

Bezpieczeństwo energetyczne państwa może być zagrożone, bo administracja rządowa nie podjęła wystarczających działań w celu rozwoju morskiej energetyki wiatrowej (MEW). W ocenie Najwyższej Izby Kontroli określone zostały bariery rozwoju takie jak m.in. brak głównego terminalu instalacyjnego, niedostosowanie prawa i braki w sieci przesyłowej w północnej części Polski.

Rozpoczęto prace nad umożliwieniem uruchomienia pierwszej morskiej elektrowni wiatrowej ok. 2024/2025 r. Jednak władze nie przygotowały regulacji, które uprościłyby i zintegrowały obowiązujące procedury związane z wydawaniem pozwoleń, co bez wątpienia przyspieszyłoby rozwój tego rodzaju odnawialnych źródeł energii. Upłynęło już ok. 10 lat od kiedy wydano pierwsze pozwolenia lokalizacyjne dla morskich farm wiatrowych (MFW), jednak żadna z takich farm dotąd nie powstała.

Morska energetyka wiatrowa jest jedyną na tak wielką skalę i zarazem zeroemisyjną technologią odnawialnych źródeł energii. Jednocześnie znacznie ogranicza ryzyko wystąpienie niedoboru mocy bo wiatr na morzu jest zjawiskiem powszechnym. Potencjał morskiej energetyki na Bałtyku szacowany jest na 83 GW, w tym 28 GW stanowią możliwości polskich obszarów morskich. Jednocześnie, według Polskich Sieci Elektroenergetycznych (PSE), maksymalne średnioroczne oraz dobowe zapotrzebowanie na energię w Polsce (w latach 1980-2020) nie przekraczało 28,0 GW. Pokazuje to jak wielką rolę może odegrać morska energetyka wiatrowa w bezpieczeństwie państwa.

Ryzyko niedoboru mocy w stosunku do zapotrzebowania w Krajowym Systemie Energetycznym zdiagnozowane zostało już w 2016 r. i potwierdzone przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

O konieczności rozwoju MEW w polskich obszarach morskich mówi się od 2004 r. Do dziś jednak żadna taka farma wiatrowa nie powstała, choć w latach 2001-2021 do ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej wpłynęło 179 wniosków o pozwolenia lokalizacyjne dla morskich farm.

NIK skontrolowała Ministerstwo Aktywów Państwowych, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Urząd regulacji Energetyki, Urzędy Morskie w Gdyni i Szczecinie oraz Regionalną Dyрекcję Ochrony Środowiska w Gdańsku. Kontrolą został objęty okres od 1 stycznia 2019 r. do 24 września 2021 r.

Stopniowe ułatwienia dla rozwoju morskiej energetyki wiatrowej

W grudniu 2020 r. przyjęto tzw. ustawę offshore czyli o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych. Usprawniła procedury administracyjne, m.in. dotyczące określenia terminów wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zgody wodnoprawnej, pozwolenia na budowę i pozwolenia na użytkowanie. Ustawa nałożyła rygor natychmiastowej wykonalności. Uproszczenia dotyczyły też uznania, że zmiana rozmieszczenia morskich turbin wiatrowych nie stanowi istotnego odstąpienia od warunków pozwolenia na budowę - w rozumieniu prawa budowlanego. Ustawa przyznała też prawo do pokrycia ujemnego salda dla wytwórców energii elektrycznej wytworzonej w MFW o łącznej mocy do 5,9 GW. 30 marca 2021 r. swoim rozporządzeniem Minister Klimatu i Środowiska określił cenę maksymalną za energię elektryczną wytworzoną w MFW i wprowadzoną do sieci. Taka regulacja miała stać się zachętą dla wytwórców. Jednak minister nie uwzględnił aktualnej w tamtym czasie inflacji przez co maksymalna cena została ustalona na zbyt niskim poziomie.

Zgodnie z zawartymi przez wnioskodawców umowami z PSE, przyłączenie farm ma nastąpić w terminie

do 2025-2028 r. Dokument Polityka Energetyczna Polski do 2040 r. zakłada, że określona w ustawie moc uzyskana zostanie w 2030 r. W ocenie NIK nierealny jest jednak zapis mówiący o włączeniu pierwszej farmy do bilansu elektroenergetycznego ok. 2024-2025 r. Rozpoczęcie budowy farm z najkrótszym terminem przyłączenia (2025), uzależnione od uzyskania niezbędnych pozwoleń, w tym decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, planowane jest na 2026/2027 r., co ma umożliwić dostarczenie pierwszej energii elektrycznej do sieci w 2027 r.

Opóźniona polityka energetyczna państwa

Strategicznym dokumentem określającym kierunki rozwoju dla polskiego sektora paliwowo-energetycznego i wyznaczającym ramy transformacji energetycznej jest Polityka Energetyczna Polski 2040 (PEP 2040). Obowiązuje on od marca 2021 r. Szczególną rolę w dokumencie wyznaczono dla morskich farm wiatrowych. Zawarto w nim rozbudowę sieci przesyłowej w północnej części kraju, budowę głównego terminalu instalacyjnego (portu morskiego) do obsługi dostaw komponentów niezbędnych do rozwoju MEW. Zaplanowano, że w 2030 r. moc zainstalowana w elektrowniach wiatrowych osiągnie ok. 5,9 GW, a w 2040 ok. 11 GW. Dokument zwraca też uwagę na zagrożenia jakie mogą powstać podczas budowy elektrowni ze strony niezidentyfikowanych niewybuchów i pojemników z gazami bojowymi, które mogą znajdować się na dnie Bałtyku od czasów II wojny światowej. PEP 2040 została przyjęta z siedmioletnim opóźnieniem. Prawidłowy termin określała ustawa Prawo energetyczne. Ponadto dokument nie zawiera oceny realizacji poprzednio obowiązującej PEP 2030 w części dotyczącej MEW.

Kłopoty z wyborem lokalizacji terminala instalacyjnego oraz z jego finansowaniem

Szczególne znaczenie dla inwestorów budujących farmy ma lokalizacja terminala instalacyjnego i serwisowego. W pierwszym mogłyby być zlokalizowane np. zakłady produkcyjne wielkogabarytowych komponentów MFW, takich jak fundamenty, wieże, gondole, łopaty. W takim terminalu można by montować lub przygotowywać komponenty farm do instalacji na morzu. W terminalu serwisowym prowadzona byłaby obsługa i serwis MFW.

Kwestie dotyczące infrastruktury terminalowej do obsługi MFW w obszarach morskich Polski ujęto w szczególności w PEP 2040, nieopublikowanym i nierozpatrywanym projekcie uchwały Rady Ministrów, Krajowym Planie Odbudowy (KPO), projekcie uchwały rządu przygotowanym przez Ministerstwo Infrastruktury, dokumencie „Polski Ład” oraz w publikacjach zarządów portów morskich. Rada Ministrów uchwałą z lipca 2021 r. wskazała port w Gdyni jako terminal instalacyjny, nie precyzując jednak jego dokładnej lokalizacji. Już po kontroli NIK, 1 marca 2022 r. zmieniła uchwałę i wskazała zewnętrzny port w Gdańsku. W komunikacie podkreślono, że „Port Gdańsk spełnia wszystkie kryteria inwestorów branżowych i pozwala na terminową realizację pierwszej fazy rozwoju sektora morskiej energetyki wiatrowej w Polsce. Zakończenie budowy terminala planowane jest w połowie 2025 r.” W ocenie NIK opóźnione decyzja stwarza ryzyko, że inwestorzy skorzystają z funkcjonujących zagranicznych terminali instalacyjnych, a udział polskich przedsiębiorców w łańcuchu dostaw zostanie ograniczony. Dodatkowo brak zatwierdzenia KPO przez Komisję Europejską powoduje, że źródła finansowania dla tej inwestycji są zagrożone.

Rozproszenie procedur związanych z wydawaniem pozwoleń

Podczas prac nad ustawą offshore wskazano wiele barier utrudniających rozwój morskiej energetyki.

Wielokrotnie wskazywano na usprawnienie procedur administracyjnych. W dokumencie Ocena Skutków Regulacji do projektu ustawy wskazano też, że regulacje prawne dotyczące wsparcia odnawialnych źródeł energii nie odpowiadają sytuacji prawnej i faktycznej farm i nie stymulują wystarczająco rozwoju tych projektów. Choć już ok. 10 lat temu wydane zostały pierwsze pozwolenia na wznoszenie sztucznych wysp dla farm wiatrowych, do tej pory tego typu instalacje nie powstały, co skłania do przemodelowania mechanizmu wsparcia dla MEW. Swoje zastrzeżenia do procedur wskazały Ministerstwo Aktywów Państwowych i Ministerstwo Klimatu i Środowiska.

W ocenie NIK mimo identyfikowania barier rozwoju MEW, nie uwzględniono w ustawie offshore faktycznego zmniejszenia ustawowych obciążeń administracyjnych wnioskodawców i integracji procesu wydawania pozwoleń inwestycyjnych. Długotrwałość prowadzonych postępowań administracyjnych dotyczących MFW wskazywała na zasadność przeprowadzenia analiz w zakresie wprowadzenia rozwiązań mających na celu ich uproszczenie. O nadmiernym rozproszeniu procedur administracyjnych związanych z farmami wskazuje fakt, iż przynajmniej 11 organów (dziewięciu ministrów i Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz właściwy wójt, burmistrz lub prezydent) przeprowadza aż 23 postępowania wymagające co najmniej 40 uzgodnień pomiędzy organami. Nie skorzystano tym samym z doświadczeń krajów z rozwiniętą morską energetyką wiatrową. Na przykład w Danii zintegrowano procedury wydawania pozwoleń tzw. „one stop shop”. Pozwoliło to na znaczne ograniczenie ryzyka i kosztów po stronie inwestorów. Koordynacja procesów administracyjnych np. w Ministerstwie Klimatu i Środowiska przyczyniłaby się do pozyskania przez organy państwa informacji, gdzie można procedury uprościć.

Problemy z siecią przesyłową w północnej części Polski

Za funkcjonowanie systemu elektroenergetycznego odpowiada Prezes Urzędu Regulacji Energetyki. System monitorowano w URE głównie poprzez analizę zgłoszeń dotyczących odmów przyłączenia do sieci. Mimo posiadania informacji w szczególności o braku warunków ekonomicznych i technicznych przyłączenia MFW, Prezes URE nie przedstawiał i nie oceniał warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej związanej z wytwarzaniem, przesyłem lub dystrybucją energii elektrycznej. Nie oceniał też realizacji planów rozwoju operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego ani nie zawierał propozycji zmian przepisów określających warunki funkcjonowania systemu elektroenergetycznego w tym zakresie.

Do czasu wejścia w życie ustawy offshore o obszarach i warunkach pozyskiwania energii odnawialnej miał rozstrzygać Plan zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich. Został on przygotowany z opóźnieniem ale prawidłowo. Plan uwzględnił projektowaną docelowo moc 11 GW z morskich farm. Jednak odbiega ona od potencjalnych możliwości polskich obszarów morskich, która szacowana jest na 28 GW. Jeszcze przed zakończeniem prac nad planem weszła w życie ustawa offshore. To ona określiła możliwą lokalizację farm wiatrowych. Choć obszary określone w załączniku nr 2 do ustawy wpisywały się w obszary przeznaczone w planie na pozyskiwanie energii odnawialnej, to w dwóch z nich wydzielono po cztery obszary. Tym samym do zagospodarowania pozostało, zamiast siedmiu obszarów wskazanych w planie, w których mogły być zlokalizowane MFW, 11 obszarów, którym muszą odpowiadać lokalizacje wskazane we wnioskach o wydanie pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW. Powyższe zasady miały zastosowanie zarówno dla wniosków składanych po wejściu w życie ustawy offshore, jak i dla postępowań wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia jej w życie. Te postępowania, z uwagi, że nie odpowiadały lokalizacjom określonym w załączniku nr 2 do tej ustawy, były umarzane. Zdaniem NIK mogło to stanowić naruszenie zasady zaufania do władzy publicznej, w

tym zasady stabilności prawy.

Należy zauważyć, że pierwszy wniosek o wydanie pozwolenia lokalizacyjnego dla MFW złożono w 2001 r., tj. ok. 20 lat temu (według stanu na dzień zakończenia kontroli). Po blisko trzech latach – w 2004 r. wydano pozwolenie. Aktualnie (w 2021 r.) ono nie obowiązuje, bo zgodnie z ustawą o obszarach morskich RP, pozwolenie mogło być wydane na okres niezbędny do realizacji przedsięwzięcia, nie dłuższy jednak niż 5 lat (w 2011 r. wydłużono ten czas do 30 lat, a w 2015 r. do 35 lat). Do 30 czerwca 2021 złożono w sumie 179 wniosków.

Według stanu na 30 czerwca 2021 r. obowiązywało 11 pozwoleń lokalizacyjnych dla MFW, z tego większość (10) wydanych w 2012 r. i 2013 r. jedno w 2021 r.

WNIOSKI

Mając na uwadze konieczność zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Polski i realizacji postanowień UE dotyczących udziału OZE oraz fakt, że upłynęło już ok. 10 lat od kiedy wydane zostały pierwsze pozwolenia na wznoszenie sztucznych wysp dla obszarów, na których mogłyby powstać MFW o mocy zainstalowanej kilkunastu GW, a do tej pory tego typu instalacje nie powstały, NIK wnioskuje.

Do Prezesa Rady Ministrów o:

- zapewnienie przeprowadzenia pogłębionej analizy dalszych możliwych uproszczeń postępowań administracyjnych związanych z inwestycjami w morską energetykę wiatrową w kierunku ich zintegrowania i przyspieszenia oraz podjęcie stosownych inicjatyw legislacyjnych w tym zakresie.

Do Ministra Infrastruktury o:

- rozstrzygnięcie kwestii lokalizacji portów serwisowych oraz jasnego określenia terminu, kosztów oraz źródeł finansowania inwestycji. Ponadto koniecznym jest zapewnienie alternatywnych środków finansowych tak dla budowy portu instalacyjnego jak i serwisowych wobec przedłużającej się niepewności zatwierdzenia Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności.

Do Ministra Klimatu i Środowiska o:

- dokonanie aktualizacji wysokości inflacji i zweryfikowania zmiennych od niej zależnych przyjętych do wyliczenia ceny maksymalnej określonej rozporządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie ceny maksymalnej za energię elektryczną wytworzoną w morskiej farmie wiatrowej i wprowadzoną do sieci w złotych za 1 MWh, będącej podstawą rozliczenia prawa do pokrycia ujemnego salda;
- dokonanie analizy zasadności ujęcia w PEP 2040 założeń odnośnie wpływu rozwoju MEW na wypełnienie celu OZE w latach 2025-2040, a w prognozach szacowanych 28 GW możliwych do wygenerowania w obszarach morskich RP;

Do Urzędu Regulacji Energetyki o:

- w ramach uzgadniania projektów planów rozwoju operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego, wyjaśnianie z operatorem jego ocen, co do udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym kraju, w kontekście planów ujętych w polityce energetycznej państwa;
- Monitorowanie funkcjonowania systemu elektroenergetycznego w związku z posiadanymi informacjami dotyczącymi morskich farm wiatrowych.

Źródło: NIK