



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Mieczysław Łuczak

KRR.410.005.01.2017
P/17/020

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/020 – Rozwój sektora odnawialnych źródeł energii
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Kontroler	Ewa Całczyńska, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KRR/32/2017 z dnia 14 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, ul. Wspólna 30, 00-930 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Jurgiel, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od dnia 16 listopada 2015 r., Marek Sawicki, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi od dnia 17 marca 2014 r. do dnia 16 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ¹ realizację przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w latach 2015–2017 (I półrocze) zadań dotyczących promowania wykorzystania biomasy pochodzenia rolniczego na cele energetyczne oraz monitorowania zmian powierzchni gruntów przeznaczonych na uprawy energetyczne, określonych w ustawie z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii ² .
Uzasadnienie oceny ogólnej	Ocenę pozytywną uzasadniają następujące działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi: – udział w opracowywaniu projektów przepisów dotyczących odnawialnych źródeł energii (OZE), w tym wykorzystania biomasy pochodzenia rolniczego na cele energetyczne; w efekcie tych prac wprowadzono nowe rozwiązania, które przyniosły realne skutki w postaci wzrostu wsparcia dla wytwórców energii elektrycznej z biogazu rolniczego³, – uwzględnienie w programach opracowywanych i realizowanych w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi zagadnień związanych z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii, w tym z wykorzystaniem biomasy na cele energetyczne⁴,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Dz. U z 2017 r. poz. 1148, ze zm., zwanej dalej uOZE.

³ Nowelizacja ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii wprowadzona ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 925) – wejście w życie w dniu 1 lipca 2016 r.

⁴ Program działań Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na lata 2015–2019 oraz Pakt dla obszarów wiejskich.

- zainicjowanie i znaczący udział w opracowaniu projektu pn.: „Energetyka rozproszona” w ramach „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” oraz udział przy opracowaniu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 w zakresie OZE i w pracach Komitetu Monitorującego ten Program,
- stworzenie możliwości korzystania z płatności bezpośrednich w przypadku upraw, które mogą zostać przeznaczone na cele energetyczne – do produkcji biomasy, oraz z programów rozwoju obszarów wiejskich w przypadku realizacji inwestycji z zakresu biomasy⁵,
- realizacja działań edukacyjnych i upowszechniających wiedzę na temat OZE, w tym wykorzystania biomasy pochodzenia rolniczego, za pośrednictwem nadzorowanych i podległych jednostek, tj. instytutów badawczych, ośrodków doradztwa rolniczego i szkół rolniczych, a także poprzez artykuły w ogólnie dostępnym Biuletynie informacyjnym wydawanym przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) i Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR),
- dokonywanie oceny efektywności działań promujących wykorzystanie biomasy na cele energetyczne oraz monitorowanie zmian powierzchni gruntów przeznaczonych na uprawy energetyczne przy uwzględnieniu potrzeb produkcji żywności, z wykorzystaniem danych pozyskiwanych z agencji wykonawczych⁶, Urzędu Regulacji Energetyki (URE), Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), instytutów badawczych, a także analiz własnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Promowanie wykorzystania biomasy

Opis stanu
faktycznego

Promowanie wykorzystania biomasy pochodzenia rolniczego na cele energetyczne, z uwzględnieniem potrzeb produkcji żywności, jest zadaniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Minister RiRW) wynikającym z art. 128 ust. 3 pkt 1 uOZE. W latach 2015–2017 (I połowa) zadania Ministra RiRW dotyczące wykorzystania OZE na cele energetyczne, w tym biomasy, realizował Departament Gospodarki Ziemią (DGZ). Zgodnie z art. 128 ust. 8 uOZE, informacje zgromadzone w trakcie realizacji powyższych zadań Minister RiRW publikował w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP). W sierpniu 2015 r. opublikowano informację za 2014 r., natomiast w sierpniu 2016 r. informację za 2015 r. Informacja za 2016 r. jest w trakcie opracowywania. Zamieszczenie jej w BIP było planowane w listopadzie 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 11, 438-448, 535, 545)

W latach 2015–2017 (I połowa) Minister RiRW współpracował przede wszystkim z Ministrem Gospodarki, następnie Ministrem Energii (ME), a także z Ministrem Środowiska i Ministrem Finansów, przekazując uwagi i wnioskując o zmiany w projektach przepisów dotyczących OZE i pozostających we właściwości tych

⁵ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013) i Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (PROW 2014–2020).

⁶ Agencji Rynku Rolnego i Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

ministrów, w tym wykorzystania biomasy pochodzenia rolniczego na cele energetyczne. Ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw wprowadzono nowe mechanizmy promocji wykorzystania biomasy pochodzenia rolniczego na cele energetyczne - instrument w postaci systemu aukcyjnego, systemu energetyki producenckiej, definicję prosumenta, lokalnej biomasy, a także większe wsparcie dla biogazowni i współspalania biomasy z węglem oraz pierwsze przepisy dotyczące klastrów energii i spółdzielni energetycznych.

Minister RiRW zgłosił również uwagi do aktualnie procedowanych w ME projektów aktów prawnych:

- kolejnej nowelizacji uOZE, w kwestii doprecyzowania definicji biomasy pochodzenia rolniczego oraz przywrócenia jej minimalnego udziału w łącznej masie biomasy wykorzystywanej do produkcji energii, nadzoru Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) nad systemami certyfikacji biomasy pochodzenia rolniczego na cele energetyczne, określenia zasad i warunków certyfikacji biomasy pochodzenia rolniczego,
- ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach⁷, mającej na celu wdrożenie przepisów UE⁸, w ramach uzgodnień z ME zostały określone zasady funkcjonowania rynku biokomponentów oraz ich udziału w paliwach ciekłych i biopaliwach ciekłych.

(dowód: akta kontroli str. 15, 28-95, 222-270, 337-348, 363-387, 453-454)

Ponadto w MRiRW podjęto prace nad:

- ustawą o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu⁹, w celu wprowadzenia ułatwień w rolniczym wykorzystaniu do nawożenia produktu biogazowego powstającego w procesie wytwarzania biogazu rolniczego;
- rozporządzeniem Ministra RiRW w sprawie sposobu dokumentowania biomasy, zasad jej zrównoważonego pozyskania oraz promienia obszaru, z którego może być pozyskana biomasa lokalna, co stanowi realizację obowiązku wynikającego z art. 119 ust. 1 uOZE; prace nad projektem rozporządzenia są uzależnione od decyzji KE o zgodności ograniczenia (do 300 km) obszaru pozyskiwania biomasy lokalnej z przepisami unijnymi.

(dowód: akta kontroli str. 15-16, 96-99, 271-277)

Zakres działań mających na celu wykorzystanie OZE, w tym również biomasy pochodzenia rolniczego, został określony w „Programie działań Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na lata 2015–2019” z grudnia 2015 r.¹⁰, zwanym dalej Programem MRiRW. Znajdują się w nim cele szczegółowe związane

⁷ Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (Dz. U z 2017 poz. 285, ze zm.), zwana dalej ustawą o biokomponentach i biopaliwach.

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1513 z dnia 9 września 2015 r. zmieniającej dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do jakości benzyny i olejów napędowych oraz zmieniającej dyrektywę 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Dz. Urz. UE L 239 z 15.9.2015, str. 1, ze zm.).

⁹ Ustawa z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz. U. z 2017 poz. 668, ze zm.).

¹⁰ Dokument zaktualizowany w kwietniu 2016 r.

z wykorzystaniem OZE, tj.: „Wspomaganie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich poprzez stworzenie efektywnej infrastruktury technicznej i społecznej”, „Rozwój zasobów biopaliw i technologii ich przerobu, innowacyjnych form pozyskiwania energii” oraz „Rozwój zasobów i technologii wykorzystujących inne odnawialne źródła energii na terenach wiejskich”.

Postęp realizacji celów określonych w Programie MRiRW za okres od 18 listopada 2015 r. do 17 listopada 2016 r., w tym dotyczących wykorzystania biomasy pochodzenia rolniczego na cele energetyczne, przedstawiono w Informacji o realizacji Programu działań Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na lata 2015–2019 z listopada 2016 r. Zastępca Dyrektora DGZ podał, że „obecnie prowadzone są prace nad kolejną informacją o realizacji Programu Działania Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na lata 2015–2019 za okres do 10 października 2017 r.”

Minister RiRW podjął współpracę z partnerami społecznymi w zakresie wykorzystywania OZE na obszarach wiejskich, w tym biomasy. Ich postulaty były analizowane i utrwalane wraz z proponowanymi rozwiązaniami w kartach zadań do „Paktu dla obszarów wiejskich”.

(dowód: akta kontroli str. 9-10, 114, 131-132)

Zagadnienia dotyczące OZE, które pozostają w kompetencji Ministra RiRW, w tym wykorzystanie biomasy pochodzenia rolniczego na cele energetyczne, zostały ujęte w dokumentach o znaczeniu strategicznym, takich jak: „Polityka energetyczna Polski do 2030 r.”¹¹, „Kierunki rozwoju biogazowni rolniczych w Polsce w latach 2011–2020”¹², „Krajowy Plan Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych”¹³. Zagadnienia te znalazły się również w przyjętej przez Radę Ministrów w lutym 2017 r. „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”¹⁴. Wśród projektów strategicznych uwzględniono projekt pn. „Energetyka rozproszona” koordynowany przez Ministerstwo Energii. Projekt ten został opracowany z inicjatywy i na podstawie projektów przygotowanych przez MRiRW wskazujących na potrzebę rozwoju energetyki odnawialnej na obszarach wiejskich.

(dowód: akta kontroli str.12-14, 100-102, 114, 131, 133-156)

MRiRW współpracowało również z ME przy opracowaniu Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 oraz z Komitetem Monitorującym ten Program, a także z partnerami społecznymi zaangażowanymi w problematykę OZE, w tym dotyczącą biomasy, oraz z instytucjami naukowymi w ramach prac nad „Paktem dla obszarów wiejskich”. Jednym z celów tego Paktu jest zapewnienie zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich m.in. poprzez rozwój technologii i wykorzystania zasobów energii ze źródeł odnawialnych, w tym form pozyskiwania energii opisanych w Programie MRiRW.

(dowód: akta kontroli str. 106-113, 157-221)

¹¹ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 r.

¹² Dokument Ministerstwa Gospodarki przygotowany we współpracy z MRiRW przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 2010 r.

¹³ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 7 grudnia 2010 r.

¹⁴ Dokument strategiczny przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r.

W latach 2015–2017 (I połowa) OZE, w tym produkcja biomasy pochodzenia rolniczego, mogły być wspierane ze środków pozostających w dyspozycji Ministra RiRW w ramach płatności bezpośrednich oraz z PROW 2014–2020. Do końca 2015 r. kontynuowano też PROW 2007–2013.

Uprawy roślin energetycznych (w tym uprawy drzew, o ile tworzą tzw. zagajniki o krótkiej rotacji) mogą być objęte wsparciem w postaci jednolitej płatności obszarowej oraz płatnościami z nią powiązanymi, tj. płatnością za zazielenienie, płatnością dla młodych rolników i płatnością dodatkową, jeśli spełnione są wymogi przyznania płatności. Uprawy te mogą zostać przeznaczone na cele energetyczne – do produkcji biomasy (zrębki drzewne). W 2015 r. dodatkowa płatność do zagajników o krótkiej rotacji, o powierzchni 20 tys. ha została przyznana 5 575 rolnikom w kwocie 8 991 tys. zł. W 2016 r. płatność do zagajników o powierzchni 22,1 tys. ha przyznano 5 912 rolnikom na kwotę 10 161,2 tys. zł. Natomiast w 2017 r. z wnioskami o przyznanie płatności do zagajników o powierzchni 22 tys. ha wystąpiło 5 993 rolników¹⁵.

Wsparcie inwestycji dotyczących wytwarzania materiałów energetycznych z biomasy, z PROW 2007–2013, było możliwe w ramach działań: „Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej”, „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”, „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” oraz osi LEADER. Do dnia 31 grudnia 2015 r., w ramach powyższych działań i osi zrealizowano łącznie 229 operacji, których celem było „Wytwarzanie materiałów energetycznych z biomasy” na łączną wartość płatności 26 724,9 tys. zł, w tym środki UE wyniosły 20 110,6 tys. zł. Do końca 2015 r., w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”, skierowanego do jednostek samorządu terytorialnego, które uwzględniało wsparcie inwestycji związanych z wytwarzaniem lub dystrybucją energii ze źródeł odnawialnych (wiatru, wody, energii geotermalnej, słońca, biogazu albo biomasy), wybudowano łącznie 5 800 mikroinstalacji prosumenckich OZE. Na operacje dotyczące budowy mikroinstalacji prosumenckich wykorzystujących OZE, służących wytwarzaniu energii, wydatkowano kwotę 100 382,6 tys. zł, w tym ze środków UE 84 709,7 tys. zł. Z tych środków skorzystało 137 beneficjentów. W 2015 r. na realizację operacji, których celem było „Wytwarzanie materiałów energetycznych z biomasy” w ramach działania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” oraz „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej” podpisano z beneficjentami dwie umowy na łączną wartość zrealizowanych płatności 591,1 tys. zł, w tym środki UE wyniosły 443,3 tys. zł.

W przypadku PROW 2014–2020, w ramach działań: „Modernizacja gospodarstw rolnych”, „Restrukturyzacja małych gospodarstw”, „Premia dla młodych rolników” i „Przetwórstwo i marketing produktów rolnych” istnieje możliwość realizacji inwestycji dotyczących biomasy, np. zakupu pieca na biomasę na potrzeby prowadzenia działalności rolniczej.

(dowód: akta kontroli str. 14, 103-105, 115-119, 438-448)

¹⁵ W 2017 r. trwały kontrole administracyjne wniosków beneficjentów, którzy złożyli je w tym roku i naliczanie płatności nie zostało rozpoczęte.

W okresie objętym kontrolą, w celu upowszechniania informacji na temat funkcjonowania, zasad i korzyści płynących z OZE, w tym z biogazowni, w Biuletynie informacyjnym wydawanym przez MRiRW oraz ARiMR, dostępnym w formie drukowanej oraz na stronie internetowej Biura Prasowego MRiRW publikowano artykuły dotyczące tych zagadnień. Biuletyn otrzymuje około 1500 adresatów, w tym posłowie i senatorowie, wojewodowie, marszałkowie, starostwa, urzędy gmin, ośrodki doradztwa rolniczego, izby rolnicze, banki współpracujące z ARiMR, KOWR, Duszpasterstwo Rolników, szkoły i uczelnie rolnicze, instytuty i biblioteki rolnicze, a także Kancelaria Prezesa Rady Ministrów i Kancelaria Prezydenta.

(dowód: akta kontroli str. 294, 515-534)

Efektom współpracy MRiRW z instytutami naukowymi było wydanie publikacji informacyjnych pt. „Poferment nawozem dla rolnictwa”¹⁶ oraz „Odnawialne źródła na obszarach wiejskich”¹⁷. W 2016 r. MRiRW zleciło Instytutowi Technologiczno-Przyrodniczemu (IT-P) wykonanie ekspertyzy pt. „Opracowanie koncepcji efektywnego wykorzystania źródeł ciepła na obszarach wiejskich”. Koszt wykonania tej ekspertyzy wyniósł 73,8 tys. zł brutto. Zastępca Dyrektora DGZ podał m.in. że „opracowania te są (...) wykorzystywane w pracach MRiRW nad nowymi rozwiązaniami zgodnie z Programem działań MRiRW na lata 2015–2019”.

W ramach Krajowej Sieci Obszarów Wiejskich (KSOW) w I półroczu 2015 r. sfinansowano dwa projekty: „Poferment nawozem dla rolnictwa” (publikacja, szkolenie, seminaria, konferencja, wyjazd do biogazowni powstałych przed dniem 1 stycznia 2015 r.) oraz „Olimpiada wiedzy o odnawialnych źródłach energii” (organizacja finału olimpiady)¹⁸. Powyższe projekty były realizowane przez Fundację na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa („Poferment nawozem dla rolnictwa” – wydatki na ten projekt wyniosły 454,9 tys. zł) oraz Związek Młodzieży Wiejskiej („Olimpiada wiedzy o odnawialnych źródłach energii” – wydatki wyniosły 28 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 11, 114, 120-121, 537-544)

Minister RiRW promował wykorzystanie biomasy pochodzenia rolniczego również poprzez działania edukacyjne i upowszechniające wiedzę na temat OZE za pośrednictwem nadzorowanych i podległych jednostek:

- Instytut Technologiczno-Przyrodniczy w ramach Programu wieloletniego na lata 2011–2015 „Standaryzacja i monitoring przedsięwzięć środowiskowych, techniki rolniczej i rozwiązań infrastrukturalnych na rzecz bezpieczeństwa i zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich” realizował priorytet: „Rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii do wytwarzania ciepła/chłodu i energii elektrycznej” dotyczący promocji wykorzystania biomasy na cele energetyczne. W ramach realizacji tego programu: opracowano

¹⁶ Publikacja przygotowana w ramach projektu pt. „Poferment nawozem dla rolnictwa” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Pomocy Technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 realizowanego przez Fundację na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa. Instytucja Zarządzająca PROW 2007–2013 – Minister RiRW (Warszawa, 2015 r.).

¹⁷ Ekspertyza wykonana przez Instytut Ekonomiki i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy na zlecenie MRiRW (Warszawa, 2012 r.).

¹⁸ Projekty te dotyczyły okresu programowania 2007–2013 i nie obejmowały inwestycji realizowanych w latach 2015–2017 (I połowa).

„Poradnik eksploatatora biogazowni rolniczej”; a także monografię pt. „Nowe modele monitorowania zasobów biomasy oraz dostępne technologie jej konwersji w instalacjach OZE (na przykładzie gmin wiejskich województwa wielkopolskiego)”. Kontynuacją badań w tym obszarze jest realizowane przez IT-P zadanie pn. „Poprawa stanu wiedzy o możliwościach wykorzystania do celów energetycznych biomasy pochodzenia rolniczego. Ocena zasobów odnawialnych źródeł energii na obszarach wiejskich, w szczególności biomasy, oraz racjonalizacja ich wykorzystywania”, które wykonywane jest w ramach Programu wieloletniego na lata 2016–2020 pn. „Przedsięwzięcia technologiczno-przyrodnicze na rzecz innowacyjnej, efektywnej i niskoemisyjnej gospodarki na obszarach wiejskich”. Na realizację priorytetu realizowanego w ramach Programu wieloletniego na lata 2011–2015 w 2015 r. wydatkowano kwotę 314,2 tys. zł, natomiast na realizację zadania realizowanego w ramach Programu wieloletniego na lata 2016–2020 w latach 2016–2017 (I połowa) wydatkowano 119,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 17-19, 114, 279-293, 295-300, 567-569)

- Od 2014 r. w czterech szkołach rolniczych nadzorowanych przez Ministra RiRW wprowadzono możliwość kształcenia w zawodzie technik urządzeń i systemów energetyki odnawialnej¹⁹. W roku szkolnym 2015/2016 w zawodzie tym kształcono 72 uczniów, w 2016/2017 – 105, a w 2017/2018 – 113²⁰. Absolwenci, którzy uzyskają dyplom potwierdzający kwalifikacje w tym zawodzie, mogą uzyskać certyfikat instalatora mikro i małych instalacji OZE wydawany przez Prezesa Urzędu Dozoru Technicznego na podstawie przepisów rozdziału 7 uOZE.

(dowód: akta kontroli str. 17, 449)

- Ośrodki Doradztwa Rolniczego w ramach doradztwa i upowszechniania informacji nt. OZE, w tym rozwoju biogazowi i wykorzystania biomasy na cele energetyczne, prowadziły szkolenia dla rolników oraz udostępniały opracowania na stronie internetowej ośrodków.

(dowód: akta kontroli str. 17, 507-514)

Minister RiRW w latach 2015–2017 (I połowa) otrzymywał od Prezesa Agencji Rynku Rolnego (ARR) – zgodnie z art. 32 ust. 3 uOZE – zbiorcze raporty roczne zawierające informacje o wytwórcach biogazu i prowadzonej przez nich działalności oraz – zgodnie z art. 30 ust. 4a ustawy o biokomponentach i biopaliwach – zbiorcze raporty kwartalne dotyczące rynku biokomponentów²¹. Na podstawie danych dotyczących wytwórców biogazu rolniczego oraz energii elektrycznej z biogazu rolniczego prowadzony był monitoring przyrostu mocy instalacji wykorzystujących biomasę, a na podstawie sprawozdań kwartalnych ARR – monitoring surowców używanych do produkcji biokomponentów przeznaczonych na biopaliwa. W trybie art. 30 ust. 4 ustawy o biokomponentach i biopaliwach Prezes Urzędu Regulacji Energetyki przekazywał Ministrowi RiRW raporty kwartalne zawierające informacje na temat rynku paliw ciekłych i biopaliw ciekłych.

¹⁹ Są to: Zespoły Szkół Centrum Kształcenia Rolniczego w Gołdówce, Gołotczyźnie, Jabłoni i Nowosielskach.

²⁰ Dane według Systemu Informacji Oświatowej na dzień 30 września każdego roku.

²¹ Na podstawie ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa (Dz.U. poz. 624, ze zm.) od dnia 1 września 2017 r. zadania Prezesa ARR w powyższym zakresie przejął Dyrektor Generalny KOWR.

Zastępca Dyrektora DGZ podał, że ocena efektywności działań promujących wykorzystanie biomasy „wykonywana jest w bardzo szerokim kontekście społeczno-gospodarczym, uwzględniającym z jednej strony potencjał biomasy oszacowany przez instytuty resortowe, oraz z drugiej skalę jego wykorzystania na podstawie danych z różnych źródeł (głównie KOWR, URE, GUS)”. Na podstawie tych danych oceniany był udział upraw wykorzystywanych na cele energetyczne w stosunku do powierzchni gruntów użytkowanych rolniczo. Oceny wykorzystania biomasy dokonywano również przez bezpośredni kontakt z organizacjami branżowymi, w ramach spotkań organizowanych przez MRiRW.

Z analiz prowadzonych w MRiRW wynika, że zmiany wprowadzone ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw – będące realizacją zadań dotyczących promocji OZE wynikających z Programu działań MRiRW na lata 2015–2019 – dały wzrost wsparcia przeznaczonego dla wytwórców energii elektrycznej z biogazu rolniczego. Wprowadzony ww. ustawą odrębny obowiązek uzyskania i umorzenia świadectw pochodzenia energii elektrycznej wytwarzanej z biogazu rolniczego (tzw. „błękitne certyfikaty”) spowodował wzrost cen świadectw pochodzenia uzyskiwanych przez wytwórców energii elektrycznej z biogazu rolniczego z 50–100 zł/MWh do około 300 zł/MWh.

Z danych ARR przekazanych Ministrowi RiRW wynika, że w Polsce według stanu na dzień 1 stycznia 2015 r. funkcjonowało 58 biogazowni rolniczych, na koniec 2015 r. liczba ta wzrosła do 78, a na koniec 2016 r. działały już 94 biogazownie. Biogazownie rolnicze na koniec 2015 r. wytwarzały łącznie około 323,8 mln m³ biogazu rolniczego rocznie natomiast na koniec 2016 r. – około 387,5 mln m³. Uzyskiwana objętość gazu przekładała się na łączną moc elektryczną 83,9 MW na koniec 2015 r. oraz 101,2 MW na koniec 2016 r.

W 2015 r. biogazownie rolnicze zagospodarowały łącznie 2 484,5 tys. ton różnego rodzaju surowców pochodzenia rolniczego, w tym około 82% stanowiły produkty uboczne z rolnictwa i pozostałości z przetwórstwa rolno-spożywczego. Najwięcej przetworzono odchodów zwierzęcych – gnojowica (24,1%), następnie pozostałości z owoców i warzyw (19,9%) oraz wywaru pogorzelnianego (17,7%). W 2016 r. do wytworzenia biogazu rolniczego wykorzystano 3 231,8 tys. ton surowców. Największy udział w grupie surowców zużytych do produkcji biogazu rolniczego stanowiła gnojowica (24%), pozostałości z owoców i warzyw (20,6%) oraz wywar pogorzelniany (14,8%). W wyniku wytwarzania biogazu rolniczego w 2015 r. powstało około 2,2 mln ton, a w 2016 r. ponad 2,7 mln ton produktu ubocznego tzw. produktu pofermentacyjnego stanowiącego nawóz do wykorzystania w rolnictwie.

W ocenie MRiRW²², zmiany wprowadzone ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw stanowią pomoc dla funkcjonujących biogazowni oraz zachętę do budowy nowych instalacji. Ponadto rozwój energetyki odnawialnej, w szczególności biogazowni rolniczych, może przynieść korzyści dla ochrony środowiska oraz zwiększenia

²² Na podstawie artykułu „Pomoc dla biogazowni rolniczych uruchomiona”, Departament Gospodarki Ziemią, Biuletyn Informacyjny MRiRW i ARiMR nr 10/2016.

bezpieczeństwa energetycznego kraju, w tym zapewnienia stabilnego źródła energii dla obszarów wiejskich. Może także stanowić impuls dla rozwoju nowoczesnych technologii w sektorze rolno-spożywczym.

(dowód: akta kontroli str. 20-21, 114, 131, 301-336, 349-352, 388-452, 455-506)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Monitorowanie zmian powierzchni gruntów przeznaczonych na uprawy energetyczne

Opis stanu
faktycznego

Monitorowanie zmian powierzchni gruntów przeznaczonych na uprawy energetyczne jest zadaniem Ministra RiRW wynikającym z art. 128 ust. 3 pkt 2 uOZE. Zgodnie z art. 128 ust. 8 uOZE Minister RiRW publikował w BIP informacje dotyczące monitorowania zmian powierzchni gruntów przeznaczonych na uprawy energetyczne.

(dowód: akta kontroli str. 11, 438-448)

Zastępca Dyrektora DGZ podał że „do monitorowania zmian powierzchni gruntów przeznaczonych na uprawy energetyczne wykorzystuje się przede wszystkim dostępne dane GUS oraz ARiMR. Ponadto w przypadku upraw, które mogą być wykorzystywane zarówno do celów spożywczych jak i energetycznych (na etapie uprawy nie jest możliwe określenie przeznaczenia np. zbóż czy rzepaku), MRiRW wykonuje własne szacunki. W tym celu wykorzystywane są sprawozdania ARR (obecnie KOWR)”.

(dowód: akta kontroli str. 22)

Podstawowymi źródłami danych do prowadzenia monitoringu były informacje zawarte w:

- kwartalnych raportach ARR dotyczących rynku biokomponentów;
- raportach ARR na temat biogazu rolniczego przekazywanych zgodnie z przepisami uOZE;
- raportach ARiMR o powierzchniach upraw zadeklarowanych przez rolników, które mogą być wykorzystane do produkcji na cele energetyczne oraz o płatnościach do powierzchni gruntów uprawy zagajników o krótkiej rotacji;
- raportach GUS o powierzchniach upraw, w tym upraw dla celów energetycznych.

(dowód: akta kontroli str. 103, 114, 392-428)

Zastępca Dyrektora DGZ podał, że: „Na podstawie przekazanych informacji o ilościach surowców wykorzystywanych do produkcji biokomponentów oraz biogazu rolniczego dokonywane jest przeliczenie na potencjalne powierzchnie uprawy poprzez wykorzystanie średnich plonów danej uprawy w danym roku. Informacja o średnich plonach pochodzi z publikacji GUS dotyczących rolnictwa. Zadanie związane z monitoringiem zmian powierzchni gruntów rolnych (...) wykonywane jest w ramach prac MRiRW oraz innych instytucji.”

Do określania docelowych powierzchni gruntów przeznaczonych na uprawy energetyczne MRiRW wykorzystywało bieżące informacje oraz ekspertyzy wykonane przez: Instytut Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach – Państwowy Instytut Badawczy (IUNG), Instytut Technologiczno-Przyrodniczy oraz Instytut Ekonomiki, Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy (IERiGŻ), które określały ilości surowców rolniczych i pochodzenia rolniczego jakie można przeznaczać na cele energetyczne w perspektywie wieloletniej bez wywoływania zaburzeń dla rynku spożywczego. Przy realizacji tego zadania w latach 2015–2017 (I połowa) wykorzystano głównie następujące opracowania:

- ekspertyza pt. „Opracowanie koncepcji efektywnego wykorzystania źródeł ciepła na obszarach wiejskich”, Falenty, IT-P, 2016 r.,
- monografia pt. „Gospodarcze znaczenie i możliwości wykorzystania słomy na cele energetyczne w Polsce”, Piotr Gradziuk, IUNG Puławy, 2015 r.,
- „Ekspertyza dotycząca ekonomicznych uwarunkowań rozwoju poszczególnych rodzajów odnawialnych źródeł energii na obszarach wiejskich oraz ich wpływ na poprawę opłacalności produkcji rolniczej w Polsce w kontekście WPR”, IERiGŻ Warszawa, 2012 r.

Zwiększone wykorzystywanie surowców rolniczych do produkcji paliw ciekłych i biopaliw ciekłych, biogazu oraz ciepła powoduje, że część użytków rolnych przeznaczana jest pod produkcję biomasy do celów energetycznych. Zastępca Dyrektora DGZ podał, że „analizie podlegają powierzchnie użytków rolnych będących w dobrej kulturze rolnej w porównaniu do powierzchni, która według dokonanych szacunków jest wykorzystywana do celów produkcji energetycznej. Dotychczas odnotowywany udział tej powierzchni jest stosunkowo nieduży i nie przekracza 10%. Udział powierzchni jest podstawowym wyznacznikiem uwzględniającym potrzeby produkcji żywności. (...) dotychczasowe analizy nie wskazały, aby produkcja żywności i bezpieczeństwo żywnościowe były zagrożone poprzez energetyczne wykorzystanie biomasy. W przypadku produkcji biogazu rolniczego ponad 80% wszystkich wykorzystywanych surowców są to produkty uboczne z produkcji żywności. Podobnie nie zidentyfikowano zagrożenia jeśli chodzi o produkcję biokomponentów i wykorzystanie zbóż i rzepaku. Dzięki krajowej produkcji biopaliw, możliwe jest utrzymanie upraw rzepaku, co z jednej strony pozwala na zastosowanie właściwego zmianowania upraw, z drugiej strony umożliwia pozyskanie cennych pasz białkowych ograniczając import np. śruty sojowej. (...) MRiRW w dużej mierze uwzględnia przy podejmowaniu działań związanych z promowaniem wykorzystania biomasy, uwarunkowania ekonomiczne dla różnego rodzaju technologii, jakie kształtowane są poprzez rozwiązania wprowadzane przez Ministra Energii w ustawie o odnawialnych źródłach energii oraz innych aktach prawnych”.

Przeprowadzane przez MRiRW, analizy dotyczące powierzchni użytków rolnych w dobrej kulturze oraz szacunkowej powierzchni gruntów z przeznaczeniem na cele energetyczne wskazują, że wykorzystanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej w Polsce w 2015 r. i 2016 r. odbywało się bez zagrożenia dla produkcji żywności. W 2015 r. pod uprawy energetyczne wykorzystywano łącznie 767,4 tys. ha, tj. 5,3% powierzchni użytków rolnych w dobrej kulturze rolnej, natomiast w 2016 r. – około 922 tys. ha, tj. 6,5%.

W przypadku upraw rzepaku i zbóż, służących do wytwarzania biokomponentów stosowanych w paliwach transportowych, powstające produkty uboczne wykorzystane są do produkcji pasz dla zwierząt (śruta rzepakowa lub suszony wywar gorzelniany). Śruta rzepakowa stanowi około 60% masy nasion rzepaku. Pozostałe 40% masy w postaci oleju rzepakowego jest przetwarzane na estry. Z tego względu część powierzchni przeznaczanej pod uprawę rzepaku dla celów produkcji biopaliw w rzeczywistości nie jest w całości tracona z punktu widzenia żywnościowego i – jak podał Zastępca Dyrektora DGZ – „przyczynia się do zmniejszania importu śruty sojowej. Uprawy rzepaku stanowią ze względu na ilość jaką przeznacza się do produkcji biodiesla najpilniej obserwowaną uprawę”.

Przeprowadzone przez MRiRW szacowanie powierzchni uprawy surowców rolnych wykorzystywanych do produkcji biokomponentów wykazało, że w 2015 r. na powyższe cele przeznaczono powierzchnię uprawną wynoszącą około 733,6 tys. ha (wzrost o 190 tys. ha w porównaniu do 2014 r.), w tym uprawa rzepaku stanowiła 661,8 tys. ha, a uprawa kukurydzy 71,8 tys. ha. W 2016 r. na te cele przeznaczono około 883 tys. ha, z tego pod uprawy rzepaku około 807,4 tys. ha oraz pod uprawę kukurydzy około 75,5 tys. ha.

Według Instytutu Uprawy Nawożenia i Gleboznawstwa w Puławach – Państwowy Instytut Badawczy, wynika, że graniczna powierzchnia gruntów nadających się pod uprawę rzepaku szacowana jest na około 1,2 mln ha, a słoma w ilościach około 2–4,5 mln ton może być przeznaczana dla celów energetycznych bez szkody dla rynku spożywczego oraz innej produkcji rolnej.

Do uprawy surowców rolnych wykorzystywanych do produkcji biogazu (kiszonka z kukurydzy, kiszonka z traw, zielonka, zboże) w 2015 r. przeznaczono 13,2 tys. ha (wzrost o około 3,5 tys. ha w porównaniu do 2014 r.), a w 2016 r. – 16,8 tys. ha. Podstawowymi surowcami wykorzystywanymi w biogazowniach rolniczych były produkty uboczne i odpady z produkcji rolnej i przemysłu rolno-spożywczego, które nie powodują zapotrzebowania na grunty rolne.

Z analiz MRiRW wynika, że ze względu na szacowaną na poziomie około 80 tys. ha sumaryczną powierzchnię uprawy kukurydzy na cele energetyczne, częściowe wyłączenie tych gruntów rolnych spod uprawy dla celów żywnościowych, nie wpływa na zagrożenie żywnościowe. Ponadto część gruntów przeznaczana jest pod uprawy wieloletnie, takie jak zagajniki o krótkiej rotacji (brzoza, wierzba i topola), które potencjalnie mogą być wykorzystane jako surowiec energetyczny. Ich uprawa powoduje długotrwałe wyłączenie gruntów rolnych spod uprawy dla celów żywnościowych. W 2015 r. pod tego rodzaju uprawy zajęte było około 20,6 tys. ha (wzrost o około 7 tys. ha w porównaniu do 2014 r.) natomiast w 2016 r. – 22,1 ha. Przy ogólnej powierzchni zasiewów na poziomie 10 753 tys. ha w 2015 r. i 10 569 tys. ha w 2016 r. uprawa ta nie wpływa na całość produkcji spożywczej. W 2016 r. było około 165 tys. ha gruntów ugorowanych.

W MRiRW prowadzono także monitoring bilansu importu i eksportu zbóż, roślin oleistych oraz innych towarów żywnościowych. Zastępca Dyrektora DGZ podał, że „Polska co roku zwiększa poziom eksportu żywności, co wskazuje, że nie występują zagrożenia dla bezpieczeństwa w tym zakresie. (...) Analiza podstawowych ziemiopłodów a zwłaszcza bilansu handlu zagranicznego w tym zbożami odnotowuje nadwyżkę wynoszącą 4,93 mln ton w 2015 r. oraz 4,87 mln ton w 2016 r. (...) Po stronie importu należy odnotować znaczne ilości pasz (śruty sojowej), której uprawa w Polsce nadal jest minimalna”.

W latach 2015–2017 (I półrocze) MRiRW nie zlecało badań oceny skutków zmian powierzchni gruntów przeznaczanych na cele energetyczne. Bieżące analizy prowadzone przez MRiRW nie wskazywały na konieczność wykonania takich badań. Dane GUS dotyczące struktury pozyskania energii odnawialnej (wg źródeł) wskazują na zmniejszający się udział energii pochodzącej z biopaliw stałych. Jest to trend zgodny z kierunkiem zmian obserwowanym również w innych krajach. Dodatkowo sytuacja związana ze znaczącym, od 2012 r., spadkiem rynkowych cen świadectw pochodzenia, które stanowią podstawowy instrument wsparcia dla wielu wytwórców energii, nie stwarzała zachęty finansowej do pozyskiwania biomasy pochodzącej z celowych upraw rolnych. Pogorszenie się opłacalności produkcji energii z biomasy, zmusiło jej wytwórców do poszukiwania biomasy stanowiącej produkty uboczne lub odpadowe. Koszt pozyskania takiego rodzaju biomasy jest z reguły znacznie niższy od biomasy pochodzącej z upraw, gdyż część kosztów jej pozyskania przypada na produkt główny, który zazwyczaj znajduje inne zastosowanie niż energetyczne. Zrównoważone wykorzystanie biomasy pochodzenia rolniczego na cele energetyczne jest celem działań podejmowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Dotychczasowe analizy wskazują, że cel ten udaje się osiągnąć, nie tylko nie powodując zagrożeń, ale co ważniejsze wspierając produkcję żywności w Polsce.

(dowód: akta kontroli str. 21-25, 114, 445-448, 535, 545-556)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

W związku z ustalonym stanem faktycznym Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²³ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Uprzejmie proszę Pana Ministra o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania ustaleń kontroli.

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

Warszawa, dnia 6 grudnia 2017 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Mieczysław Łuczak

192.
WICEPREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

²³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.