



LKA.430.004.2022
Nr ewid. 110/2022/P/21/069/LKA

Informacja o wynikach kontroli

WYKORZYSTANIE BIOMASY W PRODUKCJI ENERGII

DELEGATURA W KATOWICACH

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Wykorzystanie biomasy w produkcji energii

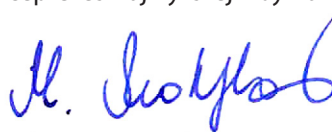
Dyrektor Delegatury NIK w Katowicach



Piotr Miklis

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 05.07.2022

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

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	6
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	9
4. WNIOSKI	16
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	17
5.1. Instrumenty wspierające pozyskiwanie energii elektrycznej z Odnawialnych Źródeł Energii w sektorze elektroenergetycznym	17
5.2. Monitorowanie funkcjonowania instrumentów wspierających wytwarzanie energii z Odnawialnych Źródeł Energii	24
5.3. Rozwój produkcji energii elektrycznej z biomasy w kontekście udziału energii z Odnawialnych Źródeł Energii w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r.	27
6. ZAŁĄCZNIKI	32
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	32
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	36
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	43
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	46
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	47

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Biomasa	ulegająca biodegradacji część produktów, odpadów lub pozostałości pochodzenia biologicznego z rolnictwa (w tym substancje roślinne i zwierzęce), leśnictwa i związanych z nimi działów przemysłu;
Dedykowana instalacja spalania biomasy	instalacja odnawialnego źródła energii, w której spalana jest wyłącznie biomasa albo biomasa łącznie z biogazem, biogazem rolniczym lub biopłynami, przy czym w instalacji tej może być stosowane paliwo pomocnicze ¹ ;
Dedykowana instalacja spalania wielopaliwowego	instalacja spalania wielopaliwowego, w której udział liczony według wartości energetycznej biomasy jest większy niż 15% w łącznej wartości energetycznej wszystkich spalonych paliw zużytych do wytworzenia energii elektrycznej w tej instalacji, o ile instalacja ta: a) jest wyposażona w odrębne linie technologiczne służące do transportu do komory paleniskowej biomasy, lub b) wykorzystuje technologię fluidalną przeznaczoną do spalania odpadów przemysłowych wspólnie z paliwami kopalnymi lub paliwami powstałymi z ich przetworzenia oraz z biomasą ² ;
Dyrektywa nr 2009/28/WE lub dyrektywa RED I	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 ³ , która traci moc z dniem 1 lipca 2021 r.;
Dyrektywa nr 2018/2001 lub dyrektywa RED II	dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych ⁴ , która weszła w życie 24 grudnia 2018 r., z terminem transpozycji ⁵ do 30 czerwca 2021 r.;
Instalacja odnawialnego źródła energii	instalacja stanowiąca wyodrębniony zespół m.in. urządzeń służących do wytwarzania energii i wyprowadzania mocy, w których energia elektryczna lub ciepło są wytwarzane z odnawialnych źródeł energii ⁶ ;
Krajowy Plan Działania (KPD)	Krajowy plan działania w zakresie energii źródeł odnawialnych, o którym mowa w art. 126 ustawy o OZE, w zw. z art. 4 ust. 1 dyrektywy nr 2009/28/WE i decyzją Komisji 2009/548/WE z dnia 30 czerwca 2009 r. KPD przyjęty został przez Radę Ministrów dnia 7 grudnia 2010 r. obejmował działania w zakresie OZE w latach 2011–2020;
Krajowy Plan na Rzecz Energii i Klimatu (KPEiK)	Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2020–2030, opracowany na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. Przyjęty przez Komitet ds. Europejskich w dniu 18 grudnia 2019 r.;
MAP	Ministerstwo Aktywów Państwowych;
Minister	minister odpowiedzialny za sprawy związane z rozwojem i wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii: w latach 2017–2020 był to minister do spraw energii, a od 29 lutego 2020 r. minister właściwy do spraw klimatu (na podstawie ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw ⁷ ; ministrem właściwym do spraw energii był od 1 grudnia 2015 r. do 14 listopada 2019 r. Minister Energii, a od 15 listopada 2019 r. do 20 marca 2020 r. Minister Aktywów Państwowych; od 21 marca 2020 r. działami administracji państwowej energia i klimat kierował Minister Klimatu, a od 6 października 2020 r. Minister Klimatu i Środowiska;

¹ Art. 2 pkt 5 ustawy o OZE.

² Art. 2 pkt 6 ustawy o OZE.

³ Dz. Urz. UE L 140 z 05.06.2009, str. 16, ze zm.

⁴ Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, str. 82, ze zm.

⁵ Termin w jakim kraje UE muszą przesłać Komisji tekst krajowych środków wykonawczych, które włączają przepisy dyrektywy do prawa krajowego.

⁶ Art. 2 pkt 13 ustawy o OZE.

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 284.

MKiŚ	Ministerstwo Klimatu i Środowiska;
OZE	Odnawialne źródło energii – odnawialne, niekopalne źródła energii obejmujące energię: wiatru, promieniowania słonecznego, aerotermalną, geotermalną, hydrotermalną, hydroenergię, energię fal, prądów i pływów morskich, energię otrzymywaną z: biomasy, biogazu, biogazu rolniczego oraz z biopłynów ⁸ ;
PEP 2040	Polityka Energetyczna Polski do 2040 roku, przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2021 r., ogłoszona w załączniku do obwieszczenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. ⁹ ;
Prawo energetyczne	Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne ¹⁰ ;
RM	Rada Ministrów;
Świadectwa pochodzenia (ŚP)	System wsparcia dla producentów energii elektrycznej. Ich wprowadzenie miało na celu promowanie energii wytwarzanej ze źródeł odnawialnych oraz podejmowanie przedsięwzięć poprawiających efektywność energetyczną;
UE	Unia Europejska;
URE	Urząd Regulacji Energetyki;
Ustawa o OZE	Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii ¹¹ ;
Wniosek	Wniosek o wydanie świadectwa pochodzenia, o którym mowa w art. 45 ustawy o OZE.

⁸ Art. 2 pkt 22 ustawy o OZE.

⁹ M.P. poz. 264.

¹⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 716, ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 610, ze zm.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy wiodący producenci energii rzetelnie informują o wykorzystaniu biomasy?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy podejmowane w związku z wydawaniem i pozyskiwaniem świadectw pochodzenia czynności realizowano prawidłowo?
2. Czy dostępne systemy wsparcia zapewniały rozwój produkcji energii elektrycznej z biomasy?
3. Czy gromadzone dane i informacje umożliwiały prowadzenie bieżącego i rzetelnego monitoringu procesów związanych ze wsparciem wytwarzania energii elektrycznej z biomasy?

Jednostki kontrolowane

1. Ministerstwo Klimatu i Środowiska
2. Urząd Regulacji Energetyki
3. Enea Elektrownia Połaniec SA
4. Tauron Wytwarzanie SA
5. PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA
6. Energa Elektrownie Ostrołęka SA

Okres objęty kontrolą

2018–2021 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych)
z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem

Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii przynosi wiele korzyści, pozwala m.in. zmniejszyć emisję szkodliwych substancji (pyłów, gazów cieplarnianych, odpadów) do atmosfery, związanych ze stosowaniem paliw kopalnych. Dodatkowo wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym kraju wpływa na zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego, zmniejszenie stopnia uzależnienia od importu nośników energii i pozwala na zaoszczędzenie zasobów surowców kopalnych. Dostępność OZE jest jednak często zależna od warunków atmosferycznych, a stosowane techniki magazynowania energii są kosztowne i nie zawsze skuteczne.

Kluczowym dokumentem strategicznym określającym politykę i kierunek rozwoju odnawialnych źródeł energii w Polsce na lata 2010–2020 był KPD. Określono w nim m.in. krajowy cel główny w zakresie udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto – na poziomie 15% oraz wysokość udziału OZE w końcowym zużyciu energii w poszczególnych sektorach, w tym w elektroenergetyce – 19,13%. Jednym z istotnych założeń KPD było to, że ww. cele zostaną osiągnięte przede wszystkim w oparciu o źródła zasilane energią wiatru oraz poprzez energetyczne wykorzystanie biomasy. Należy jednak zauważyć, że osiągnięcie tych celów w 2020 r. było kluczowe w świetle przyjętych przez UE w ramach dyrektywy RED II nowych ram służących osiągnięciu kolejnego unijnego celu do 2030 r., wynoszącego co najmniej 32% udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto dla całej UE. Zgodnie z zapisami dyrektywy RED II kraje członkowskie UE miały czas na transpozycję jej zapisów do prawa krajowego do 30 czerwca 2021 r.

Funkcjonujący w Polsce system wsparcia – w sektorze elektroenergetyki wykorzystującej w procesie produkcji biomasę – oparty był przede wszystkim na świadectwach pochodzenia. W swoich założeniach, miał to być mechanizm rynkowy, sprzyjający m.in. optymalnemu rozwojowi sektora OZE. Z uwagi jednak na dużą nieprzewidywalność wielkości rynku świadectw pochodzenia, a w konsekwencji cen praw majątkowych w danym okresie, system ten pogłębił nierównowagę na rynku energii z OZE. Doprowadziło to do nadpodaży świadectw pochodzenia energii elektrycznej z OZE, stopniowego obniżania ich cen i w konsekwencji – ograniczenia znaczenia tej formy wsparcia. Ponadto znajdujące się w posiadaniu MKiŚ dane wskazywały również na niedostateczny poziom wspomagania w ramach innej z dostępnych wytwórców formy wsparcia – systemu aukcyjnego. Znalazło to potwierdzenie w braku rozstrzygnięć aukcji dla technologii wykorzystujących paliwa biomasowe, ze względu na zbyt niską podaż energii elektrycznej z biomasy oferowanej przez producentów¹².

Istotną rolę w obydwu ww. systemach wspierających odgrywał Prezes URE, do którego kompetencji należało m.in. wydawanie i umarzanie świadectw pochodzenia, a także wydawanie zaświadczeń o dopuszczeniu oraz organizowaniu aukcji na sprzedaż energii elektrycznej. Na podstawie gromadzo-

¹² Wskazują na to m.in. dane zawarte w raporcie pn. *Ewaluacja funkcjonowania Programu pomocowego w postaci aukcyjnego systemu wsparcia dla wytwórców energii z odnawialnych źródeł w okresie: 1 lipca 2016 r.–31 grudnia 2020 r., zatwierdzonego decyzją Komisji Europejskiej z dnia 13 grudnia 2017 r. SA.43697 (2015/N) – Polska – aukcyjny system wsparcia dla odnawialnych źródeł energii i odbiorców energochłonnych.*

nych przez ten organ danych dotyczących ilości energii wytworzonej z OZE (w tym z biomasy) – pochodzących wyłącznie od poszczególnych wytwórców energii – Prezes URE wydawał świadectwa pochodzenia dla wyprodukowanej uprzednio energii elektrycznej. Podjęte w ramach niniejszej kontroli czynności miały na celu zweryfikowanie, czy przekazywane w ramach systemu wsparcia produkcji energii elektrycznej z biomasy poszczególne dane, które były istotne ze względu na ilość finalnie wyprodukowanej energii, były kompletne i zgodne z prowadzoną ewidencją, a także czy podejmowane działania związane z wytwarzaniem energii elektrycznej z biomasy były na bieżąco monitorowane przez Ministra.

2. OCENA OGÓLNA

Wiodący producenci energii rzetelnie informowali o wykorzystaniu biomasy

Prawidłowo realizowano czynności podejmowane w związku z wydawaniem świadectw pochodzenia

Dostępne systemy wsparcia nie zapewniały stabilnego rozwoju produkcji energii elektrycznej z biomasy

Gromadzone dane i informacje umożliwiały prowadzenie bieżącego i rzetelnego monitoringu procesów związanych ze wsparciem wytwarzania energii elektrycznej z biomasy

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie rzetelność przedstawianych przez wiodących producentów energii informacji dotyczących wykorzystania biomasy w procesie wytwarzania energii elektrycznej. Informacje te były kompletne oraz terminowo przekazywano je właściwym organom.

Kolejne czynności podejmowane przez poddanych kontroli wytwórców energii elektrycznej w związku z pozyskiwaniem świadectw pochodzenia (ŚP) były zgodne z wymogami ustawy o OZE oraz wytycznymi Prezesa URE. Zawarte w poszczególnych wnioskach o wydanie ŚP informacje o ilości wytworzonej energii elektrycznej z biomasy, odpowiadały ilościom energii wskazywanym w analizowanych okresach na licznikach energii elektrycznej zamontowanych na zaciskach generatorów.

Prezes URE wykonując powierzone mu obowiązki związane z procesem wsparcia, skutecznie ograniczał ryzyko przyznania pomocy publicznej nieuprawnionym do tego wytwórcom. Podejmowane czynności, polegające na opracowaniu, stosowaniu i egzekwowaniu przestrzegania procedur dotyczących uzyskania i umorzenia świadectw pochodzenia, wydawania gwarancji pochodzenia energii oraz wydawania zaświadczeń o dopuszczeniu do aukcji były transparentne i jednakowe w stosunku do wszystkich podmiotów. Należy jednak wskazać, że wykonując powyższe zadania, wydawanie gwarancji pochodzenia energii elektrycznej oraz zaświadczeń o dopuszczeniu do aukcji realizowano z naruszeniem obowiązujących terminów.

W ocenie NIK dostępne dla wytwórców systemy wsparcia nie zapewniały stabilnego rozwoju produkcji energii elektrycznej z biomasy. Jak wykazała kontrola, spośród dostępnych form wsparcia, największą ilość energii elektrycznej wytworzonej z biomasy objęto wsparciem polegającym na pozyskiwaniu świadectw pochodzenia. Z pozostałych form (w tym systemu aukcyjnego) wytwórcy praktycznie nie korzystali, co nie sprzyjało stabilnemu i przewidywalnemu rozwojowi produkcji energii elektrycznej z wykorzystaniem biomasy.

W okresie objętym kontrolą, Minister realizował zadania w zakresie monitorowania funkcjonowania instrumentów wspierających pozyskiwanie i wytwarzanie energii elektrycznej z biomasy. W ramach poszczególnych obowiązków opracowano (lub zlecono opracowanie) dokumentacji dotyczącej funkcjonowania mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej, oraz ewaluacji funkcjonowania programu pomocowego w postaci aukcyjnego systemu wsparcia. Podejmowano również współpracę m.in. z Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki, wymieniając wzajemnie informacje i dane dotyczące form i skali udzielonego wsparcia w ramach OZE, zgodnie z obowiązującym prawem.

Jednocześnie jako nierzetelne oceniono opóźnione podjęcie przez Ministra działań mających na celu implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/2001 w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych w terminie określonym w art. 36 przytoczonej dyrektywy, tj. do dnia 30 czerwca 2021 r., co skutkowało brakiem implementacji tej dyrektywy. Ponadto krytycznie również oceniono niepodjęcie przez Ministra skutecznych działań zmierzających do zwiększenia atrakcyjności systemu aukcyjnego dla wytwórców wykorzystujących technologie biomasowe, pomimo tego, że w wyniku przeprowadzonych działań monitorujących, MKiŚ dysponował danymi wskazującymi na nieskuteczność tego systemu.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Składane przez objętych kontrolą wytwórców wnioski o wydanie świadectw pochodzenia zawierały informacje wymagane przepisami ustawy o OZE, a zamieszczone w nich dane znajdowały potwierdzenie w zgromadzonej dokumentacji. Poddana kontroli ilość wytworzonej energii elektrycznej mierzona była zgodnie z wymogiem określonym w art. 45 ust. 6 pkt 1 ustawy o OZE i odpowiadała ilościom objętym poszczególnymi wnioskami o wsparcie. Biomasa używana do produkcji energii objętej wnioskami spełniała wymogi wynikające z Koncesji i Dokumentacji Uwierzytelniającej oraz obowiązujących przepisów prawa. Prezes URE realizował rzetelnie obowiązki związane z informowaniem ministra właściwego ds. klimatu jak i podmiotu prowadzącego Towarową Giełdę Energii w zakresie wynikającym z przepisów określonych w art. 64 ust. 4 oraz art. 77a ustawy o OZE. [str. 17–21]

Udzielanie/pozyskiwanie wsparcia dla energii elektrycznej z biomasy

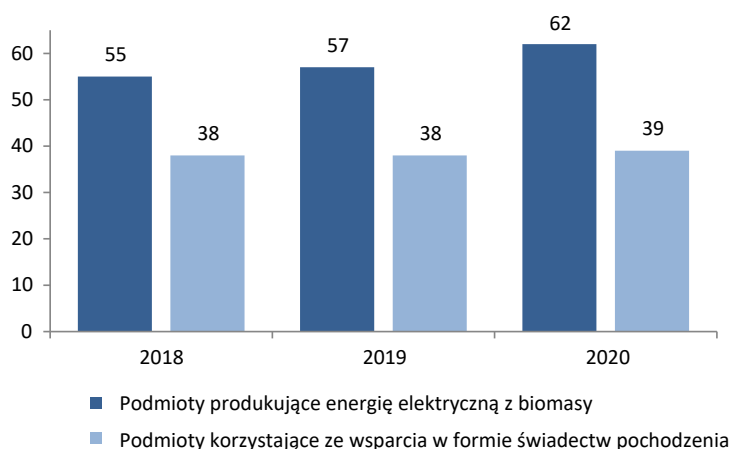
Dane i informacje niezbędne w procesie wytwarzania energii elektrycznej z biomasy przekazywane były przez zobowiązane do tego podmioty (w tym wytwórców, operatorów systemów przesyłowych, Prezesa GUS i Prezesa URE) terminowo, co zapewniło pozyskanie wsparcia do produkcji energii z OZE.

W okresie objętym kontrolą, liczba przedsiębiorstw wytwarzających energię elektryczną z biomasy nieznacznie wzrosła: z 55 podmiotów w 2018 r. (dysponujących 24 instalacjami wyłącznie na biomasę, 24 instalacjami współspalającymi biomasę i sześcioma instalacjami termicznej przeróbki odpadów – TPO¹³), poprzez 57 w 2019 r. (z 38 instalacjami wyłącznie na biomasę, 23 współspalającymi oraz dziewięcioma TPO), do 62 w 2020 r. (z 41 instalacjami wyłącznie na biomasę, 24 współspalającymi i 10 TPO).

Liczba wytwórców korzystających w ww. okresie ze wsparcia polegającego na świadectwach pochodzenia pozostawała na podobnym poziomie i wynosiła 38 podmiotów w latach 2018 i 2019 (co stanowi kolejno 69,1% i 66,7% z wszystkich wytwórców produkujących energię elektryczną z biomasy) oraz 39 w roku 2020 (co stanowi 62,9%).

Wykres nr 1

Liczba producentów energii elektrycznej z biomasy korzystająca ze wsparcia w formie ŚP



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych URE.

¹³ Suma wykorzystywanych instalacji jest większa od liczby podmiotów, bowiem część wytwórców eksploatuje więcej niż jedną instalację.

Instrumenty
wspierające produkcję
energii elektrycznej
z biomasy

Świadectwa pochodzenia. W latach 2018–2021 (do dnia kontroli, tj. 13 sierpnia 2021 r.) do URE wpłynęło 938 wniosków o wydanie świadectw pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej z biomasy. W 937 sprawach wydane zostały świadectwa a jedno postępowanie zakończyło się wydaniem postanowienia odmownego, z powodu złożenia wniosku po terminie wskazanym w art. 45 ust. 4 ustawy o OZE.

System aukcyjny. W okresie objętym kontrolą Prezes URE zorganizował dziewięć aukcji na sprzedaż energii elektrycznej wytworzonej z biomasy, z których sześć pozostało nierozstrzygniętych z uwagi na złożenie mniej niż trzech ważnych ofert. W ww. aukcjach wzięło udział dziewięciu wytwórców, którzy w kolejnych latach zaoferowali do sprzedaży 6 905 361,018 MWh (2018 r.), 3 561 973,62 MWh (2019 r.) oraz 3 231 605,600 MWh (2020 r.). Zaoferowana tą drogą energia nie znalazła jednak nabywców. Do 31 grudnia 2020 r. w ramach rozstrzygniętych aukcji zakontraktowano instalacje o łącznej mocy co najmniej 7667 MW, przy czym ponad 98% z tego dotyczyło źródeł produkujących energię elektryczną z wiatru bądź promieni słonecznych. Źródła te charakteryzują się krótkim okresem inwestycyjnym, lecz technologie te nie wykazują stabilności produkcji energii w różnych okresach (doba, miesiąc, rok) i dyspozycyjności źródła. Technologie oparte o biomasę, biogaz i hydroenergię są źródłami stabilnymi. Wyniki przeprowadzanych aukcji wskazują, że skuteczność systemu aukcyjnego jest odmienna w odniesieniu do różnych technologii. O ile aukcje skutecznie promują rozwój technologii wiatrowej i fotowoltaicznej, o tyle ich popularność w branżach biogazowej, hydroenergetycznej i biomasowej jest znacznie mniejsza, co skutkowało brakiem rozstrzygnięć aukcji ze względu na zbyt niską podaż ofert. [str. 21–22]

Gwarancje pochodzenia. W analizowanym okresie Prezes URE wydał 305 gwarancji pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej z biomasy, które obejmowały 12 744 707 MWh. Urząd nie gromadził danych nt. liczby składanych wniosków dotyczących wydania gwarancji pochodzenia energii z biomasy oraz ilości energii z biomasy objętej tymi wnioskami.

Realizując w przywołanym okresie zadania wynikające z ustawy o OZE w zakresie wspierania procesów wytwarzania energii elektrycznej z biomasy, Prezes URE skutecznie ograniczał ryzyko przyznania pomocy publicznej nieuprawnionym do tego Wytwórcom. Nie mniej jednak, proces wydawania gwarancji pochodzenia energii elektrycznej oraz zaświadczeń o dopuszczeniu do aukcji przebiegał z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie terminów. Ponadto, niektóre obowiązki w zakresie dokumentowania kolejnych czynności realizowanych w toku procesów związanych z wydawaniem świadectw pochodzenia, wykonywano w sposób nierzetelny – w prowadzonej dokumentacji brakowało potwierdzeń terminów i treści wzajemnych uzgodnień pomiędzy URE a Wytwórcami.

[str. 23]

NIK oceniła pozytywnie działania związane z ubieganiem się o wsparcie podjęte przez cztery przedsiębiorstwa, które zostały poddane kontroli. Ocenę tę uzasadniały w szczególności następujące ustalenia:

- wnoszone corocznie do budżetu państwa opłaty koncesyjne obliczano i regulowano zgodnie z art. 34 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne oraz wg zasad wskazanych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2018 r. w sprawie opłaty koncesyjnej¹⁴;
- stosowane w poszczególnych Spółkach procesy technologiczne (dotyczące wykorzystania paliw biomasowych), były zgodne z warunkami określonymi w koncesjach;
- opracowywane wnioski o wydanie świadectw pochodzenia zawierały kompletne informacje wymagane przepisami ustawy o OZE, a zawarte w nich dane znajdowały potwierdzenie w zgromadzonej przez każdą ze Spółek dokumentacji;
- wykazywane dane, dotyczące wartości opałowych zużytej biomasy, podawano na podstawie wyników badań sporządzanych przez akredytowane i certyfikowane laboratoria badawcze;
- ilość wytworzonej energii elektrycznej mierzono zgodnie z wymogiem określonym w art. 45 ust. 6 pkt 1 ustawy o OZE, tj. odpowiadała ona ilości energii wskazanej w odpowiednich miesiącach na licznikach energii elektrycznej zamontowanych na zaciskach poszczególnych generatorów. [str. 17–21]

Informacje na temat wielkości produkcji energii elektrycznej w Polsce (w tym również wytworzonej z biomasy) Minister czerpał głównie z corocznych sprawozdań składanych mu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego¹⁵, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki¹⁶ oraz Agencję Rynku Energii S.A w Warszawie. Jak wynika z danych zawartych w ww. publikacjach, ilość energii elektrycznej wyprodukowanej w kolejnych latach objętych kontrolą wyniosła: 165 214 GWh, w tym 5333,2 GWh pochodziło z instalacji wykorzystujących biomasę, z czego 4084,5 GWh objęto ŚP (2018 r.); 158 767 GWh w tym 6378 GWh z instalacji biomasowych, z czego 4942,4 GWh objęto ŚP (2019 r.) oraz 152 308 GWh, w tym 6932,9 GWh z instalacji biomasowych z czego 2315,9 GWh objęto ŚP (2020 r.). Udział energii elektrycznej wytworzonej w instalacjach wykorzystujących biomasę wynosił w tym okresie od 3,2% do 4,6%.

Monitoring
funkcjonowania
instrumentów
wspierających

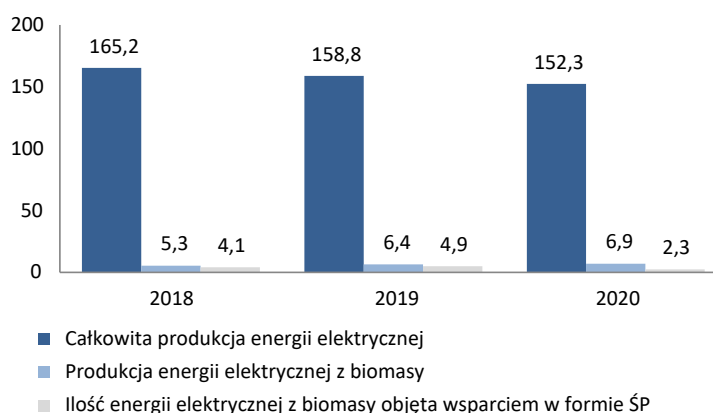
¹⁴ Dz. U. poz. 2277, w dalszej części określane skrótem „rozporządzenie w sprawie opłaty koncesyjnej”, uchylone z dniem 3 listopada 2021 r. Wcześniej obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja (Dz. U. z 1998 r. Nr 60, poz. 387, ze zm.).

¹⁵ Dalej: „Prezes GUS”.

¹⁶ W dalszej części określanego skrótem „Prezes URE”.

Wykres nr 2

Ilość energii elektrycznej wytworzonej z biomasy i objętej wsparciem w postaci ŚP w latach 2018–2020 [TWh]

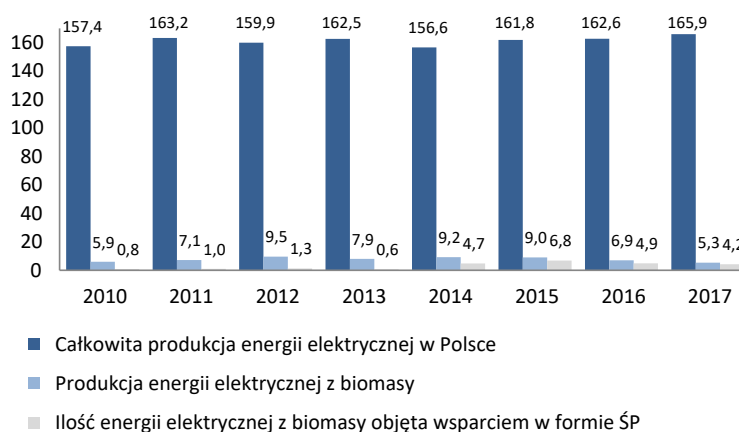


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych URE.

Dla porównania, w latach 2010–2017, ilość wytwarzanej energii elektrycznej wahała się w przedziale od 156 567 GWh (w 2014 r.) do 165 852 GWh (w 2017 r.), a wytworzonej z biomasy od 5905 GWh (w 2010 r.) do nawet 9529 GWh (w 2012 r.). Udział energii elektrycznej wytworzonej w instalacjach wykorzystujących biomasę wynosił od 6% (lata 2012, 2014 i 2015) do 3% (rok 2017).

Wykres nr 3

Produkcja energii elektrycznej w latach 2010–2017 [TWh]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i URE.

Jak wynika z przedstawionych powyżej danych, ilość energii elektrycznej wytworzonej z biomasy w latach 2018–2020 była niższa niż w latach wcześniejszych. Jedną z przyczyn odnotowanych spadków była zmiana w ustawie o OZE (w art. 194), w wyniku której dla ŚP dla energii elektrycznej z OZE wytworzonej w instalacjach spalania wielopaliwowego wprowadzono współczynnik korygujący¹⁷, co miało istotny wpływ na ograniczenie stosowania technologii współspalania biomasy z innymi paliwami kopalnymi.

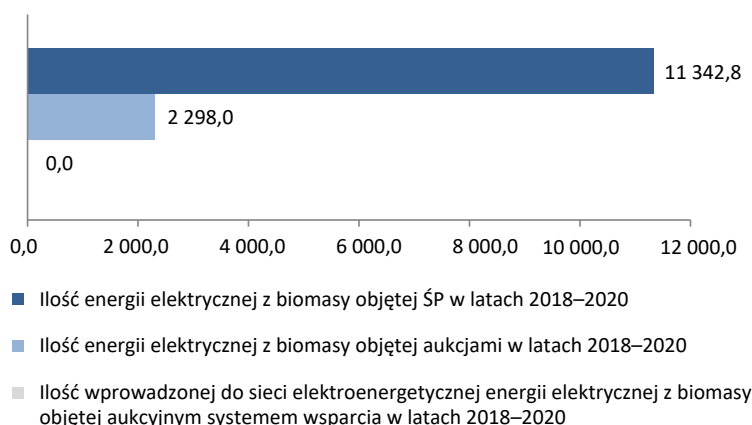
¹⁷ Dla 1 MWh energii elektrycznej wytworzonej w instalacji spalania wielopaliwowego przysługiwało 0,5 świadectwa pochodzenia.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W latach 2018–2020 wytwarzanie energii elektrycznej z biomasy wspierano w przeważającej mierze poprzez system pozyskiwania świadectw pochodzenia.

Wykres nr 4

Ilość energii elektrycznej wytworzonej z biomasy i objętej poszczególnymi rodzajami wsparcia w latach 2018–2020 [GWh]

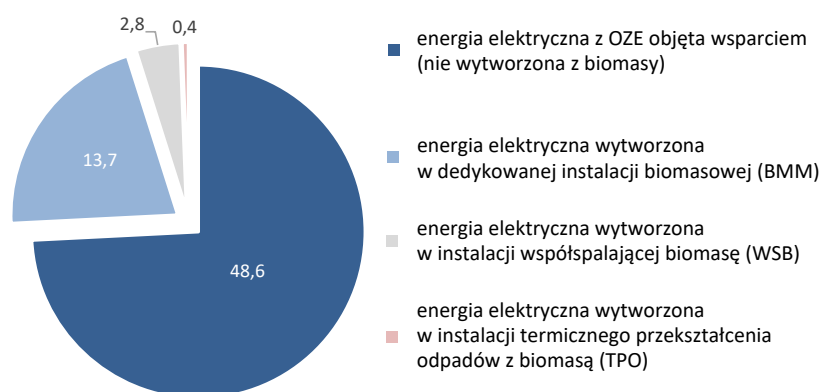


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych URE.

Z 65 527 228,223 MWh energii elektrycznej objętej w latach 2018–2020 wsparciem, 16 916 433,716 MWh (tj. 25,8%) pochodziło z instalacji wykorzystujących biomasę i objęte zostało świadectwami pochodzenia¹⁸. Z tego 13 738 590 MWh (tj. 81,2% energii z biomasy) wytworzone zostało w instalacjach w 100% opalanych biomasą (BMM), 2 803 968,652 MWh (tj. 16,6%) w instalacjach współspalających (WSB), a 373 874,829 MWh (tj. 2,2%) w instalacjach termicznego przekształcania odpadów z wykorzystaniem biomasy (TPO).

Wykres nr 5

Ilość energii elektrycznej z OZE objętej wsparciem w latach 2018–2020 [TWh]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych URE.

W okresie objętym kontrolą Minister wywiązał się ze swoich obowiązków wynikających z ustawy o OZE w zakresie: monitorowania funkcjonowania instrumentów wspierających pozyskiwanie i wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych (w szczególności z biomasy), a także

¹⁸ Dot. świadectw pochodzenia wydanych do dnia 13 sierpnia 2021 r.

prowadzenia monitoringu realizacji krajowych celów dot. udziału OZE w końcowym zużyciu energii. W ramach ww. czynności opracowane (lub zlecone do opracowania) zostały m.in.:

- *Przegląd funkcjonowania mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej lub ciepła z odnawialnych źródeł energii oraz biogazu rolniczego w instalacjach odnawialnych źródeł energii, a także ocena skutków obowiązywania ustawy o odnawialnych źródłach energii*¹⁹ (zadanie podjęte w związku z wymogiem określonym w art. 217 ustawy o OZE);
- raport ewaluacyjny pn. *Ewaluacja funkcjonowania Programu pomocowego w postaci aukcyjnego systemu wsparcia dla wytwórców energii z odnawialnych źródeł w okresie: 1 lipca 2016 r.–31 grudnia 2020 r., zatwierdzonego decyzją Komisji Europejskiej z dnia 13 grudnia 2017 r. SA.43697 (2015/N) – Polska – aukcyjny system wsparcia dla odnawialnych źródeł energii i odbiorców energochłonnych*²⁰ (zadanie podjęte w związku ze zobowiązaniem strony polskiej wynikającym z decyzji KE²¹).

Jednocześnie jako nierzetelne NIK oceniła działania, które doprowadziły do opóźnionego opracowania pierwszego z ww. projektów oraz *Sprawozdania okresowego za lata 2017–2018 dotyczącego postępu w promowaniu i wykorzystaniu energii ze źródeł odnawialnych w Polsce*²².

Zdaniem NIK opóźnienia te skutkowały tym, że Rada Ministrów²³ przedłożyła Sejmowi Przegląd ze zwłoką wynoszącą 38 miesięcy w stosunku do terminu wynikającego z art. 217 ust. 2 ustawy o OZE, a Sprawozdanie okresowe z opóźnieniem wynoszącym cztery miesiące w stosunku do terminu określonego w art. 22 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniającej i uchylającej dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE.

Ponadto przeprowadzone czynności kontrolne wykazały również, że:

- niektóre z działań Ministra, szczególnie w zakresie prac nad projektami aktów prawnych mających na celu poświadczenie spełnienia Kryteriów Zrównoważonego Rozwoju²⁴ względem wymogów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/2001 w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych²⁵, prowadzone były z opóźnieniem, co skutkowało brakiem pełnej implementacji dyrektywy w terminie określonym w zawartym w niej art. 36, tj. do dnia 30 czerwca 2021 r.;

¹⁹ Dalej: Przegląd.

²⁰ Raport na zlecenie Ministra opracował Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk, przekazany został pismem z dnia 28 lipca 2021 r. Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

²¹ Decyzja KE z dnia 13 grudnia 2017 r., nr SA.43697 (2015/N).

²² Dalej: Sprawozdanie okresowe.

²³ Dalej: RM.

²⁴ Dalej: KZR.

²⁵ Dz. U. UE L z 2018 r. poz. 328, str. 82 ze zm.; dalej: „dyrektywa RED II”.

- Minister, znajdując się w posiadaniu informacji o wynikach zakończonych aukcji oraz wniosków wynikających z ewaluacji systemu aukcyjnego, nie podjął skutecznych działań mających na celu zwiększenie atrakcyjności systemu aukcyjnego, co miało istotny wpływ na ograniczenie rozwoju stabilnych i dyspozycyjnych OZE, jakim były m.in. instalacje biomasowe. [str. 24–27]

4. WNIOSKI

**Minister Klimatu
i Środowiska**

- 1) Zwiększenie skuteczności dostępnych mechanizmów i instrumentów wsparcia dla instalacji OZE charakteryzujących się stabilnością produkcji energii oraz dyspozycyjnością źródła.
- 2) Zintensyfikowanie działań w celu ograniczenia opóźnień w procesie implementacji przepisów dyrektywy RED II do krajowego porządku prawnego, szczególnie w zakresie projektów mających na celu poświadczenie spełnienia KZR względem wymogów tej dyrektywy.

**Prezes Urzędu
Regulacji Energetyki**

Podjęcie działań w celu zapewnienia adekwatnej kontroli zarządczej, w szczególności w zakresie dokumentowania postępowań dotyczących wydawania ŚP oraz przestrzegania obowiązujących terminów wydawania gwarancji pochodzenia energii elektrycznej i zaświadczeń o dopuszczeniu do aukcji, zgodnie z przepisami ustawy o OZE.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Instrumenty wspierające pozyskiwanie energii elektrycznej z OZE w sektorze elektroenergetycznym

Dostępne dla wytwórców systemy/instrumenty wsparcia nie zapewniały stabilnego rozwoju produkcji energii elektrycznej z biomasy.

Instrumenty wspierające wytwarzanie energii elektrycznej z biomasy

W latach 2018–2020 wytwórcy energii elektrycznej z biomasy mieli możliwość korzystania z jednego z systemów wsparcia określonych w art. 69a ustawy o OZE: świadectw pochodzenia; systemu wymienionego w art. 70a–70f²⁶; systemu aukcyjnego; rozliczeń, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o OZE²⁷ oraz rozliczenia, o którym mowa w art. 38c ust. 3 ustawy o OZE²⁸.

Spośród ww. form wsparcia, największą ilość energii elektrycznej wytworzonej z biomasy objęto wsparciem polegającym na pozyskiwaniu świadectw pochodzenia, którym objęci mogli być wytwórcy energii elektrycznej, którzy wytworzyli energię elektryczną w instalacji OZE po raz pierwszy przed dniem 1 lipca 2016 roku. Dla danej instalacji okres wsparcia świadectwami trwał od pierwszego dnia wytworzenia (potwierdzonego wydanym ŚP) przez okres kolejnych 15 lat (jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2035 r.). Wytwórcy, którzy rozpoczęli produkcję z dniem 1 lipca 2016 r.²⁹ (lub później) mieli możliwość korzystania z aukcyjnego systemu wsparcia.

Procedura wydawania świadectw pochodzenia dla energii wytworzonej z biomasy, realizowana była na podstawie art. 45–46 ustawy o OZE, z wykorzystaniem zasad określonych w: piśmie Prezesa URE z dnia 23 października 2009 r., Komunikacie nr 43/2017 Prezesa URE z dnia 4 lipca 2017 r. w sprawie wytycznych dla wytwórców składających wnioski oraz dwóch informacjach Prezesa URE w sprawie realizacji obowiązku zachowania minimalnego udziału wagowego biomasy pochodzenia rolniczego w łącznym udziale wagowym biomasy, wykorzystanej do wytworzenia energii w instalacjach odnawialnego źródła energii³⁰.

Wydawanie świadectw pochodzenia przez Prezesa URE

W okresie objętym kontrolą (tj. do 13 sierpnia 2021 r.) do Urzędu wpłynęło 938 wniosków o wydanie świadectw pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej z biomasy. W 937 sprawach wydane zostały świadectwa pochodzenia, a jedno postępowanie zakończyło się wydaniem postanowienia odmownego, z powodu złożenia wniosku po terminie wskazanym w art. 45 ust. 4 ustawy o OZE (45 dni od zakończenia wytwarzania).

Szczegółowej analizie kontrolnej poddano dokumentację wybranych 67 wniosków o wydanie świadectw pochodzenia (z 938 złożonych w analizowanym okresie, co stanowi 7,1%), w przypadku których ustalono m.in., że:

²⁶ Sprzedaż niewykorzystanej energii elektrycznej wytworzonej w instalacji odnawialnego źródła energii o mocy mniejszej niż 500kW, w tym systemu taryf gwarantowanych FIT (*feed-in-tariff*) oraz dopłat do ceny rynkowej FIP (*feed-in premium*).

²⁷ System prosumencki.

²⁸ System rozliczania ze spółdzielniami energetycznymi.

²⁹ Tj. po dniu wejścia w życie Rozdziału 4 ustawy o OZE.

³⁰ Wymienione dokumenty oraz wzory wniosków o wydanie świadectw pochodzenia i załączników do tych wniosków były dostępne na stronie internetowej URE: <https://www.ure.gov.pl/pl/oze/swiadectwa-pochodzenia>.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 65 spraw (tj. 97% próby) zakończono wydaniem świadectw pochodzenia, a dwa (tj. 3% próby) zostały zawieszone z uwagi na trwającą procedurę uzyskiwania przez wnioskodawców nowych koncesji;
- każdy z tych wniosków złożony został za pośrednictwem operatora sieci elektroenergetycznej w terminie wskazanym w art. 45 ust. 5 ustawy o OZE, tj. do 14 dni od daty jego otrzymania od wytwórcy energii;
- do każdego z wniosków wytwórcy dołączali dokumentację uzupełniającą, na arkuszach, których wzory zostały udostępnione przez URE w celu ujednolicenia dokumentacji związanej z rozpatrywaniem wniosków;
- w przypadku 62 postępowań (tj. 92,5% próby) ŚP wydano po upływie od 46 do 309 dni od daty złożenia poszczególnych wniosków, pozostałe rozpatrzone w terminie nieprzekraczającym 45 dni;
- w 48 przypadkach (71,6% próby) podjęcie działań weryfikacyjno-sprawdzających złożonej dokumentacji nastąpiło po upływie 45 dni. W pozostałych 19 sprawach czynności weryfikacyjne podjęto przed tym terminem;
- w 38 sprawach (co stanowi 56,7% wszystkich 67 spraw poddanych kontroli) stwierdzono, że nie dokumentowano należycie przebiegu komunikacji z wytwórcami energii elektrycznej z biomasy w sprawach dotyczących składanych przez nich wniosków, w szczególności przekazywania dokumentacji uzupełniającej.

Jako przyczyny wydłużonego – w stosunku do terminu określonego w ustawie o OZE – procesu wydawania ŚP wskazano w szczególności: konieczność uzupełnienia dokumentacji o dodatkowe dane, niezbędne Prezesowi URE do zapewnienia prawidłowego udzielania przedsiębiorcom pomocy publicznej; zmiany stanu prawnego (w tym dot. np. zobligowania jednostek wytwórczych do zachowania odpowiedniego minimalnego udziału wagowego biomasy pochodzenia rolniczego oraz ustalenia ilości stosowanych paliw i ich udziału w całości wytworzonej energii); uwarunkowania związane z wprowadzeniem stanu epidemii SARS CoV-2; dużą liczbę wpływających wniosków (wnioski dot. energii elektrycznej z biomasy stanowiły tylko część spraw dot. wydania świadectw dla energii wytworzonej w instalacjach OZE, których comiesięcznie rozpatrywano ok. 1300); a także ograniczenia kadrowe w URE.

Zgodność danych o ilości energii wytworzonej przez wnioskodawców ze stanem rzeczywistym weryfikowano w URE głównie poprzez sprawdzenie potwierdzeń dokonywanych każdorazowo przez operatorów sieci elektroenergetycznej, za pośrednictwem których wnioskodawcy składali poszczególne wnioski. Weryfikacja pozostałych danych, istotnych z punktu widzenia ilości wytwarzanej energii elektrycznej, odbywała się zgodnie z procedurą określoną przez Prezesa URE, tj. poprzez sprawdzanie danych wykazywanych w przypadkach objętych szczegółowym badaniem, w dołączonej do wniosków dokumentacji uzupełniającej (załączniki do wniosku nr 1 do 5). Ponadto w ramach realizowanych czynności sprawdzających, Prezes URE wymagał dodatkowo dołączenia do wniosków oświadczenia o spełnianiu przepisów rozporządzenia Ministra Energii z dnia 7 sierpnia 2018 r. w sprawie wymagań dotyczących sposobu obliczania, pomiarów i rejestracji ilości energii elektrycznej lub ciepła, wytwarzanych w instalacjach odnawialnego źródła energii³¹.

³¹ Dz. U. poz. 1596, dalej: „rozporządzenie w sprawie rejestracji energii elektrycznej”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przeprowadzona w URE kontrola wykazała również, że Prezes URE nie weryfikował złożonych przez poszczególnych wytwórców oświadczeń, o których mowa w art. 45 ust. 2 pkt 7 ustawy o OZE, ponieważ jak wyjaśniono, zakres uprawnień kontrolnych Prezesa URE nie obejmował kontroli tych oświadczeń, a możliwość żądania dodatkowych wyjaśnień i informacji tam zawartych mogła nastąpić w przypadku powzięcia w indywidualnej sprawie wątpliwości co do uzyskania świadectwa pochodzenia. Należy zauważyć, że przywołane oświadczenia zastąpiły w 2015 r. obszerną procedurę każdorazowego przedstawiania Prezesowi URE całości dokumentacji z przebiegu pozyskania paliw i ich wykorzystania, co miało na celu usprawnienie wydawania świadectw pochodzenia.

Obowiązujące przepisy nie dają Prezesowi URE podstaw do weryfikacji rzetelności złożonych przez wytwórców oświadczeń, tymczasem ustalenia kontroli wskazują na występowanie ryzyka wykorzystywania do produkcji energii biomasy niespełniającej wymogów określonych w koncesjach. Jest to spowodowane właśnie brakiem mechanizmu służącego weryfikacji tych oświadczeń.

Przeprowadzone w poszczególnych przedsiębiorstwach energetycznych³² czynności kontrolne wykazały m.in., że wytwórcy prawidłowo wywiązywali się z obowiązków związanych z pozyskiwaniem świadectw pochodzenia dla energii elektrycznej wytworzonej z biomasy. Składane przez nich wnioski zawierały kompletne informacje wymagane przepisami ustawy o OZE, a zawarte w nich dane znajdowały potwierdzenie w zgromadzonej przez poszczególnych wytwórców dokumentacji.

Ilość energii elektrycznej wytworzonej w latach 2018–2020 przez podanych kontroli czterech wytwórców (wraz z ilością energii wytworzonej z biomasy oraz objętej wsparciem poprzez pozyskane ŚP) przedstawiono w poniższej tabeli.

Pozyskiwanie ŚP przez wytwórców energii elektrycznej z biomasy

Tabela nr 1³³

Wytwórca energii	Ilość energii elektrycznej wytworzonej w latach:				Łącznie	Ilość energii elektrycznej objętej wsparciem (ŚP)
		2018	2019	2020		
Enea Elektrownia Połaniec SA	Ogółem	11 012 854,30	9 376 542,70	6 882 202,70	27 271 599,70	5 020 456,58
	w tym z biomasy	1 680 564,34	1 879 935,29	1 933 752,22	5 494 251,84	
Tauron Wytwarzanie SA	Ogółem	13 701 992,00	11 435 236,00	9 639 731,00	34 776 959,00	862 942,00
	w tym z biomasy	170 305,00	299 898,00	395 179,00	865 382,00	
PGE GiEK SA	Ogółem	58 957 769,60	47 892 912,80	51 940 790,10	158 791 472,50	925 670,80
	w tym z biomasy	320 750,20	337 051,90	366 817,60	1 024 619,70	
Energia Elektrownie Ostrołęka SA	Ogółem	2 545 789,56	2 110 983,56	1 767 827,29	6 424 600,41	216 998,62
	w tym z biomasy	0,00	55 778,11	161 519,74	217 297,85	

³² Enea Elektrownia Połaniec SA, Tauron Wytwarzanie SA, PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA, Energia Elektrownie Ostrołęka SA.

³³ Opracowano na podstawie danych źródłowych gromadzonych przez poszczególnych wytwórców energii elektrycznej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Jak wynika z powyższego zestawienia, pomimo spadku ilości wyprodukowanej w latach 2018–2020 energii elektrycznej ogółem, ilość energii wytworzonej z biomasy (tzw. „zielonej energii”) – systematycznie rosła.

Szczegółowej kontroli poddano 62 wnioski o wydanie świadectw pochodzenia (ze 132 złożonych łącznie przez czterech skontrolowanych wytwórców) na 3 896 585,57 MWh energii elektrycznej (z 7 026 067,99 MWh objętych wszystkimi wnioskami złożonymi przez tych przedsiębiorców).

Liczby wniosków złożonych przez poszczególnych wytwórców, wraz z ilościami objętej nimi energii elektrycznej prezentuje niżej zamieszczone zestawienie.

Tabela nr 2³⁴

Liczba wniosków o wydanie ŚP złożonych w latach 2018–2020, przez:			Ilość energii objętej tymi wnioskami (MWh)
Enea Elektrownia Połaniec SA	Ogółem	38	5 020 456,57
	z czego kontroli poddano:	12	2 554 416,19
Tauron Wytwarzanie SA	Ogółem	26	862 942,00
	z czego kontroli poddano:	20	404 202,00
PGE GIEK SA	Ogółem	55	925 670,80
	z czego kontroli poddano:	17	720 968,76
Energia Elektrownie Ostrołęka SA	Ogółem	13	216 998,62
	z czego kontroli poddano:	13	216 998,62

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych ustalono m.in., że:

- wszystkie wnioski złożone zostały przez poszczególnych wytwórców w terminie 45 dni od dnia zakończenia okresu wytworzenia danej ilości energii elektrycznej, za pośrednictwem operatorów sieci elektroenergetycznych, tj. zgodnie z przepisem art. 45 ust. 4 ustawy o OZE;
- wykazywana w skontrolowanych wnioskach ilość wytworzonej energii elektrycznej (dot. zarówno instalacji BMM jak i WSB) mierzona była zgodnie z wymogiem określonym w art. 45 ust. 6 pkt 1 Ustawy o OZE, tj. odpowiadała ilości energii wskazanej w odpowiednich miesiącach na licznikach energii elektrycznej zamontowanych na zaciskach generatorów;
- udział biomasy pochodzenia rolnego (tzw. biomasy agro) w całej ilości zużytej biomasy był zgodny z wymogiem określonym w art. 60a ust. 2 ustawy o OZE;
- dane dotyczące wartości opałowych zużytej biomasy podawano na podstawie wyników badań sporządzanych przez akredytowane i certyfikowane laboratoria badawcze;
- zawarte w poszczególnych wnioskach informacje istotne z uwagi na ilość wytwarzanej energii elektrycznej rejestrowano zgodnie z wymogiem określonym w § 11 pkt 1 rozporządzenia w sprawie rejestracji energii elektrycznej.

³⁴ Opracowano na podstawie danych źródłowych gromadzonych przez poszczególnych wytwórców energii elektrycznej.

Ewidencja paliw biomasowych zużywanych do produkcji, ich parametrów oraz ilości wytworzonej z nich energii elektrycznej objętej wnioskami była prowadzona zgodnie z przepisami obowiązujących kolejno: rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 18 października 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii³⁵ oraz rozporządzenia w sprawie rejestracji energii elektrycznej.

Dokonując oceny stosowanych w poszczególnych przedsiębiorstwach procedur w zakresie kontroli jakości biomasy, NIK zwróciła uwagę na ryzyko polegające na możliwości wykorzystania w procesie produkcji energii elektrycznej biomasy niespełniającej określonych wymagań jakościowych (możliwość spalenia biomasy przed otrzymaniem wyników analizy próbek pobranych w dniu dostawy). Z uwagi jednak na brak stwierdzenia takich zdarzeń w poddanych analizie przypadkach, zidentyfikowane ryzyko nie miało wpływu na skontrolowany obszar.

Ustawą o OZE wprowadzono nowy system wsparcia działalności producentów energii elektrycznej z OZE – system aukcyjny (art. 69a pkt 4). Nowy mechanizm miał służyć wygenerowaniu nowego potencjału mocy wytwórczych z OZE w systemie energetycznym kraju. System miał zapewnić konkurencyjność podmiotów przystępujących do aukcji, co miało z kolei przełożyć się na maksymalnie korzystne ceny energii elektrycznej.

System aukcyjny

W latach 2018–2020 Prezes URE zorganizował dziewięć aukcji na sprzedaż energii elektrycznej wytworzonej z biomasy, z których sześć pozostało nierozstrzygniętych z uwagi na złożenie mniej niż trzech ważnych ofert. W ww. aukcjach wzięło udział dziewięciu wytwórców, którzy w kolejnych latach zaoferowali do sprzedaży 6 905 361,018 MWh (2018 r.), 3 561 973,62 MWh (2019 r.) oraz 3 231 605,600 MWh (2020 r.). Zaoferowana tą drogą energia nie znalazła jednak nabywców.

Zdaniem URE zwiększenie zainteresowania pozyskaniem energii wytworzonej z biomasy wymaga skonstruowania parametrów aukcyjnych dla uzyskania jak największej liczby ofert, co wymaga większego uwzględnienia uwarunkowań rynkowych. W sprawie ograniczeń/barier rozwoju energetyki odnawialnej, wskazano na: brak stabilnych, precyzyjnych i przejrzystych przepisów definiujących drewno energetyczne i inne rodzaje biomasy, brak transparentności rynku biomasy w Polsce, wysoki poziom cen biomasy i ich niestabilność, niewystarczającą podaż biomasy, brak ogólnodostępnych i rzetelnych informacji w zakresie wolumenów obrotu biomasą, obowiązek utrzymania min. 10% biomasy agro w strumieniu biomasy w instalacjach dedykowanych, obowiązek utrzymania min. 85% biomasy agro w strumieniu biomasy współspalanej z węglem, brak możliwości zawierania kontraktów długoterminowych dla dostawców biomasy oraz plantatorów.

³⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 1229, ze zm.; dalej: „rozporządzenie z dnia 18 października 2012 r.”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przeprowadzona kontrola wykazała również, że spośród 21 spraw zakończonych wydaniem w latach 2018–2020 zaświadczeń o dopuszczeniu do udziału w aukcji, w ośmiu przypadkach (38,1%) wskazany w art. 76 ust. 1 ustawy o OZE termin (30 dni) został naruszony, a stwierdzone opóźnienia wyniosły od 14 do 48 dni. Należy podkreślić, że wszystkie nieterminowo wydane zaświadczenia dotyczyły wytwórców energii elektrycznej z biomasy.

Jak wyjaśniono, przyczyny stwierdzonych opóźnień wynikały w szczególności ze specyfiki procesu przygotowania inwestycji obejmujących instalacje OZE, a także ze zmian legislacyjnych w zakresie ustawy o OZE (w tym m.in.: konieczności pozyskiwania dodatkowych informacji od wytwórców energii nt. parametrów instalacji OZE oraz rozszerzenia listy niezbędnych dokumentów np. o prawomocną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla projektowanej instalacji OZE).

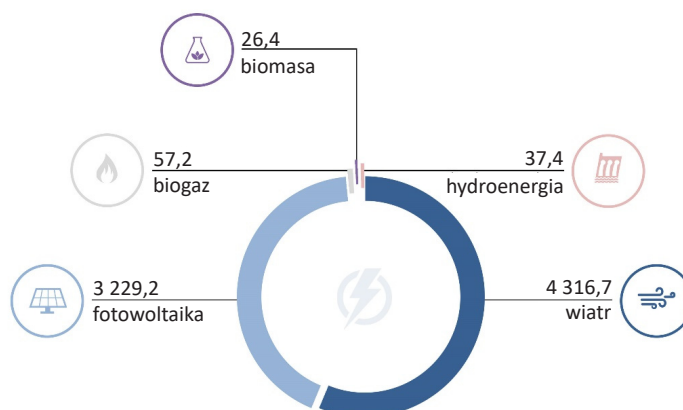
Żaden ze skontrolowanych wytwórców nie przewidywał w ramach swojej działalności uczestnictwa w aukcjach na sprzedaż wytworzonej przez siebie energii elektrycznej, głównie z powodów ekonomicznych: nieprzewidywalność rynku biomasy (duże wahania cenowe, brak jednolitej polityki w zakresie rozwoju paliw biomasowych) skutkująca brakiem możliwości zabezpieczenia kontraktów z dostawcami na okres wytwarzania energii sprzedanej w wyniku aukcji.

W latach 2016–2020 w rozstrzygniętych aukcjach, zakontraktowano cztery oferty obejmujące instalacje biomasowe, o łącznej mocy elektrycznej 26,4 MW. W okresie 15-letniego wsparcia zadeklarowano wyprodukowanie w tych instalacjach łącznie 2298 GWh energii elektrycznej, tj. co najmniej 153,2 GWh rocznie³⁶. Porównując ilość energii elektrycznej zadeklarowanej przez Wytwórców w wygranych ofertach wynika, że średnio z 1 MW mocy zainstalowanej w ciągu roku można wytworzyć:

- 5800 MWh energii elektrycznej w przypadku instalacji biomasowych,
- 2312 MWh energii elektrycznej w przypadku instalacji wiatrowych,
- 1025 MWh energii elektrycznej w przypadku instalacji fotowoltaicznych.

Infografika nr 1

Udziały poszczególnych technologii, które zwyciężyły w aukcjach za lata 2016–2020 [MW]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych URE.

³⁶ Do 31 grudnia 2020 r. do sieci nie wprowadzono żadnej energii elektrycznej z biomasy objętej aukcyjnym systemem wsparcia.

Jak wynika z treści art. 120 ustawy o OZE, gwarancja pochodzenia energii elektrycznej wytwarzanej z OZE, jest jedynym dokumentem poświadczającym odbiorcy końcowemu wartości środowiskowe wynikające z unikniętej emisji gazów cieplarnianych, oraz że określona w tym dokumencie ilość energii elektrycznej wprowadzonej do sieci dystrybucyjnej lub sieci przesyłowej została wytworzona z odnawialnych źródeł energii w instalacjach odnawialnego źródła energii.

Gwarancje
pochodzenia, system
FIT/FIP

W latach 2018–2021 (do 30 czerwca) Prezes URE wydał 305 gwarancji pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej z biomasy, które obejmowały 12 744 707 MWh energii elektrycznej. URE nie gromadził danych nt. liczby składanych wniosków dotyczących wydania gwarancji pochodzenia energii z biomasy oraz ilości energii z biomasy objętej tymi wnioskami.

Badaniem kontrolnym w URE objęto 30 spraw dotyczących wydania 30 gwarancji pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej z biomasy, wydanych w latach 2018–2020. W wyniku przeprowadzonych czynności ustalono m.in., że:

- wszystkie skontrolowane wnioski były kompletne, tj. zawierały wszystkie elementy wskazane w art. 121 ust. 3 ustawy o OZE;
- 11 spraw (z 30 poddanych kontroli, co stanowi 36,7%) zakończyło się wydaniem gwarancji pochodzenia w terminie zgodnym z określonym w art. 122 ust. 2 ustawy o OZE, natomiast w przypadku 19 pozostałych (63,3% próby) gwarancje wydano z naruszeniem ww. terminu, tj. po upływie 30 dni od daty wpływu wniosku od operatora sieci elektroenergetycznej. Stwierdzone opóźnienia wyniosły od czterech do 117 dni (z czego opóźnienie wynoszące od 31 do 60 dni stwierdzono w dziewięciu przypadkach, od 61 do 90 dni w siedmiu, a powyżej 91 dni w pięciu przypadkach).

Z wyjaśnień Prezesa URE wynika, że przyczynami stwierdzonych opóźnień były: brak profesjonalnego narzędzia informatycznego pozwalającego na sprawne wydawanie świadectw pochodzenia, trudności kadrowe, oraz duża liczba wpływających do URE wniosków (ok. 2000 miesięcznie).

Przeprowadzona kontrola wykazała również, że w latach 2018–2021 (do dnia 31 sierpnia) miały miejsce dwa przypadki wystąpienia o wydanie gwarancji pochodzenia dla energii wytworzonej z biomasy przez wytwórców nieobjętych żadnym systemem wsparcia.

Z systemu taryf gwarantowanych FIT (*feed-in-tariff*) oraz dopłat do ceny rynkowej FIP (*feed-in premium*), w latach 2018–2020 nie korzystano.

5.2. Monitorowanie funkcjonowania instrumentów wspierających wytwarzanie energii z OZE

Monitorowanie funkcjonowania instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej z biomasy

W okresie objętym kontrolą, Minister monitorował funkcjonowanie instrumentów wspierających pozyskiwanie i wytwarzanie energii elektrycznej z biomasy.

W ww. zakresie, do zadań ministra właściwego do spraw klimatu należało w szczególności:

- monitorowanie funkcjonowania instrumentów wspierających pozyskiwanie i wytwarzanie energii ze źródeł odnawialnych oraz działań mających na celu ich wykorzystanie (art. 128 ust. 2 pkt 2);
- monitorowanie funkcjonowania systemu gwarancji pochodzenia (art. 128 ust. 2 pkt 4);
- opracowywanie analiz w zakresie zapotrzebowania na energię ze źródeł odnawialnych oraz jej wykorzystania (art. 128 ust. 2 pkt 5).

W ramach ww. obowiązków MKiŚ:

- opracował dokument pn. *Przegląd funkcjonowania mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej lub ciepła z odnawialnych źródeł energii oraz biogazu rolniczego w instalacjach odnawialnych źródeł energii, a także ocena skutków obowiązywania ustawy o odnawialnych źródłach energii* – zadanie podjęte w związku z wymogiem określonym w art. 217 ustawy o OZE;
- zlecił opracowanie raportu ewaluacyjnego pn. *Ewaluacja funkcjonowania Programu pomocowego w postaci aukcyjnego systemu wsparcia dla wytwórców energii z odnawialnych źródeł w okresie: 1 lipca 2016 r. – 31 grudnia 2020 r., zatwierdzonego decyzją Komisji Europejskiej z dnia 13 grudnia 2017 r. SA.43697 (2015/N) – Polska – aukcyjny system wsparcia dla odnawialnych źródeł energii i odbiorców energochłonnych*³⁷ – zadanie podjęte w związku z zobowiązaniem strony polskiej wynikającym z decyzji KE³⁸.

W zakresie dotyczącym problematyki wytwarzania energii elektrycznej z biomasy w ww. dokumentach zawarte zostały m.in.:

- informacje o zmianach w mechanizmach i instrumentach wsparcia wprowadzonych kolejnymi nowelizacjami ustawy o OZE oraz efektach, jakie zostały osiągnięte w związku z przeprowadzonymi aukcjami;
- wnioski wskazujące na niedostateczny poziom wspierania w ramach systemu aukcyjnego technologii opartych na wykorzystaniu biomasy (brak rozstrzygnięć aukcji dla technologii wykorzystujących paliwa biomasowe) oraz na preferowanie w systemie aukcyjnym technologii o stosunkowo krótkim, mało złożonym i uregulowanym procesie inwestycyjnym (np. energetyka wiatrowa i słoneczna);

³⁷ Raport na zlecenie Ministra opracował Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk, przekazany został pismem z dnia 28 lipca 2021 r. Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

³⁸ Decyzja KE z dnia 13 grudnia 2017 r., nr SA.43697 (2015/N).

- rekomendacje wskazujące na konieczność wprowadzenia zmian w strukturze aukcji tak, aby zwiększyć udział ww. technologii w procedurze przetargowej;
- sugestie i zalecenia w zakresie: złagodzenia wymogu wytworzenia energii z OZE w ilości większej lub równej 85% ilości określonej w ofercie wytwórcy; konieczności poszukiwania rozwiązań dla technologii wykazujących stabilność produkcji energii elektrycznej o wysokiej dyspozycyjności źródła (wykorzystanie istniejących źródeł lub ich modernizacja np. poprzez przekształcenie ciepłowni geotermalnych i biomasowych w elektrociepłownie), a także możliwości wydłużenia i modyfikacji wsparcia dla źródeł, którym upływa 15-letni okres wsparcia, dla których ceny rynkowe energii elektrycznej wciąż nie są wystarczające dla pokrycia kosztów operacyjnych, często związanych z zakupem paliwa.

Jednym z działań podjętych na skutek wniosków sformułowanych w przywołanym powyżej raporcie ewaluacyjnym systemu aukcyjnego, były prace legislacyjne nad projektem ustawy *o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw* (nr projektu UC99 w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów), w ramach którego wdrożone zostaną m.in. zapisy dotyczące możliwości wydłużenia i modyfikacji wsparcia dla źródeł, dla których upływa 15-letni okres wsparcia, a dla których ceny rynkowe energii elektrycznej wciąż nie były wystarczające dla pokrycia kosztów operacyjnych – poprzez pokrycie różnicy pomiędzy kosztami operacyjnymi a przychodami ze sprzedaży energii po cenie rynkowej (system wsparcia „kontynuacyjnego”). Dodatkowo, zaplanowano wdrożenie wsparcia w ramach systemu „modernizacyjnego”, które przeznaczone ma być dla instalacji OZE, których wiek przekraczał 15 lat oraz dla których zakończyło się wsparcie pierwotne (w systemie świadectw pochodzenia, aukcyjnym lub taryf FIT/FIP). Planowany mechanizm – realizowany w ramach systemu „modernizacyjnego” – winien obejmować inwestycje wpływające na poprawę produkcyjnych parametrów instalacji wytwarzających energię z OZE, tj. w szczególności modernizacje i konwersje (np. turbina, generator).

Przeprowadzone czynności kontrolne wykazały dwie nieprawidłowości:

- opracowanie projektu dokumentu pn. *Przegląd funkcjonowania mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej lub ciepła z OZE oraz wytwarzanie biogazu rolniczego w instalacjach OZE, a także ocena skutków obowiązywania ustawy o OZE* w terminie umożliwiającym przekazanie go Sejmowi RP w ustawowym terminie, oraz
- niepodjęcie w latach 2018–2020 skutecznych działań zmierzających do zwiększenia atrakcyjności systemu aukcyjnego dla instalacji OZE charakteryzujących się stabilnością produkcji energii oraz dyspozycyjnością źródła.

Jak wynika z art. 217 ust. 2 ustawy o OZE, pierwszą informację z przeglądu funkcjonowania mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej lub ciepła z OZE, RM przedkłada Sejmowi RP w terminie do dnia 31 grudnia 2017 r. Przedmiotowy dokument został

przedstawiony RM w dniu 22 lutego 2021 r., a przekazany do Sejmu RP w dniu 4 marca 2021 r. tj. ze zwłoką wynoszącą ponad trzy lata (38 miesięcy) w stosunku do ww. terminu.

Tłumacząc przyczyny opisanych opóźnień MKiŚ wyjaśnił, że (...) *przegląd ten odroczono do czasu przeprowadzenia nowelizacji przepisu art. 217 ust. 2 [ustawy o OZE] – zmienionej ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1524), która weszła w życie 29 sierpnia 2019 r.* Poinformował przy tym, że na termin opracowania ww. dokumentu (styczeń 2021 r.) wpłynęła również data publikacji wyników aukcji OZE za 2020 r., tj. 18 grudnia 2020 r.

Zdaniem NIK, prowadzenie prac nad nowelizacją ustawy o OZE nie zwalniało z obowiązku przygotowania *Przeglądu funkcjonowania...* w terminie umożliwiającym przedstawienie tego dokumentu Sejmowi RP. Należy ponadto zwrócić uwagę, że ww. opracowanie zostało przedłożone Sejmowi RP dopiero po 553 dniach od daty wejścia w życie przywołanej nowelizacji ustawy o OZE.

Druga z przywołanych powyżej nieprawidłowości dotyczyła tego, że dysponując wiedzą pozyskaną wskutek prowadzonego monitoringu (w tym m.in. danymi przekazanymi Ministrowi o skali wsparcia udzielanego w poszczególnych latach wytwórcom energii elektrycznej z biomasy, opiniami ekspertów, którzy wskazywali na konieczność podjęcia działań zmierzających do zwiększenia atrakcyjności instrumentu aukcyjnego, w szczególności dla energii elektrycznej wytwarzanej z biomasy), w latach 2018–2020 Minister nie podjął skutecznych działań zmierzających do zwiększenia potencjału wsparcia pozyskiwanego w drodze aukcji przez wytwórców energii elektrycznej z biomasy. W konsekwencji w okresie funkcjonowania systemu aukcyjnego zakontraktowano jedynie cztery nowe instalacje biomasowe o łącznej mocy 24,6 MW, podczas gdy jak wynika z obowiązujących w latach 2018–2020 dokumentów strategicznych, przyjęte założenia przewidywały zwiększenie mocy dla elektrowni wykorzystujących biomasę (dot. sektora elektroenergetycznego) co najmniej do poziomu 1143 MW do roku 2025 (KPEiK), tj. co najmniej o 50 MW rocznie. Podjęte przez MKiŚ działania na rzecz aukcyjnego systemu wsparcia były niewystarczające również w kontekście zniwelowania ograniczeń rozwoju instalacji biomasowych, jako stabilnych i dyspozycyjnych OZE. Jak wynika z ustaleń kontroli, jednym z narzędzi służących uatrakcyjnieniu systemu aukcyjnego dla producentów energii z biomasy, mogło być m.in. ograniczenie stosowania mechanizmu wymuszania konkurencji³⁹ dla ich koszyka technologicznego oraz rozszerzenie udzielanego wsparcia dla całego wolumenu wyprodukowanej energii, ze względu na wysokie potrzeby własne instalacji biomasowych.

Przyczyn stwierdzonego stanu nie podano. Pełnomocnik ds. OZE poinformował jedynie, że zagadnienia dotyczące zmian w strukturze aukcji oraz pozyskania dedykowanych rozwiązań dla technologii wykazują-

³⁹ Zgodnie z regułą wymuszania konkurencji, aukcję wygrywają uczestnicy, którzy zaoferowali najniższą cenę sprzedaży energii i których oferty łącznie nie przekroczyły 100% wartości lub ilości energii określonej w ogłoszeniu o aukcji i 80% ilości energii elektrycznej objętej wszystkimi złożonymi ofertami. Powyższy mechanizm powoduje, że nie wszystkie złożone oferty wygrają aukcję.

cych stabilność produkcji były przedmiotem licznych konsultacji prowadzonych przez Ministerstwo. Skutkiem podjętych prac było wszczęcie w dniu 7 września 2021 r. procedury prenotyfikacyjnej zarejestrowanej pod nr SA.64713 (2021/PN) obejmującej m.in. zaproponowane rozwiązania dla systemu aukcyjnego (ograniczenie sankcji za niedostarczenie 85% wolumenu energii).

Minister poinformowała również, że w ramach podjętych działań mających na celu zwiększenie skuteczności mechanizmów i instrumentów wsparcia dla instalacji charakteryzujących się stabilnością produkcji, zaplanowano powołanie zespołu ds. *Zwiększenia wykorzystania zrównoważonej biomasy w krajowym systemie elektroenergetycznym i ciepłowniczym*, a także:

- wdrożenie uproszczeń administracyjnych dla instalacji przetwarzania biomasy na biogaz (w szczególności z odpadów i osadów ściekowych);
- wyznaczenie aktualnych poziomów cen referencyjnych dla instalacji OZE;
- zwiększenie mnożnika ceny referencyjnej z poziomu 90% do 95% dla wsparcia w ramach systemu FIT (art. 69a pkt 3 ustawy o OZE).

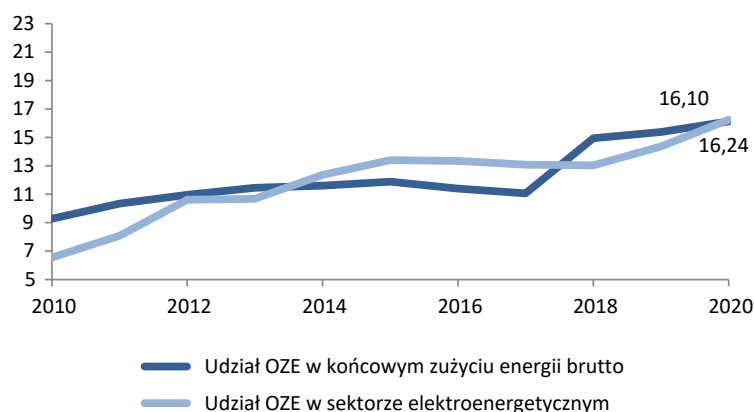
5.3. Rozwój produkcji energii elektrycznej z biomasy w kontekście udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r.

Udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto wzrósł w latach 2018–2020 o 1,16 punktu procentowego z 14,94% do 16,10%. Natomiast udział OZE w elektroenergetyce wzrósł w latach 2018–2020 o 3,21 punktu procentowego (z 13,03% do 16,24%). Osiągnięte przez Polskę wartości były niższe niż prognozowane w KPD, w którym założono udział OZE sektorze elektroenergetycznym na poziomie 19,13%.

Realizacja celu udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto

Wykres nr 6

Udział OZE w końcowym zużyciu energii brutto oraz w sektorze elektroenergetycznym w latach 2010–2020 [%]



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Według danych opublikowanych przez GUS udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. wyniósł 16,10%, w związku z czym został osiągnięty cel krajowy, wyznaczony w Dyrektywie RED I. Do osiągnięcia tego celu przyczyniły się dwa zjawiska. W pierwszej kolejności w 2020 roku zużycie energii spadło w Polsce o 3,52% (w stosunku do roku 2019) przy rosnącym wykorzystaniu energii z OZE oraz zmiana (przez GUS) metodologii obliczania udziału biomasy (drewna opałowego) wykorzystywanego na cele grzewcze w gospodarstwach domowych. Rewizja metodologii obliczania ilości zużycia biopaliw stałych przez gospodarstwa domowe, polegała na poszerzeniu zakresu danych wykorzystywanych do obliczania bilansu o dodatkowe źródła danych⁴⁰.

Dodatkowo, dane za lata 2018 i 2019 zostały skorygowane w stosunku do wcześniej opublikowanych w zakresie wykazywanego w krajowych bilansach energii zużycia biopaliw stałych przez gospodarstwa domowe (skorygowane zostały trzy pozycje bilansowe dotyczące biopaliw stałych, tj.: pozyskanie, zużycie krajowe oraz zużycie finalne w gospodarstwach domowych, co miało także wpływ na udział innych pozycji bilansu).

**Kryterium
zrównoważonego
rozwoju dla paliw
z biomasy**

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK (12 listopada 2021 r.) Minister nie wdrożył w prawie krajowym rozwiązań mających na celu poświadczenie spełnienia Kryteriów Zrównoważonego Rozwoju (KZR) przez paliwa z biomasy, w związku z czym energia elektryczna, którą wytworzono po 1 lipca 2021 r. (a zatem nie objęta KZR) nie powinna być kwalifikowana do realizacji celu krajowego i europejskiego udziału energii z OZE, a także nie mogła korzystać z finansowej pomocy publicznej. Zgodnie z art. 29 ust. 1 dyrektywy RED II (obowiązującym od dnia 1 lipca 2021 r.), aby energia uzyskana z paliw biomasowych była uwzględniona do realizacji unijnego celu oraz krajowych celów udziału energii odnawialnej, musi spełniać KZR oraz kryterium ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Obowiązujące w Polsce w okresie objętym kontrolą KZR dla biomasy zostały wprowadzone dyrektywą RED I (dyrektywa weszła w życie od dnia 25 czerwca 2009 r. i została uchylona z dniem 1 lipca 2021 r.) i dotyczyły wyłącznie biopaliw – w rozumieniu art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych⁴¹ – i biopłynów. Dyrektywa RED II rozszerzyła zakres obowiązywania KZR również na paliwa stałe i gazowe z biomasy.

Przeprowadzona w Ministerstwie analiza dotycząca sytuacji wytwórców energii elektrycznej objętych funkcjonującymi mechanizmami wsparcia (w szczególności w zakresie konieczności wykazywania po 1 lipca 2021 r. spełnienia KZR w celu zachowania otrzymywanego dofinansowania), uwzględniająca opinię Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁴² oraz URE potwierdziła, że wszyscy przedsiębiorcy, którzy nabyli

⁴⁰ <https://wysokienapiecie.pl/43415-polska-osiagnela-cel-oze-na-2020-dzieki-poprawie-statystyki/>

⁴¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1355.

⁴² Dot. opinii/stanowiska UOKiK ws. nabytej pomocy publicznej w stosunku do wymagań stawianych w dyrektywie RED II ze względu na KZR.

prawo do pomocy publicznej⁴³ przed wejściem w życie dyrektywy RED II (tj. do 30 czerwca 2021 r.), mogą korzystać z niej na dotychczasowych warunkach⁴⁴.

Komunikat dla podmiotów, których instalacje objęte były mechanizmami wsparcia, informujący że do czasu wdrożenia zmian w przepisach prawa krajowego, wymóg spełnienia KZR i ograniczania emisji gazów cieplarnianych pozostaje bez wpływu na uprawnienia aktualnych beneficjentów systemów wsparcia przewidzianych w przepisach ustawy o OZE⁴⁵, Prezes URE opublikował na stronie internetowej URE 4 października 2021 r.

Pakiet regulacyjny dotyczący KZR zawarto w projekcie ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw⁴⁶. Zaproponowane w projekcie zmiany do ustawy o OZE wdrażają system weryfikacji spełnienia KZR opierający się na systemach dobrowolnych, które zgodnie z przepisami dyrektywy RED II uznawane były w drodze decyzji przez KE (art. 30 ust. 4 dyrektywy RED II). Systemy te posiadają procedury gwarantujące, iż podmioty działające w ich ramach i stosujące się do wymogów danego dobrowolnego systemu certyfikacji, wprowadzają na rynek produkty spełniające KZR. Spełnienie przedmiotowych kryteriów, dotyczących źródła pochodzenia biomasy oraz minimalnych, wymaganych zgodnie z postanowieniami dyrektywy RED II poziomów ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, jak również ich weryfikacja, będzie warunkiem umożliwiającym zaliczenie energii wytworzonej z paliw z biomasy oraz z biopłynów do celów w sektorze elektroenergetyki (drewno, itp.) i ciepła/chłodu oraz udzielanie wsparcia finansowego dla ich wykorzystywania, zgodnie z przepisami określonymi w ustawie o OZE.

W dniu 29 marca 2022 r. weszła w życie (ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2022 r.) zmiana rozporządzenia UE 2018/2066 przewidująca możliwość przesunięcia do roku 2023 obowiązku wykazywania KZR oraz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych przez podmioty objęte systemem EU ETS. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2022/388 z dnia 8 marca 2022 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/2066 w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/TWE Parlamentu Europejskiego i Rady stwarza podstawę fakultatywną do uznania przez państwa członkowskie w okresie od dnia 1 stycznia 2022 r. do dnia 31 grudnia 2022 r. ww. kryteriów za spełnione w stosunku do paliw z biomasy, biopłynów i biopaliw, co będzie tożsame z przyjęciem, że paliwa z biomasy wykorzystywane do spalania w roku 2022 przez te podmioty będą traktowane jako zeroemisyjne.

⁴³ Wygrali aukcję bądź uzyskali świadectwa pochodzenia.

⁴⁴ Zgodnie z zasadami zawartymi w wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020 (Dz. U. UE C200 z 28.06.2014, str. 1), które zawierają odwołania do dyrektywy RED I.

⁴⁵ Tj. systemu świadectw pochodzenia, systemu aukcyjnego zatwierdzonego, a także systemów taryfy/premii gwarantowanej.

⁴⁶ Nr UC110 w wykazie prac legislacyjnych RM.

Barier ograniczające rozwój produkcji energii elektrycznej z biomasy

Prowadzony w Ministerstwie monitoring umożliwiał również identyfikację barier ograniczających rozwój produkcji energii z biomasy. Na podstawie zgromadzonych w Ministerstwie danych zdiagnozowane zostały dwie podstawowe bariery w rozwoju sektora wykorzystującego paliwa biomasowe:

- nadpodaż ŚP spowodowana dynamicznym wzrostem produkcji energii elektrycznej, głównie ze spalania biomasy w instalacjach wielopaliwowych;
- obowiązek uiszczenia opłaty zastępczej jako formy realizacji obowiązku umorzenia ŚP, w przypadku braku możliwości przedstawienia ŚP do umorzenia (pomimo nadpodaży ŚP na rynku).

Celem ograniczenia nadpodaży, wdrożony został mechanizm ograniczający ilość wydawanych ŚP za energię elektryczną wytworzoną w technologii spalania wielopaliwowego (art. 194 ustawy o OZE), który obowiązywał do dnia 31 grudnia 2020 r. Oznacza to, że w okresie od 1 stycznia 2021 r. do wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw⁴⁷ (dodano art. 184i do ustawy OZE, w którym stosowanie współczynnika korygującego przedłużono do 31 grudnia 2025 r.) ww. współczynnik nie obowiązywał. W przekazanej NIK informacji URE potwierdził, że wg stanu na dzień 19 października 2021 r. dla energii elektrycznej wytworzonej w instalacjach spalania wielopaliwowego w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 lipca 2021 r., wydanych zostało 15 świadectw pochodzenia (na łączny wolumen 289,36 GWh) nieskorygowanych przywołanym powyżej współczynnikiem korygującym 0,5.

Zgromadzone w Ministerstwie informacje na temat barier ograniczających rozwój energii elektrycznej z biomasy dotyczyły następujących kwestii:

- braku precyzyjnych, stabilnych i przejrzystych zapisów prawnych dotyczących definicji drewna energetycznego (w tym sprzedawanego przez Lasy Państwowe) i innych rodzajów biomasy;
- braku transparentności rynku biomasy w Polsce;
- braku ogólnodostępnych i rzetelnych informacji w zakresie potencjału wolumenów obrotu biomasą;
- wysokiego poziomu cen biomasy i ich niestabilności;
- niewystarczającej podaży biomasy;
- braku ogólnodostępnych i rzetelnych informacji w zakresie wolumenów obrotu biomasą;
- obowiązku utrzymania min. 10% biomasy agro w strumieniu biomasy w instalacjach dedykowanych, oraz obowiązku utrzymania min. 85% biomasy agro w strumieniu biomasy współspalanej z węglem;
- braku możliwości zawierania kontraktów długoterminowych dla dostawców biomasy oraz plantatorów;
- braku wsparcia dla zakładania plantacji energetycznych;
- braku spójnego krajowego systemu klasyfikacji paliw biomasowych.

⁴⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1873; ustawa weszła w życie z dniem 30 października 2021 r.

Ponadto w zakresie dotyczącym systemu aukcyjnego wskazano, że niektórym aukcjom OZE kierowanym dla nowych instalacji wytwórczych (w tym dedykowanych instalacji spalania biomasy) o mocy większej niż 1 MW przydzielano nieadekwatnie dużą wartość wolumenu sprzedaży względem możliwości rynkowych⁴⁸, co skutkowało nierozstrzygnięciem tych aukcji, a tym samym niewykorzystaniem potencjału technologii charakteryzującej się wyższą dyspozycyjnością w porównaniu do elektrowni wiatrowych czy fotowoltaicznych;

W związku z powyższym, Prezes URE zwracał uwagę na konieczność zintensyfikowania prac nad kształtem systemu aukcyjnego, który w świetle obowiązującej polityki energetycznej państwa winien tworzyć warunki dla rozwoju zróżnicowanych technologii wytwarzania energii elektrycznej z OZE, w tym w szczególności uwzględniających źródła działające bardziej stabilnie w procesie wytwórczym (charakteryzujące się zdolnością do funkcjonowania niezależnie od uwarunkowań atmosferycznych).

⁴⁸ W 2018 r. z przeznaczonych na sprzedaż 57,5 TWh energii elektrycznej, zakontraktowano 0,98 TWh, a w kolejnych latach ilość sprzedanej energii wynosiła od 3% do 7% dostępnego w aukcji wolumenu.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy wiodący producenci energii rzetelnie informują o wykorzystaniu biomasy?
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: 1. Czy podejmowane w związku z wydawaniem/pozyskiwaniem świadectw pochodzenia czynności realizowano prawidłowo? 2. Czy dostępne systemy wsparcia zapewniały rozwój produkcji energii elektrycznej z biomasy? 3. Czy gromadzone dane i informacje umożliwiały prowadzenie bieżącego i rzetelnego monitoringu procesów związanych ze wsparciem wytwarzania energii elektrycznej z biomasy?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto sześć jednostek, w tym: Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Urząd Regulacji Energetyki oraz czterech wytwórców energii elektrycznej z biomasy – Enea Elektrownia Połaniec SA z siedzibą w Połancu, Tauron Wytwarzanie SA z siedzibą w Jaworznie, PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA z siedzibą w Bełchatowie oraz Energa Elektrownie Ostrołęka SA z siedzibą w Ostrołęce.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono w: – Ministerstwie Klimatu i Środowiska w Warszawie oraz w Urzędzie Regulacji Energetyki w Warszawie na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁹ z uwzględnieniem kryteriów: legalności, celowości, gospodarności i rzetelności; – czterech ww. przedsiębiorstwach energetycznych na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, z uwzględnieniem kryteriów legalności i gospodarności.
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto lata 2018–2021 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych w poszczególnych jednostkach) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 12 lipca 2021 r., do 26 listopada 2021 r. Ostatnie wystąpienie pokontrolne podpisano 3 marca 2022 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W ramach przygotowania przedkontrolnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, pozyskano informacje od Prezesa URE dotyczące: wykazu podmiotów korzystających ze wsparcia w związku z wytwarzaniem energii elektrycznej z biomasy w latach 2018–2020, liczby przeprowadzonych postępowań w sprawach związanych z udzielanym wsparciem w ww. zakresie, ilości energii elektrycznej wytworzonej oraz objętej wsparciem, a także kopie wybranej dokumentacji wytworzonej w Enea Elektrownia Połaniec SA w związku z ubieganiem się przez tego wytwórcę o wsparcie dla wytworzonej w latach 2018–2020 energii elektrycznej z biomasy. Ponadto w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych w przywołanym powyżej trybie pozyskano również informacje w zakresie zaawansowania prac: wdrożeniowych dla systemu dobrowolnej certyfikacji spełnienia KZR

⁴⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

ZAŁĄCZNIKI

(wytwórcy energii elektrycznej) oraz nad opracowaniem dokumentu *Transformacja sektora elektroenergetycznego w Polsce. Wydzielenie wytwórczych aktywów węglowych ze spółek z udziałem Skarbu Państwa* (MAP).

Kontrola *Wykorzystanie biomasy w produkcji energii* (nr P/21/069) została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Jest to pierwsza kontrola NIK bezpośrednio poświęcona zagadnieniom związanym z wykorzystaniem tego paliwa w procesie wytwarzania energii elektrycznej. Przeprowadzone dotychczas kontrole obejmowały jedynie wybrane zagadnienia związane z wykorzystaniem biomasy w sektorze elektroenergetycznym i były poruszane przy okazji kontroli NIK odnoszących się do odnawialnych źródeł energii, tj.: nr P/03/051 *Wykorzystanie energii elektrycznej i ciepła ze źródeł odnawialnych oraz energii elektrycznej produkowanej w skojarzeniu z ciepłem* (okres objęty kontrolą – lata 2001–2002 oraz I półrocze 2003 r.), nr P/17/020 *Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii* (okres objęty kontrolą – lata 2015–2016 oraz I półrocze 2017 r.), nr P/20/016 *Bariery w rozwoju odnawialnych źródeł energii* (okres objęty kontrolą – lata 2017–2019 oraz I półrocze 2020 r.).

Do jednego z sześciu wystąpień pokontrolnych zgłoszono łącznie trzy zastrzeżenia, z których dwa nie zostały uwzględnione przez Kolegium NIK⁵⁰.

Wyniki kontroli przedstawiono w sześciu wystąpieniach pokontrolnych. W dwóch z nich – skierowanych do Ministra Klimatu i Ochrony Środowiska oraz do Prezesa URE – sformułowano łącznie cztery wnioski pokontrolne, które wg stanu na koniec maja br. były w trakcie realizacji.

Pozostałe informacje

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Katowicach	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	Anna Moskwa
2.		Urząd Regulacji Energetyki	Rafał Gawin
3.		Enea Elektrownia Połaniec SA	Bogusław Rybacki
4.		Tauron Wytwarzanie SA	Sebastian Gola
5.		PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA	Andrzej Legeżyński
6.		Energa Elektrownie Ostrołęka SA	Paweł Ciećko

Wykaz jednostek kontrolowanych

⁵⁰ Ponadto zastrzeżenia zgłosiła również MKiŚ, jednak pozostawiono je bez rozpatrzenia w związku z tym, że zostały zgłoszone po terminie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o NIK.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek⁵¹

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ⁵²	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Klimatu i Środowiska	w formie opisowej	– monitoring funkcjonowania instrumentów wspierających pozyskiwanie i wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł biomasowych; – monitoring realizacji krajowych celów dot. udziału OZE w końcowym zużyciu energii;	– niepodjęcie w latach 2018–2020 skutecznych działań zmierzających do zwiększenia atrakcyjności systemu aukcyjnego dla źródeł biomasowych; – sporządzenie z opóźnieniem informacji z przeglądu funkcjonowania mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej z OZE; – sporządzenie z opóźnieniem sprawozdania okresowego za lata 2017–2018 dotyczącego postępu w promowaniu i wykorzystaniu ze źródeł odnawialnych w Polsce; – podjęte z opóźnieniem działania mające na celu implementację do prawa krajowego zapisów dyrektywy RED II;
2.	Urząd Regulacji Energetyki	w formie opisowej	– wydawanie świadectw pochodzenia wyłącznie uprawnionym do tego wytwórcom, spełniającym określone wymogi; – rzetelna weryfikacja otrzymanej dokumentacji związanej z wydawaniem/umarzaniem świadectw pochodzenia, gwarancji pochodzenia oraz zaświadczeń o dopuszczeniu do aukcji; – rzetelna realizacja obowiązków związanych z informowaniem zarówno ministra właściwego ds. klimatu jak i podmiotu prowadzącego Towarową Giełdę Energii w zakresie wynikającym z przepisów określonych w art. 64 ust. 4 oraz art. 77a ustawy o OZE;	– naruszanie terminów wydawania, gwarancji pochodzenia energii elektrycznej oraz zaświadczeń o dopuszczeniu do aukcji określonych odpowiednio w art. 122 ust. 2 oraz w art. 76 ust. 1 ustawy o OZE; – nierzetelne dokumentowanie niektórych czynności związanych z procesem ubiegania się o wydanie świadectw pochodzenia (brak potwierdzeń terminów i treści wzajemnych uzgodnień pomiędzy URE a wytwórcami); – niezapewnienie funkcjonowania adekwatnej kontroli zarządczej wymaganej dyspozycją przepisu art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;

⁵¹ W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

⁵² Pozytywna/negatywna/w formie opisowej.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ⁵²	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
3.	Enea Elektrownia Połaniec SA	pozytywna	– obliczanie i regulowanie corocznych opłat koncesyjnych do budżetu państwa zgodnie z przepisami ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, oraz wg zasad wskazanych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2018 r. w sprawie opłaty koncesyjnej;	
4.	Tauron Wytwarzanie SA			
5.	PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna SA			
6.	Energa Elektrownie Ostrołęka SA	w formie opisowej	– wytwarzanie energii elektrycznej z biomasy zgodnie z warunkami określonymi w koncesji; – sporządzanie wniosków o wydanie świadectw pochodzenia w sposób prawidłowy, kompletny i terminowy, zgodnie z wymogami ustawy o OZE; – wykazywanie (mierzenie) ilości wytworzonej energii elektrycznej zgodnie z wymogami ustawy o OZE; – wykazywanie danych dotyczących wartości opałowych zużytej biomasy na podstawie wyników badań sporządzanych przez akredytowane i certyfikowane laboratoria badawcze; – rejestrowanie informacji istotnych z uwagi na ilość wytwarzanej energii elektrycznej, zgodnie z wymogami określonymi w przepisach. Rozporządzenia Ministra Energii z dnia 7 sierpnia 2018 r. w sprawie <i>wymagań dotyczących sposobu obliczania, pomiarów i rejestracji ilości energii elektrycznej lub ciepła wytwarzanych w instalacjach odnawialnego źródła energii.</i>	– wykazanie w czterech z 13 złożonych w okresie objętym kontrolą wnioskach, błędnych danych w zakresie dobowego zużycia biomasy oraz wartości opałowej zużytej w jednym dniu biomasy (jeden wniosek).

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Uwarunkowania prawne

Dyrektywa RED I – dokument ten stanowił podstawę dla polityki energetycznej UE na lata 2010–2020. W załączniku nr I określone zostały zobowiązania dla krajów członkowskich UE, w tym m.in. dla Polski, związane z osiągnięciem wyznaczonych udziałów energii z odnawialnych źródeł w zużyciu energii finalnej brutto. Dla Polski cel ten został wyznaczony na poziomie 15% końcowego zużycia energii brutto ze źródeł odnawialnych, na które składają się końcowe zużycie energii brutto z OZE w transporcie oraz końcowe zużycie energii brutto z OZE w ciepłownictwie i chłodnictwie oraz w elektroenergetyce.

Dyrektywa RED II – przekształca i uchyla poprzednie przepisy ujęte w dyrektywie RED I. Ponadto określa m.in. wspólny system mający na celu promowanie energii ze źródeł odnawialnych w różnych sektorach. W szczególności ma ona za zadanie wyznaczenie wiążącego celu UE w odniesieniu do udziału w miksie energetycznym w 2030 r. na poziomie 32% końcowego zużycia energii brutto, uregulowania prosumpcji oraz ustanowienia wspólnego zespołu zasad w zakresie stosowania energii odnawialnej w sektorze energii elektrycznej, ogrzewania i chłodzenia oraz transportu w UE, m.in. poprzez rozszerzenie obowiązku spełnienia przez używaną do produkcji energii biomasę zasady zrównoważonego rozwoju.

Ustawa Prawo energetyczne określa m.in.: 1) zasady kształtowania polityki energetycznej państwa, zasady i warunki zaopatrzenia i użytkowania paliw i energii, w tym ciepła, oraz działalności przedsiębiorstw energetycznych, a także określa organy właściwe w sprawach gospodarki paliwami i energią (art. 1 ust. 1); 2) zadania ministra właściwego ds. energii w zakresie przygotowania projektu polityki energetycznej państwa i koordynowania jej realizacji (art. 12 ust. 2). W ramach tych obowiązków, minister ponosił odpowiedzialność w szczególności za: a) przygotowanie projektu polityki energetycznej państwa i koordynowanie jej realizacji; b) określanie szczegółowych warunków planowania i funkcjonowania systemów zaopatrzenia w paliwa i energię, w trybie i zakresie ustalonych w ustawie; c) nadzór nad bezpieczeństwem zaopatrzenia w paliwa gazowe i energię elektryczną oraz nadzór nad funkcjonowaniem krajowych systemów energetycznych w zakresie określonym ustawą; 3) obowiązek uiszczania do budżetu państwa corocznej opłaty koncesyjnej, w tym m.in. sposób wyliczenia jej wysokości, daty powstania obowiązku jej wniesienia oraz inne związane z tym wymagania (art. 34), zgodnie z którym przedsiębiorstwo energetyczne, któremu została udzielona koncesja, wnosi coroczną opłatę do budżetu państwa, obciążającą koszty jego działalności. Zgodnie z przepisem zawartym w ust. 5 przywołanego artykułu, Prezes URE może żądać od przedsiębiorstwa energetycznego, któremu została udzielona koncesja, informacji w sprawie opłaty koncesyjnej w zakresie dotyczącym podstaw oraz prawidłowości jej obliczenia.

Rozporządzenie w sprawie opłaty koncesyjnej określa: 1) szczegółowy zakres informacji w sprawie opłaty koncesyjnej (o której mowa w art. 34 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne), której może żądać Prezes URE oraz sposób jej przekazania; 2) sposób jej pobierania przez Prezesa URE, w tym

termin zapłaty; 3) współczynniki opłaty koncesyjnej dla poszczególnych rodzajów działalności koncesjonowanej; 4) wzór formularza w sprawie opłaty koncesyjnej.

Ustawa o OZE określa m.in.:

1. Zasady i warunki wykonywania działalności w zakresie wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, mechanizmy i instrumenty wspierające wytwarzanie energii elektrycznej w instalacjach odnawialnego źródła energii, zasady wydawania gwarancji pochodzenia energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii w instalacjach odnawialnego źródła energii oraz zasady realizacji krajowego planu działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych (art. 1).

2. Definicje, w tym m. in.:

- biomasy, jako ulegającej biodegradacji części produktów, odpadów lub pozostałości pochodzenia biologicznego z rolnictwa, w tym substancje roślinne i zwierzęce, leśnictwa i związanych działów przemysłu, w tym rybołówstwa i akwakultury, przetworzoną biomasę, w szczególności w postaci brykietu, peletu, toryfikatu i biowęgla, a także ulegającą biodegradacji część odpadów przemysłowych lub komunalnych pochodzenia roślinnego lub zwierzęcego, w tym odpadów z instalacji do przetwarzania odpadów oraz odpadów z uzdatniania wody i oczyszczania ścieków, w szczególności osadów ściekowych, zgodnie z przepisami o odpadach w zakresie kwalifikowania części energii odzyskanej z termicznego przekształcania odpadów (art. 2 pkt 3);
- biomasy pochodzenia rolniczego jako biomasę pochodzącą z upraw energetycznych, a także odpady lub pozostałości z produkcji rolnej oraz przemysłu przetwarzającego jej produkty (art. 2 pkt 3b);
- dedykowanej instalacji spalania biomasy jako instalację odnawialnego źródła energii, w której spalana jest wyłącznie biomasa albo biomasa łącznie z biogazem, biogazem rolniczym lub biopłynami, przy czym w instalacji tej może być stosowane paliwo pomocnicze (art. 2 pkt 5);
- dedykowanej instalacji spalania wielopaliwowego jako instalację, w której udział liczony według wartości energetycznej biomasy, biopłynów, biogazu lub biogazu rolniczego jest większy niż 15% w łącznej wartości energetycznej wszystkich spalonych paliw zużytych do wytworzenia energii elektrycznej lub ciepła w tej instalacji w okresie rozliczeniowym określonym we wniosku, o którym mowa w art. 45 ust. 1, albo w okresie rozliczeniowym, o którym mowa w art. 83 ust. 2, o ile instalacja ta: a) jest wyposażona w odrębne linie technologiczne służące do transportu do komory paleniskowej biomasy, biopłynu, biogazu lub biogazu rolniczego lub b) wykorzystuje technologię fluidalną przeznaczoną do spalania odpadów przemysłowych wspólnie z paliwami kopalnymi lub paliwami powstałymi z ich przetworzenia oraz z biomasą, biopłynem, biogazem lub z biogazem rolniczym (art. 2 pkt 6);
- drewna energetycznego jako surowca drzewnego, który ze względu na cechy jakościowo-wymiarowe posiada obniżoną wartość techniczną i użytkową uniemożliwiającą jego przemysłowe wykorzystanie, a także surowiec drzewny stanowiący biomasę pochodzenia rolniczego (art. 2 pkt 7a);

- instalacji odnawialnego źródła energii jako instalację stanowiącą wyodrębniony zespół: a) urządzeń służących do wytwarzania energii opisanych przez dane techniczne i handlowe, w których energia jest wytwarzana z odnawialnych źródeł energii, lub b) obiektów budowlanych i urządzeń stanowiących całość techniczno-użytkową, służący do wytwarzania biogazu rolniczego – a także połączony z tym zespołem magazyn energii, w tym magazyn biogazu rolniczego (art. 2 pkt 13);
- instalacji spalania wielopaliwowego jako instalacji odnawialnego źródła energii, w której energia elektryczna lub ciepło są wytwarzane z biomasy, biopłynów, biogazu lub biogazu rolniczego spalanych wspólnie z innymi paliwami (art. 2 pkt 15);
- odnawialnego źródła energii jako odnawialnego, niekopalnego źródła energii obejmującego energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię aerotermalną, energię geotermalną, energię hydrotermalną, hydroenergię, energię fal, prądów i pływów morskich, energię otrzymywaną z biomasy, biogazu, biogazu rolniczego oraz z biopłynów (art. 2 pkt 22).

3. Mechanizmy i instrumenty wspierające wytwarzanie energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w instalacjach OZE (rodz. 4), gdzie szczegółowo uregulowane zostały zagadnienia dotyczące m.in.: świadectw pochodzenia energii elektrycznej (art. 44); sposobu ubiegania się o nie (art. 45–46) oraz ich umarzania (art. 65–67); przypadków odmowy wydania świadectw (art. 51); obowiązku uzyskania świadectw i przedstawiania ich do umorzenia (art. 52); obowiązku stosowania urządzeń pomiarowo-rozliczeniowych (art. 60a); obowiązków ministra właściwego ds. klimatu w zakresie wymagań dot. sposobu obliczania, pomiarów i rejestracji ilości energii elektrycznej lub ciepła wytwarzanych w instalacjach odnawialnego źródła energii, miejsc i sposobu dokonywania pomiarów ilości energii elektrycznej wytworzonej w instalacjach odnawialnego źródła energii, miejsc i sposobu dokonywania pomiarów ilości energii elektrycznej na potrzeby ustalenia rzeczywistego rozliczenia obowiązku wytworzenia przez wytwórcę, który wygrał aukcję, energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii (art. 61 i 62); zbywalności praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia (art. 63); dostępnych dla wytwórców systemów wsparcia (art. 69a); uprawnień Prezesa URE (art. 70); warunków uczestnictwa wytwórców energii z OZE w systemie aukcyjnym (art. 71–76); organizacji i sposobu i warunków przeprowadzania aukcji na zakup energii elektrycznej (art. 77a–81), uprawnień kontrolnych Prezesa URE w zakresie zgodności ze stanem faktycznym informacji przekazywanych w związku z organizowanymi aukcjami (art. 84–88).

4. Obowiązek określenia w drodze rozporządzenia, szczegółowych cech jakościowo-wymiarowych drewna energetycznego z uwzględnieniem konieczności optymalnego wykorzystania surowca drzewnego na potrzeby przemysłowe oraz energetyczne – zadanie nałożone na ministra właściwego do spraw środowiska, działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw klimatu oraz ministrem właściwym do spraw gospodarki (art. 119a).

5. Gwarancje pochodzenia energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii w instalacjach odnawialnego źródła energii (rozdz. 5), gdzie szczegółowo uregulowane zostały zagadnienia dotyczące m.in.: charakteru gwarancji pochodzenia (art. 120); postępowania dotyczącego wydawania gwarancji (art. 121–122); procedury umarzania gwarancji (art. 124a); przypadków odmowy wydania lub uznania gwarancji (art. 125).

6. Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych (rozdz. 6), gdzie szczegółowo uregulowane zostały zagadnienia dotyczące m.in.: treści krajowego planu działania (art. 126); kontroli realizacji krajowych celów (art. 127); wykazu podmiotów wykonujących zadania związane z funkcjonowaniem rynku energii ze źródeł odnawialnych (art. 128); obowiązku prowadzenia elektronicznej bazy danych w zakresie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych (art. 131); określenia definicji energii ze źródeł odnawialnych dla celów statystycznych (art. 135).

7. Kary pieniężne (rozdz. 9), gdzie szczegółowo uregulowane zostały zagadnienia dotyczące m.in.: wykazu przypadków i sytuacji podlegających określonym karom pieniężnym (art. 168); podmiotów uprawnionych do nakładania takich kar (art. 169); wysokości oraz sposobów wyliczania poszczególnych kar (170); sposobu uiszczania wymierzonych kar oraz ich egzekucji (art. 175–176).

Rozporządzenie w sprawie wymagań dotyczących sposobu obliczania, pomiarów i rejestracji energii elektrycznej określa: 1) wymagania dotyczące sposobu obliczania, pomiarów i rejestracji ilości energii elektrycznej lub ciepła wytwarzanych w instalacjach odnawialnego źródła energii wykorzystujących w procesie wytwarzania energii nośniki energii, o których mowa w art. 2 pkt 22 ustawy o OZE oraz inne paliwa; 2) miejsce i sposób dokonywania pomiarów ilości energii elektrycznej wytworzonej w instalacjach odnawialnego źródła energii na potrzeby realizacji obowiązku potwierdzania danych, o którym mowa w art. 45 ust. 5 ww. ustawy; 3) miejsce i sposób dokonywania pomiarów ilości energii elektrycznej na potrzeby ustalenia rzeczywistego rozliczenia obowiązku wytworzenia przez wytwórcę, który wygrał aukcję, energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, o której mowa w art. 72 ust. 1 ustawy.

Rozporządzenie w sprawie obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii (obowiązujące do dnia 2 lipca 2018 r.), określało szczegółowy zakres obowiązku uzyskania i przedstawienia Prezesowi URE do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, obowiązku zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w OZE, w tym: 1) rodzaje odnawialnych źródeł energii; 2) parametry techniczne i technologiczne wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła wytwarzanych w odnawialnych źródłach energii; 3) wymagania dotyczące pomiarów, rejestracji i sposobu obliczania ilości energii elektrycznej lub ciepła wytwarzanych w odnawialnych źródłach energii za pomocą instalacji wykorzystujących w procesie wytwa-

rzania energii nośniki energii, o których mowa w art. 3 pkt 20 ustawy Prawo energetyczne; 4) miejsce dokonywania pomiarów ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnych źródłach energii na potrzeby realizacji obowiązku potwierdzania danych; 5) wielkość i sposób obliczania udziału energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii, wynikającej z obowiązku uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, w sprzedaży energii elektrycznej odbiorcom końcowym, w okresie kolejnych 10 lat.

Rozporządzenie w sprawie obniżenia wielkości minimalnego udziału wagowego biomasy określa minimalny udział wagowy biomasy pochodzenia rolniczego w łącznym udziale wagowym biomasy w zakresie, w jakim biomasa ta stanowi odpady lub pozostałości pochodzenia biologicznego z leśnictwa i związanych z leśnictwem działów przemysłu, spalanej w miejscu powstania tych odpadów lub pozostałości, dla: 1) instalacji spalania wielopaliwowego oraz dedykowanych instalacji spalania wielopaliwowego o mocy zainstalowanej elektrycznej wyższej niż 5 MW – 0%; 2) dedykowanych instalacji spalania biomasy oraz układów hybrydowych o mocy zainstalowanej elektrycznej wyższej niż 20 MW – 0%.

Obwieszczenie w sprawie PEP 2030 określa:

1. Zakres działań podejmowanych na szczeblu krajowym, wpisujących się w realizację celów polityki energetycznej określonych na poziomie UE. Polityka energetyczna wyznacza w obszarze OZE cele wynikające z dyrektywy 2009/28/WE, mianowicie osiągnięcie co najmniej 15% udziału OZE w energii finalnej oraz dalszy wzrost tego wskaźnika w latach następnych.
2. Działania skierowane na ochronę lasów przed nadmiernym eksploatowaniem dla pozyskiwania biomasy oraz zrównoważone wykorzystanie obszarów rolniczych na cele OZE, w tym biopaliw, tak aby nie doprowadzić do konkurencji pomiędzy energetyką odnawialną i rolnictwem oraz zachować różnorodność biologiczną.
3. Działania mające na celu dywersyfikację źródeł dostaw oraz stworzenie optymalnych warunków do rozwoju energetyki rozproszonej opartej na lokalnie dostępnych surowcach.
4. Prognozę zapotrzebowania na paliwo i energię do 2030 r.

Krajowy Plan Działania (KPD) określa:

1. Krajowe cele dotyczące udziału energii z OZE w sektorze transportowym, sektorze energii, elektroenergetycznym, sektorze ogrzewania i chłodzenia w roku 2020.
2. Cele pośrednie dla okresów 2011–2012, 2013–2014, 2015–2016 oraz 2017–2018 wskazujące orientacyjny kurs w dojściu do celu ogólnego w 2020 roku.
3. Udział energii ze źródeł odnawialnych w 2020 r., w poszczególnych sektorach: dla ciepłownictwa/chłodnictwa (systemy sieciowe i nie sieciowe) – 17,05%, elektroenergetyki – 19,13% oraz transportu – 11,36%, z uwzględnieniem nadwyżki na potrzeby mechanizmu współpracy międzynarodowej.

4. Kierunek rozwoju technologii wykorzystania OZE, które mogą być rozwijane w przyszłości w polskich warunkach oraz rozwoju rynku energii, przy uwzględnieniu strony ekonomicznej, technicznej i formalno-prawnej.

Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2020–2030 (KPEiK) określa:

1. Obecną politykę klimatyczno-energetyczną i środki obejmujące wdrażanie pięciu wymiarów unii energetycznej w celu realizacji obowiązku wynikającego z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r.

2. Krajowe założenia i cele w pięciu wymiarach: obniżenie emisyjności (udział energii OZE w końcowym zużyciu energii brutto – 23%), efektywność energetyczna, bezpieczeństwo energetyczne, wewnętrzny rynek energii, badania naukowe, innowacje i konkurencyjność.

3. Polityki i działania służące realizacji założeń i celów określonych w ramach pięciu wymiarów unii energetycznej.

Dominującą rolę w produkcji energii elektrycznej w Polsce odgrywają spółki należące do PGE, ENEA, ENERGA, Tauron, w których Skarb Państwa odgrywa kluczową rolę, będąc w spółkach dominujących (spółkach-matkach) tychże grup kapitałowych większościowym udziałowcem/akcjonariuszem lub wywierając decydujący wpływ na ich działalność. Produkcja energii odnawialnej – w tym również z biomasy – objęta jest systemem wsparcia OZE opartym w przeważającej mierze na świadectwach pochodzenia, tzw. „zielonych certyfikatach”, którego zasady funkcjonowania uregulowano w ustawie o OZE a uprzednio w ustawie Prawo energetyczne oraz w aktach wykonawczych. Przyjętego w Polsce systemu opartego na świadectwach pochodzenia energii elektrycznej (tzw. zielonych certyfikatach) dotyczyła decyzja Komisji Europejskiej z dnia 2 sierpnia 2016 r.⁵³, stwierdzająca zgodność tego systemu z unijnym prawem pomocy publicznej. Jednym z podstawowych celów systemu wsparcia opartego na wydawaniu/umarzaniu świadectw pochodzenia energii elektrycznej, potwierdzających jej wytworzenie z OZE (tzw. „zielonych certyfikatów”) było wytworzenie mechanizmów rynkowych sprzyjających optymalnemu rozwojowi i konkurencji. Niestety, w obecnej formule system ten pogłębił nierównowagę na rynku energii z OZE, głównie z powodu nieprzewidywalności wielkości rynku świadectw pochodzenia, a w konsekwencji także cen praw majątkowych w danym okresie. Dodatkowo ustawa o OZE wprowadziła dla energochłonnych branż gospodarki, na 2015 r. i na pierwsze półrocze 2016 r., zmniejszenie podstawy wolumenu zużytej energii, od której oblicza się obowiązek uzyskania i umarzania świadectw pochodzenia i uiszczania opłaty zastępczej, co także ograniczyło popyt na zielone certyfikaty. W efekcie doprowadziło to do nadpodaży świadectw pochodzenia ener-

Uwarunkowania
ekonomiczno-
finansowe

⁵³ Decyzja Komisji Europejskiej C(2016) 4944 final, dotycząca środka pomocowego o numerze SA.37345 (2015/NN) – Polski system świadectw pochodzenia w celu wsparcia odnawialnych źródeł energii i zmniejszenia obciążeń związanych z OZE dla odbiorców energochłonnych. Komunikat Komisji Europejskiej – Zatwierdzenie pomocy państwa zgodnie z art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – Przypadki, wobec których Komisja nie wnosi sprzeciwu (Dz. Urz. UE C Nr 471 z 16.12.2016, str. 9).

gii na rynku, co znacząco utrudniło możliwość optymalnego oddziaływania na otoczenie gospodarcze i nie determinowało dalszego rozwoju przedsiębiorczości w sektorze elektroenergetycznym.

Ponadto funkcjonujący w kraju proces wykorzystania biomasy w produkcji energii elektrycznej natrafił na kilka istotnych barier, w tym: brak lokalnych rynków biomasy energetycznej, brak dopłat do upraw energetycznych, brak wyraźnych ograniczeń dla współspalania biomasy w kotłach węglowych dużej mocy, nieprzewidywalność obecnego systemu wsparcia dla energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Zdaniem niektórych ekspertów „ich likwidacja może znacząco przyczynić się do zwiększenia udziału tego paliwa w gospodarce elektroenergetycznej kraju”⁵⁴.

⁵⁴ Podano za: „Pigeor” – Polska Izba Gospodarcza Energetyki Odnawialnej i Rozproszonej – <http://www.pigeor.pl/biomasa>

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

Akty prawne i dokumenty krajowe

1. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2021 r. poz. 610, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2021 r. poz. 716, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1893, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 170).
5. Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 7 sierpnia 2018 r. w sprawie wymagań dotyczących sposobu obliczania, pomiarów i rejestracji ilości energii elektrycznej lub ciepła wytwarzanych w instalacjach odnawialnego źródła energii (Dz. U. poz. 1596).
6. Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 18 października 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązków uzyskania i przedstawienia do umorzenia świadectw pochodzenia, uiszczenia opłaty zastępczej, zakupu energii elektrycznej i ciepła wytworzonych w odnawialnych źródłach energii oraz obowiązku potwierdzania danych dotyczących ilości energii elektrycznej wytworzonej w odnawialnym źródle energii (Dz. U. poz. 1229), uchylone z dniem 2 lipca 2018 r.
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2018 r. w sprawie opłaty koncesyjnej (Dz. U. poz. 2277), uchylone z dniem 3 listopada 2021 r.
8. Rozporządzenie z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki corocznych opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne, którym została udzielona koncesja (Dz. U. Nr 60, poz. 387, ze zm.), uchylone z dniem 21 grudnia 2018 r.
9. Rozporządzenie Ministra Energii z dnia 3 grudnia 2018 r. w sprawie obniżenia wielkości minimalnego udziału wagowego biomasy pochodzenia rolniczego w łącznym udziale wagowym biomasy (Dz. U. poz. 2279).
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 2020 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Odnawialnych Źródeł Energii (Dz. U. z 2021 r. poz. 2000).
11. „Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku”, przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 10 listopada 2009 r., ogłoszona w załączniku do Obwieszczenia Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. (M.P. z 2010 r. Nr 2, poz. 11). Dokument nieaktualny z dniem 10 marca 2021 r.

12. „Polityka Energetyczna Polski do 2040 roku”, przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2021 r., ogłoszona w załączniku do Obwieszczenia Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r. (M.P. z 2021 r., poz. 264).
13. „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)”, przyjęta Uchwałą Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). (M.P. z 2017 r., poz. 260).

Ważniejsze akty prawne i dokumenty Unii Europejskiej

1. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, ze zm., str. 1).
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1099/2008 z dnia 22 października 2008 r. w sprawie statystyki energii (Dz. Urz. UE L 304 z 14.11.2008, str. 1, ze zm.).
3. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1, ze zm.).
4. Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 248 z 24.09.2015, str. 9).
5. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 794/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 140 z 30.04.2004, str. 1, ze zm.).
6. 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 05.06.2009, str. 16, ze zm.), która traci moc z dniem 1 lipca 2021 r.
7. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, str. 82), która weszła w życie 24 grudnia 2018 r., z terminem transpozycji do 30 czerwca 2021 r.

8. Decyzja Komisji ustanawiająca schemat krajowych planów działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych na mocy dyrektywy 2009/28/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 czerwca 2009 r. (Dz. Urz. UE L 182 z 15.07.2009, str. 33).
9. Komunikat Komisji – Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020 (Dz. Urz. UE C 200 z 28.06.2014, str. 1), które utraciły moc z dniem 31 grudnia 2020 r.
10. Komunikat Komisji w sprawie przedłużenia obowiązywania i zmian wytycznych w sprawie pomocy regionalnej na lata 2014–2020, wytycznych w sprawie pomocy państwa na rzecz promowania inwestycji w zakresie finansowania ryzyka, wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020, wytycznych dotyczących pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji, komunikatu w sprawie kryteriów analizy zgodności z rynkiem wewnętrznym pomocy państwa na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania, komunikatu Komisji – Zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną oraz komunikatu Komisji do państw członkowskich w sprawie zastosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do krótkoterminowego ubezpieczenia kredytów eksportowych (Dz. Urz. UE C 224 z 08.07.2020, str. 2).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
8. Minister Klimatu i Środowiska
9. Minister Aktywów Państwowych
10. Minister Finansów
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
12. Sejmowa Komisja do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych
13. Sejmowa Komisja Gospodarki i Rozwoju
14. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
15. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
16. Senacka Komisja Budżetu i Finansów Publicznych
17. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
18. Senacka Komisja Nadzwyczajna do spraw Klimatu
19. Senacka Komisja Środowiska
20. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
21. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Warszawa, dnia 22-07-2022 r.

Minister Klimatu i Środowiska

Anna Moskwa

DOZE-III.081.1.2021.MJ
\$ID_DOKUMENTU

**Pani
Małgorzata Motylow
Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli**

Szanowna Pani Prezes,

w związku z pismem z dnia 6 lipca 2022 r., znak: LKA.430.004.2022, przekazującym Informację o wynikach kontroli nr P/21/069 „Wykorzystanie biomasy w produkcji energii” (dalej: Informacja), uprzejmie proszę o przyjęcie i dołączenie do przedmiotowej Informacji następującego stanowiska.

W części 4. Informacji zatytułowanej: „WNIOSKI”, Najwyższa Izba Kontroli skierowała do Ministra Klimatu i Środowiska następujące rekomendacje:

1. zwiększenie skuteczności dostępnych mechanizmów i instrumentów wsparcia dla instalacji odnawialnego źródła energii (dalej: oze) charakteryzujących się stabilnością produkcji energii oraz dyspozycyjnością źródła,
2. zintensyfikowanie działań w celu ograniczenia opóźnień w procesie implementacji przepisów dyrektywy REDII do krajowego porządku prawnego, szczególnie w zakresie projektów mających na celu poświadczenie spełnienia KZR względem wymogów tej dyrektywy.

Ad. 1. Odnosząc się do powyższego pragnę wskazać, że celem dodatkowego zwiększenia skuteczności dostępnych mechanizmów i instrumentów wsparcia dla instalacji oze charakteryzujących się stabilnością produkcji energii oraz dyspozycyjnością źródła, podjęto dodatkowe prace nad projektem nowelizacji ustawy o *odnawialnych źródłach energii* (Dz. U. z 2022 r. poz. 1378 i 1383 z późn. zm.) - dalej: uOZE. W ramach tego projektu nowelizacji (dalej: UC99) dla wytwórców energii z OZE, w tym z biomasy, przewidziano szereg korzystnych rozwiązań o randze systemowej, m.in. wprowadzenie mechanizmu wsparcia operacyjnego dla instalacji, którym upłynął podstawowy 15-letni okres wsparcia, oraz mechanizmu wsparcia dla instalacji modernizowanych, którego wysokość uzależniona byłaby od stopnia poniesionych nakładów inwestycyjnych. Rozwiązania te pozwolą na optymalizację kosztów systemu i utrzymanie w fazie eksploatacyjnej instalacji charakteryzujących się stałym i przewidywalnym profilem wytwarzania energii, a których stan techniczny pozwala na dalsze, bezpieczne funkcjonowanie. Obecnie trwają analizy uwag zgłoszonych w konsultacjach publicznych, uzgodnieniach międzyresortowych i opiniowaniu projektu UC99.

Nadmienić należy, że w odpowiedzi na dynamicznie zmieniającą się sytuację w Polsce i na świecie minister właściwy do sprawy klimatu na bieżąco analizuje wpływ tych zmian na sektor oze, a także intensyfikuje działania legislacyjne na rzecz zapewnienia dalszego doskonalenia efektywności i skuteczności systemu wsparcia oze.

W ramach tych działań, do ustawy z dnia 8 czerwca 2022 r. o *zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2022 r. poz. 1383) wprowadzony został art. 6 pkt 1, który poprzez dodanie do uOZE nowych przepisów w ramach art. 83 ust. 3b pkt 8-10, umożliwił poszerzenie katalogu zdarzeń uwzględnianych na korzyść wytwórcy energii elektrycznej z biogazu, którego instalacja pozostawała w gotowości do wytworzenia energii elektrycznej, jednak nastąpiło ograniczenie wytworzenia tej energii albo do jej wytworzenia nie doszło. Zmiana była oczekiwana przez branżę biogazową, która wskazywała dotychczasowe brzmienie przepisów za barierę uniemożliwiającą uczestnictwo wytwórców biogazu w aukcjach. Regulacja wprowadziła także art. 184j uOZE, w ramach którego zawieszono do dnia 31 grudnia 2022 r. stosowanie obowiązku udziału biomasy pochodzenia rolniczego, o którym mowa w art. 60a ust. 2 i 2a uOZE.

Ponadto, Ministerstwo Klimatu i Środowiska przygotowało projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie maksymalnych ilości i wartości energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, które mogą zostać sprzedane w drodze aukcji w poszczególnych, następujących po sobie latach kalendarzowych 2022-2027. Pozwoli to stworzyć przewidywalne ramy rozwoju sektora oraz zapewni stabilną perspektywę inwestycyjną. Projekt został przekazany do uzgodnień międzyresortowych, konsultacji publicznych i opiniowania w dniu 5 lipca br. Efektem wydania rozporządzenia może być budowa ponad 1 GW nowych mocy opartych na biomase stałej i biogazie.

Dodatkowo, wskazywany projekt UC 99 zawiera szereg regulacji służących intensyfikacji rozwoju rynku biometanu. Dotyczą one m.in.: określenia zasad prowadzenia działalności gospodarczej, utworzenia "rejestru wytwórców biogazu", poszerzenia obszaru działalności spółdzielni energetycznych o możliwość wytwarzania biometanu, wprowadzenia gwarancji pochodzenia dla biometanu i rozszerzeniu zakresu przedmiotowego rejestru gwarancji pochodzenia o dane dotyczące gwarancji pochodzenia biometanu.

Należy również wskazać, iż w ramach procedowanych w 2021 r. nowelizacji uOZE przyjęto następujące rozwiązania zwiększające atrakcyjność wsparcia dla instalacji oze charakteryzujących się stabilnością produkcji energii oraz dyspozycyjnością źródła:

- wprowadzono przepisy umożliwiające automatyczne przedłużenie na kolejny rok wyznaczonych cen referencyjnych, co pozwoliło wytwórcom w sposób stabilny i nieprzerwany realizować projekty oze. Przed zmianą przepisów cena wyznaczana była wyłącznie na dany rok, co utrudniało podejmowanie decyzji inwestycyjnych;
- wydłużono obowiązywanie wsparcia w ramach systemów FIT i FIP do dnia 30 czerwca 2024 r. i obowiązywanie systemów aukcji oze do dnia 31 grudnia 2027 r.

Jednocześnie warto podkreślić, że dotychczas stosowane mechanizmy wsparcia OZE wydają się być skuteczne, o czym świadczyć może osiągnięcie wymaganego przez prawodawstwo unijnej celu w zakresie udziału oze w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r.

Mając na uwadze powyższe, Rząd RP stale i konsekwentnie podejmuje działania na rzecz zwiększenia skuteczności mechanizmów promujących rozwój odnawialnych źródeł energii.

Ad. 2. Odnosząc się do wniosku w przedmiocie zintensyfikowania działań w celu ograniczenia opóźnień w procesie implementacji przepisów dyrektywy REDII do krajowego porządku prawnego, szczególnie w zakresie projektów mających na celu poświadczenie spełnienia KZR wskazać należy, że Dyrektywa REDII w zasadniczej części jest wdrażana poprzez projekt *ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw* (UC99) oraz projekt *ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw* (UC110). Oba projekty są obecnie na etapie analizowania uwag zgłoszonych w konsultacjach publicznych, uzgodnieniach międzyresortowych i opiniowaniu. Dodatkowym mechanizmem wdrożenia będzie projekt *ustawy o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy o odnawialnych źródłach energii* (UC74), który został przyjęty 6 lipca br. przez Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji.

Poza wskazanymi powyżej pracami legislacyjnymi Minister opracował również rządowy projekt ustawy o *zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw*, który wprowadził istotne

zmiany do ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1092), dodając art. 141a ust. 1. Zgodnie z tym przepisem w okresie od dnia 1 stycznia 2022 r. do dnia 31 grudnia 2022 r. biopaliwa, biopłyny i paliwa z biomasy w rozumieniu art. 3 pkt 21a rozporządzenia Komisji (UE) 2018/2066, wykorzystywane do spalania przez operatora statku powietrznego albo prowadzącego instalację, uznaje się za spełniające kryteria zrównoważonego rozwoju i ograniczania emisji gazów cieplarnianych. Ponadto zgodnie z przedstawionym projektem art. 141a ust. 2 przyjęte w zatwierdzonych planach monitorowania, o których mowa w art. 80 ust. 1, wymagania dotyczące potwierdzenia spełniania kryteriów zrównoważonego rozwoju i ograniczania emisji gazów cieplarnianych przez biopaliwa, biopłyny i paliwa z biomasy w rozumieniu art. 3 pkt 21a RED II, które zostały wykorzystane do spalania w okresie od dnia 1 stycznia 2022 r. do dnia 31 grudnia 2022 r., uznaje się za spełnione zgodnie z ust. 1.

Prace nad wdrożeniem ww. przepisów zostały podjęte po wydaniu rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2022/388 z dnia 8 marca 2022 r. zmieniającego rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/2066 w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Dopiero na jego podstawie Polska mogła podjąć prace nad zniesieniem obowiązku spełniania kryteriów zrównoważonego rozwoju przez paliwa z biomasy w okresie 1 stycznia 2022 r. – 31 grudnia 2022 r. Na dzień sporządzenia niniejszego pisma ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw została przekazana do podpisu Prezydenta RP.

Nadmienić należy, że Komisja Europejska zdecydowała o możliwości przesunięcia w czasie powyższego obowiązku z uwagi na brak przepisów wykonawczych, z których wydaniem się opóźniała, a które były niezbędne do określenia dowodów i sposobów wykazania zgodności z kryteriami zrównoważonego rozwoju. Komisja Europejska na podstawie ww. przepisów miała wydać decyzje zatwierdzające dobrowolne systemy certyfikacji biomasy do dnia 30 czerwca 2021 r., dopiero jednak w dniu 10 lipca 2021 r. Komisja poinformowała, że niektóre dobrowolne systemy certyfikacji, w tym KZR INIG, pomyślnie przeszły wstępną ocenę formalną. W tym stanie rzeczy należy zauważyć, iż brak jednoznacznej decyzji po stronie Komisji utrzymywał stan niepewności co do formalnych zasad funkcjonowania dotychczasowego mechanizmu certyfikacji biomasy funkcjonującego od 1 lipca 2021 r. Ostatecznie, decyzja Komisji została wydana dopiero w dniu 12 kwietnia 2022 r.

Mając na uwadze powyższe, uprzejmie proszę o dołączenie mojego stanowiska do Informacji o wynikach kontroli nr P/21/069 „Wykorzystanie biomasy w produkcji energii”.

Z poważaniem

Anna Moskwa
Minister Klimatu i Środowiska
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
/ – podpisany cyfrowo/