

**Aktualizacja oceny *ex-ante* instrumentów finansowych
dla programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę,
Klimat, Środowisko 2021 – 2027 w obszarze sieci
ciepłowniczych w ramach efektywnych systemów
ciepłowniczych**

Warszawa, luty 2024 r.

Spis treści

1. WSTĘP	2
2. SIECI CIEPŁOWNICZE	4
2.1. Informacje ogólne i potrzeby inwestycyjne	4
2.2. Dostępne źródła finansowania	9
2.3. Wnioski w zakresie strategii inwestycyjnej z uwzględnieniem uwarunkowań programowych	13
PODSUMOWANIE	20
BIBLIOGRAFIA	22
WYKAZ TABEL	23

1. Wstęp

Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko (FEnIKS) jest następcą dwóch edycji Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIS) (2007–2013 i 2014–2020). Z budżetu UE przydzielono na ten program ponad 24 mld EUR, czyli ponad 110 mld zł. FEnIKS jest największym nie tylko w Polsce, ale w całej Unii Europejskiej programem realizowanym w ramach zarządzania dzielonego. Zgodnie ze swoją nazwą zostanie on wykorzystany w szczególności do budowy i modernizacji infrastruktury, przyczyniającej się do poprawy środowiska i klimatu. W ramach programu dystrybuowane będą środki pochodzące z dwóch głównych funduszy UE: Funduszu Spójności (FS) i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR).

Instrument Finansowy, o którym mowa w niniejszym dokumencie, definiowany jest w oparciu o przepisy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii. Instrument finansowy rozumiany jest jako „unijny środek wsparcia finansowego przekazywany z budżetu, aby zrealizować jeden lub większą liczbę określonych celów polityki Unii, który to instrument może przybierać formę inwestycji kapitałowych lub inwestycji quasi-kapitałowych, pożyczek lub gwarancji, lub innych instrumentów opartych na podziale ryzyka, i który w stosownych przypadkach może być łączony z innymi formami wsparcia finansowego lub ze środkami finansowymi podlegającymi zarządzaniu dzielonemu lub środkami finansowymi Europejskiego Funduszu Rozwoju”.

Wśród czynników determinujących zastosowanie danego rodzaju instrumentu finansowego wskazać należy: skalę niedoskonałości rynku i potrzebnego efektu zachęty, kondycję finansową grupy docelowej, koordynację z innymi instrumentami wsparcia dostępnymi na rynku, uzyskanie efektu dźwigni, ryzyko inwestycyjne w danym obszarze, zasady pomocy publicznej.

Podstawą prawną opracowania oceny *ex-ante* dla instrumentów finansowych planowanych do zastosowania w wybranych obszarach interwencji FEnIKS jest artykuł 58 rozporządzenia nr 2021/1060 Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dn. 24 czerwca 2021 roku. Rozporządzenie stanowi, iż wsparcie z funduszy za pośrednictwem instrumentów finansowych opiera się na ocenie *ex-ante*, która powinna być zrealizowana przed dokonaniem przez

instytucje zarządzające wkładów z programu do instrumentów finansowych. Ocena *ex-ante* powinna objąć, co najmniej, takie elementy jak¹:

- proponowana kwota wkładu programu do instrumentu finansowego i szacowany efekt dźwigni wraz z krótkim uzasadnieniem;
- proponowane produkty finansowe, które mają być oferowane, w tym ewentualna potrzeba zróżnicowanego traktowania inwestorów;
- proponowana grupa docelowa ostatecznych odbiorców;
- oczekiwany wkład instrumentu finansowego w osiągnięciu określonych celów.

Ponadto, przewiduje się możliwość dokonania m.in. jej przeglądu lub aktualizacji, a także, przy jej tworzeniu, oparcia się na istniejących lub zaktualizowanych ocenach *ex-ante*.

Mając na względzie artykuł 58 ust. 5 wskazanego rozporządzenia, należy zauważyć, że instrumenty finansowe mogą być łączone ze wsparciem programu w formie dotacji w ramach pojedynczej operacji instrumentu finansowego, w ramach jednej umowy o finansowaniu, w przypadku gdy obie różne od siebie formy wsparcia są oferowane przez podmiot wdrażający instrument finansowy. W takim przypadku przepisy mające zastosowanie do instrumentów finansowych mają zastosowanie do tej pojedynczej operacji instrumentu finansowego.

Niniejszy dokument stanowi aktualizację analizy „Ocena możliwości wykorzystania instrumentów finansowych w sektorach infrastruktury, klimatu i środowiska w Polsce w okresie programowania 2021–2027” przeprowadzonej przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) we wrześniu 2021 r., w obszarach energii i efektywności energetycznej. Zmieniające się uwarunkowania społeczno-gospodarcze, uwzględniające ramy czasowe i potrzeby rynkowe wymagały dokonania zmian w pierwotnej wersji analizy *ex-ante* sporządzonej przez EBI. Dobór odpowiednich form wsparcia dla poszczególnych obszarów energetyki w ramach FEnIKS ma kluczowe znaczenie w zakresie stworzenia możliwości efektywnego wykorzystania środków UE, także w kontekście coraz bardziej złożonej sytuacji geopolitycznej i pogłębiającego się spowolnienia gospodarczego. W przypadku nieadekwatnych form wsparcia beneficjentów, istnieje bowiem ryzyko braku zainteresowania pozyskaniem

¹ Rozporządzenie nr 2021/1060 Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dn. 24 czerwca 2021r.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32021R1060#d1e6253-159-1>

finansowania w ramach FEnIKS, a tym samym brakiem realizacji zobowiązań programowych i niewykorzystaniem środków unijnych.

Aktualizacja, uwzględniając zachodzące zmiany społeczno-gospodarcze, sygnały z sektora energetycznego oraz doświadczenie płynące z wdrażania POIS 2007-2013 i 2014-2020, ma na celu dobranie optymalnych form wsparcia obszarów poddanych analizie.

Głównym celem przeprowadzanej oceny *ex-ante* (łac. "z góry, przed wydarzeniem się czegoś") jest zbadanie możliwości zastosowania instrumentów finansowych (IF) w sektorze energetycznym w obszarze sieci ciepłowniczych w efektywnych systemach ciepłowniczych. w ramach programu FEnIKS w ramach osi priorytetowej 2.1 „Promowanie efektywności energetycznej i redukcja emisji gazów cieplarnianych”.

Cele unijnej polityki klimatycznej wymagają uniezależnienia rozwoju gospodarczego od zużywania zasobów nieodnawialnych. Kluczowe w tym zakresie będzie zwiększenie efektywności energetycznej w systemach ciepłowniczych oraz zwiększenie udziału zielonej energii z odnawialnych źródeł w końcowym zużyciu energii.

Na potrzeby opracowania tego dokumentu posługiwano się głównie metodą *desk research*, czyli studiowaniem i analizowaniem dostępnych dokumentów oraz analizą danych zastanych i danych statystycznych, wykorzystując wiedzę merytoryczną ekspertów z Polskiego Towarzystwa Elektrociepłowni Zawodowych (PTEZ) w zakresie kogeneracji, Izby Gospodarczej Ciepłownictwo Polskie (IGCP) w obszarze sieci ciepłowniczych oraz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w ramach źródeł finansowania.

2. Sieci ciepłownicze

2.1. Informacje ogólne i potrzeby inwestycyjne

Rynek ciepła systemowego w Polsce należy do największych w Unii Europejskiej. Według danych GUS² obejmuje ponad 40% gospodarstw domowych, tj 15 milionów Polaków. Jednocześnie, polskie systemy dysponują łącznie, niespotykaną na skalę krajów EU, mocą zainstalowaną na poziomie 53 GW.

² Zużycie energii w gospodarstwach domowych GUS 2018.

W Polsce sektor ciepłownictwa systemowego jest bardzo rozwinięty w porównaniu do innych krajów w Europie. W polskich miastach produkcja ciepła odbywa się w sposób scentralizowany i ciepło jest dostarczane za pomocą systemów ciepłowniczych na dużych obszarach. Zasila średnio od 40 do 60% mieszkańców w danym regionie. W związku z powyższym, długość sieci ciepłowniczych oraz liczba odbiorców ciepła sieciowego jest istotnie wyższa niż w innych krajach europejskich. W Polsce sieci ciepłownicze mają łączną długość ponad 22 tysięcy kilometrów.

Według danych Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (URE), w roku 2022 koncesje na działalność ciepłowniczą (wytwarzanie, przesyłanie, dystrybucję i obrót ciepłem) posiadało 392 przedsiębiorstw³ (tj. takich, których zakres prowadzonej działalności ciepłowniczej, mierzony mocą zainstalowaną w urządzeniach lub dostarczoną do odbiorców, przekracza 5 MW). Biorąc pod uwagę fakt, iż wiele przedsiębiorstw swoją działalnością obejmuje więcej niż jedną lokalizację, to funkcjonujących systemów ciepłowniczych jest znacznie więcej (można przyjąć, że systemy takie działają w miastach poniżej 20 tysięcy mieszkańców, których jest 220).

Zgodnie z definicją formalną: system ciepłowniczy to sieć ciepłownicza lub chłodnicza oraz współpracujące z tą siecią urządzenia lub instalacje służące do wytwarzania lub odbioru ciepła lub chłodu⁴ - co oznacza, że systemy ciepłownicze służą do zaspokajania potrzeb na ciepło również na mniejszą, niż oznacza próg udzielania koncesji, skalę i poza sferą koncesjonowania i regulacji istnieje bardzo duża liczba „mikro rynków” ciepła systemowego.

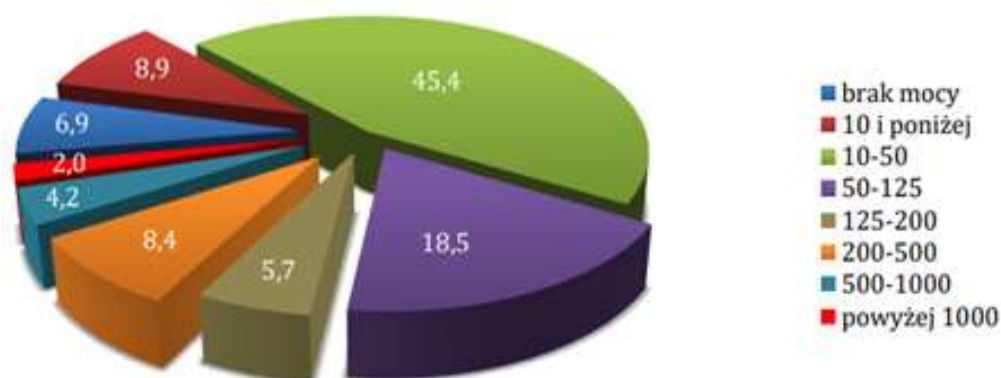
Wobec braku szczegółowych informacji i danych na temat tej części rynku ciepła systemowego w większości przypadków analizy, wnioski dotyczyć będą obszaru przedsiębiorstw ciepłowniczych objętych koncesjonowaniem tj. takich, w których moc zainstalowana w przypadku wytwarzania ciepła lub zamówiona przez odbiorców ciepła w przypadku przesyłu i dystrybucji oraz obrotu, przekracza 5 MW.⁵

³ Urząd Regulacji Energetyki, *Energetyka ciepłownicza w liczbach – 2022*, październik 2023, s. 7.

⁴ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 15 stycznia 2007 w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemów ciepłowniczych (Dz.U. Nr 16, poz. 92) - § 1 pkt. 21.

⁵ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1385) - art. 7b ust. 2.

Rys. 1 Struktura przedsiębiorstw ciepłowniczych według mocy zainstalowanej [MW] w źródłach ciepła w 2022 r. [%]



Źródło: URE, Energetyka ciepła w liczbach – 2022, październik 2023 r.

Tabela 1. Podstawowe dane dotyczące przedsiębiorstw ciepłowniczych objętych koncesjonowaniem za rok 2022

Liczba koncesjonowanych przedsiębiorstw	Szt.	392
Moc zainstalowana w źródłach ciepła	MW	53 188,40
Moc zamówiona przez odbiorców	MW	34 923,74
Długość sieci ciepłowniczych	km	22 578,43
Zatrudnienie	etat	27 772,00
Sprzedaż ciepła ogółem	TJ	357 702,63
Ciepło oddane do sieci ciepłowniczych	TJ	265 658,49
Ciepło sprzedane z sieci ciepłowniczych	TJ	233 134,41
Udział przedsiębiorstw „zintegrowanych pionowo”	%	ok. 80 (2021 r.)
Udział przedsiębiorstw w formie spółek kapitałowych	%	96,05

Źródło: URE, Energetyka ciepła w liczbach – 2022, październik 2023 r.

Sieci ciepłownicze mają potężny potencjał rozwojowy, którego zasadniczym celem będzie z jednej strony zwiększanie ich zasięgu przy jednoczesnym obniżeniu strat w dystrybucji ciepła (zastosowanie sieci preizolowanych), co przełoży się na wzrost odbiorców ciepła systemowego, z drugiej zaś strony umożliwianie przyłączania do nich zdwersyfikowanych pod względem technologii i wykorzystywanych nośników energii źródeł ciepła.

Cele dotyczące zwiększania wykorzystania ciepła systemowego zostały wskazane w obowiązującej Polityce Energetycznej Polski do 2040 r. przez określenie liczby gospodarstw

domowych, które miałyby zostać przyłączone do sieci ciepłowniczych. Do roku 2030 ciepłownictwo systemowe powinno objąć kolejne 1,5 mln gospodarstw domowych. Nowoczesne systemy ciepłownicze, aby nie mieć ograniczonych możliwości rozwoju powinny spełniać status „efektywnego systemu ciepłowniczego”, więc ich potencjał rozwojowy jest bezpośrednio zależny od sposobu wytwarzania ciepła systemowego (wpływającego na status efektywnego systemu). Z przepisów dyrektywy EPBD (Energy Performance of Buildings Directive) wynika, że nowe i znacznie zmodernizowane budynki mogą być zasilane ze źródeł OZE lub ciepła odpadowego, albo z systemów efektywnych w rozumieniu dyrektywy EED (Energy Efficiency Directive).

Regulacje w tym zakresie, których stan obecny przytoczono wcześniej, wymaga od nowoczesnych systemów ciepłowniczych odpowiedniej jakości ciepła, generowanej dzięki technologii kogeneracji czy też wykorzystania ciepła z OZE czy ciepła odpadowego.

Należy podkreślić, że przyjęte w nowej (przekształconej) dyrektywie w sprawie efektywności energetycznej (EED) rozwiązania, dotyczące statusu „efektywnego systemu ciepłowniczego” są już bardziej ambitne, niż obowiązujące obecnie⁶. Utrzymanie i osiągnięcie statusu „efektywnego systemu ciepłowniczego” w najbliższych latach będzie wymagało istotnego zaangażowania finansowego i technologicznego w modernizację infrastruktury wytwórczej i równoległe w modernizację i rozwój sieci ciepłowniczych.

⁶ Zgodnie z art. 26 ust 1. przekształconej dyrektywy EED „aby zapewnić bardziej efektywne zużycie energii pierwotnej oraz zwiększyć udział energii ze źródeł odnawialnych wprowadzanej do sieci, efektywny system ciepłowniczy i chłodniczy spełnia następujące kryteria:

- a) **do dnia 31 grudnia 2027 r.** – system, w którym wykorzystuje się w co najmniej 50 % energię ze źródeł odnawialnych lub w co najmniej 50 % ciepło odpadowe, lub w co najmniej 75 % ciepło pochodzące z kogeneracji, lub w co najmniej 50 % połączenie takiej energii i ciepła;
- b) **od dnia 1 stycznia 2028 r.** – system, w którym wykorzystuje się w co najmniej 50 % energię ze źródeł odnawialnych lub w co najmniej 50 % ciepło odpadowe, w co najmniej 50 % energię ze źródeł odnawialnych i ciepło odpadowe, w co najmniej 80 % ciepło pochodzące z wysokosprawnej kogeneracji, lub co najmniej połączenie takiej energii cieplnej wprowadzanej do sieci, w którym udział energii ze źródeł odnawialnych wynosi co najmniej 5 %, a całkowity udział energii ze źródeł odnawialnych, ciepła odpadowego lub ciepła pochodzącego z wysokosprawnej kogeneracji wynosi co najmniej 50 %;
- c) **od dnia 1 stycznia 2035 r.** – system, w którym wykorzystuje się w co najmniej 50 % energię ze źródeł odnawialnych, w co najmniej 50 % ciepło odpadowe lub w co najmniej 50 % energię ze źródeł odnawialnych i ciepło odpadowe, lub system, w którym całkowity udział energii ze źródeł odnawialnych, ciepła odpadowego lub ciepła pochodzącego z wysokosprawnej kogeneracji wynosi co najmniej 80 % i ponadto całkowity udział energii ze źródeł odnawialnych lub ciepła odpadowego wynosi co najmniej 35 %;
- d) **od dnia 1 stycznia 2040 r.** – system, w którym wykorzystuje się w co najmniej 75 % energię ze źródeł odnawialnych, w co najmniej 75 % ciepło odpadowe lub w co najmniej 75 % energię ze źródeł odnawialnych i ciepło odpadowe, lub system, w którym wykorzystuje się w co najmniej 95 % energię ze źródeł odnawialnych, ciepło odpadowe i ciepło pochodzące z wysokosprawnej kogeneracji i ponadto całkowity udział energii ze źródeł odnawialnych lub ciepła odpadowego wynosi co najmniej 35 %;
- e) **od dnia 1 stycznia 2045 r.** – system, w którym wykorzystuje się w co najmniej 75 % energię ze źródeł odnawialnych, w co najmniej 75 % ciepło odpadowe lub w co najmniej 75 % energię ze źródeł odnawialnych i ciepło odpadowe;
- f) **od dnia 1 stycznia 2050 r.** – system, w którym wykorzystuje się wyłącznie energię ze źródeł odnawialnych, wyłącznie ciepło odpadowe lub wyłącznie połączenie energii ze źródeł odnawialnych i ciepła odpadowego (...). Dyrektywa EED została w dniu 20.09.2023 r. opublikowana w Dzienniku Urzędowym UE. Terminem transpozycji jej przepisów jest 11.10.2025 r.

Podstawowymi obszarami inwestycyjnymi w zakresie modernizacji systemów ciepłowniczych, poza obszarem wytwarzania ciepła, są:

- modernizacja i przebudowa sieci ciepłowniczych przesyłowych i dystrybucyjnych;
- modernizacja i przebudowa węzłów cieplnych;
- modernizacja pozostałych elementów systemu ciepłowniczego (np. przepompownie, komory);
- digitalizacja sieci i systemów ciepłowniczych.

Uzupełnieniem dla modernizacji istniejącej infrastruktury systemów ciepłowniczych w zakresie przesyłu i dystrybucji ciepła musi być rozwój obejmujący:

- budowę nowych sieci ciepłowniczych przesyłowych i dystrybucyjnych, celem rozbudowy systemów ciepłowniczych zgodnie z potrzebami rynku ciepła;
- budowę nowych przyłączy do sieci ciepłowniczych, zarówno dla nowych odbiorców jak też dla nowych źródeł ciepła;
- budowę węzłów cieplnych dla potrzeb nowych obiektów przyłączanych do sieci ciepłowniczych.

Szacunki dotyczące nakładów inwestycyjnych na modernizację i budowę sieci ciepłowniczych wskazane w raporcie EBI⁷ wymagają ciągłej aktualizacji, gdyż nie uwzględniają znacznego wzrostu kosztów na rynku usług budowlanych.⁸

Najnowsze szacunki, wykonane przez IGCP na bazie analizy stanu sieci ciepłowniczych w perspektywie do roku 2030, wskazują, że należałoby zmodernizować i przebudować około 7000 km obecnie istniejących sieci (co stanowi ponad 30% wszystkich istniejących sieci ciepłowniczych). Konieczna jest również modernizacja węzłów cieplnych, likwidacja węzłów grupowych i zainwestowanie w digitalizację sieci ciepłowniczych.

W tym samym czasie konieczna będzie budowa ponad 2500 km nowych sieci ciepłowniczych, w zakresie przesyłania i dystrybucji ciepła. Trudno określić ilość potencjalnych przyłączy do sieci ciepłowniczych, ale może ona sięgać kilkudziesięciu tysięcy.

⁷ Ocena możliwości wykorzystania instrumentów finansowych w sektorach infrastruktury, klimatu i środowiska w Polsce w okresie programowania 2021–2027.

⁸ Ocena możliwości wykorzystania instrumentów finansowych..., cz. 1: Ocena rynku, dz. cyt., s. 113.

Zgodnie z szacunkami PTEZ, koszty modernizacji infrastruktury przesyłowej i dystrybucyjnej ciepła, w celu dostosowania sieci do standardów sieci niskotemperaturowych, wynieść mogą co najmniej 76 mld zł⁹.

W zależności od ograniczenia nakładów tylko do samych sieci, poprzez uzupełnienie ich o węzły, systemy monitorowania i zarządzania sieciami łączne koszty jakie musi ponieść branża należy szacować **między 30 mld zł a 100 mld zł**¹⁰.

Skala środków koniecznych do poniesienia na modernizację infrastruktury sieciowej **leży zatem zdecydowanie poza możliwościami sektora, w związku z powyższym ogromne znaczenie będzie miało pozyskanie środków pomocowych na ten cel.** Dodać w tym miejscu należy, że uzyskanie pomocy publicznej będzie w bardzo wielu przypadkach niezbędnym i koniecznym warunkiem z punktu widzenia zapewnienia opłacalności danej inwestycji w zakresie modernizacji sieci ciepłowniczych.

2.2. Dostępne źródła finansowania

Głównym narzędziem wspierającym polskie ciepłownictwo systemowe w zakresie budowy i modernizacji sieci ciepłowniczych w latach 2014-2023 był Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 – działania 1.5 , 1.6.2 i 1.7.2, w ramach których przyznane zostały dotacje na szeroki zakres projektów modernizacji sieci ciepłowniczych w efektywnych systemach ciepłowniczych. Zgodnie z posiadanymi danymi¹¹, w przypadku działania 1.5 POIS 2014-2020, skala zaangażowanych środków w inwestycje dotyczące budowy i modernizacji sieci ciepłowniczych wyniosła ponad 2 mld zł, przy przyznanym dofinansowaniu pomocowym w wysokości ok. 1,1 mld zł, co dało łączny udział dotacji w kosztach kwalifikowalnych powyżej 50%.

Pomoc w formie dotacji (do 30% albo 50% kosztów kwalifikowalnych w zależności od technologii albo do 100% pożyczki) była również udzielana przez NFOŚiGW w programie „Ciepłownictwo Powiatowe”, jednak w tym programie wsparciem objęta była węższa grupa beneficjentów, gdzie udział jednostki samorządu terytorialnego w kapitale zakładowym wnioskodawcy musiał być większy niż 50 %.

⁹ Polskie Towarzystwo Elektrociepłowni Zawodowych, *Ocena wpływu rozstrzygnięć unijnego pakietu „Fit for 55” na transformację sektora ciepłownictwa systemowego w Polsce*, Maj 2023 r. s. 51.

¹⁰ Izba Gospodarcza Ciepłownictwa, oszacowanie własne.

¹¹ Lista projektów realizowanych w Programie Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 (XLSX 1 MB)- stan na 28 lipca 2022 r., www.pois.gov.pl, MFiPR.

W latach 2024-2029 podstawowym źródłem wsparcia dla tego rodzaju projektów będzie program FEnIKS z alokacją 900 mln euro obejmującą zarówno projekty realizowane w ramach efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych lub chłodniczych, jak i projekty w ramach systemów, które osiągną ww. status w najbliższych latach.

Istotnym źródłem wsparcia sektora ciepłowniczego jest obecnie Fundusz Modernizacyjny, przy czym obecnie w bardzo ograniczonym stopniu zapewnia on dofinansowanie na projekty w zakresie modernizacji sieci ciepłowniczych. Uruchomiony Program „Digitalizacja sieci ciepłowniczych” (z dofinansowaniem w formie dotacji do 50% kosztów kwalifikowalnych albo pożyczki do 100% kosztów kwalifikowalnych) obejmuje bowiem jedynie dofinansowanie zakresie systemów monitoringu, zarządzania i optymalizacji pracy sieci ciepłowniczych.

Należy zauważyć, że obecnie dostępnym źródłem finansowania modernizacji i rozwoju sieci ciepłowniczych jest także program Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) „Energia Plus”, który obejmuje także możliwość wspierania projektów przebudowy i modernizacji istniejących odcinków sieci ciepłowniczych oraz budowa nowych odcinków sieci ciepłowniczych wraz z urządzeniami i instalacjami towarzyszącymi. Program został uruchomiony w 2019 roku. Budżet programu wynosi do 4 mld zł, z czego dla bezzwrotnych form dofinansowania przeznaczona była kwota do 50 mln zł na projekt (max. 50% kosztów kwalifikowalnych, a dla zwrotnych form – do 3,95 mld zł (max. 85% kosztów kwalifikowalnych). Podpisywanie umów w ramach tego programu możliwe jest do 31.12.2027 r., a wydatkowanie środków do 31.12.2030 r.

Program ten dedykowany jest przedsiębiorcom, w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, w tym wytwórcom i dostawcom ciepła systemowego. W ramach tego programu NFOŚiGW oferuje pożyczki preferencyjne lub pożyczki na warunkach rynkowych, w wysokości od 0,5 mln zł do 500 mln zł, na pokrycie maksymalnie 85% kosztów kwalifikowanych. Okres finansowania to maksymalnie 15 lat.

Relatywnie niewielkie zainteresowanie podmiotów sektora ciepłowniczego Programem „Energia Plus” potwierdza, że dofinansowanie w formie pożyczki nie stanowi istotnej zachęty do realizacji wysokonakładowych projektów modernizacji sieci ciepłowniczych, które obarczone są długim okresem zwrotu zainwestowanego kapitału.

W ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności nie przewidziano środków na projekty w zakresie budowy lub modernizacji sieci ciepłowniczych w celu zapewnienia

komplementarności z programem FEnIKS, który przewiduje znaczące wsparcie dla tego obszaru.

Kolejny ważny instrument pomocowy, trzeci filar mechanizmu sprawiedliwej transformacji, łączy finansowanie zwrotne Europejskiego Banku Inwestycyjnego z innymi instrumentami poprzez udzielanie wyłącznie pożyczek. Ponadto warunkiem jest realizacja projektu na obszarze objętym Terytorialnym Planem Sprawiedliwej Transformacji.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że w bieżącej ofercie instytucji odpowiedzialnych za finansowanie ochrony środowiska potrzebne są instrumenty wsparcia w formie dotacji lub instrumentu finansowego z istotnym komponentem dotacyjnym na zadania dotyczące modernizacji, przebudowy i budowy sieci ciepłowniczych.

Odnosząc te wartości do identyfikowanych potrzeb finansowych na modernizację infrastruktury ciepłowniczej, (szacowanych na 30– 100 mld zł) w perspektywie do 2030 roku, należy podkreślić, że w tym okresie kluczowe będzie multiplikowanie efektów wykorzystania środków pomocowych, poprzez zapewnienie możliwości ponownego ich wykorzystania, przy jednoczesnym stworzeniu odpowiednich zachęt do sięgania po te środki. Dlatego też, wsparcie na ten obszar powinno być oferowane w formie instrumentu finansowego z istotnym komponentem dotacyjnym.

Zgodnie ze zmienionym Rozporządzeniem Komisji (UE) NR 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu ¹²(GBER), pomoc inwestycyjna na budowę, rozbudowę lub modernizację efektywnych energetycznie systemów ogrzewania lub chłodzenia, która obejmuje m.in. rozwiązania w zakresie sieci dystrybucyjnej, jest zgodna z rynkiem wewnętrznym UE i wyłączona z wymogu zgłoszenia, jeżeli spełnione są warunki określone w artykule 46 tegoż aktu prawnego.

W artykule 46 rozporządzenia GBER określono, że pomoc może być przyznawana na systemy, które są lub staną się efektywne energetycznie zgodnie z definicją wskazaną w dyrektywie EED. Jest to istotne doprecyzowanie w porównaniu do poprzednich przepisów GBER z 2014 roku, zgodnie z którymi budowa lub modernizacja sieci ciepłowniczych mogła

¹² Zmiany w rozporządzeniu GBER weszły w życie w dniu 01.07.2023 r.

być finansowana co do zasady jedynie w przypadku efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych i chłodniczych¹³.

Zgodnie z aktualnymi przepisami rozporządzenia GBER, zmianie ulegną równocześnie warunki udzielania pomocy na modernizację sieci, które przesyłają ciepło wytwarzane z paliw kopalnych. Wsparcie w tym przypadku będzie dopuszczalne gdy:

- sieć dystrybucyjna jest lub staje się odpowiednia do przesyłania energii z OZE,
- modernizacja nie spowoduje zwiększenia wytwarzania energii z paliw kopalnych, z wyjątkiem gazu ziemnego; jeżeli ciepło będzie wytwarzane z gazu, to zapewniona jest zgodność z celami klimatycznymi 2030 i 2050 i z rozporządzeniem UE dotyczącym tzw. uzupełniającego aktu delegowanego w sprawie taksonomii.

W świetle powyższego podkreślić należy, że zmiany rozporządzenia GBER zaostrzają warunki udzielania pomocy dla projektów modernizacji, przebudowy i budowy sieci ciepłowniczych, **nie stanowią natomiast w żaden sposób przeszkody dla możliwości przyznawania wsparcia w formie instrumentu finansowego z istotnym komponentem dotacyjnymi**, z zastrzeżeniem ograniczeń dotyczących maksymalnego poziomu intensywności wsparcia w stosunku do kosztu kwalifikowalnego¹⁴.

Mając na uwadze model wsparcia obowiązujący w POIS 2014-2020, wiele przedsiębiorstw ciepłowniczych, przygotowując plany oraz strategie inwestycyjne w obszarze efektywnych systemów ciepłowniczych (w perspektywie do 2030 r.) założyło, że w ramach Programu FEnIKS (Działanie FENX.02.01 Infrastruktura ciepłownicza) będzie uwzględniona możliwość pokrycia luki finansowej w projekcie budowy lub modernizacji sieci ciepłowniczej, co jest możliwe tylko w przypadku instrumentu z istotnym komponentem dotacyjnym. Planowane wykorzystanie instrumentów finansowych uwzględniono w Programie FEnIKS 2021-2027.

Wyzwania, problemy, potrzeby inwestycyjne w zakresie sieci ciepłowniczych w ramach systemów efektywnych są zasadniczo analogiczne, jak w przypadku systemów nieefektywnych i dotyczą w szczególności redukcji strat oraz zmniejszenia poziomu awaryjności sieci,

¹³ Zgodnie z art. 46 ust. 2 zmienionego rozporządzenia GBER, „(...) jeżeli w wyniku prac objętych pomocą dotyczących sieci dystrybucji system nie stanie się jeszcze w pełni efektywny energetycznie, dodatkowe modernizacje wymagane do spełnienia warunków objęcia zakresem definicji efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego i chłodniczego, w przypadku zakładów wytwarzania energii cieplnej lub chłodniczej objętych pomocą, muszą rozpocząć się w ciągu 3 lat od rozpoczęcia prac objętych pomocą dotyczących sieci dystrybucji”.

¹⁴ Zgodnie ze zmienionym rozporządzeniem GBER, dopuszcza się także określanie intensywności pomocy w oparciu o lukę w finansowaniu (do 100 % luki w finansowaniu).

a w dłuższej perspektywie dostosowania infrastruktury do parametrów umożliwiających efektywne wykorzystanie OZE i ciepła odpadowego w systemach ciepłowniczych.

Zarówno efektywne systemy ciepłownicze, jak i te nieefektywne, borykają się z identycznymi problemami finansowymi i potrzebują podobnego wsparcia, szczególnie w przypadku modernizacji sieci ciepłowniczych. Należy podkreślić, że przedsięwzięcia modernizacyjne, obejmujące wymianę istniejących rurociągów, nie przynoszą wymiernych korzyści finansowych i bez komponentu dotacyjnego (stanowiącej istotną zachętę dla działań inwestycyjnych) w wielu przypadkach nie będą podejmowane lub ich zakres zostanie znacząco ograniczony.

2.3. Wnioski w zakresie strategii inwestycyjnej z uwzględnieniem uwarunkowań programowych

Ciepłownictwo systemowe, którego sposób funkcjonowania w zakresie rynku przesyłu ciepła ma cechy monopolu naturalnego, gdzie działalność nie podlega zasadom konkurencyjnym, tzn. nie ma ekonomicznych przesłanek za wchodzeniem na ten rynek podmiotów konkurujących, jest sektorem regulowanym, tzn. cena sprzedaży ciepła i usług przesyłowych jest ustalana w taryfach, zatwierdzanych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (URE). Takie rozwiązanie powoduje, że każde zamierzenie inwestycyjne jest mocno ograniczane przez regulowane tempo dostosowania cen ciepła do zmieniających się kosztów działalności, co jest potęgowane przez gwałtowne wzrosty kosztów zakupu uprawnień do emisji oraz cen paliw. Wszystko to wpływa negatywnie na kondycję finansową spółek ciepłowniczych, o czym świadczą chociażby oficjalne dane URE. Regulator w swoim najnowszym raporcie¹⁵ poświęconym sektorowi ciepłownictwa systemowego, wskazuje, że „rok 2022, podobnie jak 2021, charakteryzował się wzrostem kosztów zarówno ogółem z działalności ciepłowniczej (o 36,94 proc.), jak i kosztów prowadzenia działalności ciepłowniczej (o 36,99 proc.). Skumulowany wzrost analogicznych kosztów w okresie trzech ostatnich lat wyniósł odpowiednio 68,71 proc. oraz 70,17 proc.

Do wzrostu kosztów działalności przedsiębiorstw ciepłowniczych w 2022 r. przyczynił się głównie wzrost kosztów uprawnień do emisji CO₂ oraz destabilizacja na rynku paliw będąca pochodną wojny w Ukrainie, nałożonych na Federację Rosyjską sankcji oraz zmiany kierunku importowanych do Polski paliw. Konsekwencją powyższego był również wzrost kosztów

¹⁵ URE, Energetyka ciepła w liczbach – 2022, październik 2023 r.

zakupu energii elektrycznej. W 2022 r. wzrosły zarówno koszty stałe (o 8,84 proc.), jak i koszty zmienne (o 56,8 proc.). Wśród kosztów stałych największy wzrost dotyczył pozycji „Materiały i energia” (o 13,11 proc.). Wśród kosztów zmiennych, największy wzrost dotyczył również pozycji „Materiały i energia” zależnej od wielkości produkcji (o 58,22 proc.), w tym kosztów paliw technologicznych wraz z kosztami ich transportu (o 98,93 proc.)”¹⁶.

Zgodnie z danymi URE, „w 2022 r. rentowność brutto ogółem (dla wszystkich przedsiębiorstw koncesjonowanych uczestniczących w badaniu URE) wyniosła minus 22 proc. (...) Wynik finansowy brutto ukształtował się w 2022 r. na poziomie minus 6,24 mld zł (w 2021 r. – minus 1,5 mld zł, w 2020 r. – minus 473,8 mln zł, w 2019 r. – minus 543 mln zł)”¹⁷.

Jak zaznaczono w raporcie URE, „rok 2022 jest jednocześnie pierwszym rokiem, w którym nawet „nadwyżka finansowa” przybrała poziom ujemny wynoszący minus 2,68 mld zł. Wynik finansowy na sprzedaży ukształtował się na poziomie minus 5,9 mld zł, zaś rentowność sprzedaży wyniosła minus 21,48 proc.”¹⁸.

W świetle przedstawionych danych stwierdzić należy, że niska rentowność spółek ciepłowniczych oznacza brak środków na inwestycje, co przekłada się na ograniczone możliwości korzystania wyłącznie z instrumentów finansowych bez istotnego komponentu dotacyjnego. Co więcej, jak wskazano w raporcie EBI, przedsiębiorstwa ciepłownicze często mają już wysoki poziom zadłużenia, a gminy niechętnie udzielają gwarancji przedsiębiorstwom należącym do gmin.¹⁹

Dodatkowo możliwości zwiększania zysku spółek ciepłowniczych są ograniczone ze względu na regulowany charakter rynku ciepłowniczego (podstawą regulacji taryfowych jest rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło, dalej: rozporządzenie taryfowe), tzn. zysk nie może być zatem kształtowany dowolnie przez spółkę ciepłowniczą. Zyski i oszczędności wygenerowane przez spółki ciepłownicze nie będą miały wpływu na wzrost dochodów tych spółek, ponieważ URE w taryfie uwzględni te dodatkowe dochody i ustali cenę wytwarzania i dystrybucji ciepła w taki sposób, aby przede wszystkim chronić klienta końcowego przed nieuzasadnionymi podwyżkami. Zgodnie z § 11 ust 1 pkt 3 rozporządzenia taryfowego, ceny i stawki opłat dla stosowania taryfy ustala się z uwzględnieniem

¹⁶ URE, Energetyka ciepła w liczbach – 2022, październik 2023 r., s. 17.

¹⁷ Ibidem, s. 18.

¹⁸ Ibidem, s. 18.

¹⁹ Ocena możliwości wykorzystania instrumentów finansowych..., cz. 2: Strategia inwestycyjna, dz. cyt., s. 61.

uzasadnionego zwrotu z kapitału zaangażowanego w działalność dotyczącą zaopatrzenia w ciepło oraz modernizacji i inwestycji przedsiębiorstwa w zakresie związanym z ochroną środowiska. Biorąc powyższe pod uwagę, można stwierdzić, iż wsparcie pomocowe w formie uwzględniającej komponent dotacyjny nie spowoduje nadmiernego zysku dla przedsiębiorstwa ciepłowniczego, gdyż taryfy będą kalkulowane w sposób zapewniający ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat. Służy temu również funkcja akceptowania przez Prezesa URE poziomu zwrotu z kapitału.

Ponadto, duża dynamika zmian kosztów paliwa i kosztów środowiskowych skutkuje trudnościami w szacowaniu przewidywanych kosztów działania spółek ciepłowniczych. Jak wskazano w raporcie EBI, przedsiębiorstwa ciepłownicze borykają się z rosnącymi kosztami wytwarzania energii i szeroko zakrojonymi procesami inwestycyjnymi. Prowadzi to do stopniowego pogarszania się rentowności i zdolności kredytowej tych przedsiębiorstw.

Podkreślenia wymaga to, że beneficjentami w programie FEnIKS będą jednocześnie małe i duże przedsiębiorstwa ciepłownicze, które są w różnych fazach zaawansowania jeżeli chodzi o transformację swojej działalności. Zgodnie z linią demarkacyjną przyjęto, że w Programie FEnIKS wsparcie dedykowane jest dla przedsiębiorstw realizujących inwestycje w systemach ciepłowniczych o mocy zamówionej powyżej 5 MW. Inwestycje realizowane w systemach ciepłowniczych o mocy zamówionej nie wyższej niż 5 MW będą mogły uzyskać wsparcie z poziomu regionalnego. Szczególna konieczność modernizacji systemów ciepłowniczych zaistnieje w małych i średnich przedsiębiorstwach ciepłowniczych, które znajdują się obecnie na początku drogi modernizacyjnej. W obliczu skali niezbędnych inwestycji i związanych z tym kosztów, będące w tej grupie przedsiębiorstwa ciepłownicze, chcąc wykorzystać wsparcie w postaci mechanizmów instrumentów zwrotnych bez znaczącego poziomu komponentu dotacyjnego, nie będą w stanie udźwignąć obciążeń finansowych wynikających z niezbędnych nakładów inwestycyjnych. Raport EBI wskazuje, że przedsiębiorstwa z większych miast są w lepszej sytuacji ekonomicznej niż przedsiębiorstwa z mniejszych miast, jednakże należy w tym miejscu nadmienić, że niezależnie od skali systemu ciepłowniczego, opłacalność inwestycji modernizacji sieci ciepłowniczych jest taka sama w małych i dużych systemach ciepłowniczych²⁰. Obecna sytuacja rynkowa spowodowała dodatkowo, że potencjalni beneficjenci będą mieli trudność w sfinansowaniu przygotowania i późniejszej realizacji zaplanowanych inwestycji.

²⁰ Ibidem, s. 61.

Jak pokazuje doświadczenie, jeżeli spółki ciepłownicze realizują swoje inwestycje, to z wykorzystaniem dostępnych subsydiów (dotychczas zazwyczaj dotacji) i środków własnych. Obecnie proponowany w analizie EBI instrument pożyczkowy pokrywający do 70% kwalifikowanych kosztów inwestycji z rabatem kapitałowym w wysokości do 30% całkowitej kwoty pożyczki należy uznać za niewystarczający, również dlatego, że wymaga zaangażowania ponad 30% środków własnych na pokrycie kosztów kwalifikowalnych. Pozyskanie dodatkowego wsparcia „pieniędzem dłużnym”, szczególnie w sytuacji, proponowanego w analizie EBI, bardzo niskiego udziału komponentu dotacyjnego na poziomie maksymalnie 21% kosztów kwalifikowalnych (tj. 30% umorzenia z pożyczki wynoszącej maksymalnie 70% kosztów kwalifikowalnych) jest praktycznie niemożliwe, gdyż instytucje finansowe nie są skłonne i nie mogą udzielać kolejnych kredytów powiększając zadłużenie podmiotom, które obecnie stoją w obliczu realizacji deficytowych inwestycji modernizacji sieci ciepłowniczych, spadającego popytu na swoje usługi, zaostrzających się norm prowadzenia działalności, rosnących kosztów środowiskowych oraz restrykcyjnych metod zatwierdzania taryf za ciepło. Spółki ciepłownicze pozbawione wymaganego wkładu własnego, napotykają trudności w pozyskiwaniu kapitału na rynkach komercyjnych, ale także w ramach programów pomocowych z funduszy publicznych. W rezultacie, ciepłownictwo ma ograniczone możliwości korzystania z mechanizmów wsparcia w sytuacji braku odpowiednio uzasadnionych dotacji i pożyczek dopełniających finansowanie do 100% kosztów kwalifikowalnych.

W świetle informacji i danych przedstawionych powyżej, należy uznać, że właściwym sposobem wsparcia w ramach Działania FENX.02.01 *Infrastruktura ciepłownicza* powinna być (niezależnie od statusu systemu ciepłowniczego) forma uwzględniająca istotny komponent dotacyjny.

Uwzględniając również konkluzje z analizy *ex-ante* przygotowanej przez EBI, powinien zostać wprowadzony instrument mieszany, jednakże składający się z wyższej wartości dotacji w wysokości do 49% oraz pożyczki w wysokości od 51% całkowitej kwoty dofinansowania, zgodnie z wymogami limitów pomocy publicznej. Wielkość pomocy publicznej powinna zostać określona zgodnie z §9 ust. 5 Rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej na inwestycje w sieć dystrybucji w obszarze efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego i chłodniczego w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021–2027 oraz art. 46

ust. 9 Rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 *uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu*.

Należy zaznaczyć, że inwestycje w modernizację sieci ciepłowniczych (niezależnie od statusu systemu ciepłowniczego) są wysoce uzasadnione do wsparcia ze środków publicznych w formie instrumentu z istotnym komponentem dotacyjnym, ponieważ skutkują oszczędnościami kosztów i energii, dzięki zmniejszeniu liczby awarii, przerw w dostawie ciepła i strat w sieci ciepłowniczej, dzięki zastosowaniu nowoczesnych rozwiązań technologicznych, które jednakże nie są na tyle znaczące, żeby uznać te inwestycje jako efektywne ekonomicznie. Wynika to ze znaczącej wartości angażowanych w te projekty nakładów inwestycyjnych o relatywnie długim okresie zwrotu. Ponadto, możliwość realizacji tych projektów jest ściśle powiązana z kondycją finansową przedsiębiorstw ciepłowniczych. Zatem potencjał dla instrumentu finansowego w postaci preferencyjnych pożyczek o długich terminach spłaty (np. do 25 lat), długich okresach karencji (np. do 18 m-cy) jest celowy i uzasadniony, ale jako wsparcie z istotnym poziomem komponentu dotacyjnego, przyznawanej zgodnie z zapisami rozporządzenia GBER.

Warunki dofinansowania powinny być elastycznie dostosowywane do specyfiki projektu, w szczególności pożyczki powinny być udzielane przy stosownych wymogach dotyczących zabezpieczeń, ponieważ przedsiębiorstwa ciepłownicze obecnie mają wysoki poziom zadłużenia. Pożyczka, jako element instrumentu finansowego, będzie efektywnie wykorzystywana, o ile może pokrywać od 51 % całkowitej wartości dofinansowania inwestycji i być uzupełniona komponentem dotacyjnym w wysokości do 49 % udzielonej wartości wsparcia (obejmującego razem wartość pożyczki i dotacji).

Z uwagi na podwyższone ryzyko płynności niektórych podmiotów sektora w obecnym okresie (wynikające także z konieczności równoległej realizacji inwestycji w obszarze wytwarzania) zasadne jest zastosowanie w tego typu przypadkach wydłużonego okresu finansowania i karencji w spłacie pożyczki. Należy zwrócić uwagę, że koszty obsługi instrumentów finansowych nie będą mogły być przeniesione w całości na odbiorców końcowych, z uwagi na to, że taryfy dla ciepła zatwierdzane są przez Prezesa URE. Ciągłe i długotrwałe zwiększenie cen ciepła mogłoby się przełożyć na sukcesywne zmniejszanie zainteresowania odbiorcy końcowego usługą oferowaną przez spółki ciepłownicze. W konsekwencji zagrożony byłby efekt ekologiczny realizowanych przedsięwzięć, gdyż odbiorcy końcowi, nie mogąc ponieść zwiększonych kosztów ciepła systemowego, zmieniliby źródła ciepła na indywidualne, a odłączanie od sieci ciepłowniczych pogorszyłoby efektywność pracy zmodernizowanych

sieci, co w konsekwencji doprowadziłoby do pogłębienia problemu ubóstwa energetycznego. Jednocześnie w takim scenariuszu systemy ciepłownicze zaprzęściłyby swój potencjał w transformacji całego sektora energii, w tym ich roli w bilansowaniu sektora elektroenergetycznego poprzez krótkoterminowe i sezonowe magazynowanie energii.

Inwestycje w zakresie **modernizacji sieci ciepłowniczych mają charakter mało dochodowy**, a zatem w małym stopniu przełożą się również na oszczędności po stronie potencjalnych beneficjentów. Podmioty te wymagają faktycznej pomocy inwestycyjnej także w formie komponentu dotacyjnego, bez którego nie sprostają nowym wymaganiom i wyzwaniom. Zastosowanie wsparcia uwzględniającego komponent dotacyjny utrzyma również zainteresowanie finansowaniem pomocowym, z uwagi na specyficzne warunki branży ciepłowniczej.

Tabela 2. Kluczowe elementy oceny *ex-ante* w obszarze sieci ciepłowniczych należących do efektywnych energetycznie systemów ciepłowniczych i chłodniczych

<p>a) Proponowana kwota wkładu programu do instrumentu finansowego i szacowany efekt dźwigni.</p>	<p>Alokacja EFRR: 200 000 000 EUR</p> <table border="1" data-bbox="657 1122 1337 1496"> <thead> <tr> <th data-bbox="657 1122 1075 1167">sieci ciepłownicze</th> <th data-bbox="1082 1122 1337 1167">Alokacja (w EUR)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="657 1176 1075 1220">IF pożyczki preferencyjne (kod 03)</td> <td data-bbox="1082 1176 1337 1220">102 000 000</td> </tr> <tr> <td data-bbox="657 1229 1075 1274">częściowe dotacje UE (kod 05)</td> <td data-bbox="1082 1229 1337 1274">98 000 000</td> </tr> <tr> <td data-bbox="657 1283 1075 1361">środki własne inwestora (10% CAPEX)</td> <td data-bbox="1082 1283 1337 1361">37 960 268</td> </tr> <tr> <td data-bbox="657 1370 1075 1449">środki komercyjne (pożyczki bankowe)</td> <td data-bbox="1082 1370 1337 1449">15 108 187</td> </tr> <tr> <td data-bbox="657 1458 1075 1496">Poziom dźwigni finansowej</td> <td data-bbox="1082 1458 1337 1496">1,08</td> </tr> </tbody> </table>	sieci ciepłownicze	Alokacja (w EUR)	IF pożyczki preferencyjne (kod 03)	102 000 000	częściowe dotacje UE (kod 05)	98 000 000	środki własne inwestora (10% CAPEX)	37 960 268	środki komercyjne (pożyczki bankowe)	15 108 187	Poziom dźwigni finansowej	1,08
sieci ciepłownicze	Alokacja (w EUR)												
IF pożyczki preferencyjne (kod 03)	102 000 000												
częściowe dotacje UE (kod 05)	98 000 000												
środki własne inwestora (10% CAPEX)	37 960 268												
środki komercyjne (pożyczki bankowe)	15 108 187												
Poziom dźwigni finansowej	1,08												
<p>b) Proponowane produkty finansowe, które mają być oferowane, w tym ewentualna potrzeba zróżnicowanego traktowania inwestorów.</p>	<p>IF Pożyczki z elementem dotacyjnym w ramach jednej operacji. Pożyczka (od 51%) dotacja (do 49% udzielonej wartości wsparcia w ramach IF)</p>												
<p>c) Proponowana grupa docelowa ostatecznych odbiorców.</p>	<p>Użytkownicy korzystający ze wspartej infrastruktury, zarówno przedsiębiorcy, jak i osoby fizyczne. Publiczne i prywatne przedsiębiorstwa ciepłownicze.</p>												

d) Oczekiwany wkład IF w osiągnięcie określonych celów.	<ul style="list-style-type: none"> • Wybudowane lub zmodernizowane sieci ciepłownicze i chłodnicze (RCO 20) – 334 km
---	---

Źródło: Opracowanie własne.

Nie rekomenduje się, w przeciwieństwie do konkluzji analizy EBI, zastosowania instrumentu pożyczkowego pokrywającego tylko do 70 % kwalifikowanych kosztów inwestycji z rabatem kapitałowym w wysokości do 30% całkowitej kwoty pożyczki, przede wszystkim ze względu na zbyt niski stopień preferencyjności takiego instrumentu w odniesieniu do specyfiki finansowej inwestycji modernizacji i budowy sieci ciepłowniczych i chłodniczych.

Zastosowanie instrumentu finansowego łączącego pożyczkę z częścią dotacyjną w jednej operacji, ma stanowić komplementarną ofertę do dotychczas oferowanych mechanizmów finansowania i odpowiadać na utrudniony dostęp do finansowania udziału własnego w projektach. Wartość komponentu dotacyjnego w przypadku FEnIKS (do 49%) powinna pozwolić na finansowanie bardziej efektywnych i kompleksowych projektów modernizacji i budowy sieci ciepłowniczych i chłodniczych, uwzględniających np. budowę magazynów ciepła lub chłodu, modernizację węzłów cieplnych, likwidację nieefektywnych i nieekologicznych źródeł ciepła o większej skali oszczędności energii, jak również z zadaniami przyłączania nowych odbiorców ciepła.

Wskazane powyżej intensywności dofinansowania nie stoją w sprzeczności z intensywnościami, o których mówią przepisy pomocy publicznej. Na poziomie każdego projektu będzie weryfikowane, czy nie nastąpiło przekroczenie maksymalnej intensywności dofinansowania wynikającej z §9 ust. 5 Rozporządzenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej na inwestycje w sieć dystrybucji w obszarze efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego i chłodniczego w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021–2027 oraz art. 46 ust. 9 Rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu.

Podsumowanie

Ocena *ex-ante* przeprowadzona przez EBI wymagała aktualizacji. Od 2021 r. znaczącej zmianie uległy uwarunkowania prawne, gospodarcze i społeczne. Sektor energetyczny, ze szczególnym uwzględnieniem ciepłownictwa, mierzy się od 2022 r. z wyzwaniami i problemami, których przewidzenie nie było możliwe na etapie opracowania dokumentu przez EBI (np. agresja Rosji na Ukrainę i związane z tym konsekwencje makroekonomiczne).

Aby ocenić możliwości zastosowania instrumentów finansowych w ramach FEnIKS, w niniejszej aktualizacji skupiono się na ocenie rynku ciepłowniczego, w tym na określeniu potrzeb inwestycyjnych w obszarach przedmiotowej analizy. Umożliwiło to, krytyczne spojrzenie na oferowane mechanizmy finansowe, jednocześnie sugerując zastosowanie bardziej odpowiednich form wsparcia projektów i inwestycji dotyczących modernizacji sieci ciepłowniczych.

Zgodne z wynikami niniejszej aktualizacji, projekty z zakresu modernizacji sieci ciepłowniczych w efektywnych systemach ciepłowniczych – byłyby objęte wsparciem oferowanym w formie instrumentów finansowych, które będą mogły zawierać komponent dotacyjny w maksymalnej wysokości do 49% dofinansowania. Nie rekomenduje się, w przeciwieństwie do raportu EBI, zastosowania instrumentu pożyczkowego pokrywającego tylko do 70 % kwalifikowanych kosztów inwestycji z rabatem kapitałowym w wysokości do 30% całkowitej kwoty pożyczki.. Obecna sytuacja na rynku ciepła, związana z brakiem środków finansowych na realizację zamierzeń inwestycyjnych oraz brakiem opłacalności finansowej tych inwestycji, wskazuje na konieczność stworzenia instrumentu mieszanego, łączącego dotację z pożyczką. Instrument ten zapewniłby pełny montaż finansowy tych zamierzeń inwestycyjnych.

Głównym wnioskiem z analiz dotyczących sieci ciepłowniczych, niezależnie czy w efektywnych czy nieefektywnych systemach ciepłowniczych, jest konieczność finansowania projektów dot. infrastruktury ciepłowniczego w formie uwzględniającej istotny komponent dotacyjny. Szczególnie wskazane jest wspieranie projektów modernizacji sieci ciepłowniczych instrumentem z komponentem dotacyjnym na poziomie wyższym niż wskazano w analizie EBI, ponieważ finansowanie tych inwestycji pochodzi z przychodu taryfowego i nie jest zasadniczo uzupełniane innym systemem wsparcia, pozwalającym na rozwój tych systemów.

Inwestycje w zakresie modernizacji sieci ciepłowniczych mają z reguły charakter niedochodowy, a zatem nie przełożą się na korzyści w postaci zwiększenia przychodów po

stronie potencjalnych beneficjentów. Inwestycje te są wysoce uzasadnione do wsparcia pomocowego ze środków publicznych, ponieważ skutkują istotnymi oszczędnościami energii dzięki zmniejszeniu strat w sieci ciepłowniczej, ograniczeniu liczby awarii oraz skróceniem przerw w dostawie ciepła, mogącymi uzupełnić jedynie część luki w finansowaniu, a pozostała część brakujących środków powinna być pokryta w ramach komponentu dotacyjnego.

Przygotowana aktualizacja oceny *ex-ante*:

1. Identyfikuje potrzebę wdrożenia instrumentu finansowego, w obszarze budowy i modernizacji sieci ciepłowniczych w efektywnych systemach ciepłowniczych, w formie pożyczki od 51% całkowitej wartości dofinansowania i dotacji do 49% udzielonej wartości wsparcia w ramach instrumentu.
2. Zakłada racjonalną do osiągnięcia dźwignię finansową, przy finansowaniu inwestycji z zastosowaniem mieszanego instrumentu finansowego, łączącego pożyczkę z dotacją w ramach jednej operacji na poziomie 1,08.

Tabela 3. Tabela podsumowująca proponowane w aktualizacji *ex-ante* intensywności wsparcia

Proponowane w aktualizacji <i>ex-ante</i> intensywności wsparcia:	
Modernizacja systemów ciepłowniczych w efektywnych systemach ciepłowniczych ²¹	IF: pożyczka (od 51%), dotacja (do 49%)

²¹ Zgodnie z definicją zawartą w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE.

Bibliografia

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1791 z dnia 13 września 2023 r. w sprawie efektywności energetycznej oraz zmieniająca rozporządzenie (UE) 2023/955 (wersja przekształcona).
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE.
3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie charakterystyki energetycznej budynków COM/2021/802.
4. Energetyka ciepła w liczbach – 2022, Urząd Regulacji Energetyki, październik 2023 r.
5. Lista projektów realizowanych w Programie Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 - stan na 28 lipca 2022 r., www.pois.gov.pl, MFiPR.
6. Ocena możliwości wykorzystania instrumentów finansowych w sektorach infrastruktury, klimatu i środowiska w Polsce w okresie programowania 2021–2027, EBI, 2021 r.
7. Ocena wpływu rozstrzygnięć unijnego pakietu „Fit for 55” na transformację sektora ciepłownictwa systemowego w Polsce, Polskie Towarzystwo Elektrociepłowni Zawodowych, Maj 2023 r.
8. Rozporządzeniem Komisji (UE) NR 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu.
9. Rozporządzenie Komisji (UE) 2023/1315 z dnia 23 czerwca 2023 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 651/2014 uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu oraz rozporządzenie (UE) 2022/2473 uznające niektóre kategorie pomocy udzielanej przedsiębiorstwom prowadzącym działalność w zakresie produkcji, przetwórstwa i wprowadzania do obrotu produktów rybołówstwa i akwakultury za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu.
10. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 15 stycznia 2007 w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemów ciepłowniczych (Dz.U. Nr 16, poz. 92).
11. Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej na inwestycje w sieć dystrybucji w obszarze efektywnego energetycznie systemu ciepłowniczego i chłodniczego w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021–2027 (Dz.U. 2023 poz. 2558).
12. Rozporządzenie nr 2021/1060 Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dn. 24 czerwca 2021 r.
13. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2022 r. poz. 1385).
14. Zużycie energii w gospodarstwach domowych, GUS 2018.

Wykaz tabel

Tabela 1. Podstawowe dane dotyczące przedsiębiorstw ciepłowniczych objętych koncesjonowaniem za rok 2022

Tabela 2. Kluczowe elementy oceny ex-ante w obszarze sieci ciepłowniczych

Tabela 3. Tabela podsumowująca proponowane w aktualizacji ex-ante intensywności wsparcia