

Nazwa projektu Ustawa o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Klimatu i Środowiska we współpracy z Ministerstwem Finansów i Ministerstwem Infrastruktury Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Krzysztof Bolesta – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Paweł Różycki – zastępca dyrektora Departamentu Ochrony Powietrza i Negocjacji Klimatycznych pawel.rozycki@klimat.gov.pl	31.07.2025 Źródło: Prawo UE Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/959 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/958 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w odniesieniu do wkładu lotnictwa w unijny cel zmniejszenia emisji w całej gospodarce i odpowiedniego wdrożenia globalnego środka rynkowego Nr w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UC39
---	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

W ramach unijnego pakietu prawodawczego znanego pod nazwą „Fit for 55” („Gotowi na 55”) zostały przyjęte m.in. następujące akty prawa UE, które wymagają wdrożenia lub wykonania w krajowym porządku prawnym:

- 1) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/959 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, dalej: dyrektywa 2023/959;
- 2) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/958 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w odniesieniu do wkładu lotnictwa w unijny cel zmniejszenia emisji w całej gospodarce i odpowiedniego wdrożenia globalnego środka rynkowego, dalej: dyrektywa 2023/958;
- 3) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/857 z dnia 19 kwietnia 2023 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/842 w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1999, dalej: rozporządzenie 2023/857;
- 4) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/839 z dnia 19 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2018/841 w odniesieniu do zakresu stosowania, uproszczenia przepisów dotyczących sprawozdawczości i zgodności oraz określenia celów państw członkowskich na 2030 r., a także zmiany rozporządzenia (UE) 2018/1999 w odniesieniu do poprawy monitorowania, sprawozdawczości, śledzenia postępów i przeglądu, dalej: rozporządzenie 2023/839;
- 5) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/957 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2015/757 w celu włączenia transportu morskiego do unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji oraz monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji dodatkowych gazów cieplarnianych i emisji z dodatkowych typów statków, dalej: rozporządzenie 2023/957.

Dodatkowo zachodzi potrzeba wykonania niektórych przepisów 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 rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylecia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013, dalej: rozporządzenie 2018/1999.

Projektowana regulacja w zasadniczej części dokonuje transpozycji przepisów wprowadzonych dyrektywą 2023/959 oraz dyrektywą 2023/958 modyfikujących zasady funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (dalej: system EU ETS) w odniesieniu do instalacji i sektora lotniczego, a także włącza po raz pierwszy do systemu EU ETS działania w zakresie transportu morskiego. Należy zauważyć, że dyrektywa 2023/959 ustanawia również nowy system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych dla sektora bytowo-komunalnego, sektora transportu drogowego oraz sektorów dodatkowych (ang. Buildings and Road Transport, BRT). Ze względu na to, że nowy system swoją

specyfiką powoduje konieczność wprowadzenia regulacji prawnych nie zawsze zbieżnych z tymi, które są przewidziane dla podmiotów objętych systemem EU ETS, podjęto decyzję o oddzielnym procedowaniu zmian w zakresie tych zagadnień. Niniejszy projekt ma na celu dopełnienie wdrożenia wyżej wymienionych przepisów prawa UE do polskiego porządku prawnego, w zakresie przepisów odnoszących się do systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Oprócz ww. aktów prawnych wykonania wymagają wydane na ich podstawie akty wykonawcze i akty delegowane.

Ww. przepisy prawa UE są efektem prac mających na celu dostosowanie wybranych obszarów do nowego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych (o 55 % do 2030 r. w porównaniu z poziomem emisji w 1990 r.), zatwierdzonego przez Radę Europejską w grudniu 2020 r. Jednym z instrumentów służących osiągnięciu tego celu jest zaproponowana przez UE reforma systemu EU ETS.

Zmiany wprowadzone dyrektywą 2023/959 w odniesieniu do instalacji dotyczą zmiany podejścia włączania instalacji do systemu EU ETS oraz zagadnień dotyczących zasad przydziału uprawnień do emisji. Nowe podejście zakłada możliwość utrzymania w systemie EU ETS instalacji, które po dokonaniu modernizacji procesów produkcyjnych nie generują emisji lub są instalacjami niskoemisyjnymi. Instalacje takie nie zostają automatycznie wyłączone z systemu i mogą nadal być nim objęte a jako bonus za poniesione koszty inwestycyjne otrzymywać na swoją produkcję przydział bezpłatnych uprawnień do emisji. W tym samym kierunku idzie regulacja odnosząca się do zasad stosowania międzysektorowego współczynnika korygującego (ang. Cross-Sectoral Correction Factor, CSCF). CSCF ma zastosowanie w przypadku gdy liczba bezpłatnych uprawnień do emisji przekracza liczbę dostępnych na ten cel uprawnień, w związku z podziałem całkowitej unijnej puli uprawnień na pulę aukcyjną (57 %) i pulę do nieodpłatnego przydziału (43 %). Zmiana związana ze stosowaniem CSCF polega na tym, że instalacje mieszczące się w przedziale 10 % najbardziej wydajnych podinstalacji dla odpowiednich wskaźników referencyjnych otrzymują przydział uprawnień niepomniejszony za pomocą tego wskaźnika. Dyrektywa 2023/959 wprowadza też przeciwstawne rozwiązania, które zaostrzają zasady przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji. Dotyczą one podwyższenia progów dostosowania wskaźników referencyjnych (tzw. benchmark), które ustalone zostały na poziomie 0,3 % dla niższego progu i 2,5 % dla wyższego progu (w okresie 2021–2025 były one określone na poziomie 0,2 % i 1,6 %). Podwyższenie progów ma największy wpływ na przydział bezpłatnych uprawnień np. benchmark dla ciepła, po zmniejszeniu progu do 2,5 % będzie wynosił tylko 31,15 (uprawnienia/TJ) podczas gdy rzeczywisty wskaźnik emisyjności przy spalaniu gazu ziemnego wynosi średnio 62,3 (uprawnienia/TJ), węgla kamiennego ok. 95,82 (uprawnienia/TJ). Dyrektywa 2023/959 wprowadza też nowe rozwiązania w zakresie przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji – tzw. zasady warunkowości. Jedna z tych zasad zakłada zmniejszenie o 20 % przydziału uprawnień dla instalacji w przypadku przedsiębiorstwa, które ma obowiązek przeprowadzenia audytu energetycznego lub wdrożenia certyfikowanego systemu zarządzania energią zgodnie z art. 8 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE i nie realizuje wszystkich zaleceń wydanych w ramach tego audytu, chyba że mogą do nich zostać zastosowane określone prawem odstępstwa (przewidziane w rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) 2019/331 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie ustanowienia przejściowych zasad dotyczących zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w całej Unii na podstawie art. 10a dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dalej: rozporządzenie 2019/331). Druga zasada warunkowości zakłada zmniejszenie przydzielanej liczby uprawnień do emisji o 20 % dla instalacji, w przypadku których poziom emisji gazów cieplarnianych jest wyższy niż 80. percentyl w odniesieniu do poziomu emisji dla odpowiednich wskaźników emisyjności dla produktów, przy czym, aby nie stosować tego zmniejszenia, przedmiotowe instalacje muszą ustanowić plan neutralności klimatycznej w odniesieniu do działalności takiej instalacji objętej systemem EU ETS. Trzeci mechanizm wprowadzony zmienioną dyrektywą 2023/959 odnosi się do stopniowej redukcji przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji dla towarów objętych mechanizmem dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂. W przypadku z kolei instalacji ciepłowniczych dyrektywa 2023/959 zakłada możliwość przydziału dodatkowych 30 % uprawnień w przypadku ustanowienia planu neutralności klimatycznej oraz zrealizowania przez takie instalacje znaczącej redukcji emisji do roku 2030.

Począwszy od roku 2026 dyrektywa 2023/959 przewiduje wyłączenie instalacji z systemu EU ETS w związku ze stosowaniem biomasy spełniającej kryteria zrównoważonego rozwoju oraz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. W przypadku gdy w instalacji spalana jest tzw. biomasa zrównoważona, a przy tym emisje ze spalania tej biomasy w ciągu 5 lat stanowią ponad 95 % emisji całkowitych z instalacji, instalacja taka nie będzie podlegała pod system EU ETS.

W wyniku włączenia do systemu EU ETS transportu morskiego, przedsiębiorstwa żeglugowe będą teraz zobowiązane prowadzić monitorowanie emisji ze swoich statków oraz raportować je na nowych zasadach w stosunku do tych, które obowiązywały na podstawie dotychczasowego brzmienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/757 z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji dwutlenku węgla z transportu morskiego oraz zmiany dyrektywy 2009/16/WE. Plany monitorowania, mimo że zweryfikowane przez weryfikatorów, będą teraz zatwierdzane przez właściwe organy, natomiast (również zweryfikowane) raporty na temat emisji przedsiębiorstwa żeglugowe będą składać do wyznaczonego przez państwo członkowskie organu administrującego (dotyczą one każdego statku, za który ponoszą odpowiedzialność). Oprócz zmian w powyższych obowiązkach przedsiębiorstwa żeglugowe będą podlegały również zupełnie nowym obowiązkom, tj. obowiązkowi przedkładania właściwemu organowi zagregowanych danych na temat emisji na poziomie przedsiębiorstwa żeglugowego (również podlegających weryfikacji) oraz rozliczania emisji z wykonywanych rejsów. Z tymi (nowymi) obowiązkami wiąże się również konieczność uwzględnienia

obowiązkowego uczestnictwa ww. podmiotów w rejestrze Unii (wdrożenie zmian wprowadzonych do rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2019/1122 z dnia 12 marca 2019 r. uzupełniającego dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do funkcjonowania rejestru Unii).

Zmianie ulegają również wymagania dotyczące monitorowania emisji przez dotychczasowych uczestników systemu EU ETS, tj. prowadzących instalacje i operatorów statków powietrznych. Zachodzi potrzeba uregulowania zasad monitorowania emisji z nowych typów paliw zrównoważonych i niskoemisyjnych np. RFNBO, RCF i SLCF. To nowe rodzaje paliw, które korzystają z odstępstw związanych ze sposobem monitorowania wielkości emisji. Ich wykorzystanie pozwala na ograniczenie wymogu rozliczania emisji, co tworzy po stronie prowadzących instalacje i operatorów statków powietrznych zachęty do wykorzystania tych paliw w instalacjach do produkcji energii czy do napędu statków powietrznych.

Dyrektywa 2023/959 przewiduje zwiększenie finansowania w ramach ustanowionego już Funduszu Modernizacyjnego. Dyrektywa ustanawia dodatkową pulę w wysokości 2,5 % ogólnounijnej liczby uprawnień od 2024 r. do 2030 r. na finansowanie transformacji energetycznej państw członkowskich UE, w których produkt krajowy brutto (PKB) na mieszkańca jest niższy niż 75 % średniej unijnej w latach 2016–2018, za pośrednictwem Funduszu Modernizacyjnego, o którym mowa w art. 10d dyrektywy 2003/87/WE. W gronie państw, które kwalifikują się do dodatkowego finansowania, znalazła się Polska, dla której przeznaczono 34,2 % tych środków. W ramach dodatkowej puli co najmniej 90 % procent środków finansowych będzie przeznaczane na tzw. obszary priorytetowe o których mowa w art. 10d ust. 2 dyrektywy 2003/87/WE. Dyrektywa stwarza możliwość dla państw członkowskich będących beneficjentami Funduszu Modernizacyjnego do finansowania inwestycji obejmujących przyległe regiony przygraniczne Unii, jeżeli jest to istotne dla transformacji energetycznej państw członkowskich będących beneficjentami. Ponadto dyrektywa przewiduje zmiany w zakresie finansowania inwestycji związanych z wykorzystaniem paliw gazowych, wskazując, iż finansowanie takich inwestycji będzie możliwe, jeżeli dana inwestycja kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo i jest należyście uzasadniona względami zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego.

Dyrektywa 2023/958 wprowadza zmiany w odniesieniu do transportu lotniczego. Przewiduje ona m.in. stopniowe znoszenie przydziału nieodpłatnych uprawnień do emisji i przejście od 2026 r. na aukcyjny model zaopatrywania operatorów statków powietrznych w uprawnienia do emisji, co postulowali polscy przewoźnicy. Dotychczasowe alokacje pozwoleń na podstawie emisji historycznych są niekorzystne dla przewoźników rosnących takich jak PLL LOT. W nawiązaniu do tych zmian dyrektywa 2023/958 zniósła możliwość składania wniosków o przydział uprawnień na dany okres rozliczeniowy, w tym uprawnień ze specjalnej rezerwy. Zmiany przewidują również ustanowienie puli uprawnień przewidzianej dla operatorów korzystających z kwalifikujących się paliw lotniczych (zrównoważonych), celem zmniejszania różnic w cenie między tymi paliwami a paliwami konwencjonalnymi i zachęcania operatorów do zwiększania udziału kwalifikujących się paliw lotniczych w ogólnym zużyciu paliw. Na mocy dyrektywy 2023/958 operatorzy statków powietrznych będą od 2025 r. zobowiązani do składania sprawozdań w zakresie innych niż dwutlenek węgla emisji lotniczych obejmujących niektóre zanieczyszczenia uwalniane do powietrza podczas spalania paliw w czasie operacji lotniczej. Dyrektywa 2023/958 wdraża również kolejne elementy tzw. mechanizmu CORSIA, który jest nakierowany na redukcję emisji w lotnictwie cywilnym. Mechanizm ten został opracowany przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ang. International Civil Aviation Organization, ICAO) a UE podjęła decyzję o włączeniu unijnego lotnictwa do tego mechanizmu. Na operatorach statków powietrznych będą ciążyły obowiązki związane z kompensowaniem emisji przekraczających poziom emisji ustalony przez Radę ICAO. Obowiązki te będą obejmowały m.in. umarzanie jednostek w liczbie odpowiadającej wielkości emisji przewyższającej poziom bazowy oraz objęcie ramami monitorowania, raportowania i rozliczania emisji wszystkich lotów realizowanych w ramach mechanizmu CORSIA (lotów innych niż loty wewnątrz EOG). Zmiany wynikające z dyrektywy 2023/958 przewidują również modyfikacje tzw. derogacji zezwalających na niestosowanie wobec operatorów lotniczych niektórych postanowień dyrektywy 2003/87/WE, w tym m.in. uznanie za spełnione wymogów w zakresie raportowania i umarzania uprawnień w odniesieniu do lotów do i z lotnisk znajdujących się w państwach poza EOG do 31 grudnia 2026 r., czy też lotów między lotniskiem znajdującym się w regionie najbardziej oddalonym danego państwa członkowskiego UE a lotniskiem znajdującym się w tym samym państwie członkowskim do 31 grudnia 2030 r.

Istotne znaczenie mają również zmiany, które rozporządzenie 2023/857 wprowadza do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się ze zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 525/2013, dalej: rozporządzenie 2018/842. Powyższe rozporządzenie zmieniło wymogi dotyczące opracowywania planów działań korygujących, które państwa członkowskie UE mają przedkładać Komisji Europejskiej w przypadku niedostatecznych postępów w wypełnianiu swoich obowiązków wynikających z art. 4 rozporządzenia 2018/842. Zakres tego planu został znacząco poszerzony, a dodatkowo został powiązany z ustaleniami przyjętymi w krajowych planach na rzecz energii i klimatu, które są opracowywane na podstawie rozporządzenia 2018/1999. Wymagania dotyczące treści planów działań korygujących wymuszają stworzenie nieco innych ram prawnych ich opracowywania, które zakładają większe zaangażowanie organów administracji odpowiedzialnych za kształtowanie polityki w sektorach ujętych w rozporządzeniu 2018/842. Rola Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE) w procesie opracowywania planów działań korygujących art. 21f ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych

substancji, dalej: USZE, zostanie wzmocniona od strony merytorycznej analizami przygotowanymi przez resorty odpowiedzialne za kształtowanie polityk sektorowych, które będą odpowiadały za przedstawienie propozycji działań i środków zmierzających do ograniczania emisji.

Podobnie należy odnotować zmianę Załącznika V do rozporządzenia 2018/842. Zmiana tego załącznika została wprowadzona na mocy rozporządzenia 2023/839. W wyniku tej zmiany na potrzeby monitorowania i sprawozdawczości w sektorze LULUCF państwa członkowskie w ramach opracowywania krajowych wykazów gazów cieplarnianych mają obowiązek wykorzystywać jednoznacznie geograficznie dane dotyczące zmiany użytkowania gruntów zgodnie z wytycznymi IPCC z 2006 r. Dodatkowo zachodzi potrzeba wykonania rozporządzenia 2018/1999, który w art. 17 wprowadza dla państw członkowskich UE nowy cykliczny (realizowany co 2 lata) obowiązek polegający na opracowywaniu i przekazywaniu do Komisji Europejskiej zintegrowanych krajowych sprawozdań z postępów w dziedzinie energii i klimatu, dalej: KPEiK. Pierwsze takie sprawozdanie zostało przekazane Komisji Europejskiej w marcu 2023 r., następne będą przekazywane co dwa lata. Częścią sprawozdania są między innymi informacje na temat wpływu polityk i działań ochrony klimatu na jakość powietrza i emisje.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

W celu wykonania aktów prawa Unii Europejskiej wymienionych cz. 1, postulowanym rozwiązaniem jest przede wszystkim nowelizacja ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, dalej: USHE, i ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji.

W tym celu w projekcie ustawy zostaną zawarte następujące regulacje:

1. Projekt wprowadzi m.in. nową definicję emisji, nowe rozwiązania związane z dostosowaniem przydziału uprawnień do emisji w odniesieniu do niektórych instalacji, dokona też włączenia do EU ETS (od 2026 r.) instalacji, które z powodu wykorzystywania kotłów biomasowych nie spełniały kryteriów włączenia do systemu (dotychczasowy brak obowiązku agregacji źródeł biomasowych), oraz instalacji traktowanych dotychczas jako „instalacje spalające wyłącznie biomasę” oraz zrewiduje wyłączenie z systemu EU ETS instalacji spalających biomasę (zmiany w tym zakresie będą polegały na wprowadzeniu wymogu wykorzystywania biomasy zrównoważonej, z której emisja musi stanowić powyżej 95 % emisji z instalacji).
Istotne znaczenie w kontekście nowych zasad przydziału ma fakt, że w nowym stanie prawnym dostosowanie przydziału uprawnień do emisji dla instalacji objętych, na podstawie odrębnych przepisów, obowiązkiem przeprowadzenia audytu energetycznego lub wdrożenia certyfikowanego systemu zarządzania energią, będzie wymagało przeprowadzenia oceny realizacji przez te instalacje zaleceń z audytu energetycznego lub wdrożenia systemu zarządzania energią. W przypadku braku realizacji tych zaleceń, zostanie dokonana zmiana przydziału uprawnień do emisji przeznaczonych dla tych instalacji (zmniejszenie o 20 %). Mechanizm zmniejszenia przydziału o 20 % będzie miał zastosowanie również w przypadku instalacji, w których poziom emisji gazów cieplarnianych jest wyższy niż 80. percentyl w odniesieniu do poziomu emisji dla odpowiednich wskaźników emisyjności dla produktów i prowadzący instalację nie ustanowią i nie będą realizowali planów neutralności klimatycznej dla każdej z nich.
Ustawa wprowadzi również mechanizm stopniowej redukcji przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji dla instalacji produkujących towary objęte mechanizmem dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂. Mechanizm stopniowej redukcji przydziału został wprowadzony zmienioną dyrektywą 2023/959 w związku z wprowadzeniem w UE granicznego podatku węglowego (ang. Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM), który zakłada stosowanie obciążeń fiskalnych w imporcie określonych towarów sprowadzanych na obszar celny UE, w taki sposób aby wyrównać obciążenie importowanych towarów związane z emisją dwutlenku węgla w procesie ich produkcji z obciążeniem, które jest wynikiem produkcji tych samych towarów w systemie EU ETS. Jednocześnie – aby przydział darmowych uprawnień do emisji nie stanowił źródła przewag konkurencyjnych w stosunku do produkcji tych towarów w systemie EU ETS – uznano, że należy stopniowo wycofywać tę formę wsparcia w stosunku do przedsiębiorstw europejskich.
Z kolei w odniesieniu do sektora ciepłowniczego projekt wprowadzi mechanizm oceny realizowanych przez instalacje z tego sektora inwestycji, pod kątem ich wartości oraz realizacji przez nie celu znacznego ograniczenia emisji przed 2030 r. (zgodnie z planami neutralności klimatycznej). Po weryfikacji spełnienia przesłanek przydział dla tych instalacji zostanie zwiększony o 30 %.
2. Proponuje się wprowadzenie regulacji umożliwiających najmniejszym instalacjom (których emisja wynosi mniej niż 2 500 ton CO₂ rocznie) lub instalacjom, których częścią są urządzenia rezerwowe lub zapasowe (pracujące mniej niż 300 godz. rocznie) w każdym z 3 lat poprzedzającym złożenie wniosku o przydział uprawnień do emisji do Komisji Europejskiej, skorzystanie z odstępstwa rozliczania wielkości emisji. Skorzystanie z odstępstwa rozliczania wielkości emisji będzie możliwe w ramach składanego co 5 lat wniosku o przydział uprawnień do emisji. Z obowiązkiem stosowania odstępstwa będzie się wiązał brak przydziału uprawnień do emisji w czasie, kiedy jest stosowane odstępstwo. Przekroczenie progów do stosowania odstępstwa będzie skutkowało powrotem do stosowania pełnego systemu EU ETS w stosunku do takiej instalacji.
3. Projektowana ustawa wprowadzi regulacje dotyczące włączenia do systemu EU ETS transportu morskiego, przy czym przez pierwsze dwa lata będą obowiązywały przejściowe, złagodzone, zasady rozliczania emisji dla przedsiębiorstw żeglugowych (obowiązek rozliczenia 40 % zweryfikowanych emisji zgłoszonych za 2024 r. i 70 % za 2025 r.).

Z objęciem transportu morskiego systemem EU ETS wiąże się konieczność wprowadzenia do przepisów USHE nowych pojęć (tj. przedsiębiorstwo żeglugowe, port zawinięcia) i nałożenie nowych obowiązków na przedsiębiorstwa żeglugowe oraz nowych zadań na ministra właściwego do spraw klimatu, KOBiZE oraz organy Inspekcji Ochrony Środowiska. W dużym stopniu będą to regulacje analogiczne do regulacji, którym podlegają podmioty aktualnie objęte systemem EU ETS. Przedsiębiorstwa żeglugowe będą w szczególności zobowiązane do utrzymywania rachunku w rejestrze Unii, sporządzania i przedkładania do zatwierdzenia planów monitorowania wielkości emisji na nowych zasadach (wynikających ze zmian wprowadzonych do rozporządzenia 2015/757), do sporządzania i przedkładania zagregowanych danych na temat wielkości emisji na poziomie przedsiębiorstwa oraz do rozliczania emisji. Zadaniem ministra właściwego do spraw klimatu będzie przyjmowanie i zatwierdzanie planów monitorowania wielkości emisji przedsiębiorstw żeglugowych dla każdego statku, natomiast KOBiZE będzie opiniował te plany na wniosek ministra właściwego do spraw klimatu, jeśli zajdzie taka potrzeba, przyjmował raporty dotyczące emisji na poziomie statków, przyjmował i oceniał zagregowane dane na temat wielkości emisji na poziomie przedsiębiorstw oraz obsługiwał rachunki przedsiębiorstw żeglugowych w rejestrze Unii. Zadania z zakresu szacowania wielkości emisji oraz nakładania administracyjnych kar oraz nakazów wydalenia z portu – tych wynikających z ogólnych wymogów systemu EU ETS oraz rozporządzenia 2023/957 – zostaną rozdzielone między organy Inspekcji Ochrony Środowiska oraz organy inspekcji statków (dyrektorów urzędów morskich), o których mowa w ustawie z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki. Podział zadań między dwie różne kategorie organów inspekcyjnych uzasadniony jest doświadczeniami i aktualnymi kompetencjami dyrektorów urzędów morskich do dokonywania przeglądów i inspekcji statków, m.in. pod kątem zapewnienia przestrzegania rozporządzenia 2015/757, oraz do wydawania decyzji nakazującej w stosownych przypadkach opuszczenie portu lub zakazującej wejścia do portu, natomiast w odniesieniu do organów Inspekcji Ochrony Środowiska uwzględnia posiadane przez Inspekcję doświadczenia i kompetencje w zakresie szacowania wielkości emisji oraz nakładania administracyjnych kar pieniężnych związanych z niedopełnieniem obowiązków uczestnika systemu EU ETS.

4. Projekt dokonuje również zmiany w zakresie przeznaczenia środków uzyskanych z aukcji uprawnień do emisji lub ich równowartości na cele związane z klimatem, zgodnie z wymaganiami wprowadzonymi przez dyrektywę 2023/959 (w miejsce obecnych 50 % tych wpływów znowelizowana dyrektywa nakłada obowiązek przeznaczania całości wpływów ze sprzedaży uprawnień na cele związane z ochroną klimatu i adaptacją do zmian klimatu). Odzwierciedla to również zmianę przewidzianego w art. 50 USHE obowiązku raportowania Komisji Europejskiej z 50 % wpływów uzyskanych z aukcji uprawnień do emisji lub ich równowartości na 100 %. Ponadto projekt będzie ustanawiał katalog tożsamyh celów, na które mają być wydatkowane dochody z aukcji ze sprzedaży uprawnień ogólnych i lotniczych.
5. W projektowanej regulacji przewiduje się zmianę przepisów USHE w zakresie Krajowego systemu wdrażania Funduszu Modernizacyjnego, w celu dostosowania ich do wymogów rozporządzenia wykonawczego Komisji 2023/2606 zmieniającego rozporządzenie wykonawcze (UE) 2020/1001 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do funkcjonowania funduszu modernizacyjnego wspierającego inwestycje w modernizację systemów energetycznych oraz poprawę efektywności energetycznej niektórych państw członkowskich i obowiązki z nich wynikające (dalej: rozporządzenie Komisji (UE) 2023/2606). W zakresie funkcjonowania Funduszu Modernizacyjnego, dalej: FM, w ślad za dyrektywą 2023/959 zmianie ulegną obszary priorytetowe i niepriorytetowe, w ramach których możliwe jest udzielanie wsparcia mającego na celu modernizację krajowego systemu energetycznego oraz poprawę efektywności energetycznej. W projekcie ustawy zostanie dokonany podział środków, które stanowić będą dochody FM – obok dotychczasowej puli ze sprzedaży 2 % jednostek uprawnień do emisji CO₂ (EUA) na finansowanie inwestycji w ramach FM zostanie przeznaczona dodatkowa pula ze sprzedaży 2,5 % uprawnień do emisji. Dokonany zostanie podział tych środków na obszary priorytetowe i niepriorytetowe dla każdej puli środków. Wprowadzone zostaną zapisy określające warunki dotyczące finansowania inwestycji opartych o inne niż stałe paliwa kopalne. Przewidziano również wprowadzenie przepisów umożliwiających realizację przedsięwzięć wspieranych ze środków FM na obszarach przygranicznych, w krajach niebędących beneficjentami FM. W celu dostosowania do terminów określonych w rozporządzeniu wykonawczym Komisji 2023/2606, zmianie ulegną terminy przekazania przez Operatora FM – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) do ministra właściwego do spraw klimatu projektu sprawozdania z realizacji inwestycji dofinansowanych ze środków uzyskanych z FM oraz osiąganych efektów rzeczowych i ekologicznych w roku poprzednim (art. 50m USHE) oraz przeglądu planowanych programów priorytetowych przeznaczonych do dofinansowania ze środków uzyskanych z FM, obejmujący dwa następne lata kalendarzowe (art. 50p USHE). Doprecyzowaniu i rozszerzeniu ulegną przepisy USHE dotyczące terminów i zakresu prowadzenia konsultacji społecznych.
6. W odniesieniu do operatorów statków powietrznych, w związku z wdrożeniem dyrektywy 2023/958, proponuje się następujące zmiany w USHE:
 - a) ustanowienie procedury składania wniosków o przydział uprawnień z puli uprawnień przeznaczonej dla operatorów korzystających z kwalifikujących się paliw lotniczych (zrównoważonych);
 - b) przekazanie KOBiZE zadań związanych z dokonywaniem obliczeń wielkości obowiązku kompensowania emisji przez operatorów statków powietrznych na potrzeby mechanizmu CORSIA w oparciu o metodykę ustaloną przez

Komisję Europejską w akcie wykonawczym oraz przekazywanie ich Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC);

- c) ustanowienie obowiązku informowania operatorów statków powietrznych przez Prezesa ULC o zakresie kompensacji;
 - d) określenie zasad współpracy pomiędzy KOBiZE a Prezesem ULC w odniesieniu do wymiany informacji o zakresie obowiązku kompensowania emisji przez operatorów statków powietrznych;
 - e) przyjmowanie przez KOBiZE, od 2025 r., sprawozdań na temat skutków emisji lotniczych innych niż CO₂ na zasadach określonych przez Komisję Europejską w akcie wykonawczym;
 - f) ustanowienie przepisów derogacyjnych zwalniających operatorów statków powietrznych z niektórych obowiązków wynikających z uczestnictwa tych operatorów w systemie EU ETS lub w mechanizmie CORSIA;
 - g) uregulowanie procedury przedkładania przez operatora statku powietrznego wniosku o opublikowanie na wyższym poziomie agregacji danych dotyczących emisji i lotów (w szczególnych przypadkach);
 - h) uchylenie przepisów dotyczących procedury składania wniosków o przydział uprawnień oraz o przydział uprawnień ze specjalnej rezerwy;
 - i) uchylenie nieaktualnych przepisów dotyczących monitorowania liczby tonokilometrów pochodzących z wykonywanych operacji lotniczych.
7. W zakresie wykonania rozporządzenia 2018/1999 powierzenie KOBiZE zadań związanych z przygotowaniem informacji na temat wpływu polityk i działań ochrony klimatu na jakość powietrza i emisje zanieczyszczeń, a także informacji na temat postępów w finansowaniu polityk i działań ochrony klimatu, które będą stanowiły wkład do sprawozdania z realizacji KPEiK. Należy zauważyć, że KOBiZE realizuje już obecnie zadania w zakresie polityk i działań – zarówno w obszarze ochrony klimatu i ochrony powietrza, a także opracowuje projekt krajowego programu ograniczania zanieczyszczenia powietrza (KPOZP). Nowe zadanie będzie realizowane przez jednostkę, która dysponuje odpowiednim zapleczem informacyjnym i kadrowym. W odniesieniu do drugiego komponentu sprawozdania, tj. informacji o postępach w finansowaniu polityk i działań ochrony klimatu, KOBiZE opracuje na potrzeby tej oceny zestawienie informacji pozyskanych od właściwych organów i innych instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie tych polityk i działań.
8. W zakresie zmian wprowadzonych rozporządzeniem 2023/857 (zmiana rozporządzenia 2018/842) projektowana ustawa dokonuje zmian w ustawie o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji w zakresie zasad opracowywania planów działań korygujących. W związku z tym, że zakres planu w ramach nowelizacji z 2023 r. został znacząco poszerzony, a przy tym jego materia została dodatkowo powiązana z treścią KPEiK (plan działań korygujących ma w sferze planowanych działań i środków wychodzić poza zakres KPEiK lub wzmacniać rozwiązania przyjęte w KPEiK), należy dojść do wniosku, że decyzje w tej sprawie mają charakter decyzji kształtujących polityki sektorowe, w związku z czym w opracowanie planu działań korygujących powinni być zaangażowani właściwi rzeczowo ministrowie. W konsekwencji należy stworzyć nieco inne ramy prawne dot. opracowywania planów działań korygujących, które zakładają większe zaangażowanie organów administracji odpowiedzialnych za kształtowanie polityki w sektorach ujętych w rozporządzeniu 2018/842.

Powyższe zmiany zostaną co do zasady wprowadzone do USHE i USZE, jednakże niektóre zmiany przepisów, będące konsekwencją zmian wprowadzanych w tych ustawach, zostaną wprowadzone do innych ustaw, tj. do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, dalej: POŚ, ustawy z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki, ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, a także ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze.

Projekt przewiduje także wynikowe zmiany w zakresie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów wykraczających poza minimalne regulacje wymagane do realizacji obowiązków wynikających z prawa Unii Europejskiej.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Transpozycja przepisów ww. aktów prawnych jest dokonywana w poszczególnych państwach w sposób zgodny z procedurami obowiązującymi w tych państwach. Mając na uwadze, że zmiany wprowadzane ustawą mają na celu transpozycję lub wykonanie przepisów unijnych, rezultatem wprowadzenia tych zmian ma być harmonizacja lub ujednolicenie standardów regulacyjnych w Polsce z tymi, które są stosowane w innych państwach członkowskich UE.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Prowadzący instalacje w systemie EU ETS otrzymujące przydział uprawnień na produkcję inną niż produkcja energii elektrycznej	ok. 533	KOBiZE	Pomniejszenie przydziału o 20 % w razie wystąpienia jednej z przesłanek: - niewykonanie zaleceń wynikających z audytu energetycznego albo z certyfikowanego systemu zarządzania energią, w przypadku instalacji, które mają taki obowiązek;

			- nieprzedłożenie planu neutralności klimatycznej w odniesieniu do 20 % najbardziej emisyjnych podinstalacji objętych wskaźnikiem emisyjności dla produktu Podleganie ewentualnym administracyjnym karom pieniężnym w wysokości „widelkowej” za nieprzestrzeganie obowiązków ustawowych.
Prowadzący instalacje należące do sektora ciepłowniczego, objęte systemem EU ETS, otrzymujące przydział uprawnień na produkcję inną niż produkcja energii elektrycznej	ok. 238	KOBiZE	Możliwość otrzymania dodatkowego przydziału uprawnień (30 % dla podinstalacji z sieci ciepłowniczej), pod warunkiem realizacji inwestycji o odpowiedniej wartości i w celu znacznego zmniejszenia emisji przed 2030 r., zgodnie z planami neutralności klimatycznej
Prowadzący mikroinstalacje lub instalacje, których częścią są urządzenia rezerwowe lub zapasowe	399	KOBiZE	Zwolnienie z obowiązku rozliczenia wielkości emisji oraz brak przydziału uprawnień do emisji.
Prowadzący instalacje spalające biomasę (w szczególności instalacje, które nie spełniały dotychczasowych kryteriów progowych włączenia do systemu lub instalacje uważane za „instalacje spalające wyłącznie biomasę” na podstawie dotychczasowych przepisów)	Brak danych	-	Włączenie tych instalacji do systemu EU ETS Ustalenie zasad opuszczenia systemu EU ETS przez instalacje spalające biomasę zrównoważoną, z której emisja stanowi powyżej 95 % emisji z instalacji
Przedsiębiorstwa żeglugowe	18 podmiotów	Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2024/411 z dnia 30 stycznia 2024 r. w sprawie wykazu przedsiębiorstw żeglugowych wskazującego organ administrujący właściwy dla przedsiębiorstwa żeglugowego zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady	Obowiązek monitorowania i raportowania wielkości emisji na poziomie przedsiębiorstwa żeglugowego, obowiązek zatwierdzania planów monitorowania przez właściwy organ, obowiązek rozliczenia wielkości emisji, podleganie administracyjnym karom pieniężnym (w tym w wysokości widelkowej) w przypadku niewykonywania tych obowiązków.
Operatorzy statków powietrznych objętych systemem EU ETS	7 (w 2022 r.)	Rejestr Unii	Stopniowe redukowanie bezpłatnego przydziału uprawnień do emisji na dotychczasowych zasadach, w tym ze specjalnej rezerwy (do całkowitego wyłączenia możliwości uzyskania przez operatorów bezpłatnych uprawnień do emisji), możliwość uzyskania bezpłatnego przydziału uprawnień dla operatorów korzystających z kwalifikujących się paliw lotniczych, sprawozdawczość z zakresu skutków innych niż CO ₂ emisji lotniczych, zmiany zasad tzw. derogacji zezwalających na niestosowanie wobec operatorów niektórych postanowień dyrektywy 2003/87/WE (m.in. uznanie za spełnione wymogów w zakresie

			raportowania i umarzania uprawnień w odniesieniu do lotów do i z lotnisk znajdujących się w państwach poza EOG do 31 grudnia 2026 r., lotów między lotniskiem znajdującym się w regionie najbardziej oddalonym a lotniskiem znajdującym się w innym regionie EOG do 31 grudnia 2023 r. czy też lotów między lotniskiem znajdującym się w regionie najbardziej oddalonym danego państwa członkowskiego UE a lotniskiem znajdującym się w tym samym państwie członkowskim do 31 grudnia 2030 r.), podleganie ewentualnym administracyjnym karom pieniężnym w wysokości „widelkowej” za nieprzestrzeganie obowiązków ustawowych.
Operatorzy statków powietrznych objętych mechanizmem CORSIA	7 (w 2022 r.)	Rejestr ICO	wprowadzenie obowiązku kompensacyjnego wynikającego z mechanizmu CORSIA, derogacja w zakresie umarzania uprawnień, podleganie ewentualnym administracyjnym karom pieniężnym w wysokości „widelkowej” za nieprzestrzeganie obowiązków ustawowych.
Organ właściwy do wydania zezwolenia (marszałek województwa i starosta, prezydent miasta na prawach powiatu)	396	GUS	Wydawanie zezwoleń na emisje gazów cieplarnianych w stosunku do nowych grup uczestników
Dyrektorzy urzędów morskich	2		Dokonywanie przeglądów i inspekcji statków, m.in. pod kątem zapewnienia przestrzegania zmienionego rozporządzenia 2015/757, wydawanie decyzji nakazującej w stosownych przypadkach opuszczenie portu lub zakazującej wejścia do portu; wparcie WIOŚ i GIOŚ w procesie szacowania wielkości emisji na zasadzie pomocy prawnej, o której mowa w art. 52 Kodeksu postępowania administracyjnego.
Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy – Krajowy ośrodek bilansowania i zarządzania emisjami	1		Nowe obowiązki związane ze zwiększeniem liczby podmiotów uczestniczących w systemie EU ETS (opiniowanie większej liczby planów monitorowania wielkości emisji, analiza raportów na temat wielkości emisji), zwiększenie liczby procedur związanych z oceną planów monitorowania emisji i raportów nt. wielkości emisji w związku z wprowadzeniem nowych wymagań dotyczących monitorowania emisji z paliw takich jak RFNBO, RCF i SLCF, analogiczne zadania w odniesieniu do przedsiębiorstw żeglugowych; zadania i czynności związane ze zmianą zasad przydziału uprawnień do emisji dotychczasowym uczestnikom systemu EU ETS), nowe zadania w zakresie obsługi operatorów statków powietrznych, w tym obliczanie wielkości obowiązku kompensowania emisji (mechanizm CORSIA) sporządzanie planów działań korygujących na nowych zasadach oraz nowe zasady monitorowania i sprawozdawczości w sektorze LULUCF, przygotowywanie wkładu do sprawozdania KPEiK
Minister właściwy do spraw klimatu	1		Wydawanie decyzji zatwierdzających plany monitorowania dla przedsiębiorstw żeglugowych, na poziomie statków i zmian do tych planów, publikowanie planów neutralności klimatycznej w BIP
Ministrowie właściwi w sprawach dotyczących sektorów ujętych w		-	W przypadku powstania przesłanek do opracowania planu działań korygujących określenie planowanych działań i środków wychodzących poza zakres KPEiK

rozporządzeniu 2018/842			lub wzmacniających rozwiązania przyjęte w KPEiK w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorach ESR.
Prezes ULC	1	-	Informowanie operatorów statków powietrznych o zakresie kompensacji
WIOŚ, GIOŚ	17	-	Wymierzanie kar administracyjnych za niewypełnianie obowiązków związanych z uczestnictwem w systemie EU ETS w odniesieniu do przedsiębiorstw żeglugowych, rozszerzenie zadań w zakresie zastępczego szacowania wielkości emisji na przedsiębiorstwa żeglugowe (większa liczba podmiotów zobowiązanych do raportowania wielkości emisji)
Przedsiębiorcy realizujący inwestycje mające na celu poprawę efektywności energetycznej i modernizację systemów energetycznych w Polsce kwalifikujące się do przyznania środków z Funduszu Modernizacyjnego	Brak danych		Możliwość ubiegania się o wsparcie finansowe z dodatkowej puli środków Funduszu Modernizacyjnego (2,5 %) w zakresie inwestycji mających na celu poprawę efektywności energetycznej i modernizację systemów energetycznych w Polsce
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	1	-	Przygotowywanie programów priorytetowych w ramach dodatkowej puli środków Funduszu Modernizacyjnego (2,5 %)

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt ustawy nie był przedmiotem pre-konsultacji. Projekt, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbiningowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248, z późn. zm.) i § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806 oraz z 2025 r. poz. 408), został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, w terminie krótszym niż wymaga § 40 ust. 3 Regulaminu Pracy Rady Ministrów.

Skrócenie terminu było spowodowane wprowadzeniem do projektu ustawy postulatów deregulacyjnych w zakresie miarkowania administracyjnych kar pieniężnych w systemie EU ETS (z wyłączeniem kary, o której mowa w art. 104 ust.1 ustawy ETS). Uelastycznienie systemu administracyjnych kar pieniężnych jest odpowiedzią na postulaty deregulacyjne sformułowane w toku prac Rządowego Zespołu ds. Deregulacji (w fiszce nr 130).

Projekt ustawy zostanie przesłany do konsultacji publicznych do następujących podmiotów:

1. CERBUD Krajowe Zrzeszenie Producentów Materiałów Budowlanych;
2. Forum CO2 Branżowych Organizacji Gospodarczych;
3. Forum Odbiorców Energii Elektrycznej i Gazu;
4. Górnicza Izba Przemysłowo-Handlowa;
5. Hutnicza Izba Przemysłowo-Handlowa;
6. Izba Energetyki Przemysłowej i Odbiorców Energii;
7. Izba Gospodarcza Ciepłownictwo Polskie;
8. Izba Gospodarcza Metali Nieżelaznych i Recyklingu;
9. Polska Izba Gospodarcza Przemysłu Drzewnego;
10. Polska Izba Przemysłu Chemicznego;
11. Polskie Towarzystwo Elektrociepłowni Zawodowych;
12. Polski Komitet Energii Elektrycznej;
13. Polska Organizacja Przemysłu i Handlu Naftowego;
14. Stowarzyszenie Papierników Polskich;
15. Stowarzyszenie Producentów Płyt Drewnopochodnych w Polsce;
16. Stowarzyszenie Przemysłu Wapienniczego;
17. Stowarzyszenie Producentów Cementu i Wapna;
18. Towarzystwo Gospodarcze – Polskie Elektrownie;
19. Związek Producentów Cukru;
20. Krajowa Izba Gospodarcza;
21. Polska Izba Biomasy;

22. ClientEarth Prawnicy dla Ziemi;
23. WWF;
24. Polski Rejestr Statków;
25. Krajowa Izba Gospodarki Morskiej;
26. Związek Armatorów Polskich;
27. Polski Związek Zarządców Statków;
28. Polska Żegluga Morska;
29. Polska Żegluga Bałtycka S.A;
30. Krajowa Sekcja Morska Marynarzy i Rybaków NSZZ „Solidarność”;
31. Związek Agentów i Przedstawicieli Żeglugowych (APMAR);
32. Organizacja Międzyzakładowa NSZZ "Solidarność" Pilotów Morskich;
33. Federacja Przedsiębiorców Polskich;
34. Główny Inspektorat Rybołówstwa Morskiego;
35. Polski Związek Przedsiębiorców Żeglugowych;
36. Polskie Centrum Akredytacji;
37. Stowarzyszenie Polskiego Przemysłu Lotniczego.

Projekt został przekazany do zaopiniowania Instytutowi Ochrony Środowiska – Państwowemu Instytutowi Badawczemu (IOŚ–PIB), NFOŚiGW, Prezesowi ULC, GIOŚ, WIOŚ w Warszawie, Szczecinie i Gdańsku oraz wojewodzie mazowieckiemu

Projekt oczekuje na opinię Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Z uwagi na zakres projektu, który nie dotyczy problematyki zadań organizacji pracodawców i związków zawodowych projekt nie podlegał opiniowaniu przez reprezentatywne organizacje pracodawców i reprezentatywne związki zawodowe.

Projekt nie dotyczy spraw, o których mowa w art. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232, z późn. zm.).

Projekt nie podlegał także opiniowaniu, konsultacjom ani uzgodnieniom z organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym z Europejskim Bankiem Centralnym.

Wyniki przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania zostały omówione w raporcie z konsultacji publicznych zawierającym zestawienie przedstawionych stanowisk lub opinii i odniesienie się do nich przez organ wnioskujący, udostępnionym na stronie Rządowego Centrum Legislacji, w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1 2026	2 2027	3 2028	4 2029	5 2030	6 2031	7 2032	8 2033	9 2034	10 2035	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	0	2983,74	3081,60	3192,01	3301,21	3421,38	8,13	8,40	8,67	8,95	9,25	16 023,35
budżet państwa	0	-49,58	-49,57	-49,56	-49,55	-49,54	-43,89	-43,88	-43,87	-43,85	-43,84	-467,13
wpływy z PIT		0,35	0,36	0,37	0,38	0,39	0,31	0,32	0,33	0,35	0,36	3,52
JST	0	1,99	2,04	2,09	2,14	2,20	1,76	1,82	1,89	1,96	2,03	19,92
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	3031,33	3129,13	3239,48	3348,62	3468,72	50,26	50,45	50,65	50,85	51,07	16 470,57
Fundusz Pracy	0	0,45	0,46	0,46	0,46	0,46	0,27	0,28	0,28	0,28	0,28	3,66
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	0	4,56	4,67	4,76	4,87	4,98	3,82	3,94	4,07	4,19	4,33	44,19
Fundusz Zdrowia	0	2,25	2,30	2,36	2,42	2,48	1,97	2,04	2,11	2,18	2,26	22,36
przychody NFOŚiGW w zakresie finansowania KOBiZE	0	26,70	26,70	26,70	26,70	26,70	26,70	26,70	26,70	26,70	26,70	267,00
przychody NFOŚiGW w zakresie finansowania zadań operatora FM	0	23,23	23,23	23,23	23,23	23,23	17,50	17,50	17,50	17,50	17,50	203,65

[illegible]

Projektowana ustawa zwiększy także środki NFOŚiGW na finansowanie inwestycji w ramach Krajowego systemu wdrażania Funduszu Modernizacyjnego. Polska w okresie 2024–2030 ma możliwość otrzymania dodatkowych środków ze sprzedaży 65 797 356 uprawnień do emisji, co stanowi 34,2 % całości dodatkowej puli środków (2,5 %) przyznanej dla 13 państw – państw beneficjentów Funduszu Modernizacyjnego. Przy obliczaniu przychodów z tytułu dodatkowej puli uprawnień w latach 2025–2030 przyjęto następujące założenia:

- 1) Prognoza cen uprawnień EUA wg ICE/ECX (rynek future) z dnia 2 lutego 2024 r. w [EUR] w latach 2026–2030 oraz liczbę uprawnień do sprzedaży dla Polski z puli 2,5 %:

Rok		2026	2027	2028	2029	2030
Liczba uprawnień (EUA) do sprzedaży dla Polski z puli 2,5 % w [mln EUA]		9,4	9,4	9,4	9,4	9,4
Prognoza cen uprawnień EUA wg ICE/ECX (rynek future) z dnia 18 marca 2025 r. – "CKZ"*** w [EUR]		73,41	75,82	78,54	81,23	84,19

(źródło KOBIZE)

- 2) Kurs euro – 4,31 (wg wytycznych Ministra Finansów z lipca 2025 r.);

W konsekwencji w ramach Krajowego systemu wdrażania FM dodatkowa kwota środków ze sprzedaży uprawnień w lata 2026–2030 może wynieść przy przyjętych założeniach 15 929 699 660 zł.

Tabela 2 Szacunkowe przychody ze sprzedaży uprawnień do emisji w latach 2026–2030

Kategoria/lata		2026	2027	2028	2029	2030
Wolumen uprawnień do sprzedaży na aukcjach w [mln]		64,1	55,58	54,8	54,91	50,16
Liczba uprawnień lotniczych (EUAA) do sprzedaży na aukcjach* w [mln]		0,69	0,66	0,62	0,59	0,55
Prognoza cen uprawnień EUA wg ICE/ECX (rynek future) z dnia 18 marca 2025 r. - "CKZ"*** w [EUR]		73,41	75,82	78,54	81,23	84,19
Przychód ze sprzedaży uprawnień w [mln EUR]		4 756,23	4 264,12	4 352,69	4 508,27	4 269,27
Kurs PLN/EUR wg wytycznych Ministra Finansów z lipca 2025 r. [PLN/EUR]		4,31	4,31	4,31	4,31	4,31
Przychód ze sprzedaży uprawnień w [mln PLN]		20 499,4	18 378,4	18 760,1	19 430,6	18 400,6

Źródło: KOBIZE

Prognozy dotyczące liczby uprawnień dla Polski w latach 2025-2030 zostały zaktualizowane względem ostatniej wersji, zgodnie z najnowszymi danymi Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) z dnia 18 marca 2025r., które uwzględniają zmiany w zakresie całkowitej liczby przydzielonych uprawnień oraz zweryfikowanych emisji.

Założenia ogólne:

Szacunki dla uprawnień EUA i EUAA: dla lat 2025-2030 przyjęto szacunki na podstawie dyrektywy 2003/87/WE (wyjątkiem jest 2025 r. dla uprawnień EUAA, które przyjęto zgodnie z aktualnym kalendarzem aukcji na 2025 r.

Jako prognozy cenowe dla uprawnień do emisji z lat 2025-2030 przyjęto notowania cen zamknięcia kontraktów futures wygasających w grudniu danego roku (symbol „CKZ”), z dnia 18 marca 2025 r.

Projektowana ustawa może potencjalnie zwiększyć dochody budżetu państwa z tytułu administracyjnych kar pieniężnych nakładanych na podmioty wchodzące do systemu EU ETS (przedsiębiorstwa żeglugowe). W chwili obecnej nie jest możliwe oszacowanie wpływów z kar z

	tęgo tytułu, gdyż nie można przewidzieć, czy i ile podmiotów dopuści się w przyszłości naruszenia przepisów USHE. Podobnie nie jest możliwe oszacowanie ewentualnego spadku wpływów z tytułu zmiany stawek administracyjnych kar pieniężnych (zmiana z wysokości stałej na uznaniową) za naruszenie obowiązków ustawowych (m.in. brak zezwolenia na emisję gazów cieplarnianych, czy wykonywanie operacji lotniczych lub operacji CORSIA bez zatwierdzonego planu monitorowania wielkości emisji, a także brak złożenia raportu na temat wielkości emisji lub sprawozdania z weryfikacji do KOBiZE, w terminie ustawowym), gdyż nie jest możliwe przewidzenie, w jakiej wysokości kary będą nakładane – wysokość kar będzie uzależniona od indywidualnych okoliczności, które będą brane pod uwagę przez organy Inspekcji przy miarkowaniu kar. Skala dotychczas wymierzonych kar pieniężnych w systemie EU ETS w zakresie kar wymierzanych na podstawie ustawy jest niewielka. Bazując na dotychczasowych szacunkach w zakresie kar wymierzanych na prowadzących instalacje i operatorach lotniczych przez organy Inspekcji ilość wydawanych decyzji jest marginalna, a wpływy z tytułu kar z art. 102, 103, 105 USHE są niewielkie. W latach 2020–2024 IOS wydała 3 decyzje wobec podmiotów, które eksploatowały instalacje bez zezwolenia, na łączną kwotę 150 000 zł. W tym samym okresie w przypadku podmiotów, które nie złożyły wniosku o zmianę zezwolenia, w przypadku wprowadzenia zmiany istotnej do planu monitorowania wielkości emisji, wydano jedną decyzję w oparciu o art. 103 ust. 3 USHE, w której wymierzono administracyjną karę pieniężną w wysokości 10 000 zł. Najwięcej administracyjnych kar pieniężnych zostało nałożonych na operatorów statków powietrznych i prowadzących instalacje za nieprzedłożenie w terminie raportu na temat wielkości emisji i sprawozdania z weryfikacji tego raportu. Za ww. naruszenie przepisów USHE w roku: 1) 2020 – wydano 5 decyzji na łączną kwotę 250 000 zł; 2) 2021 – 6 decyzji na łączną kwotę 75 000 zł; 3) 2022 – 7 decyzji na łączną kwotę 265 000 zł; 4) 2023 – 11 decyzji na kwotę 145 000 zł; 5) 2024 – 11 decyzji na kwotę 280 000 zł. W tabeli przedstawiono również zwiększone dochody podatkowe budżetów JST oraz budżetu państwa, a także dochody odpowiednich funduszy, związanych z oskładkowaniem nowotworzonych etatów.
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Przy obliczaniu poziomu wydatków uwzględnione zostały Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Koszty KOBiZE W chwili obecnej ww. ustawa przewiduje finansowanie zadań realizowanych przez KOBiZE na poziomie 8 mln zł rocznie, które to środki pochodzą z wpływów uzyskiwanych ze sprzedaży aukcyjnej uprawnień do emisji. Zgodnie z przeprowadzonymi szacunkami, powierzenie KOBiZE nowych zadań wynikających z przedmiotowej regulacji wymaga zwiększenia kwoty określonej w art. 49 ust. 2b USHE o kwotę 26,7 mln zł. W konsekwencji wejście w życie ustawy spowoduje uszczuplenie zakładanych dochodów budżetu państwa, na co wskazuje coroczne przesunięcie prognozowanych dochodów budżetu państwa do przychodów NFOŚiGW z przeznaczeniem na finansowanie zadań KOBiZE. Zmiany wprowadzone projektowaną ustawą wygenerują po stronie KOBiZE dodatkowe roczne koszty na poziomie średnio 26,7 mln zł rocznie (od 8,86 mln zł w 2025 r. do 31,8 mln zł w 2034 r.). Kwota ta obejmuje koszty związane z powierzeniem KOBiZE nowych zadań, które generuje projektowana ustawa (9,523 mln zł średniorocznie) oraz zwiększenie środków na finansowanie dotychczasowych zadań w związku z powstaniem dużego niedoboru (luki finansowej) w wyniku niedoszacowania kosztów realizacji zadań KOBiZE w przeszłości (17,179 mln zł średniorocznie). Koszty nowych zadań te będą wynikiem zwiększenia liczby pracowników KOBiZE. Potrzeba zatrudnienia nowych pracowników jest podyktowana powierzeniem dodatkowych zadań (zadania w zakresie MRV w sektorze transport morski, wkład do sprawozdania KPEiK, dla mikroinstalacji), zwiększeniem zakresu zadań dotychczas realizowanych przez KOBiZE (zadania w zakresie monitorowania i raportowania w sektorze lotniczym, m.in. mechanizm kompensacji w ramach CORSIA, oraz wynikające z wprowadzenia preferencji w zakresie rozliczania emisji związanych ze stosowaniem nowych rodzajów paliw niskoemisyjnych i zrównoważonych, zadania

w zakresie metodyki monitorowania danych w odniesieniu do instalacji wykorzystujących biomasę, nowe wymagania w zakresie opracowywania planów działań korygujących i weryfikacja postępów z realizacji tych planów) oraz zwiększeniem poziomu skomplikowania zadań realizowanych do tej pory (konieczność weryfikacji dodatkowych dokumentów (np. plany neutralności klimatycznej, sprawozdania z audytów energetycznych, które w znacznej części przypadków będą determinowały proces kalkulowania przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji, zmiany w zakresie opracowywania raportów inwentaryzacyjnych w odniesieniu do sprawozdawczości w sektorze LULUCF).

Zadania te spowodują konieczność utworzenia około 24 nowych etatów. Szacowany koszt zatrudnienia 1 eksperta wynosi 20,24 tys. zł/mc, (wynagrodzenie pracownika ok. 14 tys. zł, koszt pracodawcy 6,24 tys. zł, w tym narzut IOŚ 20 %. Koszt zatrudnienia obejmuje również dodatkowe wynagrodzenie roczne (tzw. 13-tka) w wysokości 20,24 tys. zł na 1 etat. Łączny koszt zatrudnienia 24 ekspertów do obsługi nowych zadań szacuje się na ok. 6,31 mln w 2025 r., tj. w pierwszym roku, na który planowane są środki. W kolejnych latach koszt ten będzie wzrastał stosownie do wzrostu inflacji i dynamiki wzrostu wynagrodzeń. Przy obliczeniu dynamiki wzrostu kosztów zastosowano wskaźniki makroekonomiczne MF z października 2024 r.

Dodatkowy koszt zatrudnienia pracownika wiąże się z kosztem wyposażenia jego stanowiska pracy (szacowany koszt zakupu sprzętu komputerowego przyjmuje się na poziomie 10 tys. zł/ osobę).

Wynagrodzenie na tym poziomie stanowi odzwierciedlenie wynagrodzeń uzyskiwanych przez specjalistów na rynku. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na zróżnicowanie zasad kształtowania wynagrodzeń w IOŚ–PIB z uwagi na różnorodność zadań realizowanych przez poszczególne jednostki w Instytucie. IOŚ–PIB realizujący zadania KOBiZE jest instytutem badawczym działającym w oparciu o przepisy ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2024 r. poz. 534). Jego zadania zasadniczo związane są z prowadzeniem badań naukowych i prac rozwojowych ukierunkowanych na ich wdrożenie i zastosowanie w praktyce^[1]. Ta część działalności Instytutu jest finansowana z dotacji MNiSW oraz grantów i zleceń finansowanych ze środków publicznych i prywatnych, które są pozyskiwane w trybie konkursowym. Obok działalności statutowej Instytut realizuje zadania publiczne, których przykładem są zadania KOBiZE realizowane na podstawie USZE oraz USHE. Obsługą zadań publicznych zajmują się powołane w strukturze Instytutu jednostki (ośrodki) takie jak KOBiZE, a zatrudnienie w takich jednostkach odbywa się pod kątem specjalizacji i doświadczenia potrzebnego do realizacji tych zadań. Wynagrodzenia w jednostkach realizujących zadania publiczne są w dużej mierze determinowane przez płace oferowane na rynku (w tym w przedsiębiorstwach uczestniczących w systemie EU ETS) lub uzyskiwane przez wysoko wyspecjalizowanych ekspertów zatrudnionych w sektorze publicznym.

Specyfika zadań realizowanych przez KOBiZE wiąże się z ponoszeniem szczególnego rodzaju kosztów, do których zalicza się między innymi konieczność zbudowania i utrzymywania systemu informatycznego do obsługi niektórych zadań związanych z obsługą raportów dotyczących wielkości emisji i raportów ALC. Proces raportowania wielkości emisji i oceny tych raportów należy do najbardziej czasochłonnych czynności związanych z zadaniami z obszaru MRV. KOBiZE w najbliższej przyszłości planuje zmodernizować ten proces poprzez opracowanie dedykowanego do tych zadań zintegrowanego narzędzia informatycznego, które pozwoli w lepszy sposób realizować zadania w zakresie raportowania wielkości emisji i informacji o poziomach działalności oraz oceny tych raportów z perspektywy spełniania określonych wymagań prawnych.

Koszt zbudowania bazy informacyjnej powiązanej z raportami ALC i raportami na temat wielkości emisji a następnie opracowania i utrzymywania narzędzia informatycznego do obsługi procesu raportowania wielkości emisji szacuje się na ok. 1 100 tys. zł w 2025 r., natomiast w kolejnych latach utrzymanie tego systemu będzie generowało koszt ok. 110,6 tys. zł średniorocznie.

Zmiany w zakresie zadań związanych z monitorowaniem i raportowaniem emisji są następstwem objęcia obowiązkiem monitorowania i raportowania emisji większej liczby podmiotów i urządzeń (nowe sektory objęte systemem EU ETS, nowe rodzaje paliw (np. RFNBO, RCF i SLCF), które korzystają z odstępstw w zakresie monitorowania wielkości emisji, tworząc po stronie prowadzących instalacje i operatorów statków powietrznych motywację do korzystania z tych

^[1] IOŚ-PIB prowadzi badania naukowe i prace badawczo-rozwojowe dotyczące ochrony środowiska, zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałania zmianom klimatu oraz racjonalnego korzystania ze środowiska i jego zasobów. Instytut prowadzi także badania i wykonuje oceny stanu środowiska, w tym w ramach monitoringu środowiska

	rodzajów paliw z uwagi na ograniczenie wymogu rozliczania emisji, w następstwie ich wykorzystywania). Wymagania te zwiększają poziom skomplikowania procesu oceny planów monitorowania emisji i raportów nt. wielkości emisji co uzasadnia zwiększenie poziomu zatrudnienia. pracowników Zespołu Monitorowania i Weryfikacji Emisji o 2 dodatkowe etaty. Wykonywanie zadań związanych z włączeniem do systemu EU ETS transportu morskiego uzasadnia potrzebę zatrudnienia 6 ekspertów. Składa się na to konieczność oceny planów monitorowania i raportów. Szczegółowe uzasadnienie przypisania nowych etatów w zakresie zadań związanych w objęcie systemem transportu morskiego wraz z kalkulacją pracochłonności stanowi załącznik nr 1 do OSR. Obowiązkami monitorowania i raportowania zostały również objęte spalarnie odpadów. W tym przypadku potrzebne jest zatrudnienie jednego eksperta do wykonywania następujących czynności: • Przygotowanie opinii na temat planów monitorowania wielkości emisji i planów poboru próbek – 260 godz./os. • Ocena raportów na temat wielkości emisji – 200 godz./os. • Odpowiedzi na zapytania – 150 godz./os. • Udział w pracach nad zmianami przepisów na poziomie krajowym i UE – 350 godz./os. • Prace bieżące (przygotowanie zestawień, udział w szkoleniach wewnętrznych i zewnętrznych, udział w grupach roboczych KE). Łącznie: ok. 960 godz./os. Należy mieć na uwadze, że liczba spalarni będzie się zwiększać, więc również w tym przypadku zatrudnienie tylko 1 eksperta może w krótkim czasie okazać się niewystarczające. Zmiany w zakresie zasad i metodyki przydziału uprawnień do emisji (na które składają się zasady warunkowości związane m.in. z ustanowieniem i realizacją planów neutralności klimatycznej, ograniczenia w zakresie przydziału uprawnień dla tzw. podinstalacji CBAM, zmiany w zakresie stosowania międzysektorowego współczynnika korekcyjnego), a także zmian wprowadzonych w zakresie przydziału uprawnień do emisji w odniesieniu do operacji lotniczych (m.in. związane ze stosowaniem paliw kwalifikowanych) uzasadniają potrzebę zatrudnienia 5 ekspertów. Zadaniem nowozatrudnionych pracowników będzie: • Opiniowanie planów metodyki monitorowania; • Ocena raportów dotyczących danych podstawowych (raz na 5 lat) rozszerzonych m.in. o plany neutralności klimatycznej, które podlegają ocenie; • Oceną raportów dotyczących osiągnięcia celów planów neutralności klimatycznej – co pięć lat; • Ocena zmian raportów dotyczących danych podstawowych (ocena coroczna); • Ocena raportów dotyczących poziomu działalności (ALC) (raz do roku); • Wykonywaniem zadań dodatkowych (sprawozdawczość krajowa i unijna, udzielanie wyjaśnień i odpowiedzi na zapytania w zakresie systemu, przygotowywanie zestawień, udział w szkoleniach, udział w spotkaniach eksperckich i grupach roboczych dotyczących systemu EU ETS). Liczbę godzin w skali roku na wykonywanie ww. zadań na jedną osobę szacuje się na 2000 godz. Zmiany zasad i metodyki przydziału uprawnień do emisji dla operatorów lotniczych będą polegały na tym, że przydział uprawnień będzie możliwy tylko w związku z wykorzystywaniem przez operatorów statków powietrznych tzw. kwalifikującego się paliwa lotniczego, ponadto eksperci będą m.in. analizować raporty dotyczące skutków operacji lotniczej innych niż emisja dwutlenku węgla (CO₂), obliczać wymogi mechanizmu CORSIA oraz łączne ostateczne wymogi mechanizmu CORSIA w zakresie kompensacji. Powyższe zmiany, podobnie jak w przypadku instalacji, wymuszą potrzebę zmiany sposobu realizacji dotychczasowych zadań, a tym samym większą czasochłonność czynności podejmowanych przez eksperta, które są związane z: • opiniowaniem planów monitorowania w zakresie emisji z operacji lotniczych; • obliczaniem przydziału uprawnień do emisji dla operatorów stosujących kwalifikujące się paliwa; • oceną rocznych raportów na temat wielkości emisji oraz raportów dotyczących skutków operacji lotniczej innych niż emisja dwutlenku węgla (CO₂); • przygotowaniem dokumentacji i zestawień w zakresie sprawozdawczości w ramach CORSIA; • obliczaniem wymogów mechanizmu CORSIA oraz łącznych ostatecznych wymogów mechanizmu CORSIA w zakresie kompensacji;
--	--

- opiniowaniem projektów aktów prawnych w zakresie implementacji dotyczących obowiązków operatorów statków powietrznych w zakresie systemu EU ETS, CORSIA i in.;
- wykonywaniem zadań dodatkowych (sprawozdawczość krajowa i unijna, udzielanie wyjaśnień i odpowiedzi na zapytania w zakresie systemu EU ETS i CORSIA, przygotowywanie zestawień, udział w szkoleniach, udział w spotkaniach eksperckich i grupach roboczych dotyczących systemu EU ETS).

Nowe zadania powierzone KOBiZE w ramach projektowanej ustawy zwiększą również zakres zadań związanych z obsługą prawną. W związku z przyjęciem nowych zadań w komórce zajmującej się obsługą prawną KOBiZE planuje się zatrudnienie co najmniej 2 prawników, których zadaniem będzie rozwiązywanie problemów formalnoprawnych pojawiających się w trakcie stosowania przepisów ustawy oraz przygotowywanie opinii prawnych z tym związanych, ale także identyfikowanie problemów wymagających rozwiązania na drodze legislacyjnej lub w drodze weryfikacji przez organy wyższego stopnia, udzielanie wyjaśnień organom administracji publicznej, opiniowanie pod względem formalnym stanowisk przygotowywanych przez KOBiZE, opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących zagadnień związanych bezpośrednio lub pośrednio z zadaniami KOBiZE, opiniowanie projektów unijnych aktów normatywnych.

Z kolei wymagania dotyczące dokładności szacunków emisji i pochłaniania w sektorze LULUCF na potrzeby opracowywania raportów inwentaryzacyjnych wygeneruje koszty związane z pozyskiwaniem m.in. danych meteorologicznych. Okresowe (raz do roku) pozyskiwanie danych meteorologicznych z IMiGW oraz innych danych z innych źródeł (np. związanych z badaniem zawartości węgla organicznego/materii organicznej w glebach, przy czym dane nt. SOC – soil organic carbon, które dodatkowo muszą być przedstawiane przestrzennie w postaci map glebowych) wygeneruje koszt 22,4 tys. zł średniorocznie.

Zmiany w zakresie inwentaryzacji emisji i pochłaniania GC w sektorze LULUCF wprowadzone przez rozporządzenie 2023/839 (wykorzystywanie jednoznacznych geograficznie danych dotyczących zmiany użytkowania gruntów zgodnie z wytycznymi IPCC z 2006 r.) powodują potrzebę zatrudnienia dwóch osób do opracowywania i corocznej aktualizacji bazy danych przestrzennych.

Rosnące wymagania dotyczące dokładności szacunków emisji i pochłaniania w sektorze LULUCF wiążą się z obligatoryjnym wprowadzeniem bardziej szczegółowej metodyki raportowania emisji i pochłaniania z gruntów, jak i emisji i pochłaniania dla terenów uznanych za priorytetowe lub podlegające ochronie na podstawie innych przepisów. Zmiany te dotyczą m.in. szczegółowych szacunków zasobów biomasy w odniesieniu do głównych typów gruntów uprawnych i systemów zarządzania (z uwzględnieniem specyfiki danego kraju lub regionu), szacowania zmian w zasobach biomasy w zależności od głównych systemów użytkowania i pokrycia gruntu (np. wskaźniki użytkowania) zmiany w biomasie roślin wieloletnich lub drzew. Wymagania te uzasadniają potrzebę zatrudnienia specjalisty w wymiarze 1 etatu, który zapewni wdrożenie nowych zasad.

KOBiZE przewiduje coroczne zlecenie Instytutowi Geodezji i Kartografii (IGiK) opracowania danych przestrzennych. Dane będą przetwarzane przy pomocy produktów programu Copernicus (High Resolution Layers) w połączeniu z krajowymi bazami takimi jak BDOT, baza danych o mokradłach, LPIS, EGIB etc. W ramach projektu INCONADA opracowana została aplikacja pozwalająca korzystać i przeglądać uzyskane wyniki na potrzeby inwentaryzacji emisji gazów cieplarnianych. Aplikacja będzie utrzymywana i aktualizowana.

Szacowane koszty z tym związane obejmują (kwoty brutto):

- 1) koszt zlecenia dla IGiK (na podstawie wyceny IGiK 2 etaty x 15 tys. zł/etat/mc powiększony o 25 % narzutu kosztów ogólnych) – koszt ok 450 tys. zł rocznie począwszy od 2025 r.
- 2) koszt zlecenia związanego z utrzymaniem i aktualizacją aplikacji – jednorazowo 200 tys. zł oraz rocznie dodatkowo 50 tys. zł.

Zadania związane z wejściem w życie rozporządzenia 2023/857 wymuszą zmiany w zakresie opracowywania tzw. planów działań korygujących (PDK). Rozporządzenia to doprowadziło do rozszerzenia zakresu merytorycznego PDK. W następstwie zmian wprowadzonych nowelizacją rozporządzenia ESR KOBiZE będzie realizował zadania wz. opracowywania planów działań korygujących oraz oceny postępów w realizacji tych planów. Zadanie to wygeneruje koszt analiz zewnętrznych, które będzie musiał pozyskać KOBiZE (szacowany koszt ok. 200 tys. zł rocznie).

Z uwagi na rozszerzenie zakresu informacji zawartych w PDK, konieczne będzie przeprowadzenie dodatkowych prac związanych między innymi z:

- opracowaniem szczegółowego wyjaśnienia, powodów braku wystarczających postępów w wypełnianiu obowiązków związanych z dotrzymywaniem zobowiązań redukcyjnych określonych w rozporządzeniu ESR;
- oceną sposobu wykorzystania środków unijnych na rzecz wypełnienia celu ESR – obecnie i na przyszłość – określeniem w jaki sposób państwo zamierza wykorzystywać takie finansowanie w celu wypełnienia tych obowiązków;
- określeniem dodatkowych krajowych działań i środków uzupełniających KPEiK w celu wypełnienia zobowiązań redukcyjnych określonych w rozporządzeniu ESR – towarzyszyć temu ma szczegółowa ocena, w oparciu o dane ilościowe, o ile są dostępne, przewidywanych redukcji emisji gazów cieplarnianych wynikających z tych działań;
- monitorowaniem i weryfikacją postępów w realizacji PDK;
- weryfikacją i zmianą PDK – jeżeli będzie tego wymagała opinia KE wydana na jego temat (zakres prac uzależniony od uwag KE).

Zaangażowanie KOBiZE związane z obsługą tego zadania wymaga zatrudnienia 4 ekspertów.

Koszty KOBiZE będące następstwem powierzenia zadania związanego z opracowaniem wkładu do sprawozdania KPEiK oprócz kosztów zatrudnienia będą związane z pozyskaniem ekspertów i informacji od podmiotów zewnętrznych (średnioroczny koszt zlecenia szacuje się na ok. 80 tys. zł). Opracowanie wkładu do sprawozdania z KPEiK będzie wymagało zaangażowania w wymiarze 1 etatu łącznie, przy czym faktycznie prace będzie wykonywało 4–5 ekspertów o różnych specjalizacjach, którzy będą zbierać dane, analizować je, opracowywać metodyki i szacować emisje zanieczyszczeń z działań, oraz opracowywać zestawienia danych.

Należy podkreślić, że zakres zadań realizowanych przez KOBiZE ulega znacznemu zwiększeniu na skutek zmian wynikających z przyjętych w UE aktów prawnych dokonujących reformy systemu EU ETS.

Projekt ustawy dokonuje zwiększenia środków na finansowanie zadań KOBiZE w związku z powstaniem dużego niedoboru (luki finansowej) w wyniku niedoszacowania kosztów realizacji zadań KOBiZE w przeszłości. Ustawa przewiduje w tym względzie dodatkowe środki, które mają zwiększyć fundusze na wykonywanie dotychczasowych zadań. Koszty ponoszone przez IOŚ-PIB zwiększyły się nie tylko w wyniku przyrostu zadań, jaki miał miejsce w okresie 2015-2023, ale również na skutek zwiększenia poziomu skomplikowania (złożoności) typowych zadań z obszaru administrowania systemem EU ETS. Zachodzi zatem konieczność ponownego skalkulowania kosztu wykonywania tych zadań.

Rekalkulacja kosztów realizacji zadań jest podyktowana również innymi obiektywnymi czynnikami. Wysokość środków na realizację zadań KOBiZE była ustalana w roku 2015 i 2019, a więc w okresie, kiedy nie tylko nie obowiązywały aktualne regulacje, które determinują zakres zadań obecnie realizowanych przez KOBiZE, ale również w innej sytuacji makroekonomicznej, w szczególności w okresie niskiej inflacji, czy nawet deflacji (rok 2015). Nie zakładano wówczas poważnego spadku wartości nabywczej pieniądza, który miał miejsce w okresie pandemii koronawirusa, a także rekordowego wzrostu inflacji w latach 2022–2024 (14,4 %; 11,5 %). Realny spadek wartości środków na finansowanie zadań KOBiZE nie został w żaden sposób zrekompensowany dodatkowymi środkami. W wyniku tego w 2026 r. wystąpi po raz pierwszy deficyt środków na realizację zadań KOBiZE, który spowoduje brak możliwości sfinansowania pełnego zakresu zadań powierzonych Instytutowi.

Jak wskazano wzrost kosztów realizacji zadań KOBiZE związany jest ze wzrostem pracochłonności, dotychczas realizowanych zadań, który jest następstwem zwiększenia wymagań formalnych (wyższy stopień szczegółowości, dodatkowe wymagania związane z realizacją określonego zadania i związany z tym nakład pracy). Dodatkowo zwiększyła się liczba zadań (nowe grupy podmiotów zostały dołączone do EU ETS, nowe mechanizmy, nowe obowiązki adresowane do dotychczasowych uczestników) co spowodowało wzrost kosztów ponoszonych w kolejnych latach przez IOŚ-PIB. Przekazaniu nowych zadań po 2019 r. nie towarzyszyło wyasygnowanie dodatkowych środków na ich realizację. Zadania te były realizowane z puli środków rezerwowych, które jednak z końcem 2025 r. uległy wyczerpaniu. Sytuacja ta wymusza ustalenie dodatkowej puli środków w oparciu o wycenę kosztu wykonywania tych zadań obecnie.

Kolejny czynnik wpływający na wzrost kosztów realizacji zadań związany jest z koniecznością zwiększenia wysokości wynagrodzeń pracowników KOBiZE. Wynagrodzenia w KOBiZE odbiegają obecnie od średniego wynagrodzenia w urzędach administracji rządowej. Wynagrodzenia

te nie były waloryzowane w dostatecznym stopniu nawet w okresie dużego wzrostu inflacji, nie zostały też objęte podwyżkami, które w 2024 r. otrzymali pracownicy organów administracji.

Sytuacja ta prowadzi do tego, że płace w KOBiZE istotnie odbiegają od aktualnych stawek rynkowych a nawet średniej wynagrodzeń w ministerstwach, co powoduje odpływ z IOŚ-PIB najbardziej doświadczonych ekspertów, którzy otrzymują wyższe wynagrodzenie w urzędach administracji publicznej, a także w biznesie. Zwiększenie wynagrodzeń w KOBiZE przynajmniej do poziomu odpowiadającego aktualnej wycenie rynkowej czy nawet średniego wynagrodzenia w administracji rządowej (ok 14 tys. zł brutto, dane IV.2025 r.) jest warunkiem koniecznym, od spełnienia którego zależy możliwość rozszerzania zadań KOBiZE, które dokonuje się w kolejnych projektach legislacyjnych, a także odpowiedzialne budowanie potencjału jednostki eksperckiej, która wspiera organy państwa w tak ważnych i złożonych obszarach polityki jak ochrona klimatu, czy ochrona powietrza.

Impuls do zwiększenia wynagrodzeń dają też zmiany na rynku pracy, które dokonują się pod wpływem wdrażania nowych mechanizmów polityki klimatycznej. Jednym z nich jest Społeczny Fundusz Klimatyczny i przygotowania podejmowane w celu uruchomienia środków tego Funduszu w Polsce. W programach, które zostaną uruchomione w ramach Planu Społeczno-Klimatycznego przewiduje się uruchomienie środków na finansowanie etatów doradców klimatycznych, którzy będą w jednostkach samorządu terytorialnego realizowali zadania doradcze w zakresie efektywności energetycznej oraz edukowali społeczeństwo w zakresie problematyki zmian klimatu i sposobów oszczędzania energii. PSK wycenia wynagrodzenie oferowane takim doradcom na poziomie ok. 17 tys. zł. warto zauważyć, że średniej klasy ekspert zatrudniony w KOBiZE posiada odpowiednie kwalifikacje, aby objąć zatrudnienie w charakterze doradcy klimatycznego. Pojawienie się dużego zapotrzebowania na rynku na zatrudnienie takich specjalistów, którzy mogą ubiegać się o wyższe wynagrodzenie, generuje istotne ryzyko odpływu pracowników z KOBiZE.

Całkowity koszt zwiększenia wynagrodzeń w KOBiZE do poziomu ok. 14 tys. zł brutto szacowany jest na 8,54 mln zł. (w roku 2026 z uwzględnieniem 15% narzutu z tytułu kosztów ogólnych). KOBiZE obecnie zatrudnia 136 pracowników (co odpowiada 132 etatom)¹.

Mając na uwadze, że część zadań ustawowych KOBiZE jest finansowana ze środków zewnętrznych (warsztat do modelowania skutków polityki klimatyczno-energetycznej (CAKE) finansowany z projektów programu LIFE i Horyzont Europa), które w ciągu najbliższych lat będą wygasły, a jednocześnie zapotrzebowanie na analizy wykonywane przy pomocy tego narzędzia będzie w najbliższych latach rosło, należy zapewnić wypełnienie powstałej w związku z wygasaniem tych projektów luki środkami budżetowymi. W związku z tym począwszy od 2027 r. planuje się stopniowe uzupełnianie wygasających środków na finansowanie zadania dotyczącego modelowania skutków polityki klimatyczno-energetycznej. Uzupełnienie to będzie przebiegało według harmonogramu wygasania kolejnych umów na finansowanie CAKE (1,13 mln zł w 2027 r., 1,34 mln zł w 2028 r. do nieco ponad 3 mln zł w 2035 r.).

Wzrost poziomu skomplikowania i złożoności zadań realizowanych przez KOBiZE uzasadnia z kolei potrzebę modernizacji sposobu wykonywania tych zadań. W tym celu zostaną utworzone dwa narzędzia informatyczne jedno do zbierania i przetwarzania planów monitorowania wielkości emisji, planów metodyki monitorowania i raportów na temat udoskonaleń w metodyce monitorowania. Koszt budowy systemu informatycznego do zbierania i przetwarzania ww. dokumentów szacowany jest na 2,3 mln zł.

Na koszt ten składają się koszty zatrudnienia na okres około 12 miesięcy 12-15 specjalistów (o różnych specjalizacjach m.in. programistów baz danych, analityków systemowych, deweloperów, testerów, architektów systemowych), a także koszt niezbędnych zasobów technicznych (m.in. komputerów, serwerów itp.)

W kolejnych latach zadanie to będzie generowało koszty obsługi szacowane na około 2 mln zł rocznie. Koszt utrzymania systemu związany jest z koniecznością dalszego zatrudniania części pracowników zatrudnionych do jego budowy systemu (w mniejszym wymiarze osobowym/czasowym) oraz koszt zasobów technicznych kolokacja serwerów, backup danych, monitoring).

Drugie narzędzie związane jest z budową systemu informatycznego do upowszechniania informacji o środowisku stanowiących zasoby Krajowej Bazy. Zasoby KB są wykorzystywane jako źródło informacji do wykonywania licznych zadań z zakresu administracji publicznej, ale też jako źródło informacji o znaczeniu komercyjnym oraz źródło zaspokajania potrzeb informacyjnych jednostki,

¹ Według stanu na dzień 30.06.2025 r.

które gwarantuje Konstytucja RP (prawo do informacji o środowisku). Wzrost liczby wniosków o udostępnienie informacji z zasobów KB uzasadnia wprowadzenie odpowiedniego narzędzia, przy pomocy którego zasoby te będą udostępniane w sposób zautomatyzowany (ograniczenie kosztów osobowych, efektywne wykorzystanie pracy ekspertów).

Budowa systemu informatycznego do upowszechniania informacji o środowisku wygeneruje koszt na poziomie ok. 1,725 mln zł.

Na koszt ten składają się koszty zatrudnienia na okres około 12 miesięcy ok. 9 specjalistów (o różnych specjalizacjach m.in. programistów baz danych, analityków systemowych, deweloperów, testerów, architektów systemowych), a także koszt niezbędnych zasobów technicznych (m.in. komputerów, serwerów itp.).

W kolejnych latach zadanie to będzie generowało koszty obsługi szacowane na około 0,6 mln zł rocznie. Koszt utrzymania systemu związany jest z koniecznością dalszego zatrudniania części pracowników zatrudnionych do jego budowy systemu (w mniejszym wymiarze osobowym/czasowym) oraz koszt zasobów technicznych kolokacja serwerów, backup danych, monitoring).

Wzrost liczby pracowników związany z powierzaniem nowych zadań tworzy potrzebę adaptacji powierzchni biurowych w siedzibie Instytutu. Tylko od 2023 r. liczba pracowników KOBiZE wzrosła o 30 osób (106 pracowników w 2023 r. vs. 136 w czerwcu 2025 r.), w kolejnych latach planuje się dalszy wzrost liczby pracowników o kolejnych 67 etatów (dodatkowe zadania wprowadzane w projektach UC39 i UC38). Obecnie praca większości pracowników jest organizowana w przestrzeniach *open space*, co stanowi znaczące utrudnienie z uwagi na różnorodną specyfikę pracy pracowników zatrudnionych w różnych komórkach KOBiZE (infolinie zw. Ze wsparciem użytkowników KB, RU, praca analityczna wymagająca ciszy i skupienia). W tych okolicznościach konieczne staje się odpowiednie przygotowanie przestrzeni biurowych, w których zadania służbowe będzie wykonywał powiększony o 50 % zespół pracowników. Prace adaptacyjne będą polegały na podzieleniu przestrzeni *open space* na pomieszczenia przystosowane do pracy w mniejszych zespołach pracowników. Koszt adaptacji powierzchni biurowych szacuje się na 2 mln zł (wydatek w 2026 r.).

Pozostałe kategorie kosztów, które objęte są propozycją zwiększenia środków na realizację zadań KOBiZE dotyczą usług zewnętrznych oraz zadań związanych z organizacją pracy (adaptacja przestrzeni biurowych w związku z dużym przyrostem zatrudnienia, koszty mediów, delegacje służbowe).

W ramach usług zewnętrznych należy zaplanować środki na ekspertyzy i analizy związane zadaniami, realizowanymi przez KOBiZE. Analizy zewnętrzne dotyczą zadań związanych m.in. z przygotowaniem Raportu Rządowego, ekspertyzy na potrzeby szacowania emisji do modelowania rozkładu zanieczyszczeń powietrza, analizy dot. pozyskiwania danych i metodyk w zakresie szacowania efektów redukcyjnych zanieczyszczeń powietrza, ekspertyzy na potrzeby pozyskania danych w zakresie prognoz zmian aktywności oraz analizy dot. efektów polityk i działań lub pozyskania danych w tym zakresie, ekspertyzy prawne w zakresie wyboru platformy aukcyjnej i organizacji aukcji uprawnień; zlecenie opracowania danych dotyczących natężenia ruchu pojazdów wraz ze wsparciem merytorycznym przy szacowaniu emisji z transportu (aktualizacja danych), ekspertyzy na potrzeby opracowania metodyk szacowania redukcji emisji, analizy dotyczące opracowania danych do inwentaryzacji emisji.

Łączna suma tej kategorii kosztów (bez kosztów adaptacji) wynosi ok. 2,2 mln zł.

W wyniku zmian w art. 49 USHE polegających na dodaniu ust. 2h, zgodnie z którą zwiększona zostanie kwota pochodząca z wpływów uzyskiwanych ze sprzedaży uprawnień do emisji w drodze aukcji, stanowiąca przychód NFOŚiGW przeznaczany na finansowanie zadań KOBiZE, dojdzie do corocznego przesunięcia dodatkowej kwoty 26,7 mln zł z budżetu państwa do dochodu pozostałych jednostek (NFOŚiGW). Powoduje to zwiększenie roczne limitu wydatków NFOŚiGW na finansowanie działalności KOBiZE.

Ponadto w wyniku potrzeby zapewnienia zwiększonego źródła finansowania na finansowanie zadań KOFM, nastąpi przesunięcie środków w wysokości 31,23 mln w latach 2025–2031 oraz kwoty 17,5 mln w latach 2031–2035 z budżetu państwa do NFOŚiGW (zmiana w art. 49 ust. 2d USHE).

Koszty MKiŚ

Projektowane regulacje spowodują konieczność zwiększenia środków na zatrudnienie trzech pracowników w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, których zadaniem będzie obsługa kwestii związanych z rozszerzeniem systemu EU ETS o transport morski. Obowiązkiem nowo zatrudnionych pracowników będzie:

- 1) prowadzenie postępowań administracyjnych (jako organ I instancji i II instancji) zakresie zatwierdzania planu monitorowania dla przedsiębiorstw żeglugowych (obejmujących ok.175 statków) i zmian do tych planów, w tym wydawanie decyzji administracyjnych;
- 2) udzielanie odpowiedzi na zapytania w zakresie funkcjonowania przedsiębiorstw żeglugowych w systemie EU ETS;
- 3) udział w grupach roboczych KE dot. transportu morskiego i opiniowanie zmian do aktów prawnych w tym zakresie.

Liczba zatwierdzanych planów monitorowania może ulec zwiększeniu, po ustaleniu ostatecznej liczby statków typu drobnicowiec i offshore podlegających jurysdykcji polskiej.

Szczegółowe uzasadnienie przypisania nowych etatów w zakresie zadań związanych z objęciem systemem EU ETS transportu morskiego wraz z kalkulacją pracochłonności stanowi załącznik nr 1 do OSR.

Kalkulacja kosztów zatrudnienia pracowników MKiŚ stanowi załącznik nr 2 do OSR.

Koszty NFOŚiGW

Koszty wynikają z realizacji zadań KOFM, w tym przede wszystkim związanych wdrażaniem uruchomionych już programów priorytetowych NFOŚiGW (PP) finansowanych ze środków FM, oraz prognoz i planowanych do uruchomienia programów w horyzoncie czasowym do 2030 roku w ramach kolejnych transz FM. Liczba zatrudnionych osób w NFOŚiGW do realizacji zadań KOFM wynika z ustawy z dnia 15 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U poz. 1047). Nie planuje się dodatkowego zwiększenia zatrudnienia.

Wskutek analizy, której wyniki zostały przedstawione w załączniku nr 4, z której jednoznacznie wynika, że w celu prawidłowej realizacji zadań KOFM niezbędne jest zaangażowanie w okresie 2025–2030 nieco powyżej 100 etatów (średnio – 106,95, z czego najmniej w 2025 r. – 95,45, a najwięcej w 2030 r. – 114,45), a w okresie 2031–2035 około 56 etatów (średnio 55,88). Powyższe wartości odzwierciedlają stan kadrowy niezbędny do obsługi i wdrażania przez NFOŚiGW aktualnego stanu programów priorytetowych FM oraz programów priorytetowych planowanych przez NFOŚiGW do utworzenia, które będą finansowane ze środków Funduszu Modernizacyjnego. W załączniku nr 4 nie wskazano nowych pracowników (etatów), lecz przedstawiono liczbę etatów niezbędną dla obsługi KOFM w latach 2025–2035. Z uwagi na wysokość maksymalnych rocznych limitów wydatków, które są już nieadekwatne do skali realizowanych zadań, nie powstała w NFOŚiGW odrębna struktura organizacyjna zajmująca się wyłącznie obsługą KOFM, a zadania są realizowane w ramach wielu komórek ekologicznych.

W związku z projektowaną ustawą i zwiększeniem zadań NFOŚiGW nie będzie konieczności zatrudnienia przez NFOŚiGW nowych pracowników, gdyż wskazana po wejściu w życie projektowanej ustawy średnia liczba etatów wynosząca 106,95 w latach 2025–2030 nie będzie polegać na zwiększeniu zatrudnienia, ale na zwiększeniu zaangażowania obecnych pracowników NFOŚiGW, którzy aktualnie oprócz zadań FM realizują równolegle inne zadania np. w ramach obsługi inwestycji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz programu FEnIKS. Jest to istotne, gdyż NFOŚiGW nie wykorzystał jeszcze 50% alokacji w ramach Krajowego systemu wdrażania Funduszu Modernizacyjnego. W ramach wykazanej powyżej liczby etatów będzie się również odbywać obsługa programu priorytetowego Czyste Powietrze – w dedykowanej nowej części, dla naboru uruchomionego w 2025 r. dodatkowymi środkami wsparcia w ramach Funduszu Modernizacyjnego z budżetem 10 mld zł. W tym obszarze konieczne jest pilne zaangażowanie 14 etatów (pracowników zatrudnionych w NFOŚiGW), sfinansowanych ze środków uzyskanych ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji. Warunkiem dla prawidłowej realizacji powierzonych zadań dotyczących KOFM jest zagwarantowanie NFOŚiGW pokrywania wszystkich kosztów realizacji tych zadań. Zgodnie bowiem z obowiązującym art. 49 ust. 2d ustawy NFOŚiGW na pokrycie kosztów realizacji zadań KOFM otrzymuje obecnie kwotę 8 mln zł rocznie (do roku 2030), które pochodzą ze środków uzyskanych ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji, a brakująca kwota 10,76 mln zł do rocznego limitu wydatków KOFM określona w nowelizacji z dnia 15 kwietnia 2021 r. (18,76 mln zł) musi być pokrywana ze środków zobowiązania wieloletniego „OZE i efektywność energetyczna”, o którym mowa w art. 401c ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Takie rozwiązanie w sposób istotny zmniejsza środki, które powinny być przeznaczane na realizację celów tego zobowiązania (finansowanie

programów). W uzasadnieniu do ustawy z dnia 15 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw, na mocy której NFOŚiGW powierzone zostały zadania KOFM wskazano wówczas, że „Rozwiązanie to ma charakter przejściowy i wynika ze znaczącego ograniczenia (w stosunku do pierwotnie zakładanego) wysokości kosztów związanych z wykonywaniem zadań Operatora funduszu, pokrywanych ze środków uzyskanych ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, z uwagi na możliwości budżetowe”. Dalsze utrzymywanie przedstawionego powyżej stanu przejściowego tj. niealokowanie środków uzyskanych ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji w wysokości umożliwiającej pełne pokrycie kosztów obsługi KOFM – wiąże się z ryzykami braku możliwości prawidłowej realizacji zadań przez NFOŚiGW. W związku z powyższym projektowana ustawa zwiększ finansowanie tych kosztów ze środków z dochodów z aukcji (zmieniany art. 49 ust. 2d USHE).

I. Koszty bezpośrednie

1. Koszty wynagrodzeń z narzutami

Przeprowadzona analiza oraz konsultacje wśród komórek organizacyjnych/merytorycznych w NFOŚiGW wskazują, że w latach 2026–2035 do skutecznej realizacji zadań KOFM niezbędne jest ponad 100 osób w latach 2026–2030, oraz około 60 osób w latach 2030–2035. Dokładna liczba pracowników komórek merytorycznych została przeanalizowana przy uwzględnieniu doświadczeń z wdrażania istniejących i aktywnych programów priorytetowych finansowanych ze środków FM (obecnie – 19 czynnych programów priorytetowych) oraz programów zaakceptowanych przez Europejski Banki Inwestycyjny (EBI), dla których nabory planowane do uruchomienia są w najbliższym czasie. W kalkulacji uwzględniono również inne programy zidentyfikowane w ramach m.in. w ramach konsultacji oferty programowej FM w horyzoncie do 2030 roku, które mogą otrzymać finansowanie w ramach kolejnych transz FM. Oprócz kosztów osobowych, dotyczących departamentów ekologicznych NFOŚiGW wdrażających poszczególne PP finansowane ze środków FM w opracowaniu uwzględniono również koszty horyzontalnej komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za koordynację wdrażania środków FM.

Powyżej wskazana liczba osób/ etatów jest niezbędna do sprawnej i terminowej obsługi środków FM w szczególności mając na uwadze czynności związane z organizacją naborów w ramach PP, oceną wniosków i rozliczaniem projektów oraz bieżącą współpracą z EBI, jako instytucją zarządzającą środkami FM na poziomie UE.

Oszacowana wielkość etatów uwzględnia, poza kwestiami administracyjnymi, również zadania operacyjne związane z wdrażaniem systemu finansowania inwestycji wspieranych ze środków FM, w tym w szczególności przygotowywanie dedykowanych programów, przygotowanie całego systemu naboru i oceny wniosków (ogłaszanie i realizacja naborów, zawieranie i rozliczanie umów o dofinansowanie), zapewnienie niezbędnego systemu monitoringu i kontroli finansowanych przedsięwzięć, a także pozostałych działań administracyjno-zarządczych.

Przyjęte do wyliczeń jednostkowe koszty osobowe dotyczą wynagrodzeń wysoko wyspecjalizowanej kadry pracowników zatrudnionych do obsługi Funduszu Modernizacyjnego, uwzględniające składki: społeczne, na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz Pracownicze Plany Kapitałowe.

Przy obliczaniu ww. przedstawionej liczby niezbędnych osób/ etatów zostały wzięte pod uwagę następujące programy priorytetowe:

- Renowacja z gwarancją oszczędności EPC (Energy Performance Contract) Plus
- Elektroenergetyka - Inteligentna infrastruktura energetyczna
- Rozwój infrastruktury elektroenergetycznej na potrzeby rozwoju stacji ładowania pojazdów elektrycznych
- Kogeneracja dla Energetyki i Przemysłu
- Kogeneracja dla Energetyki i Przemysłu - sektory transformacji energetycznej
- Kogeneracja dla Ciepłownictwa
- "Kogeneracja dla Ciepłownictwa – cz. II (Budowa lub/i przebudowa jednostek wytwórczych o łącznej mocy zainstalowanej nie mniejszej niż 1 MW)"
- Digitalizacja sieci ciepłowniczych
- Wykorzystanie paliw alternatywnych na cele energetyczne
- Wsparcie wykorzystania magazynów oraz innych urządzeń na cele stabilizacji sieci - program dla Operatorów Sieci Dystrybucyjnych
- Moje ciepło

- Przemysł energochłonny -OZE
- Przemysł energochłonny- poprawa efektywności energetycznej
- Rozwój kogeneracji w oparciu o biogaz komunalny
- Energia dla wsi
- OZE – źródło ciepła dla ciepłownictwa
- Kogeneracja powiatowa
- Moja Elektrownia Wiatrowa
- Wsparcie budowy i/lub rozbudowy ogólnodostępnej stacji ładowania dla transportu ciężkiego
- Wsparcie zakupu lub leasingu pojazdów zeroemisyjnych kategorii N2 i N3
- Budowa/przebudowa sieci elektroenergetycznej pod stacje ładowania dużych mocy
- Magazyny energii elektrycznej i związana z nimi infrastruktura dla poprawy stabilności polskiej sieci elektroenergetycznej
- Czyste Powietrze (planowany w ramach IX transzy)
- Program wsparcia Biogazu (planowany w ramach IX transzy)
- Program wsparcia biometanu (planowany w ramach IX transzy)
- Program poprawy bezpieczeństwa energetycznego z wykorzystaniem odpadów niebezpiecznych (planowany w ramach IX transzy)
- Inne programy zidentyfikowane do wsparcia w ramach planów FM – od IX transzy do XVI transzy (do 2030 r.)

W liczbę etatów wliczone są też etaty dotyczące bezpośrednio komórki koordynującej FM do 2035 r.

Koszty obsługi (w szczególności w zakresie kosztów osobowych/ wynagrodzeń) urealniono do warunków rynkowych, gospodarczych i inflacyjnych. Załączone propozycje płac i etatyzacji:

- odzwierciedlają aktualną wartość pieniądza (inflację),
- stały się konkurencyjne względem rynku pracy (rynek pracownika, brak specjalistów, wzajemne „podkupywanie” wysokiej klasy specjalistów przez firmy consultingowe, BGK),
- odpowiadają rzeczywistym kwalifikacjom, zakresowi obowiązków i odpowiedzialności pracownika.

W związku z corocznym wzrostem zakresu realizowanych zadań (w każdym z dwóch w danym roku kalendarzowym cykli zgłaszania formularzy/programów priorytetowych do dofinansowania z środków Funduszu Modernizacyjnego) oraz koniecznością obsługi już funkcjonujących programów, zachodzi konieczność systematycznego zwiększenia liczby/wymiaru etatów pracowników. Należy również podkreślić, że zwiększony zakres zadań związanych z realizacją zadań KOFORM wynika z rewizji dyrektywy 2003/87/WE oraz wejścia w życie rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2606 nakładającego nowe obowiązki w związku m.in. z:

- wprowadzeniem programów na dużą skalę, w tym w zakresie prowadzenia szerokich konsultacji społecznych dla programów planowanych do zgłoszenia do finansowania w ramach FM,
- zaostrzeniem przesłanek warunkujących wstrzymanie finansowania inwestycji ze środków FM (co zwiększa obciążenie Operatora Funduszu Modernizacyjnego),
- modyfikacjami dotyczącymi monitorowania, sprawozdawczości i planowania, szczególnie z uwagi na zwiększenia zadań w zakresie obowiązku sporządzania i konsultowania przeglądu inwestycji do 2030;
- wprowadzeniem obowiązku przeprowadzania – raz na dwa lata – audytu dotyczącego wykorzystania kwot wypłaconych z funduszu modernizacyjnego.

Dodatkowe/ szczegółowe przesłanki wpływające na poziom zaangażowania kadrowego i uwzględnione w wyliczeniach etatów w NFOŚiGW potrzebnych do sprawnej realizacji zadań KOFORM:

- wysokie zaangażowanie pracowników po roku 2030 związane jest również z koniecznością zapewnienia obsługi programów w okresie realizacji i trwałości wspartych przedsięwzięć (m.in. trwałości inwestycji, sprawozdawczości, archiwizacji oraz konieczność kontroli realizacji wybranych inwestycji) po 2030 r. (w zmniejszonym wymiarze etatów – zgodnie z ww. załącznikiem Excel);
- dynamiczne zmiany w przepisach prawa (m.in. planowana nowelizacja USHE, pomocy publicznej, rozporządzeń, dyrektyw), wdrażanie nowych instrumentów/programów rządowych i unijnych (KPO, FENIKS) – konieczność zapewnienia demarkacji i braku wypierania środków z różnych źródeł, a także rozszerzanie kompetencji NFOŚiGW (np. jako

jednostki wdrażającej) wymagają odpowiedniego zabezpieczenia kadrowego, które umożliwi terminową i rzetelną realizację powierzonych obowiązków;

- obecny stan zatrudnienia stwarza ryzyko braku możliwości terminowego wykonywania wszystkich zadań KOFM, w tym wynikających ze zwiększenia o dodatkowe 2,5% całkowitej alokacji FM w stosunku do pierwotnych założeń oraz nowych zadań wynikających z rewizji Rozporządzenia wykonawczego, przy jednoczesnym zachowaniu wysokiego standardu obsługi wnioskodawców/ beneficjentów. Zwiększenie etatyacji, przy obsłudze programów finansowanych z Funduszu Modernizacyjnego, pozwoli na racjonalny podział obowiązków, poprawę jakości świadczonych usług (przyspieszenie tempa oceny wniosków) oraz zapewnienie ciągłości pracy w sytuacjach losowych (np. urlopy, zwolnienia lekarskie);
- dodatkowe etaty są niezbędne również w kontekście intensyfikacji działań w już funkcjonujących programach jak i obsługi nowych zadań, takich jak wdrażanie nowych/zmieniających się systemów informatycznych, nowego wymogu przeprowadzania audytu czy prowadzenie rozbudowanej sprawozdawczości wymaganej przez organy nadzorujące;
- w dniu 31.03.2025 r. został uruchomiony (z środków FM) nabór w programie priorytetowym Czyste Powietrze (PPCP), którego skala, charakter i zakres wsparcia (program masowy) jest nieporównywalna do dotychczas uruchamianych programów finansowanych ze środków FM. Uzgodniony z EBI budżet programu – 10 mld zł wymaga zaangażowania dodatkowej kadry. Charakter programu i rodzaj beneficjenta (osoby fizyczne), a także udziału wojewódzkich funduszy ochrony środowiska oraz operatorów Programu wpływa na zwiększenie kosztów jego wdrażania. Powyższe wiązać się będzie z faktem ponoszenia dodatkowych kosztów w związku z realizacją działań Operatora Funduszu. Stosownie bowiem do art. 50o USHE: *Koszty związane z wykonywaniem zadań Operatora Funduszu, koszty ponoszone przez wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na wykonywanie czynności składających się na realizację zadań, o których mowa w art. 50e ust. 5, są pokrywane ze środków zgromadzonych na rachunku bankowym, o którym mowa w art. 49 ust. 2d, a w przypadku gdy koszty te nie znajdują pokrycia z tych środków, są pokrywane w ramach zobowiązania, o którym mowa w art. 401c ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska.*

Dodatkowo w załączniku nr 3 do OSR przedstawiono minimalne obciążenia pracownika zaangażowanego we wdrażanie inwestycji finansowanych ze środków Funduszu Modernizacyjnego oraz wynikające z niego oszacowanie minimalnej liczby etatów niezbędnych do realizacji zadań KOFM.

Szczegółowa kalkulacja kosztów wynagrodzeń NFOŚiGW stanowi załącznik nr 4 do OSR.

2. Pozostałe koszty bezpośrednie

W pozycji pozostałe koszty bezpośrednie zostały oszacowane koszty:

- związane z przeprowadzaniem audytów,
- specjalistycznego wsparcia ekspertów,
- przygotowywania prognoz i analiz,
- przygotowania ekspertyz prawnych i technicznych dla celów wdrażania FM,
- działań informacyjno-promocyjnych,
- związane utrzymaniem/zakupem oprogramowania i sprzętu IT,
- delegacji,
- organizacji i przeprowadzenia szkoleń,
- innych usług obcych niezbędnych do realizacji zadań.

Wysokość pozostałych kosztów bezpośrednich przyjęto w 2026 roku na poziomie 2 360 075 zł. Przyjęto, że koszty będą waloryzowane corocznie o poziom inflacji.

II. Koszty pośrednie

Koszty pośrednie konieczne do poniesienia do realizacji zadań KOFM oszacowano na poziomie 30 % kosztów wynagrodzeń.

Koszty pośrednie obejmują:

- obsługę informatyczną,
- obsługę księgową,
- obsługę w zakresie weryfikacji umów i efektów ekologicznych,
- obsługę prawną,
- obsługę w zakresie kontroli terenowych,

- obsługę w zakresie analiz finansowych i zabezpieczenia umów,
- obsługę w zakresie pomocy publicznej,
- czynsz i opłaty eksploatacyjne,
- inne.

Wydatkowanie środków w ramach Funduszu Modernizacyjnego

Wydatkowanie środków w ramach FM odbywa się poprzez programy priorytetowe, które przygotowywane są na bieżąco i składane do akceptacji EBI, cyklicznie dwa razy do roku. Zakres wsparcia udzielanego z FM jest szeroki i obejmuje cele wskazane w dyrektywie 2003/87/WE. W chwili obecnej nie ma możliwości określenia, jakich inwestycji będą dotyczyły przyszłe programy oraz ich budżetów. Charakter przedsięwzięć, które będą wspierane ze środków FM, będzie w głównej mierze determinował tempo wydatkowania środków.

Wydatkowanie dochodów z aukcji

Zgodnie z przepisami USHE obecnie środki z aukcji uprawnień do emisji stanowią co do zasady dochód budżetu państwa. Należy jednak zaznaczyć, iż zgodnie z zasadą jednolitości materialnej budżetu nie łączy się danych dochodów z konkretnymi wydatkami. Co do zasady w budżecie są określone wpływy oraz wydatki, jednak te dwie kategorie nie są ze sobą połączone celowościowo. Oznacza to, że środki nie są znaczone, czyli że wpływ z jakiegoś tytułu (w tym z aukcji uprawnień do emisji w ramach systemu EU ETS) co do zasady nie jest połączony z konkretnym wydatkiem. Należy również podkreślić, że budżet państwa nie jest jedynym kanałem dystrybucji (wydatkowania) środków, nakłady mogą mieć charakter nie tylko wydatków, ale i ubytku dochodów wynikających ze stosowania różnych polityk regulacyjnych wspierających transformację klimatyczną (np. ulg podatkowych).

Biorąc powyższe pod uwagę, Polska do czasu wejścia w życie dyrektywy 2023/959 raportowała do KE wysokość co najmniej 50 % równowartości środków wydatkowanych na cele klimatyczne przez różne jednostki sektora finansów publicznych. Po zmianach implementacyjnych wysokość ta obejmie 100 % tych środków lub ich równowartości.

Tabela 1. Wydatkowanie dochodów z aukcji raportowane do KE odpowiednio zgodnie z art. 17 rozporządzenia 525/2013 – tzw. MMR (raporty za lata 2013–2019) oraz z art. 19 ust. 2 rozporządzenia Governance (raporty za lata 2020–2022)

Rok	Dochód z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji	Raportowane środki przeznaczonych na cele klimatyczne	%
2013	1 024 281 128	540 122 169	52,7%
2014	326 486 406	163 323 245	50,0%
2015	555 721 078	286 672 460	51,6%
2016	593 918 995	297 029 538	50,0%
2017	2 154 320 054	1 236 313 373	57,4%
2018	5 124 469 519	2 599 691 852	50,7%
2019	10 956 897 508	5 478 446 604	50,0%
2020	13 906 425 263	6 953 212 609	50,0%
2021	25 287 413 536	12 747 700 720	50,4%
2022	23 053 927 174	11 952 479 928	51,8%

Źródło własne

Wydatkowanie dochodów z aukcji było raportowane do KE odpowiednio zgodnie z art. 17 rozporządzenia 525/2013 – tzw. MMR (raporty za lata 2013–2019) a obecnie zgodnie z art. 19 ust. 2 rozporządzenia Governance (raporty za lata 2020–2022):

2022 r. Wykazane programy:

- Środki wydatkowane z programów NFOŚiGW.: Mój prąd, Mój elektryk, Czyste powietrze, Finansowanie KOBiZE
- MI: Krajowy Program Kolejowy
- MF: Zwolnienie z akcyzy energii z OZE, wsparcie do zielonych certyfikatów i rozwoju energetyki jądrowej

2021 r. Wykazane programy:

- Środki wydatkowane z programów NFOŚiGW w tym m.in.: Czyste powietrze, adaptacje od zmian klimatu, zmniejszenie energii w budownictwie, Zielony samochód, **ciepłownictwo powiatowe**, Finansowanie KOBiZE
- MRIT: Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Energii – środki z aukcji bezpośrednio przekazywane na Fundusz
- MF: Zwolnienia z akcyzy energii elektrycznej, wsparcie do zielonych certyfikatów i rozwoju energetyki jądrowej, dofinansowanie do kolei i transportów miejskich

2020 r. Wykazane programy:

- Środki wydatkowane z programów NFOŚiGW w tym m.in.: Program Czyste powietrze, Poprawa jakości powietrza, Polska Geotermia Plus oraz Mój prąd, Finansowanie KOBiZE
- MRiT: Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Energii – środki z aukcji bezpośrednio przekazywane na Fundusz
- MF: Zwolnienia z akcyzy energia z OZE oraz pojazdy elektryczne plus wsparcie do zielonych certyfikatów, dofinansowanie do kolei i transportów miejskich

2019 r. Wykazane programy:

- Środki wydatkowane z programów NFOŚiGW w tym: Program Czyste powietrze, Mój prąd, Finansowanie KOBiZE
- MF: Zwolnienia z akcyzy energia z OZE
- ME: Wsparcie do zielonych certyfikatów

2018 r. Wykazane programy:

- szereg z programów NFOŚiGW i WFOŚiGW; w tym: Finansowanie KOBiZE
- MF: Zwolnienia z akcyzy energia z OZE, wsparcie do kolei i transportów miejskich
- ME: Wsparcie do zielonych certyfikatów

2017 r. Wykazane programy:

- szereg z programów NFOŚiGW i WFOŚiGW; w tym: Finansowanie KOBiZE
- MF: Zwolnienia z akcyzy energia z OZE, wsparcie do kolei – preferencyjna stawka VAT
- ME: Wsparcie dla OZE

W latach 2013-2016 raportowaniu podlegały środki z programów NFOŚiGW oraz WFOŚiGW, w tym finansowanie KOBiZE

Koszty GIOŚ/WIOŚ

Projektowane regulacje nakładają nowe zadania na organy Inspekcji Ochrony Środowiska, m.in. czynności związane z szacowaniem wielkości emisji z operacji lotniczych – skutków innych niż emisja CO₂ oraz z emisją z działalności w zakresie transportu morskiego, w przypadkach ustawowo określonych (np. brak złożenia odpowiednich raportów) a także nakładanie administracyjnych kar pieniężnych. Dodatkowo zgodnie z zaproponowanymi przepisami do realizacji zadań wynikających z ww. projektu ustawy, jak również aktualnie obowiązującej USHE, związanych z emisją z operacji lotniczych, skutkami innymi niż emisja CO₂ oraz z emisją z działalności w zakresie transportu morskiego, operatorów statków powietrznych oraz przedsiębiorstw żeglugowych, niemających siedziby lub miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wskazano Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska. Organem II instancji postępowań administracyjnych dotyczących zarówno wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, jak i szacowania wielkości emisji będzie GIOŚ. Powoduje to konieczność zapewnienia dodatkowych środków na realizację powyższych zadań w wymiarze 5 etatów (2 etatów dla wojewódzkiego inspektoratu ochrony środowiska (WIOŚ) w Warszawie, po 1 etacie dla WIOŚ w Szczecinie i Gdańsku oraz 1 etatu dla GIOŚ).

Szczegółowe uzasadnienie zadań IOŚ stanowi załącznik nr 5 do OSR, natomiast kalkulacja kosztów zatrudnienia pracowników IOŚ stanowi załącznik nr 6 do OSR.

Koszty DUM

Projektowana ustawa przewiduje wsparcie finansowe na utworzenie dwóch etatów w Urzędzie Morskim w Szczecinie i Gdańsku, w celu wsparcia organów Inspekcji Ochrony Środowiska przy udzielaniu pomocy prawnej w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie szacowania wielkości emisji w przypadku przedsiębiorstw żeglugowych, które nie dopełniły obowiązków w zakresie raportowania wielkości emisji w ramach systemu a także wykonywani

		zadań związanych z wydaleniem statków z portu oraz zakazem wejścia do portu. Kalkulacja kosztów zatrudnienia DUM stanowi załącznik nr 7 do OSR.														
7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe																
Skutki																
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)								
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa	-	-	-	-	-	-	-								
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	-	-	-	-	-	-	-								
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	-	-	-	-	-	-	-								
	(dodaj/usuń)	-	-	-	-	-	-	-								
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Analizy Centrum Analiz Klimatyczno-Energetycznych (CAKE) wskazują, że konieczna będzie istotna zmiana w polskim miksie energetycznym, polegająca na zastąpieniu technologii opartych na paliwach kopalnych technologiami nisko lub zeroemisyjnymi. Transformacja energetyki w Polsce będzie kosztowna w związku z koniecznością inwestycji zarówno w odnawialne źródła energii (OZE) (takie jak fotowoltaika i wiatr), technologie magazynowania energii (takie jak elektrownie szczytowo-pompowe, bateryjne magazyny energii i elektrolizery) oraz atom. Koszty koniecznej transformacji sektora energetycznego będą ponoszone głównie przez duże przedsiębiorstwa dostarczające energię elektryczną i ciepło sieciowe i przenoszone w rachunkach na odbiorców końcowych. Prognozowane nakłady inwestycyjne* w sektorze wytwarzania energii elektrycznej i ciepła sieciowego w okresie 2021–2040 <table><tr><td></td><td>2021–2030</td><td>2031–2040</td><td>2021–2040</td></tr><tr><td>Nakłady inwestycyjne [mld EUR'2015]</td><td>61</td><td>117</td><td>178</td></tr></table> *uwaga: przedstawione nakłady uwzględniają tylko inwestycje w nowe jednostki wytwórcze, nie obejmują kosztów modernizacji istniejących jednostek ani inwestycji w rozwój i modernizację infrastruktury sieciowej Innym czynnikiem wpływającym na konkurencyjność przedsiębiorstw będzie unowocześnienie produkcji związane z szybszym rozwojem technologii niskoemisyjnych i bezemisyjnych i szerszym ich stosowaniem w gospodarce. Upowszechnienie tych technologii będzie zachodzić w związku z przeznaczeniem na ich rozwój i wdrażanie do środków pochodzących m.in. z Funduszu Modernizacyjnego i Funduszu Innowacyjnego oraz jednoczesnym obciążeniem emisji rosnącymi kosztami. Potencjalnie wpływ na konkurencyjność przedsiębiorstw w sektorach produkcji stali, cementu i nawozów sztucznych może spowodować stopniowe wycofywanie przydziału nieodpłatnych uprawnień do emisji, chociaż trudno w sposób definitywny rozwiązanie to ocenić. Wpływ wycofania darmowych przydziałów uprawnień ma być równoważony wprowadzeniem obciążeń takich samych towarów sprowadzanych z zagranicy, który ma zapewnić mechanizm CBAM. Ostatecznie ocena, w jaki sposób rozwiązania te wpłyną na zachowanie konkurencyjności produkcji przedsiębiorstw w państwach członkowskich, będzie zależała od skuteczności mechanizmu CBAM. Na podstawie wyników obliczeń służących do wykonania opracowania: „VII EW on EU ETS 2050: Exploring synergies between the EU ETS and other EU climate policy measures – carbon removal, hydrogen, and sectoral								2021–2030	2031–2040	2021–2040	Nakłady inwestycyjne [mld EUR'2015]	61	117	178
	2021–2030	2031–2040	2021–2040													
Nakłady inwestycyjne [mld EUR'2015]	61	117	178													

		transport policy” (Centrum Analiz Klimatyczno-Energetycznych CAKE/KOBiZE/IOŚ-PIB https://climatecake.ios.edu.pl/wp-content/uploads/2024/04/LIFE_VIIEW_EUETS_Exploring-synergies.pdf)”.
		Dane nie zawarte bezpośrednio w raporcie.
sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Projekt ustawy w różnym stopniu będzie wpływał na przedsiębiorstwa w zależności od branży i udziału kosztów energii w produkcji i usługach. Spodziewany wzrost kosztów energii generalnie będzie czynnikiem pogarszającym warunki funkcjonowania także tej grupy podmiotów, choć można przypuszczać, że będą one dotknięte w mniejszym stopniu niż przemysł energochłonny. Projekt ustawy może poprawiać konkurencyjność przedsiębiorstw, które modernizują systemy energetyczne oraz działają na rzecz poprawy efektywności energetycznej i których inwestycje w tym zakresie zostaną wsparte m.in. ze zwiększonej puli środków Funduszu Modernizacyjnego i z Funduszu Innowacyjnego. Wzrost kosztów emisji wymusza transformację w kierunku technologii nisko i zeroemisyjnych. Odpowiednio zaplanowany proces transformacji daje szansę na uzyskanie przewag konkurencyjnych w stosunku do przedsiębiorstw odkładających ten proces i ponoszących jedynie rosnące koszty emisji. Na podstawie wyników obliczeń służących do wykonania opracowania: „VIIEW on EU ETS 2050: Exploring synergies between the EU ETS and other EU climate policy measures - carbon removal, hydrogen, and sectoral transport policy” (Centrum Analiz Klimatyczno-Energetycznych CAKE/KOBiZE/IOŚ-PIB https://climatecake.ios.edu.pl/wp-content/uploads/2024/04/LIFE_VIIEW_EUETS_Exploring-synergies.pdf)”. Dane nie zawarte bezpośrednio w raporcie. Wpływ regulacji w zakresie certyfikacji biomasy zrównoważonej na ryzyko wylesiania, a także na potencjalne zużycie surowca, który może być efektywniej wykorzystany w innych sektorach, należy ocenić jako pozytywny, tak pod względem ryzyka wylesiania jak i dostępności drewna w przemyśle (drzewnym, meblowym). Formułowanie dodatkowych wymagań (spełnienia kryterium zrównoważonego rozwoju (KZR)) w stosunku do biomasy wykorzystywanej w procesach spalania paliw powoduje zasadniczo bardziej racjonalne wykorzystywanie paliwa, w tym rezygnację z wykorzystywania drewna pełnowartościowego (nie spełniającego KZR) do celów spalania i produkcji energii. Jeśli chodzi o przemysł meblarski to trzeba podkreślić, że również mając na uwadze jakość surowca wykorzystywanego w tym sektorze gospodarki, dostępność drewna wysokiej jakości nie powinna być zagrożona, bo energetyka nie wykorzystuje biomasy najwyższej jakości z uwagi na jej wysoką cenę. Trzeba też zauważyć, że ochrona „pełnowartościowej” biomasy (drewna wysokiej jakości) następuje również za pośrednictwem innych przepisów niż tylko wymagania w zakresie certyfikacji. Energia elektryczna wytwarzana z drewna innego niż „drewno energetyczne” nie może korzystać z form wsparcia wynikających z systemu świadectw pochodzenia, taryf gwarantowanych czy aukcji OZE. Sektor energetyczny raczej nie wykorzystuje takiej biomasy, która może być wykorzystana w innych sektorach gospodarki. Proponowane regulacje przyczynią się do ograniczania emisji gazów cieplarnianych z paliw kopalnych w sektorze transportu lotniczego – takiego skutku należy się spodziewać w związku z ograniczeniem mechanizmu przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji do przypadków stosowania paliw kwalifikowalnych. Ponadto emisje gazów cieplarnianych z operacji lotniczych będą ogólnie nadal ograniczane m.in. z powodu wprowadzenia obowiązku rozliczenia emisji w odniesieniu do lotów do/z regionów najbardziej oddalonych oraz w związku z wprowadzeniem mechanizmu kompensacji CORSIA, który dotyczy lotów poza UE. Innym przewidywanym skutkiem proponowanych regulacji będzie zwiększenie udziału paliw zrównoważonych (kwalifikowalnych) w lotnictwie, ponieważ w związku z ich wykorzystywaniem operatorzy statków powietrznych będą mogli otrzymać przydział bezpłatnych uprawnień do emisji. Nowe rozwiązania spowodują	

	wzrost kosztów prowadzenia działalności w zakresie usług przewozowych i spedycyjnych w transporcie lotniczym, a także wzrost cen usług transportowych świadczonych przez operatorów lotniczych. Okoliczność ta wpłynie na konkurencyjność usług świadczonych przez operatorów lotniczych. Z uwagi na objęcie transportu morskiego systemem EU ETS należy spodziewać się zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w tym sektorze. Po stronie przedsiębiorstw żeglugowych pojawią nowe obowiązki sprawozdawcze (monitorowanie i raportowanie emisji) oraz obowiązek rozliczania emisji polegający na umarzaniu odpowiedniej liczby uprawnień do emisji. Przedsiębiorstwa żeglugowe będą zmuszone nabywać uprawnienia do emisji na aukcji, ponieważ nie jest przewidziany przydział bezpłatnych uprawnień dla transportu morskiego. Powyższe prawdopodobnie spowoduje wzrost kosztu prowadzenia działalności w zakresie usług przewozowych i spedycyjnych w transporcie morskim, a także wzrost cen usług transportowych świadczonych przez operatorów morskich. Okoliczność ta wpłynie na konkurencyjność transportu morskiego. Projektowane regulacje wpłyną również na rynek produkcji paliw zrównoważonych i niskoemisyjnych takich jak paliwa z biomasy, czy paliwa RFNBO, RCF i SLCF. Z ich stosowaniem przez uczestników systemu łączą się korzyści związane z brakiem konieczności rozliczania wielkości emisji, stąd wobec rosnących cen uprawnień do emisji można spodziewać się, że konkurencyjność produkcji tych paliw może coraz bardziej wzrastać.																																				
rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Na podstawie analizy Centrum Analiz Klimatyczno-Energetycznych (CAKE) zwiększenie celu redukcyjnego w systemie EU ETS przyczyni się do wzrostu kosztów energii elektrycznej i ciepła sieciowego. Związane jest to z jednej strony z niezbędnymi nakładami inwestycyjnymi na źródła nisko i zeroemisyjne w sektorze energetycznym, a z drugiej z ograniczeń w tempie modernizacji sektora i rosnących kosztów uprawnień do emisji dwutlenku węgla. Dlatego najwyższych kosztów energii w Polsce należy się spodziewać ok. 2030 r., kiedy udział węgla w strukturze wytwarzania będzie wciąż istotny, a jednocześnie koszty uprawnień do emisji będą wysokie. Po 2035 r. można spodziewać się spadku kosztów wytwarzania, przede wszystkim dzięki zmniejszeniu emisyjności produkcji energii. Niemniej koszty energii będą zapewne znacząco wyższe od obecnych. Średnie koszty energii elektrycznej dla odbiorców <table><tr><td></td><td>2020</td><td>2025</td><td>2030</td><td>2035</td><td>2040</td></tr><tr><td>koszt [EUR'2015/MWh]</td><td>126</td><td>184</td><td>191</td><td>166</td><td>155</td></tr><tr><td>dynamika względem roku bazowego</td><td>1,00</td><td>1,45</td><td>1,51</td><td>1,31</td><td>1,22</td></tr></table> Średnie koszty ciepła sieciowego <table><tr><td></td><td>2020</td><td>2025</td><td>2030</td><td>2035</td><td>2040</td></tr><tr><td>koszt [EUR'2015/GJ]</td><td>13</td><td>25</td><td>31</td><td>32</td><td>34</td></tr><tr><td>dynamika względem roku bazowego</td><td>1,00</td><td>1,98</td><td>2,42</td><td>2,50</td><td>2,71</td></tr></table> Wzrost kosztów energii wpłynie na sytuację ekonomiczną gospodarstw domowych poprzez zwiększenie rachunków za prąd i ogrzewanie, ponoszenie nakładów inwestycyjnych związanych z termomodernizacją budynków. Prawdopodobny jest też trend związany z wymianą źródeł ciepła w gospodarstwach domowych na źródła bez emisyjne lub niskoemisyjne, jakkolwiek wzrost kosztów energii elektrycznej będzie ten proces utrudniał, dlatego istotne będzie wsparcie wykorzystania np. pomp ciepła nie tylko poprzez subwencje inwestycyjne ale także poprzez korzystne rozwiązania taryfowe. W przypadku części gospodarstw domowych wzrost kosztów zaopatrzenia w energię może się wiązać z pogłębieniem lub powstaniem zjawiska ubóstwa energetycznego. Wzrost kosztów energii (elektrycznej i ciepła), które są konsekwencją obowiązku rozliczania emisji przez przedsiębiorstwa		2020	2025	2030	2035	2040	koszt [EUR'2015/MWh]	126	184	191	166	155	dynamika względem roku bazowego	1,00	1,45	1,51	1,31	1,22		2020	2025	2030	2035	2040	koszt [EUR'2015/GJ]	13	25	31	32	34	dynamika względem roku bazowego	1,00	1,98	2,42	2,50	2,71
	2020	2025	2030	2035	2040																																
koszt [EUR'2015/MWh]	126	184	191	166	155																																
dynamika względem roku bazowego	1,00	1,45	1,51	1,31	1,22																																
	2020	2025	2030	2035	2040																																
koszt [EUR'2015/GJ]	13	25	31	32	34																																
dynamika względem roku bazowego	1,00	1,98	2,42	2,50	2,71																																

		uczestniczące w systemie EU ETS będzie wywoływał negatywne skutki w postaci zwiększenia obciążeń ponoszonych przez gospodarstwa domowe. Konieczne będzie kierowanie środków ze Społecznego Funduszu Klimatycznego i środków pochodzących z objęcia nowych sektorów systemem handlu uprawnieniami na wsparcie gospodarstw domowych w celu walki z ubóstwem energetycznym. Na podstawie wyników obliczeń służących do wykonania opracowania: „VII EW on EU ETS 2050: Exploring synergies between the EU ETS and other EU climate policy measures – carbon removal, hydrogen, and sectoral transport policy” (Centrum Analiz Klimatyczno-Energetycznych CAKE/KOBI ZE/IOŚ-PIB https://climatecake.ios.edu.pl/wp-content/uploads/2024/04/LIFE_VII EW_EUETS_Exploring-synergies.pdf”). Dane nie są zawarte bezpośrednio w raporcie.
Niemierzalne	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Zwiększenie zjawiska ubóstwa energetycznego, pogłębienie zjawiska wykluczenia społecznego z powodu ograniczenia zasobów finansowych, które będzie następstwem wzrostu poziomu kosztów utrzymania.
	postęp technologiczny	Rozwój technologii bezemisyjnych w przemyśle, rozwój nowych nieemisyjnych lub niskoemisyjnych źródeł energii.
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu		
☐ nie dotyczy		
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).		☐ tak ☒ nie ☐ nie dotyczy
☐ zmniejszenie liczby dokumentów ☐ zmniejszenie liczby procedur ☐ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne: ...		☒ zwiększenie liczby dokumentów ☒ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne: ...
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.		☒ tak ☐ nie ☐ nie dotyczy
Komentarz:		
Przedsiębiorstwa żeglugowe zostaną objęte obowiązkiem monitorowania i raportowania emisji na poziomie przedsiębiorstwa, obowiązkiem uzyskania zatwierdzonego planu monitorowania wielkości emisji, zgodnie z którym będzie odbywało się monitorowanie, oraz obowiązkiem rozliczania emisji.		
9. Wpływ na rynek pracy		
Wejście w życie ustawy będzie miało wpływ na rynek pracy. Nowe obowiązki w zakresie raportowania wielkości emisji w sektorze transportu morskiego wpłyną na rozwój rynku usług weryfikacyjnych, które świadczą akredytowani weryfikatorzy. Będzie to miało wpływ na zwiększenie poziomu zatrudnienia w tym sektorze usług.		
10. Wpływ na pozostałe obszary		
☒ środowisko naturalne ☒ sytuacja i rozwój regionalny	☐ demografia ☐ mienie państwowe	☐ informatyzacja ☒ zdrowie

☐ inne: ...			
Omówienie wpływu	Wejście w życie nowego komponentu systemu EU ETS (transport morski) wpłynie na zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych i tym samym będzie miało wpływ na wzmocnienie ochrony klimatu. Podobne skutki można prognozować w odniesieniu do propozycji zmiany zasad przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w sektorach objętych systemem EU ETS (zmniejszenie liczby uprawnień wydawanych nieodpłatnie, zwiększy koszty produkcji i wpłynie na szybsze odchodzenie od paliw o najwyższym współczynniku emisji). W długiej perspektywie zmniejszenie zużycia paliw kopalnych wpłynie również na poprawę jakości powietrza, w szczególności poprzez zmniejszenie emisji zanieczyszczeń z sektora transportu i sektora komunalnego, na skutek czego poprawie ulegnie jakość powietrza, która ma wpływ na zdrowie ludzi, zwłaszcza aglomeracji miejskich.		
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego			
Planuje się, że ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. W przypadku przepisów dot. wyłączenia z systemu EU ETS instalacji biomasowych spalających biomasę zrównoważoną, regulacje te powinny wejść w życie 1 stycznia 2026 r.			
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?			
Nie przewiduje się ewaluacji projektu na szczeblu krajowym. Projektowana regulacja wykonuje prawo Unii Europejskiej. Ewentualne zmiany ustawowe będą wprowadzane wskutek rewizji aktów prawnych na szczeblu europejskim.			
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)			
Załącznik 1 – Zakres nowych zadań ETS morski Załącznik 2 – Kalkulacja kosztów wynagrodzeń MKiŚ Załącznik 3 – Oszacowanie etatów NFOŚiGW Załącznik 4 – Kalkulacja etatów NFOŚiGW Załącznik 5 – Zakres nowych zadań IOŚ Załącznik 6 – Kalkulacja etatów IOŚ Załącznik 7 – Kalkulacja kosztów wynagrodzeń DUM			