



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.007.06.2017

P/17/020

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/17/020 - Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Kontroler Wiesław Tomaszewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/85/2017 z dnia 27 września 2017 r.
(dowód: akta kontroli str.1)

Jednostka kontrolowana ENEA Wytwarzanie sp. z o. o. Świerże Górne, 26 – 900 Kozienice

Kierownik jednostki kontrolowanej Krzysztof Figat, Prezes Zarządu od dnia 17 października 2016 r. W okresie od 12 sierpnia 2016 r. do 16 października 2016 r. obowiązki Prezesa Zarządu pełnił Dawid Klimczak. Od dnia 14 marca 2016 r. do 12 sierpnia 2016 r. Prezesem Zarządu był Wacław Bilnicki. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 13 marca 2016 r. Prezesem Zarządu był Krzysztof Sadowski.
(dowód: akta kontroli str. 2-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹ że podejmowane przez ENEA Wytwarzanie sp. z o.o.² działania w latach 2015 - I połowa 2017 zmierzające do osiągnięcia założonych celów dotyczących udziału odnawialnych źródeł energii³ w bilansie energetycznym kraju w perspektywie do 2020 r.⁴ – pomimo poczynionych postępów w rozwoju energetyki wiatrowej – wymagają intensyfikacji, zwłaszcza w innych dostępnych technologiach OZE z zakresu elektroenergetyki.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wolumen energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii wyprodukowanej w kontrolowanym okresie przez ENEA Wytwarzanie zmniejszał się, mimo postępów poczynionych przez Spółkę w rozwoju energetyki wiatrowej⁵. W 2016 r. wytworzono ogółem (...) ⁶. Udział energii z OZE w strukturze produkcji finalnej energii elektrycznej brutto, sukcesywnie malał od 6,6% w 2015 r. do 4,1%, w 2016 r. i 3,2% w I półroczu 2017 r. Przyczyną zmniejszania się produkcji energii z OZE było m.in.

¹ 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.

² Dalej: „Spółka” lub ENEA Wytwarzanie.

³ Dalej: OZE.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (Dz. Urz. UE L 140 z 5.06.2009 r., str. 16), gdzie udział energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych w bilansie energii finalnej określono dla Polski na poziomie co najmniej 15% w 2020 r. w ciepłownictwie i chłodnictwie, elektroenergetyce oraz w transporcie, jak również dalszy wzrost tego wskaźnika w latach następnych, uwzględniając wpływ innych środków polityki efektywności energetycznej na końcowe zużycie energii.

⁵ Oddanie do użytku dwóch elektrowni wiatrowych Lubno I i Lubno II o mocy 14,1 MW.

⁶ Informacje wyłączone przez NIK na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1764 ze zm.), w związku z art. 11 ust.4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2018 r., poz. 419). Wyłączenia dokonano ze względu na ochronę interesu podmiotu gospodarczego – tajemnica przedsiębiorstwa.

zaniechanie jej wytwarzania w procesie współspalania biomasy w Elektrowni Kozienice z powodu nieopłacalności oraz załamania się cen na rynku praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia⁷. Małej aktywności inwestycyjnej Spółki towarzyszyło znikome korzystanie z instrumentów krajowego i zagranicznego systemu wsparcia rozwoju OZE. Brak bezpieczeństwa inwestycyjnego skłaniał Zarząd Spółki do wycofywania się z realizacji rozpoczętych projektów inwestycyjnych w OZE i zaprzestanie ich dalszego wdrażania. Przesłanką rezygnacji z kontynuowania projektów była też lokalizacja znacznej części obiektów OZE w miejscach prawnie chronionej przyrody.

W 2015 r. Spółka wykazała stratę na działalności gospodarczej w wysokości 955 068 tys. zł. Na wysokość straty wpłynęło m.in. dokonanie odpisów aktualizacyjnych z tytułu utraty wartości aktywów służących wytwarzaniu energii odnawialnej w wysokości 349 511,8 tys. zł⁸, w związku ze zmianami cen energii elektrycznej, świadectw pochodzenia energii oraz zmianą prognoz i wskaźników makroekonomicznych.

ENEA Wytwarzanie wypełniła obowiązek uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectwa pochodzenia, potwierdzające wytworzenie energii elektrycznej w źródłach odnawialnych w wymaganym wolumenie.

Spółka uczestniczyła w okresie 2016-2017 r. w systemie aukcji na sprzedaż energii z OZE organizowanych przez Prezesa URE. W wyniku przystąpienia do aukcji zakontraktowano sprzedaż w okresie 2017-2020 r. (...) ⁹ energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zagadnienia organizacyjno – prawne

Opis stanu
faktycznego

W ENEA Wytwarzanie wyodrębniono organizacyjnie Segment odnawialnych źródeł energii – lokalizacja Koronowo i Segment Ciepło – lokalizacja Białystok.

Do zadań komórek organizacyjnych Segmentu OZE należał całokształt zagadnień związanych z realizacją zadań produkcyjnych w podległych elektrowniach wodnych, farmach wiatrowych i elektrowniach biogazowych, prowadzenie polityki rozwojowej oraz utrzymanie obiektów i urządzeń energetycznych. W strukturze organizacyjnej Segmentu OZE wydzielono Pion Rozwoju oraz Pion Wytwarzania odpowiedzialne za wytwarzanie energii elektrycznej w obszarach: woda, wiatr i biogaz. Spółka w okresie objętym kontrolą nie kupowała energii elektrycznej wytworzonej z OZE.

W roku obrotowym 2015 r. ENEA Wytwarzanie sp. z o.o. poniosła stratę netto na działalności gospodarczej w wysokości 955 068 tys. zł¹⁰. Dokonanie odpisów aktualizacyjnych poprzedziło przeprowadzenie w Spółce testów na utratę wartości, w związku ze zmianami cen energii elektrycznej, świadectw pochodzenia energii oraz zmianą prognoz i wskaźników makroekonomicznych. Natomiast w 2016 r. Spółka osiągnęła zysk netto w kwocie 86 178 tys. zł¹¹.

⁷ System świadectw pochodzenia miał być mechanizmem rynkowym sprzyjającym zrównoważonemu rozwojowi sektora energetyki odnawialnej i konkurencji. Tymczasem nastąpił znaczny spadek cen praw majątkowych wynikających z zielonych certyfikatów (ceny PMOZE w roku 2015 wynosiły 123,60 zł/MWh, w roku 2016, 73,6 zł/MWh, w I półroczu 2017 r. 30,96 zł/MWh).

⁸ Dokonano odpisów aktualizacyjnych w Spółce w łącznej wysokości 1 702 823 tys. zł. z tytułu: utraty wartości niefinansowych aktywów trwałych, utraty wartości firmy oraz utraty wartości udziałów.

⁹ Patrz przypis 6.

¹⁰ Sprawozdanie finansowe ENEA Wytwarzanie sp. z o.o. za rok obrotowy 2015, zatwierdzone Uchwałą Nr 1 Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki ENEA Wytwarzanie sp. z o.o. z dnia 30 czerwca 2016 r.

¹¹ Sprawozdanie finansowe ENEA Wytwarzanie sp. z o.o. za rok obrotowy 2016 r. zatwierdzone Uchwałą Nr 1 Zwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki ENEA Wytwarzanie sp. z o.o. z dnia 26 czerwca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 9-121,122-230)

Na podstawie prognoz przygotowanych w Grupie Kapitałowej ENEA po upływie ośmiu miesięcy działalności, Spółka zakłada osiągnięcie za 2017 r. zysku operacyjnego i zysku netto.

2. Wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych

2.1. Instalacje, moc instalacji, ilość wytworzonej energii z OZE, udział w łącznej produkcji energii

Opis stanu
faktycznego

ENEA Wytwarzanie sp. z o.o. posiadała w 2015 r. ogółem 27 instalacji odnawialnych źródeł energii o łącznej mocy 198,709 MW, w tym 21 elektrowni wodnych o mocy 60,382 MW, dwie elektrownie wiatrowe o mocy 56 MW, dwie biogazownie o mocy 3,824 MW, jednostkę spalania biomasy (Elektrociepłownia Białystok) o mocy 78,503 MW oraz instalację innego współspalania biomasy - Elektrownia Kozienice. W dniu 29 stycznia 2016 r. oddano do użytku dwie elektrownie wiatrowe (Farmy Lubno I i Lubno II) o łącznej mocy 14,1 MW. Na dzień 30 czerwca 2017 r. Spółka posiadała ogółem 30 instalacji odnawialnych źródeł energii o łącznej mocy 189,306 MW, w tym 22 elektrownie wodne, cztery elektrownie wiatrowe, dwie biogazownie, jednostkę spalania biomasy (Elektrociepłownia Białystok) oraz instalacje innego współspalania biomasy - Elektrownia Kozienice. Zmniejszenie mocy istniejących instalacji OZE w okresie 2015 – I półrocze 2017 r. o 9 403 MW do 189,306 MW, tj. o 4,7% wynikało m.in. z przyczyn technicznych.

W okresie objętym kontrolą Spółka wytworzyła ogółem 36 023 681 MWh energii elektrycznej, w tym w 2015 r. – 14 203 805 MWh, a w 2016 r. 14 656 198 MWh tj. o 3,2% więcej niż w 2015 roku. W I półroczu 2017 r. Spółka wyprodukowała 7 163 678 MWh energii elektrycznej tj. o 5,5% niż w I półroczu 2015 r. oraz mniej o 2,6% niż w I półroczu 2016 r. W tym samym okresie z odnawialnych źródeł energii wyprodukowano 1 759 174 MWh energii elektrycznej. W poszczególnych latach analizowanego okresu produkcja energii elektrycznej pochodzącej z OZE zmniejszała się i wynosiła w 2015 r. (...) ¹², a w 2016 r. (...) ¹³. W I półroczu 2017 r. wytworzono (...) ¹⁴. Spadek produkcji energii elektrycznej pochodzącej z OZE był spowodowany m.in.:

- zaniechaniem produkcji w procesie współspalania biomasy w Elektrowni Kozienice z powodów ekonomicznych (nieopłacalność wytwarzania) ¹⁵,
- ograniczeniem produkcji OZE z biomasy z powodu spadku cen certyfikatów,
- awarią i remontem bloku biomasowego Elektrociepłowni Białystok w I półroczu 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 231-299, 689-692)

ENEA Wytwarzanie podlegała jako odbiorca końcowy ¹⁶ obowiązкови uzyskania i umorzenia świadectw pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej w instalacji OZE lub świadectw pochodzenia biogazu rolniczego lub uiszczenia opłaty

¹² Patrz przepis 6.

¹³ Patrz przepis 6.

¹⁴ Patrz przepis 6.

¹⁵ Ilość współspalanej biomasy określona jest w koncesji i wynosiła maksymalnie do 10% udziału w całym strumieniu paliwa. W Elektrowni Kozienice, w której paliwem podstawowym był węgiel kamienny oraz olej ciężki jako paliwo rozruchowe, współspalanie biomasy odbywało się na blokach 1-8. W 2016 r. proces współspalania biomasy został wstrzymany z powodu regulacji prawnych wprowadzających ograniczanie mechanizmu wsparcia dla jednostek spalania wielopaliwowego (elektrownie systemowe) w postaci korekty świadectwa pochodzenia współczynnikiem 0,5 za jednostkę dostarczanej energii, z wyjątkiem współspalania dedykowanego (art. 195 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii – Dz. U. z 2017 r. poz. 1148 ze zm.; dalej: ustawa o OZE), tym samym jego nieopłacalności.

¹⁶ Zgodnie z art. 13a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2017 r. poz. 220 ze zm.) odbiorca końcowy to odbiorca dokonujący zakupu paliw lub energii na własny użytek. Do własnego użytku nie zalicza się energii elektrycznej zakupionej w celu jej zużycia na potrzeby wytwarzania, przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej.

zastępczej. W okresie objętym kontrolą sprzedaż energii elektrycznej z OZE wynosiła ogółem (...) ¹⁷, w tym odbiorcom końcowym sprzedano (...) ¹⁸, co stanowiło (...) ¹⁹ sprzedaży energii elektrycznej ogółem. W 2015 r. sprzedaż energii elektrycznej odbiorcom końcowym wynosiła (...) ²⁰ w 2016 r. (...) ²¹ a w I półroczu 2017 r. (...) ²².

Obowiązek ustawowy uzyskania i przedstawienia do umorzenia Prezesowi URE świadectwa pochodzenia, potwierdzające wytworzenie energii elektrycznej w źródłach odnawialnych (zielone certyfikaty) za 2015 r. został spełniony poprzez uzyskanie i przedstawienie przez Spółkę, Prezesowi URE (...) ²³ świadectw pochodzenia, odpowiadających wytworzeniu (...) ²⁴ energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Natomiast obowiązek za 2016 r. zrealizowano poprzez przedstawienie (...) ²⁵ świadectw pochodzenia, odpowiadających wytworzeniu (...) ²⁶ energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki umorzył Spółce świadectwa pochodzenia na łącznie (...) ²⁷ energii elektrycznej za 2015 r. Za 2016 r. Prezes URE umorzył Spółce świadectwa pochodzenia na łącznie (...) ²⁸ energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii oraz świadectwa pochodzenia energii elektrycznej z biogazu rolniczego (tzw. błękitne certyfikaty), potwierdzające wytworzenie (...) ²⁹ energii elektrycznej.

ENEA Wytwarzanie jako wytwórca energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii przystąpiła do czterech Aukcji zwykłych zorganizowanych przez Prezesa URE w okresie 2016 – 2017 r. Oferty Spółki zgłoszone na „Aukcję Zwykłą Nr AZ/3/2016 – Farma fotowoltaiczna” przeprowadzoną w 2016 r. na podstawie ogłoszenia z dnia 30 listopada 2016 r. oraz na „Aukcję Zwykłą Nr AZ/1/2017 – Farma fotowoltaiczna”, przeprowadzoną w 2017 r. na podstawie ogłoszenia z dnia 29 maja 2017 r. przegrały ze względu na zbyt wysoką oferowaną cenę.

W Aukcji Zwykłej Nr AZ/4/2016 przeprowadzonej w dniu 30 grudnia 2016 r. wygrały dwie oferty Spółki: (...) ³⁰ Planowane dostarczanie energii miało być realizowane według założonego harmonogramu w okresie w latach 2017-2020.

W dniu 30 stycznia 2017 r. zwycięzca aukcji – ENEA Wytwarzanie zawarł z ENEA SA umowę sprzedaży energii elektrycznej z OZE wytworzonej w instalacjach odnawialnego źródła energii innej niż mikroinstalacja. Przedmiotem umowy była sprzedaż energii wytworzonej i wprowadzonej do sieci operatora oraz pełnienie przez ENEA SA na rzecz Spółki funkcji podmiotu odpowiedzialnego za bilansowanie handlowe. Zwycięzca aukcji sprzedał wolumen (...) ³¹ energii elektrycznej w cenie po (...) ³².

¹⁷ Informacje wyłączone przez NIK na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1764 ze zm.), w związku z art. 11 ust.4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2018 r., poz. 419). Wyłączenia dokonano ze względu na ochronę interesu podmiotu gospodarczego – tajemnica przedsiębiorstwa.

¹⁸ Patrz przypis 6.

¹⁹ Patrz przypis 6.

²⁰ Patrz przypis 6.

²¹ Patrz przypis 6.

²² Patrz przypis 6.

²³ Patrz przypis 6.

²⁴ Patrz przypis 6.

²⁵ Patrz przypis 6.

²⁶ Patrz przypis 6.

²⁷ Patrz przypis 6.

²⁸ Patrz przypis 6.

²⁹ Patrz przypis 6.

³⁰ Patrz przypis 6.

³¹ Patrz przypis 6.

³² Patrz przypis 6.

Warunki oferty (...) ³³ zakładały sprzedaż (...) ³⁴ energii elektrycznej wytwarzanej (...) ³⁵. Łączna ilość energii oferowanej do sprzedaży wynosiła (...) ³⁶, a wartość tej energii (...) ³⁷. Planowane dostarczanie energii miało być realizowane wg założonego harmonogramu w okresie w latach 2017-2020.

W dniu 30 stycznia 2017 r. ENEA Wytwarzanie – zwycięzca aukcji zawarł z ENEA SA umowę sprzedaży energii elektrycznej z OZE wytworzonej w instalacjach odnawialnego źródła energii innej niż mikroinstalacja. Przedmiotem umowy była sprzedaż energii wprowadzonej do sieci operatora oraz pełnienie przez ENEA SA na rzecz Spółki funkcji podmiotu odpowiedzialnego za bilansowanie handlowe. Zwycięzca aukcji sprzedał wolumen (...) ³⁸ energii elektrycznej w cenie po (...) ³⁹.

Na Aukcji Zwyczajnej Nr AZ/2/2017 przeprowadzonej w dniu 30 czerwca 2017 r. wygrała oferta Spółki sprzedaży energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii z dnia 30 czerwca 2017 r. o nr ID 1717.

Warunki oferty przewidywały sprzedaż (...) ⁴⁰ energii elektrycznej wytwarzanej przez (...) ⁴¹ w cenie po (...) ⁴² za 1 MWh energii elektrycznej. Planowane dostarczanie energii miało przebiegać według harmonogramu przewidującego sprzedaż w okresie (...) ⁴³.

W dniu 26 września 2017 r. Spółka zawarła z ENEA Trading sp. z o.o. umowę sprzedaży energii elektrycznej. Przedmiotem umowy była sprzedaż energii wprowadzonej do sieci elektroenergetycznej OSD, dokonywana przez wytwórcę na warunkach określonych w umowie w okresie wsparcia Zwycięzca aukcji sprzedał wolumen (...) ⁴⁴ energii elektrycznej w cenie po (...) ⁴⁵.

W ocenie Spółki formy wsparcia i funkcjonowanie systemu aukcji, wymagają zmian w zakresie warunków uczestnictwa w aukcjach. Wprowadzony dla obiektów hydrotechnicznych wymóg związany ze stopniem wykorzystania zainstalowanej mocy większej niż 3 054 MWh/MW/rok spowodował, że większość elektrowni wodnych nie spełnia tego kryterium i nie może przystąpić do aukcji. W przypadku elektrowni wodnych Grupy ENEA tylko trzy instalacje spełniały warunek udziału w aukcji. Dla reszty obiektów biorąc pod uwagę uśrednioną produkcję w latach 2015-2016, stopień wykorzystania mocy kształtował się na poziomie (...) ⁴⁶. Ze względu na niezwykle ostrą sankcję za niezyskanie zadeklarowanego SWM ⁴⁷ oraz bardzo wąski katalog odstępstw od wymierzenia sankcji, przystąpienie do aukcji w zaplanowanym dla elektrowni wodnych koszyku, niesie dla wytwórców ogromnie ryzyko. Istnieje, więc pilna potrzeba zmiany tego warunku dla następnych aukcji prowadzonych przez URE dla elektrowni wodnych.

³³ Patrz przypis 6.

³⁴ Patrz przypis 6.

³⁵ Patrz przypis 6.

³⁶ Patrz przypis 6.

³⁷ Patrz przypis 6.

³⁸ Patrz przypis 6.

³⁹ Patrz przypis 6.

⁴⁰ Patrz przypis 6.

⁴¹ Patrz przypis 6.

⁴² Patrz przypis 6.

⁴³ Patrz przypis 6.

⁴⁴ Patrz przypis 6.

⁴⁵ Patrz przypis 6.

⁴⁶ Patrz przypis 6.

⁴⁷ SWM – stopień wykorzystania mocy zainstalowanej elektrycznej instalacji OZE wyrażony w MWh/MW/rok, podany przez wytwórcę na etapie składania deklaracji o dopuszczeniu do aukcji lub wniosku o wydanie zaświadczenia o dopuszczeniu do udziału w aukcji, a następnie weryfikowany przez IPA (Internetowa Platforma Aukcyjna) odrębnie dla każdego roku kalendarzowego na podstawie danych podanych w ofercie jako iloraz ilości energii elektrycznej oferowanej do sprzedaży w danym roku kalendarzowym oraz mocy zainstalowanej elektrycznej – „Regulamin aukcji na sprzedaż energii elektrycznej wytwarzanej w instalacjach odnawialnego źródła energii”, wydany przez Prezesa URE, Warszawa 2016 r.

Problemem jest również, że obecny system aukcyjny preferuje projekty daleko zaawansowane tzn. już istniejące lub z pozwoleniem na budowę. Udział i wygranie aukcji nakłada obowiązek dostarczenia wolumenu energii elektrycznej w określonym czasie i po ustalonej cenie. Trudno jest przystąpić do aukcji dla projektów na wstępnym etapie zaawansowania, natomiast doprowadzenie projektu do etapu pozwolenia budowę wymaga niejednokrotnie, dużych nakładów finansowych, przy jednoczesnym braku pewności co do wyników aukcji, a także – czy się odbędzie, dla jakich źródeł i w jakim czasie⁴⁸.

W okresie 2015 – I półrocze 2017 sprzedano ogółem (...) ⁴⁹ praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia energii wytworzonej z OZE. Wartość praw majątkowych opiewała na kwotę (...) ⁵⁰. Cena sprzedaży praw majątkowych (...) ⁵¹ Zasady sprzedaży praw majątkowych regulowała trójstronna Umowa sprzedaży praw majątkowych zawarta 27 grudnia 2013 r. ⁵² pomiędzy ENEA Wytwarzanie, ENEA Trading sp. z o.o. i ENEA SA. Umowy określały ogólne warunki sprzedaży, zgodnie z którymi ENEA Trading sp. z o.o. zarządzała portfelem sprzedaży praw majątkowych dla ENEA Wytwarzanie i decydowała o ich sprzedaży. Sprzedaż odbywała się na Towarowej Gieldzie Energii w transakcjach pozasesyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 231-293, 300-431, 432-464, 693-694, 476-688)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Okres objęty kontrolą charakteryzował się spadkiem produkcji energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii z przyczyn niezależnych od Spółki. Głębokie załamanie wytwarzania „zielonej energii” nastąpiło szczególnie w I półroczu 2017 r. Biorąc jednak pod uwagę projektowane zmiany w systemie wsparcia wytwarzania energii w instalacjach OZE⁵³ należy podjąć intensywne działania w kierunku realizacji założeń *Polityki Energetycznej Polski do 2030 r.* oraz wypełniania zobowiązań wynikających z dyrektywy 2009/28/WE dotyczącej zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych w bilansie energii finalnej brutto do poziomu założonego w 2020 r.

2.2. Informacje o ilości energii elektrycznej wytworzonej z OZE przyłączonej do sieci i wprowadzonej do systemu elektroenergetycznego, przedstawiane Prezesowi URE

Opis stanu
faktycznego

ENEA Wytwarzanie wprowadziła do systemu elektroenergetycznego w okresie objętym badaniem ogółem (...) ⁵⁴ energii elektrycznej (netto) wytworzonej z OZE. (...) ⁵⁵ (41,9%) pochodziło z Elektrociepłowni Białystok ... (...) ⁵⁶ (21,4%) z elektrowni wiatrowych, (...) ⁵⁷ (17,4%) z elektrowni wodnych, (...) ⁵⁸ (14,8%) ze współspalania biomasy - Elektrownia Kozienice oraz (...) ⁵⁹ (1,7%) z biogazowni. W 2015 r. z

⁴⁸ Wyjaśnienia Dyrektora ds. Wytwarzania z dnia 7 listopada 2017 r., znak OW-JH.092.3c.2017.

⁴⁹ Patrz przypis 6.

⁵⁰ Patrz przypis 6.

⁵¹ Patrz przypis 6.

⁵² Ze zmianami wprowadzonymi umową z dnia 19 stycznia 2016 r.

⁵³ Aktualnie prowadzone są konsultacje społeczne nad projektem ustawy (druk UC27) o zmianie ustawy o OZE oraz niektórych innych ustaw z uwagi na fakt, że obecne regulacje nie zapewniają skutecznego kształtowania polityki w obszarze odnawialnych źródeł energii, w szczególności w zakresie systemu wsparcia oraz struktury wytwarzania energii z OZE (według przedstawionej przez Ministerstwo Energii Oceny skutków regulacji).

⁵⁴ Patrz przypis 6.

⁵⁵ Patrz przypis 6.

⁵⁶ Patrz przypis 6.

⁵⁷ Patrz przypis 6.

⁵⁸ Patrz przypis 6.

⁵⁹ Patrz przypis 6.

Elektrociepłowni Białystok wprowadzono do systemu elektroenergetycznego (...) ⁶⁰, a w 2016 r. (...) ⁶¹, a więc o 17,2% (...) ⁶² niż w 2015 r. W I półroczu 2017 r. produkcja energii elektrycznej pochodząca z Elektrociepłowni Białystok wynosiła ogółem (...) ⁶³, tj. o 70,9% mniej niż w I półroczu 2016 r. (...) ⁶⁴ oraz o 74,1% mniej niż w I półroczu 2015 r. (...) ⁶⁵ Przyczyną była awaria i remont instalacji. Z elektrowni wiatrowych w 2015 r. wprowadzono do systemu elektroenergetycznego (...) ⁶⁶, a w 2016 r. (...) ⁶⁷. W I półroczu 2017 r. wprowadzono (...) ⁶⁸, niż w I półroczu 2016 r. oraz o (...) ⁶⁹ niż w I półroczu 2015 r. (...) ⁷⁰ Z elektrowni wodnych w 2015 r. wprowadzono do systemu elektroenergetycznego (...) ⁷¹, a w 2016 r. (...) ⁷², a w I półroczu 2017 r. (...) ⁷³ niż w I półroczu 2016 r. (...) ⁷⁴ oraz o (...) ⁷⁵ niż w I półroczu 2015 r. (...) ⁷⁶. Z Elektrowni Kozienice (współspalanie biomasy), wprowadzono do systemu elektroenergetycznego w 2015 r. 254 035 MWh. W 2016 r. w Elektrowni Kozienice wstrzymany został proces współspalania biomasy z powodu nieopłacalności ekonomicznej. Z biogazowni wprowadzono do systemu elektroenergetycznego (...) ⁷⁷.

Obowiązek bezpośredniego przedstawiania Prezesowi URE informacji o ilościach energii elektrycznej wytworzonej w OZE, przyłączonych do sieci i wprowadzonych do systemu elektroenergetycznego wypełniała ENEA Operator sp. z o.o. ⁷⁸ Informacje powyższe z podziałem na poszczególne rodzaje źródeł energii zostały przedstawione Prezesowi Urzędu Regulacji Energetyki w wymaganych terminach.

Dane źródłowe obejmujące wytwórców w instalacjach OZE przyłączonych do sieci ENEA Operator pozyskiwane były z systemu bilingowego Spółki, natomiast dane dotyczące ilości energii elektrycznej wytworzonej i wprowadzonej do sieci ENEA Operator pochodziły m.in. z układów pomiarowo – rozliczeniowych. W ocenie ENEA Operator obowiązujący system sprawozdawczości i jego funkcjonowanie w zakresie mikroinstalacji przedstawiane są w zbyt szczegółowej formie, z podziałem na poszczególne rodzaje źródeł. ENEA Operator jest także zobowiązana do wypełniania obowiązków informacyjnych, wynikających z art. 22 ust. 1 ustawy o OZE wobec Prezesa Agencji Rynku Rolnego. Spółka, stwierdziła, że system sprawozdawczy dotyczący instalacji OZE jest zbyt skomplikowany i realizacja obowiązków w tym zakresie wymaga nadmiernego nakładu pracy.

W ocenie ENEA Wytwarzanie elektrownie wodne od dwóch lat generują ujemne wyniki finansowe, głównie w wyniku załamania się cen na rynku praw majątkowych. Jednym z mechanizmów, który mógłby uzdrowić krytyczną sytuację ekonomiczną mniejszych elektrowni wodnych jest wprowadzenie dedykowanych taryf dla mini i mikro instalacji hydrotechnicznych. Proponowany w nowelizacji ustawy o OZE współczynnik 80% ceny referencyjnej, pozwoliłby uzyskać przychód w wysokości

⁶⁰ Patrz przypis 6.

⁶¹ Patrz przypis 6.

⁶² Patrz przypis 6.

⁶³ Patrz przypis 6.

⁶⁴ Patrz przypis 6.

⁶⁵ Patrz przypis 6.

⁶⁶ Patrz przypis 6.

⁶⁷ Patrz przypis 6.

⁶⁸ Patrz przypis 6.

⁶⁹ Patrz przypis 6.

⁷⁰ Patrz przypis 6.

⁷¹ Patrz przypis 6.

⁷² Patrz przypis 6.

⁷³ Patrz przypis 6.

⁷⁴ Patrz przypis 6.

⁷⁵ Patrz przypis 6.

⁷⁶ Patrz przypis 6.

⁷⁷ Patrz przypis 6.

⁷⁸ Pismo z dnia 23 października 2017 r. Zarządu ENEA Operator sp. z o.o., (jednostki niekontrolowanej) znak WEO 17E2 19927. Dalej ENEA Operator.

384 zł za sprzedaną MWh. Przychód ten umożliwiłby funkcjonowanie tych obiektów przy minimalnej rentowności. Barię w działalności sektora biogazowego jest m.in. konieczność zagwarantowania odbioru ciepła powstającego przy spalaniu biogazu i produkcji energii elektrycznej. Typowa biogazownia wykorzystuje zaledwie niewielką ilość ciepła na własne potrzeby technologiczne⁷⁹. Barię dla wzrostu ilości energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii w ocenie Spółki jest m.in.:

- w obszarze woda:

- brak mechanizmów stymulujących rozwój nowych inwestycji i gwarantujących uzyskanie oczekiwanych przychodów ze sprzedaży energii wytworzonej w nowych obiektach,
- nadpodaż praw majątkowych,
- brak preferencji w systemie aukcyjnym dla projektów nowopowstających⁸⁰,

- w obszarze wiatr:

- zakaz modernizowania istniejących turbin wiatrowych nie spełniających warunku odległościowego,
- nadmierny wzrost w 2017 r. podatku od nieruchomości,
- nieopłacalna budowa nowych siłowni wiatrowych.

Spółka informowała o barierach rozwoju energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii m.in. Ministra Energii⁸¹, ENEA SA⁸², Ministerstwo Środowiska⁸³.

(dowód: akta kontroli str.432-475)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Działania podejmowane w zakresie budowy i rozwoju OZE oraz pomoc na rozwój odnawialnych źródeł energii

Opis stanu
faktycznego

Kluczowe decyzje dotyczące inwestycji w tym w odnawialne źródła energii dla poszczególnych spółek zależnych podejmowane były przez ENEA SA – właściciela Spółki⁸⁴.

W 2015 r. i 2016 r. Zarząd ENEA Wytwarzanie, wyraził zgodę na (...) ⁸⁵ Dotyczyło to:

(...) ⁸⁶.

⁷⁹ Wyjaśnienie z dnia 20 listopada 2017 r. Kierownika Wydziału Sprzedaży Produktów Podstawowych, znak OW-JH.092.10c.2017.

⁸⁰ W projekcie ustawy (druk UC27) o zmianie ustawy o OZE oraz niektórych innych ustaw zaproponowane 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, w obszarze hydroenergetyki umożliwią zwiększenie wykorzystania i rozwoju hydroenergetyki poprzez eliminację barier administracyjnych w obszarze inwestycji w tym zakresie, rozwój przemysłu wytwarzającego urządzenia na potrzeby energetyki wodnej oraz zagospodarowanie lub odbudowę istniejących obiektów piętrzących na cele hydroenergetyczne oraz umożliwią uzyskiwanie przychodów na poziomie gwarantującym pokrycie kosztów wytworzenia energii. Projekt nie rozwiązuje problemu nadpodaży praw majątkowych wynikających z istniejących na rynku świadectw pochodzenia energii wytworzonej w instalacji OZE.

⁸¹ Pismo z dnia 7 czerwca 2016 r. znak TS.283.4.2016.

⁸² Pismo z dnia 18 sierpnia 2017 r.

⁸³ Pismo z dnia 17 maja 2017 r. znak OWM-LI.281.6.2017.

⁸⁴ W roku 2015 opracowany został dokument pn. „Strategia Korporacyjna Grupy Kapitałowej ENEA na lata 2014 – 2020. Aktualizacja 2015”. W Strategii Korporacyjnej wskazano m.in. ścieżkę wzrostu mocy odnawialnych źródeł energii w Grupie Kapitałowej ENEA do roku 2020, w tym w ENEA Wytwarzanie sp. z o.o. W roku 2016 w Grupie Kapitałowej ENEA opracowany został nowy dokument pn. „Strategia Rozwoju Grupy Kapitałowej ENEA w perspektywie do roku 2030”. Strategia Rozwoju zakładała zrównoważony rozwój działalności Grupy w segmencie odnawialnych źródeł energii z ukierunkowaniem na technologie promowane przez obecne regulacje i systemy wsparcia. Narzędziami realizacji celu mają być m.in. inwestycje w instalacje hybrydowe oraz biomasowe, akwizycje istniejących źródeł oraz zaangażowanie w projekty klastrowe energii.

⁸⁵ Patrz przypis 6.

Obecnie realizowany jest projekt dotyczący modernizacji biogazowni⁸⁷ oraz budowy farmy fotowoltaicznej⁸⁸. W latach 2017 – 2023 zakładane jest wdrożenie w Spółce ośmiu projektów dedykowanych rozwojowi odnawialnych źródeł energii oraz dwóch dotyczących rozwoju niskoemisyjnych paliw alternatywnych. .

Spółka sporządzała i przekazywała ENEA Operator informacje o prognozach na okres 15 lat, obejmujących w szczególności wielkość produkcji energii elektrycznej, przedsięwzięcia w zakresie modernizacji, rozbudowy istniejących lub budowy nowych źródeł oraz dane techniczno-ekonomiczne dotyczące typu i wielkości tych źródeł, ich lokalizacji oraz rodzaju paliwa wykorzystywanego do wytwarzania energii elektrycznej.

(dowód: akta kontroli str. 695-899)

Planowanym źródłem finansowania niewielkich inwestycji są środki własne. Projekty wymagające większych nakładów inwestycyjnych realizowane będą przy pomocy wewnętrznych obligacji korporacyjnych. ENEA Wytwarzanie nie ubiegała się i nie korzystała w okresie 2015 - I półrocze 2017 r. z zagranicznego i krajowego systemu wsparcia oraz promowania rozwoju OZE. Spółka jedynie w II półroczu 2017 r. złożyła wniosek o dofinansowanie budowy farmy fotowoltaicznej w Jastrowcu o mocy 1 MW.

W ocenie Spółki, przyczyną niewystępowania o wsparcie inwestycyjne były liczne ograniczenia dostępności środków finansowych w istniejących programach pomocowych. W okresie 2015 – I półrocze 2017 r. brak było programów adresowanych do sektora energetycznego, w których nie stawiano warunku zwiększenia mocy wytwórczej. Zwiększenie mocy np. elektrowni wodnych eksploatowanych przez Spółkę, zlokalizowanych w większości na obszarach prawnie chronionej przyrody, ograniczone było warunkami środowiskowymi.

(dowód: akta kontroli str. 900-910)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Ocena częściowa

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸⁹ 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 dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli.

⁸⁶ Patrz przypis 6.

⁸⁷ Celem realizacji projektu jest przywrócenie trwałej rentowności m.in. Biogazowni „Gorzesław” poprzez dokonanie modernizacji polegającej na zmianie technologii wytwarzania biogazu w oparciu o wykorzystanie wyłącznie nieprzydatnych odpadów. Realizacja projektu planowana jest na lata 2017-2018. Efektem modernizacji byłaby zmiana rodzaju substratu, będącego podstawowym wsadem do biogazowni na tańszy oraz mniej podatny na wahania cen. Szacunkowa wartość produkcji i sprzedaży biogazowni po modernizacji ma wynieść w pierwszym roku jej eksploatacji 2 083 tys. zł., natomiast przychody z tytułu sprzedaży m.in. błękitnych certyfikatów 3 360 tys. zł.

⁸⁸ Celem realizacji projektu jest budowa pierwszej w GK ENEA, pilotażowej, nazimennej instalacji fotowoltaicznej. Niezależnie od korzyści wynikających z produkcji i sprzedaży energii elektrycznej, zakłada się, że GK ENEA uzyska nową instalację korzystającą z energii słonecznej. Będzie to miało pozytywny wpływ na wizerunek GK jako podmiotu dbającego o środowisko naturalne i redukcję emisji CO₂.

⁸⁹ Dz.U. z 2017, poz.524.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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 12 stycznia 2018 r.

Kontroler
Elżbieta Sikorska
doradca ekonomiczny

/-/

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Dyrektor
Sławomir Grzelak

/-/

.....
podpis