

# **Fundusz Transformacji Ciepłownictwa – dlaczego wsparcie nie powinno obejmować instalacji spalających biomasę stałą**

## **1. Streszczenie**

Projekt Programu Priorytetowego „Fundusz Transformacji Ciepłownictwa” przewiduje możliwość finansowania nowych instalacji wykorzystujących biomasę stałą, wyłączając jedynie instalacje spalające biomasę leśną. Oznacza to, że wsparciem mogłyby zostać objęte instalacje wykorzystujące produkty uboczne przemysłu drzewnego, drewno poużytkowe oraz biomasę pochodzenia rolniczego.

Wyłączenie biomasy leśnej należy ocenić pozytywnie, jednak nie rozwiązuje ono problemu ograniczonej dostępności krajowych zasobów biomasy stałej. Analizy Ministerstwa Klimatu i Środowiska wskazują, że również produkty uboczne przemysłu drzewnego, drewno poużytkowe oraz większość krajowych zasobów biomasy rolniczej stanowią ograniczony surowiec, już dziś wykorzystywany przez przemysł drzewny, papierniczy, producentów pelletu oraz sektor energetyczny. Dalsze zwiększanie popytu poprzez finansowanie nowych instalacji prowadziłoby do pogłębienia konkurencji o surowiec, wzrostu cen oraz pogorszenia konkurencyjności krajowego przemysłu.

Do obecnej sytuacji przyczyniły się wcześniejsze mechanizmy wsparcia wykorzystania biomasy w energetyce, obejmujące m.in. system zielonych certyfikatów, finansowanie inwestycji ze środków unijnych, program „Czyste Powietrze” oraz preferencyjne traktowanie biomasy w systemie EU ETS. Uruchamianie kolejnego programu wspierającego spalanie biomasy zwiększałoby presję na już ograniczone krajowe zasoby.

Projekt programu rodzi również problemy praktyczne. Wyłączenie wyłącznie biomasy leśnej wymagałoby stworzenia skutecznego systemu weryfikacji pochodzenia paliwa przez cały okres obowiązywania warunków programu. Jednocześnie projekt nie rozstrzyga jednoznacznie, czy zakaz wykorzystywania biomasy leśnej obowiązuje również po zakończeniu pięcioletniego okresu trwałości inwestycji. Ma to istotne znaczenie, ponieważ instalacje ciepłownicze są eksploatowane przez kilkadziesiąt lat, a nowoczesne kotły biomasowe charakteryzują się dużą elastycznością paliwową, umożliwiając wykorzystanie różnych rodzajów biomasy bez istotnych zmian technicznych.

Rozszerzanie wykorzystania biomasy stałej w ciepłownictwie ograniczałoby również możliwość wykorzystania tego surowca w zastosowaniach przynoszących większą wartość gospodarczą i środowiskową, zgodnie z zasadą kaskadowego wykorzystania drewna, oraz mogłoby zwiększyć zależność Polski od importu biomasy. W dłuższej perspektywie prowadziłoby to do negatywnych skutków dla bezpieczeństwa energetycznego, gospodarki i ochrony lasów.

## **2. Rekomendacja**

**Z katalogu inwestycji kwalifikujących się do wsparcia w ramach Programu Priorytetowego „Fundusz Transformacji Ciepłownictwa” należy wyłączyć wszystkie instalacje wykorzystujące biomasę stałą jako paliwo, niezależnie od jej rodzaju i pochodzenia.**

### 3. Kontekst

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przedstawił do konsultacji publicznych projekt Programu Priorytetowego "Fundusz Transformacji Ciepłownictwa". Celem programu jest przyspieszenie transformacji systemów ciepłowniczych w Polsce w kierunku systemów niskoemisyjnych, efektywnych energetycznie i zgodnych z kierunkami polityki klimatycznoenergetycznej, w szczególności poprzez rozwój odnawialnych źródeł energii, wykorzystanie ciepła odpadowego oraz elektryfikację wytwarzania ciepła. Program realizowany ma być w latach 2026 - 2030, a budżet na jego realizację wynosi 3 mld zł.

### 4. Zasady programu istotne z punktu widzenia wykorzystania biomasy stałej w energetyce

Projekt programu przewiduje możliwość uzyskania dofinansowania przez instalacje wykorzystujące biomasę stałą w dwóch kategoriach przedsięwzięć:

- przedsięwzięcia dotyczące budowy lub przebudowy instalacji odnawialnych źródeł energii w zakresie wytwarzania ciepła o nominalnej mocy nie mniejszej niż 1 MW, oraz
- przedsięwzięcia dotyczące budowy lub przebudowy jednostek wysokosprawnej kogeneracji o mocy nie mniejszej niż 1 MW, które nie wykorzystują paliw kopalnych.

W obu przypadkach projekt przewiduje wyłączenie z dofinansowania instalacji wykorzystujących biomasę leśną, odwołując się do definicji zawartej w ustawie o biokomponentach i biopaliwach ciekłych. Za biomasę leśną, zgodnie z definicją ww. ustawy, uznaje się biomasę pochodzącą z leśnictwa, nieobejmującą biomasy pochodzącej z działów przemysłu powiązanych z leśnictwem.

Oznacza to, że zakaz finansowania nie obejmuje instalacji wykorzystujących produkty uboczne przemysłu drzewnego, drewno użytkowe ani inne rodzaje biomasy stałej, w tym biomasę pochodzenia rolniczego (agrobiomasę), o ile spełniają one pozostałe wymagania programu, w szczególności kryteria zrównoważonego rozwoju określone w Dyrektywie UE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych.

Okres trwałości dofinansowywanych inwestycji został określony w konsultowanym projekcie na pięć lat od dnia zakończenia realizacji inwestycji.

### 5. Komentarz

Pozytywnie należy ocenić wyłączenie z katalogu inwestycji kwalifikujących się do wsparcia instalacji wykorzystujących biomasę leśną. Nie rozwiązuje to jednak problemu ograniczonej dostępności pozostałych krajowych zasobów biomasy stałej. Jak wynika z opracowanej przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska „[Analizy dostępności biomasy stałej – zrównoważony potencjał na cele energetyczne w Polsce](#)”, podstawowe krajowe źródła biomasy wykorzystywanej w energetyce obejmują:

- (1) biomasę leśną,
- (2) produkty uboczne przerobu drewna i drewno użytkowe,
- (3) biomasę pochodzenia rolniczego.

Projekt słusznie wyłącza możliwość finansowania instalacji wykorzystujących pierwszą z tych kategorii. Również dwie pozostałe nie stanowią jednak wystarczającej i trwałej bazy surowcowej do oparcia transformacji ciepłownictwa systemowego. Dalsze zwiększanie zapotrzebowania na biomasę poprzez wspieranie nowych instalacji prowadziłoby do pogłębienia konkurencji o ograniczone zasoby biomasy oraz wywołałoby szereg negatywnych skutków gospodarczych, środowiskowych i związanych z bezpieczeństwem energetycznym. Z tego względu wsparcie publiczne nie powinno obejmować żadnych nowych instalacji spalających biomasę stałą.

Produkty uboczne przemysłu drzewnego stanowią pełnowartościowy surowiec wykorzystywany przez przemysł płyt drewnopochodnych i papierniczy (zobacz np. [uwagi do projektu Rozporządzenia o parametrach jakościowo-wymiarowych drewna energetycznego złożone wspólnie przez Stowarzyszenie Producentów Płat Drewnopochodnych i Ogólnopolską Izbę Gospodarczą Producentów Mebli](#)), a także podstawowy surowiec do produkcji peletu drzewnego wykorzystywanego do ogrzewania gospodarstw domowych. Drewno poużytkowe jest natomiast ważnym surowcem dla przemysłu płyt drewnopochodnych, zastępującym drewno pierwotne w produkcji materiałowej. Jak wynika z analizy opracowanej przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska na potrzeby aktualizacji Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu na lata 2021–2030 („[Analiza dostępności biomasy – na potrzeby aKPEiK](#)”), dostępne krajowe zasoby biomasy drzewnej pochodzącej z tych źródeł są obecnie w pełni zagospodarowane. Już obecnie dochodzi do okresowych niedoborów tego surowca na rynku. Prowadzi to do nasilającej się konkurencji pomiędzy przemysłem drzewnym, energetyką oraz producentami pelletu drzewnego, skutkując wzrostem cen surowca, wyższymi kosztami ogrzewania gospodarstw domowych oraz pogorszeniem konkurencyjności polskiego przemysłu drzewnego.

Jedną z głównych przyczyn takiego stanu rzeczy, jest wzrost zapotrzebowania na biomasę drzewną w energetyce jaki można było zaobserwować w Polsce w ostatnich dwóch dekadach. Według danych GUS zużycie biomasy drzewnej do celów energetycznych w energetyce zawodowej wzrosło między 2004 a 2024 o ponad 13700% (ponad sto trzydzieści osiem razy), osiągając w 2024 roku poziom 4,6 mln m<sup>3</sup> (dane na podstawie publikacji GUS: [Gospodarka paliwowo-energetyczna w latach 2023 i 2024](#) oraz [Gospodarka paliwowo-energetyczna w latach 2004 - 2005](#)). Tak szybki wzrost napędzany był między innymi wsparciem finansowym dla producentów energii elektrycznej z biomasy stałej w ramach systemu zielonych certyfikatów (tylko w latach 2011–2020 producenci energii elektrycznej z biomasy stałej otrzymali 21 mld PLN wsparcia w ramach systemu zielonych certyfikatów) oraz subsydiowaniem projektów dotyczących budowy bloków energetycznych opalanych biomasą stałą oraz konwersji bloków opalanych węglem na biomasę (od 2007 roku przynajmniej 30 takich inwestycji uzyskało wsparcie z funduszy unijnych przyznanych Polsce). Dopłaty przyczyniły się również do wzrostu zapotrzebowania na biomasę drzewną w gospodarstwach domowych. Od 2018 roku, w ramach programu "Czyste Powietrze" złożono łącznie ponad 260 tys. wniosków o zamianę źródła ciepła na kotły biomasowe (Źródło: <https://czystepowietrze.gov.pl/efekty-programu/zrodla-ciepla>). Obecnie liczbę takich instalacji szacuje się w Polsce na 400 tys., a łączne szacowane zapotrzebowanie na pellet drzewny w gospodarstwach domowych sięga już teraz 2 mln ton rocznie (Źródło: [Polska Rada Pelletu](#)). Dodatkowym mechanizmem ekonomicznym zwiększającym atrakcyjność wykorzystania biomasy stałej w energetyce jest sposób jej traktowania w unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS). Emisje CO<sub>2</sub> powstające przy spalaniu biomasy

spełniającej kryteria zrównoważonego rozwoju określone w dyrektywie RED są na potrzeby systemu EU ETS uznawane za równe zero, w związku z czym przedsiębiorstwa energetyczne nie są zobowiązane do umarzania uprawnień do emisji dla tej części produkcji energii. Oznacza to istotne obniżenie kosztów funkcjonowania instalacji wykorzystujących biomasę w porównaniu z instalacjami spalającymi paliwa kopalne oraz stanowi trwały bodziec ekonomiczny sprzyjający wzrostowi popytu na biomasę.

Obecnie funkcjonujące mechanizmy wsparcia wykorzystania biomasy w energetyce prowadzą również do zaburzeń konkurencji na rynku drewna oraz pozostają w sprzeczności z zasadą kaskadowego wykorzystania biomasy, stanowiącą jeden z podstawowych elementów polityki Unii Europejskiej oraz Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu na lata 2021–2030 (zobacz aKPEiK, działanie 86). Zgodnie z tą zasadą drewno powinno być wykorzystywane przede wszystkim w zastosowaniach zapewniających najwyższą wartość gospodarczą i środowiskową, w szczególności do produkcji materiałowej, natomiast wykorzystanie energetyczne powinno następować dopiero wówczas, gdy dalsze wykorzystanie materiałowe nie jest możliwe. Z tego względu dyrektywa RED III zobowiązuje państwa członkowskie do projektowania systemów wsparcia dla bioenergii w sposób zapobiegający zakłócaniu konkurencji z sektorami wykorzystującymi drewno do celów materiałowych, natomiast KPEiK wskazuje na konieczność priorytetowego wykorzystania surowca drzewnego przez przemysł drzewny oraz stopniowego odchodzenia od wykorzystania biomasy leśnej w energetyce zawodowej. Tymczasem sektor energetyczny korzysta z licznych instrumentów wsparcia, obejmujących dotacje inwestycyjne, mechanizmy wsparcia operacyjnego oraz pośrednie zachęty ekonomiczne wynikające z zasad funkcjonowania systemu EU ETS. Analogiczne instrumenty nie są dostępne dla przedsiębiorstw wykorzystujących drewno w produkcji materiałowej. W rezultacie publiczne środki finansowe poprawiają konkurencyjność ekonomiczną spalania biomasy względem jej wykorzystania materiałowego, pogarszając pozycję konkurencyjną polskiego przemysłu drzewnego na rynku drewna, mimo że to właśnie sektor drzewny wytwarza produkty o wysokiej wartości dodanej, tworzy miejsca pracy oraz zapewnia długoterminowe magazynowanie węgla w produktach drzewnych.

Kolejny mechanizm dopłat umożliwiający realizację inwestycji w bloki energetyczne opalane biomasą drzewną zwiększyłby zapotrzebowanie na produkty uboczne przemysłu drzewnego i drewno użytkowe w energetyce, nasilając opisane powyżej problemy.

Projekt przewiduje wyłączenie z finansowania instalacji wykorzystujących biomasę leśną, pozostawiając jednocześnie możliwość wspierania instalacji wykorzystujących inne rodzaje biomasy drzewnej. Rozwiązanie takie wymagałoby jednak stworzenia skutecznego systemu weryfikacji pochodzenia biomasy wykorzystywanej jako paliwo przez beneficjentów Funduszu. Rzetelna kontrola wymagałaby prowadzenia szczegółowej dokumentacji dotyczącej pochodzenia surowca oraz regularnej weryfikacji łańcucha dostaw, co wiązałoby się z istotnym wzrostem obciążeń administracyjnych zarówno po stronie beneficjentów, jak i instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie programu. Z kolei przyjęcie uproszczonych mechanizmów kontroli, opartych wyłącznie na oświadczeniach lub ograniczonej dokumentacji, stwarzałoby istotne ryzyko nierzetelnej weryfikacji pochodzenia biomasy oraz wykorzystywania w instalacjach objętych wsparciem również biomasy leśnej. Wyłączenie z katalogu inwestycji kwalifikujących się do wsparcia wszystkich instalacji spalających biomasę stałą pozwoliłoby uniknąć tych problemów oraz znacząco uprościłoby wdrażanie programu.

Projekt programu nie rozstrzyga, czy zakaz wykorzystywania biomasy leśnej obowiązuje wyłącznie w pięcioletnim okresie trwałości inwestycji, czy również po jego zakończeniu. Brak jednoznacznych postanowień w tym zakresie rodzi niepewność interpretacyjną oraz utrudnia ocenę długoterminowych efektów środowiskowych finansowanych inwestycji. Ma to szczególne znaczenie w przypadku instalacji wytwarzających ciepło z biomasy, których przewidywany okres eksploatacji wynosi zazwyczaj co najmniej 20–25 lat, a często przekracza 30 lat. Jeżeli zakaz wykorzystywania biomasy leśnej obowiązywałby wyłącznie przez pięcioletni okres trwałości inwestycji, obejmowałby jedynie niewielką część całego cyklu życia instalacji. Po jego zakończeniu beneficjent mógłby zmienić strukturę wykorzystywanego paliwa i rozpocząć spalanie biomasy leśnej bez naruszenia warunków programu. Jeżeli natomiast intencją projektodawcy jest trwałe wyłączenie biomasy leśnej z wykorzystania w instalacjach objętych wsparciem, powinno to zostać jednoznacznie zapisane w programie oraz w umowach o dofinansowanie.

W praktyce ryzyko takie jest tym większe, że granica pomiędzy instalacjami wykorzystującymi biomasę leśną a instalacjami wykorzystującymi pozostałe rodzaje biomasy ma przede wszystkim charakter związany z pochodzeniem paliwa, a nie z technologią spalania. Instalacje projektowane do spalania produktów ubocznych przemysłu drzewnego są z reguły zdolne do spalania również biomasy leśnej, której właściwości paliwowe są bardzo zbliżone. Również nowoczesne instalacje przeznaczone do spalania biomasy rolniczej, projektowane są z myślą o wysokiej elastyczności paliwowej i mogą wykorzystywać szeroki zakres paliw biomasowych, w tym zarówno biomasę drzewną, jak i agrobiomasę. Oznacza to, że po zakończeniu okresu trwałości inwestycji ewentualna zmiana wykorzystywanego paliwa na biomasę leśną mogłaby w wielu przypadkach nastąpić bez konieczności przeprowadzania istotnych modyfikacji technicznych instalacji.

Ograniczona dostępność dotyczy również pozostałych rodzajów biomasy stałej. Jak wynika z opracowanej przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska [„Analizy dostępności biomasy stałej – zrównoważony potencjał na cele energetyczne w Polsce”](#), jedynym rodzajem biomasy pochodzenia rolniczego, dla którego zidentyfikowano jeszcze pewną nadwyżkę możliwą do wykorzystania energetycznego, jest przede wszystkim słoma zbożowa. Nadwyżka ta jest jednak ograniczana przez potrzeby rolnictwa, wykorzystanie słomy do produkcji podłoży i kompostów oraz rosnące znaczenie ekoschematów promujących pozostawianie słomy na polach w celu zwiększania zawartości materii organicznej w glebach. Dodatkowo, wykorzystanie słomy jako paliwa napotyka istotne bariery logistyczne i technologiczne. Raport wskazuje również, że w perspektywie kolejnych lat coraz większa część dostępnej słomy powinna być wykorzystywana do produkcji biogazu i biometanu, co pozwala nie tylko wytwarzać odnawialne paliwo gazowe, lecz także odzyskiwać składniki pokarmowe oraz materię organiczną powracającą na pola wraz z pofermentem. Jednocześnie potencjał biomasy z upraw energetycznych pozostaje ograniczony przez dostępność odpowiednich gruntów oraz wysokie koszty produkcji.

Wszystko to wskazuje na to, że zwiększanie popytu na biomasę stałą w ciepłownictwie ograniczałoby możliwość wykorzystania tego surowca w zastosowaniach przynoszących większe korzyści gospodarcze i środowiskowe, w szczególności w przemyśle materiałowym oraz produkcji biometanu.

Zwiększenie zapotrzebowania na biomasę stałą w ciepłownictwie systemowym prowadziłoby również do szeregu negatywnych konsekwencji dla bezpieczeństwa energetycznego i gospodarki. Jeżeli krajowe zasoby biomasy okażą się niewystarczające, dodatkowy popyt będzie musiał zostać zaspokojony poprzez import, co doprowadzi do większego uzależnienia od zagranicznych dostaw. Oznacza to większą podatność na wahania cen na międzynarodowych rynkach surowców energetycznych, zwiększenie ryzyk geopolitycznych oraz pogorszenie bilansu handlowego państwa. Uzależnianie transformacji ciepłownictwa od paliwa, którego krajowe zasoby są ograniczone, byłoby sprzeczne z celem wzmacniania bezpieczeństwa energetycznego Polski. Doświadczenia ostatnich lat pokazują, że uzależnienie od importowanych surowców energetycznych zwiększa podatność systemu energetycznego na zakłócenia w dostawach i gwałtowne wzrosty cen wywołane kryzysami geopolitycznymi.

Należy również wskazać, że rynek biomasy drzewnej funkcjonuje jak system naczyń połączonych. Przemysł płyt drewnopochodnych wykorzystuje zarówno drewno poużytkowe i produkty uboczne przerobu drewna, jak i drewno okrągłe, natomiast przemysł papierniczy oraz producenci peletu konkurują przede wszystkim o produkty uboczne przerobu drewna. Wzrost zapotrzebowania sektora energetycznego na produkty uboczne przemysłu drzewnego ograniczyłby ich dostępność dla tych sektorów, a w przypadku przemysłu płytowego i papierniczego z dużym prawdopodobieństwem prowadziłby do zwiększenia wykorzystania drewna okrągłego, w tym pochodzącego z lasów. Gdyby w tych warunkach nadano priorytet dążeniu do ograniczenia importu biomasy, mogłoby to dodatkowo wzmacniać presję na utrzymanie lub zwiększenie krajowego pozyskania drewna, utrudniając realizację celów związanych z wyłączaniem najcenniejszych lasów z użytkowania gospodarczego (więcej: raport [Biomasa drzewna w energetyce](#)).

W konsekwencji finansowanie nowych instalacji spalających biomasę stałą w ramach Funduszu Transformacji Ciepłownictwa prowadziłoby do zwiększenia popytu na ograniczone krajowe zasoby biomasy, pogłębiając konkurencję o surowiec, zwiększając ryzyko importu oraz wywołując negatywne skutki gospodarcze, środowiskowe i dla bezpieczeństwa energetycznego. Z tego względu z katalogu inwestycji kwalifikujących się do wsparcia powinny zostać wyłączone wszystkie instalacje wykorzystujące biomasę stałą jako paliwo.

## **6. Wnioski**

Z katalogu inwestycji kwalifikujących się do wsparcia w ramach Programu Priorytetowego „Fundusz Transformacji Ciepłownictwa” należy wyłączyć wszystkie instalacje wykorzystujące biomasę stałą jako paliwo, niezależnie od jej pochodzenia.

Pozostawienie możliwości finansowania instalacji wykorzystujących produkty uboczne przemysłu drzewnego, drewno poużytkowe lub biomasę rolniczą zwiększałoby popyt na ograniczone krajowe zasoby biomasy, pogłębiając konkurencję z przemysłem materiałowym, producentami pelletu oraz sektorem biometanu. Jednocześnie wyłączenie jedynie biomasy leśnej tworzy problemy związane z kontrolą pochodzenia paliwa oraz nie zapewnia trwałego ograniczenia jej wykorzystania w całym okresie eksploatacji instalacji. Wyłączenie z programu wszystkich instalacji spalających biomasę stałą byłoby rozwiązaniem prostszym, bardziej przejrzystym oraz lepiej realizującym cele programu dotyczące transformacji ciepłownictwa, bezpieczeństwa energetycznego i racjonalnego gospodarowania ograniczonymi zasobami biomasy.

