

Dostępne dla wytwórców systemy wsparcia nie zapewniały stabilnego rozwoju produkcji energii elektrycznej z biomasy. Głównym instrumentem wspierającym były świadectwa pochodzenia (ŚP). W założeniach, miał to być mechanizm rynkowy, sprzyjający głównie optymalnemu rozwojowi sektora OZE. Z uwagi jednak na dużą nieprzewidywalność wielkości rynku ŚP, a w konsekwencji cen praw majątkowych w danym okresie, system ten pogłębił nierównowagę na rynku energii z OZE. Z pozostałych form – w tym systemu aukcyjnego – najwięksi producenci energii praktycznie nie korzystali. Niestety Minister Klimatu i Środowiska nie podjął skutecznych działań, aby zwiększyć atrakcyjność systemu aukcyjnego dla instalacji OZE charakteryzujących się stabilnością produkcji energii oraz dyspozycyjnością źródła (w tym właśnie z biomasy).

Cele i dokumenty strategiczne

Kluczowym dokumentem strategicznym określającym politykę i kierunek rozwoju odnawialnych źródeł energii w Polsce na lata 2010-2020 był Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych (KPD). Określono w nim m.in. krajowy cel główny w zakresie udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii brutto – na poziomie 15 proc. oraz wysokość udziału OZE w końcowym zużyciu energii w poszczególnych sektorach, w tym w elektroenergetyce – na poziomie 19,13 proc. Jednym z istotnych założeń KPD było to, że ww. cele zostaną osiągnięte przede wszystkim w oparciu o źródła zasilane energią wiatru oraz poprzez energetyczne wykorzystanie biomasy (biomasa to ulegająca biodegradacji część produktów, odpadów lub pozostałości pochodzenia biologicznego z rolnictwa, leśnictwa i związanych z nimi działów przemysłu).

Należy zauważyć, że osiągnięcie tych celów w 2020 r. było kluczowe w świetle przyjętych przez UE w ramach dyrektywy RED II nowych ram służących osiągnięciu kolejnego unijnego celu do 2030 r., wynoszącego co najmniej 32 proc. udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto dla całej UE. Zgodnie z zapisami dyrektywy RED II, kraje członkowskie UE miały czas na transpozycję jej zapisów do prawa krajowego do 30 czerwca 2021 r. (Minister Klimatu i Środowiska nie dokonał w tym terminie implementacji w prawie krajowym zapisów Dyrektywy RED II – więcej o tym w dalszej części).

Ile energii z OZE

Udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto wzrósł w latach 2018–2020 o 1,16 punktu procentowego – z 14,94 proc. do 16,10 proc. Natomiast udział OZE w elektroenergetyce wzrósł w latach 2018–2020 o 3,21 punktu procentowego (z 13,03 proc. do 16,24 proc.) i był niższy niż prognozowany w KPD, w którym założono udział OZE w sektorze elektroenergetycznym na poziomie 19,13 proc.

Według danych opublikowanych przez GUS udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. wyniósł 16,1 proc., w związku z czym został osiągnięty cel krajowy, wyznaczony w Dyrektywie RED I. Do osiągnięcia tego celu przyczyniły się dwa zjawiska. Po pierwsze w 2020 roku (czyli w czasie I fali koronawirusa i związanego z tym lockdownu) zużycie energii spadło w Polsce o 3,52 proc. (w stosunku do 2019 r.) przy rosnącym wykorzystaniu energii z OZE, a po drugie GUS zmienił metodologię obliczania udziału biomasy (drewna opałowego) wykorzystywanego na cele grzewcze w gospodarstwach domowych (przyjęto znacznie większe wykorzystanie drewna w domowych kotłach, kominkach i kuchniach). Dodatkowo, dane za lata 2018 i 2019 zostały skorygowane w stosunku do wcześniej opublikowanych przez GUS danych w zakresie wykazywanego w

krajowych bilansach energii zużycia biopaliw stałych przez gospodarstwa domowe (skorygowane zostały trzy pozycje bilansowe dotyczące biopaliw stałych, tj.: pozyskanie, zużycie krajowe oraz zużycie finalne w gospodarstwach domowych, co miało także wpływ na udział innych pozycji bilansu).

Świadectwa pochodzenia – główny instrument wsparcia wytwórców energii

W okresie objętym kontrolą, liczba przedsiębiorstw wytwarzających energię elektryczną z biomasy nieznacznie wzrosła: z 55 podmiotów w 2018 r. (dysponujących 24 instalacjami wyłącznie na biomase, 24 instalacjami współpalającymi biomase i sześcioma instalacjami termicznej przeróbki odpadów – TPO) do 62 w 2020 r. (z 41 instalacjami wyłącznie na biomase, 24 współpalającymi i 10 TPO).

Głównym instrumentem wspierającym wytwórców energii z biomasy były świadectwa pochodzenia (z tej formy wsparcia korzystało ok. 2/3 wytwórców). Z pozostałych form wsparcia (w tym systemu aukcyjnego) wytwórcy praktycznie nie korzystali, co nie sprzyjało stabilnemu i przewidywalnemu rozwojowi produkcji energii elektrycznej z wykorzystaniem biomasy.

W założeniach świadectwa pochodzenia miały być mechanizmem rynkowym sprzyjającym głównie optymalnemu rozwojowi sektora odnawialnych źródeł energii. Z uwagi jednak na dużą nieprzewidywalność wielkości rynku ŚP, a w konsekwencji cen praw majątkowych w danym okresie, system ten pogłębił nierównowagę na rynku energii z OZE. Doprowadziło to do nadpodaży ŚP energii elektrycznej z OZE, stopniowego obniżania ich cen i w konsekwencji – ograniczenia znaczenia tej formy wsparcia.

Pomimo spadku ilości wyprodukowanej w latach 2018-2020 energii elektrycznej, ilość energii wytworzonej z biomasy (czyli „zielonej energii”) w badanym okresie systematycznie rosła. Wyprodukowano jej jednak mniej niż w latach wcześniejszych.

Jedną z przyczyn odnotowanych spadków była zmiana w ustawie o OZE, w wyniku której dla ŚP dla energii elektrycznej z OZE wytworzonej w instalacjach spalania wielopaliwowego wprowadzono współczynnik korygujący (dla 1 MWh energii elektrycznej wytworzonej w instalacji spalania wielopaliwowego przysługiwało 0,5 świadectwa pochodzenia). Miało to istotny wpływ na ograniczenie stosowania technologii współspalania biomasy z innymi paliwami kopalnymi.

Istotną rolę w obydwu systemach wspierających odgrywał Prezes URE, do którego kompetencji należało m.in. wydawanie i umarzanie ŚP, a także organizowanie aukcji na sprzedaż energii elektrycznej oraz wydawanie zaświadczeń o dopuszczeniu do uczestnictwa w nich. W latach 2018–2021 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych tj. do 26 listopada 2021 r.) do URE wpłynęło 938 wniosków o wydanie świadectw pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej z biomasy. W 937 sprawach wydane zostały świadectwa, a jedno postępowanie zakończyło się wydaniem postanowienia odmownego, z powodu złożenia wniosku po terminie. Z analizy zbadanych wniosków o wydanie świadectw (67 wniosków) wynika, że w przypadku ponad 90 proc. postępowań ŚP wydano po upływie terminu tj. 45 dni (w skrajnym przypadku było to 10 miesięcy od daty złożenia wniosku).

Jako przyczyny wydłużonego – w stosunku do terminu określonego w ustawie o OZE – procesu wydawania ŚP wskazano w szczególności: konieczność uzupełnienia dokumentacji o dodatkowe dane (niezbędne Prezesowi URE do zapewnienia prawidłowego udzielania przedsiębiorcom pomocy publicznej), zmiany stanu prawnego (w tym dotyczące np. zobligowania jednostek wytwórczych do

zachowania odpowiedniego minimalnego udziału wagowego biomasy pochodzenia rolniczego oraz ustalenia ilości stosowanych paliw i ich udziału w całości wytworzonej energii), uwarunkowania związane z wprowadzeniem stanu epidemii SARS CoV-2, dużą liczbą wpływających wniosków (wnioski dot. energii elektrycznej z biomasy stanowiły tylko część spraw dotyczących wydania świadectw dla energii wytworzonej w instalacjach OZE, których comiesięcznie rozpatrywano ok. 1 300) oraz ograniczenia kadrowe w URE.

NIK oceniła pozytywnie działania związane z ubieganiem się o wsparcie podjęte przez cztery skontrolowane przedsiębiorstwa energetyczne (PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A., TAURON Wytwarzanie S.A., Enea Elektrownia Połaniec S.A., Energa Elektrownie Ostrołęka S.A.). Ocenę tę uzasadniały w szczególności następujące ustalenia:

- wnoszone corocznie do budżetu państwa opłaty koncesyjne obliczono i regulowano zgodnie z przepisami ustawy Prawo energetyczne oraz wg zasad wskazanych w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie opłaty koncesyjnej;
- stosowane w poszczególnych spółkach procesy technologiczne (dotyczące wykorzystania paliw biomasowych) były zgodne z warunkami określonymi w koncesjach;
- opracowywane wnioski o wydanie świadectw pochodzenia zawierały kompletne informacje wymagane przepisami ustawy o OZE, a zawarte w nich dane znajdowały potwierdzenie w zgromadzonej przez każdą ze spółek dokumentacji;
- wykazywane dane, dotyczące wartości opałowch zużytej biomasy, podawano na podstawie wyników badań sporządzanych przez akredytowane i certyfikowane laboratoria badawcze;
- ilość wytworzonej energii elektrycznej mierzono zgodnie z wymogiem określonym w ustawie o OZE (tj. odpowiadała ona ilości energii wskazanej w odpowiednich miesiącach na licznikach energii elektrycznej zamontowanych na zaciskach poszczególnych generatorów).

Prezes URE nie weryfikował złożonych przez poszczególnych wytwórców oświadczeń, o których mowa w ustawie o OZE, ponieważ obowiązujące przepisy nie dawały mu podstaw do weryfikacji rzetelności złożonych przez wytwórców oświadczeń. Tymczasem ustalenia kontroli wskazują na występowanie ryzyka wykorzystywania do produkcji energii biomasy niespełniającej wymogów określonych w koncesjach.

Aukcje – niewykorzystany instrument wsparcia dla stabilnych źródeł energii

System aukcyjny wprowadzono ustawą o OZE jako nowy system wsparcia działalności producentów energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii. Mechanizm ten miał służyć wygenerowaniu nowego potencjału mocy wytwórczych z OZE w systemie energetycznym kraju. Miał też zapewnić konkurencyjność podmiotów przystępujących do aukcji, co miało z kolei przełożyć się na maksymalnie korzystne ceny energii elektrycznej.

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

Do 31 grudnia 2020 r. w ramach rozstrzygniętych aukcji zakontraktowano instalacje o łącznej mocy co

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: czwartek, 15, wrzesień 2022 12:28

Joanna Gryboś-Chechelska

Odłony: 199

najmniej 7667 MW, przy czym ponad 98 proc. z tego dotyczyło źródeł produkujących energię elektryczną z wiatru bądź promieni słonecznych (instalacje biomasowe o mocy 26,4 MW stanowiły jedynie 0,3 proc. całej zakontraktowanej mocy). Źródła te charakteryzują się krótkim okresem inwestycyjnym, lecz technologie te nie wykazują stabilności produkcji energii w różnych okresach (doba, miesiąc, rok) i dyspozycyjności źródła. Technologie oparte o biomasę, biogaz i hydroenergię są źródłami stabilnymi.

Wyniki przeprowadzanych aukcji wskazują, że skuteczność systemu aukcyjnego jest odmienna w odniesieniu do różnych technologii. O ile aukcje skutecznie promują rozwój technologii wiatrowej i fotowoltaicznej, o tyle ich popularność w branżach biogazowej, hydroenergetycznej i biomasowej jest znacznie mniejsza, co skutkowało brakiem rozstrzygnięć aukcji ze względu na zbyt niską podaż ofert.

Żaden ze skontrolowanych wytwórców (PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A., TAURON Wytwarzanie S.A., Enea Elektrownia Połaniec S.A., Energa Elektrownie Ostrołęka S.A.) nie przewidywał w ramach swojej działalności uczestnictwa w aukcjach na sprzedaż wytworzonej przez siebie energii elektrycznej z biomasy, głównie z powodów ekonomicznych – nieprzewidywalność rynku biomasy (duże wahania cenowe, brak jednolitej polityki w zakresie rozwoju paliw biomasowych) skutkująca brakiem możliwości zabezpieczenia kontraktów z dostawcami na okres wytwarzania energii sprzedanej w wyniku aukcji.

W ocenie NIK, minister odpowiedzialny za sprawy związane z rozwojem i wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii nie podjął w latach 2018-2020 skutecznych działań, które zwiększyłyby atrakcyjność systemu aukcyjnego dla instalacji OZE charakteryzujących się stabilnością produkcji energii oraz dyspozycyjnością źródła (w tym z biomasy). Z kolei zdaniem Prezesa URE zwiększenie zainteresowania pozyskaniem energii wytworzonej z biomasy wymaga skonstruowania parametrów aukcyjnych dla uzyskania jak największej liczby ofert, co wymaga większego uwzględnienia uwarunkowań rynkowych.

Gwarancje pochodzenia

Kolejnym instrumentem służącym w promowaniu odnawialnych źródeł energii są tzw. gwarancje pochodzenia wydawane przez Prezesa URE na wniosek wytwórcy energii elektrycznej. W badanym okresie, Prezes URE wydał 305 gwarancji pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej z biomasy, które obejmowały 12 744 707 MWh. Urząd nie gromadził jednak danych na temat liczby składanych wniosków dotyczących wydania gwarancji pochodzenia energii z biomasy oraz ilości energii z biomasy objętej tymi wnioskami.

Minister Klimatu i Środowiska – realizacja obowiązków wynikających z ustawy o OZE

W okresie objętym kontrolą minister wywiązał się ze swoich obowiązków wynikających z ustawy o OZE w zakresie monitorowania funkcjonowania instrumentów wspierających pozyskiwanie i wytwarzanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych (w szczególności z biomasy), a także prowadzenia monitoringu realizacji krajowych celów dotyczących udziału OZE w końcowym zużyciu energii. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że z trzyletnim opóźnieniem opracowano przegląd funkcjonowania mechanizmów i instrumentów wspierających wytwarzanie energii elektrycznej lub ciepła z odnawialnych źródeł energii oraz biogazu rolniczego.

Kategoria: Aktualności

Opublikowano: czwartek, 15, wrzesień 2022 12:28

Joanna Gryboś-Chechelska

Odśłony: 199

Ponadto, Minister Klimatu i Środowiska nie dokonał do 30 czerwca 2021 r. implementacji w prawie krajowym zapisów Dyrektywy RED II, polegającej m.in. na wdrożeniu rozwiązań mających na celu poświadczenie spełnienia Kryteriów Zrównoważonego Rozwoju (KZR) przez paliwa z biomasy. Mogło to skutkować niespełnieniem KZR i w związku z tym niezaliczeniem biomasy do grupy paliw zeroemisyjnych. Należy podkreślić, że w ministerstwie trwały prace nad pakietem regulacyjnym dotyczącym KZR, który zawarto w projekcie ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw. Zaproponowane w projekcie zmiany wdrażają system weryfikacji spełnienia Kryteriów Zrównoważonego Rozwoju.

WNIOSKI

Do Ministra Klimatu i Środowiska, odpowiedzialnego m.in. za monitorowanie wytwarzania energii z OZE, sformułowano następujące wnioski o:

- zwiększenie skuteczności dostępnych mechanizmów i instrumentów wsparcia dla instalacji OZE charakteryzujących się stabilnością produkcji energii oraz dyspozycyjnością źródła;
- zintensyfikowanie działań w celu ograniczenia opóźnień w procesie implementacji przepisów dyrektywy RED II do krajowego porządku prawnego.

Do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, który odpowiedzialny jest m. in. za funkcjonowanie mechanizmów wsparcia, sformułowano wniosek o podjęcie działań w celu zapewnienia adekwatnej kontroli zarządczej, w szczególności w zakresie dokumentowania korespondencji w ramach prowadzonych postępowań oraz przestrzegania obowiązujących terminów wydawania gwarancji pochodzenia energii elektrycznej i zaświadczeń o dopuszczeniu do aukcji, zgodnie z przepisami ustawy o OZE.

Źródło: NIK