



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

LKA.410.027.01.2021
P/21/069

Pani
Anna Moskwa
Minister Klimatu i Środowiska
Ministerstwo Klimatu i Środowiska
ul. Wawelska 52/54
00-922 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/069 Wykorzystanie biomasy w produkcji energii

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Klimatu i Środowiska ¹ , ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Moskwa - Minister Klimatu i Środowiska ² , od 26 października 2021 r. ³
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Monitorowanie funkcjonowania instrumentów wspierających pozyskiwanie energii elektrycznej z biomasy w sektorze elektroenergetycznym.2. Rozwój produkcji energii elektrycznej z biomasy w kontekście udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2021 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Karol Pastuszka, Inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/145/2021 z dnia 6 lipca 2021 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: „Ministerstwo”

² Dalej: „Minister” lub „MKiŚ”

³ Wcześniej funkcje ministrów odpowiedzialnych za sprawy związane z klimatem i energią pełnili: Michał Kurtyka - Minister Klimatu i Środowiska w okresie od 21 marca 2020 r. do 26 października 2021 r., Jacek Sasin - Minister Aktywów Państwowych w okresie od dnia 15 listopada 2019 r. do 20 marca 2020 r. oraz Krzysztof Tchórzewski - Minister Energii w okresie od dnia 1 grudnia 2015 r. do 14 listopada 2019 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli⁶, Minister w latach 2018-2021 rzetelnie wykonywał zadania wynikające z ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii⁷ w zakresie: monitorowania funkcjonowania instrumentów wspierających pozyskiwanie i wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych (w szczególności z biomasy), a także monitoringu realizacji krajowych celów dot. udziału OZE w końcowym zużyciu energii. Jednocześnie jako nierzetelne ocenia NIK działania Ministra, które doprowadziły do opóźnionego opracowania projektów:

- *Przeglądu funkcjonowania mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej lub ciepła z odnawialnych źródeł energii oraz wytwarzanie biogazu rolniczego w instalacjach odnawialnego źródła energii, a także oceny skutków obowiązywania ustawy o odnawialnych źródłach energii*⁸.

- *Sprawozdania okresowego za lata 2017-2018 dotyczącego postępu w promowaniu i wykorzystaniu ze źródeł odnawialnych w Polsce*⁹.

Powyższe opóźnienia skutkowały tym, że Rada Ministrów¹⁰ 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 zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE¹¹.

Ministerstwo współpracowało z Urzędem Regulacji Energetyki przekazując informacje i dane dotyczące form i skali udzielonego wsparcia w ramach OZE, zgodnie z obowiązującym prawem.

NIK zauważa, że działania Ministra w zakresie prac nad projektami aktów prawnych, prowadzone były z opóźnieniem, co skutkowało brakiem implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/2001 w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych¹² w terminie określonym w art. 36 przytoczonej dyrektywy, tj. do dnia 30 czerwca 2021 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Monitorowanie funkcjonowania instrumentów wspierających pozyskiwanie energii elektrycznej z biomasy w sektorze elektroenergetycznym

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2018-2020 wytwórcy energii elektrycznej z biomasy mieli możliwość korzystania z jednego z systemów wsparcia określonych w art. 69a ustawy o OZE:

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: NIK.

⁷ Dz. U. z 2021 r., poz. 610 ze zm., dalej: „ustawa o OZE”

⁸ Dalej: Przegląd.

⁹ Dalej: Sprawozdanie okresowe.

¹⁰ Dalej: RM.

¹¹ Dz. U. UE.L. 2009.140.16 uchylonej z dniem 1 lipca 2021 r.; dalej: „dyrektywa RED I”

¹² Dz. U. UE.L. z 2018 r. poz. 328.82 ze zm.; dalej: „dyrektywa RED II”

¹³ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

świadectw pochodzenia; systemu wymienionego w art. 70a-70f¹⁴; systemu aukcyjnego; rozliczeń, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o OZE¹⁵ oraz rozliczenia, o którym mowa w art. 38c ust. 3 ustawy o OZE¹⁶.

Spośród ww. form wsparcia, największą ilość energii elektrycznej wytworzonej z biomasy objęto wsparciem polegającym na pozyskiwaniu świadectw pochodzenia (ŚP), 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.¹⁷ (lub później) mieli możliwość korzystania z aukcyjnego systemu wsparcia.

(akta kontroli str. 6-10, 104-111, 344-347)

W latach 2018-2020 zorganizowanych zostało 15 aukcji, w wyniku których zakontraktowano cztery oferty obejmujące instalacje biomasowe, o łącznej mocy elektrycznej 26,4 MW. W okresie 15-letniego wsparcia zadeklarowano wyprodukowanie w tych instalacjach łącznie 2 298 GWh energii elektrycznej, tj. co najmniej 153,2 GWh rocznie.

(akta kontroli str. 6-10)

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

(akta kontroli str. 6-10)

Minister nie dysponował danymi dotyczącymi wytwórców energii elektrycznej z biomasy, którzy w latach 2018-2020 nie byli objęci żadnymi instrumentami wsparcia. Jak wyjaśnił MKiŚ, głównymi przesłankami, którymi kierowali się wytwórcy, którzy nie przystąpili do żadnego z dostępnych systemów wsparcia były: niska cena ŚP spowodowana ich nadpodażą; restrykcyjne wymagania systemu aukcyjnego, w tym kary za niedostarczenie zadeklarowanej w aukcji ilości energii elektrycznej, a także pogłębiający się trend odchodzenia od źródeł biomasowych wynikający z polityki UE.

(akta kontroli str. 9)

Informacje o wielkości produkcji energii elektrycznej w Polsce, w tym również dotyczące ilości energii wyprodukowanej z biomasy oraz objętej systemami wsparcia Minister otrzymywał głównie z corocznych sprawozdań Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego¹⁸, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki¹⁹, oraz danych pozyskanych z Agencji Rynku Energii S.A w Warszawie i Europejskiego Urzędu Statystycznego.

Jak wynika zatem z danych zawartych w ww. publikacjach, ilość energii elektrycznej wyprodukowanej w kolejnych latach objętych kontrolą wyniosła: 165 214 GWh, w tym 5 333,2 GWh pochodziło z instalacji wykorzystujących biomasę, z czego 4 084,5 GWh objęto ŚP (2018 r.) oraz 158 767 GWh w tym 6 378 GWh z instalacji biomasowych, z czego 4 942,4 GWh objęto ŚP (2019 r.).

¹⁴ 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).

¹⁵ System prosumencki

¹⁶ System rozliczania ze spółdzielniami energetycznymi

¹⁷ Tj. po dniu wejścia w życie Rozdziału 4 ustawy o OZE.

¹⁸ Dalej: „Prezes GUS”.

¹⁹ W dalszej części określanego skrótem „Prezes URE”

Ze względu na brak pełnych danych dotyczących produkcji energii z OZE za rok 2020 r. MKiŚ nie dysponował ostatecznymi informacjami o ilości energii elektrycznej wytworzonej w tym roku z biomasy (ilość łącznie wyprodukowanej energii elektrycznej wyniosła 152 308 GWh). Według stanu na dzień 4 sierpnia 2021 r. ilość energii elektrycznej wytworzonej z biomasy w 2020 r. oraz objętej w związku z tym ŚP wynosiła 2 315,9 GWh. Jak poinformował MKiŚ pełne dane statystyczne za rok 2020 r. będą opublikowane przez GUS na koniec 2021 r.

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 5 905 GWh (w 2010 r.) do 9 529 GWh (w 2012 r.).

Udział energii elektrycznej wytworzonej w instalacjach wykorzystujących biomasę wynosił od 6% (lata 2012, 2014 i 2015) do 3% (lata 2017 i 2018).

(akta kontroli str. 6-10, 104-111, 344-347)

Jak wyjaśnił MKiŚ, jedną z przyczyn odnotowanych spadków w produkcji energii z biomasy 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 korygujący²⁰, co miało istotny wpływ na ograniczenie stosowania technologii współspalania biomasy z innymi paliwami kopalnymi.

(akta kontroli str. 10, 201-202)

2. W ramach prowadzonego monitoringu skuteczności dostępnych instrumentów wsparcia w zakresie wytwarzania energii elektrycznej z biomasy MKiŚ podejmował następujące działania:

- 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”²¹* – zadanie podjęte w związku z zobowiązaniem strony polskiej wynikającym z decyzji KE²²

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

- informacje o zmianach w mechanizmach i instrumentach wsparcia wprowadzonych kolejnymi nowelizacjami ustawy o OZE w latach 2016-2020 oraz efektach, które zostały osiągnięte w związku z przeprowadzonymi w powyższym okresie aukcjami;
- niedostateczny poziom wspierania w ramach systemu aukcyjnego technologii opartych na wykorzystaniu biomasy, co w szczególności

²⁰ Dla 1 MWh energii elektrycznej wytworzonej w instalacji spalania wielopaliwowego przysługiwało 0,5 świadectwa pochodzenia.

²¹ 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.

²² Decyzja KE z dnia 13 grudnia 2017 r., nr SA.43697 (2015/N).

potwierdzał brak rozstrzygnięć aukcji dla ww. technologii ze względu na zbyt niską podaż (zarekomendowano dalszą analizę zaistniałego problemu, której skutkiem powinno być wprowadzenie zmian w strukturze aukcji tak, aby zwiększyć udział ww. technologii w procedurze przetargowej. Zasugerowano również złagodzenie wymogu wytworzenia energii z OZE w ilości większej lub równej 85 % ilości określonej w ofercie wytwórcy);

- preferowanie w systemie aukcyjnym technologii o stosunkowo krótkim, mało złożonym i uregulowanym procesie inwestycyjnym (np. energetyka wiatrowa i słoneczna);
- konieczność 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);
- możliwość 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.

(akta kontroli str. 10-11, 187-188, 198-199, 202, 309-319)

O sposobach realizacji opisanych powyżej wniosków poinformował Pełnomocnik Rządu do spraw odnawialnych źródeł energii²³, który podał, że:

- w odniesieniu do oceny skuteczności aukcji w zależności od zastosowanej technologii - podjęto działania mające na celu m.in. wyłączenie obowiązku nakładania sankcji w związku z niedostarczeniem 85% wolumenu energii zadeklarowanego w zwycięskiej ofercie;
- w odniesieniu do rekomendacji dotyczącej opracowania dla technologii wykazujących większą stabilność w produkcji energii – w ramach przygotowywanej nowelizacji ustawy o OZE, zostaną zaproponowane zmiany dotyczące m.in. definicji hybrydowej instalacji OZE, co powinno wpłynąć na poprawę wskaźnika wykorzystania mocy poszczególnych technologii wytwarzania energii elektrycznej;
- odnośnie do możliwości wydłużenia i modyfikacji wsparcia dla źródeł, dla których upływa 15 letni okres wsparcia, dla których ceny rynkowe energii elektrycznej wciąż nie były wystarczające dla pokrycia kosztów operacyjnych – w ramach przygotowywanej nowelizacji ustawy o OZE zaproponowane zostaną rozwiązania zapewniające rentowność produkcji energii poprzez pokrycie różnicy pomiędzy kosztami operacyjnymi a przychodami ze sprzedaży energii po cenie rynkowej.

(akta kontroli str. 497-500, 675-679)

Prowadzony w Ministerstwie monitoring skuteczności dostępnych instrumentów wsparcia dla energii elektrycznej wytwarzanej z biomasy, umożliwił również identyfikację barier ograniczających rozwój produkcji energii z biomasy. Szczegółowe dane w tym zakresie pozyskiwano na etapie prac legislacyjnych przy nowelizacjach ustawy o OZE²⁴ oraz w ramach prowadzonej korespondencji

²³ Ustanowiony rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 2020 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Odnawialnych Źródeł Energii (Dz.U. z 2020 r. poz. 116 ze zm.); dalej: „Pełnomocnik ds. OZE”

²⁴ W latach 2018-2021 Sejm uchwalił 23 nowelizacje w zakresie dotyczącym ustawy o OZE.

z podmiotami branżowymi²⁵. Dodatkowo, przedstawiciele MKiŚ brali udział w konferencjach, seminariach oraz warsztatach obejmujących zagadnienia związane z rozwojem OZE, w tym produkcji energii z biomasy.

(akta kontroli str. 11, 198-199, 202)

Na podstawie zgromadzonych w Ministerstwie informacji, zdiagnozowane zostały dwie podstawowe bariery w rozwoju sektora wykorzystującego paliwa biomasowe: 1) nadpodaż ŚP spowodowana dynamicznym wzrostem produkcji energii elektrycznej, głównie ze spalania biomasy w instalacjach wielopaliwowych oraz 2) obowiązek uiszczenia opłaty zastępczej jako formy realizacji obowiązku umorzenia ŚP, w przypadku braku możliwości przedstawienia ŚP do umorzenia (pomimo nadpodaży ŚP na rynku).

(akta kontroli str. 13, 201-202, 547-554)

Minister wyjaśnił, że w celu ograniczenia nadpodaży, wdrożony został mechanizm ograniczający ilość wydawanych ŚP za energię elektryczną wytworzoną w technologii spalania wielopaliwowego (art. 194 ustawy o OZE). Poinformował przy tym, że wybór ograniczenia wspierania współspalania podyktowany był tym, że technologia ta uznawana była za kontrowersyjną w kontekście kierunków realizacji krajowych celów OZE, a pod względem środowiskowym - najmniej efektywną. Wskazał jednocześnie, że pomimo tego, dla energetyki zawodowej stanowiła najtańszy i najprostszy sposób na realizację wyznaczonych celów udziału OZE w produkcji energii elektrycznej.

(akta kontroli str. 201-202)

Jak wynika z treści przywołanego w ww. wyjaśnieniach przepisu art. 194 ustawy o OZE, współczynnik korygujący ŚP dla energii elektrycznej wytworzonej w instalacji spalania wielopaliwowego obowiązywał do 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 ustaw²⁶ (w której stosowanie współczynnika korygującego przedłużono do 31 grudnia 2025 r.) ww. współczynnik nie obowiązywał.

(akta kontroli str. 902-903)

Dyrektor Departamentu OZE w Urzędzie Regulacji Energetyki poinformował, 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., Prezes URE wydał 15 świadectw pochodzenia na łączny wolumen 289,36 GWh. Zgodnie z obowiązującymi w ww. okresie przepisami ustawy o OZE, ilość energii elektrycznej objęta tymi wnioskami nie była korygowana współczynnikiem korygującym 0,5.

(akta kontroli str. 13, 201-202, 547-554)

Prowadzone na bieżąco analizy raportów GUS, URE oraz Eurostatu, nie obejmowały ocen rzetelności zawartych w nich informacji, ponieważ jak wyjaśnił Minister nie dysponowano odpowiednimi narzędziami umożliwiającymi skuteczną weryfikację danych przedstawianych mu przez ww. instytucje.

(akta kontroli str. 10-11, 187-188, 198-199, 202, 309-319)

²⁵ W tym m.in. pismo z dnia 4 grudnia 2020 r. Pełnomocnika Rządu ds. OZE w sprawie opracowania diagnozy w zakresie wykonania obowiązku dotyczącego procedur administracyjnych w kontekście wydawania zezwoleń na budowę, rozbudowę źródeł energii oraz eksploatację obiektów do celów produkcji energii z OZE

²⁶ Dz. U. 2021 r. poz. 1873; Ustawa weszła w życie z dniem 30 października 2021 r.

3. Współpraca, którą MKiŚ podejmował w przywołanym okresie z Prezesem URE w zakresie realizacji zadań obejmujących funkcjonowanie instrumentów wsparcia dla wytwórców energii elektrycznej z biomasy, prowadzona była głównie w formie wzajemnych uzgodnień międzyresortowych i była elementem standardowej procedury tworzenia projektu aktu prawnego.

(akta kontroli str. 14, 604-610)

Minister uzyskiwał również dane dotyczące zidentyfikowanych trudności i barier w rozwoju produkcji energii elektrycznej z OZE (w tym z biomasy). W skierowanych do MKiŚ dwóch pismach z 2021 r.²⁷ Prezes URE wskazywał, że w przypadku niektórych aukcji OZE kierowanych dla nowych instalacji wytwórczych (w tym dedykowanych instalacji spalania biomasy) o mocy większej niż 1 MW przydzielano nieadekwatnie dużą wartość wolumenu sprzedaży względem możliwości rynkowych²⁸, co skutkowało ryzykiem nierozstrzygnięcia tych aukcji, a tym samym niewykorzystania potencjału technologii charakteryzującej się wyższą dyspozycyjnością w porównaniu do elektrowni wiatrowych czy fotowoltaicznych. Prezes URE zwracał w związku z tym 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).

(akta kontroli str. 604-651)

Jak poinformował MKiŚ, jednym z efektów uzgodnień wypracowanych z URE m.in. podczas spotkań roboczych (których jednak nie udokumentowano), była identyfikacja przyczyn powstania barier w rozwoju segmentu wytwarzania energii elektrycznej (w tym z biomasy), do których zaliczono: brak precyzyjnych, stabilnych i przejrzystych zapisów prawnych dotyczących definicji drewna energetycznego (w tym sprzedawanego przez Lasy Państwowe) i innych rodzajów biomasy, brak transparentności rynku biomasy w Polsce, a także brak ogólnodostępnych i rzetelnych informacji w zakresie potencjału wolumenów obrotu biomasa.

Odnosnie do procesu regulacji warunków technicznych przechowywania biomasy, MKiŚ poinformował, że w tym zakresie współpracy z URE nie podejmowano.

(akta kontroli str. 14-15, 604-651)

4. Opracowane przez Prezesa URE sprawozdania o wymierzonych karach pieniężnych zawierały wyłącznie dane o liczbie przeprowadzonych postępowań, prawnych podstawach ich nałożenia oraz wysokości poszczególnych kwot. Nie zawierały szczegółowych opisów pozwalających na identyfikację ukaranych podmiotów w związku z czym nie było możliwości wyodrębnienia postępowań dotyczących wytwórców energii elektrycznej z biomasy. Powyższe sprawozdania Minister otrzymywał terminowo, tj. w dniach 28 marca 2019, 16 marca 2020 r. i 31 marca 2021 r., zgodnie z wymogiem określonym w art. 171 ustawy o OZE.

Jak wynika z wyżej opisanych dokumentów, w kolejnych latach przeprowadzonych zostało 136, 592 i 781 postępowań administracyjnych, które zakończyły się nałożeniem kar w kwotach odpowiednio: 275 tys. zł, 429,2 tys. zł i 29 740,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 663-674)

²⁷ Dot. pism kierowanych do MKiŚ nr DPR.023.12.2021.BTe z dnia 19 marca 2021 r. oraz DZO.WA.4933.4.11.2021.MK1 z dnia 24 września 2021 r.

²⁸ 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.

Informując o tym, że złożone przez Prezesa URE sprawozdania podlegały analizom prowadzonym w departamencie ds. OZE, Minister wyjaśnił, że wyniki tych prac nie były dokumentowane.

(akta kontroli str. 15, 663-674)

5. Dane o liczbie wydanych gwarancji pochodzenia dla energii elektrycznej z biomasy pochodziły ze sprawozdań przekazanych przez Prezesa URE. W latach 2018-2020 liczba wydawanych gwarancji rosła: z 53 na 4 624,3 GWh w 2018 r., poprzez 87 na 3 009,6 GWh w 2019 r., do 111 na 4 833,5 GWh w roku 2020.

(akta kontroli str. 16)

Minister realizował obowiązki, o których mowa w art. 128 ust. 2 pkt 4 ustawy o OZE w zakresie monitorowania funkcjonowania systemu gwarancji pochodzenia. Pozyskiwane z raportów Prezesa URE dane były przedstawiane w sprawozdaniach dotyczących postępów w promowaniu OZE (sporządzonym na podstawie art. 127 ust. 2 ustawy o OZE).

Jak wynika z przywołanego powyżej dokumentu (sporządzonego za lata 2017-2018) informacje o gwarancjach pochodzenia dotyczyły wyłącznie wskazania, że system został wprowadzony do polskiego prawodawstwa od 2013 r., a jego funkcjonowanie regulują zapisy ustawy o OZE. Sprawozdanie nie zawierało żadnych innych danych o podjętych środkach mających na celu zapewnienie wiarygodności systemu i zabezpieczenia go przed nadużyciem, co było wymagane w związku z postanowieniami art. 22 ust. 1 lit. d dyrektywy RED I.

(akta kontroli str. 55)

MKiŚ wyjaśnił, że mechanizm gwarancji pochodzenia nie odgrywa znaczącej roli w promowaniu rozwoju energii elektrycznej z biomasy²⁹. Istotą gwarancji pochodzenia nie było wsparcie rozwoju instalacji OZE, a możliwość udokumentowanego wykazania odbiorcy końcowemu, że dany wolumen energii elektrycznej został wytworzony z OZE, co wynikało z postanowień art. 15 uchylonej dyrektywy RED I oraz art. 19 dyrektywy RED II.

(akta kontroli str. 16, 55)

6. Przegląd funkcjonowania mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej, o którym mowa w art. 217 ustawy o OZE, opracowany został w Ministerstwie z opóźnieniem, co uniemożliwiło przedstawienie tego dokumentu Sejmowi RP w terminie wskazanym w art. 217 ust. 2 przywołanej ustawy, tj. do dnia 31 grudnia 2017 r. (Szczegółowy opis przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 201, 306-350)

7. Podjęta przez MKiŚ w okresie objętym kontrolą inicjatywa w zakresie identyfikacji oraz ograniczania i/lub usuwania barier w rozwoju energii z OZE (w tym również energii elektrycznej wytwarzanej z biomasy) dotyczyła powołania na podstawie zarządzenia z dnia 2 kwietnia 2020 r.³⁰ zespołu eksperckiego, którego zadaniem było przedstawienie Ministrowi rekomendacji m.in. w zakresie kierunków rozwoju polskiego przemysłu OZE i maksymalizacji korzyści dla polskiej gospodarki na drodze do neutralności klimatycznej, a także opracowania propozycji konkretnych rozwiązań legislacyjnych i działań pozalegisacyjnych umożliwiających osiągnięcie tego celu.

²⁹ Zgodnie z danymi z Towarowej Giełdy Energii cena gwarancji pochodzenia wynosiła w latach 2019-2020 od 0,68 zł/MWh do 0,92 zł/MWh.

³⁰ Zarządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Rozwoju Przemysłu Odnawialnych Źródeł Energii i Korzyści dla Polskiej Gospodarki.

Wynikiem prac ww. zespołu były dwa raporty pn.: „Wielkoskalowe, zeroemisyjne źródła energii” oraz „Lokalny wymiar energii”. Przedstawione w tych opracowaniach opinie wskazywały na: brak istotnej roli biomasy jako wielkoskalowego źródła zeroemisyjnego, przy czym wskazano, że generacja energii z dużych instalacji biomasowych byłaby jednym z tańszych i jednocześnie bardzo elastycznych sposobów wytwarzania energii elektrycznej (co znalazło potwierdzenie m.in. w zaawansowanych planach budowy dużych bloków biomasowych, m.in. w elektrowni Połaniec). Wskazano również na zagrożenie w rozwoju instalacji biomasowych wynikające z postanowień dyrektywy RED II, promujących małe instalacje biomasowe do mocy cieplnej 50 MW. Nowe instalacje biomasowe o wyższych mocach (oddane po 25 grudnia 2021 r.) będą mogły uzyskać wsparcie, a wytworzona w nich energia elektryczna będzie zaliczona do realizacji celów krajowych OZE, pod warunkiem, że proces jej wytwarzania będzie odbywał się w skojarzeniu, bądź instalacja będzie posiadała wysoką sprawność wytwarzania³¹.

Zdaniem ekspertów, powyższe ustalenia mogą przełożyć się na ograniczenie skali wykorzystania biomasy jako źródła zeroemisyjnego i przyczynić się do rozwoju technologii biomasowych w małej generacji rozproszonej, w związku z czym zarekomendowali oni powołanie giełdy biomasy³².

(akta kontroli str. 769-879)

Dyrektor Departamentu OZE wyjaśnił, że treść raportów oraz rekomendacje wydane przez ekspertów były wykorzystywane w pracach nad projektami *Polityki Energetycznej Polski do 2040*³³, jak również stanowiły wkład do podjęcia prac nad nowelizacjami ustawy o OZE.

(akta kontroli str. 922)

8. Zgodnie z art. 29 ust. 1 dyrektywy RED II (obowiązującym od dnia 1 lipca 2021 r.), aby energia uzyskana z paliw z biomasy była uwzględniona do realizacji unijnego celu oraz krajowych celów udziału energii odnawialnej, musi spełniać Kryteria Zrównoważonego Rozwoju (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 ciekłych³⁴ i biopłynów. Kolejna dyrektywa (RED II) rozszerzyła zakres obowiązywania KZR również na paliwa stałe i gazowe z biomasy.

Do dnia 20 października 2021 r. MKiŚ nie wdrożył w prawie krajowym rozwiązań mających na celu poświadczenie spełnienia KZR przez ww. paliwa z biomasy. W związku z powyższym energia elektryczna, którą wytworzono z biomasy 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.

(akta kontroli str. 202-204, 206-207, 275-276, 555-569, 922)

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu OZE, w wyniku przeprowadzonej analizy dotyczącej sytuacji wytwórców energii elektrycznej objętych funkcjonującymi

³¹ Dla instalacji powyżej 100 MW przy osiągnięciu poziomu sprawności elektrycznej netto wynoszącego co najmniej 36%

³² Obecnie ogólnopolska giełda biomasy nie funkcjonuje. Zdiagnozowanymi w raporcie barierami jej powołania były: brak lokalnego popytu na biomasę, ceny dyktowane przez wielkich odbiorców ustalone na podstawie paliw importowanych, brak wsparcia dla zakładania plantacji energetycznych, stawka podatku VAT, słabe oddziaływanie rynków lokalnych oraz brak spójnego krajowego systemu klasyfikacji paliw biomasowych.

³³ Dalej: „PEP 2040”.

³⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1355.

mechanizmami wsparcia (w szczególności w zakresie konieczności wykazywania po 1 lipca 2021 r. spełnienia KZR w celu zachowania otrzymywanego dofinansowania), a także ustaleń Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz URE uznano, że wszyscy przedsiębiorcy, którzy nabyli prawo do pomocy publicznej³⁵ przed wejściem w życie dyrektywy RED II (tj. do 30 czerwca 2021 r.), mogą korzystać z niej na dotychczasowych warunkach³⁶.

(akta kontroli str. 922-923)

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 OZE³⁷, Prezes URE opublikował na stronie internetowej URE 4 października 2021 r.

(akta kontroli str. 206-207)

Pakiet regulacyjny w zakresie dotyczącym KZR zawarto w projekcie ustawy o zmianie ustawy o OZE z dnia 29 stycznia 2021 r.³⁸ zawierającym m.in. odniesienie do paliw z biomasy wykorzystywanych na potrzeby wytwarzania energii elektrycznej, zgodnie z wymaganiami określonymi w dyrektywie RED II³⁹.

(akta kontroli str. 555-569)

Jak wynika z danych uzyskanych od wybranych producentów energii elektrycznej wykorzystujących w procesie produkcji biomasę⁴⁰, w żadnej ze spółek – wg stanu na dzień 1 lipca 2021 r. - nie wdrożono dobrowolnego systemu certyfikacji KZR. Prezesi poszczególnych spółek poinformowali przy tym, że podjęte w ww. zakresie działania mają na celu wdrożenie dobrowolnego systemu certyfikacji KZR od 1 stycznia 2022 r.

(akta kontroli str. 652-662)

9. W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie opracowano plany działalności dla działu administracji państwowej energia/klimat, na podstawie których poszczególne komórki organizacyjne opierały swoje plany jednostkowe. W ramach tych planów określone zostały również cele związane z OZE⁴¹, które dotyczyły przygotowania otoczenia regulacyjnego sektora OZE. Nie zawierały jednak wyszczególnionych zadań związanych z produkcją energii z biomasy. Określone ryzyka związane m.in. z przygotowaniem aktów prawnych regulujących sektor (w tym projektów ustaw wdrażających dyrektywę RED II) dotyczyły przede wszystkim opóźnień w realizacji poszczególnych zadań, co mogło doprowadzić do wszczęcia postępowania wyjaśniającego przez KE.

Jak wynika z opracowanej przez MKiŚ analizy ryzyka, przyczynami wystąpienia ww. zagrożeń były braki odpowiednich zasobów kadrowych, odmienne stanowiska resortów, sprzeczne interesy podmiotów, potrzeba posiadania rozległej, a zarazem specjalistycznej wiedzy eksperckiej ze względu na interdyscyplinarny charakter wdrażanych zagadnień.

(akta kontroli str. 351-375, 422-452, 981-958, 959-1001, 1002-1004)

³⁵ Wygrali aukcję, bądź uzyskali świadectwa pochodzenia.

³⁶ 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 czerwca 2014 r.), które zawierają odwołania do dyrektywy RED I.

³⁷ Tj. systemu świadectw pochodzenia, systemu aukcyjnego zatwierdzonego, a także systemów taryfy/premii gwarantowanej.

³⁸ Nr UC110 w wykazie prac legislacyjnych RM.

³⁹ art. 29 ust. 2-7 oraz art. 10 dyrektywy RED II.

⁴⁰ TAURON Wytwarzanie S.A., PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A., Enea Elektrownia Połaniec.

⁴¹ Zadania związane z OZE były ujęte w ramach celu pn. Bezpieczny, zdecentralizowany, zeroemisyjny system energetyczny. Zadaniem służącymi realizacji powyższego celu były: Prowadzenie działań na rzecz większego wykorzystania OZE w elektroenergetyce oraz Przygotowywanie projektu ustaw o zmianie ustawy o OZE oraz niektórych innych ustaw.

W wyniku przeprowadzonej w MKiŚ analizie ryzyka obszarów działalności zagadnienia związane z produkcją energii z biomasy nie zostały ujęte w planie zadań audytowych w latach 2018-2021.

(akta kontroli str. 686-744)

Zgodnie z art. 70 ust. 3 uofp minister kierujący działem sporządza do końca kwietnia każdego roku, oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok w zakresie kierowanych przez niego działów administracji rządowej. Odpowiedni ministrowie właściwi ds. energii oświadczyli, że w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Do głównych zastrzeżeń dotyczących funkcjonowania kontroli zarządczej należały opóźnienia w tworzeniu aktów prawnych, pomimo stałego monitoringu stanu prac legislacyjnych. Natomiast słabości zidentyfikowane w obszarach objętych kontrolami zewnętrznymi dotyczyły m.in. niwelowania barier w rozwoju odnawialnych źródeł energii⁴².

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. 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 uniemożliwiającym przekazanie go Sejmowi RP w ustawowym terminie.

Zgodnie 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. Jak wykazała kontrola, przedmiotowy dokument został w Ministerstwie opracowany ze zwłoką, co skutkowało przyjęciem raportu przez RM w dniu 22 lutego 2021 r. Ostatecznie, raport został przekazany do Sejmu RP w dniu 4 marca 2021 r. tj. ze zwłoką wynoszącą ponad trzy lata (38 miesięcy). Do reprezentowania RM w toku prac parlamentarnych został upoważniony MKiŚ.

(akta kontroli str. 306-350)

MKiŚ wyjaśnił, że pierwszy *„Przegląd funkcjonowania...”*, miał być opracowany w terminie do dnia 31 grudnia 2017 r., jednak jak podkreślił, *„(...) nie został przeprowadzony, ponieważ przegląd ten odroczone 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.”*

(akta kontroli str. 201)

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.

2. Niepodjęcie skutecznych działań zmierzających do zwiększenia atrakcyjności systemu aukcyjnego.

Jak wynika z przekazanych Ministrowi danych w zakresie skali wsparcia udzielanego w poszczególnych latach wytwórcom energii elektrycznej z biomasy, jeden z dostępnych dla nich systemów (aukcyjny) był nieskuteczny. Powyższe

⁴² Określone w ramach kontroli NIK P/20/016 *Bariera rozwoju odnawialnych źródeł energii*

znalazło również potwierdzenie w opinii ekspertów, którzy wskazywali na konieczność podjęcia działań zmierzających do zwiększenia atrakcyjności tego instrumentu, 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 1 143 MW do roku 2025 (KPEiK), tj. co najmniej o 50 MW rocznie.

(akta kontroli str. 10-11, 70-195, 306-350, plik: 1-3)

Pełnomocnik ds. OZE wyjaśnił, że zagadnienia dotyczące zmian w strukturze aukcji oraz pozyskania dedykowanych rozwiązań dla technologii wykazujących 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).

(akta kontroli str. 497-500, 675-679)

Podjęte przez MKiŚ działania na rzecz aukcyjnego systemu wsparcia były niewystarczające dla osiągnięcia celów przyjętych w dokumentach strategicznych, i 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, może być m.in. ograniczenie stosowania mechanizmu wymuszania konkurencji⁴³ dla ich koszyka technologicznego oraz rozszerzenie udzielanego wsparcia dla całego wolumenu wyprodukowanej energii, ze względu na wysokie potrzeby własne instalacji biomasowych.

OCENA CZĄSTKOWA

MKiŚ dysponował danymi do realizacji zadań wynikających z art. 128 ust. 2 pkt 2 i 4 ustawy o OZE. W ramach podjętych działań powołał zespół ekspertów, któremu zlecił opracowanie analiz w zakresie zapotrzebowania na energię ze źródeł odnawialnych oraz jej wykorzystania.

Niemniej jednak, w okresie objętym kontrolą Minister nie podjął skutecznych działań mających na celu zwiększenie efektywności wykorzystania aukcyjnego systemu wsparcia dla instalacji biomasowych, co skutkowało małym zainteresowaniem tym instrumentem wśród wytwórców energii z biomasy.

⁴³ 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 wygrywają aukcję

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Minister elementy strategii wykorzystania energetycznego biomasy zawarte zostały w kilku odrębnych dokumentach, w tym:

a) w *Krajowym planie działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych z 2010 r. (KPD)*, stanowiącym realizację zobowiązania wynikającego z art. 4 ust. 1 dyrektywy RED I, obowiązującym w latach 2010-2020, w którym m.in:

- przewidziano rozwój OZE w obszarze elektroenergetyki w oparciu o biomasę m.in. poprzez zachowanie procesów współspalania;
- określono, że ostateczny udział OZE w sektorze elektroenergetycznym do roku 2020 powinien wynosić 19,13%;
- dokonano przeglądu obowiązujących aktów prawnych wspierających produkcję biomasy na terenach rolniczych, jak również określono kierunki dostaw biomasy oraz środki służące zwiększeniu jej dostępności, uwzględniające innych jej użytkowników⁴⁴;
- oszacowano łączny wkład w realizację wiążących celów do roku 2020 wkład dla każdej z technologii energii odnawialnej w Polsce – dla instalacji biomasowych przewidziano wzrost mocy zainstalowanej w latach 2015-2020 z 1 300 MW do 1 550 MW, przy jednoczesnym wzroście produkcji energii elektrycznej z 8 950 GWh do 10 200 GWh.

(akta kontroli str. 929-930, pliki: 8)

Opracowany w 2010 r. przez Ministra Gospodarki KPD dotyczył działań w zakresie OZE do 2020 r. W okresie od 2010 r. do 2020 r. KPD nie był aktualizowany z przyczyn wskazanych w art. 126 ust. 5 pkt 1 ustawy o OZE, tj. w przypadku gdy udział OZE określony w KPD dla danego okresu obniży się poniżej celu pośredniego określonego dla okresu bezpośrednio go poprzedzającego.

(akta kontroli str. 26-28, 272)

b) w strategii „*Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.*”⁴⁵, w której określono ogólne kierunki rozwoju w zakresie wzrostu znaczenia rozproszonych odnawialnych źródeł energii, w tym:

- wspieranie inwestycji w odnawialne źródła energii (zadanie nr 30) m.in. poprzez dążenie do poprawy efektywności wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych oraz modyfikację systemu wsparcia OZE;
- opracowanie i wdrożenie zasad dot. systemu promocji wysokosprawnych instalacji dedykowanych do spalania biomasy ze szczególnym uwzględnieniem małych instalacji (zadanie nr 32) m.in. poprzez wsparcie rozwoju instalacji w 100% opalanych biomasą, a także wykorzystujących uprawy energetyczne oraz lokalne bioodpady rolnicze;

⁴⁴ M.in. poprzez określenie zdegradowanych terenów rolniczych, obszarów nieużytków rolnych mogących służyć zwiększeniu zasobów biomasy.

⁴⁵ Uchwała nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Strategii „*Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko - perspektywa do 2020 r.*” (M.P.2014 poz. 469, ze zm.)

- poprawa lokalnego bezpieczeństwa energetycznego (zadanie nr 34) m.in. poprzez tworzenie możliwości rozwoju energetyki rozproszonej wykorzystującej lokalne, odnawialne źródła energii.

Ponadto w przywołanym powyżej dokumencie określono wskaźnik realizacji powyższych zadań, którym był udział OZE w końcowym zużyciu energii brutto. Przyjęto, że wskaźnik ten wynosić będzie minimum 15% w roku 2020 r.⁴⁶

(akta kontroli str. 929-930, plik: 4)

c) w *Krajowym planie na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030* (KPEiK) przekazanym 30 grudnia 2019 r. przez Ministra Aktywów Państwowych (MAP) do KE, zgodnie z wymogiem wynikającym z przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)⁴⁷. W zakresie związanym z problematyką wytwarzania energii elektrycznej z biomasy, ww. dokument przewidywał m.in.:

- wzrost pozyskiwania biomasy w latach 2015-2030 o ok. 56%, z perspektywą do 63% w 2040 r.;
- wzrost opłacalności wykorzystania biomasy w sektorze elektroenergetycznym (zarówno w instalacjach dedykowanych, układach hybrydowych, jak i współpalających), spowodowany wzrostem cen uprawnień do emisji dwutlenku węgla;
- konieczność wprowadzenia od 2021 r. certyfikacji biomasy, co ma na celu potwierdzenie spełnienia KZR;
- szacunkowy potencjał biomasy przeznaczony na cele energetyczne na poziomie ok. 13% krajowego potencjału biomasy;
- szacunkowy potencjał zasobów biomasy z upraw energetycznych na poziomie ok. 120-130 tys. ton suchej masy, a drewna z sadów na ok. 88,7 tys. ton rocznie;
- konieczność ograniczenia emisyjności z uwzględnieniem środków odnoszących się do konkretnych sektorów i technologii celem uzyskania 32% OZE w sektorze elektroenergetycznym (w ramach tych założeń przyjęto, że jednostki wytwórcze wykorzystujące biomasę powinny być lokalizowane w pobliżu jej powstawania - tereny wiejskie, zagłębia przemysłu drzewnego, miejsca powstawania odpadów komunalnych, oraz w miejscach, w których możliwa jest maksymalizacja wykorzystania energii pierwotnej zawartej w paliwie, aby zminimalizować środowiskowy koszt transportu);
- energetyczne wykorzystanie biomasy jako jeden z elementów wpływających na poprawę gospodarki odpadami.

W KPEiK nie określono narzędzi umożliwiających monitorowanie realizacji przyjętych założeń.

(akta kontroli str. 929-930, pliki 1-3)

d) w *Polityce energetycznej Polski do 2040 r.* (PEP 2040), w której określone zostały m.in. cele szczegółowe zawierające następujące założenia:

⁴⁶ W dniu 2 lutego 2021 Strategia *Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.* została zastąpiona *Polityką Energetyczną Polski do 2040 r.*, w związku z czym przyjęty na 2020 r. wskaźnik realizacji celów nie był weryfikowany

⁴⁷ Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzenia 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 uchylene rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 (Dz. U. UE. L.2018 r. 328.1); dalej: „rozporządzeniem ws. zarządzania unią energetyczną”.

- optymalizacja wykorzystania własnych zasobów energetycznych (cel nr 1), w ramach *Działania 1.6 Zapewnienie możliwości pokrycia zapotrzebowania na biomasę, przy założeniu lokalnego wykorzystania surowców oraz wykorzystania potencjału biomasy pochodzącej z odpadów*;
- rozwój odnawialnych źródeł (cel nr 6) w ramach *Działania 6.1 Zapewnienie warunków osiągnięcia, co najmniej 23% w 2030 r. udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto*.

Ponadto, w załączniku nr 2 do PEP 2040 dokonano prognozy wytwarzania energii końcowej brutto ze źródeł odnawialnych w sektorze elektroenergetycznym oraz udziału zużycia energii elektrycznej z OZE z poszczególnych technologii - prognozowano spadek udziału energii elektrycznej z elektrowni biomasowych w sektorze elektroenergetycznym z 24,4% w 2020 r. do 11,5% w 2040 r. przy równoczesnym wzroście mocy zainstalowanej elektrowni i elektrociepłowni wykorzystujących biomasę jako paliwo.

Minister nie wdrożył natomiast jednolitego dokumentu dotyczącego strategii wykorzystania energetycznego biomasy w sektorze elektroenergetycznym.

(akta kontroli str. 929-930, plik: 9)

Minister wyjaśnił, że podstawowym dokumentem analitycznym pokazującym ścieżkę rozwoju sektora energii, w tym elektroenergetyki była PEP 2040, która stanowiła strategię Polski w zakresie transformacji energetycznej, tworząc oś dla programowania środków unijnych związanych z sektorem energii jak i realizacji potrzeb gospodarczych. W PEP 2040 dokonano analiz wykorzystania różnych technologii, ich potencjału i wpływu na spodziewany rozwój technologiczny.

Zdaniem NIK, wdrożenie jednolitego dokumentu określającego jednoznaczną strategię wobec wykorzystania energetycznego biomasy wpłynęłoby na uporządkowanie polityki w tym zakresie. Ponadto, jednolite podejście do konkretnych rozwiązań w zakresie wykorzystania technologii opartych na biomasie, ułatwiłoby podmiotom zainteresowanym podejmowanie kolejnych działań inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 268-269)

W 2021 r. MKiŚ uczestniczył w opiniowaniu opracowanego przez MAP dokumentu pn. *„Transformacja sektora elektroenergetycznego w Polsce. Wydzielenie wytwórczych aktywów węglowych ze spółek z udziałem Skarbu Państwa”*, w którym przedstawiono program transformacji sektora elektroenergetycznego i utworzenie Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Energetycznego (NABE), w ramach przekształceń i operacji na majątku wytwórczym spółek Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 505-506, 509-538)

Według Zastępcy Dyrektora Departamentu Kontroli i Audytu MAP, w ramach prowadzonych prac analitycznych dot. NABE, rozważano koncepcję konwersji sześciu bloków (nr 2-7 w Elektrowni Połaniec) na współspalanie biomasy z paliwami kopalnymi. Umożliwi to obniżenie poziomu emisji dwutlenku węgla i tym samym uzyskanie kontynuacji wsparcia w ramach Rynku Mocy.

(akta kontroli str. 537)

Jak wykazała analiza koncepcji NABE, na dzień zakończenia czynności kontrolnych program nie zawierał danych dotyczących rozwoju przedsiębiorstw elektroenergetycznych wykorzystujących w procesie produkcji paliwa kopalne, w zakresie możliwości przystosowania poszczególnych instalacji do paliw biomasowych.

Koncepcja utworzenia przez Ministra Aktywów Państwowych NABE miała na celu m.in. implementację „Polityki energetycznej Polski do 2040 r.” w obszarze nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa oraz dostosowanie koncernów energetycznych do wyzwań transformacji energetycznej pod kątem realizacji inwestycji nisko- i zeroemisyjnych. W związku z powyższym, zamieszczenie w koncepcji analiz dotyczących wykorzystania biomasy w celu redukcji emisji byłoby, zdaniem NIK, działaniem celowym.

(akta kontroli str. 570-603)

2. Podejmowane w okresie objętym kontrolą działania dotyczące rozwoju wykorzystania biomasy w sektorze elektroenergetycznym dotyczyły głównie prac nad tworzeniem projektów ustaw regulujących sektor OZE, co doprowadziło do czterech zmian w ustawie o OZE m.in. w zakresie:

- zapewnienia zgodności ustawy o OZE z unijnymi przepisami dotyczącymi pomocy publicznej;
- rozszerzenia systemu taryf gwarantowanych o źródła biomasowe;
- udziału wagowego biomasy pochodzenia rolniczego w łącznym udziale wagowym biomasy, w zakresie w jakim stanowiła ona odpady lub pozostałości pochodzenia biologicznego z leśnictwa i związanych z leśnictwem działów przemysłu, spalanej w miejscu powstania tych odpadów;
- rozszerzenia na okres od 1 października 2020 r. do 31 grudnia 2021 r. definicji drewna energetycznego (art. 184f ustawy o OZE)⁴⁸;
- wydłużenia funkcjonowania niektórych mechanizmów wsparcia (w tym aukcyjnego i FIT/FIP) określonych w art. 69a pkt 3 i 4 ustawy o OZE⁴⁹.

(akta kontroli str. 311-319, 898-903)

Ponadto, do dnia zakończenia niniejszej kontroli w Ministerstwie prowadzone były również prace, których zakres obejmował m.in.:

- wprowadzenie systemu wsparcia modernizacyjnego instalacji OZE⁵⁰ oraz systemu wsparcia kontynuacyjnego⁵¹ - projekt nowelizacji ustawy o OZE, planowany termin przyjęcia przez RM określono na II kwartał 2022 r.;
- zapewnienie stosowania KZR oraz ograniczeń emisji gazów cieplarnianych w odniesieniu do biopłynów i paliw z biomasy, które będą wykorzystywane do określonych w dyrektywie RED II celów OZE w sektorach innych niż transport – projekt ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw, planowany termin przyjęcia przez RM określono na II kwartał 2022 r.;

⁴⁸ Wprowadzone zmiany w tym zakresie uzasadniono rosnącym problemem nagromadzonego i nieodbieranego w związku z trwającą epidemią SARS-COV-2 surowca drzewnego z gospodarstw leśnych, które m.in. zwiększało zagrożenie pożarowe w lasach oraz stawało się miejscem do rozwoju szkodliwych owadów.

⁴⁹ Do 31 grudnia 2027 r., przy czym 15-letni okres sprzedaży energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii wytworzonej w instalacji OZE objętej systemem aukcyjnym rozpoczynający się od dnia sprzedaży po raz pierwszy energii elektrycznej po dniu wygrania danej aukcji przez tego wytwórcę może trwać nie dłużej niż do dnia 30 czerwca 2047 r.

⁵⁰ Przeznaczony dla instalacji OZE, których wiek przekracza 15 lat oraz po zakończonym pierwotnym okresie wsparcia (w systemie świadectw pochodzenia, aukcyjnym lub taryf FIT/FIP). Wsparcie obejmie inwestycje wpływające na poprawę produkcyjnych parametrów instalacji, dotyczących wytwarzania energii z OZE (modernizację, w tym konwersję np. turbina, generator).

⁵¹ Ma na celu pokrycie uzasadnionych kosztów operacyjnych dla technologii m.in. dla elektrowni biomasowych, oraz w przedziałach mocowych uzasadniających dodatkowe różnicowanie poziomu wsparcia w ramach tych technologii, które po zakończeniu 15-letniego okresu wsparcia (świadectw pochodzenia, systemu aukcyjnego lub taryf FIT/FIP) były utrzymane w stanie technicznym umożliwiającym dalszą eksploatację w kolejnych latach.

- określenie optymalnego rozdysponowania środków pochodzących ze sprzedaży uprawnień do emisji dwutlenku węgla poprzez utworzenie Funduszu Transformacji Energetyki, którego zadaniem będzie finansowanie przedsięwzięć mających na celu modernizację, dywersyfikację lub zrównoważoną transformację sektora energetycznego, pozwalających na realizację kierunków określonych w PEP 2040 oraz KPEiK - projekt nowelizacji ustawy Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, planowany termin przyjęcia przez RM określono na IV kwartał 2021 r.

(akta kontroli str. 557-569, 882-892)

3. Monitoring w zakresie udziału technologii polegającej na wytwarzaniu energii elektrycznej z biomasy w realizację celów krajowych OZE w tym m.in. w sektorze elektroenergetycznym, Minister prowadził poprzez analizę danych przekazywanych mu w stosownych sprawozdaniach i raportach przez Prezesa GUS, Prezesa URE oraz Agencję Rynku Energii S.A. (ARE). Wyniki przeprowadzonych czynności zamieszczone zostały w niżej wymienionych opracowaniach:

- w sprawozdaniu dotyczącym postępu w promowaniu i wykorzystaniu energii z OZE, sporządzonym na podstawie art. 127 ust. 2 ustawy o OZE (ostatnie przesłane KE sprawozdanie obejmowało lata 2017-2018).

Jak wykazała analiza, określony w ww. dokumencie łączny rzeczywisty wkład instalacji biomasowych⁵², wynosił 708,8 MW w 2017 r. i 735,2 MW w 2018 r. mocy zainstalowanej, co oznacza, że faktycznie był prawie dwukrotnie mniejszy niż przewidziano w założeniach KPD⁵³. Do dnia zakończenia kontroli w Ministerstwie trwały prace nad sporządzeniem sprawozdania okresowego za lata 2019-2020;

- w raporcie z ewaluacji funkcjonowania programu pomocowego w postaci aukcyjnego systemu wsparcia dla wytwórców energii z OZE. Raport był sporządzony w związku z zobowiązaniem wynikającym z decyzji KE z dnia 13 grudnia 2017 r. SA.43697 (2015/N). Jego wykonanie zlecono Instytutowi Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią Polskiej Akademii Nauk.

Ujęte w tym dokumencie wnioski potwierdziły m.in. nieskuteczność aukcyjnego systemu wsparcia dla instalacji biomasowych w elektroenergetyce. Pomimo przyjętych w KPD założeń na lata 2018-2020 w zakresie zwiększenia mocy instalacji biomasowych o 150 MW, w ramach aukcyjnego systemu wsparcia zakontraktowano jedynie 26,4 MW;

- w przeglądzie funkcjonowania mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej lub ciepła z OZE. Dokument ten stanowił podsumowanie działań prowadzonych w obszarze mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej lub ciepła z OZE, został sporządzony na podstawie art. 217 ustawy o OZE i przedłożony Sejmowi RP w dniu 4 marca 2021 r.

W dokumencie tym wskazano, że w latach 2018-2020 aukcyjnym systemem wsparcia objęto instalacje o łącznej mocy 26,4 MW, podczas gdy zgodnie z założeniami KPD przyrost mocy instalacji biomasowych winien wzrosnąć w tym okresie do 150 MW.

(akta kontroli str. 9, 270, 21-66, 307-350, 929-930, pliki: 5-6, 8)

⁵² Wykorzystujących jako paliwo biomasę stałą.

⁵³ W KPD przewidziano, że w latach 2017-2020 moc instalacji biomasowych wynosić będzie kolejno: 1400 MW, 1450 MW, 1500 MW i 1550 MW.

4. Wyniki zrealizowanych działań w zakresie monitoringu celów określonych w KPD zawarte były w sprawozdaniu okresowym, opracowanym na podstawie art. 127 ust. 2 ustawy o OZE. Zgodnie z tym dokumentem, udział OZE w sektorze elektroenergetycznym zmniejszył się w latach 2017-2018 z 13,09%⁵⁴ do 13,03%⁵⁵, podczas gdy całkowity udział OZE w końcowym zużyciu energii brutto wzrósł z 11,12% do 11,48%.

W porównaniu do założeń przyjętych na ww. lata w KPD (14,68% w 2017 r. i 15,54% w 2018 r.) udział OZE w elektroenergetyce nie został w pełni osiągnięty i był niższy od planowanego kolejno o 1,59 p.p. i 2,61 p.p.

Za lata 2019-2020 ww. sprawozdanie nie zostało do dnia kontroli opracowane z tego powodu, że jak poinformował Pełnomocnik ds. OZE - brak oficjalnych danych statystycznych GUS.

(akta kontroli str. 270-271, 21-66, 271, 307-350, 544, 929-930, pliki: 5-7)

Minister wyjaśnił, że cele, które zostały określone w KPD zgodnie z przepisami art. 126 ust 1 ustawy o OZE dotyczyły działań w zakresie energii z OZE do 2020 r. (w związku z tym powinny zostać zweryfikowane dopiero na koniec tego okresu). Poinformował przy tym, że w okresie jego obowiązywania KPD nie był aktualizowany, ponieważ zawarte w nim założenia zostały zmienione w przygotowanym przez MAP w 2019 r. KPEiK, w związku z czym aktualizacja KPD była bezcelowa.

(akta kontroli str. 272-273)

Informując o przebiegu prac nad opracowywanym sprawozdaniem za lata 2019-2020, Pełnomocnik Rządu ds. OZE wyjaśnił, że z uwagi na brak oficjalnych i zbilansowanych danych statystycznych GUS, MKiŚ nie dysponował pełnymi informacjami na temat stopnia osiągnięcia poszczególnych celów KPD wg stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. Zaznaczył przy tym, że dotychczasowe doświadczenia pozwalają sądzić, że niezbędne dane z GUS dostępne będą prawdopodobnie dopiero na przełomie listopada/grudnia 2021 r., w związku z czym planowane zakończenie prac nad sprawozdaniem przewiduje się na I kwartał 2022 r.

(akta kontroli str. 271, 544)

Sprawozdanie okresowe za lata 2017-2018 dotyczące postępu w promowaniu i wykorzystaniu energii z OZE zostało przekazane KE (za pośrednictwem Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE) w dniu 15 maja 2020 r., tj. z opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w art. 22 ust. 1 dyrektywy RED I, zgodnie z którym przekazanie powinno nastąpić do 31 grudnia 2019 r. (Szczegółowy opis przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). W związku z otrzymanym sprawozdaniem, KE nie wydała żadnych rekomendacji.

(akta kontroli str. 272)

5. Zgodnie z art. 127 ust. 2 ustawy o OZE, MKiŚ sporządzał i przedstawiał RM sprawozdania zawierające wyniki monitorowania realizacji krajowego celu wraz ze wskazaniem postępu w promowaniu wykorzystania energii i paliw OZE. Poza tym MKiŚ nie prowadził dodatkowych analiz i innych czynności monitorujących w sektorze elektroenergetycznym w zakresie krajowego celu dotyczącego udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto. Powyższe uzasadniano tym, że MKiŚ nie był zobowiązany do dokonania takich analiz, w tym również odnoszących się do wyników z prowadzonego monitoringu.

⁵⁴ Przy czym całkowity udział OZE w końcowym zużyciu energii brutto wynosił 11,28%.

⁵⁵ Przy czym całkowity udział OZE w końcowym zużyciu energii brutto miał wynosić 12,16%.

Zdaniem NIK, prowadzenie takich analiz pozwala na bieżące monitorowanie osiągnięcia wyznaczonych celów.

(akta kontroli str. 268-269, 272)

6. Głównymi dokumentami kształtującymi kierunek rozwoju wykorzystania biomasy w produkcji energii elektrycznej w perspektywie lat 2021-2030 były dyrektywa RED II, która m.in. określała nowy unijny cel udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto w 2030 r., wynoszącym co najmniej 32% oraz dokumenty strategiczne KPEiK i PEP 2040 określające cele i środki dążące do osiągnięcia polskiego wkładu w realizację ww. unijnego celu.

(akta kontroli str. 273-275, 769-879, 929-930, pliki: 1-3, 9)

W okresie objętym kontrolą, Minister prowadził prace nad projektami ustaw służących wspieraniu wykorzystania biomasy w sektorze elektroenergetycznym.

Jak wyjaśnił Pełnomocnik ds. OZE oraz Dyrektor Departamentu OZE, w okresie objętym kontrolą prowadzono prace nad projektem nowelizacji ustawy o OZE, której jednym z celów będzie wprowadzenie instrumentów wspierających istniejące instalacje wykorzystujące biomasę do wytwarzania energii elektrycznej. Wskazał przy tym na dwa systemy wsparcia: kontynuacyjny (przeznaczony dla instalacji którym zakończył się 15-letni okres wsparcia) modernizacyjny (dla instalacji zmodernizowanych). Mechanizmy te miały na celu pokrycie uzasadnionych kosztów operacyjnych dla instalacji, które były utrzymane w stanie technicznym umożliwiającym eksploatację przez kolejne lata.

(akta kontroli str. 498-500, 885-886)

W PEP 2040 oraz KPEiK nie zostały określone wytyczne w zakresie dalszego wykorzystania technologii współspalania biomasy z paliwami kopalnymi.

(akta kontroli str. 275, 929-930, pliki: 1-3, 9)

Zgodnie z art. 36 ust. 1 dyrektywy RED II, wdrożenie w poszczególnych krajach członkowskich UE przepisów niezbędnych do transpozycji dyrektywy RED II powinno nastąpić do dnia 30 czerwca 2021 r., co w tym terminie nie zostało zrealizowane (szczegółowy opis przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Wdrożenie ww. dyrektywy w zasadniczej części wymagało dostosowania poszczególnych przepisów w szczególności w zakresie ustaw o OZE, Prawo energetyczne oraz o biokomponentach i biopaliwach ciekłych.

(akta kontroli str. 275-276, 494-497, 557-569, 882-893)

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu OZE przewidywana, pełna implementacja dyrektywy RED II poprzez wejście w życie procedowanych projektów ustaw nastąpi w III kwartale 2022 r.

(akta kontroli str. 922-924)

Jednym z podstawowych wymogów w zakresie możliwości wykorzystywania biomasy w produkcji energii elektrycznej po wejściu w życie przepisów dyrektywy RED II (tj. po dniu 1 lipca 2021 r.) było spełnienie przez paliwa biomasowe kryteriów KZR, co umożliwi zaliczanie wytworzonej z nich energii w realizację unijnych i krajowych celów dot. udziału energii OZE w końcowym zużyciu.

Dodatkowo, zgodnie z przepisami rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/2066 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE

Parlamentu Europejskiego i Rady oraz zmieniające rozporządzenie Komisji (UE) nr 601/2012⁵⁶, od dnia 1 stycznia 2022 r. na wytwórców energii elektrycznej z biomasy objętych unijnym systemem handlu CO₂ (EU ETS) nałożony zostanie obowiązek raportowania o ilości energii wytworzonej z paliw spełniających KZR.

Jak wykazała kontrola, proces wdrażania dobrowolnego systemu certyfikacji KZR prowadzony był przez zainteresowanych wytwórców energii elektrycznej z biomasy, którzy poinformowali, że obecnie (IV kwartał 2021 r.) znajdowali się na etapie jego wdrażania, co powinno im umożliwić zaliczenie wytworzonej po 1 stycznia 2022 r. energii elektrycznej z biomasy do krajowych celów dot. udziału energii OZE w końcowym zużyciu oraz jako paliwa zeroemisyjnego na potrzeby europejskiego systemu handlu emisjami.

(akta kontroli str. 652-662, 922-925)

W sprawie czynności podjętych przez MKiŚ w zakresie monitorowania pod kątem KZR energii elektrycznej z biomasy wytworzonej po dniu 1 lipca 2021 r., Dyrektor Departamentu OZE wyjaśnił, że będą one uzależnione od zakresu sprawozdania, które zostanie ustalone przez KE. Aktualnie KE pracowała nad wydaniem aktu delegowanego, w którym zostanie określony szczegółowo zakres zintegrowanego sprawozdania stanowiący jego wzór.

(akta kontroli str. 892-893)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Opracowanie z opóźnieniem projektu sprawozdania dotyczącego postępu w promowaniu i wykorzystaniu energii z OZE, co skutkowało przekazaniem przez RM sprawozdania do KE cztery miesiące po terminie określonym w art. 22 ust. 1 dyrektywy RED I.

Zgodnie z ww. przepisem, „Sprawozdanie okresowe za lata 2017-2018 dotyczące postępu w promowaniu i wykorzystaniu energii ze źródeł odnawialnych w Polsce” miało zostać przekazane KE do 31 grudnia 2019 r. Powyższy dokument został przedstawiony przez MKiŚ do akceptacji RM dopiero w 7 maja 2020 r., a 15 maja 2020 r. przekazano je do KE.

(akta kontroli str. 21-66, 271-272)

MKiŚ wyjaśnił, że dane statystyczne potrzebne do opracowania ww. sprawozdania zostały przekazane Ministrowi Aktywów Państwowych, będącemu w tamtym okresie odpowiedzialnym za sporządzenie przedmiotowego sprawozdania w grudniu 2019 r. Niezwłocznie po przeprowadzeniu wymaganych w związku z tym czynności (konsultacje wewnątrz- i międzyresortowe) sprawozdanie przedstawiono pod obrady RM, która przyjęła je ostatecznie w 7 maja 2020 r. Przekazanie tego dokumentu Stałemu Przedstawicielstwu RP przy UE nastąpiło w dniu 15 maja 2020 r.

NIK zwraca uwagę, że przedłożenie stosownego projektu pod obrady RM nastąpiło dopiero po czterech miesiącach od uzyskania niezbędnych informacji w powyższym zakresie.

(akta kontroli str. 21-66, 271-272)

2. Działania Ministra w zakresie prac nad projektami aktów prawnych, które skutkowały brakiem implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady

⁵⁶ Dz.U. UE. L. z 2018 r. poz. 334.1

2018/2001 w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych¹ w terminie określonym w art. 36 przytoczonej dyrektywy, tj. do dnia 30 czerwca 2021 r.

Zgodnie z ww. przepisem, państwa członkowskie UE miały obowiązek wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania art. 2-13, art. 15-31 i art. 37 oraz załączników II, III i V-IX dyrektywy RED II, do 30 czerwca 2021 r. Tempo prowadzonych w Ministerstwie prac nad projektami aktów ustawodawczych i wykonawczych mających na celu wykonanie zapisów dyrektywy RED II, uniemożliwiło jej implementację w terminie do 30 czerwca 2021 r., co potwierdzają dane dostępne na stronie Rządowego Centrum Legislacyjnego⁵⁷ oraz Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów⁵⁸.

(akta kontroli str. 275-277, 495)

MKiŚ wyjaśnił, że zadania związane z implementacją dyrektywy RED II należały do kompetencji ministra właściwego ds. energii⁵⁹. W wyniku dokonanych w latach 2018-2020 przekształceń w obszarze dot. ww. ministra, zadania związane z przywołanym zakresem realizowane były przez kilku ministrów, w tym Ministra Energii oraz Ministra Aktywów Państwowych. Zdaniem Ministra mogło to „(...) wpłynąć na tempo prac związanych z transpozycją omawianej Dyrektywy.”

(akta kontroli str. 275)

Ponadto, Pełnomocnik Rządu ds. OZE wyjaśnił, że opóźnienie w implementacji ww. dyrektywy wynikało również z faktu, że część zawartych w niej regulacji prawnych była nieznana w polskim systemie prawnym, co spowodowane było specyfiką naszego mixu energetycznego. W związku z tym, ostateczny kształt projektów implementujących musi zostać poddany konsultacjom społecznym, co istotnie wydłuża proces legislacji.

(akta kontroli str. 494-495)

Zdaniem NIK, wprowadzane w kolejnych latach zmiany organizacyjne w poszczególnych ministerstwach, nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla braku ciągłości, czy powstałych opóźnień we wdrażaniu przepisów unijnych. Tym bardziej, że część z nich (np. w zakresie KZR) ma istotne znaczenie dla wykorzystania biomasy w produkcji energii elektrycznej.

OCENA CZĄSTKOWA

MKiŚ wykonywał obowiązki wynikające z art. 127 ust. 1 ustawy o OZE, tj. monitorował cele określone w KPD. W ocenie NIK, opracowany z czteromiesięcznym opóźnieniem projekt sprawozdania z wyników monitorowania realizacji krajowego celu, wraz ze wskazaniem postępu w promowaniu wykorzystania energii i paliw OZE spowodował opóźnienie jego przekazania KE w terminie określonym w art. 22 dyrektywy RED I. Ponadto, powstałe w Ministerstwie opóźnienia w zakresie prac legislacyjnych nad projektami odpowiednich aktów ustawodawczych uniemożliwiło terminową transpozycję Dyrektywy RED II (do 30 czerwca 2021 r.), co było wymagane w związku z postanowieniem art. 36 przywołanej dyrektywy. Do dnia podpisania niniejszego wystąpienia pokontrolnego prace legislacyjne nad transpozycją Dyrektywy RED II nie zostały zakończone.

⁵⁷ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12347450>.

⁵⁸ <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-odnawialnych-zrodlach-energii-oraz-niektorych-innych-ustaw>

⁵⁹ Obecnie Ministra Klimatu i Środowiska.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, zwraca uwagę na konieczność wdrożenia rozwiązań organizacyjnych, mających na celu zapewnienie terminowego opracowywania i przekazywania, określonych w ustawie o OZE, sprawozdań i raportów, i wnosi o:

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 na rzecz implementacji przepisów dyrektywy RED II do krajowego porządku prawnego.

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 o NIK, 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 NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia marca 2022 r.

Małgorzata Motylow
Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli

.....