



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Mieczysław Łuczak

KGP.410.007.01.2017

P/17/020

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/020 – Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Eliza Błaszczyk - doradca prawny, legitymacja nr 15414. 2. Wojciech Woźniak – doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KGP/82/2017 z 22 września 2017 r. 3. Agnieszka Kowalska-Frączyk – główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/84/2017 z 22 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Energii, 00-522 Warszawa, ul. Krucza 36/Wspólna 6.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Tchórzewski - Minister Energii od 1 grudnia 2015 r. Przed zmianą działów administracji rządowej ² zadania znajdujące się obecnie w dziale „energia” były we właściwości Ministra Gospodarki. Od dnia 6 grudnia 2012 r. do dnia 16 listopada 2015 r. funkcję Ministra Gospodarki pełnił Janusz Piechociński. (dowód: akta kontroli str. 2941)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, w latach 2015- 2017. Ocena obejmuje działania Ministra Gospodarki właściwego w zakresie spraw dotyczących energetyki oraz działania Ministra Energii, który z dniem 27 listopada 2015 r. objął zadania w dziale administracji rządowej „energia”.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą w Polsce kontynuowano wszczęty w poprzednich latach proces implementacji przepisów wynikających z dyrektywy Parlamentu Europejskie-

¹ Dalej: OZE.

² Na mocy ustawy z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1960) utworzono dział *energia* obejmujący sprawy energii, surowców energetycznych i paliw (art. 7a.1). Minister Energii z dniem 27 listopada 2015 r. w zakresie działu *energia* przejął zadania Ministra Gospodarki. Do dnia 26 listopada 2015 r. zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 888 w brzmieniu obowiązującym do 26 listopada 2015 r.) dział *gospodarka* obejmował m.in. sprawy gospodarki i energetyki. Działem administracji rządowej *gospodarka* kierował Minister Gospodarki.

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

go 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/WE⁴, 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 odnawialnych⁵. Obowiązek wdrożenia postanowień dyrektyw 2009/28/WE oraz 2015/1513/WE został zrealizowany poprzez wprowadzenie nowych regulacji do polskiego porządku prawnego lub dokonania zmian w dotychczasowych przepisach. Prowadzone są prace legislacyjne nad zmianami obowiązujących przepisów⁶, w celu pełnej implementacji powyższych dyrektyw oraz zapewnienia realizacji ogólnego celu krajowego w 2020 r. – tj. 15% udziału energii odnawialnej w strukturze energii finalnej brutto i co najmniej 10% zużycia energii odnawialnej w transporcie. Prace dotyczą też zmian ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych⁷, które mają przywrócić poprzednio obowiązujące uregulowania, ułatwiające prowadzenie takich inwestycji. Dyrektywa 2009/28/WE, za której wdrożenie odpowiadał Minister Gospodarki, została wprowadzona do polskiego prawodawstwa ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii⁸, z czteroletnim opóźnieniem⁹. Ustawa o OZE

⁴ Dz. Urz. UE L 140 z 5 czerwca 2009, str. 16, ze zm. Dalej: dyrektywa 2009/28/WE. Kraje UE porozumiały się 18 grudnia 2017 r. w sprawie nowych przepisów dot. energii ze źródeł odnawialnych (Dyrektywa o odnawialnych źródłach energii [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. Kolejnym etapem będą negocjacje tej propozycji z Parlamentem Europejskim. Zgodnie z tym porozumieniem, UE jest zobowiązana do tego, żeby do 2030 r. przynajmniej 27% całkowitej konsumpcji energii pochodziło z odnawialnych źródeł. 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. Taką rolę określa przekształcona Dyrektywa OZE. <http://www.me.gov.pl/node/27945> oraz <http://www.me.gov.pl/node/27944>

⁵ D. Urz. UE L 239 z 15 września 2015, str. 1. Dalej: dyrektywa 2015/1513/WE.

⁶ Projekt 2.6. z 16 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, pod nazwą UC27.

⁷ Dz. U. poz. 961; ustawa uchwalona z inicjatywy poselskiej.

⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1148 ze zm. Dalej: ustawa o OZE.

⁹ Termin wdrożenia dyrektywy 2009/28/WE upłynął dnia 5 grudnia 2010 r. Rada Ministrów w dniu 6 grudnia 2010 r. przyjęła "Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych". Działania dotyczące energii odnawialnej wyznaczało wówczas obowiązujące rozporządzenie wykonawcze wydane na podstawie art. 9a ust. 9 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2017 r., poz. 220 ze zm.), tj. rozporządzenie Ministra Gospodarki 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 (Dz. U. Nr 156, poz. 969 ze zm.), zastąpione następnie rozporządzeniem 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.). Rozporządzenie to obowiązywało do czasu wejścia w życie ustawy o OZE, i stosownie do art. 206 pkt 1 ustawy o OZE zachowało moc nie dłużej niż do 2 lipca 2018 r., co miało umożliwić niezakończonemu funkcjonowaniu mechanizmów wsparcia dla energii z OZE. W związku z przedłużającymi się pracami legislacyjnymi nad ustawą o OZE, trwającymi od 2011 r., pełną implementację przepisów dyrektywy 2009/28/WE zapewniono 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 w ramach nowej ustawy o OZE pozostała m.in. kwestia skutecznej budowy źródeł wytwórczych i magazynów energii, całościowe przepisy dotyczące przyłączeń do sieci, a także zapewnienie

wprowadziła aukcyjny system wsparcia rozwoju odnawialnych źródeł energii, stanowiący pomoc publiczną dla wytwórców energii elektrycznej z OZE. Dyrektywa 2009/28/WE w zakresie dotyczącym sektora transportu została wdrożona do polskiego porządku prawnego *ustawą o OZE*, ustawą z dnia 21 marca 2014 r. o *zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw*¹⁰ oraz ustawą z dnia 15 stycznia 2015 r. o *zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw*¹¹. Minister Energii nie wydał dotychczas dwóch rozporządzeń wykonawczych do *ustawy o OZE* pomimo upływu ustawowych terminów. Z kolei pięć rozporządzeń zostało wydanych z opóźnieniem. Zbyt długie uzgadnianie projektów rozporządzeń prowadziło do opóźnień ich wydania i powodowało niepewność warunków prowadzenia działalności gospodarczej przez wytwórców OZE.

Transpozycja dyrektywy 2015/1513 do ustawy z 24 listopada 2017 r. o *zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw* nastąpiła z nieznacznym opóźnieniem¹². Niektóre przepisy dyrektywy 2015/1513, dotyczące ograniczenia emisji gazów cieplarnianych (zmiany w art. 17 dyrektywy 2009/28) zostały wdrożone do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 30 listopada 2016 r. o *zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw*¹³.

Inne zmiany w przepisach polskiego prawa, wynikające z powyższych dyrektyw, objęły również pozostałe formy energii odnawialnych, np. energię elektryczną ze źródeł odnawialnych do eksploatacji samochodów i pojazdów kolejowych, biogaz itp.

Komisja Europejska (dalej KE) zaakceptowała w dniu 13 grudnia 2017 r. polski system wsparcia rozwoju odnawialnych źródeł energii o wartości 40 mld PLN (około 9,4 mld EUR), polegający na systemie aukcyjnym, tj. procedurze przetargowej zgodnej z zasadami konkurencji i jednocześnie zmniejszyła opłatę przeznaczoną na finansowanie programu ponoszoną przez energochłonnych odbiorców.¹⁴

rozwoju OZE z naciskiem na różnorodność stosowanych technologii i wypracowanie efektywnego systemu wsparcia OZE.

¹⁰ 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).

¹¹ Dz.U. poz. 151. Nowelizacja wdraża normy dyrektywy 2009/28/WE bezpośrednio, a nie poprzez odesłanie do przepisów tej dyrektywy.

¹² 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 ww. celu, poprzez przestawianie się na biopaliwa zaawansowane, oraz minimalizowania całkowitych skutków pośredniej zmiany użytkowania gruntów.

¹³ Dz. U. poz. 1986. Zmiany dotyczą regulacji Narodowego Celu Wskaźnikowego (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%.

¹⁴ 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 r., s. 9 ze zm.). W toku postępowania notyfikacyjnego, KE badała zgodność pomocy publicznej, której planuje udzielić Polska, z rynkiem wewnętrznym, tj. z obowiązującymi regułami dopuszczalności pomocy publicznej. Reguły dopuszczalności pomocy publicznej zostały określone w *Wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014-2020* (Dz. Urz. UE C z 28 czerwca 2014 r. Nr 200 s.1 ze zm.). W Wytycznych tych KE określiła, w jaki sposób oceniać będzie możliwość zastosowania traktatowego

Pomimo utrzymujących się wysokich kosztów wytwarzania dla technologii odnawialnych źródeł energii, Polska w latach 2015-2016¹⁵ nie zeszła poniżej orientacyjnego kursu, niezbędnego do uzyskania wymaganego poziomu 15% udziału energii odnawialnej w strukturze energii finalnej brutto w 2020 r. w miksie energetycznym¹⁶, który został określony w *Krajowym Planie Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych* (dalej KPD)¹⁷. Było to możliwe w związku z przyspieszonym rozwojem wykorzystania wszystkich rodzajów źródeł energii odnawialnej, a w szczególności energetyki wiatrowej. Nie wystąpiły sytuacje, określone w art. 4 ust. 4 lub 5 dyrektywy 2009/28/WE, w których Polska mogła być zobowiązana do przekazania zmienionego KPD (z określeniem odpowiednich i proporcjonalnych środków mających zapewnić powrót w rozsądnym czasie do orientacyjnego kursu wyznaczonego na podstawie ww. dyrektywy¹⁸) lub realizacji zaleceń Komisji Europejskiej.

W Polsce odnotowano w 2016 r. – według danych statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego – spadek udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto o 0,63 punktu procentowego w stosunku do 2015 r., i osiągnięto wskaźnik na poziomie uzyskanym w 2013 r. Było to wynikiem bardzo istotnej zniżki udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto w transporcie (o 2,51 pkt procentowego), a także w elektroenergetyce o (0,07 pkt procentowego). Polska, w okresie objętym kontrolą, w obu powyższych sektorach nie osiągnęła też wskaźników zaplanowanych w KPD, przy czym obowiązujące mechanizmy z założenia mają na celu zmniejszenie efektywnego obciążenia podmiotów realizujących Narodowy Cel Wskaźnikowy (NCW) w latach poprzedzających rok 2020. Główną przyczyną zniżki udziału energii z OZE był znaczący wzrost konsumpcji paliw, związany z wejściem w życie tzw. „pakietu paliwowego”¹⁹, ograniczającego nielegalny obrót paliwami. Spowodowało to trudności przedsiębiorców w zrealizowaniu NCW²⁰ poprzez dodawanie biokomponentów do paliw ciekłych i wymusiło zwiększoną, nierentowną sprzedaż biopaliwa ciekłego (B100) za granicę.

NIK ocenia pozytywnie wprowadzenie w 2017 r. - już w toku prac nad nowelizacją *ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw*²¹ - zaradczych rozwiązań prawnych, niezbędnych do poprawy struktury i efektywniej-

wyjątku od zakazu udzielania pomocy publicznej, przewidzianego w art. 107 ust. 3 lit. c TFUE do pomocy na ochronę środowiska i cele związane z energią, w tym do pomocy na rzecz OZE.

¹⁵ Brak jest jeszcze danych wskaźnikowych za rok 2017.

¹⁶ O którym mowa w art. 3 ust. 2 dyrektywy 2009/28/WE, w załączniku I zatytułowanym *Krajowe cele ogólne w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r.* - część B, łącznie w sektorze energii elektrycznej, ciepłownictwa i transporcie, wraz z oszczędnością energii i zwiększoną efektywnością energetyczną.

¹⁷ Przyjęty przez Radę Ministrów dnia 8 października 2010 r. i uzupełniony dnia 2 grudnia 2011 r..

¹⁸ Państwowym 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.

¹⁹ „Pakiet paliwowy” stanowi zbiorcze określenie zmian normatywnych wprowadzonych na mocy ustawy 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.) z dniem 1 sierpnia 2016 r. oraz na mocy ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1165 ze zm.) z dniem 2 września 2016 r.

²⁰ Według definicji NCW, określonej w ustawie o biokomponentach i biopaliwach ciekłych obowiązującej w okresie 2015-2017, to 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., powyższa definicja NCW została zmodyfikowana.

²¹ Ustawa z 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. z wyjątkiem niektórych przepisów, których wejście w życie nastąpi z dniem 1 stycznia 2020 r.

szej realizacji NCW przez zobowiązane podmioty oraz do skuteczniejszego monitoringu, w szczególności w obliczu obowiązku realizacji NCW w roku 2020.

NIK uznaje także za właściwe działania dające możliwość wprowadzenia w przyszłości innowacyjnych rozwiązań, pozwalających efektywnie zrealizować unijne zobowiązania wobec rosnącego zapotrzebowania na biokomponenty w związku ze wzrostem konsumpcji paliw. Ministerstwo Energii na bieżąco prowadziło monitorowanie rozwoju sektora OZE, którego wyniki końcowe w cyklach kwartalnych były publikowane na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa²². Monitorowanie systemu wsparcia rozwoju odnawialnych źródeł energii w skali całej energetyki odnawialnej, a także w rozbiu na poszczególne technologie wykorzystujące OZE do produkcji energii, miało na celu koordynację działań na poziomie krajowym, a tym samym zagwarantowanie właściwego funkcjonowania krajowego systemu wsparcia.

Kontrola wykazała, że mimo prowadzonego monitoringu nie ustrzeżono się negatywnego wpływu zmian przepisów wykonawczych do *ustawy o OZE*, dotyczących przeprowadzania aukcji na sprzedaż energii wytworzonej w instalacjach OZE, na wiarygodność tego systemu w oczach przedsiębiorców. Podobnie system wsparcia w formie świadectw pochodzenia stracił na wiarygodności wobec znacznej nadpodaży na rynku tzw. zielonych certyfikatów, którego to problemu nie rozwiązują dotychczas wprowadzane i planowane przez Ministerstwo zmiany prawa. Tym samym nie zapewniono stabilności oraz długofalowości systemu wsparcia, zapewniającego bezpieczeństwo inwestycyjne podmiotom zainteresowanym budową jednostek wytwórczych OZE. Ministerstwo słusznie uznaje, że regulacje w dotychczasowym brzmieniu, zawarte w *ustawie o OZE* i w *ustawie o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych*, nie zapewniają skutecznego kształtowania polityki w obszarze odnawialnych źródeł energii, w szczególności systemu wsparcia oraz struktury wytwarzania energii z OZE.

NIK negatywnie ocenia, że nadal nie zostały wykonane ustawowe zadania Ministra Energii, określone w art. 15 ust. 2 w zw. z art. 12 ust. 2 pkt 1 *ustawy Prawo energetyczne*, dotyczące opracowania aktualnej *Polityki energetycznej państwa*²³.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Strategiczne dokumenty dotyczące OZE.

Ministerstwo Energii realizowało zadania określone w pięciu dokumentach rządowych zawierających ustalenia dotyczące OZE, wynikające z dyrektywy 2009/28/WE:

²² <http://bip.me.gov.pl/dzialalnosc+ministerstwa+odnawialne+zrodla+energii+monitoring>.

²³ NIK już wielokrotnie sygnalizowała brak aktualnej *Polityki 2030* - patrz Informacja o wynikach kontroli zapewnienia mocy wytwórczych w elektroenergetyce konwencjonalnej, P/14/018 z kwietnia 2015 r. (Nr ewid. 17/2015/P/14/018/KGP); Informacja o wynikach kontroli projektu budowy mostu energetycznego Polska – Litwa, P/16/014 z czerwca 2017 r. (Nr ewid. 182/2016/P/16/014/KGP) oraz wystąpienia dot. wykonania budżetu państwa w 2015 r. (kontrola P/16/01) i w 2016 r. (kontrola P/17/001).

Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju (z perspektywą do 2030 r.) (dalej SOR)²⁴, Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko - perspektywa do 2020 r. (dalej Strategia BEiŚ)²⁵, Polityce 2030²⁶, KPD oraz Kierunkach rozwoju biogazowni w Polsce w latach 2010 – 2020²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 218-1027, 1157-1598)

1.2. Zadania określone w Krajowym Planie Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych.

KPD jest realizacją 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. KPD określa krajowe cele dotyczące udziału energii z OZE w sektorze transportowym, sektorze energii elektrycznej, sektorze ogrzewania i chłodzenia w roku 2020. Przy czym uwzględnia wpływ innych środków polityki efektywności energetycznej na końcowe zużycie energii oraz odpowiednie środki, które należy podjąć dla osiągnięcia krajowych celów ogólnych - udziału OZE w wykorzystaniu energii finalnej i dochodzenia do 15% udziału OZE oraz 10% energii z OZE w transporcie.

Dyrektor Departamentu Energii Odnawialnej (dalej DEO) w ME wskazał²⁸, że zawarte w KPD częściowe cele dotyczące ilości mocy elektrycznej zainstalowanych źródeł poszczególnych rodzajów OZE stały się już nieaktualne z powodu nadmiernego rozwoju OZE, większego niż zakładano w KPD. KPD nie uwzględnia rozwoju sektora mikroinstalacji. Nieaktualne stały się cele częściowe dotyczące rozwoju poszczególnych rodzajów OZE, np. dotyczące energii słonecznej (sektor PV), wiatru (sektor onshore, w tym małe instalacje wiatrowe). Niedoszacowanymi są sektor hydroenergii, biomasy, biogazu. W KPD określono, że w 2020 r. udział biokomponentów w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych wykorzystywanych w transporcie powinien wynieść co najmniej 9,8%. Energia elektryczna z OZE wykorzystywana w transporcie była mało znaczącym składnikiem realizacji celu. Natomiast dyrektywa 2015/1513/WE wprowadziła m.in. limit dla biokomponentów wytworzonych z surowców spożywczych, a do ogólnej ilości energii zużytej w transporcie zaliczono również energię elektryczną, przyjmując korzystne mnożniki dla transportu kolejowego i drogowego. Spowodowało to kolejną dezaktualizację pierwotnych założeń KPD. Według Dyrektora DEO, zmiany w metodyce liczenia celu - osiągnięcie 10% energii z OZE w transporcie w 2020 roku oraz zmiany faktyczne rozwoju OZE²⁹, nie stanowią o potrzebie zmian dokumentu strategicznego jakim jest KPD. Natomiast niezbędna aktualizacja przepisów, zawierająca zmiany poziomów NCW, nastąpiła zgodnie z art. 7 ustawy z 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy *Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw*; ustalono zmniejszone wysokości NCW na lata 2017-

²⁴ Strategia przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą nr 8 z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260), która uchyliła średniookresową *Strategię Rozwoju Kraju 2020*.

²⁵ Przyjęta uchwałą nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. (M.P. poz. 469). Jedną z 9 zintegrowanych strategii rozwoju, powstałych na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2017 r. poz. 1376 ze zm.).

²⁶ 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).

²⁷ Dalej też: *Kierunki rozwoju biogazowni*.

²⁸ Pismo z dnia 4 października 2017 r., znak: IK 140055.

²⁹ Np. szybszy rozwój energetyki wiatrowej.

2020, w tym NCW w roku 2020 na poziomie 8,5%. Według Dyrektora DEO, nie wprowadza to zagrożenia braku realizacji celu - 10% energii z OZE w transporcie.

(dowód: akta kontroli str. 2598-2599, 2607-2608)

W KPD przyjęto 12 założeń ogólnych do przygotowania prognoz dotyczących poszczególnych rodzajów OZE. W trakcie obowiązywania KPD doszło do zmiany niektórych przepisów dotyczących OZE. KPD w pkt 9 założeń stanowi, że KPD uwzględnia obecnie 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. Tymczasem z dniem 16 lipca 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o *inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych*³⁰, która dla instalacji powyżej 40 kW wprowadziła istotne ograniczenia inwestycyjne. Z kolei pkt 12 założeń stanowi, że w obszarze transportu, rozwój OZE zakłada przede wszystkim zwiększanie udziału biopaliw i biokomponentów w paliwach transportowych. Natomiast z szacunków towarzystw branżowych wynika, że w perspektywie do 2020 r. transport samochodowy nie będzie na dużą skalę wykorzystywał energii elektrycznej, co przełoży się na niewielki udział tej technologii w rynku paliwowym. Z kolei w przyjętej przez rząd w 2017 r. *Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR)*, w ramach programu Elektromobilność zakłada się produkcję pojazdów o napędzie elektrycznym oraz rozwój infrastruktury niezbędnej dla tego typu pojazdów, co m.in. pozwoli na rozwój ekologicznego transportu publicznego w polskich miastach w dalszej perspektywie czasowej.

Dyrektor DEO zauważył³¹, że założenia KPD pozostają nadal aktualne, jednak nie przedstawił argumentów przemawiających za spójnością przywołanego programu z SOR i z założeniami KPD. Odnośnie skutków zmian wprowadzonych do ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o *inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych* wyjaśnił, iż w KPD technologią, która w największym stopniu wyprzedza założone w KPD cele, jest energetyka wiatrowa. KPD zakłada, że moc farm wiatrowych w 2020 r. osiągnie poziom 6 650 MW - przy produkcji 15 210 GWh, przy czym udział elektrowni lądowych określony został na poziomie 5 600 MW, morskich – 500 MW, a małych instalacji – 550 MW. Według stanu na dzień 30 września 2016 r. moc zainstalowana elektrowni wiatrowych wynosi już 5 782,735 MW. Tym samym, w ocenie Ministerstwa Energii, cel wyznaczony w KPD dla elektrowni wiatrowych do 2020 r. został już zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 683-926, 2636-2637)

Dyrektor DEO podał³², że w Ministerstwie Energii nie są prowadzone prace dotyczące zmian założeń KPD. KE nie zwracała się do Ministerstwa Energii o aktualizację założeń KPD.

(dowód: akta kontroli str. 2653)

³⁰ Ustawa ta ma być zmieniona (projekt druk UC 27) poprzez przywrócenie dotychczasowych rozwiązań dla sektora energii wiatrowej.

³¹ Pismo z dnia 25 października 2017 r., znak IK: 149825.

³² Pismo z dnia 21 listopada 2017 r., znak IK: 160126.

1.3. Zadania określone w Polityce energetycznej Polski do 2030 roku oraz prace nad nową polityką energetyczną.

Polityka energetyczna Polski do 2030 roku 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 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. W dokumencie określono mechanizmy, które mają zachęcać do rozwoju OZE.

(dowód: akta kontroli str. 218-246)

Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – *Prawo energetyczne*³³ politykę energetyczną państwa opracowuje się co 4 lata. Z kolei art. 15 ust. 1 pkt 3 stanowi, że polityka energetyczna zawiera program działań wykonawczych na okres 4 lat - z instrumentami jego realizacji. Zadania ministra obejmują przygotowanie projektu polityki energetycznej państwa.

Polityka 2030 została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r., a *Program działań wykonawczych*, stanowiący załącznik do *Polityki* obejmował lata 2009-2012. Od 2013 roku nie ma *Programu działań wykonawczych* na kolejne lata.

Zgodnie z rozdziałem nr 9 *Polityki 2030*, Minister Gospodarki zobowiązany został do przedkładania Radzie Ministrów, w terminie do dnia 31 marca każdego roku za rok poprzedni, informacji o realizacji polityki energetycznej. Rada Ministrów przyjęła cztery informacje o realizacji *Polityki 2030*, obejmujące lata 2009 – 2012.

Odnosząc się do przyczyn braku aktualnej polityki energetycznej Polski oraz programu działań wykonawczych, Dyrektor Departamentu Energetyki (dalej DE) wyjaśnił³⁴, że aktualizacja polityki energetycznej Polski wymaga podjęcia decyzji kluczowych dla sektora, mających wpływ na jego funkcjonowanie w bardzo długiej perspektywie. Takie decyzje wymagają dogłębnych analiz oraz uzgodnień – np. dotyczących rynku mocy oraz strategii sektorowych dla górnictwa węgla kamiennego i brunatnego. Jednocześnie zakres dokumentu i jego zawartość zostaną dostosowane do nowych regulacji Unii Europejskiej, które były przedstawione w ramach pakietu „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”³⁵. Ministerstwo Energii prowadzi intensywne prace nad przygotowaniem *Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030*³⁶, będącego częścią systemu zarządzania *unią energe-*

³³ Dz. U. z 2017 r. poz. 220 ze zm. Dalej: *Prawo energetyczne*.

³⁴ Pismo z dnia 5 października 2017 r., znak: IK 140053 (139978).

³⁵ 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 (na ukończeniu, 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.

³⁶ Do dnia 1 stycznia 2019 r., a następnie co dziesięć lat, każde państwo członkowskie zgłasza KE zintegrowany plan krajowy w zakresie energii i klimatu (art. 3 ust. 1 *rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady*

tyczną. Dokument będzie w znacznym stopniu pokrywał się z zakresem polityki energetycznej, w związku z czym celowe jest przygotowanie obu dokumentów jednocześnie.

Dyrektor DE nie przedstawił argumentów dotyczących przyczyn zaniechania sporządzania informacji o realizacji *Polityki 2030* po 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 2596-2597)

Projekt *Polityki energetycznej Polski do 2050 roku*³⁷ został skierowany do konsultacji społecznych w sierpniu 2015 r. W *Projekcie Polityki 2050* założono dalszy rozwój OZE, wykształcenie specjalizacji technologicznej w oparciu o zidentyfikowany krajowy potencjał poszczególnych źródeł (wiatr, biomasa, biogaz, geotermia, energia słoneczna) oraz rozwój energetyki prosumenckiej.

Z wyjaśnień Dyrektora DE wynika³⁸, że prace nad tym dokumentem nie są kontynuowane. W ME trwają prace nad nowym projektem dokumentu przedstawiającego politykę energetyczną Polski. Kluczowe znaczenie mają decyzje dotyczące wdrożenia rynku mocy, polityki w zakresie górnictwa, a także podejście do energetyki jądrowej. Na te decyzje wpływ mają prace nad pakietem regulacji unijnych *Czysta energia dla wszystkich Europejczyków*.

Stan prac nad *Projektem Polityki Energetycznej Polski do roku 2050* był m.in. przedmiotem posiedzeń Kierownictwa Ministerstwa Energii w dniach: 29 lutego 2016 r., 4 listopada 2016 r., 23 maja 2017 r. oraz 4 lipca 2017 r. Omawiano na nich m.in. kwestie rozwoju OZE po 2020 r. oraz przygotowany w ME projekt uchwały Rady Ministrów, dotyczący założeń do opracowania polityki energetycznej państwa wraz z *Projektem Polityki Energetycznej Polski do roku 2050*. Dalszy rozwój wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych uznaje się za jeden z instrumentów na rzecz ograniczenia wpływu energetyki na środowisko. Natomiast udział odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii będzie wynikał z efektywności kosztowej oraz możliwości bilansowania energii w systemie elektroenergetycznym. Minister Energii ma złożyć Prezesowi Rady Ministrów wniosek o powołanie nowego międzyresortowego zespołu ds. realizacji polityki energetycznej państwa.

(dowód: akta kontroli str. 247-682, 2626-2627)

W okresie objętym kontrolą, Ministerstwo Energii nie zlecało wykonania analiz dotyczących strategii i polityk odnoszących się do OZE. W ME nie przewidywano przygotowania oraz zmiany strategii i polityk rządowych dotyczących OZE.

(dowód: akta kontroli str. 2624, 2632)

1.4. Zadania określone w Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.

Podstawowe zadanie *Strategii BEiŚ* 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

w sprawie zarządzania unią energetyczną - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52016PC0759>).

³⁷ Dalej: *Projekt Polityki 2050*.

³⁸ Pismo z dnia 16 października 2017 r., znak: IK 143153 (142990).

poprawa stanu środowiska. Szereg prac związanych z realizacją zadań rozpoczęto przed przyjęciem *Strategii BEiŚ* przez Radę Ministrów.

Zgodnie ze *Strategią BEiŚ*, Minister Gospodarki był odpowiedzialny za podjęcie działań dotyczących rozwoju odnawialnych źródeł energii, tj.:

- wspieranie inwestycji w odnawialne źródła energii (działanie nr 30),
- promocję energetyki odnawialnej w Polsce (działanie nr 31),
- opracowanie zasad wspierania i promocji wysokosprawnych instalacji dedykowanych do spalania biomasy ze szczególnym uwzględnieniem małych instalacji (działanie nr 32),
- wspieranie powstawania upraw energetycznych na glebach najniższych kategorii (działanie 33).

(dowód: akta kontroli str. 927-1027)

Minister Energii (wcześniej Minister Gospodarki) sporządzał, we współpracy z Ministrem Środowiska, i przedkładał Radzie Ministrów roczne sprawozdania z realizacji *Strategii BEiŚ*. Spośród ośmiu zadań *Strategii BEiŚ* dotyczących OZE, pięć zostało zrealizowanych przed 2015 r.

Według sprawozdania z realizacji *Strategii BEiŚ*, w 2015 r. zrealizowano działanie nr 30 - wspieranie inwestycji w odnawialne źródła energii, zadanie – zmodyfikowanie systemu wsparcia OZE.

W latach 2015 – 2016, w trakcie realizacji były zadania:

- podejmowanie działań zmierzających do poprawy efektywności wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych (realizowane od 2009 r.),
- promowanie rozwoju OZE wśród podmiotów gospodarczych w celu zapewnienia realizacji zobowiązań międzynarodowych dotyczących udziału OZE w finalnym zużyciu energii oraz w celu wykreowania jak największej liczby miejsc pracy w sektorze energetyki odnawialnej (realizowane od 2005 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1029-1156)

Dyrektor DEO wskazał³⁹, że system wsparcia OZE został zmodyfikowany poprzez uchwalenie *ustawy o OZE*. Dotychczasowy model systemu wsparcia w postaci świadectw pochodzenia został uzupełniony systemem aukcji. Natomiast w wyniku bieżącej oceny realizacji ustawy, pod kątem realizacji celów OZE do roku 2020, prowadzone są prace legislacyjne dotyczące zmiany *ustawy o OZE* (UC27). Przesłankami oceny tego dokumentu są bezpieczeństwo energetyczne oraz zwiększanie konkurencyjności gospodarki, z uwzględnieniem zmieniającego się otoczenia regulacyjnego w zakresie dotyczącym odnawialnych źródeł energii w Polsce.

Do czasu zakończenia kontroli sprawozdanie z realizacji *Strategii BEiŚ* za 2016 r. nie ukazało się⁴⁰.

Według wyjaśnień Dyrektora DEO⁴¹, w 2016 r. m.in.:

- podejmowano działania zmierzające do poprawy efektywności wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych;
- zapewniano udział przedstawicieli Ministerstwa Energii w konferencjach, panelach dyskusyjnych, wszelkich wydarzeniach o charakterze medialnym;
- promowano rozwój OZE wśród podmiotów gospodarczych;

³⁹ Pismo z dnia 12 października 2017 r., znak: IK 143154.

⁴⁰ Ma zostać przygotowane na początku 2018 r.

⁴¹ Pismo z dnia 25 października 2017 r., znak: IK 149825, pismo z dnia 21 listopada 2017 r., znak: IK 160126.

- wyróżniono jednostki na biomasę jako odrębną kategorię w katalogu cen referencyjnych sprzedaży przez wytwórców w drodze aukcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii; umożliwia to wprowadzenie zachęty do inwestycji w tego typu źródła, które mają wyższe koszty wytworzenia niż inne jednostki wytwarzające energię elektryczną;
- podejmowano działania w obszarze energetycznego wykorzystania biomasy lokalnej;
- wspierano inwestycje w odnawialne źródła energii oraz działania mające na celu promocję energetyki odnawialnej w Polsce, przygotowując nowelizację *ustawy o OZE (UC27)* w zakresie systemu wsparcia.

W 2017 r. realizowano działania zmierzające do poprawy efektywności wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych oraz promowania rozwoju OZE wśród podmiotów gospodarczych, aby zapewnić realizację zobowiązań międzynarodowych oraz wykreować jak największą liczbę miejsc pracy w sektorze energetyki odnawialnej. Prowadzono także działania dotyczące promocji i rozwoju klastrów energii.

(dowód: akta kontroli str. 2609, 2619, 2634-2635, 2653-2654)

Według wyjaśnień Dyrektora DE⁴², decyzją Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju⁴³, *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.

(dowód: akta kontroli str. 2597, 2626-2627)

1.5. Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (SOR).

Zwiększanie udziału stabilnych odnawialnych źródeł energii, w tym rozwój energetyki opartej na biomasie czy geotermii, a także rozwój klastrów i spółdzielni energetycznych są jednym z głównych kierunków wyzwań tej strategii. SOR jako jeden z głównych celów polityki energetycznej w obszarze OZE wskazuje na wprowadzenie mechanizmów regulacyjnych oraz prawnych zwiększających stabilność pracy źródeł odnawialnych oraz wzrost znaczenia stabilnych źródeł OZE.

(dowód: akta kontroli str. 1157-1575)

Według wyjaśnień Dyrektora DEO⁴⁴, zadania *Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju* są aktualnie realizowane. Prowadzone są m.in. prace legislacyjne dotyczące zmiany *ustawy o OZE (UC27)*. Projekt zmian w *ustawie o OZE*, w opinii Ministra Energii, powinien pozwalać w szczególności na: 1) wprowadzenie uproszczeń informacyjnych, administracyjnych, sprawozdawczych dla wytwórców energii z OZE, 2) deregulację prowadzonej działalności wytwórczej, dystrybucyjnej, obrotu, magazynowania energii z instalacji OZE, 3) zmiany systemu wsparcia OZE polegające na systemowym doprecyzowaniu regulacji dotyczących funkcjonowania systemu aukcyjnego oraz mających na celu wprowadzenie przyjaznego dla odbiorców końcowych energii systemu taryf gwarantowanych dla wytwórców energii ze źródeł odnawialnych dedykowanego dla instalacji OZE wykorzystujących stabilne i przewidywalne źródła ener-

⁴² Pismo z dnia 5 października 2017 r., znak: IK 140053 (139978).

⁴³ Ustanowiony na mocy art. 35a ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

⁴⁴ Pismo z dnia 6 października 2017 r., znak: IK 140055, pisma z dnia 12 października 2017 r., znak: IK143154.

gii (m.in. woda, biogaz lub biomasa) o mocy zainstalowanej elektrycznej maksymalnie do 500 kW, 4) kontynuację niezbędnych zmian systemowych umożliwiających utworzenie na zasadach rynkowych lokalnych obszarów zrównoważonych energetycznie.

(dowód: akta kontroli str. 2610-2611, 2622-2624)

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 r.);
- Wykorzystanie potencjału hydroenergetycznego (przygotowanie – 2017, realizacja – od 2017).

Dyrektor DEO wyjaśnił⁴⁵: „W zakresie rozwoju i wykorzystania potencjału geotermalnego w Polsce oraz wykorzystania potencjału hydroenergetycznego – prace studialne w tym zakresie rozpoczęły się w Ministerstwie Środowiska jako właściwym dla kwestii warunków środowiskowych w III kwartale roku bieżącego. W zakresie projektu energetyka rozproszona dokonano nowelizacji ustawy o OZE z 2016 r. w zakresie promowania klastrów energii, a także w zakresie zmian w obszarze energetyki prosumenckiej. Prowadzono działania zmierzające do wypracowania koncepcji klastrów energii, przygotowano możliwość skorzystania z dofinansowania w ramach POliŚ dla projektów inwestycyjnych w obszarze OZE i kogeneracji działających w ramach klastrów energii. Zorganizowano konkurs dla klastrów energii (certyfikacja klastrów) oraz 2 duże konferencje dotyczące klastrów energii.”

(dowód: akta kontroli str. 1157-1575, 2635)

1.6. Kierunki rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce w latach 2010-2020.

W dniu 13 lipca 2010 r. Rada Ministrów przyjęła, opracowany w Ministerstwie Gospodarki we współpracy z Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi, dokument pn.: *Kierunki rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce w latach 2010-2020*. Przyjęto w nim założenie utworzenia 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.

(dowód: akta kontroli str.1576-1598)

Dyrektor DEO wyjaśnił⁴⁶, iż dokument *Kierunki rozwoju biogazowni*, do roku 2016 miał wymiar stricte informacyjny i nie niósł przy tym żadnych wartości normatywnych. W efekcie nie było możliwości osiągnięcia celu podstawowego tego dokumentu, tj. utworzenia średnio jednej biogazowni rolniczej w gminie. Dopiero zmiany ustawy o OZE, wprowadzone w 2016 r.⁴⁷, pozwoliły na poprawę stabilności sektora biogazu rolniczego. Program zaczął być realizowany od 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 2715)

⁴⁵ Pismo z dnia 25 października 2017 r., znak: IK 149825.

⁴⁶ Pismo z dnia 15 grudnia 2017 r., znak: IK 172161 (172036).

⁴⁷ Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 925). Wprowadzono odrębne świadectwa pochodzenia energii z biogazu rolniczego.

1.7. Wprowadzenie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE w sprawie stosowania energii ze źródeł odnawialnych do polskiego prawa.

Dyrektywa 2009/28/WE należy do podstawowych aktów prawa unijnego dotyczących OZE. Dyrektywa 2009/28/WE weszła w życie 25 czerwca 2009 r. i stanowi, że państwa członkowskie UE są zobowiązane do zapewnienia określonego udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. Dla Polski krajowy cel ogólny wynosi 15%, w tym udział energii ze źródeł odnawialnych w transporcie co najmniej 10% końcowego zużycia 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 (KE) wszczęła postępowanie przeciwko Polsce za niedopełnienie obowiązku transpozycji dyrektywy 2009/28/WE i wezwała do usunięcia uchybienia. W dniu 21 marca 2013 r. KE skierowała przeciwko Polsce skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE ze względu na „niedopełnienie obowiązku transpozycji” dyrektywy 2009/28/WE⁴⁸. KE wniosła o zasądzenie kary w wysokości 133,2 tys. euro za każdy dzień zwłoki od dnia wydania wyroku do dnia zakończenia pełnej transpozycji. Ze względu na przyjęcie przez Polskę części wymaganych przepisów proponowaną karę, w trakcie prowadzonego postępowania, obniżono do kwoty 61,0 tys. euro dziennie. W związku z opublikowaniem w dniu 28 stycznia 2015 r. ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw⁴⁹, w dniu 26 lutego 2015 r. KE podjęła decyzję o wycofaniu skargi przeciwko Polsce w sprawie braku wdrożenia dyrektywy 2009/28/WE.

Dyrektywa 2009/28/WE w zakresie dotyczącym sektora energetyki odnawialnej została wdrożona do polskiego porządku prawnego *ustawą o OZE*, ustawą z dnia 21 marca 2014 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw⁵⁰ oraz ww. ustawą z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw.

(dowód: akta kontroli str. 2649)

W hierarchii dokumentów legislacyjnych dotyczących OZE podstawowe znaczenie w zakresie 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*⁵¹ oraz *Wytoczne Komisji Europejskiej w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014 - 2020*⁵², będące uzupełnieniem zasad dotyczących udzielania pomocy publicznej określonych w art. 107 i 108 TFUE. Zgodnie z art. 107 ust 1 TFUE wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi. *Rozporządzenie* Nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie wyłączeń grupowych określa warunki, po spełnieniu których pomoc może zostać zakwalifikowana do wyłączeń

⁴⁸ Komunikat prasowy KE.

⁴⁹ Patrz przypis 11.

⁵⁰ Nowelizacja w zakresie implementacji dyrektywy 2009/28/WE ogranicza się do kwestii wykorzystania biokomponentów w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych zużywanych w transporcie (bez biopłynów).

⁵¹ Dz. U. UE. L 187z 2014 r. s.1 ze zm., dalej: *Rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych*.

⁵² Dokument przyjęty przez KE w dniu 9 kwietnia 2014 r., Dz. U. UE. C .200 z 2014 r. s.1, dalej: *Wytoczne*.

grupowych i nie podlega obowiązkowi zgłoszenia do notyfikacji KE. Warunki te dotyczą przejrzystości pomocy, spełnienia efektu zachęty oraz zasady kumulacji. 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 euro.

Wytyczne KE z dnia 9 kwietnia 2014 r. zawierają m.in. zalecenia dotyczące pomocy publicznej na energię ze źródeł odnawialnych, w tym szczegółowy opis kryteriów dotyczących zgodności pomocy operacyjnej na wytwarzanie energii elektrycznej z OZE z regułami rynku wewnętrznego. Wynika z nich, że instrumenty rynkowe, takie jak aukcje czy procedura przetargowa zgodna z zasadami konkurencji i otwartości dla wszystkich wytwórców energii ze źródeł odnawialnych, powinny zapewnić ograniczenie dotacji do minimum. Zgodnie z *Wytycznymi* pomoc może być udzielana jako premia w uzupełnieniu do ceny rynkowej, po jakiej wytwórcy sprzedają energię elektryczną na rynku.

1.8. Ustawa o odnawialnych źródłach energii i jej notyfikacja w Komisji Europejskiej.

Ustawa o OZE weszła w życie w dniu 4 maja 2015 r. Podstawową zmianą wobec dotychczas obowiązujących przepisów dotyczących wspierania OZE, zawartych w ustawie *Prawo energetyczne* była zmiana systemu świadectw pochodzenia energii (poprzez wygaszanie) na system aukcyjny⁵³.

Ministerstwo Gospodarki przygotowało w kwietniu 2015 r. *Plan Oceny Programu Pomocowego ustawy o odnawialnych źródłach energii*, jako programu podlegającego ocenie na mocy art. 1 *Rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych*. Dokument został przekazany KE.

(dowód: akta kontroli str. 1599-1633)

Komisja Europejska w dniu 30 września 2015 r. zwróciła się do Polski o przedstawienie dodatkowych informacji do *Planu Oceny Programu Pomocowego ustawy o odnawialnych źródłach energii*⁵⁴ oraz zgodności nowego programu wspierającego OZE z *Rozporządzeniem w sprawie wyłączeń grupowych*. Następnie w dniu 23 października 2015 r. 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 ww. programów pomocowych.

(dowód: akta kontroli str. 1634-1683)

Potrzeba notyfikacji *ustawy o OZE* była wynikiem wdrożenia do polskiego ustawodawstwa rozwiązań, które wynikają z Komunikatu Komisji Europejskiej, określającego „Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014-2020”.

⁵³ 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.).

⁵⁴ Postępowanie w sprawie *Planu oceny* zostało zarejestrowane pod nr SA 41560.

(dowód: akta kontroli str. 2650, 2714)

W związku z trwającymi pracami nad nowelizacją *ustawy o OZE*, władze polskie w dniu 7 kwietnia 2016 r. zwróciły się do KE z prośbą o czasowe zawieszenie postępowania. KE zawiesiła notyfikację *ustawy o OZE* do 7 czerwca 2016 r.

Po wejściu w życie z dniem 1 lipca 2016 r. nowelizacji *ustawy o OZE*⁵⁵, władze polskie przekazały do KE zaktualizowany opis systemu wsparcia OZE oraz ulg dla energochłonnych użytkowników wraz z uzasadnieniem zgodności tych mechanizmów z rynkiem wewnętrznym. W ocenie polskich władz środki pomocowe, których zgodność z rynkiem wewnętrznym wymaga oceny, to mechanizm wsparcia OZE oparty na aukcjach oraz ulgi w zakresie kosztów finansowania systemu wsparcia dla odbiorców energochłonnych. Mechanizm aukcyjny spełnia kryteria wynikające odpowiednio z art. 42 *Rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych*, jednak przekroczony jest próg notyfikacyjny dla programu pomocowego, wynikający z art. 4 ust. 1. lit. v *Rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych*⁵⁶, gdyż średni roczny budżet nowego systemu wsparcia OZE w Polsce przekroczy równowartość 150 mln EUR. W odniesieniu do ulg dla odbiorców energochłonnych strona polska poinformowała, że system jest zgodny z warunkami ustanowionymi w *Wytycznych*.

(dowód: akta kontroli str. 1683-2010)

W dniu 2 sierpnia 2016 r. KE wydała decyzję w sprawie – „Polski system świadectw pochodzenia w celu wsparcia odnawialnych źródeł energii i zmniejszenie obciążeń związanych z OZE dla odbiorców energochłonnych”⁵⁷. Komisja wyraziła ubolewanie, że Polska wprowadziła w życie system wspierający wytwórców energii elektrycznej z OZE z naruszeniem postanowień art. 108 ust. 3 TFUE⁵⁸. Jednak Komisja zdecydowała nie zgłaszać zastrzeżeń co do środków pomocy z uwagi na fakt, że są one zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c TFUE. KE zwróciła uwagę, że wszelkie zmiany tych środków pomocy wymagają zgłoszenia.

(dowód: akta kontroli str. 2011-2081)

Po wydaniu ww. decyzji strona polska przekazywała do oceny KE projekty rozporządzeń wykonawczych do *ustawy o OZE*⁵⁹ oraz składała dodatkowe wyjaśnienia dotyczące mechanizmów wsparcia dla OZE⁶⁰. Dyrektor DEO wyjaśnił⁶¹, że zgłaszane przez KE pytania oraz kwestie do wyjaśnienia przez stronę polską związane są z realizacją przez KE *Wytycznych*, zgodnie z którymi beneficjenci pomocy mają być wybierani w oparciu o obiektywne, niedyskryminacyjne i przejrzyste kryteria.

(dowód: akta kontroli str. 2082-2284, 2650)

⁵⁵ D.U. poz. 2365.

⁵⁶ Przepis ten stanowi, że pomoc operacyjna na propagowanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych jest zgodna z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 Traktatu i wyłączona z obowiązku zgłoszenia, o którym mowa w art. 108 ust. 3

⁵⁷ Zarejestrowana pod nr SA.37345 (2015/NN).

⁵⁸ Art. 108 ust. 3 TFUE dotyczy obowiązku notyfikacji pomocy państwa w KE.

⁵⁹ Dotyczących m.in. 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), rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku i warunków technicznych zakupu ciepła z odnawialnych źródeł energii oraz warunków przyłączania do sieci (art. 116 ust. 3).

⁶⁰ W dniach 6 września 2016 r., 13 października 2016 r., 14 kwietnia 2017 r., 27 września 2017 r.

⁶¹ Pismo z dnia 21 listopada 2017 r., znak: IK 160126.

W dniu 13 grudnia 2017 r., KE poinformowała na swoich stronach internetowych o wydaniu decyzji dotyczącej polskiego systemu wsparcia rozwoju odnawialnych źródeł energii⁶². KE poinformowała, że na mocy przepisów UE w dziedzinie pomocy państwa Komisja Europejska zatwierdziła polski program dotyczący energii ze źródeł odnawialnych i zmniejszyła opłatę przeznaczoną na finansowanie programu ponoszoną przez energochłonnych odbiorców.

Do czasu zakończenia kontroli Ministerstwo Energii nie otrzymało wydanej decyzji.
(dowód: akta kontroli str. 3051-3052)

W trakcie kontroli NIK trwał proces legislacyjny dotyczący zmiany *ustawy o OZE oraz niektórych innych ustaw* (druk UC27). Projekt tej noweli obejmuje również *ustawę o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych* oraz *ustawę Prawo budowlane*. Według wyjaśnień Dyrektora DEO⁶³, potrzeba wprowadzenia niezbędnych zmian wynika z konieczności dostosowania przepisów do zmieniających się uwarunkowań rynkowych i gospodarczych, w tym wpisujących się w SOR. Projektowane zmiany w *ustawie o OZE* powinny pozwolić w szczególności na:

- wprowadzenie uproszczeń informacyjnych, administracyjnych, sprawozdawczych dla wytwórców energii z OZE,
- zmianę systemu wsparcia OZE, polegającą na doprecyzowaniu regulacji dotyczących funkcjonowania systemu aukcyjnego oraz mającą na celu wprowadzenie systemu taryf gwarantowanych, przyjaznego dla odbiorców końcowych energii,
- kontynuację niezbędnych zmian systemowych umożliwiających utworzenie na zasadach rynkowych lokalnych obszarów zrównoważonych energetycznie.

Do czasu zakończenia kontroli projekt ustawy zmieniającej *ustawę o OZE oraz niektóre inne ustawy* był na etapie analizowania uwag zgłoszonych przez resorty oraz partnerów społecznych⁶⁴.

(dowód: akta kontroli str. 2483-2588, 2651)

1.9. Terminowość wydawania rozporządzeń wykonawczych do ustawy o OZE.

Do czasu zakończenia kontroli Minister Energii nie wydał jeszcze czterech rozporządzeń wykonawczych wymienionych w 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 Dyrektora DEO⁶⁵, harmonogram prac nad tymi rozporządzeniami nie jest zagrożony.

W przypadku rozporządzenia wymienionego w art. 129 ust. 3 *ustawy o OZE*, dotyczącego m.in. sposobu obliczania udziału energii ze źródeł odnawialnych, zgodnie z art. 206 pkt 4 *ustawy o OZE*, dotychczasowe przepisy wykonawcze, wydane na podstawie art. 20f ustawy *Prawo energetyczne*, zachowują moc do dnia wejścia

⁶² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5261_pl.htm

⁶³ Pismo z dnia 21 listopada 2017 r., znak: IK 160126.

⁶⁴ Projektowane zmiany dotyczą również ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*.

⁶⁵ Pismo z dnia 14 grudnia 2017 r. znak: IK 170419 (170295).

w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 129 ust. 3 *ustawy o OZE*, nie dłużej niż przez okres 18 miesięcy od dnia wejścia w życie *ustawy o OZE*. Termin ten upłynął w listopadzie 2016 roku. Jak wyjaśnił Dyrektor DEO⁶⁶, rozporządzenie nie zostało wydane z powodu niezgodnienia jednolitej opinii z Głównym Urzędem Statystycznym. Mimo braku finalnego uzgodnienia stanowiska ME i GUS przedmiotowe rozporządzenie miało zostać wydane do końca 2017 r. Według stanu na dzień 15 stycznia 2018 r., w prowadzonym przez Kancelarię Sejmu internetowym systemie aktów prawnych nie ma danych na temat wydania tego rozporządzenia.

Dyrektor DEO wyjaśnił, iż niewydanie rozporządzenia na podstawie 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 będzie określona w ustawie.

(dowód: akta kontroli str.2649, 2666)

W okresie objętym kontrolą pięć rozporządzeń wykonawczych do *ustawy o OZE* zostało wydanych z opóźnieniem. I tak:

- Na podstawie art. 208 ust. 2 *ustawy o OZE*, Rada Ministrów została zobowiązana do określenia po raz pierwszy, w drodze rozporządzenia, maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej wytworzonej z odnawialnych źródeł energii w instalacjach odnawialnego źródła energii (na podstawie art. 72 *ustawy o OZE*) jaka może zostać sprzedana w 2016 r., w drodze aukcji; rozporządzenie miało być opublikowane do dnia 31 maja 2015 r., tymczasem zostało opublikowane 13 lipca 2015 r.

Dyrektor DEO wyjaśnił⁶⁷, iż przedmiotowe rozporządzenie Rady Ministrów zostało podpisane przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 18 czerwca 2015 r. Opóźnienie wynikało z dłuższego od zakładanego procesu konsultacji i uzgodnień międzyresortowych.

- Na podstawie art. 209 ust. 1 *ustawy o OZE*, Minister Energii został zobowiązany do określenia po raz pierwszy, w drodze rozporządzenia, ilości i wartości energii elektrycznej wytworzonej w instalacjach odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej, nie większej niż 1 MW, jaka powinna zostać zakupiona po przeprowadzeniu aukcji w następnym roku kalendarzowym (na podstawie art. 73 ust. 7 *ustawy o OZE* wg brzmienia obowiązującego w 2015 r.); rozporządzenie powinno być opublikowane do 15 czerwca 2015 r., natomiast zostało opublikowane 15 września 2015 r.

Dyrektor DEO wyjaśnił⁶⁸, iż rozporządzenie zostało podpisane przez Ministra Gospodarki w dniu 11 sierpnia 2015 r. Opóźnienie wynikało przede wszystkim z późniejszego wydania rozporządzenia, o którym mowa wyżej (rozporządzenie

⁶⁶ Pismo z dnia 21 listopada 2017 r., znak: IK 160126.

⁶⁷ Pismo z dnia 14 grudnia 2017 r., znak: IK 170419 (170295).

⁶⁸ Pismo z dnia 14 grudnia 2017 r., znak: IK 170419 (170295).

wynika bezpośrednio z rozporządzenia, o którym mowa wyżej – jest jego zawężeniem), a także z dłuższego od zakładanego procesu konsultacji i uzgodnień międzyresortowych.

- Na podstawie art. 12 ust. 1 *ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw*⁶⁹, Rada Ministrów (na wniosek Ministra Energii) została zobowiązana do określenia po raz pierwszy, w drodze rozporządzenia, kolejności przeprowadzania aukcji w 2016 r., o której mowa w art. 73 ust. 7 *ustawy o OZE*; rozporządzenie powinno być opublikowane do dnia 31 sierpnia 2016 r., natomiast zostało opublikowane w dniu 16 listopada 2016 r.

Dyrektor DEO wyjaśnił⁷⁰, iż rozporządzenie Rady Ministrów zostało podpisane przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 27 października 2016 r. Opóźnienie wynikało z faktu, że wskazana nowelizacja *ustawy o OZE* przewidywała jedynie dwumiesięczny okres na wydanie rozporządzenia, co w połączeniu z dłuższym od zakładanego procesem konsultacji i uzgodnieniami międzyresortowymi przyczyniło się do powstania opóźnienia.

- Na podstawie art. 12 ust. 3 *ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw*, Minister Energii został zobowiązany do określenia po raz pierwszy, w drodze rozporządzenia⁷¹, 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 sposobu obliczania wartości pomocy publicznej, o którym mowa w ust. 4a. Rozporządzenie powinno być opublikowane do dnia 31 sierpnia 2016 r., natomiast zostało opublikowane w dniu 1 grudnia 2016 r., na niecały miesiąc przed przeprowadzeniem pierwszej aukcji przez Prezesa URE.

Dyrektor DEO wyjaśnił⁷², iż powodem wydania rozporządzenia dopiero na niecały miesiąc przed zorganizowaniem pierwszej aukcji był intensywny oraz przeciągający się proces legislacyjny, spowodowany dużą ilością uwag. Konsultacje wewnętrzne rozpoczęły się w dniu 10 sierpnia 2016 r., natomiast do konsultacji międzyresortowych projekt trafił w dniu 11 października 2016 r. W międzyczasie trwały konsultacje mające na celu wypracowanie metody obliczania wartości pomocy publicznej (w konsultacjach brali udział m.in. przedstawiciele UOKiK, URE oraz Zarządca Rozliczeń SA).

- Na podstawie art. 12 ust. 4 *ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw*, Minister Energii został zobowiązany do określenia po raz pierwszy, w drodze rozporządzenia, nie później niż 30 dni przed dniem przeprowadzenia pierwszej aukcji w 2016 r., ceny referencyjnej, o której mowa w art. 77 ust. 1 *ustawy o OZE*; rozporządzenie powinno być opublikowane do dnia 31 sierpnia 2016 r., tymczasem zostało opublikowane w dniu 27 października 2016 r.

⁶⁹ Dz. U. poz. 925.

⁷⁰ Pismo z dnia 14 grudnia 2017 r., znak: IK 170419 (170295).

⁷¹ Art. 39 ust. 11 *ustawy o OZE*.

⁷² Pismo z dnia 14 grudnia 2017 r., znak: IK 170419 (170295).

Dyrektor DEO wyjaśnił⁷³, iż rozporządzenie zostało podpisane przez Ministra Energii w dniu 17 października 2016 r. Opóźnienie wynikało z faktu, że nowelizacja *ustawy o OZE* przewidywała jedynie dwumiesięczny okres na wydanie przedmiotowego rozporządzenia, co w połączeniu z dłuższym od zakładanego procesem konsultacji i uzgodnieniami międzyresortowymi przyczyniło się do powstania opóźnienia.

(dowód: akta kontroli str.2340-2482, 2633-2634, 2666-2669)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Mechanizmy określone w dyrektywie 2009/28/WE, mające doprowadzić do osiągnięcia krajowego celu ogólnego, wynoszącego 15% udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. nie zostały wdrożone do polskiego prawa w wyznaczonym terminie. Dyrektywa 2009/28/WE została wdrożona do polskiego systemu prawnego z ponad czteroletnim opóźnieniem. Stanowiło to naruszenie obowiązków traktatowych Rzeczypospolitej Polskiej określonych w art. 291 ust. 1 TFUE, dotyczących terminowej i pełnej transpozycji dyrektyw. Sytuacja ta powodowała również, że wytwórcy energii z OZE nie mieli zapewnionych stabilnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej z tytułu niepewnych i niestabilnych regulacji, dotyczących wsparcia dla odnawialnych źródeł energii. Za transpozycję tej dyrektywy odpowiedzialny był Minister Gospodarki.
2. Nie zostały wykonane ustawowe zadania Ministra Energii, dotyczące 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 w zakresie polityki energetycznej obejmują m.in. przygotowanie projektu polityki energetycznej państwa, którą opracowuje się co 4 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 2050* został skierowany do konsultacji społecznych w sierpniu 2015 r. i nie prowadzono nad nim dalszych prac. Mimo obowiązku Ministra 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.
3. Minister Energii, pomimo upływu ustawowych terminów, nie wydał dotychczas dwóch rozporządzeń do *ustawy o OZE*. Z kolei pięć rozporządzeń zostało wydanych z opóźnieniem. Według wyjaśnień złożonych przez Dyrektora DEO, przyczyną opóźnień były zbyt długie konsultacje i uzgodnienia międzyresortowe. NIK w swoje ocenie wskazuje, że ME powinno tak planować procedury legislacyjne, aby ustawowe obowiązki były zrealizowane terminowo.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca 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 oświad-

⁷³ Pismo z dnia 14 grudnia 2017 r., znak: IK 170419 (170295).

czenia, o którym mowa w ust. 8 oraz szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej, o którym mowa w ust. 4a. Konsultacje wewnętrzne, jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DEO, rozpoczęły się dopiero w dniu 10 sierpnia 2016 r., w sytuacji gdy zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. *o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw*, termin na wydanie rozporządzenia upływał z końcem sierpnia 2016 r. W efekcie już na etapie prac w ME wystąpiło opóźnienie uniemożliwiające terminowe wydanie rozporządzenia. Projekt do konsultacji międzyresortowych trafił po dwóch miesiącach, w dniu 11 października 2016 r., czyli już po upływie wymaganego terminu na jego wydanie. Ostatecznie 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.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli NIK ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację przez Ministra Energii zadań związanych z opracowaniem przepisów prawa i innych wymaganych dokumentów odnoszących się do OZE, co w konsekwencji pozwoliło na notyfikację *ustawy o OZE* w KE.

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

2.1. Realizacja celu ogólnego i kursów sektorowych.

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. Biorąc pod uwagę wartości dwuletnich celów pośrednich oraz uwzględniając nadwyżkę na potrzeby mechanizmu współpracy⁷⁴, 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. 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%.

W okresie kontroli nie były dostępne dane statystyczne GUS za 2017 rok.

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 wynika⁷⁵, 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

⁷⁴ Nadwyżka na potrzeby mechanizmu współpracy stanowi różnicę pomiędzy krajowym celem ogólnym w zakresie 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.

⁷⁵ „Energia ze źródeł odnawialnych w 2016 r.”, GUS Warszawa 2017, tab. 13, str. 51. Informacje opracowano na podstawie wyników badań statystycznych statystyki publicznej przy wykorzystaniu udostępnionej przez Eurostat aplikacji SHARES_2016, dostępnej pod adresem <http://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/shares>.

udziału energii z OZE w transporcie, a także spadkiem energii z OZE w elektroenergetyce.

Dane dla poszczególnych sektorów przedstawiają się następująco:

- W sektorze ciepłowniczym/chłodniczym udział energii z OZE wzrastał i przekroczył założone wskaźniki - w tabeli 3 w KPD. Udział energii z OZE w tym sektorze wyniósł 14,54% w 2015 r. oraz 14,70% w 2016 r., podczas gdy udział dla tych lat określony zostały odpowiednio na: 13,71% i 14,39%.
- 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. Dyrektor DEO wyjaśnił⁷⁶, że w 2016 r., w związku z licznymi uwagami społecznymi wyłączono z aukcyjnego systemu wsparcia współspalanie biomasy, z wyjątkiem dedykowanych instalacji spalania biomasy. Lecz mimo tego, udział energii z OZE w elektroenergetyce spadł nieznacznie, dzięki wzrostowi udziału energii z innych źródeł odnawialnych, tj. biogazu oraz energii z wiatru i słońca.
- W sektorze transportu odnotowano najistotniejszy spadek udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto. O ile w latach 2012-2015 udział ten zawierał się w przedziale 6,25%-6,46%, to w 2016 r. stanowił on jedynie 3,93%. Według KPD, przewidywane wartości na lata 2015 i 2016 miały wynosić odpowiednio: 8,37% i 8,62%. Jak wyjaśnił Dyrektor DEO, spadek udziału energii z OZE w sektorze transportu o 2,51 punktu procentowego, który wystąpił w roku 2016 - w stosunku do roku 2015 r., był przede wszystkim konsekwencją niemal 20% wzrostu oficjalnej konsumpcji paliw w stosunku do poziomów z roku 2015, wynikającego z wejścia w 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 kosztów związanych z dodawaniem biokomponentów do paliw. Zwiększyło się zapotrzebowanie na dostęp do infrastruktury logistycznej, pozwalającej na magazynowanie i dodawanie biokomponentów do paliw ciekłych w zwiększonych ilościach. Czynnikiem wpływającym na zmniejszenie zainteresowania dodawaniem biokomponentów do paliw ciekłych były niskie ceny ropy naftowej na świecie (pogłębiające różnice w kosztach pomiędzy zakupem ropy naftowej, a biokomponentami i 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 biopaliw ciekłych nie zużyto w kraju, to - zgodnie z metodyką obliczania końcowego zużycia energii odnawialnej w transporcie - nie zostały one wliczone do realizacji celu OZE w sektorze transportu.

⁷⁶ Pismo z dnia 11 grudnia 2017 r., znak IK: 168367.

Wartość minimum celu pośredniego dla dwuletniego okresu 2015-2016 (objętego niniejszą kontrolą) została określona w KPD na poziomie 10,71%. Oficjalne i pełne dane dotyczące tego okresu - uwzględniające obliczenia własne Ministerstwa Energii na podstawie danych przekazanych przez Prezesa URE oraz wyników badań statystycznych prowadzonych zgodnie z programem badań statystycznych statystyki publicznej w rozumieniu ustawy z 29 czerwca 1995 r. o *statystyce publicznej*⁷⁷ - zostaną przez Polskę przedstawione KE w sprawozdaniu okresowym za lata 2015-2016, dotyczącym postępu w promowaniu i wykorzystaniu energii ze źródeł odnawialnych⁷⁸. Do zakończenia niniejszej kontroli dokument ten nie został opracowany.

Sprawozdanie za poprzedni okres sprawozdawczy 2013-2014 zostało przekazane do KE dnia 1 marca 2016 r. Dyrektor DEO wyjaśnił⁷⁹, że dwumiesięczne opóźnienie w realizacji ww. obowiązku sprawozdawczego wobec KE, w stosunku do terminu określonego w art. 22 dyrektywy 2009/28/WE, było spowodowane opublikowaniem przez GUS danych za 2014 r. dopiero w grudniu 2015 r. KE nie zwracała się o dodatkowe wyjaśnienia.

(dowód: akta kontroli, str.3020, 887-926, 132,52-90, 3312-3330)

Z informacji uzyskanych z Departamentu Produkcji GUS, dane dla Rady Ministrów i KE, potrzebne do sporządzenia sprawozdań okresowych z postępu w promowaniu i wykorzystaniu energii z OZE w Polsce były opracowywane przy wykorzystaniu udostępnionej przez Eurostat aplikacji SHARES. Do aplikacji SHARES importowano dane z rocznych formularzy: Coal, Gas, Oil, Electricity&Heat, Renewables, przygotowywanych dla organizacji międzynarodowych IEA/OECD-Eurostat-ONZ. Podstawą opracowania tych formularzy są wyniki badań statystycznych prowadzonych przez Prezesa GUS, Ministra Energii oraz dane uzyskane z systemów informacyjnych Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (URE) i Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) (poprzednio Prezesa Agencji Rynku Rolnego [ARR]) w ramach badań statystycznych⁸⁰, zgodnie z Programem Badań Statystyki Publicznej.

Badania statystyczne przeprowadzano w oparciu o określone formularze, najczęściej na próbie określonej w wyniku doboru celowego, w różnej częstotliwości - rocznej, kwartalnej, miesięcznej. GUS cyklicznie, co trzy lata przeprowadzał na wylosowanej próbie, metodą reprezentatywną, badanie ankietowe o zużyciu paliw i energii. Ostatnie badanie przeprowadzono za rok 2015. Próba wynosiła 0,03% (4700) gospodarstw domowych⁸¹. Dane za lata nieobjęte badaniem były szacowane. Z kolei ME przeprowadzało metodą pełną (liczebność próby – cztery) comiesięczne

⁷⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 1068 ze zm.

⁷⁸ Stosownie do art. 22 dyrektywy 2009/28/WE sprawozdanie za okres 2015-2016 powinno zostać przedłożone KE do 31 grudnia 2017 r., natomiast art. 127 ust. 5 ustawy o OZE stanowi, że minister właściwy do spraw gospodarki przekazuje KE przyjęte przez Radę Ministrów sprawozdanie w terminie do dnia 31 grudnia roku, w którym sprawozdanie zostało sporządzone.

⁷⁹ Pismo z dnia 11 października 2017 r., znak IK:142235.

⁸⁰ Badania: 1.44.01 Bilanse paliw i energii (GUS i ME), 1.44.02 Elektroenergetyka i ciepłownictwo (ME i URE), 1.44.04 Badanie zużycia paliw i energii w gospodarstwach domowych (GUS i ME), 1.44.11 Paliwa ciekłe i gazowe (ME i URE).

⁸¹ Według wyjaśnień GUS liczebność próby była minimalną liczebnością mogąca zapewnić reprezentatywność badania w zakresie najważniejszych cech badanej populacji, takich jak lokalizacja (miasto – wieś, kraj), powierzchnia mieszkań, liczba mieszkańców, dostęp do różnych paliw i nośników energii. W uogólnieniu wyników badania wykorzystano formuły stosowane w badaniu budżetów gospodarstw domowych, które wynikają z klasycznej teorii metody reprezentacyjnej. Wyniki badania E-GD zawiera publikacja *Zużycie energii w gospodarstwach domowych w 2015 r.* (<http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/zuzycie-energii-w-gospodarstwach-domowych-w-2015-r-,2,3.html> - precyzja wyników zawarta jest w aneksie).

badanie dotyczące rozliczenia procesu przemiany w przedsiębiorstwach wytwarzających i przerabiających produkty rafinacji ropy naftowej.

Dane, które pozyskiwano z systemów informacyjnych KOWR (poprzednio ARR) dotyczyły rynku biokomponentów⁸², rolników wytwarzających biopaliwa ciekłe na własny użytek⁸³, przedsiębiorstw energetycznych zajmujących się wytwarzaniem biogazu rolniczego⁸⁴. Dane wykorzystywane z systemu informacyjnego URE dotyczyły paliw ciekłych i biopaliw ciekłych.

Zastępca Dyrektora Departamentu Produkcji GUS wskazał⁸⁵, że zestaw badań prowadzonych przez GUS, ME i URE dostarcza danych umożliwiających opracowanie, w obszarze gospodarki paliwowo-energetycznej, bilansów energetycznych według nośników energii. Dokonuje się doboru jednostek, które dostarczają optymalnych informacji dla zapewnienia celu badania, gdyż nie jest możliwe objęcie pełnymi badaniami wszystkich jednostek w gospodarce narodowej z uwagi na koszty.

W ramach badania zużycia paliw i energii w gospodarstwach domowych (badanie 1.44.04) gromadzone są dane z gospodarstw domowych, także dotyczące OZE, w tym m.in. pomp ciepła, kolektorów słonecznych oraz zużycia drewna. Dane dotyczące biopaliw ciekłych wytworzonych na własny użytek pozyskiwane są z KOWR (poprzednio ARR) w ramach badania bilanse paliw i energii (badanie 1.44.01). Prowadzone badania statystyczne dotyczące produkcji energii elektrycznej (badanie statystyczne 1.44.02) obejmują również prosumentów. Są to informacje o liczbie funkcjonujących instalacji, mocy zainstalowanej oraz wielkości produkcji energii elektrycznej. Dane zbierane są w cyklu miesięcznym (w agregacji wg paliw; bez wyodrębniania z całego wolumenu energii elektrycznej ilości wyprodukowanej przez prosumentów) oraz rocznym. Przy czym do 2016 roku – zbierano je indywidualnie dla każdego źródła, a od 2017 r. w postaci zagregowanej, według następujących kryteriów: rodzaju instalacji, województwa, powiatu, w podziale na następujące grupy: 1) prosumenci zgodnie z art. 2 pkt 27a ustawy o OZE, 2) osoby fizyczne niewykonyjące działalności gospodarczej, inne niż prosument, 3) przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁸⁶.

(dowód: akta kontroli, str. 3044-3049)

2.2. Realizacja celu ogólnego dla transportu.

Opis stanu
faktycznego

Polska obrała jako krajowy cel na rok 2020 r. wskaźnik udziału energii z OZE w sektorze transportu na poziomie 11,36%, z uwzględnieniem nadwyżki na potrzeby mechanizmu współpracy. Dyrektor DEO wyjaśnił⁸⁷, że korekta ustalonej w KPD w 2010 r. wartości 10,14%, stanowiącej cel krajowy na 2020 r. w transporcie (i w konsekwencji korekta wskaźników na poszczególne lata) - wynikała z koniecz-

⁸² Tj. dane jednostkowe i zagregowane dotyczące m.in. ilości i rodzajów: wytworzonych, a następnie sprzedanych lub zbytych w innej formie biokomponentów, biokomponentów zaimportowanych lub nabytych wewnątrzwspólnotowo, a następnie sprzedanych lub zbytych w innej formie oraz biokomponentów zawartych w zaimportowanych lub nabytych wewnątrzwspólnotowo paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych.

⁸³ Tj. dane jednostkowe i zagregowane dotyczące surowców użytych do wytworzenia przez rolników biopaliw ciekłych oraz wytworzonych i zużytych na własny użytek biopaliw ciekłych.

⁸⁴ Tj. dane jednostkowe i zagregowane dotyczące surowców wykorzystanych do wytworzenia biogazu rolniczego lub do wytworzenia energii elektrycznej z biogazu rolniczego, wytworzonego biogazu rolniczego, ciepła i energii elektrycznej wytworzonej z biogazu rolniczego.

⁸⁵ Pismo z dnia 18 grudnia 2017 r., znak GUS-DP04.4000.12.2017.01.

⁸⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.

⁸⁷ Pismo z dnia 9 listopada 2017 r., znak IK: 152325.

ności uwzględnienia metodyki obliczeń wskazanej w przepisach dyrektywy 2009/28/WE, określających udział energii z OZE w transporcie.

W *Uzupełnieniu do KPD* podano, że *Polityka 2030* określa główne cele w obszarze rozwoju wykorzystania OZE, które obejmują m.in. osiągnięcie w 2020 roku 10% udziału biopaliw w rynku paliw transportowych oraz zwiększenie wykorzystania „biopaliw II generacji”. Jak wynika z wyjaśnień Ministerstwa Energii⁸⁸, zakładano, że w warunkach polskich cel 10% udziału energii z OZE w transporcie - w 2020 r. zostanie zrealizowany głównie przez zwiększenie wykorzystania paliw ciekłych z dodatkiem biokomponentów oraz biopaliw ciekłych. Energia elektryczna z OZE wykorzystywana w transporcie była wówczas mało znaczącym składnikiem realizacji celu. Pierwotne założenia dezaktualizowały się, co miało wpływ na kształtowanie się poziomów NCW w kolejnych latach. Wprowadzenie dyrektywy 2015/1513/WE pociągnęło bowiem za sobą nowy sposób obliczania energii z odnawialnych źródeł w transporcie oraz korzystne mnożniki dla energii elektrycznej z OZE - w transporcie drogowym mnożnik 5 (przed zmianą zastosowanie miał mnożnik 2,5), a w transporcie kolejowym mnożnik 2,5 (art. 3 ust. 4). Wyższy udział energii elektrycznej, wykorzystywanej na potrzeby transportu umożliwił w praktyce zmianę struktury realizacji celu 10% energii z OZE w transporcie w 2020 r.

(dowód: akta kontroli str. 130-131, 2600-2608, 133-134, 683-926)

2.3. Krajowy cel ogólny dla biopaliw – NCW.

Opis stanu
faktycznego

Do instrumentów decydujących o ostatecznym kształcie realizacji NCW należy wysokość NCW, określona na poszczególne lata oraz poziom redukcji NCW (współczynników redukcyjnych).

Wysokość NCW na lata 2013 – 2018 została określona w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2013 r. w sprawie *Narodowych Celów Wskaźnikowych na lata 2013-2018* na następującym poziomie⁸⁹: 7,10% na lata 2013-2016, 7,80% na 2017 r. i 8,50% na 2018 r. Ustawą z dnia 30 listopada 2016 r. o *zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw* wprowadzono zmiany wysokości NCW, polegające na obniżeniu NCW na lata 2017 i 2018, odpowiednio do wartości: 7,10% i 7,50%. Określono także wartości NCW na następne lata: 8,0% - na 2019 r. i 8,5% - na 2020 r.

Jak wyjaśnił Dyrektor DEO⁹⁰, obniżenie NCW umożliwiło wejście w życie dyrektywy 2015/1513/WE, w związku z którą poziom NCW może być niższy od przyjętej trajektorii z KPD, bo brakująca część do realizacji celu w danym roku może być zrealizowana przez energię elektryczną, a także poprzez podwójne zaliczanie do celu - biokomponentów i biopaliw ciekłych, wytwarzanych z wybranych grup surowców (tzw. zaawansowanych). Zmniejszenie poziomów NCW było skutkiem postulatów podmiotów zobowiązanych do jego realizacji, jak również miało na celu dostosowanie przepisów prawa krajowego do aktualnej wówczas w Polsce sytuacji na rynku biokomponentów i biopaliw ciekłych. W opinii ME, zmniejszone poziomy NCW (w tym 8,5% w 2020 roku) nie wprowadzają zagrożenia braku realizacji celu 10% końcowego zużycia energii z OZE w transporcie, wymaganego prawem UE.

⁸⁸ Pismo z dnia 4 października 2017 r., znak IK 140055.

⁸⁹ Dz.U. poz. 918.

⁹⁰ Pismo z dnia 9 listopada 2017 r., znak IK:152325.

Na mocy art. 23 ust. 4 ustawy o *biokomponentach i biopaliwach ciekłych*, podmioty zobowiązane do realizacji NCW mogły zastosować współczynnik redukujący jego wysokość⁹¹ - w przypadku udokumentowania wykorzystania w danym roku nie mniej niż 70% biokomponentów wytworzonych przez wytwórców⁹², prowadzących działalność gospodarczą polegającą na wytwarzaniu biokomponentów z surowców rolniczych i biomasy, których pochodzenie zostało określone przepisami. W okresie objętym kontrolą, wysokość tego współczynnika wynosiła 0,85⁹³.

Monitorowanie oraz egzekwowanie wykonania NCW należy do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (URE)⁹⁴. Zgodnie z informacjami zawartymi w *Sprawozdaniu z działalności Prezesa URE za 2016 r.*⁹⁵, realizacja NCW według sprawozdań przekazanych przez 19 podmiotów (zidentyfikowanych jako zobowiązane do realizacji NCW) osiągnęła ogólny poziom 6,15% w 2015 r.⁹⁶ oraz 6,19% w 2016 r.⁹⁷, z uwagi na możliwość zastosowania współczynnika redukującego.

Do zakończenia kontroli, ME nie dysponowało danymi dotyczącymi realizacji NCW w 2017 r., gdyż termin przekazania sprawozdań i innych dokumentów Prezesowi URE przez podmioty zobowiązane wynosi 90 dni od zakończenia roku kalendarzowego, stosownie do art. 30b ust. 1 ustawy o *biokomponentach i biopaliwach ciekłych*.

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%.

(dowód: akta kontroli str. 7-9, 92-94, 133-134)

W latach 2018-2019, w wyniku wejścia w życie ustawy z 24 listopada 2017 r. o *zmianie ustawy o biokomponentach i paliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw*, o strukturze realizacji NCW i zapotrzebowaniu na biokomponenty decydować będą także: opłata zastępcza oraz limit dla biokomponentów podwójnie zaliczanych do NCW. Możliwość uiszczenia opłaty zastępczej przez podmioty realizujące NCW (producentów i importerów paliw) w okresie 2018-2019 wynika z potrzeby zmniejszenia kosztów realizacji tego obowiązku, w związku z krajowym wzrostem zapotrzebowania na paliwa ciekłe powyżej dotychczasowych założeń ich konsumpcji. Wpływy z tytułu opłaty zastępczej, stanowiące od 1 stycznia 2018 r. przychód NFOŚ (docelowo zasili Fundusz Niskoemisyjnego Transportu⁹⁸) mają być wykorzystane na

⁹¹ Możliwość taka nastąpiła od 2012 r. w związku z wejściem w życie ustawy z 27 maja 2011 r. o *zmianie ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 153, poz. 902 ze zm.).

⁹² W rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 18 ustawy o *biokomponentach i biopaliwach ciekłych*.

⁹³ 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*.

⁹⁴ Prezes URE jest adresatem rocznych sprawozdań podmiotów realizujących NCW, jak również sporządza corocznie sprawozdania ze swojej działalności. W sprawozdaniach tych zawarte są informacje na temat rynku biokomponentów oraz biopaliw ciekłych i paliw ciekłych z zawartością biokomponentów.

⁹⁵ Z kwietnia 2017 r.

⁹⁶ Tj. 7,19% wśród przedsiębiorców, którzy nie skorzystali z możliwości redukcji NCW oraz 6,05% wśród przedsiębiorców, którzy skorzystali z tej możliwości.

⁹⁷ Tj. 7,21% wśród przedsiębiorców, którzy nie skorzystali z możliwości redukcji NCW oraz 6,06% wśród przedsiębiorców, którzy skorzystali z tej możliwości.

⁹⁸ W toku kontroli procedowana była nowelizacja ustawy o *biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz ustawy Prawo energetyczne* (UC79), powołująca Fundusz Niskoemisyjnego Transportu, jako instrument pozwalający na pełniejszą implementację obowiązków wynikających z dyrektywy PE i Rady 2014/94/UE z dnia 22 października

działania w celu pn. *rozwój rynku paliw niskoemisyjnych i alternatywnych*, w tym na wspieranie elektromobilności.

(dowód: akta kontroli str. 2780-2847)

Dyrektywa 2009/28/WE przed zmianą wprowadzoną dyrektywą 2015/1513/WE, w art. 21 ust. 2 zawierała ogólne postanowienie, że „(...) wkład biopaliw wytworzonych z odpadów, pozostałości, niespożywczego materiału celulozowego oraz materiału lignocelulozowego uznaje się za dwukrotnie większy od wkładu innych biopaliw”. Po ogłoszeniu dyrektywy 2015/1513/WE – jak wyjaśnił Dyrektor DEO⁹⁹ - zmieniono podejście w tym obszarze. W nowelizacji ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych wprowadzono mechanizm podwójnego zaliczania biokomponentów do realizacji NCW. Prace nad zmianami rozpoczęto w styczniu 2016 r.¹⁰⁰ Wdrożenie postanowień dyrektywy 2015/1513/WE, w omawianym zakresie, do polskiego prawodawstwa nastąpiło w art. 23 ust. 4a, 4a, 4ab, 4c oraz załączniku nr 1 do ogłoszonej w dniu 11 grudnia 2017 r. (w trakcie niniejszej kontroli) ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych¹⁰¹. Zrealizowano to poprzez ustalenie szczegółowej listy surowców, a także limitu biokomponentów wytworzonych z tych surowców, których udział w realizacji NCW przez podmioty zobowiązane uznaje się za dwukrotnie wyższy. W dniu 29 marca 2017 r. Minister Energii zaakceptował analizę, wraz z rekomendacją DEO, dotyczącą obniżenia dla Polski celu referencyjnego dla biokomponentów podwójnie zaliczanych do NCW (tzw. zaawansowanych). Analiza przedstawiała dane dotyczące szacowanego zapotrzebowania na biokomponenty zaawansowane w UE (ok. 1038 ktoe) w zestawieniu z łącznymi zdolnościami produkcyjnymi (na poziomie ok. 504 ktoe). Zaproponowano obniżenie wartości krajowego celu częściowego do 0,1 punktu procentowego, równoważnego konieczności wykorzystania biopaliw zaawansowanych na poziomie ok. 20 ktoe, uwzględniając uwagi podmiotów realizujących NCW.

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%. Ponadto w związku z postanowieniami dyrektywy 2015/1513/WE, ustawą z 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw 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.

2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych (D. Urz. UE L 307 z 2014 r, s.1) oraz dyrektywy 2009/28/WE.

⁹⁹ Pismo z dnia z 11 października 2017 r., znak IK:142235.

¹⁰⁰ Do zmienionej dyrektywy 2009/28/WE wprowadzono postanowienia zobowiązujące państwa członkowskie do wyznaczenia celu częściowego, jakim jest minimalny poziom zużycia na jego terytorium biokomponentów wytworzonych z surowców wyszczególnionych w części A danego 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 referencyjna z uwagi na uzasadnione czynniki.

¹⁰¹ Dodane ustawą z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw, ustawa weszła w życie dnia 1 stycznia 2018 r.

Stosownie do dyrektywy 2015/1513/WE, ustalenie przez kraje członkowskie własnych krajowych celów referencyjnych, do których osiągnięcia dążą w 2020 r., miało nastąpić do 6 kwietnia 2017 r. W przypadku realizacji tego obowiązku przez Polskę, Dyrektor DEO wyjaśnił¹⁰², że wysokość celu cząstkowego dla biopaliw zaawansowanych na poziomie 0,1% była znana wcześniej, ponieważ została ustalona i zaakceptowana przez Ministra Energii już w marcu 2017 r. Tak określony cel cząstkowy został zawarty w projekcie ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw. Uchwalona i ogłoszona ustawa została notyfikowana KE w bazie notyfikacji wraz z aktami dodatkowymi¹⁰³.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 19, 3059)

2.4. Działania mające na celu zwiększenie wykorzystania OZE w transporcie.

W celu poprawy struktury realizacji NCW, do ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych w 2016 r. został wprowadzony przepis (art. 23a)¹⁰⁴, na mocy którego podmioty realizujące Narodowy Cel Wskaźnikowy były 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 (art. 28ea ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych). Przyjęte rozwiązanie ma na celu uniemożliwienie formalnego obrotu na rynkach zagranicznych biopaliwami ciekłymi (B100), które już zostały zaliczone na poczet realizacji NCW w Polsce. Bowiem nie ma 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 blendingu kwartalnego (art. 23b ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych) jest zmniejszenie wykorzystania w realizacji NCW biopaliwa ciekłego B100. Wprowadzono kary pieniężne za brak realizacji tego obowiązku.

- Alternatywne rozwiązania dla obrotu biopaliwem ciekłym B100 w celu realizacji NCW:
 - Możliwość szerszego wprowadzania na rynek produktów uwodornienia biomasy, przy czym na wniosek Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi został doda-

¹⁰² Pismo z dnia 9 listopada 2017 r., znak IK:152325.

¹⁰³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=celex:32015L1513>

¹⁰⁴ Przepis wprowadzono ustawą z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1165).

ny przepis wprowadzający na lata 2018-2019 ograniczenie dla podmiotów realizujących NCW - w postaci limitu udziału tych biokomponentów (odpowiednio 0,3% i 0,5%).

- Dopuszczenie od 2020 r. stosowania technologii współwodornienia, co ma umożliwić krajowym producentom przygotowanie instalacji do zastosowania tej technologii. W Ministerstwie Energii utworzono we wrześniu 2017 r. zespół roboczy, którego celem jest opracowanie rozwiązań prawnych dotyczących m.in. metodyki obliczania zawartości powstałych w wyniku współwodornienia biokomponentów w paliwach oraz opracowania sposobu postępowania, umożliwiającego kontrolowanie potwierdzania przez przedsiębiorców zawartości biowęglowodorów ciekłych w paliwach.

Jak wyjaśnił Dyrektor DEO, wprowadzenie zaproponowanych zmian 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. Dodatkowo przepisy dotyczące nałożenia obowiązku dodawania biokomponentów do paliw ciekłych zostały poprzedzone konsultacjami z przedstawicielami branży, tj. podmiotami realizującymi NCW oraz zajmującymi się magazynowaniem i przechowywaniem paliw ciekłych - w związku z koniecznością uzgodnienia obowiązków na poziomie, który będzie możliwy do realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 3313-3330)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. 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 kluczowe dla rozwoju i funkcjonowania tego rynku i wymagały szerokich konsultacji. Proces procedowania projektu ustawy wdrażającej przepisy dyrektywy 2015/1513/WE uległ wydłużeniu.
2. Polska realizując działania w zakresie OZE, odnotowała w 2016 r. – według danych statystycznych GUS, spadek udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w transporcie o 0,63 punktu procentowego w stosunku do 2015 r., osiągając wskaźnik na poziomie uzyskanym w 2013 r. Było to wynikiem bardzo istotnej niżki udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto w transporcie (o 2,51 pkt procentowego) oraz w elektroenergetyce w 2016 r. (o 0,07 pkt procentowego)..
3. Do polskiego porządku prawnego wprowadzono instrumenty mające służyć poprawie, począwszy od roku 2018, realizacji NCW, decydującego o osiągnięciu celu krajowego w transporcie na poziomie co najmniej 10% udziału energii z OZE w 2020.

3. Monitorowanie funkcjonowania instrumentów wspierających pozyskiwanie i wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych oraz działań mających na celu ich wykorzystanie.

3.1. Monitorowanie wsparcia i wytwarzania energii z OZE.

Ministerstwo Energii na bieżąco monitoruje rozwój sektora OZE. Wyniki końcowe monitoringu publikowane są na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Energii. W sprawozdaniach przedstawiano dane przekazywane przez Prezesa URE dotyczące mocy zainstalowanej poszczególnych rodzajów instalacji OZE oraz dane dotyczące ilości energii elektrycznej wytworzonej w instalacjach OZE na podstawie wydanych świadectw pochodzenia oraz świadectw pochodzenia biogazu. Na podstawie danych NFOŚiGW¹⁰⁵, prezentowano dane dotyczące wysokości uiszczanej opłaty zastępczej OZE i kogeneracji.

Minister właściwy do spraw gospodarki (obecnie ds. energii), 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, wykorzystując do tego także wyniki badań statystycznych prowadzonych zgodnie z programem badań statystycznych statystyki publicznej. Ministerstwo Gospodarki sporządza sprawozdania dotyczące udziału energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii za lata 2011-2012 i 2013-2014¹⁰⁶.

Z danych za lata 2011-2012 oraz 2013-2014 wynika, że Ministerstwo prawidłowo monitorowało cele pośrednie, obejmujące dwuletnie okresy, określające model i sposób dojścia do krajowego celu udziału energii i paliw pozyskiwanych ze źródeł odnawialnych, zużywanych w energetyce, ciepłownictwie oraz w transporcie. Zidentyfikowane kierunki rozwoju odnawialnych źródeł energii powinny pozwolić na wypracowanie optymalnego i zrównoważonego stopnia wykorzystania poszczególnych rodzajów odnawialnych źródeł energii, a przez to zwiększać bezpieczeństwo energetyczne, chronić środowisko oraz pozwolić na osiągnięcie celów wynikających z przyjętych umów międzynarodowych. Nie został jeszcze oceniony system aukcyjny, zobowiązujący producentów energii do wytwarzania części energii ze źródeł odnawialnych oraz zobowiązujący dostawców energii do pokrywania części swoich dostaw energią ze źródeł odnawialnych, bowiem sprawozdanie za lata 2015-2016 jest 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

¹⁰⁵ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

¹⁰⁶ Patrz rozdział 3.2.1.

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. Ocenie będą podlegać funkcjonujące dwa odrębne systemy wsparcia: (1) istniejący dotychczas system świadectw pochodzenia oraz (2) funkcjonujący jednocześnie od 1 lipca 2016 r. system świadectw pochodzenia i mechanizm aukcyjny. Raport ten był przygotowywany w okresie przeprowadzania kontroli przez NIK i ze względu na jego roboczy charakter nie został udostępniony. Ocena funkcjonujących systemów wsparcia zawarta została w aktualnie procedowanym projekcie zmian *ustawy o OZE oraz niektórych innych ustaw* (druk UC27).¹⁰⁷ Jak wynika z *Oceny skutków regulacji*, dotychczasowa *ustawa o OZE* nie zapewnia skutecznego kształtowania polityki w obszarze odnawialnych źródeł energii. Dotyczy to zarówno systemu wsparcia, jak i struktury wytwarzania energii z OZE. Co z kolei nie pozwala na racjonalne wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, uwzględniające długofalową politykę rozwoju gospodarczego i wypełnienie zobowiązań międzynarodowych.

Wynikiem monitorowania wsparcia OZE i wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych są prowadzone prace legislacyjne, a także propozycje zmian w *ustawie o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych*, które mają dostosować otoczenie prawne do zmieniających się uwarunkowań rynkowych i gospodarczych, w tym wpisujących się w *Strategię Odpowiedzialnego Rozwoju*. Propozycje zmian prowadzą do zróżnicowania zasad wsparcia energii wytworzonej z OZE. W *Ocenie skutków regulacji* wskazano, że proponowane zmiany będą miały istotny wpływ na zwiększenie inwestycji w instalacje odnawialnych źródeł energii.

System monitorowania rozwoju OZE w Polsce przyczynił się do przygotowania nowych instrumentów wsparcia, w szczególności dotyczących mechanizmu wsparcia dla małych wytwórców energii elektrycznej w mikroinstalacjach i małych instalacjach odnawialnych źródeł energii dla wybranych technologii¹⁰⁸, pozwalających osiągnąć wyznaczone krajowe cele ogólne, poprzez lepsze dopasowanie do zmieniających się uwarunkowań funkcjonowania rynku energii.

Ministerstwo monitoruje funkcjonowanie systemu gwarancji pochodzenia energii elektrycznej wytwarzanej w OZE. Łączna liczba wszystkich wydanych dotychczas w Polsce gwarancji pochodzenia dla energii z OZE wyniosła 2474.

¹⁰⁷ Projekt UC27 jest kontynuacją niezbędnych zmian systemowych umożliwiających utworzenie na zasadach rynkowych lokalnych obszarów zrównoważonych energetycznie. M.in. zaproponowano nowe przepisy dotyczące nowych instrumentów wsparcia - dedykowanego 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 umożliwią uzyskiwanie przychodów na poziomie gwarantującym pokrycie kosztów wytworzenia energii. W projekcie, w ramach ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (która dotyczy obszaru planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz lokalizacji inwestycji, będących w kompetencji Ministra Infrastruktury i Budownictwa oraz Ministra Środowiska) zmiany dotyczą 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 budowlane. Ponadto przewiduje się zmianę w ustawie – Prawo budowlane definicji budowli oraz załącznika do tej ustawy, co automatycznie spowoduje zmianę w zakresie przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości, gdyż podatek ten będzie 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 należytnym stanem technicznym tych elektrowni. Projektowana 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.

¹⁰⁸ Dodane w projekcie nowelizacji ustawy OZE (druk UC27) art. 70a-70g.

Projekt ustawy zmieniającej wskazane ustawy (UC27), zawiera mechanizm rozwoju energetyki odnawialnej, w tym wiatrowej, na najbliższe lata. Nie rozwiązuje jednak problemu spadających cen tzw. zielonych certyfikatów¹⁰⁹, mimo że system zielonych certyfikatów w okresie objętym kontrolą przestał być efektywnym instrumentem promowania i wspierania wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych. Może mieć to niekorzystne konsekwencje dla podmiotów uczestniczących nadal w systemie zielonych certyfikatów, a także dla zobowiązań wynikających z prawa unijnego, tzn. stopniowego wzrostu ilości energii elektrycznej wytwarzanej z OZE. Niedotrzymanie tych zobowiązań może powodować brak wzrostu mocy zainstalowanej elektrycznej w instalacjach wykorzystujących OZE, nieosiągnięcie celów środowiskowych poprzez zmniejszenie emisji CO₂, niewykorzystanie odpadów biodegradowalnych, a także brak zmniejszenia strat przesyłowych i dystrybucyjnych w związku z budową źródeł wytwórczych OZE w bliskości miejsc zużycia energii, do czego zobowiązuje krajowa polityka energetyczna.

3.2. Analizy efektywności ekonomicznej produkcji energii elektrycznej w OZE.

Ministerstwo przeprowadza analizy dotyczące zapotrzebowania na paliwa i energię oraz wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych. W bieżących analizach wykorzystuje dane stowarzyszeń branżowych.

Prognoza zapotrzebowania na paliwa i energię do 2050 r. została sporządzona w roku 2015, przez Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych, na zlecenie Ministerstwa Energii i uwzględnia zarówno paliwa kopalne, jak i z odnawialnych źródeł energii. W ramach tej *Prognozy* 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 również aspekty środowiskowe, wynikające głównie z kosztów emisji CO₂ oraz zobowiązania wobec UE – konieczność realizacji celów na 2020 r. w odniesieniu do OZE. Ministerstwo traktuje dane zawarte w tym opracowaniu jako podstawę do dalszych analiz w obszarze odnawialnych źródeł energii.

W *Prognozie* stwierdzono, że istnieje ryzyko technologiczne związane z pojawieniem się przełomowych rozwiązań, jak i wystąpieniem nieprzekraczalnych barier rozwoju niskoemisyjnych technologii, a także ryzyko braku akceptacji społeczności lokalnych dla realizowanych inwestycji, które przekłada się na niepewność dotyczącą relatywnej atrakcyjności poszczególnych technologii energetycznych w kolejnych dekadach. Może to prowadzić do wyboru droższych rozwiązań (np. farm wiatrowych na morzu zamiast na lądzie). 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. Dodatkowym czynnikiem ryzyka może być konieczność poniesienia nakładów inwestycyjnych na koszty magazynowania energii z odnawialnych źródeł energii. Przedstawiona prognoza przewiduje wzrost znaczenia OZE w bilansie energii finalnej w 2020 r. i latach następnych oraz wzrost zapotrzebowania na energię elektryczną, w tym z odnawialnych źródeł energii. Największy wzrost pozyskania energii z OZE przewidziano początkowo z wykorzystania biomasy, a w okresie późniejszym z wykorzystania energii z farm wiatrowych oraz źródeł roz-

¹⁰⁹ Potoczna nazwa świadectw pochodzenia energii elektrycznej z OZE z wyłączeniem energii produkowanej z biogazu rolniczego.

proszonych. Zapotrzebowanie na energię z OZE, wg prognozy 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 CO₂, co pozwoli ugruntować osiągnięcie krajowych celów OZE. Rozbudowa zeroemisyjnej energetyki odnawialnej wzmocni tendencję do obniżenia emisyjności polskiego mixu energetycznego.

Ministerstwo dokonywało analizy wpływu budowy nowych instalacji OZE na ceny energii elektrycznej na etapie opracowywania aktów wykonawczych, przygotowujących na podstawie art. 72 *ustawy o OZE*¹¹⁰. Analizy kosztowe wpływu budowy nowych instalacji OZE na ceny energii elektrycznej uwzględniają wytyczne określone w art. 72 ust. 2 *ustawy o OZE*, wynikające z *Polityki energetycznej Polski do roku 2030*, tj.: dotychczasowy udział energii i paliw wytworzonych w instalacjach OZE zużywanych w energetyce oraz w transporcie, bezpieczeństwo funkcjonowania systemu elektroenergetycznego, zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych, potrzebę ochrony środowiska naturalnego, potrzebę zapewnienia zrównoważonego gospodarowania zasobami wodnymi, cele gospodarcze i społeczne, potrzeby efektywnego wykorzystania energii pierwotnej uzyskanej w wyniku jednoczesnego wytwarzania energii elektrycznej, ciepła, chłodu lub paliw pochodzących ze źródeł odnawialnych. Do wyliczenia wolumenu maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z OZE, planowanego do pozyskania w aukcjach, wykorzystywano m.in. ogólnodostępne dane Urzędu Regulacji Energetyki, dotyczące istniejącej struktury wytwórczej OZE i dane pozyskane od uczestników rynku OZE, dotyczące gotowości poszczególnych projektów do uczestnictwa w aukcji, w kolejnych latach, oraz dane z rejestru wytwórców biogazu rolniczego prowadzonego przez ARR (obecnie KOWR).

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 2 530 056 676 zł w całym okresie, co oznacza średnioroczną wartość na poziomie 158 128 542 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. Wyliczono, że aukcje przeprowadzone w 2016 r. będą miały następujący wpływ na wysokość stawki opłaty OZE w kolejnych latach - w przypadku aukcji dla instalacji przechodzących z dotychczas obowiązującego systemu wsparcia do nowego systemu aukcyjnego presja

¹¹⁰ 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 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., kiedy zostaną uruchomione wszystkie instalacje, które wygrały aukcję w 2016 r., przy czym relatywnie nastąpi 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 16 128 205 276 zł w całym okresie, co oznacza średnioroczną wartość na poziomie 848 852 909,24 zł. Ustalono, że stawki opłaty OZE mogą maksymalnie wzrosnąć od 0,32 do 9,35 zł/MWh w poszczególnych latach wsparcia, przy czym będą wzrastać do 2026 r., a następnie spadać do poziomu 0,32 zł/MWh. Zmienność wpływu, jaki będą miały rozstrzygnięte aukcje w 2017 r. na wysokość stawki opłaty OZE wynika z założenia wzrostu cen energii elektrycznej w kolejnych latach, odroczonego w czasie wpływu nowych instalacji, powstałych w ramach aukcji oraz stopniowego wychodzenia od 2020 r. z systemu aukcyjnego po upływie 15-letniego okresu wsparcia, w przypadku instalacji, które partycypowały wcześniej w systemie zielonych certyfikatów, a także ograniczoną podaż projektów, które mogły przystąpić do udziału w aukcji w 2017 r.

Przewidywano też, że wzrost systemu wsparcia o 1 punkt procentowy w latach 2018 - 2019 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.

3.3. System aukcyjny w okresie objętym kontrolą.

W 2016 r., w związku z przesunięciem terminu wejścia w życie nowego systemu aukcyjnego, przeprowadzono jedynie aukcje testowe (nie organizowano aukcji dla zmodernizowanych oraz nowych instalacji OZE oraz przewidziano, że większe wolumeny energii w większej ilości koszyków technologicznych zostanie objęte aukcjami w 2017 r.). Jedynym kryterium systemu aukcyjnego była cena, po jakiej wytwórcy zobowiążą się wytwarzać energię elektryczną, przy czym 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 funkcjonowanie¹¹¹. 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 wo-

¹¹¹ 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.

lumen energii pochodzącej z instalacji biogazu rolniczego oraz instalacji hydroenergetycznych, który pierwotnie był planowany do wykorzystania w 2016 r. Ponadto przewidziano możliwość migracji do systemu aukcyjnego instalacji hydroenergetycznych o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1 MW, aby mogły dalej funkcjonować. Na 2017 r. przewidziano dalsze funkcjonowanie istniejących biogazowni składowiskowych, które zagospodarowują gaz powstający na składowiskach odpadów, ze względu na ich znaczenie dla ochrony środowiska. 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. Podmiotom, dla których nie przewidziano możliwości migracji do systemu aukcyjnego w 2017 r. pozostała możliwość dalszego partycypowania w systemie zielonych certyfikatów. W 2017 r. dla instalacji modernizowanych nie przewidziano wolumenu przeznaczonego do 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.

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DEO¹¹², pierwsze odbyte aukcje pozwoliły istniejącym instalacjom na kontynuowanie ich działalności, a także umożliwiły powstanie nowych instalacji wytwarzających energię elektryczną z OZE, co oznacza kontrolowany rozwój i zwiększenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych, wspieranie nowych technologii, możliwość rozwoju regionalnego oraz zwiększenie bezpieczeństwa dostaw energii, zwłaszcza w skali lokalnej.

3.4. Działania wobec cen zielonych certyfikatów na Towarowej Giełdzie Energii (TGE).

Elementem wsparcia produkcji energii z OZE są świadectwa pochodzenia, uzyskiwane przez producentów energii z OZE. Związane są z nimi prawa majątkowe, odpowiadające ilości wytworzonej energii. Świadectwa pochodzenia stanowią przedmiot obrotu na giełdzie towarowej. Mechanizm zielonych certyfikatów miał być mechanizmem rynkowym, pozwalającym wszystkim producentom energii ze źródeł odnawialnych pośrednio korzystać z gwarantowanego popytu na wytwarzaną przez nich energię po cenie wyższej niż cena rynkowa energii z tradycyjnych źródeł. Cena zielonych certyfikatów nie jest ustalona z góry, lecz zależy od podaży i popytu na rynku. 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.

¹¹² Pismo z dnia 11 grudnia 2017 r. IK: 16867 (168218, 168305).

Dyrektor DEO wyjaśnił¹¹³, że środki przyznane na system wsparcia w postaci świadectw pochodzenia, nie mogą zostać oszacowane, gdyż świadectwa pochodzenia są przedmiotem wielokrotnego obrotu na TGE, a ostatecznie są przedmiotem zakupu przez podmioty zobowiązane do ich umorzenia przez Prezesa URE.

System wsparcia odnawialnych źródeł energii oparty na systemie świadectw pochodzenia, potwierdzających wytworzenie energii elektrycznej lub biogazu rolniczego w instalacjach odnawialnego źródła energii, sprzyjał przede wszystkim rozwojowi najtańszych technologii OZE. Do 2012 r. dotyczyło to szczególnie technologii biomasowych - spalania wielopaliwowego (współspalające OZE i inne paliwa), która zanotowała najwyższy wzrost, a później technologii wiatrowych, ze względu na niskie nakłady niezbędne do uruchomienia tego typu produkcji oraz wysokie przychody uzyskiwane z tego tytułu. Cena świadectw pochodzenia została ustalona przez rynek w transakcjach sesyjnych i pozasesyjnych na Rynku Praw Majątkowych TGE SA, na poziomie gwarantującym opłacalność najtańszych jednostek wytwórczych.

W związku z występującą nadpodażą świadectw pochodzenia, Ministerstwo Gospodarki zleciło Instytutowi Energetyki Odnawialnej EC BREC sporządzenie analizy pn. „Analiza skutków wystąpienia nadpodaży świadectw pochodzenia na sektor energetyki odnawialnej”, która została wykorzystana w ramach prac nad projektem ustawy o OZE. Ministerstwo Energii, w okresie objętym kontrolą, nie opracowywało innych analiz czy opinii w sprawie funkcjonowania mechanizmu świadectw pochodzenia ani wpływu utrzymywania cen w umowach dwustronnych na zakup zielonych certyfikatów na stan finansowy spółek, w których Skarb Państwa posiada akcje. Ministerstwo Energii na bieżąco szacuje nadpodaż zielonych certyfikatów, natomiast sytuacja ekonomiczna spółek energetycznych z udziałem Skarbu Państwa jest analizowana w ramach corocznej oceny sprawozdań finansowych Spółek, również pod kątem zachodzących zmian na rynku energii oraz otoczenia regulacyjno-biznesowego. Nadpodaż zielonych certyfikatów kształtowała się w sposób następujący:

- w 2014 – wysokość nadpodaży wynosiła 12,5 TWh;
- w 2015 – wysokość nadpodaży wynosiła 17,5 TWh;
- w 2016 – wysokość nadpodaży wynosiła 21,9 TWh¹¹⁴.

W związku ze wskazaną 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.

Ministerstwo zidentyfikowało przyczyny dotychczasowej nadpodaży świadectw pochodzenia na rynku, tj. szybsze niż zakładano tempo rozwoju odnawialnych źródeł energii w Polsce oraz uiszczanie opłaty zastępczej, nawet w sytuacji, gdy cena świadectw pochodzenia jest znacząco niższa niż wysokość opłaty zastępczej, co powoduje dodatkowe kumulowanie świadectw pochodzenia oraz pogłębianie spadku ich cen. Wprowadzając ustawę o OZE Ministerstwo uznało, że system zielonych certyfikatów w Polsce jest wygasającym systemem wsparcia OZE, który funkcjonuje przejściowo obok systemu aukcyjnego¹¹⁵. Wszystkie podmioty, które rozpoczęły faktycznie wytwarzanie energii elektrycznej do dnia 1 lipca 2016 r., mają prawo do

¹¹³ Pismo z 11 grudnia 2017 r. IK: 16867 (168218, 168305).

¹¹⁴ Dane za 2017 r. znane będą dopiero w roku 2018. Wynika to z faktu, iż do dnia 30 czerwca każdego roku rozliczany jest obowiązek OZE za rok poprzedni (zgodnie z art. 67 ustawy o OZE).

¹¹⁵ 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 wytworzą energię elektryczną od 1 lipca 2016 r. nie są uprawnione do korzystania z systemu świadectw pochodzenia.

uzyskania wsparcia w postaci świadectw pochodzenia. Zgodnie z *ustawą o OZE* 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. Wprowadzono zmiany obniżające poziom wsparcia dla technologii spalania wielopaliwowego¹¹⁶, a także dla dużych elektrowni wodnych¹¹⁷.

W ocenie Dyrektora Departamentu Energii Odnawialnej¹¹⁸, przyjęte rozwiązania przyczyniły się do złagodzenia nadpodaży świadectw pochodzenia, co związane było głównie z wyłączeniem ze wsparcia dużej hydroenergetyki oraz ograniczeniem wsparcia OZE dla tzw. współspalania. Z uzyskanych wyjaśnień wynika także, że ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o *zmianie ustawy o OZE* wprowadziła rozwiązania¹¹⁹, których efektem 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, podejmował inne działania mające sprzyjać funkcjonowaniu rynku świadectw pochodzenia w latach 2017 - 2019¹²⁰. W wymienionych rozporządzeniach wykonawczych do *ustawy o OZE* wprowadzono zmiany wielkości obowiązkowego udziału ilościowego sumy energii elektrycznej wynikającej z umorzonych świadectw pochodzenia potwierdzających wytworzenie energii elektrycznej z OZE oraz biogazu rolniczego. Udział ten łącznie w 2017 r. wynosił 16%¹²¹, czyli tyle co w rozporządzeniu z 2012 r., w 2018 r. wynosił łącznie 18%¹²², czyli o 1 pp. więcej niż w rozporządzeniu z 2012 r. (jednocześnie o 2 pp. mniej stosunku do 20% udziału ustawowo określonego), a w 2019 r. wynosił łącznie

¹¹⁶ Od dnia 1 lipca 2016 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. instalacje spalania wielopaliwowego, z wyłączeniem energii elektrycznej z OZE wytworzonej w dedykowanej instalacji spalania wielopaliwowego w rozumieniu *ustawy o OZE* przysługuje świadectwo pochodzenia skorygowane współczynnikiem 0,5 (art. 44 ust. 11 *ustawy o OZE*) oraz ograniczenia dla wytwórcy biogazu rolniczego (art. 47 ust. 2, art. 48 ust. 2 *ustawy o OZE*).

¹¹⁷ 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*.

¹¹⁸ Pismo z dnia 17 listopada 2017 r. znak: IK: 158029.

¹¹⁹ Dz. U. poz. 1593, opublikowana w dniu 25 sierpnia 2017 r., weszła w życie w dniu 25 września 2017 r. Przyjęto ograniczenie opłaty zastępczej do wysokości 125% rocznej ceny średnioważonej praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia w poprzednim roku (dotychczas przepisy przewidywały poziom opłaty zastępczej 300,03 zł/MWh, a jej uiszczenie zwalniało z obowiązku umarzania certyfikatów). Jednak nie zmieniła się zasada, zgodnie z którą podmioty zobowiązane nie będą mogły uiszczać opłaty zastępczej, gdy rynkowa cena świadectw pochodzenia jest niższa niż wysokość jednostkowej opłaty zastępczej. Wpływało to na ceny praw majątkowych wynikających z zielonych certyfikatów, które kształtowały się częściowo niezależnie od poziomu obowiązku udziału energii z OZE.

¹²⁰ 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 roku (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.), w tym w 2015 r. na poziomie 14%, a w 2016 r. na poziomie 15%, mimo że problem nadpodaży był już diagnozowany.

¹²¹ 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%).

¹²² 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 od dnia 1 lipca 2016 r. wynosi 0,50% (obniżenie z poziomu 0,60% obowiązującego w 2017 r.).

19%¹²³, czyli również o 1 pp. więcej niż w rozporządzeniu z 2012 r. (jednocześnie o 1 pp. 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.

Przy ustalaniu zmian wielkości udziału ilościowego sumy energii elektrycznej z OZE, która mogła być sprzedana w drodze aukcji, Ministerstwo bazowało na danych przekazanych przez Polskie Towarzystwo Przesyłu i Rozdziału Energii Elektrycznej, a także *Informacji Prezesa URE w sprawie średniej ceny sprzedaży energii elektrycznej na rynku konkurencyjnym za rok 2016*¹²⁴ oraz danych z ARR, dotyczących ilości energii wytworzonej z biogazu rolniczego. Ministerstwo nie znalazło podstaw do określenia wielkości tego udziału na poziomie wyższym niż 18% w 2018 r. i 19% w 2019 r. Przewidywano, że obniżenie poziomu udziału, głównie przez obniżenie wielkości udziału energii elektrycznej wytworzonej z biogazu rolniczego przed dniem 1 lipca 2016 r. i z innych niż biogaz rolniczy źródeł energii odnawialnej, przyczyni się do przejścia połowy istniejących biogazowni rolniczych z systemu tzw. błękitnych certyfikatów do nowego systemu aukcyjnego (na co przewidziano odpowiednie środki finansowe¹²⁵), co wpłynie także na zmniejszenie nadpodaży zielonych certyfikatów. Przewidywano, że przy wzroście ilości energii elektrycznej sprzedanej do odbiorców końcowych o 1,5% rocznie, przy obowiązku przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia energii pochodzącej z biogazowni rolniczych w latach 2017-2019 na poziomie odpowiednio 15,40%, 17,50% i 18,50% i przy prognozowanym trendzie wzrostu obowiązku umarzania świadectw pochodzenia, wolumen wydanych certyfikatów będzie się stopniowo zmniejszał - z 18,58 TWh w 2016 r. do 18,47 TWh w 2017 r. i 17,60 TWh w 2018, i utrzyma się na ww. stałym poziomie do 2020 r. Nadwyżka świadectw pochodzenia miała się zmniejszać 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. do 6,49 TWh w 2020 r.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Energii Odnawialnej¹²⁶, w związku z tym, iż system wsparcia w postaci zielonych certyfikatów jest mechanizmem rynkowym nie było możliwe podejmowanie przez ministra właściwego do spraw energii innych działań o charakterze interwencyjnym.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK wskazuje, że 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, a ponadto mechanizm corocznych zmian poziomu obowiązku umorzenia świadectw pochodzenia powodował, że dotychczasowe obowiązki umorzeniowe określone w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z 2012 r. na lata 2016 – 2020 nie miały zastosowania¹²⁷, powodując tym samym dużą nieprzewidywalność wielkości rynku świadectw pochodzenia, a w konsekwencji ceny praw majątkowych w tym okresie.

¹²³ 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 roku 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.).

¹²⁴ Informacja Prezesa URE nr 17/2017. Roczna cena średnioważona praw majątkowych w 2016 r. obejmująca transakcje sesyjne wynosiła 73,63 zł/WMh wg danych Towarowej Giełdy Energii.

¹²⁵ Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 marca 2017 r. w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnego źródła energii, która może być sprzedana w drodze aukcji w 2017 r. (Dz.U. poz. 712).

¹²⁶ Pismo z dnia 17 listopada 2017 r. znak: IK: 158029.

¹²⁷ Patrz przypis 117.

W ocenie NIK, podejmowane działania były niewystarczające w stosunku do wielkości nadpodaży zielonych certyfikatów, występującej od 2011 r. Poglębiająca się nadpodaż zielonych certyfikatów oznaczała, że obowiązek wykazania przez przedsiębiorców wielkości udziału OZE w miksie energetycznym, był nieadekwatny do potencjału wytwórczego, którym dysponowali. Dodatkowo *ustawa o OZE* w art. 188 i 188a, dotyczących wydawania i umarzania świadectw pochodzenia i uiszczania opłaty zastępczej przez odbiorców przemysłowych, wprowadziła kolejne zwolnienia dla energochłonnych branż gospodarki na 2015 r. i na okres pierwszego półrocza 2016 r.¹²⁸, co oznaczało zmniejszenie podstawy, od której oblicza się ten obowiązek, co także ograniczyło popyt na zielone certyfikaty.

3.5. Inne formy pomocy dla wytwórców energii z OZE.

Obok stosowania świadectw pochodzenia energii z OZE i systemu aukcyjnego, będącego formułą stałej ceny sprzedaży energii wprowadzono:

- obowiązek zakupu energii wytworzonej w mikroinstalacjach o większej mocy zainstalowanej, w tym zakupu energii z OZE niewykorzystanej przez wytwórcę po cenie stanowiącej 100% średniej ceny sprzedaży energii elektrycznej na rynku konkurencyjnym, a dodatkowo możliwość skorzystania z półrocznego bilansowania produkcji oraz zużycia energii elektrycznej (net-metering);
- wsparcie dla najmniejszych producentów energii elektrycznej w formule stałej taryfy gwarantowanej;
- ułatwienia związane z przyłączeniem mikroinstalacji do sieci elektroenergetycznej;
- możliwość uzyskiwania gwarancji pochodzenia energii z OZE¹²⁹;
- zwolnienie z obowiązku uzyskiwania koncesji wytwórców energii elektrycznej w mikroinstalacji i małej instalacji oraz biogazu rolniczego i wyłącznie z biopłynów;
- ułatwienia dotyczące montażu pomp ciepła i urządzeń fotowoltaicznych;
- rekomendacje dla stosowania urządzeń wykorzystujących energię wytworzoną w OZE w budynkach wykorzystywanych przez jednostki finansów publicznych;
- szereg uproszczeń dotyczących poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania wód termalnych.

Dodatkowo istnieje obowiązek zakupu energii wytworzonej z OZE przez sprzedawcę energii po cenie rynkowej (100% średniej ceny sprzedaży energii elektrycznej na rynku konkurencyjnym za poprzedni kwartał albo równowartość średniej ceny

¹²⁸ 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.

¹²⁹ Gwarancje pochodzenia stanowią system zachęt dla odbiorców końcowych do dobrowolnego wspierania energii wytwarzanej z OZE.

sprzedaży energii elektrycznej na rynku konkurencyjnym w poprzednim kwartale, albo po cenie ustalonej w aukcji)¹³⁰, wraz z karami za jego niewypełnienie¹³¹.

Pozostałymi zachętami dla rozwoju wykorzystania odnawialnych źródeł energii są:

- obowiązek zapewnienia przez operatora systemu elektroenergetycznego pierwszeństwa w świadczeniu usług przesyłania energii elektrycznej z OZE,
- zwolnienie przedsiębiorstw energetycznych, wytwarzających energię elektryczną w odnawialnych źródłach energii o mocy poniżej 5 MW z opłat za udzielenie koncesji oraz opłat związanych z uzyskaniem i rejestracją świadectw pochodzenia potwierdzających wytworzenie energii elektrycznej w OZE,
- ponoszenie jedynie 50% kosztów przyłączenia do sieci elektroenergetycznej dla instalacji OZE do 5 MW,
- zwolnienie od podatku akcyzowego energii wytworzonej w OZE (w wysokości 20 zł/MWh).

Obok wsparcia systemowego udzielane było bezpośrednie wsparcie finansowe dla realizacji inwestycji związanych z energetyką odnawialną i na rozwój przemysłu produkującego urządzenia dla energetyki odnawialnej. Wsparcie inwestycyjne OZE realizowano w ramach działania 9.4. Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013, na co przewidziano 361,6 mln euro¹³² oraz w ramach poddziałania 1.1.1. Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, na co przewidziano 150 mln euro¹³³.

3.6. Bariery lub trudności mające zasadniczy wpływ na rozwój i wykorzystanie OZE.

1. Dla systemu aukcyjnego, wspierającego rozwój OZE problemem był brak decyzji KE stwierdzającej, że zawarty w *ustawie o OZE* program pomocy jest zgodny z rynkiem wewnętrznym. Proces notyfikacji został zakończony w grudniu 2017 r. (Komunikat KE z dnia 13 grudnia 2017 r.). Pośrednim skutkiem braku decyzji KE było nieprzeprowadzenie wszystkich zaplanowanych na rok 2017 aukcji dla wytwórców energii OZE pozostających w systemie zielonych certyfikatów.
2. Brak dostatecznego wsparcia sektora biogazu rolniczego do roku 2016, co zakładał program rządowy *Kierunki rozwoju biogazowni*¹³⁴. Dopiero w 2015 i 2016 r. wprowadzono preferencje dla biogazowni rolniczych¹³⁵, w tym sys-

¹³⁰ Obowiązek i ceny, o których mowa w art. 41 ust. 1 i ust. 8, w art. 42 ust. 1 i art. 43 ust. 1. w art. 92 ust. 1 i ust. 10 *ustawy o OZE*.

¹³¹ Na podstawie art. 168 pkt 2,3,4 *ustawy o OZE*.

¹³² Wsparcie dotyczyło projektów inwestycyjnych w zakresie OZE o wartości powyżej 20 mln zł lub 10 mln zł w przypadku instalacji wykorzystujących biomasę lub biogaz.

¹³³ Wsparcie dotyczyło instalacji OZE o mocy powyżej 5 MW w przypadku instalacji wykorzystujących biomasę lub wiatr i powyżej 2 MW w przypadku instalacji wykorzystujących energię słoneczną lub geotermalną i ponad 1 MW w przypadku instalacji wykorzystania biogazu.

¹³⁴ Patrz rozdział 3.1.6.

¹³⁵ Ustawą o OZE odrębnie uregulowane zostało wydawanie świadectw pochodzenia biogazu, które stanowi potwierdzenie wytworzenia biogazu rolniczego oraz wprowadzenia go do sieci dystrybucyjnej gazowej. Ponadto rozporządzeniem 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 umożliwiono biogazowniom rolniczym udział w aukcjach w 2016 r. i w 2017 r., co miało pozwolić na dalsze ich funkcjonowanie.

tem 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 skomplikowanych obliczeń¹³⁶. Stwierdzenie niezgodności ze stanem faktycznym przekazanych informacji i złożonych oświadczeń jest zagrożone obowiązkiem zwrotu pomocy publicznej uzyskanej w drodze aukcji.

3. Odnośnie biogazowni zidentyfikowano też lukę prawną dotyczącą tzw. „efektu zachęty”¹³⁷ dla tych wytwórców, którzy nie podlegają obowiązkowi koncesyjnemu. Brakowało rozwiązań określających właściwy organ w procesie badania efektu zachęty dla wytwórców biogazu rolniczego włączanego do sieci dystrybucyjnej gazowej¹³⁸.
4. Zidentyfikowano problem kosztów ponoszonych przez odbiorców końcowych w formie opłaty OZE, wliczanej do ceny energii w taryfie za usługi przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej¹³⁹. Z tego tytułu występuje nadwyżka, gdyż wysokość wpływów w okresie od 1 lipca 2016 r. do 1 lipca 2017 r. wyniosła 340 389 929,55 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 25 390 509,08 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.

Dyrektor DEO wskazał również na następujące bariery rozwoju OZE¹⁴⁰:

¹³⁶ 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.

¹³⁷ 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.

¹³⁸ Problem ma zostać wyeliminowany w ramach projektu zmian *ustawy o OZE* druk UC27 przez przyznanie odpowiednich uprawnień Prezesowi URE.

¹³⁹ Zgodnie z art. 93 ust. 1 *ustawy o OZE* opłata ta związana jest 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.

¹⁴⁰ Pismo z 10 listopada 2017 r. znak: IK 155318.

- a) koszty rozwoju OZE – na obecnym etapie istnieje jeszcze konieczność wsparcia finansowego tego typu instalacji na poziomie kosztów inwestycyjnych lub operacyjnych, w tym koszty prac przygotowawczych (np. odwierty geotermalne);
- b) trudno przewidywalne tempo dalszego spadku kosztów poszczególnych technologii;
- c) koszty surowców energetycznych, np. biomasy, w tym substratów do wytwarzania biogazu;
- d) akceptacja społeczna dla inwestycji w infrastrukturę energetyczną w sąsiedztwie terenów zamieszkałych ze względu na hałas i ingerencję w krajobraz (energetyka wiatrowa), odór (instalacje biogazowe);
- e) akceptacja zwiększonych kosztów energii wynikająca z rozwoju OZE;
- f) niestabilność produkcji energii z OZE oraz sezonowość energii z OZE (wiatr, nasłonecznienie).

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zmiany dotyczące ogłoszonych na 2017 r. aukcji uzyskały wprawdzie akceptację KE, z punktu widzenia obowiązującego prawa pomocy publicznej i według uzasadnienia do projektu nowelizacji ustawy o OZE *wprowadzają korzystniejsze zmiany dla wytwórców energii z OZE*, jednak nie zmienia to faktu, że przedsiębiorcy zainteresowani wsparciem wytwarzania energii w instalacjach OZE nie mogli przewidzieć takich rozstrzygnięć, co 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. Ponadto są wątpliwe z tytułu niedochowania *vacatio legis*, bo zmiany weszły w życie z chwilą podpisania rozporządzeń wykonawczych¹⁴¹, oraz określoności prawa - akty wykonawcze do *ustawy o OZE*, których intencją jest coroczna aktualizacja obowiązywały jedynie sześć miesięcy i odwoływały aukcje uprzednio wyznaczone w okresie od 28 września do końca 2017 r.

¹⁴¹ 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).

3.7. Wskaźniki dla oceny skuteczności wykonania zobowiązań dotyczących rozwoju OZE.

Efektywność działań inwestycyjnych oceniana jest na podstawie wskaźników przyjętych w ramach POliŚ 2007-2013 i 2014-2020:

- dodatkowa moc zainstalowana w elektrowniach wykorzystujących OZE,
- ilość energii wytworzonej z OZE w wyniku realizacji projektów.

Istotnym elementem zapewnienia efektywności realizowanych projektów w ramach tych programów jest ocena merytoryczna I stopnia, w ramach której projekty konkurują ze sobą, głównie w oparciu o kryteria efektywności kosztowej.

Wskazane wyżej ogólne dane, które prezentuje się w sprawozdaniach według wymogów art. 131 ustawy o OZE, obrazują też postęp poszczególnych sektorów rozwoju OZE.

Na koniec 2015 r. moc zainstalowana z OZE wynosiła łącznie 6 970,033 MW, w tym z biogazu rolniczego, a na koniec 2016 r. łącznie 8 415,541 MW, z wyłączeniem instalacji wykorzystujących technologię współspalania biomasy, biopłynów, biogazu lub biogazu rolniczego z innymi paliwami. Łączna moc zainstalowana poszczególnych rodzajów instalacji OZE, według stanu na dzień 2016 r., wyniosła 25 614,511 MW mocy zainstalowanej elektrycznej. Najdynamiczniej rozwijającym się sektorem OZE był sektor energetyki wiatrowej, kolejno rosnącym sektorem OZE były instalacje wykorzystujące biomasę i instalacje wykorzystujące hydroenergię, a w mniejszym stopniu instalacje wykorzystujące biogaz rolniczy i instalacje fotowoltaiczne. W 2016 r., w porównaniu do 2015 r., nastąpił wzrost łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej poszczególnych rodzajów instalacji OZE o 1 445,508 MW, w tym moc zainstalowana elektrowni wiatrowych wzrosła najwięcej, tj. o 1 225,380 MW.

Brak jest dokładnych danych 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. Np. szacuje się, że na koniec 2016 roku 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. wynosiła około 1500 – 1700 MW.

Ilość energii wytworzonej z instalacji OZE na koniec 2015 r., określona na podstawie wydanych przez Prezesa URE świadectw pochodzenia oraz świadectw pochodzenia biogazu wynosiła 15 383 630,897 MWh (według danych ujętych w sprawozdaniu za 2016 r. 22 406 357,143 MWh), a na koniec 2016 r. 11 162 953,724 MWh. Z danych tych wynika, że co roku zmniejszała się ilość energii elektrycznej wytworzonej w instalacjach OZE, w tym w instalacjach wykorzystujących biogaz rolniczy. Należy przy tym uwzględnić, że w 2015 r. uiszczono opłaty zastępcze z tytułu nieprzedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia energii elektrycznej w wysokości 6 349 521,74 zł i z tytułu nieprzedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia z kogeneracji w wysokości 269 589 373,58 zł, zaś w 2016 r. odpowiednio 3 803 748,78 zł i 382 910 882,03 zł, odpowiadające określonej ilości wytworzonej energii elektrycznej w instalacjach OZE.

W latach 2015 i 2016 wydano odpowiednio 217 i 197 gwarancji pochodzenia dla energii elektrycznej z OZE, na okres 12 miesięcy od dnia zakończenia wytwarzania energii z OZE (po upływie 12 miesięcy gwarancja traci ważność), potwierdzających wytworzenie określonej ilości energii w instalacjach OZE.

Efektywność kosztowa realizacji projektów inwestycyjnych wynika z faktu, że nie poniesiono dodatkowych kosztów, poza kosztami związanymi z ich obsługą administracyjną oraz poza kosztami niezrealizowanych projektów lub zrealizowanych z naruszeniem procedur, co do których zaistniały podstawy do żądania zwrotu całości lub części dofinansowania (w Ministerstwie wskazano na trzy takie projekty).

(dowód: akta kontroli str. 3053-3636)

Ustalone
nieprawidłowości

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

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

Mimo wprowadzenia harmonogramu maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, planowanej do sprzedaży w drodze aukcji na rok 2017, nie przeprowadzono wszystkich zaplanowanych aukcji, ze szkodą zarówno dla inwestorów w odnawialne źródła energii, jak i dla całego systemu wspierania rozwoju OZE¹⁴². Brak przewidywalności systemu prawnego może mieć bowiem wpływ na warunki finansowania projektów w energetyce odnawialnej w Polsce, ponieważ ryzyko regulacyjne to ważny aspekt przy określaniu warunków kredytowania.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie kontrolowaną działalność w badanym obszarze, mimo stwierdzonej nieprawidłowości.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁴³, wnosi o:

1. Wydanie rozporządzeń do ustawy o odnawialnych źródłach energii.
2. Realizację ustawowego zadania, określonego w art. 15 ust. 2 w zw. z art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy *Prawo energetyczne*, dotyczącego opracowania aktualnej Polityki energetycznej Polski wraz z programem działań wykonawczych w okresie czteroletnim.
3. Skoncentrowanie działań Ministerstwa na zapewnieniu inwestorom pewności warunków działania i zwiększeniu przejrzystości planowania.
4. Ukierunkowanie inwestycji w instalacje OZE na najbardziej efektywne źródła.

¹⁴² W projekcie nowelizacji ustawy o OZE i niektórych innych ustaw (druk UC27), przewiduje się dodanie przepisu upoważniającego ministra właściwego do spraw energii do publikacji do dnia 31 października każdego roku, na stronie internetowej urzędu harmonogramu dotyczącego maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii planowanej do sprzedaży w drodze aukcji w trzech kolejnych latach kalendarzowych. Powinno to uniemożliwić przedstawione zawirowania na rynku OZE.

¹⁴³ Dz.U. z 2017 r., poz. 524 ze zm.

5. Rozwiązanie problemu braku postępu obserwowanego w sektorze transportu, w którym udział OZE w 2020 roku powinien osiągnąć poziom 10%.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 21 marca 2018 r.

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Mieczysław Łuczak (-)