuje zakup i montaż nowych instalacji i mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii do produkcji:

- energii elektrycznej lub
- ciepła.

W pierwszym etapie NFOŚiGW udzielał dopłat na instalacje ciepła z OZE wyłącznie w połączeniu z instalacją energii elektrycznej z OZE. W 2015 r. NFOŚiGW wprowadził zmianę w programie, umożliwiając beneficjentom wybór źródła ciepła, energii elektrycznej lub obu rodzajów instalacji jednocześnie.

Obecnie oferowana jest ostatnia transza programu. Finansowane są instalacje do produkcji energii elektrycznej lub ciepła wykorzystujące:

- źródła ciepła opalane biomasą, pompy ciepła oraz kolektory słoneczne o zainstalowanej mocy cieplnej do 300 kW_t;
- systemy fotowoltaiczne, małe elektrownie wiatrowe, oraz układy mikrokogeneracyjne (w tym mikrobiogazownie) o zainstalowanej mocy elektrycznej do 40 kW_e.

Program był wdrażany na trzy sposoby:

a) dla jednostek samorządu terytorialnego (jst) i ich związków,

b) za pośrednictwem banków,

c) za pośrednictwem WFOŚiGW.

Obecnie program jest realizowany jedynie przez BOŚ Bank[125], z kwotą wsparcia 40 mln zł.

[124] http://nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/srodki-krajowe/ programy – priorytetowe/prosument-dofinansowanie-mikroinstalacji-oze/informacje-o-programie/

[125] Doniesienie medialne PAP: http://nfosigw.gov.pl/o-nfosigw/aktualnosci/ art,1084,nfosigw-przeznaczyl-40-mln-zl-na-rozwoj-energetyki-obywatelskiej. html.

6.4.3. Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014–2020

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) został przygotowany w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego na podstawie rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 17 grudnia 2013 r.[126] i ustawy wykonawczej. Program wskazuje krajowe cele w obszarze rozwoju zrównoważonego przy zachowaniu spójności i równowagi pomiędzy działaniami inwestycyjnymi, dotyczącymi niezbędnej infrastruktury oraz wsparcia, skierowanego do wybranych obszarów gospodarki. *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020* został zatwierdzony przez Komisję Europejską decyzją z dnia 16 grudnia 2014 r. W obszarze energetyki, instytucją pośredniczącą, w przypadku POIiŚ jest Ministerstwo Energii, a Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej pełni rolę instytucji wdrażającej. W ramach POIiŚ dofinansowanie, w wysokości nawet do 85% wydatków kwalifikowanych (przy projektach do 15 mln Euro) można uzyskać na budowę źródeł energii (łącznie z przyłączeniem do sieci elektroenergetycznej lub ciepłowniczej), wykorzystujących:

- energię wiatru (powyżej 5 MWe),
- biomasę (powyżej 5 MWth/MWe),
- biogaz (powyżej 1 MWe),
- energię wodną (powyżej 5 MWe),
- energię promieniowania słonecznego (powyżej 2 MWe/MWth),
- energię geotermalną (powyżej 2 MWth).

Należy zwrócić uwagę na opinię i prezentację przedstawiciela Komisji Europejskiej[127], który wskazuje na niewielką ilość środków wydatkowanych z POIŚ 2014-2020 (7,6%), a z osi dotyczącej OZE – Oś priorytetowa I *Zmniejszenie emisyjności gospodarki*, tylko 0,1%.

6.4.4. Wkład Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO)

Na podstawie danych opublikowanych w dniu 2 grudnia 2017 r., na stronie serwisu *Programu Infrastruktura i Środowisko „Stan wdrażania Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014–2020: umowy według celu tematycznego i kategorii interwencji"*[128], zestawiono informacje dotyczące podpisanych umów o dofinansowanie. Dane przedstawione są w podziale na programy operacyjne, cele tematyczne i kategorie interwencji. Raport został

[126] Rozporządzenie nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/20061 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320), nr 1301/2013 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia" oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/20062 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 289) oraz nr 1300/2013 w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/20063 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 281), a także na podstawie ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. *o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności, finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2024* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1460, ze zm.)

[127] http://www.me.gov.pl/files/upload/27316/DGRegioKE.pdf

[128] https://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/dokumenty/stan-wdrazania-funduszy-europejskich-w-polsce-w-latach-2014-2020-umowy-wedlug-celu-tematycznego-i-kategorii-interwencji/

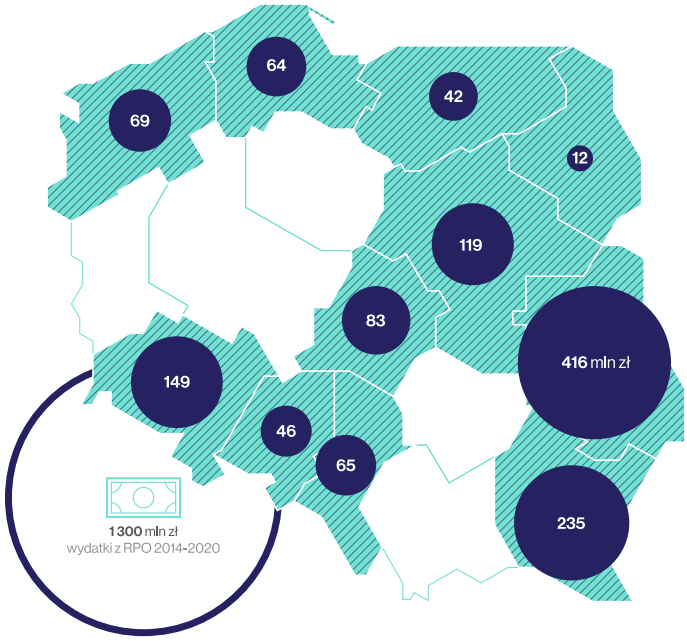
przygotowany przez Instytucję Koordynującą Umowę Partnerstwa, na podstawie danych gromadzonych w Centralnym Systemie Teleinformatycznym SL 2014. Dofinansowanie dla OZE, występujące w celu tematycznym – 04 *Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach*, wybrano dla czterech dominujących kategorii interwencji:

- 009 Energia odnawialna: wiatrowa,
- 010 Energia odnawialna: słoneczna,
- 011 Energia odnawialna: z biomasy,
- 012 Pozostałe rodzaje energii odnawialnej (w tym hydroelektryczna, geotermalna i morska) oraz integracja energii odnawialnej (w tym magazynowanie, zamiana energii elektrycznej na gaz oraz infrastruktura wytwarzania energii odnawialnej z wodoru).

Dotychczas w ramach dofinansowania ze wszystkich RPO, na cele związane z OZE wydatkowano środki w wysokości ok. 1,3 mld zł, podczas gdy środki wsparcia w ramach POIiŚ wynosiły 121 milionów zł. Pierwsze umowy z POIiŚ[129], dotyczące OZE zostały podpisane dopiero w listopadzie 2017 r. – dla dwóch projektów geotermalnych (w Zakopanem i w Toruniu).

Najwięcej środków na cele związane z OZE w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych wydatkowano z RPO województwa lubelskiego – 32%, podkarpackiego – 18 % i dolnośląskiego – 11%. Nie uzyskano danych z województw: świętokrzyskiego, kujawsko-pomorskiego, małopolskiego, lubuskiego i wielkopolskiego.

Wykres nr 19
Stan wydatkowania funduszy w ramach RPO przez poszczególne województwa na cele związane z OZE



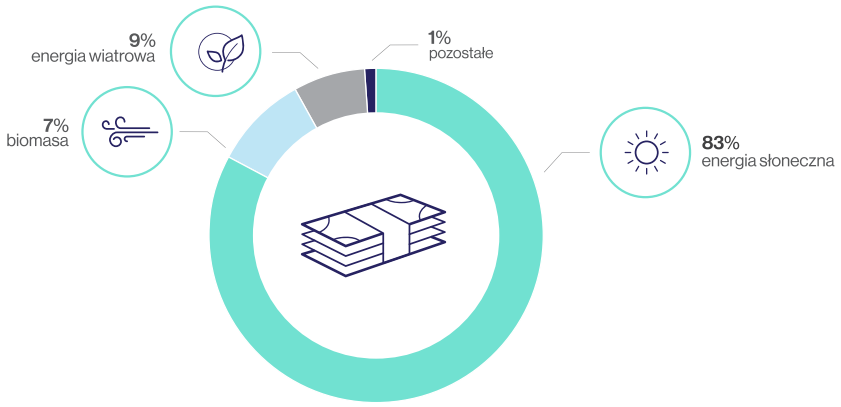
Źródło: Opracowanie IEO[130] na podstawie danych z serwisu Programu Infrastruktura i Środowisko „Stan wdrażania Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014–2020: Umowy według celu tematycznego i kategorii interwencji", stan na 02.12.2017 r.

[129] https://www.pois.gov.pl/strony/wiadomosci/pierwsze-umowy-na-oze/

[130] Instytut Energetyki Odnawialnej – IEO.

Najwięcej środków przekazano w ramach umów z beneficjentami na instalacje wykorzystujące energię słoneczną, ok. 83 % (1,1 mld zł), na kolejnym miejscu, pod względem zainteresowania beneficjentów, była energia z biomasy i energetyka wiatrowa.

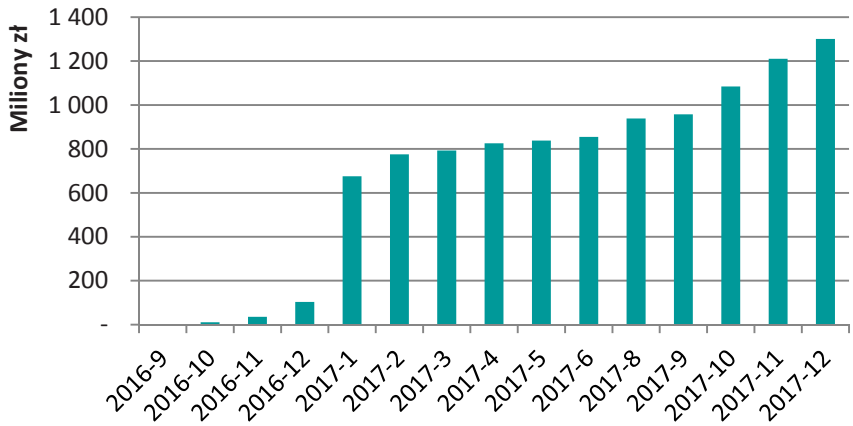
Wykres nr 20
Podział wydatkowania środków ze względu na kategorię interwencji dotyczących OZE



Źródło: Opracowanie IEO na podstawie danych z serwisu Programu Infrastruktura i Środowisko „Stan wdrażania Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014–2020: Umowy według celu tematycznego i kategorii interwencji", stan na 02.12.2017 r.

Pierwszym z województw, które w sierpniu 2016 r. podpisało umowy dotyczące OZE, było województwo podlaskie. W dalszej kolejności, umowę podpisało województwo warmińsko-mazurskie i dolnośląskie. Zauważalny wzrost podpisanych umów wystąpił na początku 2017 roku, wraz z formalnym ogłoszeniem zasad wsparcia, zawartych w ustawie z dnia 22 czerwca 2016 r. *o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw*.

Wykres nr 21
Wydatkowanie środków w ramach RPO na cele związane z OZE (narastająco)



Źródło: Opracowanie IEO na podstawie danych z serwisu Programu Infrastruktura i Środowisko „Stan wdrażania Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014–2020: Umowy według celu tematycznego i kategorii interwencji", stan na 02.12.2017 r.

Pomimo trudności; oraz niepełnych danych[131], stan wydatkowania środków z RPO należy uznać za zadowalający, w szczególności w zestawieniu z POIŚ. Aktualny stan wydatkowania środków RPO na dofinansowanie OZE, po niemalże 4 latach od wejścia w obecną, unijną „perspektywę finansową" 2014–2020, można porównać z analogicznym okresem poprzedniej perspektywy – 2007–2013, gdyż alokacja środków na dofinansowanie OZE, w obu okresach funkcjonowania RPO, pozostawała na podobnym poziomie.

Zgodnie z wynikami badań wydatkowania środków na dofinansowanie OZE[132] – przeprowadzonymi przez IEO – z RPO 2007–2013, na dzień 30 listopada 2011[133], łączna skala wydatkowania środków z 16 RPO na cele związane z OZE i efektywność energetyczną wynosiła 3,5 mld zł, w tym 2,8 mld zł to środki wydatkowane wyłącznie na dofinansowanie OZE[134]. Oznacza to, że choć relatywnie do POIiŚ, suma obecnych wydatków z RPO jest wysoka, to stanowi prawdopodobnie połowę środków wydanych wcześniej (2007–2011).

[131] Brak danych z czterech województw oznacza, że kwota w 1,3 mld zł w złożonych projektach może faktycznie przekraczać 1,6 mld zł.

[132] W statystykach ujmowanych łącznie z efektywnością energetyczną.

[133] Moment czasowy i okres dokładnie odpowiadają obecnej analizie i fazie wydatkowania funduszy UE.

[134] Instytut Energetyki Odnawialnej: Określenie potencjału energetycznego regionów Polski w zakresie OZE – wnioski dla Regionalnych Programów Operacyjnych na okres programowania 2014–2020. Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa grudzień 2011 r. http://ieo.pl/pl/raporty/68-ekspertyza-instytutu-energetyki-odnawialnej-dla-ministerstwa-rozwoju-regionalnego .

6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja ds. Energii i Skarbu Państwa
9. Sejmowa Komisja Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii
10. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
11. Minister Energii
12. Minister Przedsiębiorczości i Technologii
13. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
14. Minister Środowiska
15. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
16. Biuro Analiz Sejmowych
17. Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu RP
18. Biblioteka Sejmowa
19. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej

6.6. Stanowisko Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi do informacji o wynikach kontroli

Warszawa, dnia 2018 -08- 30

MINISTER ROLNICTWA I ROZWOJU WSI

K.kp.0910.13.2017

Pan
Mieczysław Łuczak
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Odpowiadając na nadesłaną przy piśmie z 14.08.2018 r., znak: KGP.410.007.00.2017, Informację o wynikach kontroli „Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii" dziękuję Panu Prezesowi za pozytywną ocenę kontrolowanej działalności.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że w Informacji na stronie 15 „Aukcje na zakup energii elektrycznej i instalacji OZE" należy usunąć pkt: „preferowanie technologii wykorzystującej wyłącznie biogaz rolniczy, której w latach 2016-2017 przyznawano niewspółmierny wolumen i wartość energii przeznaczonej do sprzedaży, w stosunku do zapotrzebowania".

Powyższe stwierdzenie wyklucza się ze stanowiskiem zawartym na str. 21-22, w którym niski wolumen energii elektrycznej z biogazu rolniczego sprzedany w drodze aukcji tłumaczy się utrudnionym dostępem do aukcji spowodowanym skomplikowanym sposobem obliczeń dopuszczalnego poziomu pomocy publicznej.

Nie można także zgodzić się z twierdzeniem, że jedyną preferowaną technologią we wskazanym okresie był biogaz rolniczy, ponieważ ogłoszone aukcje dotyczyły również hydroenergetyki. Dodać należy, że aukcje dla biogazu rolniczego zostały ogłoszone jedynie w roku 2016 i były to pierwsze aukcje mające na celu przetestowanie funkcjonowania systemu. W efekcie przeprowadzonych aukcji oprócz skomplikowanego systemu obliczeń w zakresie pomocy publicznej, ujawniły się liczne problemy techniczne funkcjonowania samej platformy aukcyjnej. Dlatego twierdzenie w odniesieniu do technologii biogazu rolniczego o przyznaniu niewspółmiernego wolumenu i wartość energii przeznaczonej do sprzedaży, w stosunku do zapotrzebowania jest nieuprawnione.

Jan Krzysztof Ardanowski

6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

OPINIA

PREZESA
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

do Stanowiska Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 sierpnia 2018 r.

do *Informacji o wynikach kontroli rozwoju sektora odnawialnych źródeł energii.*

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazał dwa wykluczające się, jego zdaniem, fragmenty Informacji dotyczące sprzedaży energii elektrycznej z biogazu rolniczego na aukcjach przeprowadzanych przez Prezesa URE.

NIK nie znajduje sprzeczności pomiędzy wskazanymi w Stanowisku MRiRW fragmentami Informacji.
Na str. 15 w *Syntezie* oraz na str. 48-49 w rozdziale *Ważniejsze wyniki kontroli* podano wszystkie przyczyny niewielkiego zainteresowania wytwórców niektórymi aukcjami, co w rezultacie skutkowało niewykorzystaniem całego wolumenu oferowanej energii. Było to m.in. preferowanie technologii wykorzystującej wyłącznie biogaz rolniczy, której w latach 2016-2017 przyznawano niewspółmierny wolumen i wartość energii przeznaczonej do sprzedaży w stosunku do zapotrzebowania oraz skomplikowane zasady obliczania poziomu pomocy publicznej (w tym zwłaszcza jej kumulacji), które powodują rezygnacje wytwórców z udziału w aukcji. Natomiast na str. 21 Informacji, w kontekście wsparcia sektora biogazu rolniczego wskazano, że aukcje zorganizowane dla biogazowni rolniczych i hydroenergetyki, działających na małą skalę wykazały, że zasady obliczania dopuszczalnej wartości pomocy publicznej dla tych instalacji, jaką może otrzymać wytwórca energii elektrycznej z odnawialnego źródła energii, wymagają od wytwórców skomplikowanych obliczeń. Poważną konsekwencją niezgodności ze stanem faktycznym przekazanych informacji m.in. dotyczących pomocy publicznej jest zwrot pomocy uzyskanej w drodze aukcji.

Minister nie zgodził się z oceną NIK, że w dotychczas przeprowadzonych aukcjach, preferowaną technologią wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii było wykorzystanie biogazu rolniczego.

Na str.47 Informacji znajdują się dane dotyczące przeprowadzonych w roku 2016 i 2017 aukcji. W dwóch aukcjach przeprowadzonych w 2016 r.[1] mogli wziąć udział wytwórcy energii elektrycznej w instalacjach OZE wykorzystujących wyłącznie biogaz rolniczy do wytwarzania energii elektrycznej. Cena referencyjna energii elektrycznej produkowanej w takich instalacjach wynosiła 550 zł/MWh i była najwyższą ceną referencyjną ustaloną dla wszystkich instalacji. Wolumen energii produkowanej wyłącznie biogaz rolniczy podlegający sprzedaży wynosił 4 423 GWh co stanowiło 33% ogólnej ilości energii elektrycznej przewidzianej do sprzedaży na aukcjach w 2016 i 2017 r. (str. 47-48 Informacji). Stąd też konkluzja NIK o preferowanej technologii wytwarzania energii elektrycznej z biogazu rolniczego.

[1] AZ1/2016 i AZ2/2016.

6.8. Stanowisko Ministra Środowiska do informacji o wynikach kontroli

MINISTER ŚRODOWISKA

Henryk Kowalczyk

Warszawa, dnia 29 sierpnia 2018 r.

DPK-I.0910.3.2018.MW

Pan
Mieczysław Łuczak
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie!

W odpowiedzi na pismo z dnia 14 sierpnia br., znak: KGP.410.007.00.2017, dotyczące przekazania *Informacji o wynikach kontroli Rozwoju sektora odnawialnych źródeł energii*, uprzejmie informuję, iż nie zgłaszam uwag do przedmiotowej informacji.

Jednocześnie informuję, że w zakresie zagadnień obejmujących działania na rzecz rozwoju geotermii (wynikające ze Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 – SOR oraz Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko), Minister Środowiska podjął działania mające na celu nawiązanie współpracy z Ministrem Energii dla wypracowania spójnej koncepcji realizacji projektu strategicznego SOR pn. Rozwój i wykorzystanie potencjału geotermalnego w Polsce.

z poważaniem