

UZASADNIENIE

Głównym celem nowelizacji ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1505) (dalej: ustawa ETS) jest:

- 1) dopełnienie transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/959 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniającej 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 (Dz. Urz. UE L 130 z 16.05.2023, str. 134) (dalej: dyrektywa 2023/959) oraz
- 2) implementacja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/958 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w odniesieniu do wkładu lotnictwa w unijny cel zmniejszenia emisji w całej gospodarce i odpowiedniego wdrożenia globalnego środka rynkowego (Dz. Urz. UE L 130 z 16.05.2023, str. 115) (dalej: dyrektywa 2023/958) oraz
- 3) wykonanie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/957 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniającego 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 (Dz. Urz. UE L 130 z 16.05.2023, str. 105) (dalej: rozporządzenie 2023/957).

Ww. przepisy prawa Unii Europejskiej (UE) są efektem prac mających na celu dostosowanie wybranych obszarów, w których realizowana jest polityka klimatyczna UE, do nowego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych o 55 % do 2030 r. w porównaniu z poziomem emisji w 1990 r., który stanowi pierwszy z celów średniookresowych, na drodze do neutralności klimatycznej, który został określony w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (Dz. Urz. UE L 243 z 09.07.2021, str. 1).

Jednym z instrumentów służących osiągnięciu tego celu jest zaproponowana przez UE reforma systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (dalej: system EU ETS). Z uwagi na to, że system EU ETS jest podstawą unijnej polityki klimatycznej i stanowi jej kluczowe narzędzie służące redukcji emisji gazów cieplarnianych, zmiany w dyrektywie 2003/87/WE, przyjęte dyrektywą 2023/959 oraz dyrektywą 2023/958, stanowią część zasadniczych elementów pakietu „Gotowi na 55”.

Projektowana regulacja w zasadniczej części dokonuje transpozycji przepisów wprowadzonych dyrektywą 2023/959 oraz dyrektywą 2023/958 modyfikujących zasady funkcjonowania systemu 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), tzw. ETS2 dla odróżnienia go od systemu ETS, który obejmuje dotychczasowe sektory systemu handlu (energetyka, przemysł, lotnictwo i transport morski). Ze względu na to, że nowy system charakteryzuje szereg odrębności od rozwiązań, wokół których zbudowany jest system EU ETS, w szczególności obejmuje inną grupę podmiotów, które nie są emitentami gazów cieplarnianych, a także nowy typ jednostek, które będą tworzyły CAP w tym systemie, podjęto decyzję o wprowadzeniu tych regulacji w osobnym akcie prawnym, który dokona transpozycji tego komponentu systemu handlu uprawnieniami do emisji. Niniejszy projekt ma na celu zatem zapewnienie wdrożenia wyżej wymienionych przepisów prawa UE do polskiego porządku prawnego, w zakresie przepisów odnoszących się do systemu z wyjątkiem regulacji dot. ETS2. Oprócz ww. aktów prawnych wykonania wymagają wydane na ich podstawie akty wykonawcze i akty delegowane m.in.:

- 1) rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2023/2849 z dnia 12 października 2023 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/757

w odniesieniu do przepisów dotyczących raportowania i przedkładania zagregowanych danych dotyczących emisji na poziomie przedsiębiorstwa (Dz. Urz. UE L 2023/2849 z 15.12.2023),

- 2) rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2023/2917 z dnia 20 października 2023 r. w sprawie działań weryfikacyjnych, akredytacji weryfikatorów i zatwierdzania planów monitorowania przez organy administrujące zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/757 w sprawie monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji dwutlenku węgla z transportu morskiego i uchylające rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/2072 (Dz. Urz. UE L 2023/2917 z 29.12.2023),
- 3) rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2023/2776 z dnia 12 października 2023 r. zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/757 w zakresie przepisów dotyczących monitorowania emisji gazów cieplarnianych z transportu morskiego oraz innych istotnych informacji z sektora transportu morskiego (Dz. Urz. UE L 2023/2776 z 14.12.2023),
- 4) rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/2449 z dnia 6 listopada 2023 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/757 w odniesieniu do szablonów planów monitorowania, raportów na temat wielkości emisji, częściowych raportów na temat wielkości emisji, dokumentów zgodności i sprawozdań na poziomie przedsiębiorstwa oraz uchylające rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/1927 (Dz. Urz. UE L 2023/2449 z 07.11.2023),
- 5) rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/2599 z dnia 22 listopada 2023 r. ustanawiające zasady stosowania dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do administrowania przedsiębiorstwami żegludowymi przez organy administrujące właściwe dla przedsiębiorstwa żegludowego (Dz. Urz. UE L 2023/2599 z 23.11.2023),
- 6) rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/2606 z dnia 22 listopada 2023 r. zmieniające 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 (Dz. Urz. UE L 2023/2606 z 23.11.2023) (dalej: rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/2606),
- 7) rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2024/2493 z dnia 23 września 2024 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/2066 w odniesieniu do aktualizacji monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L 2024/2493 z 27.09.2024),
- 8) rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2024/1879 z dnia 9 lipca 2024 r. ustanawiające zasady stosowania dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do obliczania wymogów dotyczących kompensacji do celów mechanizmu CORSIA (Dz. Urz. UE L 2024/1879 z 10.07.2024), dalej „rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2024/1879”,
- 9) rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2025/723 z dnia 6 lutego 2025 r. uzupełniające dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady poprzez ustanowienie szczegółowych zasad corocznego obliczania różnic w cenie między kwalifikującymi się paliwami lotniczymi a naftą kopalną oraz przydzielania uprawnień w ramach EU ETS na wykorzystanie kwalifikujących się paliw lotniczych (Dz. Urz. UE L 2025/723 z 16.04.2025),
- 10) rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2025/772 z dnia 16 kwietnia 2025 r. w sprawie zmiany i sprostowania rozporządzenia wykonawczego (UE) 2019/1842 ustanawiającego zasady stosowania dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu

do dalszych ustaleń dotyczących dostosowań przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji ze względu na zmiany w poziomie działalności (Dz. Urz. UE L 2025/772 z 22.04.2025).

Transport morski

Jedną z bardziej doniosłych zmian wprowadzonych przez dyrektywę 2023/959 jest włączenie do systemu EU ETS nowego sektora tj. transportu morskiego. Zgodnie z preambułą do dyrektywy 2023/959 przewiduje się, że emisje z międzynarodowej działalności w zakresie transportu morskiego wzrosną o około 14 % w latach 2015–2030 i o 34 % w latach 2015–2050, co będzie miało znaczący negatywny wpływ na wysiłek redukcyjny na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatu osiągnięty przez inne sektory, a tym samym mogłoby oddalić osiągnięcie unijnego celu polegającego na osiągnięciu neutralności klimatycznej najpóźniej do roku 2050 oraz celu polegającego na osiąganiu następnie ujemnych emisji, zgodnie z Europejskim prawem o klimacie. W ślad za preambułą do dyrektywy 2023/959 emisje dwutlenku węgla (CO₂) z transportu morskiego odpowiadają za około 3 %–4 % emisji w całej Unii Europejskiej. Począwszy od dnia 1 lipca 2015 r. działalność w zakresie transportu morskiego jest objęta obowiązkami w zakresie monitorowania i raportowania wielkości emisji CO₂ przez przedsiębiorstwa żeglugowe w odniesieniu do każdego statku, na mocy 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 (dalej: rozporządzenie 2015/757). Oznacza to, że przedsiębiorstwa żeglugowe w 2024 r. miały obowiązek monitorowania emisji bezpośrednio na podstawie rozporządzenia 2015/757, i w konsekwencji obowiązek raportowania wielkości emisji wynikał także bezpośrednio z przepisów UE.

Dopiero jednak na mocy dyrektywy 2023/959 obowiązki te rozciągają się także na rozliczenie przez przedsiębiorstwa żeglugowe wielkości emisji CO₂. Docelowo systemem EU ETS zostanie objęta także emisja podtlenku azotu (N₂O) i metanu (CH₄) z transportu morskiego jednak obowiązek rozliczania wielkości emisji tych gazów został przesunięty do roku 2026, ograniczając do tego czasu obowiązek przedsiębiorstw żeglugowych do monitorowania i raportowania emisji tych gazów. Dyrektywa 2003/959 wprowadza także odstępstwo w zakresie rozliczania wielkości emisji do końca 2026 r. w odniesieniu do działalności statków typu offshore.

Włączenie transportu morskiego do systemu EU ETS spowoduje powstanie obowiązków administracyjnych po stronie nowych uczestników tego systemu, ale także obciążenie nowymi zadaniami organów administracji m.in. ministra właściwego do spraw klimatu i Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (dalej: Krajowy ośrodek), których zadaniem będzie określanie wymagań w zakresie monitorowania emisji oraz nadzór nad wywiązywaniem się z obowiązków przez przedsiębiorstwa żeglugowe. Rozszerzenie systemu EU ETS pociągnie za sobą konieczność posiadania przez przedsiębiorstwa żeglugowe planu monitorowania wielkości emisji na poziomie każdego statku objętego systemem EU ETS. Plan ten będzie podlegał weryfikacji przez akredytowanego weryfikatora a następnie zatwierdzeniu przez właściwy organ. Po stronie przedsiębiorstw żeglugowych, podobnie jak ma to miejsce w przypadku pozostałych uczestników systemu EU ETS (prowadzących instalację i operatorów statków powietrznych), powstanie obowiązek corocznego składania raportu nt. wielkości emisji za rok poprzedni, przy czym obowiązek ten będzie polegał na złożeniu 2 rodzajów raportów – raportu na poziomie każdego statku i na poziomie przedsiębiorstwa żeglugowego. Na przedsiębiorstwie żeglugowym spocznie obowiązek rozliczania wielkości emisji w rejestrze Unii. W chwili obecnej Polsce jako administrującemu państwu członkowskiemu podlega 18 przedsiębiorstw żeglugowych zgodnie z załącznikiem do decyzji wykonawczej 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 (Dz. Urz. UE L 2024/411 z 31.01.2024).

Projekt ustawy wykonuje również szereg aktów delegowanych¹, które w sposób szczegółowy określają poszczególne kwestie i bez których niemożliwa jest pełna implementacja przepisów dyrektywy 2023/959 w zakresie transportu morskiego.

Z uwagi na fakt, że usankcjonowanie działań w zakresie transportu morskiego jako części systemu EU ETS nastąpi na gruncie ustawy implementującej dyrektywę ETS, projektodawca przyjął założenie jak najmniejszej ingerencji w strukturę dotychczasowych przepisów wszędzie tam, gdzie było to możliwe i uzasadnione. W związku z powyższym w projekcie wielokrotnie zaproponowano zmiany polegające na dopisaniu do obowiązujących przepisów w zakresie instalacji i lotnictwa, odniesienia również do działalności w zakresie transportu morskiego.

Systemem EU ETS będzie objęta działalność w zakresie transportu morskiego zdefiniowaną jako rejs statku, o którym mowa w art. 3 lit. c rozporządzenia 2015/757, lub działanie statku w obrębie portu zawinięcia (w tym cumowanie) określone w art. 2 ust. 1 i ust. 1b rozporządzenia 2015/757. W konsekwencji systemem EU ETS będą objęte rejsy:

- 1) statków o pojemności brutto 5 000 jednostek i większej w odniesieniu do emisji gazów cieplarnianych uwalnianych przez te statki w trakcie rejsów tych statków służących do transportu osób lub towarów do celów komercyjnych z ostatniego portu zawinięcia do portu zawinięcia podlegającego jurysdykcji państwa członkowskiego UE oraz rejsów z portu zawinięcia podlegającego jurysdykcji państwa członkowskiego do następnego portu zawinięcia, oraz
- 2) statków typu offshore o pojemności brutto 5 000 jednostek i większej w odniesieniu do emisji gazów cieplarnianych uwalnianych przez te statki w trakcie ich rejsów z ostatniego portu zawinięcia do portu zawinięcia podlegającego jurysdykcji państwa członkowskiego UE oraz rejsów z portu zawinięcia podlegającego jurysdykcji państwa członkowskiego do następnego portu zawinięcia, jak również w obrębie portów zawinięcia podlegających jurysdykcji państwa członkowskiego

- przy czym obowiązek rozliczania wielkości emisji ze statków typu offshore został przesunięty w ślad za dyrektywą 2023/959 do roku 2027.

Do zakresu przedmiotowego działalności w zakresie transportu morskiego będzie należało też działanie ww. statków w obrębie portu zawinięcia (w tym cumowanie) podlegające jurysdykcji państwa członkowskiego². Projektowana ustawa zawiera definicje „statku”, „portu zawinięcia” oraz „przedsiębiorstwa żeglugowego”. Szczególnie istotna jest definicja „przedsiębiorstwa żeglugowego”, ponieważ określa podmiot odpowiedzialny zarówno za monitorowanie i raportowanie emisji, jak również za wykonanie obowiązku rozliczania wielkości emisji. W ślad za dyrektywą 2023/959 w projektowanej ustawie wskazano, że podmiotem zobowiązanym do wykonywania obowiązków ustawowych będzie przedsiębiorstwo żeglugowe, przez które rozumie się właściciela statku lub każdą inną organizację lub osobę, taką jak zarządca lub podmiot czarterujący statek bez załogi, która przejęła od właściciela odpowiedzialność za eksploatację statku i która, przyjmując taką odpowiedzialność, zgodziła się przejąć wszystkie obowiązki i zobowiązania nałożone przez Międzynarodowy kodeks zarządzania bezpieczną eksploatacją statków i zapobieganiem zanieczyszczaniu, określone w załączniku I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 336/2006 z dnia 15 lutego 2006 r. w sprawie wdrożenia we Wspólnocie Międzynarodowego kodeksu zarządzania bezpieczeństwem oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 3051/95 (Dz. Urz. UE L 64 z 04.03.2006, str. 1), jeżeli:

- a) Rzeczpospolita Polska została wskazana jako właściwy dla niego organ administrujący w wykazie wydanym na podstawie art. 3gf ust. 2 dyrektywy 2003/87/WE lub

¹ Wykaz 12 aktów dostępny jest na stronie www Komisji Europejskiej (https://climate.ec.europa.eu/eu-action/transport/reducing-emissions-shipping-sector_en), dodatkowo 16.10.2024 przyjęty został akt delegowany w zakresie monitorowania emisji gazów cieplarnianych ze statków typu offshore oraz zeroemisyjnych zrównoważonych paliw.

² Należy zauważyć, że definicja „portu zawinięcia” określona w art. 3 dyrektywy 2003/87/WE nie ma bezpośredniego przełożenia na definicje zawarte w ustawie z 20 grudnia 1996 o portach i przystaniach morskich. Jednocześnie w Wytycznych („Guidance Document. The EU ETS and MRV Maritime. General Guidance for shipping companies”) Komisja wyraźnie rozróżnia monitorowanie emisji w ramach 1) rejsu (during voyage), 2) portu zawinięcia przy nabrzeżu (within EEA ports while at berth) oraz 3) portu zawinięcia poza nabrzeżem (within EEA ports while not at berth). Komisja trzecią sytuację określa w uproszczeniu jako poruszenie się statku w porcie zawinięcia („movements within port of call”), a jako przykładową sytuację podaje przemieszczenie się statku z jednego nabrzeża do drugiego w ramach portu zawinięcia.

- b) na podstawie art. 3 lub art. 4 lub art. 5 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2023/2599 Rzeczpospolita Polska jest uznawana za organ administrujący właściwy dla przedsiębiorstwa żeglugowego – jeżeli przedsiębiorstwo żeglugowe nie jest uwzględnione w wykazie wydanym na podstawie art. 3gf ust. 2 dyrektywy 2003/87/WE.

Do systemu EU ETS nie zostaną włączone działania, o których mowa w art. 2 ust. 1a oraz ust. 2 rozporządzenia 2015/757, tj. rejsy statków, drobnicowców oraz statków typu offshore pomiędzy 400 a 5000 GT, jednak statki te na mocy tego rozporządzenia pozostaną objęte obowiązkiem monitorowania i raportowania. Całkowicie (w ślad za dyrektywą 2023/959 i rozporządzeniem 2015/757) z zakresu przedmiotowego ustawy zostaną wyłączone działania okrętów wojennych, okrętów wojennych floty pomocniczej, statków rybackich lub statków do przetwórstwa ryb, drewnianych statków o prostej konstrukcji, statków o napędzie innym niż mechaniczny ani statków rządowych wykorzystywanych do celów niekomercyjnych.

W projekcie ustawy wskazane zostały podmioty odpowiedzialne za poszczególne obszary objęte unijnymi przepisami. Projektodawca w znacznej większości wskazał w odniesieniu do tych samych czynności te same organy, które zaangażowane są w funkcjonujący już system EU ETS. Analogicznie jak ma to miejsce w przypadku operatorów statków powietrznych:

- minister właściwy do spraw klimatu – pełni funkcję punktu kontaktowego oraz prowadzi koordynację wynikającą również z art. 64 ust. 2 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2023/2917³, jak również wykonuje zadania (m.in. zatwierdzanie planów monitorowania na poziomie statku, sporządzanie wykazu podmiotów nieposiadających zatwierdzonych planów monitorowania) w stosunku do przedsiębiorstw żeglugowych;
- wojewódzki inspektor ochrony środowiska (WIOŚ) – jest organem inspekcji również wobec przedsiębiorstw żeglugowych posiadających siedzibę lub miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i organem odpowiedzialnym za nakładanie administracyjnych kar pieniężnych, a także organem upoważnionym do wykonywania zastępczego szacowania wielkości emisji w przypadkach ustawowo określonych;
- Polskie Centrum Akredytacji – jest krajową jednostką akredytującą, o której mowa również w rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) 2023/2917;
- Krajowy ośrodek – realizując zadania w ramach systemu EU ETS w odniesieniu do prowadzących instalacje i operatorów statków powietrznych (m.in. opiniowanie planów monitorowania, opracowywanie sprawozdań dotyczących systemu w zakresie emisji gazów cieplarnianych, przeprowadzanie oceny raportów emisji, sporządzanie wykazów podmiotów, które naruszyły obowiązki ustawowe, otwieranie rachunków w rejestrze Unii przedsiębiorstwom żeglugowym) będzie realizował analogiczne zadania również w stosunku do przedsiębiorstw żeglugowych, z tym że przyjęto, iż opinia co do planu monitorowania emisji ze statku lub jego zmiany będzie wydawana, jeżeli minister właściwy do spraw klimatu wystąpi z wnioskiem o jej wydanie.

Projektowana ustawa przewiduje przeniesienie z GIOŚ na Mazowieckiego WIOŚ kompetencji dotyczących zastępczego szacowania wielkości emisji i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych w przypadku operatorów statków powietrznych niemających siedziby lub miejsca zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przyjęto, że Mazowiecki WIOŚ będzie organem odpowiedzialnym za powyższe analogiczne zadania w stosunku do przedsiębiorstw żeglugowych dla których Rzeczpospolita Polska jest państwem administrującym a przedsiębiorstwo to nie ma siedziby lub miejsca zamieszkania na jej terytorium.

Z racji swojej specyfiki w projekcie przewidziano również zaangażowanie Dyrektorów Urzędów Morskich (DUM), którzy – jako organ państwa portu oraz organ państwa bandery – odpowiadać będą

³ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2023/2917 z dnia 20 października 2023 r. w sprawie działań weryfikacyjnych, akredytacji weryfikatorów i zatwierdzania planów monitorowania przez organy administrujące zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/757 w sprawie monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji dwutlenku węgla z transportu morskiego i uchylające rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/2072

za realizację przepisów w zakresie sankcji za brak stosowania przepisów ustawy oraz rozporządzenia 2015/757, polegających na wydaniu nakazu zatrzymania statków (w przypadku polskiej bandery) lub opuszczenia portu przez statki (w przypadku obcej bandery), wobec przedsiębiorstw żeglugowych, które przez co najmniej dwa kolejne okresy sprawozdawcze nie wykonały obowiązku umorzenia uprawnień do emisji. Dotychczas na podstawie rozporządzenia 2015/757 DUM realizowali tylko nakazy zatrzymania lub nakazy opuszczenia portu wobec pojedynczych statków, które nie realizowały obowiązku monitorowania i raportowania emisji.

Zakres zadań spoczywających na przedsiębiorstwach żeglugowych będzie zbliżony do tych spoczywających na prowadzących instalacje i operatorach statków powietrznych. Będą one zobowiązane do otwarcia rachunków w Rejestrze Unii⁴, opracowania planu monitorowania wielkości emisji na poziomie statku (zatwierdzanego przez ministra ds. klimatu po zaopiniowaniu przez Krajowy ośrodek, jeżeli minister właściwy do spraw klimatu wystąpi o taką opinię), a następnie przygotowania raportów na temat wielkości emisji monitorowanych na podstawie ww. planów monitorowania. Na podstawie ww. raportów przedsiębiorstwa żeglugowe są obowiązane do umorzenia odpowiedniej ilości uprawnień do emisji, a w przypadku braku realizacji obowiązków są przewidziane sankcje.

Niezależnie od wielu wspólnych regulacji, pomiędzy dotychczasowymi uczestnikami systemu EU ETS i przedsiębiorstwami żeglugowymi będą występowały również pewne odrębności. Po pierwsze plany monitorowania oraz raporty na temat wielkości emisji przekazywane są przez przedsiębiorstwa żeglugowe w dedykowanym systemie elektronicznym THETIS-MRV, prowadzonym przez Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA). Ponadto przedsiębiorstwa żeglugowe są obowiązane do przygotowania raportów na temat wielkości emisji na poziomie statku (jak dotychczas na podstawie rozporządzenia 2015/757) oraz w postaci zagregowanej na poziomie przedsiębiorstwa żeglugowego i to ten drugi raport będzie stanowił podstawę do rozliczenia w systemie EU ETS. W przypadku, gdy w trakcie okresu sprawozdawczego nastąpi przejęcie praw i obowiązków do statku, dotychczasowe przedsiębiorstwo żeglugowe będzie zobowiązane do złożenia częściowego raportu na temat wielkości emisji. Wszystkie raporty będą składane w systemie elektronicznym THETIS-MRV. Projektowana ustawa przewiduje dodanie do art. 3 definicji THETIS-MRV, która odsyła do definicji tego systemu zaproponowanej w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o zapobieganiu zanieczyszczenia morza przez statki oraz niektórych innych ustaw (UC61), która jest równolegle procedowana z przedmiotowym projektem. Z uwagi na dedykowany system THETIS-MRV dla przedsiębiorstw żeglugowych, weryfikatorów i organów administracji publicznej przyjęto, że w przypadku procedury zatwierdzania planów monitorowania na poziomie statku, wszelka korespondencja z przedsiębiorstwem żeglugowym oraz Krajowym ośrodkiem (wystąpienie z wnioskiem o wydanie opinii, przekazanie opinii) będzie się odbywać za pomocą tego systemu. Przyjęto także, że samo doręczenie decyzji administracyjnej w sprawie zatwierdzania planu monitorowania emisji ze statku lub jego zmiany będzie się odbywać za pomocą tego systemu. Projektodawca przyjął fikcję doręczenia decyzji, które następuje z dniem następującym po upływie 14 dni od dnia umieszczenia decyzji w tym systemie, co pozwoli przede wszystkim ustalić termin uzyskania waloru ostateczności decyzji.

Zgodnie z dyrektywą 2023/959 liczba uprawnień do emisji w związku z działalnością w zakresie transportu morskiego podlega umorzeniu w odniesieniu do 50 % wielkości emisji w odniesieniu do rejsów rozpoczynających się lub kończących w jednym z państw należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) oraz 100 % wielkości emisji w odniesieniu do rejsów pomiędzy państwami EOG oraz w portach EOG. Rozliczenie wielkości emisji będzie się odbywać za pośrednictwem rejestru Unii analogicznie jak ma to miejsce w przypadku prowadzących instalacje oraz operatorów lotniczych. Podstawą do składania wniosków o otwarcie rachunków w rejestrze Unii przez przedsiębiorstwa żeglugowe są przepisy rozporządzenia Komisji (UE) 2019/1122.

Projekt przewiduje przepisy przejściowe wynikające z dyrektywy 2023/959 oraz aktów delegowanych, wskazując sytuacje, w których nie powstaje obowiązek umorzenia uprawnień do emisji w całości lub w części. Kluczowym rozwiązaniem jest stopniowe wprowadzanie obowiązku umarzania uprawnień do emisji w pierwszych latach obowiązywania systemu EU ETS w zakresie transportu morskiego. Za

⁴ Rachunek posiadania operatora statków morskich

2024 r. przedsiębiorstwa żeglugowe zobowiązane są rozliczyć 40 % wielkości emisji, a za 2025 r. 70 % wielkości emisji. Stosowne przepisy znalazły się w projektowanej ustawie.

Mając powyższe na uwadze, projektodawca proponuje zmiany i uzupełnienia w następujących ustawach:

- ustawie z dnia 21 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2024 r. poz. 425) – niezbędne uzupełnienia w związku z nałożeniem obowiązków na IOŚ w zakresie szacowania wielkości emisji, w przypadku nieprzedłożenia przez przedsiębiorstwa żeglugowe raportu zagregowanego na poziomie przedsiębiorstwa;
- ustawie z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki (Dz. U. z 2024 r. poz. 1786) – niezbędne uzupełnienia w związku z koniecznością doprecyzowania, że dyrektor właściwego urzędu morskiego pełni funkcję organu państwa bandery oraz właściwego organu państwa portu w rozumieniu przepisów rozporządzenia 2015/757 oraz zawężenia administracyjnej kary pieniężnej za brak monitorowania i raportowania do statków poza systemem EU ETS;
- ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2025 r. poz. 647) – zmiany uwzględniające zwolnienie z uiszczania opłat za korzystanie ze środowiska w przypadku rozliczenia wielkości emisji przez przedsiębiorstwa żeglugowe, zmiany wynikowe dotyczące skreślenia odesłań do nadmiarowo wydanych uprawnień do emisji w przypadku operatorów statków powietrznych, a także wskazania jako dodatkowego źródła przychodu NFOŚiGW środków uzyskanych ze sprzedaży uprawnień do emisji, o których mowa w dodawanym art. 49 ust. 2h;
- ustawie z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. U. z 2022 r. poz. 673, z późn. zm.) – przepisy porządkowe wskazujące dodatkowe zadania Krajowego ośrodka wynikające z uwzględnienia działalności w zakresie transportu morskiego w systemie EU ETS (m.in. opiniowanie planów monitorowania wielkości emisji na poziomie statków, analiza raportów na temat wielkości emisji na poziomie statków, raportów częściowych i zagregowanych).

Zmiany w zakresie przydziału uprawnień do emisji instalacjom

Projektowana ustawa wdraża przewidziane w prawie unijnym zasady warunkowości, które mają wpływ na ostateczną roczną liczbę uprawnień do emisji przydzielonej instalacjom. Projektowana ustawa wprowadza nowe zasady dostosowania przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji dla niektórych instalacji w okresie 2026–2030 wprowadzone dyrektywą 2023/959. Pierwsza z nich dotyczy instalacji objętych, na podstawie odrębnych przepisów, obowiązkiem przeprowadzenia audytu energetycznego lub wdrożenia certyfikowanego systemu zarządzania energią. Co do zasady przydział bezpłatnych uprawnień do emisji dla tych instalacji, zgodnie z projektowaną ustawą, będzie podlegał zmniejszeniu o 20 %. Aby nie doszło do zmniejszenia, prowadzący instalację będzie zobowiązany do wdrożenia systemu zarządzania energią lub wszystkich zaleceń wynikających z audytu energetycznego.

Druga zasada dotyczy instalacji, w przypadku których poziom emisji gazów cieplarnianych jest wyższy niż 80. percentyl w odniesieniu do poziomu emisji dla odpowiednich wskaźników emisyjności dla produktów. Dla tych instalacji również będzie miał zastosowanie mechanizm zmniejszenia o 20 % bezpłatnych uprawnień do emisji. Aby nie stosować zmniejszenia przydziału, przedmiotowe instalacje są zobowiązane ustanowić i realizować Plan Neutralności Klimatycznej.

W przepisach wykonawczych do dyrektywy 2023/959 zostały wprowadzone szczegółowe regulacje, które obowiązują wprost. Należy ponadto zaznaczyć, że na prowadzącym instalację nie ciąży obowiązek przedłożenia Planu Neutralności Klimatycznej czy też wykazania zaleceń z audytu energetycznego na gruncie projektowanej ustawy. Dyrektywa określa warunki, po spełnieniu których organ może odstąpić od zmniejszenia przydziału, zatem przepisy wskazują jedynie sposób postępowania, natomiast nie ustanawiają kryteriów odstąpienia od stosowania pomniejszeń, nie ustanawiają też zasad opracowania planu neutralności klimatycznej. W związku z powyższym przepisy krajowe, po wprowadzeniu zasad

warunkowości, regulują kwestie proceduralne i wskazują instytucje, które wykonują przepisy unijne w tym zakresie.

Kolejna zasada dotyczy możliwości ubiegania się przez instalacje ciepłownicze o przydział dodatkowych 30 % bezpłatnych uprawnień do emisji. Ideą wprowadzenia przedmiotowego odstępstwa było odciążenie finansowe przedsiębiorstw ciepłowniczych i tym samym umożliwienie im przeprowadzenia inwestycji mających na celu transformację niskoemisyjną. W celu uzyskania dodatkowego przydziału, prowadzący instalację jest zobowiązany do ustanowienia Planu Neutralności Klimatycznej i realizacji inwestycji zgodnie z przedłożonym Planem, która prowadzi do osiągnięcia znaczącej redukcji przed 2030 r. Realizacja inwestycji niskoemisyjnych daje tym samym podmiotom możliwość uzyskania dodatkowej korzyści w formie dodatkowych 30 % bezpłatnych uprawnień do emisji.

Zgodnie z projektowaną ustawą, prowadzący instalacje przekładają Plany Neutralności Klimatycznej wraz z wnioskiem o przydział uprawnień do emisji na okres rozliczeniowy. Zgodnie z aktualnymi przepisami wniosek o przydział (a zatem również Plan Neutralności Klimatycznej) przedkładany jest Krajowemu ośrodkowi. Ocena realizacji planów będzie dokonywana co pięć lat, po przedłożeniu zweryfikowanego sprawozdania dotyczącego neutralności klimatycznej. Termin na złożenie tego sprawozdania jest analogiczny jak termin złożenia raportów dotyczących poziomu działalności, to jest do dnia 31 marca. W przypadku instalacji, które wystąpiły o dodatkowy 30 % przydział uprawnień do emisji dla podinstalacji sieci ciepłowniczej, sprawozdanie dotyczące Planu Neutralności Klimatycznej może być przedłożone także przed upływem 5 lat po złożeniu pierwszego sprawozdania w roku 2026, jeżeli w kolejnych latach zostaną spełnione warunki określone w art. 22b ust. 3 rozporządzenia delegowanego (UE) 2019/331. Plan Neutralności Klimatycznej podlega aktualizacji, zgodnie z art. 22d rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2019/331. Prowadzący instalację ma obowiązek, w przypadku, gdy jest to konieczne, ocenić skuteczność tego planu pod względem redukcji emisji gazów cieplarnianych, wprowadzić działania naprawcze, aby zapewnić osiągnięcie wartości pośrednich i celów. Wszelkie aktualizacje planu mają wpływ wyłącznie na przyszłe wartości pośrednie i cele. Obowiązek ten wynika z przepisów unijnych i nie wymaga w tym zakresie transpozycji. W przepisach krajowych wskazano jedynie, że zaktualizowany plan neutralności klimatycznej przedkłada się Krajowemu ośrodkowi, który następnie przekazuje go ministrowi właściwemu do spraw klimatu. Należy mieć na uwadze, że tryb składania planu neutralności klimatycznej wynika z art. 4 ust. 2 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2019/331, skutki złożenia lub niezłożenia tego planu dla określonych podmiotów określone są w art. 22b tego rozporządzenia, natomiast format i zakres planu jest określony w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2023/2441 z dnia 31 października 2023 r. ustanawiającym zasady stosowania dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do treści i formatu planu neutralności klimatycznej niezbędnego do przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji. Ustalenie realizacji kamieni milowych i celów zawartych w planie neutralności klimatycznej zostało uregulowane w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2025/772 z dnia 16 kwietnia 2025 r. w sprawie zmiany i sprostowania rozporządzenia wykonawczego (UE) 2019/1842 ustanawiającego zasady stosowania dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do dalszych ustaleń dotyczących dostosowań przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji ze względu na zmiany w poziomie działalności (Dz. Urz. UE L 2025/772 z 22.04.2025). Projektowana ustawa wskazuje Krajowy ośrodek jako podmiot, do którego będą składane sprawozdania dotyczące neutralności klimatycznej oraz dokumenty potwierdzające zobowiązanie prawne dotyczące inwestycji, zgłoszonej do realizacji w planie neutralności klimatycznej, oraz dokumenty potwierdzające, że inwestycja prowadzi do znacznej redukcji emisji przed 2030 r. W przypadku gdy zostaną spełnione warunki kwalifikujące do dodatkowego 30 % przydziału Krajowy ośrodek będzie odpowiedzialny za opracowanie wykazu takich instalacji wraz z liczbą uprawnień do emisji w ramach tego dodatkowego przydziału. Po uzyskaniu zgody Komisji Europejskiej, minister właściwy do spraw klimatu będzie zobowiązany do publikacji w BIP ww. wykazu. Publikacja ww. przydziału będzie miała tylko walor informacyjny, nie będzie podstawą do wydania puli uprawnień do emisji w ramach dodatkowego 30 % przydziału. Natomiast wydanie uprawnień w ramach dodatkowego przydziału dla sieci ciepłowniczych będzie odbywało się na podstawie publikowanej tabeli krajowego rozdziału uprawnień, o której mowa w art. 47 ust. 1 rozporządzenia Komisji (UE) 2019/1122, w której będzie odzwierciedlona także dodatkowa pula uprawnień do emisji dla sieci ciepłowniczych. W celu

wykonania zmienionego rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2025/772, projektowana ustawa wprowadza mechanizm zwrotu dodatkowego 30 % przydziału w przypadkach określonych w tym rozporządzeniu, tj.:

1) gdy osiągnięcie wartości docelowych i kamieni milowych, o których mowa w art. 10b ust. 4 akapit trzeci lit. b) dyrektywy 2003/87/WE, nie zostało potwierdzone w wyniku weryfikacji przeprowadzonej zgodnie z art. 10b ust. 4 akapit czwarty tej dyrektywy;

2) w sytuacji gdy wartość inwestycji odpowiadająca wartości tego dodatkowego przydziału bezpłatnych uprawnień nie została zainwestowana w celu znacznej redukcji emisji przed 2030 r. zgodnie z art. 10b ust. 4 akapit drugi dyrektywy 2003/87/WE.

W przypadku gdy zajdą przesłanki do zwrotu dodatkowych 30 % uprawnień do emisji, projektowana ustawa – w ślad za rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2025/772 – przewiduje, że nie wydaje się uprawnień do emisji na kolejne lata okresu, na które są przydzielane uprawnienia, do czasu zwrotu uprawnień do emisji wydanych na podstawie wykazu opublikowanego w BIP przez ministra właściwego do spraw klimatu.

W związku z dodatkowym przydziałem uprawnień do emisji dla instalacji sieci ciepłowniczych projektowana ustawa wprowadza zmiany do ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2024 r. poz. 266, z późn. zm.). Dodanie w art. 45 w ust. 1 punktu 1c wskazuje na sposób postępowania z oszczędnościami w ponoszonych kosztach działalności przedsiębiorstwa, które wynikają z 30 % bezpłatnego przydziału. Wymaga zastrzeżenia, że oszczędności powinny zostać wykorzystane na inwestycje w transformację energetyczną, co musi skutkować powiększeniem planowanego przychodu przy kształtowaniu taryfy dla ciepła. W związku z koniecznością określenia szczegółowych zasad kształtowania taryfy przy uwzględnieniu powiększenia planowanego przychodu o 30 % bezpłatnych uprawnień do emisji, należało także rozszerzyć upoważnienie do wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 46 ust. 6 Prawa energetycznego, który wskazuje, że rozporządzenie ma także określać sposób uwzględniania w taryfach wartości 30 % uprawnień do emisji.

Projektowana ustawa wprowadza również mechanizm stopniowej redukcji przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji dla instalacji produkujących towary objęte mechanizmem dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (ang. Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM). CBAM został wprowadzony rozporządzeniem 2023/956⁵ i zakłada stosowanie obciążeń fiskalnych w imporcie określonych towarów sprowadzanych na obszar celny UE. Tym samym CBAM ma 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 (tj. kosztami wynikającymi z obowiązku rozliczania emisji w ramach systemu EU ETS). Aby przydział darmowych uprawnień do emisji nie stanowił źródła przewag konkurencyjnych w stosunku do produkcji tych towarów poza UE, wprowadzono w ślad za dyrektywą 2023/959 stopniowe wycofywanie przydziału dla przedsiębiorstw europejskich produkujących towary objęte CBAM, począwszy od 2026 r.

Projektowana ustawa wprowadza również pewne udogodnienia w zakresie zwrotu nadmiarowo wydanych uprawnień, wychodząc naprzeciw potrzebom przedsiębiorstw objętych systemem EU ETS. Zmiany wprowadzone w art. 17 ustawy ETS wynikają z nowych zasad przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji dotyczących ustanowienia trzech zasad warunkowości. Zmiany te skutkują koniecznością publikowania bieżącego przydziału uprawnień dla instalacji w odniesieniu do całego 5-letniego okresu przydziału, a nie tylko rocznych zmian. Zasady warunkowości odnoszą się bowiem do pięcioletniego okresu i są podstawą do pierwotnego przydziału na dany okres, a w przypadku instalacji ciepłowniczych do zwiększonego o 30 % przydziału. Dlatego też będą realizowane poprzez korektę podstawowego przydziału i zostaną wprowadzone w tabeli krajowego rozdziału uprawnień. Inne zmiany skutkujące zmianą krajowej tabeli rozdziału uprawnień dotyczą zastosowania mechanizmu „dynamicznej alokacji”. Aby obie zmiany były rozróżnione w projektowanych przepisach odwołano się do unijnych przepisów stanowiących podstawę prawną wprowadzonych zmian w zakresie liczby przydzielanych uprawnień dla instalacji (tj. do art. 46 ust. 1 i art. 47 ust. 1 rozporządzenia Komisji (UE)

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956 z dnia 10 maja 2023 r. ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (Dz. Urz. UE L 130 z 16.05.2023, str. 53)

2019/1122). Mechanizm dynamicznej alokacji jest już uregulowany w art. 64–64b ustawy ETS. Konsekwencją zmiany art. 17 są zmiany w art. 64b ustawy ETS w zakresie publikacji zmienionej krajowej tabeli rozdziału a nie ostatecznej rocznej liczby uprawnień do emisji przydzielanych instalacji.

Drugi aspekt wprowadzonej zmiany odnosi się do obowiązku zwrotu nadmiarowo wydanych uprawnień do emisji. Obowiązek ten został skierowany do państwa członkowskiego i został on uregulowany w art. 14 ust. 9 zmienionego rozporządzenia 2019/331. Nowa regulacja wprowadzona przepisami unijnymi stanowi, że w przypadku wydania nadmiarowych uprawnień w jednym z lat okresu przydziału, państwa członkowskie zapewniają należyty zwrot nadwyżki uprawnień przyznanych prowadzącym instalację. Dlatego też, w przypadku gdy prowadzący instalację nie zastosował się do wezwania o zwrot nadmiarowo wydanej liczby uprawnień do emisji, zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy ETS, wydawane dla tej instalacji uprawnienia do emisji w kolejnych latach zostają pomniejszone o liczbę uprawnień wynikającą z nadmiarowo wydanych uprawnień. Nadmiarowo wydane uprawnienia mogą wynikać z przekazania nieprawidłowych danych przez prowadzącego instalację albo z wydania większej liczby uprawnień przed zaakceptowaniem jej przez Komisję Europejską w zmienionej tabeli rozdziału uprawnień, o której mowa w art. 47 ust. 1 rozporządzenia Komisji (UE) 2019/1122. Każde nadmiarowo wydane uprawnienie do emisji podlega zwrotowi. Państwo członkowskie co roku w ramach realizacji obowiązków sprawozdawczych informuje Komisję Europejską o liczbie dokonanych zwrotów. W związku z trudnościami związanymi z dochodzeniem przez państwa członkowskie zwrotu nadmiarowo wydanych uprawnień do emisji, ustawa wprowadza przepisy, z których wynika, że w przypadku braku zwrotu nadmiarowo wydanych uprawnień do emisji państwo członkowskie jest zobowiązane do odpowiedniego pomniejszenia przydzielonej liczby uprawnień w kolejnych latach – dopóki nie zostaną odzyskane wszystkie nadmiarowo wydane uprawnienia. Obowiązek i sposób pomniejszenia liczby uprawnień wynika wprost z art. 14 ust. 9 rozporządzenia Komisji (UE) 2019/331 i z art. 48 rozporządzenia Komisji (UE) 1122/2019. Podmiot dokonujący czynności pomniejszenia wydawanych uprawnień do emisji (krajowy administrator rejestru Unii, czyli w Polsce Krajowy ośrodek) przekazuje do Komisji Europejskiej informacje o liczbie uprawnień z tytułu pomniejszenia.

Dopiero w przypadkach gdy nie będzie już możliwe dochodzenie zwrotu nadmiarowo wydanych uprawnień do emisji (poprzez pomniejszenie wydania uprawnień) ponieważ instalacji, nie należy się już przydział bezpłatnych uprawnień, możliwe będzie nałożenie opłaty zastępczej.

Ustalenie wysokości opłaty następuje poprzez przemnożenie liczby nadmiarowo wydanych uprawnień do emisji przez jednostkową cenę uprawnienia do emisji, która odpowiada średniej cenie uprawnienia do emisji notowanej na giełdach ICE/ECX i EEX na rynku wtórnym spot w ostatnim dniu, w którym realizowany był obrót uprawnieniami do emisji, poprzedzającym dzień wydania decyzji, w przeliczeniu na złote według średniego kursu euro ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski w dniu poprzedzającym dzień wydania decyzji, powiększoną o 10 %. Wprowadzona zmiana wynika z tego, że przepisy unijne wymagają aby państwa członkowskie zapewniły zwrot nadmiarowo wydanych uprawnień do emisji w naturze (zob. art. 14 ust. 3 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2019/331). W wyniku wprowadzanego mechanizmu, prowadzącemu instalację bardziej będzie się opłacało dokonać zwrotu nadmiarowo wydanych uprawnień niż uiścić opłatę zastępczą. Opłata zastępcza jest zatem rozwiązaniem ostatecznym, kiedy dokonanie zwrotu nie jest już możliwe.

W tym celu organ nie wydaje dla instalacji uprawnień do emisji, z przydzielanej liczby zgodnie ww. tabelami w liczbie pokrywającej nadmiarowo wydane uprawnienia. Aby zrealizować tą regulację zarówno organ jak i prowadzący instalację muszą posiadać informację o przydzielonej liczbie uprawnień w latach następujących po roku, w którym zastąpiło nadmiarowe wydanie, aby odliczyć zwrot. W związku z powyższym konieczne jest publikowanie tabeli krajowego rozdziału uprawnień albo jej zmiany a nie tylko przydziału na jeden rok jak stanowi obecna regulacja. Należy zaznaczyć, że w przypadku zwrotu, o którym mowa w zmienianym art. 18, nie zmienia się przydział dla instalacji ale nastąpi zmniejszenie liczby wydanych uprawnień na rachunek posiadania operatora w rejestrze Unii. Konsekwencja tych regulacji są zmiany wprowadzone w art. 18 w zakresie pomniejszenia wydania uprawnień dla tych instalacji, którym przydziela się uprawnienia. Ostatnim sposobem zwrotu nadmiarowo wydanych uprawnień do emisji w przypadku braku przydziału uprawnień do emisji dla instalacji, zgodnie z krajową tabelą rozdziału uprawnień jest zwrot w postaci opłaty zastępczej. Zwrot

w postaci opłaty zastępczej (równowartość zwrotu nadmiarowo wydanych uprawnień powiększony o 10 %) będzie ostatecznością i będzie dotyczył sytuacji, w której Krajowy ośrodek nie będzie mógł dokonać pomniejszenia liczby nadmiarowo wydanych uprawnień. Do takiej sytuacji dojdzie, gdy pula uprawnień do emisji dla danej instalacji w zmienionej tabeli krajowego rozdziału uprawnień będzie wynosić zero. W takim przypadku minister właściwy do spraw klimatu będzie zobowiązany do wszczęcia postępowania administracyjnego i wydania decyzji w sprawie opłaty zastępczej. Projektodawca zdecydował się wprowadzić opłatę zastępczą także w sytuacji gdy dana instalacja wyjdzie z systemu EU ETS a zająd przesłanki do zwrotu dodatkowego 30 % przydziału uprawnień do emisji. W sytuacji gdy zostanie wygaszone zezwolenie na emisję gazów cieplarnianych, jedynym możliwym mechanizmem odzyskania ekwiwalentu liczby uprawnień do emisji podlegającej zwrotowi jest wydanie decyzji przez ministra właściwego do spraw klimatu. W takim przypadku zmienione przepisy art. 18 ust. 5a i 6 ustawy ETS będą wytyczną do wyliczenia wysokości takiej opłaty.

Zmianie ulegają przepisy dotyczące zgłaszania zmian w planie metodyki monitorowania. Nowe rozwiązania mają na celu zapewnienie, że Krajowy ośrodek będzie otrzymywał plan równoległe z organem właściwym do wydania zezwolenia. Ponadto uproszczono procedurę poprzez połączenie momentu zgłoszenia istotnej zmiany planu metodyki monitorowania ze z wnioskiem o jego zmianę – dotychczas te etapy były rozdzielone, teraz prowadzący instalację będzie to robił w tym samym momencie. Wprowadzono również zmiany wynikowe oraz precyzyjne rozpisano okoliczności, kiedy organ właściwy do wydania zezwolenia wszczyna z urzędu postępowanie w sprawie zmiany planu metodyki monitorowania. Ponadto z uwagi na fakt, iż każda zmiana planu metodyki monitorowania będzie przekazywana także do Krajowego ośrodka zdecydowano się wprowadzić regulację, zgodnie z którą przy wnoszeniu wniosku o wydanie opinii przez organ właściwy do spraw zezwolenia, organ nie będzie zobowiązany do przekazywania tego planu do Krajowego ośrodka.

Kolejną zmianą wprowadzaną przez projektowaną ustawę jest wyłączenie z systemu instalacji, które w okresie odniesienia rozumianym jako 5 lat poprzedzających złożenie wniosku o przydział bezpłatnych uprawnień w trybie art. 26b ust. 1 ustawy, wykazały w rocznych raportach na temat wielkości emisji, że ich emisje ze spalania biomasy spełniającej kryteria zrównoważonego rozwoju lub ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, przyczyniają się średnio do powstania ponad 95 % całkowitych średnich emisji gazów cieplarnianych. Zasada ma zastosowanie od dnia 1 stycznia 2026 r., co oznacza, że pierwszym okresem odniesienia, o który chodzi w ww. mechanizmie, są lata 2019–2023 i spełnienie ww. kryteriów będzie sprawdzane na podstawie informacji zawartych we wniosku o przydział bezpłatnych uprawnień, który prowadzący instalację przedkładał do dnia 29 czerwca 2024 r. Jednocześnie od dnia 1 stycznia 2026 r. kategoria wyłączenia z systemu instalacji wykorzystującej wyłączenie biomasę nie będzie już obowiązywała (art. 2 ustawy ETS).

Zmiana pkt 1 załącznika nr 1 ustawy ETS dotycząca zasady sumowania parametrów tego samego rodzaju przy kwalifikacji instalacji do systemu EU ETS, konieczna do sprawdzenia czy instalacja spełnia odpowiedni próg wydajności określony dla danego rodzaju działalności, wynika z konieczności dostosowania tej zasady do postanowień wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 16 grudnia 2021 r. C-575/20 (Apollo Tyres (Hungary) Kft. vInnovációért és Technológiáért Felelős Miniszter). W wyroku Trybunał zwrócił uwagę, iż aby jednostki rezerwowe lub jednostki, które z przyczyn technicznych lub formalnych nie mogą działać jednocześnie, nie były brane pod uwagę do zasady agregacji, muszą być pod kontrolą organu. Komisja Europejska w wytycznych – “Guidance on Interpretation of Annex I of the EU ETS Directive (excl. aviation and maritime activities)” wskazała, iż sprawdzenie, czy instalacja powinna być objęta systemem EU ETS (spełnia wartości progowe określone w załączniku I dyrektywy 2003/87), podlega ocenie organu. Jeżeli z przyczyn technicznych lub formalnych część urządzeń nie może działać równocześnie organ może podjąć decyzję o niewłączeniu jej do systemu EU ETS. Pozostawienie obecnego brzmienia przepisu skutkuje, iż podmiot władający instalacją sam stwierdzał, iż jego urządzenia nie działają równocześnie i nie składał do organu wniosku o wydanie zezwolenia na emisję gazów cieplarnianych, natomiast zgodnie z przedmiotowym wyrokiem samo istnienie jednostek rezerwowych lub zastępujących się nawzajem, nie jest powodem do nieagregowania ich do sprawdzenia wartości progowej zainstalowanej w instalacji. Dopiero ocena

organu właściwego do spraw zezwolenia oraz kontrola, jaką organ sprawuje nad eksploatowaną instalacją, pozwala organowi ocenić czy instalacja w trakcie eksploatacji, w którymkolwiek z momentów będzie spełniała próg wydajności i podjąć decyzję o włączeniu lub niewłączeniu instalacji do EU ETS. Zmiana w pkt 1 załącznika 1 do ustawy ETS w swojej intencji nie eliminuje zasady, zgodnie z którą zasada sumowania nie znajduje zastosowania w sytuacji, w której z przyczyn formalnych lub technicznych ograniczona jest możliwość działania wszystkich urządzeń/instalacji jednocześnie. Proponowana zmiana na celu uwzględnienie faktu, że ww. zasada, jakkolwiek niewyraźna wprost w przepisach, jest wywodzona z prawa Unii Europejskiej. Ustawa krajowa nie będzie zatem już regulować tej kwestii, uznając ją za materię prawa UE. Zgodnie z interpretacją Trybunału ograniczenia prawne lub fizyczne, które faktycznie uniemożliwiają pełne wykorzystanie maksymalnej mocy spalania, mogą być brane pod uwagę, jeżeli te ograniczenia są jasno określone przez właściwy organ krajowy oraz jeżeli podlegają regularnej kontroli ze strony tego organu.

Wyłączenie mikroinstalacji, urządzeń zapasowych lub rezerwowych z EU ETS

Celem wprowadzenia przepisów zawartych w Rozdziale 12a ustawy jest umożliwienie mikroinstalacjom oraz instalacjom, których częścią są urządzenia rezerwowe lub zapasowe stosowanie odstępstwa w zakresie rozliczania wielkości emisji tych urządzeń w systemie EU ETS. To instrument mający na celu złagodzenie skutków objęcia systemem EU ETS instalacji o małej emisji, pozwalające państwom członkowskim na przyjęcie dedykowanych narzędzi, których celem jest monitorowanie wielkości emisji z instalacji i utrzymania ich w systemie przy braku obowiązku rozliczania emisji z tych urządzeń poprzez umorzenie uprawnień do emisji i brak przydziału bezpłatnych uprawnień do momentu gdy spełnione są warunki zastosowania odstępstwa. Odstępstwem będą mogły być objęte instalacje których emisja roczna wynosi mniej niż 2 500 t CO₂ rocznie, z wyłączeniem emisji ze spalania biomasy spełniającej kryteria zrównoważonego rozwoju lub kryteria ograniczenia emisji gazów cieplarnianych (mikroinstalacja) oraz urządzenia rezerwowe lub zapasowe, przez które rozumie się stacjonarne urządzenie techniczne, stanowiące część instalacji, użytkowane przez mniej niż 300 godzin w roku kalendarzowym. Dodatkowym warunkiem skorzystania z odstępstwa będzie spełniania powyższych progów w każdym z 3 lat kalendarzowych poprzedzających złożenie wniosku o przydział uprawnień do emisji. Wprowadzone rozwiązania mają na celu zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla prowadzących najmniejsze instalacje (mikroinstalacje), których udział w całkowitej emisji gazów cieplarnianych jest marginalny a także racjonalizację systemu poprzez wyłączenie z pełnego reżimu systemu EU ETS stacjonarnych urządzeń technicznych wykorzystywanych jedynie w celach rezerwowych lub zapasowych.

Stosowanie odstępstwa od obowiązku rozliczenia wielkości emisji wynika z art. 27a ust. 1 i 3 dyrektywy 2003/87/WE, która przewiduje, że złożenie wniosku przez państwo członkowskie o zastosowanie odstępstwa może nastąpić najpóźniej wraz z przedłożeniem wykazu instalacji, o którym mowa w art. 11 ust. 1 tej dyrektywy. W konsekwencji wniosek o zastosowanie odstępstwa może być złożony najpóźniej wraz wnioskiem o przydział uprawnień do emisji składanym co 5 lat do Komisji Europejskiej. Stosowanie odstępstwa będzie ograniczone do okresu, na który są przydzielane uprawnienia do emisji tj. okresu, którego dotyczy wniosek o przydział uprawnień do emisji składany przez ministra właściwego do spraw klimatu na podstawie art. 26d ust. 3 ustawy ETS. Pierwszy najbliższy okres, w którym będzie mogło mieć zastosowanie odstępstwo to okres 2031–2035. Stosowanie odstępstwa jest fakultatywne i od prowadzącego daną mikroinstalację lub instalację, której częścią są urządzenia rezerwowe lub zapasowe, będzie zależało, czy chce korzystać z tego instrumentu. Wola skorzystania pierwszy raz z odstępstwa przez prowadzącego instalację będzie musiała być wyrażona wraz ze złożonym wnioskiem o przydział uprawnień do emisji, o którym mowa w art. 4 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2019/331, który będzie składany w czerwcu 2029 r. do Krajowego ośrodka.

Po wyrażeniu zgody przez Komisję Europejską, minister właściwy do spraw klimatu będzie zobowiązany opublikować wykaz takich instalacji w BIP celem wypełnienia obowiązku podania listy instalacji korzystającej z odstępstwa do publicznej wiadomości zgodnie z art. 27a ust. 1 lit. d dyrektywy 2003/87/WE. Korzystanie z odstępstwa będzie się wiązało także brakiem przydziału uprawnień do emisji w odniesieniu do mikroinstalacji oraz urządzeń rezerwowych lub zapasowych na lata, w których

jest stosowane odstępstwo. W przypadku, kiedy dane emisyjne wykazane w raportach o poziomach działalności lub raportach na temat wielkości emisji przez prowadzącego instalacje będą świadczyły o przekroczeniu progów kwalifikujących do stosowania odstępstwa, Krajowy ośrodek będzie opracowywał wykaz instalacji, wobec których zaprzestano stosowania odstępstwa. Wykaz ten minister właściwy do spraw klimatu opublikuje w BIP i poinformuje o tym fakcie Komisję Europejską.

W przypadku zaprzestaniu stosowaniu odstępstwa, obowiązek rozliczenia wielkości emisji będzie obowiązywał począwszy od roku, którego dotyczy raport na temat wielkości emisji lub raport o poziomach działalności, z którego wynika przekroczenie progów do stosowania tego odstępstwa.

Wydatkowanie dochodów z aukcji uprawnień do emisji

Dyrektywa 2023/959 wprowadziła regulacje, na mocy których państwa członkowskie UE są zobowiązane do wydatkowania środków odpowiadających 100 % dochodów z aukcji uprawnień do emisji lub ich równowartości. Jest to zasadnicza zmiana w stosunku do poprzedniego zobowiązania, który obligował państwa członkowskie do przeznaczania na określone cele klimatyczne minimum 50 % dochodów z aukcji lub ich równowartości. Dyrektywa ponadto rozszerza i zmienia katalog celów klimatycznych, na które mają być przeznaczone środki z aukcji lub ich równowartość. Dyrektywa 2023/959 wprowadza tożsamy katalog celów na które powinny być wydatkowane dochody ze sprzedaży uprawnień ogólnych jak i lotniczych. Od 2025 r. uprawnienia do emisji lotniczych będą sprzedawane w ramach uprawnień ogólnych. W celu implementacji powyższych regulacji uchylono katalog celów, na które powinny być przeznaczane dochody ze sprzedaży uprawnień lotniczych (art. 49 ust. 6a ustawy ETS), przy czym uwzględniono tylko środki ze sprzedaży uprawnień ogólnych w katalogu celów zawartych w art. 49 ust. 6 ustawy ETS.

W ślad za art. 1 pkt 12 lit. b dyrektywy 2023/959, w projektowanej zmianie w art. 49 ustawy ETS zwiększono limit wydatkowania dochodów uzyskanych z aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji ogólnych na cele związane z klimatem do 100 %. Ponadto, na podstawie art. 1 pkt 12 lit. c–f dyrektywy 2023/959, zmieniono katalog obszarów, w których przedsięwzięcia mogą być finansowane z dochodów uzyskanych z aukcyjnej sprzedaży uprawnień. Wśród nowych i zmienionych celów należy wskazać:

- 1) rozwój energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii oraz rozwój elektroenergetycznych sieci przesyłowych w celu realizacji zobowiązania Unii Europejskiej dotyczącego energii ze źródeł odnawialnych oraz założeń dotyczących połączeń międzysystemowych, jak również rozwój innych technologii przyczyniających się do przejścia do bezpiecznej i zrównoważonej gospodarki niskoemisyjnej oraz pomoc w realizacji zobowiązania Unii Europejskiej dotyczącego zwiększenia efektywności energetycznej do poziomu ustalonego w przepisach prawa Unii Europejskiej, w tym w wytwarzaniu energii elektrycznej przez prosumentów energii odnawialnej i społeczności energetyczne działające w zakresie energii odnawialnej;
- 2) unikanie wylesiania, wspieranie ochrony i odtwarzania torfowisk, lasów i innych ekosystemów lądowych lub morskich, w tym środki przyczyniające się do ich ochrony i renaturalizacji oraz lepszego zarządzania nimi, zwłaszcza w odniesieniu do chronionych obszarów morskich, a także środki mające na celu zwiększenie zalesiania i ponownego zalesiania sprzyjających różnorodności biologicznej, w tym w krajach rozwijających się, które ratyfikowały Porozumienie Paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 36), oraz środki mające na celu transfer technologii i ułatwienie adaptacji do niekorzystnych skutków zmian klimatu w tych krajach;
- 3) pochłanianie dwutlenku węgla (CO₂) przez lasy i gleby w Unii Europejskiej;
- 4) bezpieczne dla środowiska wychwytywanie i geologiczne składowanie dwutlenku węgla (CO₂), w szczególności pochodzącego z elektrowni opalanych stałym paliwem kopalnym oraz z szeregu sektorów i podsektorów przemysłu, również w krajach trzecich, a także innowacyjne technologie usuwania dwutlenku węgla (CO₂), w tym bezpośrednie wychwytywanie go z powietrza i składowanie;
- 5) inwestowanie w formy transportu, które przyczyniają się w znacznym stopniu do dekarbonizacji tego sektora, oraz w przyspieszenie przechodzenia na takie formy transportu, w tym rozwój:

- a) przyjaznych dla klimatu kolejowych przewozów pasażerskich i towarowych oraz usług i technologii autobusowych;
- b) środków służących dekarbonizacji sektora morskiego, w tym poprawie efektywności energetycznej statków i portów, oraz rozwój innowacyjnych technologii i infrastruktury w tym sektorze,
- c) zrównoważonych paliw alternatywnych, takich jak wodór i amoniak, które są produkowane ze źródeł odnawialnych, oraz bezemisyjnych technologii napędu,
- d) środków służących dekarbonizacji portów lotniczych zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/1804 z dnia 13 września 2023 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych i uchylenia dyrektywy 2014/94/UE (Dz. Urz. UE L 234 z 22.09.2023, str. 1) oraz rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2405 z dnia 18 października 2023 r. w sprawie zapewnienia równych warunków działania dla zrównoważonego transportu lotniczego (Dz. Urz. UE L 2023/2405 z 31.10.2023);
- 6) działania służące zwiększeniu efektywności energetycznej systemów ciepłowniczych i izolacji budynków oraz wspieranie systemów ogrzewania i chłodzenia wykorzystujących odnawialne źródła energii lub wspieranie gruntownej i stopniowej gruntownej renowacji budynków, w szczególności renowacji budynków o najgorszej charakterystyce energetycznej;
- 7) udzielanie wsparcia finansowego w celu uwzględnienia aspektów społecznych w gospodarstwach domowych o niskich i średnich dochodach, w tym poprzez zmniejszenie podatków zakłócających obciążeń podatkowych i ukierunkowane obniżki ceł i opłat od energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii;
- 8) finansowanie krajowych programów dywidend klimatycznych o potwierdzonym pozytywnym wpływie na środowisko udokumentowanym w sprawozdaniu, o którym mowa w art. 50 ust. 1 ustawy ETS;
- 9) wspieranie, we współpracy z partnerami społecznymi, nabywania umiejętności i poszukiwania nowych miejsc pracy przez pracowników w celu niwelowania skutków przejścia do gospodarki niskoemisyjnej, w szczególności w regionach, których najbardziej dotyczy transformacja miejsc pracy, a także inwestowanie w podnoszenie kwalifikacji i przekwalifikowanie pracowników, na których transformacja może mieć wpływ, w tym pracowników w transporcie morskim;
- 10) ograniczenie rezydualnego ryzyka ucieczki emisji w sektorach, o których mowa w załączniku I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956 oraz wspieranie transformacji i propagowanie dekarbonizacji.

Jednym z celów w ślad za dyrektywą 2023/959 jest finansowanie krajowych programów dywidend klimatycznych o potwierdzonym pozytywnym wpływie na środowisko udokumentowanym w sprawozdaniu rocznym składanym corocznie Komisji Europejskiej w zakresie wydatkowania równowartości środków aukcyjnych. Dywidenda klimatyczna to mechanizm redystrybucji środków w formie bezpośrednich wypłat lub ulg podatkowych, w celu stworzenia zachęty do ograniczania emisji gazów cieplarnianych.

Ponadto projektowana ustawa przewiduje, aby środki z dochodów z aukcji lub ich równowartość były przeznaczane na inwestowanie w formy transportu, które przyczyniają się w znacznym stopniu do dekarbonizacji tego sektora. W tym przypadku chodzi o finansowanie takich środków transportu, które realnie i wyraźnie – a nie tylko symbolicznie lub marginalnie – zmniejszają emisje CO₂.

W projektowanej ustawie, w ślad za art. 1 pkt 12 lit. i dyrektywy 2023/959, rozszerzono zakres sprawozdania dotyczącego wykorzystania w poprzedzającym roku kalendarzowym środków uzyskanych z aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji ogólnych, przygotowywanego przez ministra właściwego do spraw klimatu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, a następnie przekazywanego Komisji Europejskiej. Przedmiotowe rozszerzenie polega na określeniu w sprawozdaniu w stosownych przypadkach, jakie dochody zostały wykorzystane oraz jakie działania zostały podjęte w celu wdrożenia zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu oraz terytorialnego planu sprawiedliwej transformacji.

Zmiany w zakresie Funduszu Modernizacyjnego

Projektowa ustawa wprowadza zmiany w Rozdziale 8a USHE związane z zasadami funkcjonowania na gruncie krajowym Funduszu Modernizacyjnego (dalej: FM). Konieczność zmian przepisów w tym zakresie związana jest ze zmianami wprowadzonymi do art. 10d dyrektywy 2003/84 na mocy dyrektywy 2023/959 oraz do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2020/1001 z dnia 9 lipca 2020 r. ustanawiającego 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 (dalej: rozporządzenie 2020/1001) dokonaną poprzez rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/2606. Jednocześnie 3-letnie doświadczenie w wydatkowaniu środków z FM spowodowało, że zaszła konieczność zmiany niektórych przepisów w celu usprawnienia korzystania z mechanizmu jakim jest FM.

W projekcie ustawy wprowadzono dwie nowe definicje: „program na dużą skalę” oraz „sąsiadujący region przygraniczny”. Program na dużą skalę dotyczy programu, którego łączne wnioskowane wsparcie z FM przekracza 100 000 000 EUR. Z kolei przez „sąsiadujący region przygraniczny” rozumie się rozumie się przez to obszar stykowy stanowiący pas do 100 km od granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Konsekwencją tego jest zmiana art. 50a ust. 1 i 2 ustawy ETS polegająca na umożliwieniu finansowania inwestycji na tych obszarach w ramach obszarów priorytetowych i niepriorytetowych.

W art. 50a ust. 1 pkt 1–4 ustawy ETS doprecyzowano katalog inwestycji, które mogą być finansowane w ramach obszarów priorytetowych, oraz dodano nowe rodzaje inwestycji w ślad za dyrektywą 2023/959, w ramach których mogą być wspierane inwestycje ze środków FM. W projektowanej ustawie wydzielono również pule, które obecnie stanowią środki FM, z podziałem na środki, które mogą być przeznaczone na inwestycje wpisujące się w obszary priorytetowe oraz na obszary niepriorytetowe zgodnie z dyrektywą 2023/959. Podział wynika z faktu, iż począwszy od 2024 r. na mocy dyrektywy 2023/959 Rzeczpospolita Polska w ramach FM uzyskała dodatkowe środki – w wysokości 2,5 % dochodów ze zbycia całkowitej unijnej liczby uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Zgodnie ze zmienionym rozporządzeniem 2020/1001 90 % środków z puli 2,5 % musi być wydatkowane na inwestycje z obszarów priorytetowych a zaledwie 10 % na inwestycje z obszarów niepriorytetowych. Dotychczasowe środki FM stanowiące dochód z puli 2 % całkowitej sprzedaży ogólnounijnej liczby uprawnień do emisji gazów cieplarnianych mogą być wykorzystane odpowiednio na inwestycje w ramach obszarów priorytetowych i nie priorytetowych w proporcji 80 % i 20 %. Dodatkowo wprowadzono warunki dopuszczające finansowanie inwestycji z wykorzystaniem kopalnych paliw gazowych, co jest możliwe jedynie z puli środków 2 % (dostępnej od 2020 r.). Finansowanie inwestycji z wykorzystaniem paliw kopalnych z puli środków 2,5 % jest niedopuszczalne.

W ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1370, z późn. zm.) w art. 5 w klasyfikacji działów administracji rządowej wyszczególniono dział „gospodarka surowcami energetycznymi”. Ze względu na zakres przedsięwzięć wspieranych ze środków FM, za zasadne uznano, by w art. 50d ust. 3 pkt 6a USHE skład Rady Konsultacyjnej Funduszu Modernizacyjnego (dalej: RK FM) rozszerzyć o przedstawiciela działu gospodarka surowcami energetycznymi.

W projekcie ustawy wprowadzono termin przedkładania przez Operatora Funduszu Modernizacyjnego (dalej: Operator FM), którego funkcję pełni Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW), ministrowi właściwemu do spraw klimatu projektów programów priorytetowych. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń wskazano, iż optymalnym terminem przekazania przez NFOŚiGW zatwierdzonego przez Zarząd NFOŚiGW do uzgodnienia z ministrem właściwym ds. klimatu projektów programów priorytetowych będzie termin:

- 8 tygodni w przypadku programów obejmujących obszary priorytetowe wskazane w art. 50a ust. 1 pkt 1–6 ustawy ETS oraz
- 12 tygodni w przypadku programów z obszarów niepriorytetowych, o których mowa w art. 50a ust. 2 ustawy ETS

- przed datą każdego posiedzenia Komitetu Inwestycyjnego (dalej: KI), który jest odpowiedzialny za zarządzanie FM i opiniowanie programów wpisujących się w obszary niepriorytetowe.

Zróznicowanie terminu wynika z faktu, iż projekty programów priorytetowych z obszarów priorytetowych zgodnie z rozporządzeniem 2020/1001 muszą być przedkładane do EBI na sześć tygodni przed datą posiedzenia KI, a z obszarów niepriorytetowych najpóźniej dziesięć tygodni. Wyznaczone w ustawie terminy pozwolą na zaopiniowanie projektu programu przez członków RK FM, przedłożenie programu RK FM celem wyrażenia przez nią opinii a następnie dokonanie uzgodnienia przez ministra właściwego do spraw klimatu i terminowe przekazanie przez Operatora FM formularza programu do EBI.

W projektowanej ustawie wprowadzono zmiany w art. 50m ustawy ETS, które wynikają ze zmian wprowadzonych w rozporządzeniu 2020/1001 oraz dotychczasowych doświadczeń w zarządzaniu FM na gruncie krajowym. Dokonano zmiany terminu przedłożenia przez Operatora FM ministrowi właściwemu do spraw klimatu projektu sprawozdania z realizacji inwestycji dofinansowanych ze środków zgromadzonych na rachunku Funduszu Modernizacyjnego oraz osiąganych efektów rzeczowych i ekologicznych w roku poprzednim (dalej: sprawozdaniem FM), wskazując termin 10 kwietnia każdego roku (obecnie 15 lutego). Wraz z przedmiotowym projektem sprawozdania Operator FM będzie zobowiązany do przedłożenia przeglądu planowanych programów priorytetowych przeznaczonych do dofinansowania ze środków uzyskanych z FM, obejmujący dwa następne lata kalendarzowe, wraz z prognozą do roku 2030, a także aktualne informacje dotyczące planowanych programów priorytetowych objętych przeglądem przedłożonym w roku poprzednim. Zmiana ta podyktowana jest zapewnieniem Operatorowi FM dłuższego okresu na właściwe przygotowanie projektu sprawozdania FM, które ze względu na rosnącą liczbę programów wymaga sporządzenia szeregu analiz.

W projekcie ustawy wprowadzono obowiązek przeprowadzenia przez Operatora FM konsultacji społecznych w odniesieniu do przeglądu FM, co stanowi wypełnienie obowiązku wskazanego w zmienionym rozporządzeniu 2020/1001.

Ponadto, zgodnie ze zmienionym rozporządzeniem 2020/1001, od 2024 r. sprawozdanie FM musi być przedkładane do EBI wraz z przeglądem planowanych programów priorytetowych przeznaczonych do dofinansowania ze środków zgromadzonych na rachunku FM, obejmujące dwa następne lata kalendarzowe, wraz z prognozą do roku 2030, a także aktualne informacje dotyczące planowanych programów priorytetowych objętych wykazem przedłożonym w roku poprzednim (dalej: przegląd FM). Dotychczas przegląd FM przedkładany był do EBI do 30 listopada każdego roku. Zmiana terminu została odzwierciedlona w art. 50m ust. 1 pkt 2 ustawy ETS.

Dodatkowo ze względu na fakt, iż dokumenty wskazane w art. 50m ust. 1 ustawy ETS są przekazywane do EBI zarówno w języku angielskim i polskim, w ustawie na Operatora FM nałożono obowiązek przedkładania ich w obu wersjach językowych (art. 50m ust. 2 ustawy ETS).

W dodanym art. 50ma ustawy ETS określono obowiązki ministra właściwego do spraw klimatu dotyczące zatwierdzenia i przekazania do EBI przeglądu FM i sprawozdania FM, co zgodnie ze zmienionym rozporządzeniem 2020/1001 musi nastąpić do 30 kwietnia każdego roku. Na ministrze właściwym do spraw klimatu i Operatorze FM będzie spoczywał obowiązek publikacji przedmiotowych dokumentów odpowiednio na BIP i stronie internetowej Operatora FM.

Ustawa w ślad za zmienionym rozporządzeniem 2020/1001 nakłada na ministra właściwego do spraw klimatu obowiązek przeprowadzenia co dwa lata audytu dotyczącego wykorzystania środków zgromadzonych na rachunku FM na dofinansowanie realizacji inwestycji oraz przedłożenia do KE i EBI wyników z tego audytu niezwłocznie po jego przeprowadzeniu. Audytu będzie dokonywać komórka właściwa do spraw audytu i kontroli w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw klimatu. Zgodnie z projektowaną regulacją pierwszy audyt będzie dotyczył okresu 2024–2025 i będzie przeprowadzony w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.

W ustawie wprowadzono możliwości zaciągania przez Operatora FM zobowiązań nie tylko do wysokości środków już zgromadzonych na rachunku FM, ale do wysokości alokacji w akceptowanych programach priorytetowych, co pozwoli na lepsze wydatkowanie środków. Stwarza to Operatorowi FM większą elastyczność w przygotowywaniu naborów wniosków, m.in. poprzez zawieranie umów z Beneficjentami już po zatwierdzeniu programu priorytetowego przez EBI lub wydaniu przez Komitet Inwestycyjny rekomendacji odnośnie do finansowania programów z obszarów niepriorytetowych.

Zmiany dotyczące sektora lotniczego

Dyrektywa 2023/958, która nowelizuje dyrektywę 2003/87/WE w zakresie lotnictwa, wprowadziła szereg zmian w zakresie funkcjonowania lotnictwa w systemie EU ETS. W szczególności przewiduje ona stopniowe ograniczanie bezpłatnego przydziału uprawnień do emisji na rzecz systemu aukcyjnego, co korzystnie wpłynie na konkurencyjność krajowych operatorów lotniczych. Dotychczasowy przydział pozwoleń faworyzował operatorów lotniczych ze znaczącymi emisjami historycznymi. Przewoźnicy krajowi, którzy legitymują się wzrostami przewozów i niskimi emisjami historycznymi, są poszkodowani przy takim podziale. Odejście od bezpłatnych pozwoleń było w związku z tym postulatem polskich przewoźników.

Dyrektywa wprowadza również regulacje umożliwiające przyznanie bezpłatnych uprawnień w związku ze stosowaniem tzw. kwalifikujących się paliw lotniczych, a także obejmuje zakresem monitorowania, raportowania i weryfikacji w systemie EU ETS skutki inne niż emisja dwutlenku węgla (CO₂) z operacji lotniczych. Dyrektywa przewiduje także kolejne regulacje wdrażające opracowany przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) Mechanizm Kompensacji i Redukcji CO₂ dla Lotnictwa Międzynarodowego (ang. CORSIA – *Carbon Offsetting Reduction Scheme for International Aviation*), który został szczegółowo opisany w załączniku 16 tom 4 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym.

Wyjątkiem od przyjętej w nowej dyrektywie zasady, w myśl której operatorzy statków powietrznych będą nabywali uprawnienia na aukcjach, jest ustanowienie pewnej puli uprawnień (20 mln), które będą przydzielane bezpłatnie, w związku z korzystaniem przez operatorów z tzw. kwalifikujących się paliw lotniczych. Przydział uprawnień w związku ze stosowaniem tych paliw ma charakter czasowy i ma być realizowany w okresie od dnia 1 stycznia 2024 r. do dnia 31 grudnia 2030 r. Zgodnie z art. 3c ust. 6 zmienionej dyrektywy 2003/87/WE, przydziały tych uprawnień z ww. puli będą przyznawane w celu pokrycia części lub całości różnicy w cenie między wykorzystaniem ropy kopalnej a wykorzystaniem odpowiednich rodzajów paliw zeroemisyjnych. Konstrukcja ta ma na celu ustanowienie zachęt, aby operatorzy statków powietrznych, korzystając z kwalifikujących się paliw lotniczych, zmierzali do dekarbonizacji zarobkowych przewozów lotniczych. Szczegółowe zasady przydziału ww. uprawnień zostały określone rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) 2025/723 z dnia 6 lutego 2025 r. uzupełniającym dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady poprzez ustanowienie szczegółowych zasad corocznego obliczania różnic w cenie między kwalifikującymi się paliwami lotniczymi a ropy kopalną oraz przydzielania uprawnień w ramach EU ETS na wykorzystanie kwalifikujących się paliw lotniczych. W załączniku do tego aktu zostały również wskazane rodzaje paliw, które uznawane będą za paliwa kwalifikujące się. Należy podkreślić, że na gruncie już obowiązujących przepisów operatorzy statków powietrznych monitorowali rok 2024 r. i złożyli za niego raport na temat wielkości emisji. Ewentualne późniejsze wejście w życie przepisów nie ma wpływu na fakt realizacji tych obowiązków. Oznacza to, że również w kontekście ewentualnego przydziału uprawnień na kwalifikujące się paliwa lotnicze, obowiązku w zakresie monitorowania i raportowania emisji z 2024 r. zostały zrealizowane.

Biorąc pod uwagę powyższe, w projektowanej ustawie wprowadzono definicję kwalifikującego się paliwa lotniczego (dodawany art. 3 pkt 11b ustawy ETS) oraz określono procedurę ubiegania się o przydział uprawnień. Zgodnie z ww. rozporządzeniem wniosek o przydział ma być częścią raportu na temat wielkości emisji, a co za tym idzie ma być składany corocznie i obejmować swoim zakresem kwalifikujące się paliwa lotnicze wykorzystane przez danego operatora w poprzednim roku kalendarzowym. W ślad za przyjęciem takiego rozwiązania zaszła również potrzeba wprowadzenia odpowiednich przepisów kompetencyjnych, na mocy których zobowiązano Krajowy ośrodek do dokonywania obliczeń liczby uprawnień w związku z wykorzystaniem kwalifikującego się paliwa lotniczego w odniesieniu do operatora statku powietrznego, zgodnie z przepisami aktu delegowanego Komisji. Wyniki tych obliczeń zostaną przekazane ministrowi właściwemu do spraw klimatu, którego obowiązkiem będzie publikacja stosownych informacji w BIP w tym zakresie.

Projekt ustawy wprowadza wzorowaną na definicji zawartej w dyrektywie 2023/958, definicję skutków innych niż emisja CO₂. W projekcie przewidziano obowiązek monitorowania, raportowania oraz weryfikacji w ramach systemu EU ETS skutków innych niż emisja CO₂ z operacji lotniczych

począwszy od dnia 1 stycznia 2025 r. Zgodnie przepisami rozporządzenia 2018/2066 zmienionego rozporządzeniem 2024/2493, skutki inne niż emisja CO₂ z operacji lotniczych mają stanowić część formularza planu monitorowania wielkości emisji. Jednocześnie raport dotyczący skutków innych niż emisja CO₂ ma być załącznikiem do raportu na temat wielkości emisji. Tym samym obowiązujące przepisy ustawy w zakresie obowiązku monitorowania i raportowania emisji określone w rozdziale 12 ustawy ETS musiały zostać uzupełnione w ten sposób, że wprowadzono obowiązek uwzględnienia skutków innych niż emisja CO₂ odpowiednio w planie monitorowania wielkości emisji oraz raporcie na temat wielkości emisji z operacji lotniczych. Ponadto w ustawie wprowadzono przepisy w zakresie weryfikacji przez akredytowanego weryfikatora raportu na temat wielkości emisji, którego częścią będą także skutki inne niż emisja CO₂. Uregulowania w ustawie wymagała również procedura zastępczego szacowania skutków innych niż emisja dwutlenku węgla (CO₂) z operacji lotniczych. Zadanie to zostało powierzone organom Inspekcji Ochrony Środowiska i ma ono być realizowane w analogiczny sposób jak w przypadku szacowania wielkości emisji w odniesieniu do instalacji czy emisji CO₂ z operacji lotniczych. Należy nadmienić, że projekt ustawy, podobnie jak dyrektywa 2023/958, nie przewiduje obowiązku umarzania uprawnień w zakresie skutków innych niż emisja dwutlenku węgla (CO₂). Dyrektywa 2023/958 wdraża kolejne elementy tzw. mechanizmu CORSIA, który jest nakierowany na redukcję emisji w międzynarodowym lotnictwie cywilnym. Mechanizm ten został opracowany przez ICAO, natomiast UE podjęła decyzję o włączeniu unijnego lotnictwa do tego mechanizmu. Na operatorach statków powietrznych będą ciążyły obowiązki związane z kompensowaniem przekraczanych poziomów emisji (poziom bazowy) ustalonych przez Radę ICAO. Obowiązki te obejmują m.in. objęcie ramami monitorowania i raportowania emisji z lotów realizowanych w ramach mechanizmu CORSIA, tj. lotów międzynarodowych, oraz umarzanie jednostek w liczbie odpowiadającej wielkości emisji przewyższającej poziom bazowy z lotów podlegających kompensacji, tj. określonych lotów innych niż loty wewnątrz EOG. Tym samym w projekcie ustawy przewidziano nowy rozdział 12a ustawy ETS dotyczący obowiązku monitorowania, raportowania oraz kompensacji emisji objętych mechanizmem CORSIA. Kompensacja emisji w mechanizmie CORSIA będzie odbywała się poprzez umarzanie określonych jednostek emisji, w sposób określony w aktach wykonawczych Komisji Europejskiej wydanych na podstawie art. 11a ust. 3 i 8 dyrektywy 2003/87/WE. Komisja Europejska do dnia przyjęcia niniejszego projektu ustawy nie wydała ww. przepisów, jednakże pierwsze rozliczenia mają nastąpić nie wcześniej niż pod koniec 2027 r. (za okres 2024–2026)⁶.

Wdrożenie dyrektywy 2003/87/WE w zakresie mechanizmu CORSIA jest związane także z obowiązkami po stronie właściwych organów krajowych, które mają za zadanie cyklicznie dokonywać obliczeń wymogów dotyczących kompensacji emisji dla poszczególnych operatorów oraz informować ich o tym. Projekt ustawy zawiera więc nowe przepisy art. 97c oraz 97d ustawy ETS, w ramach których obowiązki te zostały odpowiednio przypisane Krajowemu ośrodkowi oraz Prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego (dalej: Prezes ULC). Stosując zasady i metodykę obliczania wymogów dotyczących kompensacji przewidzianą w przepisach rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2024/1879, Krajowy ośrodek będzie dokonywał obliczeń rocznych wymogów dotyczących kompensacji CO₂ oraz – stanowiących podstawę rozliczenia emisji w mechanizmie CORSIA – całkowitych ostatecznych wymogów dotyczących kompensacji CO₂ dla odpowiedniego okresu wskazanego w tym rozporządzeniu⁷. Krajowy ośrodek będzie przekazywał ww. obliczenia do Prezesa ULC, który następnie będzie informował operatorów statków powietrznych objętych mechanizmem CORSIA o obowiązujących ich wymogach w zakresie kompensacji (w terminie do dnia 30 listopada zgodnie z aktualnym brzmieniem rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2024/1879). W konsekwencji w projekcie ustawy przewidziano również stosowne regulacje wprowadzające zmiany do ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 2110, z późn. zm.) polegające na uwzględnieniu w katalogu zadań Prezesa ULC ww. obowiązków informacyjnych w zakresie wymogów kompensacji CORSIA wynikających z projektowanego art. 97e ustawy ETS.

Takie rozbudowanie, w stosunku do dotychczasowego stanu prawnego, przepisów dotyczących mechanizmu CORSIA, wymagało odpowiedniej zmiany systematyki ustawy ETS m.in. poprzez

⁶ Co wynika z art. 4 ust. 7 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2024/1879.

⁷ Aktualnie rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2024/1879 przewiduje dwa okresy, tj. 2021–2023 oraz 2024–2026, ale należy się spodziewać uzupełnienia przepisów w tym zakresie.

uwzględnienie tego mechanizmu w przepisie określającym zakres przedmiotowy ustawy oraz wprowadzenie odrębnych definicji operatora CORSIA i operacji CORSIA.

Operacja CORSIA została zdefiniowana dość szeroko (oznacza operację samolotu od startu na lotnisku państwa lub jego terytoriów i lądowanie na lotnisku innego państwa lub jego terytoriów, z wyłączeniem rodzajów lotów wymienionych w art. 12 ust. 6 akapit 4 dyrektywy 2003/87/WE). To przepisy dodanego rozdziału 12a wskazują, które przepisy ustawy ETS stosuje się do tych operacji (m.in. obowiązek monitorowania, raportowania, zatwierdzania planów monitorowania wielkości emisji) oraz które operacje CORSIA podlegają wymogom kompensacji (zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2024/1879).

Za operatora CORSIA, wg nowej definicji będzie w pierwszej kolejności uważany podmiot, który użytkuje samolot w czasie wykonywania operacji CORSIA, a jeżeli podmiot ten nie jest znany lub nie został wskazany przez właściciela tego samolotu, operatorem CORSIA będzie właściciel samolotu. Zarówno jednak użytkownik jak i właściciel, żeby posiadał status operatora CORSIA musi spełniać dalsze przesłanki, tj.:

- 1) posiadać certyfikat upoważniający do wykonywania działalności gospodarczej przy użyciu samolotów, o którym mowa w art. 160 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 3 lipca 2022 r. – Prawo lotnicze (tzw. certyfikat AOC) lub być użytkownikiem statku powietrznego w rozumieniu art. 2 pkt 3 ww. ustawy (czyli figurować w prowadzonym przez Prezesa ULC rejestrze cywilnych statków powietrznych jako użytkownik zarejestrowanego w nim statku);
- 2) wytwarzać rocznie emisje CO₂ co najmniej na poziomie 10 000 ton przy użytkowaniu samolotów o maksymalnej certyfikowanej masie startowej większej niż 5 700 kg w trakcie wykonywania operacji CORSIA.

Przyjęto, że nie ma potrzeby doprecyzowywania definicji samolotu w przedmiotowej ustawie, ponieważ nawet ustawa – Prawo lotnicze – posługuje się tym pojęciem jako utrwalonym w polskim systemie prawnym, nie definiując go odrębnie na potrzeby własnych regulacji.

W projektowanej ustawie przewidziano również modyfikacje tzw. derogacji zezwalających na niestosowanie wobec operatorów lotniczych niektórych postanowień dyrektywy 2003/87/WE, które również zostały do niej wprowadzone przez dyrektywę 2023/958. Modyfikacje te dotyczą m.in. uznania 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.

Do dyrektywy 2024/958 dodano także regulację polegającą na publikowaniu przez Komisję Europejską zagregowanych danych rocznych dotyczących emisji z działań lotniczych zgłoszonych państwom członkowskim UE lub przekazanych Komisji zgodnie z rozporządzeniem 2018/2066 i rozporządzeniem 2019/1603. Przewidziano jednocześnie możliwość złożenia przez operatora statków powietrznych wniosku o opublikowanie danych na wyższym poziomie agregacji ze względu na jego interes handlowy. Tym samym konieczne było wprowadzenie do ustawy procedury umożliwiającej operatorom statków powietrznych złożenie takiego wniosku, który będzie częścią raportu na temat wielkości emisji. Zgodnie z projektem ustawy Krajowy ośrodek będzie mógł wystąpić do prowadzącego instalację o uzupełnienie uzasadnienia w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania, następnie po uzupełnieniu wniosku (jego uzasadnienia) lub bezskutecznym upływie ww. terminu przekaże wniosek ministrowi właściwemu do spraw klimatu, który przekazuje go do Komisji Europejskiej, która na podstawie art. 14 ust. 6 akapit drugi dyrektywy 2003/87/WE, podejmuje decyzję w tej sprawie.

Dyrektywa 2023/958 przewiduje istotną zmianę w zakresie przydziału uprawnień dla operatorów statków powietrznych polegającą na stopniowej rezygnacji z bezpłatnych przydziałów i przejścia w pełni na system aukcyjny od dnia 1 stycznia 2026 r. Wobec powyższego zmieniono art. 3d oraz uchylono art. 3e i 3f dyrektywy 2003/87/WE, co należało odzwierciedlić w projekcie ustawy poprzez uchylenie rozdziału 7 ustawy ETS regulującego zasady i procedurę przydziału uprawnień do emisji dla operatorów statków powietrznych. W konsekwencji usunięto również odniesienia do tej procedury w pozostałych przepisach ustawy oraz do instytucji raportów o liczbie tonokilometrów pochodzących

z operacji lotniczych, w oparciu o które organy państw członkowskich UE określały przydział uprawnień do emisji.

W projekcie ustawy zaktualizowano także zakres stosowania ustawy ETS określony w art. 2 w związku z funkcjonowaniem systemu UK ETS oraz uporządkowano posługiwanie się pojęciem raportu na temat wielkości emisji.

W projekcie ustawy przewidziana jest również zmiana wprowadzenia do wyliczenia w art. 2 ustawy ETS, która wynika z faktu, że zakres przedmiotowy ustawy ulega rozszerzeniu o przepisy dotyczące mechanizmu CORSIA, który to mechanizm z jednej strony jest odrębny od systemu EU ETS, z drugiej jednak dyrektywa 2003/87/WE nakłada na państwa członkowskie obowiązek jego wdrożenia, w odpowiednim zakresie i w sposób w niej przewidziany.

W związku z powyższym dotychczasowe sformułowanie we wprowadzeniu do wyliczenia w art. 2 USHE, tj. „przepisów ustawy nie stosuje się do emisji gazów cieplarnianych” stało się nieadekwatne, bowiem wyłączenia wymienione w art. 2 pochodzą z wynikających z dyrektywy wyłączeń dotyczących uczestnictwa w systemie EU ETS. Dotychczasowa formuła utożsamiała niestosowanie ustawy z nieobejmowaniem danych kategorii podmiotów czy działań systemem EU ETS. Ponieważ od teraz ustawa będzie w odpowiednim zakresie regulować również mechanizm CORSIA, zasadne stało się doprecyzowanie, z którego będzie wynikało, że podmioty lub działania przewidziane w art. 2 nie są objęte systemem EU ETS.

Zmiany w zakresie stawek kar administracyjnych

Projektowana ustawa przewiduje zmiany w zakresie stawek administracyjnych kar pieniężnych. Dotychczasowe stawki kar zawarte w rozdziale 14 ustawy ETS przewidywały za niedopełnienie obowiązków uczestnika systemu EU ETS sztywne kwoty kar, co uniemożliwiało organom Inspekcji branie pod uwagę indywidualnych okoliczności, które legły u podstaw niedopełnienia obowiązków ustawowych, a mogły mieć znaczenie przy wymierzaniu kary pieniężnej. Dotychczasowe przepisy ustawy ETS przewidujące karę administracyjną w określonej sztywno wysokości (np. 50 000 zł za eksploatację instalacji bez wymaganego zezwolenia na emisję gazów cieplarnianych, niezłożenia raportu na temat wielkości emisji i sprawozdania z weryfikacji w terminie ustawowym i uczestników systemu EU ETS oraz prowadzenie operacji lotniczych bez zatwierdzonych planów monitorowania) zobowiązywały organy Inspekcji do nakładania kar w sposób obligatoryjny w określonej wysokości, niezależnie od okoliczności niedopełnienia obowiązków ustawowych, czy indywidualnej sytuacji podmiotu naruszającego te obowiązki. Organy Inspekcji nie stosowały wobec tego art. 189d Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem sądów administracyjnych organy administracji publicznej nie mają możliwości miarkowania kary na podstawie art. 189d KPA, gdy przepis materialny określa ściśle wysokość tej kary. Przepis KPA może mieć zastosowanie tylko gdy ustawa szczególna przewiduje swobodę organu administracji publicznej co do wymiaru administracyjnej kary pieniężnej tj. gdy przepis nie przewiduje, że za naruszenie prawa wymierza się karę w ściśle określonej wysokości (np. wyrok NSA 6 października 2022 r., II GSK 526/20).

W celu umożliwienia organom Inspekcji brania przy wymierzaniu administracyjnej kary pieniężnej (zawartej w art. 102 ust. 1, art. 103 ust. 1 oraz art. 105 ust. 1 ustawy ETS oraz dodawanych, mocą projektowanej ustawy, art. 103 ust. 2a i art. 105a ust. 1) pod uwagę przesłanek wymiaru kary określonych w art. 189d KPA projektowana ustawa przewiduje zastąpienie administracyjnej kary pieniężnej w wysokości 50 000 zł karą „widełkową” (uznaniową) od 5 000 zł do 50 000 zł. W przypadku administracyjnych kar pieniężnych zawartych w art. 103 ust. 2 i 3 (kara 10 000 zł za brak złożenia wniosku o zatwierdzenie zmiany istotnej w planach monitorowania wielkości emisji przez operatorów lotniczych i prowadzących instalacje) oraz art. 105 ust. 4 (kara w wysokości 5 000 zł za brak przedłożenia określonych dokumentów dotyczących instalacji powstałych w wyniku połączenia lub podziału) proponuje się zastąpienie stałej stawki kary w wysokości 10 000 zł i 5 000 zł stawką uznaniową w wysokości odpowiednio od 8 000 do 10 000 zł oraz od 4 000 do 5 000 zł. W konsekwencji projekt przewiduje uchylenie art. 105 ust. 2 ustawy ETS.

Uelastycznienie systemu administracyjnych kar pieniężnych jest odpowiedzią na postulaty deregulacyjne sformułowane w toku prac Rządowego Zespołu ds. Deregulacji (w fiszce nr 130).

Zmiany w ustawie o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji w zakresie wykonania 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, (Plan Działań Korygujących)

Zmiany wprowadzone w art. 8 rozporządzenia 2018/842 przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/857 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 spowodowały zmianę zakresu i rozszerzenie materii uregulowanego w tym przepisie Planu Działań Korygujących.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 8 rozporządzenia 2018/842 Plan Działań Korygujących (PDK) ma proponować działania i środki, które mają stanowić uzupełnienie krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu (KPEiK), o którym mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999, lub wzmacniać przewidziane nim działania. KPEiK to obszerny dokument strategiczny zawierający przygotowane przez odpowiednie resorty założenia i cele oraz polityki i działania na rzecz realizacji 5 wymiarów unii energetycznej wymienionych w art. 1 ust. 2 ww. rozporządzenia. Wobec tego, że PDK ma być teraz dokumentem uzupełniającym KPEiK w obszarze non-ETS i podobnie jak KPEiK przyjmowany będzie przez Radę Ministrów. W tym celu należy zaangażować w jego przygotowywanie ministrów odpowiedzialnych za działy administracji rządowej, które obejmują sektory gospodarki znajdujące się w zakresie przedmiotowym rozporządzenia 2018/842. Należy mieć na uwadze, że zakres przedmiotowy rozporządzenia 2018/842 jest węższy od zakresu przedmiotowego KPEiK.

Projektowana ustawa przewiduje zatem, że niezwłocznie po otrzymaniu informacji od Komisji Europejskiej, że Polska nie czyni wystarczających postępów w wypełnianiu swoich obowiązków redukcyjnych wynikających z art. 4 rozporządzenia 2018/842, minister właściwy do spraw klimatu, podobnie jak ma to miejsce w obecnie obowiązujących przepisach, wyda polecenie opracowania PDK Krajowemu ośrodkowi. Ponadto minister właściwy do spraw klimatu jak i odpowiedni ministrowie w zakresie swoich właściwości przygotowują informacje (propozycje działań uzupełniających i inne elementy wymagane przez art. 8 ust. 1 rozporządzenia 2018/842), które w ich ocenie należy uwzględnić w PDK w zakresie swoich działów. Informacje te powinny zostać przekazane Krajowemu ośrodkowi przez ministra właściwego do spraw klimatu jak i właściwych ministrów w zakresie swoich działów w terminie 30 dni odpowiednio od dnia zlecenia Krajowemu ośrodkowi opracowania PMDK oraz wystąpienia przez ministra właściwego do spraw klimatu z wnioskiem do właściwych ministrów o opracowanie stosownych wkładów. Rozporządzenie 2018/842 przewiduje zaledwie 3 miesiące na przeprowadzenie całej procedury przygotowania, przyjęcia i przekazania PDK do Komisji Europejskiej, stąd Krajowy ośrodek będzie musiał przygotować projekt PDK w terminie 2 miesięcy od dnia zlecenia jego opracowania przez ministra właściwego do spraw klimatu.

Przygotowując swoje informacje, właściwi ministrowie i Krajowy ośrodek, analogicznie do rozwiązania przewidzianego w obowiązujących przepisach, mogą występować o udostępnienie niezbędnych danych, informacji lub analiz do organizacji samorządu gospodarczego, organizacji pracodawców lub funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Projekt PDK będzie przedstawiony RM, w celu przyjęcia go w formie uchwały przez RM.

Przyjęty przez Radę Ministrów PDK minister właściwy do spraw klimatu przekazuje Komisji Europejskiej, która na podstawie art. 8 ust. 3 rozporządzenia 2018/842 może w terminie 4 miesięcy wydać opinię dotyczącą solidności PDK. W takim przypadku państwo członkowskie może uwzględnić opinię Komisji i odpowiednio zmienić PDK lub nie uwzględnić tej opinii w całości lub w dużej części i przedstawić Komisji Europejskiej uzasadnienie tej decyzji.

Zmiany do PDK albo uzasadnienie nieuwzględnienia opinii Komisji Europejskiej minister właściwy do spraw klimatu przygotowuje w uzgodnieniu z ministrami zaangażowanymi w przygotowywanie PDK oraz w konsultacji z Krajowym ośrodkiem. Zmieniony PDK albo uzasadnienie nieuwzględnienia opinii Komisji Europejskiej w całości lub w części zostaje przedłożone Radzie Ministrów w celu uzyskania akceptacji. Przepisy przewidują również sytuację, w której zostanie przygotowany i zaakceptowany przez Radę Ministrów zmieniony PDK oraz uzasadnienie nieuwzględnienia opinii Komisji Europejskiej w części.

Wkład Krajowego ośrodka do KPEiK oraz zmiany w zakresie udostępniania informacji o środowisku.

Rozporządzenie 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 uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013 w art. 17 wprowadziło dla państw członkowskich nowy cykliczny (co 2 lata) obowiązek polegający na opracowywaniu i przekazywaniu do Komisji Europejskiej zintegrowanych krajowych sprawozdań z postępów w dziedzinie energii i klimatu. Termin przekazania pierwszego sprawozdania do Komisji Europejskiej określono do dnia 15 marca 2023 r., a następnie co dwa lata.

Wkład Krajowego ośrodka będzie obejmować informacje na temat wpływu polityk i działań ochrony klimatu na jakość powietrza i emisje zanieczyszczeń, do których zgodnie z art. 11 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2022/2299 z dnia 15 listopada 2022 r. ustanawiającego zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 w odniesieniu do struktury, formatu, szczegółów technicznych i procedury dotyczących zintegrowanych krajowych sprawozdań z postępów w dziedzinie energii i klimatu, należy stosować formaty określone w Załączniku XIV tego rozporządzenia.

Wkład ten będzie zawierał analizę polityk i działań ochrony klimatu wynikających z KPEiK pod kątem ich dodatkowego wpływu na ochronę powietrza, tj. poprawę jakości powietrza i ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza, w szczególności zanieczyszczeń objętych celami dyrektywy NEC. Biorąc pod uwagę wykonywane już przez Krajowy ośrodek zadania w zakresie polityk i działań – zarówno w obszarze klimatu, jak i powietrza, oraz w związku z zadaniem opracowywania projektu krajowego programu ograniczania zanieczyszczenia powietrza (KPOZP), zasadne jest, aby Krajowy ośrodek opracowywał wkład do zintegrowanego krajowego sprawozdania z postępów w dziedzinie energii i klimatu we wskazanym zakresie.

Przygotowywany przez Krajowy ośrodek wkład będzie przekazywany ministrowi właściwemu ds. klimatu na 90 dni przed terminem przekazania sprawozdania do Komisji Europejskiej. W związku z tym, że raport o politykach i środkach na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych i wkład do sprawozdania muszą być przygotowywane jednocześnie a następnie wspólnie procedowane, wprowadzono również zmianę terminu przekazywania raportu PaMs do MKiŚ z 60 na 90 przed terminem wynikającym z przepisów UE. Taki termin ma na celu zapewnienie wykorzystania we wkładzie do sprawozdania informacji zawartych w przygotowywanym przez Krajowy ośrodek (w tym samym terminie) projekcie raportu o krajowych politykach i środkach na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych, czasu potrzebnego na przeanalizowanie wkładu oraz czasu na przygotowanie kompletnego zintegrowanego krajowego sprawozdania z postępów w dziedzinie energii i klimatu.

Projekt ustawy przewiduje również w art. 11b USZE zmiany porządkowe i dostosowujące. W szczególności uchylono ust. 1, który ogólnie zobowiązuje Krajowy ośrodek do przygotowywania projektów raportów w zakresie wypełniania zobowiązań dotyczących ochrony klimatu lub powietrza wynikających z prawa Unii Europejskiej lub prawa międzynarodowego zgodnie z wymogami zawartymi w wytycznych określonych w tych przepisach. W wyniku zaproponowanych zmian ust. 1a będzie wyczerpująco wskazywał projekty raportów z zakresu ochrony klimatu, natomiast ust. 1b projekty raportów z zakresu ochrony powietrza, które Krajowy ośrodek jest zobowiązany przygotowywać. Wymóg przygotowywania ww. projektów raportów zgodnie z wymogami zawartymi

w wytycznych określonych w przepisach prawa Unii Europejskiej lub umowach międzynarodowych został przeniesiony do nowego ust. 1c. Ponadto wprowadzono w przepisach art. 11b USZE pomniejsze zmiany i korekty mające na celu uwzględnienie nowego zadania Krajowego ośrodka w pozostałych jego przepisach.

Ponadto w art. 3 USZE zaproponowano dodanie ust. 7 i 8, w których określono nowe zadanie dla Krajowego ośrodka polegające na udostępnieniu, poprzez stronę internetową, informacji o środowisku, które są gromadzone lub opracowywane przez tę jednostkę. Krajowy ośrodek prowadzi m.in. Krajową bazę o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji (dalej: Krajowa baza), do której co roku podmioty korzystające ze środowiska wprowadzają dane m.in. o wielkościach emisji wprowadzanych do powietrza. Krajowy ośrodek przygotowuje także dane o emisji o wysokiej rozdzielczości przestrzennej na potrzeby modelowania matematycznego transportu i przemian substancji w powietrzu, w szczególności w związku z roczną oceną jakości powietrza wykonywaną przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska. Wymienione wyżej informacje o emisjach, a także inne dane, w posiadaniu których jest Krajowy ośrodek, są przedmiotem zainteresowania zarówno ze strony organów ochrony środowiska, jak i podmiotów prywatnych, czy osób fizycznych. W związku z powyższym wskazane jest udostępnienie informacji na stronie internetowej prowadzonej przez Krajowy ośrodek, co umożliwi łatwe i szybkie pozyskanie informacji przez zainteresowanych. Zaproponowane rozwiązanie odciąży także Krajowy ośrodek w zakresie obsługi indywidualnych wniosków o udostępnienie danych. Ułatwiony dostęp do informacji poprzez stronę internetową ograniczy bowiem liczbę zapytań kierowanych bezpośrednio do tego podmiotu.

Co istotne, szersze i systematyczne udostępnianie danych o stanie środowiska oraz działalności podmiotów korzystających ze środowiska przyczyni się również do podniesienia świadomości ekologicznej społeczeństwa, zwiększenia transparentności działań administracji oraz wspierania procesów decyzyjnych opartych na rzetelnej informacji.

W konsekwencji zaproponowano zmiany do art. 12 ust. 1 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 1112, z późn. zm.) w zakresie wyłączenia informacji o środowisku umieszczanych na stronie internetowej przez Krajowy ośrodek z ogólnej zasady udostępniania informacji o środowisku na pisemny wniosek wnioskodawcy.

Finansowanie zadań Krajowego ośrodka i organów administracji publicznej wynikających z przedmiotowej ustawy oraz zwiększenie środków przeznaczonych na realizację dotychczasowych zadań KOBiZE

Źródłem finansowania nowych zadań Krajowego ośrodka będą wpływy z aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, które zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE, mogą zostać przeznaczone m.in. na pokrycie kosztów związanych z administrowaniem systemem EU ETS. Obecnie również środki ze sprzedaży uprawnień do emisji przeznacza się na realizację zadań Krajowego ośrodka. Projektowana ustawa przewiduje zwiększenie poziomu finansowania o kwotę 10,7 mln zł rocznie. Należy przy tym zauważyć, że finansowanie zadań związanych z administrowaniem systemem ETS stanowi na gruncie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/87/WE z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 275 z 25.10.2003, str. 32, z późn. zm.) (dalej: dyrektywa 2003/87) cel kwalifikowany w tym znaczeniu, że zawiera się on w grupie celów, na które państwa członkowskie UE mogą przeznaczać środki z aukcji. Całość środków z aukcji lub ich równowartość powinna być przeznaczona na cele wskazane w dyrektywie 2003/87.

Zmiany wprowadzone projektowaną ustawą wygenerują po stronie Krajowego ośrodka dodatkowe roczne koszty na poziomie średnio 9,523 mln zł rocznie (od 8,86 mln zł w 2025 r. do 11,5 mln zł w 2034 r.).

Koszty te będą wynikiem zwiększenia liczby pracowników Krajowego ośrodka (24 etaty), a także stworzenia systemu informatycznego do obsługi zadań. W celu pokrycia tych kosztów projektowana ustawa wprowadza zmiany w przepisach dotyczących finansowania zadań Krajowego ośrodka.

Projekt ustawy zawiera również propozycje zmian związanych z potrzebą zwiększenia środków na finansowanie dotychczasowych zadań KOBiZE.

Należy podkreślić, że w okresie 2015-2023 zakres zadań realizowanych przez KOBiZE stopniowo ulegał zwiększeniu na skutek zmian regulacji z obszaru ochrony klimatu przyjmowanych w tym okresie w UE m.in. aktów prawnych dokonujących reformy systemu EU ETS. Miarą tych zmian jest wzrastająca liczba pracowników oraz rosnące z roku na rok koszty wykonywania tych zadań. Liczba pracowników w 2015 r. wynosiła 93, natomiast obecnie KOBiZE zatrudnia 136 osób. Roczne koszty realizacji zadań wzrosły z 14,3 mln zł w 2015 r. do 27,16 mln w 2024 r. zaś w roku 2025 prognozuje się dalszy wzrost kosztów realizacji zadań do 29,5 mln zł.

Przez szereg lat zakres zadań realizowanych przez KOBiZE przyrastał bez zabezpieczenia na ten cel dodatkowych środków. Po raz ostatni ustalenie na poziomie ustawowym kwoty środków publicznych przeznaczonych na finansowanie zadań KOBiZE nastąpiło w 2019 r. (8 mln zł) jednak ustalenie kwoty tego zasilenia nie było oparte o rzeczową kalkulację kosztów realizacji tych zadań, a jedynie miało na pewien czas wyrównać spadające wpływy z opłat za emisję zanieczyszczeń powietrza (opłaty za emisję SO_x i NO_x, w których partycypuje KOBiZE w kwocie odpowiadającej 7,5 % wpływów) i zażegnać w ten sposób ryzyko powstania deficytu środków na finansowanie zadań KOBiZE. W 2019 r. pula środków na realizację zadań KOBiZE planowana była na poziomie 2 % rocznych wpływów z aukcji (wówczas ok. 33 mln zł). Ostatecznie pula środków została zredukowana do kwoty 8 mln zł rocznie (zmiana art. 49 ustawy ETS, która w 2019 r. wyodrębniła to źródło przychodów). Już wtedy zauważono, że kwota ta nie będzie wystarczająca i w perspektywie kolejnych lat pojawi się znaczący deficyt środków na realizację zadań KOBiZE. Prognozowano wówczas, że niedobór środków może pojawić się już w 2020 r. a w 2028 r. może wynieść nawet 14,4 mln zł. Ryzyko wystąpienia deficytu środków zostało na pewien czas powstrzymane w wyniku wdrożenia „planu oszczędnościowego”, który polegał na ograniczeniu waloryzacji wynagrodzeń pracowników KOBiZE (stanowią one największy składnik kosztów), pokrywaniu części kosztów realizacji zadań środkami pozyskiwanymi ze źródeł zewnętrznych (m.in. z programu LIFE), a także odkładaniu w czasie niektórych inwestycji, takich jak budowa systemu informatycznego do obsługi niektórych zadań KOBiZE.

Warto zauważyć, że pula środków na realizację zadań KOBiZE nie podlega żadnej waloryzacji, co oznacza, że siła nabywcza środków, które przekazywane są na ich realizację stale spada, zwłaszcza w warunkach bardzo wysokiej inflacji, która miała miejsce w latach 2022–2024.

Zwiększenie środków na realizację zadań KOBiZE jest podyktowane koniecznością zwiększenia poziomu wynagrodzeń pracowników KOBiZE. Obecnie na skutek braku odpowiedniej waloryzacji wynagrodzeń zwłaszcza w okresie wysokiej inflacji w latach 2022–2024, wynagrodzenia w KOBiZE, wyraźnie odbiegają od stawek rynkowych, a nawet średniej wynagrodzeń w urzędach administracji szczebla centralnego⁸. W wyniku tego wielu pracowników, zwłaszcza tych z długim stażem pracy w KOBiZE, odchodzi z pracy w Instytucie Ochrony Środowiska lub aktualnie poszukuje nowej pracy. Strata pracowników o długim stażu i unikalnej specjalizacji (specyfika zadań KOBiZE), jest trudna do zrekomensowania przez dłuższy okres. Włączenie nowych pracowników w nurt zadań KO, zajmuje 3-4 lata. Zwiększenie wynagrodzeń do poziomu stawek rynkowych (lub ew. średniego wynagrodzenia w administracji rządowej) jest zatem warunkiem koniecznym, strategii rozszerzania zadań KOBiZE, która dokonuje się w kolejnych projektach legislacyjnych i odpowiedzialnego budowania potencjału jednostki, która wspiera organy państwa w tak ważnych i złożonych obszarach polityki jak ochrona

⁸ Jest to duża różnica sięgająca blisko 30% na korzyść wynagrodzeń w administracji rządowej. Według danych prezentowanych serwisie Otwarte dane na stronie dane.gov.pl, które prowadzi Ministerstwo Cyfryzacji, średnie wynagrodzenie w ministerstwach wynosi 14,5 tys. zł brutto.
https://dane.gov.pl/pl/dataset/1579/resource/66791.przecietne-wynagrodzenie-zasadnicze-i-cakowite-oraz-mnozники-w-ministerstwach-i-kprm-2024-r/table?page=1&per_page=20&q=&sort=

klimatu, czy ochrona powietrza, a także utrzymania przez Instytut Ochrony Środowiska zdolności do wykonywania zadań ustawowych KOBiZE.

Jednym z zadań KOBiZE jest modelowanie skutków polityki klimatyczno-energetycznej. Zadanie to obejmuje m.in. budowę i utrzymanie warsztatu do analiz ekonomicznych i gospodarczych związanych z oceną skutków polityki klimatyczno-energetycznej. Zadanie to generuje wysokie koszty (osobowe, wyposażenia, baz danych np. GTAP, oprogramowanie GAMS), które obecnie w dużej części pokrywane są ze środków zewnętrznych m.in. z programu LIFE, Horyzont Europa (ograniczone środki na realizację zadań KOBiZE zmusiły kierownictwo Instytutu do poszukiwania zewnętrznych źródeł finansowania tego zadania). W okresie procedowania unijnych regulacji związanych z projektowaniem nowej architektury realizacji celów unijnej polityki klimatycznej powstaje bardzo duże zapotrzebowanie ze strony administracji rządowej na różnego rodzaju analizy gospodarcze i ekonomiczne w tym zakresie. Rozwój narzędzi do modelowania był do tej pory jedynie w niedużej części pokrywany ze środków Porozumienia Trójstronnego (regulującego zasady finansowania KOBiZE). Koszt zadań związanych z budową i utrzymywaniem warsztatu do wykonywania analiz modelowych, który został pokryty ze środków Porozumienia Trójstronnego wyniósł 2,5 mln zł., podczas gdy faktyczny koszt budowy i utrzymania warsztatu do wykonywania analiz modelowych w latach 2021 – 2025 wyniósł 16,4 mln zł. Mając na uwadze, że zewnętrzne środki na finansowanie warsztatu analitycznego będą się stopniowo wyczerpywały (wygasanie kilku projektów z programu LIFE i Horyzont Europa), należy zapewnić wypełnienie powstałej w ten sposób 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.

Kolejna grupa zadań, które wymagają zapewnienia środków finansowych na ich realizację dotyczy budowy i utrzymania narzędzi informatycznych potrzebnych do realizacji zadań. Jednym z nich jest system informatyczny do zbierania i przetwarzania planów monitorowania wielkości emisji, planów metodyki monitorowania danych, raportów z udoskonaleń w metodyce monitorowania.

Monitorowanie emisji to najbardziej doniosły obowiązek związany z uczestnictwem w EU ETS. KOBiZE uczestniczy w procedurze zatwierdzania planów monitorowania wydając w przedmiocie tych planów opinię, która ma zagwarantować zgodność treści tych planów z wymaganiami rozporządzenia monitoringowego (rozporządzenie Komisji 2018/2066), a następnie ocenia raporty na temat wielkości emisji, które powstają w oparciu o zatwierdzony plan monitorowania. Analogiczny problem dotyczy planów metodyki monitorowania danych, które z kolei są podstawowym zbiorem wytycznych, na podstawie których ustalane są parametry mające wpływ na przydział uprawnień do emisji. Raporty z udoskonaleń w metodyce monitorowania również powiązane są z procesem monitorowania emisji i mają wskazać na możliwe korekty zatwierdzonej metodyki monitorowania. Podlegają one zatwierdzeniu przez właściwy organ. Opiniowanie wskazanych wyżej dokumentów (planów i raportu) jest aktualnie wykonywane w dość anachroniczny sposób (przedkładanie wersji papierowej i elektronicznej opracowywanej przez podmiot i przekazywanej drogą pocztową lub na skrzynkę epuap/edoręczenia, w dokumentach bardzo często występują braki i niespójności co komplikuje i wydłuża proces analizy i nadmiernie angażuje czasowo pracowników KO). Przekłada się to na wyższe koszty obsługi tych zadań (potrzeba zatrudnienia dodatkowych pracowników, wprowadzenie wielopoziomowego procesu weryfikacji (ocena merytoryczna, formalna, weryfikowanie informacji z raportów z treścią decyzji zatwierdzającej plan monitorowania, raportami na temat poziomów działalności itd.). Po stronie przedsiębiorstw również powstają koszty związane ze sposobem wykonywania obowiązków uczestnika systemu EU ETS (długi czas potrzebny do zatwierdzania planów monitorowania wstrzymuje procesy zmian i modernizacji w zakładach przemysłowych, zwiększa się ryzyko ponoszenia kar pieniężnych w związku z przekroczeniem terminu przekazania raportu itp.).

Problemy te mogą zostać rozwiązane poprzez wprowadzenie nowoczesnych narzędzi do obsługi zadań związanych z opiniowaniem planów monitorowania planów metodyki monitorowania i raportami udoskonaleń, które usprawnią proces weryfikacji i analizy tych dokumentów. Polska jest jednym z nielicznych krajów, które takiego systemu nie posiada, natomiast należy równocześnie do państw członkowskich, z największą liczbą obsługiwanych podmiotów (uczestników systemu EU ETS).

Drugie narzędzie dotyczy budowy systemu informatycznego do upowszechniania informacji o środowisku. W związku z wypełnianiem obowiązku przekazywania raportów o emisjach do Krajowej bazy, KOBiZE dysponuje cennymi informacjami na temat emisji zanieczyszczeń powietrza w Polsce. Informacje te mają znaczenie nie tylko z perspektywy wykonywania zadań przez organy ochrony środowiska (m.in. programy ochrony powietrza, plany działań krótkoterminowych) ale również są cenne z punktu widzenia działalności prowadzonej przez różnego rodzaju firmy usługowe i produkcyjne. Ponieważ znaczna ich część posiada status informacji o środowisku są one także przedmiotem zainteresowania jednostek, które realizują gwarantowane Konstytucją prawo dostępu do informacji o środowisku. Z perspektywy KOBiZE obsługiwanie dużego zainteresowania danymi zawartymi w Krajowej Bazie generuje coraz większe obciążenie i koszty (duża liczba wniosków, specyficzne zestawienia danych, których przygotowanie zajmuje wiele godzin). Krajowa Baza została zbudowana jako narzędzie gromadzenia i przetwarzania informacji o emisjach zanieczyszczeń powietrza służące zaspokajaniu potrzeb administracji publicznej związanych w wykonywaniem zadań planistycznych, kontrolnych, tworzeniem różnego rodzaju dokumentów strategicznych, do opracowania których wymagane były aktualne dane dotyczące wielkości emisji zanieczyszczeń wprowadzanych do powietrza. Z czasem jednak zasoby Krajowej bazy zaczęły być postrzegane jako źródło cennych informacji o znaczeniu komercyjnym, a także źródło zaspokajania potrzeb informacyjnych jednostki, które gwarantuje sama Konstytucja RP (prawo do informacji o środowisku). Budowa narzędzia do zautomatyzowanego udostępniania niektórych informacji z KB (informacji o środowisku) uzasadnia duże zainteresowanie zasobami KB (duża liczba wniosków), potrzeba ograniczenia kosztów związanych z zatrudnianiem kolejnych pracowników do obsługi zadania związanego z udostępnianiem informacji z KB (zaangażowanie czasowe i osobowe stale rośnie), zwiększenie efektywności wykorzystania pracy ekspertów, którzy zamiast bardziej złożonych zadań np. analitycznych, realizują zadania związane z tworzeniem zwykłych zestawień informacji o emisjach.

Oba systemy będą generowały wysokie koszty związane z ich budową, ale także koszty związane z ich utrzymaniem.

Zwiększenie liczby pracowników generuje także wyższe tzw. koszty pozostałe, a więc koszty mediów, środków pracy, wymiany sprzętu komputerowego, podróży służbowych, składek obowiązkowych ponoszonych przez pracodawcę (np. składka PFRON). Powstaje również potrzeba adaptacji powierzchni biurowych w celu stworzenia odpowiednich warunków pracy w przestrzeniach w których będzie się gromadziła większa liczba osób.

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 zostaną zaplanowane środki na ekspertyzy i analizy związane zadaniami realizowanymi przez KOBiZE. Potrzeba uwzględnienia tego rodzaju wydatków związana jest z tym, że zadania realizowane przez KOBiZE (inwentaryzacja emisji, opracowanie wskaźników do obliczeń wielkości emisji, prognoz zmian aktywności, programów ograniczania zanieczyszczeń powietrza itd.) wymagają pozyskania szczególnych informacji lub zestawów danych, których KOBiZE nie gromadzi, a są one dostępne w innych zbiorach danych utrzymywanych przez organy administracji publicznej. Duża część zadań inwentaryzacyjnych i zadań związanych oceną efektów działań i polityk redukcyjnych w zakresie emisji zanieczyszczeń powietrza czy emisji gazów cieplarnianych wymaga z kolei pozyskiwania ekspertyz dotyczących metodyk ustalania efektu redukcyjnego, szacowania emisji, które są opracowywane przez różne ośrodki naukowe. KOBiZE z uwagi na ograniczone zasoby kadrowe i finansowe nie prowadzi odpowiednio szeroko zakrojonych badań, w takim zakresie jaki odpowiada wymaganiom wyznaczonym w przepisach dotyczących opracowywania inwentaryzacji, prognoz, raportów, programów działań.

Aktualnie art. 49 ust. 2b ustawy ETS przewiduje, że środki uzyskane ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji, w wysokości 8 000 000 zł, stanowią przychód Narodowego Funduszu, która to kwota na podstawie art. 400c ust. 8 POŚ jest przeznaczona na finansowanie zadań Krajowego ośrodka.

Zmiana polegająca na zwiększeniu środków na finansowanie dotychczasowych zadań KOBiZE oraz pokrycia kosztów realizacji nowych zadań wprowadzanych niniejszą ustawą zostanie zrealizowana w drodze zmiany art. 49 poprzez dodanie ust. 2h ustawy ETS. Zmiana będzie polegała na zwiększeniu kwoty pochodzącej z wpływów uzyskiwanych ze sprzedaży uprawnień do emisji w drodze aukcji, stanowiąca przychód NFOŚiGW przeznaczany na finansowanie zadań Krajowego ośrodka, do kwoty 26,7 mln zł. W wyniku tej zmiany dojdzie do przesunięcia środków z budżetu państwa do dochodu pozostałych jednostek (NFOŚiGW). Zmiana pociąga za sobą zwiększenie rocznego limitu wydatków NFOŚiGW na finansowanie działalności Krajowego ośrodka.

Zgodnie z dodawanym ust. 2h w art. 49 ustawy ETS ww. kwota będzie w każdym roku powiększana o kwotę 26,7 mln zł. Projektodawca zdecydował się na wpisanie nowych środków przeznaczonych na finansowanie zadań Krajowego ośrodka w oddzielnym ustępie z uwagi na spodziewaną zmianę przepisu art. 49 ust. 2b USHE dokonywaną przez inną ustawę (aktualnie to projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji oraz niektórych innych ustaw, UC 38, który jest na dalszym etapie procedury legislacyjnej). To rozwiązanie pozwoli uniknąć sytuacji, w której zmiana wprowadzona przez ustawę mogłaby doprowadzić do zniwelowania zmiany wprowadzonej przez inną (wcześniejszą) ustawę.

Jednocześnie projekt ustawy zawiera regułę wydatkową określającą maksymalny limit wydatków dla NFOŚiGW przeznaczony na finansowanie zadań Krajowego ośrodka wynikających z przedmiotowej ustawy w latach 2026–2035 oraz zwiększenia wysokości środków na finansowanie jego dotychczasowych zadań.

W przypadku zadań ministra właściwego do spraw klimatu projekt ustawy przewiduje utworzenie 3 etatów na realizację zadań związanych z rozszerzeniem systemu EU ETS o transport morski. W tym celu określono maksymalny limit wydatków na okres 10 lat dla ministra właściwego do spraw klimatu przeznaczony na finansowanie etatów w związku zadaniami nałożonymi na ministra przedmiotową ustawą.

W stosunku do organów Inspekcji Ochrony Środowiska projektowana ustawa przewiduje wzmocnienie kadrowe w liczbie 5 etatów, co zostało odzwierciedlone w regule wydatkowej określającej maksymalny poziom finansowania (GIOŚ oraz wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska w Warszawie, Szczecinie i Gdańsku) z części budżetu państwa, którego dysponentem jest odpowiednio minister właściwy do spraw klimatu i właściwy wojewoda. Projektowana ustawa przewiduje także zwiększone wydatki z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw gospodarki morskiej, na finansowanie dwóch etatów w DUM w Szczecinie i Gdańsku.

Projekt przewiduje także, że jedynym źródłem finansowania zadań Operatora FM będą środki z aukcji. Przewiduje się zwiększenie kwoty na finansowanie tych zadań z kwoty w wysokości 8 mln zł do kwoty 31,23 mln zł w latach 2026–2031 oraz kwoty 17,5 mln zł w latach 2031–2035 (zmiana w art. 49d ust. 2d ustawy ETS). Zgodnie z zasadami funkcjonowania FM państwa-Beneficjenci FM do 2030 r. są zobowiązani do przedłożenia do EBI projektów programów lub przedsięwzięć celem zatwierdzenia wsparcia pokrywającego całość przyznanych im środków. Jednak wydatkowanie na poziomie krajowym przyznanych środków będzie możliwe po roku 2030. W związku z powyższym konieczne jest zapewnienie środków finansowych Operatorowi FM na realizację jego zadań w zakresie KOFM także po roku 2030. W projektowanej ustawie założono, że działania Operatora FM w tym zakresie będą trwały do roku 2035. Projekt ustawy zawiera także regułę wydatkową określającą maksymalny limit Operatora FM w latach 2026–2035 na finansowanie zadań związanych z Krajowym systemem wdrażania Funduszu Modernizacyjnego.

Szczegółowe informacje i uzasadnienie w zakresie kosztów wynikających z przedmiotowego projektu po stronie NFOŚiGW i ministra właściwego do spraw klimatu oraz organów Inspekcji zostały zawarte w OSR.

Ustawa przewiduje zmiany, które nie są adresowane konkretnie do grupy mikro-, małych i średnich przedsiębiorców. Systemem EU ETS objęte są zasadniczo duże przedsiębiorstwa niemniej może się zdarzyć, iż jakaś ich część może stanowić średnie przedsiębiorstwa. 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.

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.

W przypadku przedsiębiorstw ciepłowniczych projektowana ustawa przewiduje dodatkowy przydział uprawnień do emisji w postaci 30 % pod warunkiem realizacji kamieni milowych i celów zawartych w Planie Neutralności Klimatycznej. Zakłada się, że duża część mikroinstalacji i instalacji, których częścią są urządzenia zapasowe lub rezerwowe, skorzysta z odstępstwa w zakresie rozliczania wielkości emisji.

Projektowana ustawa nie zawiera przepisów technicznych, w związku z tym nie podlega notyfikacji w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt zostanie podany do publicznej wiadomości przez zamieszczenie, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248). Projekt zostanie opublikowany na stronach Rządowego Centrum Legislacji oraz skonsultowany z organizacjami branżowymi i zainteresowanymi podmiotami. Wyniki przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania zostaną omówione w raporcie z konsultacji publicznych.

Projektowana regulacja jest zgodna z prawem UE.

Projekt nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom UE, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt przewiduje wejście w życie ustawy 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów dotyczących wyłączenia z systemu EU ETS instalacji biomasowych spalających biomasę zrównoważoną, które wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.