UZASADNIENIE

Celem nowelizacji jest dopełnienie pełnej transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r. zmieniającą dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814 (Dz. Urz. UE L 76 z 19.03.2018, str. 3), zwanej dalej „Dyrektywą 2018/410”.

Jedną z bardziej doniosłych zmian wprowadzonych przez Dyrektywę 2018/410 jest powołanie do życia tzw. Funduszu Modernizacyjnego, zwanego dalej „Funduszem”. Działalność Funduszu została zaplanowana na lata 2021-2030. Jego najważniejszym celem jest wsparcie wykonania ustalonego na forum Unii Europejskiej celu redukcji gazów cieplarnianych o 40 % w 2030 r. w porównaniu do 1990 r. Fundusz powstał z myślą
o państwach członkowskich, których PKB *per capita* było w 2013 roku niższe niż 60% średniej Unii Europejskiej, zwanej dalej „UE”. Korzystać z niego będzie dziesięć państw z Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polska. Środki Funduszu zostaną przeznaczone na modernizację systemu energetycznego i poprawę efektywności energetycznej w państwach członkowskich UE. Zgodnie z Dyrektywą 2018/410 ze środków Funduszu powinny być realizowane również projekty inwestycyjne na małą skalę, co oznacza możliwość uzyskania wsparcia polegającego na finansowaniu modernizacji dużych obiektów energetycznych, ale również np. takich inwestycji jak termomodernizacja istniejących budynków jednorodzinnych, modernizacja źródeł i sieci ciepłowniczych, rozwój niskoemisyjnej energetyki rozproszonej itp. Kluczowym jednak ograniczeniem, jeśli chodzi o rodzaj przedsięwzięć, które mogą uzyskać wsparcie ze środków Funduszu, jest wyłączenie możliwości finansowania obiektów wytwarzających energię przy wykorzystaniu stałych paliw kopalnych.

Fundusz zasilą środki pochodzące ze sprzedaży przez Komisję Europejską uprawnień do emisji stanowiących 2 % całkowitej puli unijnej. Kwota, jaką będzie dysponował Fundusz zależy od rynkowej ceny uprawnień do emisji w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, zwanym dalej „systemem ETS”. Im wyższa będzie cena uprawnień do emisji, tym więcej środków będzie można przeznaczyć na inwestycje. Każde państwo członkowskie będące beneficjentem Funduszu ma swój odpowiednio zdefiniowany udział w puli środków Funduszu.[[1]](#footnote-1) Zgodnie ze wstępnymi szacunkami Ministerstwa Klimatu, Polsce zostaną przydzielone środki pochodzące ze sprzedaży ok. 135 mln uprawnień do emisji. Ich wartość w zależności od popytu na uprawnienia i ich cen rynkowych, sięgnie od 2-4,8 mld euro. Całkowita pula środków Funduszu, które wygeneruje sprzedaż uprawnień do emisji, będzie znana dopiero pod koniec 2030 r. Wysokość tych środków będzie zależna od ceny uprawnień do emisji, jakie będą notowane na aukcjach.

Europejski Bank Inwestycyjny, zwany dalej „EBI”, zapewnia, aby uprawnienia do emisji były sprzedawane na aukcji na wspólnej platformie aukcyjnej, zgodnie z art. 10 ust. 4 dyrektywy ETS,
i odpowiada za zarządzanie przychodami, alokację i przekazywanie ich państwom członkowskim będącym beneficjentami Funduszu.

Fundusz będzie zarządzany przez państwa członkowskie – beneficjentów Funduszu przy udziale Europejskiego Banku Inwestycyjnego, zwanego dalej „EBI”, który będzie brał udział w wyborze projektów.

Zarządzanie Funduszem zapewni również Komitet Inwestycyjny składający się z przedstawicieli dziesięciu państw członkowskich będących beneficjentami Funduszu, trzech państw członkowskich niebędących beneficjentami, EBI, przedstawiciela Komisji Europejskiej. Pracami komitetu będzie kierował przedstawiciel Komisji Europejskiej.

Aby sfinansować inwestycję z Funduszu, państwo członkowskie będące beneficjentem musi przedstawić ją EBI i Komitetowi Inwestycyjnemu. EBI potwierdza, czy każda inwestycja znajduje się na liście obszarów priorytetowych Funduszu określonych w Dyrektywie 2018/410 ma na celu:

* wspieranie inwestycji w wytwarzanie i użytkowanie energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych,
* magazynowanie energii i modernizację sieci energetycznych, w rurociągów należących do systemów ciepłowniczych, sieci przesyłu energii elektrycznej oraz połączeń międzysystemowych między państwami członkowskimi UE;
* wspieranie, we współpracy z partnerami społecznymi, sprawiedliwych przemian mających na celu ułatwienie pracownikom zmiany miejsca zatrudnienia oraz zdobywanie nowych i specjalistycznych umiejętności, wspieranie edukacji oraz inicjatyw zatrudnieniowych, a także nowych inicjatyw gospodarczych (start up-ów) lub,
* inwestycje w efektywność energetyczną, w tym w sektorach transportu, budownictwa, rolnictwa i odpadów oraz
* wsparcie sprawiedliwych przemian (społecznych i gospodarczych) w regionach uzależnionych od węgla.

Co najmniej 70% środków finansowych z Funduszu przeznacza się na inwestycje znajdujące się na liście obszarów priorytetowych, a maksymalnie 30% na inwestycje spoza tej listy (zasada 70/30).

Ze środków Funduszu, można uzyskać dofinansowanie do 70% kosztów kwalifikowanych realizacji inwestycji nie należącej do kategorii priorytetowej, pod warunkiem jednak, że pozostałe koszty kwalifikowane są finansowane ze środków prywatnych. W przypadku inwestycji należących do kategorii priorytetowych ze środków Funduszu można uzyskać dofinansowanie do 100% kosztów kwalifikowanych realizacji inwestycji.

Finansowanie inwestycji ze środków Funduszu, podlega ocenie z punktu widzenia warunków dopuszczalności pomocy państwa. Można jednak wnioskować, że dofinansowania niektórych przedsięwzięć ze środków Funduszu nie będą stanowiły pomocy państwa, np. niektóre rodzaje inwestycji infrastrukturalnych lub środki stanowiące wsparcie sprawiedliwych przemian
w regionach uzależnionych od węgla, jeśli będą przyznawane bezpośrednio osobom fizycznym.

Jeśli inwestycja zostanie potwierdzona jako należąca do jednego z obszarów priorytetowych, skorzysta z prostszej ścieżki do finansowania. W ścieżce tej, jeżeli EBI potwierdzi, że inwestycja należy do obszarów priorytetowych, Komisja Europejska może podjąć decyzję
o wypłacie środków na realizację tej inwestycji. Komitet Inwestycyjny jest tylko informowany o potwierdzeniu inwestycji przez EBI i nie jest już zaangażowany w ocenę wniosków
o finansowanie inwestycji.

Inwestycje, które nie należą do obszarów priorytetowych, muszą zostać poddane ściślejszej kontroli, w tym ocenie przez Komitet Inwestycyjny i EBI ich technicznej wykonalności
i finansowej rentowności oraz osiągniętych przez nie redukcji emisji.

W procedurze oceny wniosków inwestycyjnych EBI przeprowadza szczegółową ocenę
i przedstawia ją Komitetowi Inwestycyjnemu. EBI przy tym dokona szczegółowej oceny technicznej, ekonomicznej przedsięwzięcia, a także biznesowego uzasadnienia inwestycji,
w tym propozycji źródeł finansowania. W razie potrzeby EBI zwróci się o dodatkowe informacje do państwa członkowskiego składającego wniosek inwestycyjny.

Na podstawie oceny EBI, Komitet Inwestycyjny oceni techniczną i finansową opłacalność tej inwestycji, w tym planowane do osiągnięcia redukcje emisji, i wyda zalecenie dotyczące finansowania inwestycji z Funduszu Modernizacyjnego.

Zgodnie z Dyrektywą 218/410 Komisja Europejska jest odpowiedzialna za podejmowanie decyzji o wypłacie środków. Na podstawie tej decyzji EBI, przekaże środki państwu członkowskiemu będącemu beneficjentem.

EBI będzie odpowiedzialny za zarządzanie przychodami i płatnościami na rzecz państw członkowskich, przy czym każde państwo członkowskie będzie miało w Funduszu pulę środków możliwych do wykorzystania.

Państwa członkowskie będące beneficjentami będą odpowiedzialne za monitorowanie realizacji inwestycji finansowanych ze środków Funduszu.

Szczegółowe zasady korzystania z Funduszu, w tym wymogi formalne dotyczące składania wniosków przez państwa członkowskie dotyczące dofinansowania inwestycji, oceny wniosków, wymogi dotyczące sprawozdawczości na poziomie państwa członkowskich zostaną określone w akcie delegowanym wydanym na podstawie art. 10d ust. 12 Dyrektywy 2018/410. W chwili obecnej Komisja Europejska pracuje nad przepisami w tym zakresie, a wstępny projekt rozporządzenia został przedstawiony państwom członkowskim UE.

Przyjęto, że mechanizm funkcjonowania Funduszu zostanie implementowany do ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U z 2020 r., poz. 136 i 284), zwanej dalej „ustawą ETS”. Do ustawy ETS proponuje się dodanie nowego rozdziału 8a pn. Krajowy system wdrażania Funduszu Modernizacyjnego. Dodany rozdział obejmuje przede wszystkim obowiązki uczestników procesu w zakresie zarządzania systemem wdrażania Funduszu, w tym Krajowego operatora, ministra właściwego do spraw klimatu oraz Rady Konsultacyjnej.

Funkcję Krajowego operatora Funduszu Modernizacyjnego będzie pełnił Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zwany dalej „NFOŚiGW”. NFOŚiGW od 30 lat stanowi najważniejszy element polskiego systemu finansowania ochrony środowiska
i gospodarki wodnej, dysponując największym potencjałem finansowym w tym obszarze.
W okresie 1989-2016 NFOŚiGW zawarł ponad 28 tys. umów
o dofinansowanie projektów, wypłacając ze środków krajowych ok. 9,8 mld euro. W tym okresie dofinansowano również przedsięwzięcia ekologiczne kwotą ok. 6,4 mld euro ze środków europejskich obsługiwanych przez NFOŚiGW. NFOŚiGW zapewniał i zapewnia wykorzystanie funduszy zagranicznych, przeznaczonych na ochronę środowiska, m.in. z Funduszu PHARE, Funduszu ISPA, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Programu LIFE+, Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Efektem wieloletnich doświadczeń NFOŚiGW w obsłudze środków UE było przede wszystkim powierzenie mu roli Instytucji Wdrażającej dla pięciu priorytetów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 oraz dwóch priorytetów PO IiŚ 2014-2020 (zmniejszenie emisyjności gospodarki oraz ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu). Wpływy uzyskane przez Polskę w międzynarodowych transakcjach sprzedaży uprawnień do emisji dwutlenku węgla w ramach Protokołu z Kioto, zasilają System Zielonych Inwestycji (GIS - Green Investment Scheme), który wspiera inwestycje z zakresu ochrony klimatu i redukcji emisji gazów cieplarnianych. Obsługę tych środków od kilku lat zapewnia NFOŚiGW. Wieloletnie doświadczenie NFOŚiGW, wysoko wykwalifikowana kadra oraz sprawdzone procedury dofinansowania projektów ze środków zagranicznych uzasadniają powierzenie NFOŚiGW zadań związanych
z obsługą Funduszu.

Finansowanie inwestycji ze środków Funduszu będzie odbywało się w ramach przyjętych programów priorytetowych NFOŚiGW. Nabór wniosków o dofinasowanie inwestycji/zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, które finansuje NFOŚIGW w chwili obecnej odbywa się w ramach przyjętych przez Zarząd NFOŚIGW programów priorytetowych. Mechanizm ten funkcjonuje od lat, dlatego przyjęto, że finansowanie inwestycji z Funduszu będzie odbywało się na podobnych zasadach, z pewnymi odstępstwami. Lista programów priorytetowych finansowanych ze środków Funduszu przypadających Rzeczypospolitej Polskiej, będzie zatwierdzana przez Radę Nadzorczą po uprzednim uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw klimatu. Powyższy mechanizm nie będzie odbiegał od regulacji zawartych w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2019, poz. 1396, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą POŚ”. Odpowiedzialnym za opracowanie programów priorytetowych będzie Zarząd NFOŚiGW. Swoistym novum w stosunku do regulacji zawartych w ustawie POŚ będzie obowiązek zasięgnięcia przez ministra właściwego do spraw klimatu opinii Rady Konsultacyjnej w zakresie każdego programu priorytetowego, który ma być finansowany ze środków Funduszu. Rada Konsultacyjna Funduszu będzie organem doradczym ministra właściwego do spraw klimatu w zakresie funkcjonowania Krajowego systemu wdrażania Funduszu. Rada będzie działała na podstawie regulaminu przyjętego przez ministra właściwego ds. klimatu. Opinia Rady Konsultacyjnej będzie wiążąca dla krajowego operatora Funduszu.

W skład Rady Konsultacyjnej będą wchodzili przedstawiciele :

1) ministra właściwego do spraw klimatu;

2) ministra właściwego do spraw gospodarki;

3) ministra właściwego do spraw pracy;

4) ministra właściwego do spraw energii;

5) ministra właściwego do spraw środowiska;

6) ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego;

7) ministra właściwego do spraw finansów publicznych;

8) ministra właściwego do spraw rolnictwa;

9) ministra właściwego do spraw transportu;

10) ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa;

11) ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej;

12) ministra właściwego do spraw aktywów państwowych.

W pracach Rady Konsultacyjnej Funduszu będzie brał udział, w charakterze obserwatora bez prawa głosu, przedstawiciel Krajowego operatora Funduszu.

Zaproponowany sposób przyjmowania programów priorytetowych w postaci zasięgnięcia opinii ciała kolegialnego jest niezbędny z uwagi na zainteresowanie wielu resortów rodzajami projektów, które mogą uzyskać dofinansowanie ze środków Funduszu. Zasadnym jest, aby
w ocenie programów priorytetowych w tych obszarach słyszalny był głos przedstawicieli właściwych ministerstw. Przyjęcie programu priorytetowego zakończy krajowy etap procesu dotyczący wskazania kierunków finansowania inwestycji na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Kolejnym etapem procesu będzie etap uzgodnień na poziomie EBI i Komisji Europejskiej. Operator Funduszu będzie zobowiązany do przekazania programu priorytetowego w obszarze priorytetowym zawierającego listę konkretnych inwestycji oraz informacji na ich temat zgodnie z wymogami rozporządzenia wydanego na podstawie art. 12d ust. 12 dyrektywy ETS do EBI, w celu potwierdzenia zgodności tego programu z art. 10d tej Dyrektywy 2018/410, która określa cele na jakie mogą być wydatkowane środki Funduszu. W przypadku gdy program priorytetowy przyjęty przez NFOŚiGW będzie dotyczył inwestycji w obszarach niepriorytetowych, Krajowy operator Funduszu przekaże go także Komitetowi Inwestycyjnemu, celem wydania rekomendacji co do zgodności z celami Dyrektywy 2018/410. Warunkiem ogłoszenia przez Krajowego operatora Funduszu naboru wniosków
o dofinansowanie ze środków Funduszu (w trybie konkursowym lub ciągłym), rozpoczęcia działań promocyjnych i udzielania potencjalnym beneficjentom wsparcia technicznego będzie:

1. w przypadku inwestycji należących do obszarów priorytetowych - potwierdzenie EBI, że przedsięwzięcia, które mogą zostać dofinansowane należą do tych obszarów;
2. w przypadku inwestycji należących do obszarów niepriorytetowych – uzyskanie zalecenia rekomendacji Komitetu Inwestycyjnego o możliwości jej finansowania inwestycji ze środków Funduszu.[[2]](#footnote-2)

Podmiotem odpowiedzialnym za wypłatę środków państwom członkowskim będzie EBI. Jednakże EBI będzie przekazywał państwom członkowskim środki na finansowanie inwestycji tylko po wydaniu decyzji o wypłacie środków przez Komisję Europejską. Decyzja o wypłacie środków będzie warunkiem koniecznym do rozpoczęcia procesu zawierania umów
z beneficjentami którzy zostali zakwalifikowani do uzyskania dofinasowania w ramach przyjętych programów. Umowa będzie określała w szczególności zakres i częstotliwość składania przez beneficjentów raportów zawierających dane i informacje dotyczące osiągniętych efektów związanych z uniknięciem lub redukcją emisji gazów cieplarnianych, wydatkowania środków uzyskanych z Rachunku Funduszu oraz postępów w realizacji inwestycji.

Środki na dofinansowanie inwestycji w ramach zatwierdzonych programów priorytetowych będą przekazywane bezpośrednio z EBI na wyodrębniony rachunek bankowy w NFOŚiGW (rachunek Funduszu).

Przyjęto, zgodnie z regulacjami Dyrektywy 2018/410, że co najmniej 70% środków uzyskanych z puli Funduszu przypadającej Polsce, zostanie przeznaczona na inwestycje
w obszarach priorytetowych.

Wykorzystanie środków Funduszu będzie również objęte obowiązkiem sprawozdawczym państwa członkowskiego. Minister właściwy do spraw klimatu corocznie będzie przekazywał Komisji Europejskiej sprawozdanie zawierające informacje o przedsięwzięciach, realizowanych przy pomocy wsparcia ze środków Funduszu, ich finansowaniu oraz ocenę efektów modernizacji systemów energetycznych i zwiększenia efektywności energetycznej osiągniętych dzięki tym przedsięwzięciom. Projekt sprawozdania będzie opracowywał NFOŚiGW. W celu wykonania przepisów rozporządzenia wydanego na podstawie art. 10d ust. 12 Dyrektywy 2018/410, na ministra właściwego do spraw klimatu nałożono obowiązek przekazywania corocznie do EBI wykazu planowanych programów priorytetowych, w ramach których będą inwestycje finansowane ze środków zgromadzonych na rachunku Funduszu, obejmującego dwa następne lata kalendarzowe. Wykaz ten minister będzie przekazywał na podstawie danych przekazanych przez Krajowego operatora Funduszu.

Projektowana ustawa zawiera także regulacje nakładające zwrot środków na beneficjenta lub zawieszenie wypłat w przypadku wykorzystywania środków Funduszu niezgodnie z warunkami określonymi w umowie o dofinansowaniu. Mechanizmy zabezpieczające zwrot środków będą szczegółowo określone w umowie o dofinansowanie inwestycji. Zwrot środków będzie następował na rachunek Funduszu.

Projektowana ustawa przewiduje finansowanie zadań Krajowego operatora Funduszu z części z dochodów z aukcji uprawnień do emisji. W związku z powyższym przewiduje się przekazanie części wpływów z dochodów aukcji na rzecz NFOŚIGW tj.

- w 2020 r. - w wysokości 1 500 000 zł;

- w latach od 2021 r. do 2030 r. - w wysokości  30 000 000 zł rocznie;

- w latach 2031-2038 - w wysokości 15 000 000 zł rocznie.

Ze środków tych będą pokrywane koszty związane z wykonywaniem zadań Krajowego operatora Funduszu, w tym koszty ponoszone przez wojewódzkie fundusze na wykonywanie czynności powierzonych w drodze porozumień. Szczegółową kalkulację kosztów Krajowego operatora Funduszu zawiera załącznik do OSR.

Zgodnie z projektem, przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej do udziału w pracach Komitetu Inwestycyjnego, o którym mowa art. 10d ust. 5 Dyrektywy 2018/410, będzie wyznaczał minister właściwy do spraw klimatu. Jednocześnie zawarto przepis przejściowy, który zobowiązuje właściwych ministrów do wskazania swoich przedstawicieli do udziału
w Radzie Konsultacyjnej, w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

Projektowana ustawa wykonuje również pozostałe postanowienia Dyrektywy ETS,
a mianowicie wprowadza definicję „instalacji nowej” zgodną z nowym art. 1 pkt 7 Dyrektywy 2018/410 oraz zastępuje obowiązek przeprowadzania co pięć lat analiz wydanych zezwoleń, który spoczywa na organie właściwym do wydania zezwolenia (zniesiony przez art. 1 pkt 10 Dyrektywy 2018/410) możliwością dokonania tego w wybranym przez organ momencie.

# Z pełną implementacją Dyrektywy 2018/410 wiąże się również wprowadzenie do ustawy ETS niewykonanych jeszcze przepisów rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2019/331 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie ustanowienia przejściowych zasad dotyczących zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w całej Unii na podstawie art. 10a dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE. L 2019 Nr 59, str. 8) zwanym dalej „rozporządzeniem Komisji (UE) 2019/331”, tj. przepisów o zmianie ostatecznej rocznej liczby uprawnień do emisji ze względu na zmiany związane z działaniem instalacji oraz o zrzeczeniu się przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji.

Zaproponowane przepisy przewidują możliwość powiadamiania Krajowego ośrodka bilansowania i zarządzania emisjami, zwanego dalej „Krajowym ośrodkiem”, o zmianach w działaniu instalacji oraz o zrzeczeniu się uprawnień do emisji, dokonania oceny przez Krajowy ośrodek przekazanych przez prowadzącego instalację informacji oraz kompetencję ministra właściwego do spraw klimatu do ogłoszenia zmienionej ostatecznej rocznej liczby uprawnień do emisji po wydaniu przez Komisję Europejską decyzji, o których mowa w art. 23 ust. 4 lub art. 24 ust. 3 rozporządzenia Komisji (UE) 2019/331.

Nowe przepisy przewidują również procedurę stwierdzania, na podstawie raportów o poziomie działalności, że instalacja zawiesiła działalność oraz o wstrzymaniu, w drodze decyzji ministra właściwego do spraw klimatu, wydawania uprawnień do emisji dla takich instalacji.

Wejście w życie rozporządzenia Komisji (UE) 2019/331 spowodowało również konieczność uchylenia art. 68 – art. 70 oraz rozdziału 11 ustawy ETS, ze względu na przejęcie tej materii przez przepisy ww. rozporządzenia. Kolejnym celem przedmiotowej nowelizacji jest wykonanie rozporządzenia Komisji nr 2019/1842 z dnia 31 października 2019 r. ustanawiające 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 282 z dnia 4.11.2019, str. 20), zwanego dalej „rozporządzeniem 2019/1842”. Rozporządzenie 2019/1842 to ustanawia jednolite w całej Unii kryteria i zasady przeprowadzania dostosowania przydziałów uprawnień do emisji w okresie rozliczeniowym 2021-2030. Istotne znaczenie z perspektywy realizacji celów dyrektywy ma także postulat, aby przydział uprawnień był dostosowany do zmieniającej się sytuacji w poszczególnych instalacjach i aby odzwierciedlał rzeczywisty poziom eksploatacji instalacji. Zmiany te są następstwem zmian poziomów działalności w instalacji.
Z tego powodu mechanizm przydziału uprawnień do emisji jest ściśle powiązany z bieżącym analizowaniem sytuacji w instalacjach, które zobligowane są do dostarczania szczegółowych danych podlegających niezależnej weryfikacji. Na podstawie tych danych organy państwa mają podejmować decyzje, czy zachodzi potrzeba dostosowania przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji.

Przepisy rozporządzenia 2019/1842 ustanawiają nie tylko szczegółowe wymagania dotyczące raportowania w zakresie poziomów działalności na poziomie każdej podinstalacji wyodrębnionej w ramach instalacji objętej systemem ETS, ale także wskazują na możliwość nałożenia na prowadzących instalacje obowiązku posługiwania się szablonami elektronicznymi lub określonymi formatami plików, aby zapewnić jednolite i spójne zasady przekazywania tych informacji (art. 3 ust. 3 akapit 5). Podkreślenia wymaga, że obowiązki sprawozdawcze odnoszą się wyłącznie do prowadzących instalacje, które uzyskują przydział darmowych uprawnień do emisji, i mają one na celu, jak wspomniano, dostarczyć informacji niezbędnych do ustalenia jaki przydział uprawnień do emisji powinien uzyskać w danym roku prowadzący instalację.

Ustawa zakłada, że raporty o zmianach w poziomach działalności będą przedkładane do Krajowego ośrodka, który już obecnie realizuje zadania związane z przyjmowaniem i oceną wniosków o przydział uprawnień do emisji, jak również opiniowaniem planów metodyki monitorowania danych, zasadniczo więc weryfikuje proces gromadzenia danych na potrzeby ustalenia przydziału uprawnień do emisji, na etapie zatwierdzania planów metodyki, a także gromadzi dane wynikowe z tego procesu. W konsekwencji zatem zasadne jest, aby Krajowy ośrodek przyjmował raporty o zmianach w poziomach działalności, które realizowane są
w oparciu o zatwierdzone plany metodyki monitorowania danych.

Proponuje się, aby raporty o zmianach w poziomie działalności były wprowadzane do Krajowej bazy o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji, o której mowa w przepisach ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji, dalej zwanej „Krajową bazą”.

Już na gruncie obowiązujących przepisów dotychczasowe informacje o rzeczywistych lub planowanych zmianach zdolności produkcyjnej, zmianach w poziomie działalności oraz
o zmianach w działaniach instalacji w danym roku w podziale na podinstalacje albo o braku takich zmian, o których mowa w art. 64 ust. 1 ustawy ETS, przedkładane są w taki sposób tj. za pośrednictwem Krajowej bazy, stąd proponuje się przyjęcie analogicznego rozwiązania
w odniesieniu do raportów o zmianach w poziomach działalności.

Raport będzie wprowadzany do Krajowej bazy na elektronicznych formularzach dostępnych
w systemie informatycznym tej bazy w trybie bezpośredniego połączenia z siecią. W tym zakresie proponuje się utrzymanie istniejącego rozwiązania, niemniej zakres i sposób realizacji tego obowiązku sprawozdawczego ulegnie zasadniczym zmianom. Proponuje się również, aby na wypadek braku dostępności w Krajowej bazie w pełni działającej infrastruktury informatycznej do wykonywania obowiązku raportowania, w roku kiedy po raz pierwszy obowiązek ten będzie realizowany tj. w pierwszym kwartale 2021 r., możliwe było przedkładanie raportów w postaci elektronicznej umożliwiającej przetwarzanie zawartych
w nim danych i w postaci papierowej albo w postaci elektronicznej umożliwiającej przetwarzanie zawartych w nim danych opatrzonej podpisem zaufanym lub kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Projekt zawiera propozycję przepisów przejściowych w tym zakresie.

Jednocześnie zakres informacji, przekazywanych w rocznych raportach będzie wzorował się na szablonach formularzy raportów, które opracuje Komisja Europejska. Obecnie trwają prace zmierzające do ustalenia wzoru formularza raportu, w których uczestniczą przedstawiciele państw członkowskich UE i Komisji Europejskiej.

Zgodnie z rozporządzeniem 2019/1842 dane zebrane od prowadzących instalację powinny odzwierciedlać rzeczywiste informacje na temat eksploatacji instalacji. Kluczowe znaczenie ma tu kryterium rzetelności przekazywanych danych, które zapewnia nie tylko poddanie ich niezależnej weryfikacji, ale również mechanizmy kontroli, które mają zapewnić organy państwa członkowskiego UE.

W pierwszej kolejności podnieść należy, że rozporządzenie 2019/1842 wymaga poddania corocznie przekazywanych raportów o zmianach w poziomach działalności obowiązkowi weryfikacji na zasadach określonych w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2018/2067 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie weryfikacji danych oraz akredytacji weryfikatorów na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE L 334 z 31.12.2018, str. 94), zwanym dalej „rozporządzeniu wykonawczym Komisji 2018/2067”. Oznacza to, że każdy raport będzie musiał zostać poddany ocenie weryfikatora, który w opracowywanym sprawozdaniu z weryfikacji musi ocenić, zgodność przedstawionych informacji z wymaganiami planu metodyki monitorowania, a także wymaganiami rozporządzenia delegowanego Komisji 2019/331 oraz rozporządzenia 2019/1842.

Sprawozdania z weryfikacji raportów dotyczących zmian w poziomach działalności będą przedkładane w taki sam sposób jak raporty tj. poprzez dedykowany moduł sprawozdawczości utworzony w Krajowej bazie.

Dodatkowo, w przypadkach wskazanych w art. 3 ust. 4 rozporządzenia 2019/1842 właściwy organ państwa członkowskiego zobowiązany jest do zachowawczego oszacowania wartości parametrów dotyczących danych podstawowych w odniesieniu do poszczególnych podinstalacji, którym przydzielono uprawnienia. Projektowana ustawa przewiduje powierzenie tego zadania Krajowemu ośrodkowi. W celu uzyskania informacji i danych niezbędnych do przeprowadzenia oszacowania parametrów dotyczących danych podstawowych, Krajowy ośrodek będzie mógł wystąpić do prowadzącego instalację o złożenie wyjaśnień lub przedstawienie informacji i danych potrzebnych do oszacowania parametru, który zgodnie z art. 3 ust. 2 rozporządzenia 2019/1842 powinien zawierać raport o poziomach działalności.

Dokonując oszacowania, wartości parametrów dotyczących danych podstawowych poszczególnych podinstalacji Krajowy ośrodek będzie mógł również wziąć pod uwagę informacje i dane będące w jego posiadaniu, w szczególności zawarte w:

1) zezwoleniu na emisję gazów cieplarnianych;

2) raporcie na temat wielkości emisji i sprawozdaniu z weryfikacji tego raportu;

3) raporcie, o którym mowa w art. 7 ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz. U. z 2019 r. poz. 1447 i 1505 oraz z 2020 r. poz. 284), zwanej dalej „ustawą SZE”.

Dodatkowo, ponieważ czynności związane z oceną raportu prowadzącego instalację dotyczą również sprawozdania z weryfikacji, Krajowy ośrodek będzie upoważniony do wystąpienia do weryfikatora, który sporządził sprawozdanie z weryfikacji raportu o zmianach w poziomie działalności, o przedłożenie wewnętrznej dokumentacji z weryfikacji, o której mowa w art. 26 rozporządzenia wykonawczego Komisji 2018/2067.

Oszacowane wartości parametrów dotyczące danych podstawowych w odniesieniu do każdej podinstalacji Krajowy ośrodek wprowadzi do Krajowej bazy. Jednakże, z uwagi na funkcjonalność Krajowej bazy, moduł wprowadzania danych w tym zakresie będzie obowiązywał dopiero od roku 2022 r.

Ponieważ zgodne z Dyrektywą 2018/410 zmiany przydziałów do emisji mają być realizowane w sposób jednolity i niedyskryminujący, z uwzględnieniem odpowiednich wzrostów i spadków produkcji, dostosowanie przydziałów uprawnień w okresie 2021-2030 będzie następowało
z zachowaniem określonych dyrektywą progów (+/- 15%), w oparciu o średnią kroczącą
z okresu dwóch ostatnich lat. W konsekwencji, ocenę przesłanek przeprowadzenia dostosowań przydziałów uprawnień do emisji będzie corocznie rozpoczynało wyznaczenie średniego poziomu działalności w każdej podinstalacji w okresie ostatnich dwóch lat. Wyznaczenie średniej kroczącej nastąpi na podstawie informacji przekazywanych w raportach o zmianach
w poziomach działalności. Średni poziom działalności każdej podinstalacji będzie wyznaczał Krajowy ośrodek. Potrzeba uzyskania informacji na temat średniego poziomu działalności (średniej kroczącej) w odniesieniu do dwóch lat poprzedzających pierwsze wydanie uprawnień do emisji w nowym okresie rozliczeniowym tj. w 2021 r., uzasadnia potrzebę pozyskania informacji o zmianach w poziomie działalności w odniesieniu do roku 2019 i 2020. Z tego powodu w terminie do dnia 28 lutego 2021 r. prowadzący instalacje, którym przydzielono uprawnienia do emisji w kolejnym okresie 2021-2025, zobowiązani są przedłożyć raporty
o zmianach w poziomie działalności według wymagań przewidzianych w rozporządzeniu 2019/1842 za lata 2019-2020.

W oparciu o informacje zawarte w raportach na temat zmian w poziomach działalności Krajowy ośrodek, każdego roku, będzie dokonywał porównania średniego poziomu działalności w każdej podinstalacji, z historycznym poziomem działalności przyjętym do określenia początkowego przydziału uprawnień do emisji na zasadach określonych
w rozporządzeniu delegowanym Komisji 2019/331. Jeżeli z porównania wyniknie uzasadnienie zastosowania dostosowania przydziału uprawnień do emisji na zasadach określonych w art. 5
i 6 rozporządzenia 2019/1842, Krajowy ośrodek dokona dostosowania przydziału uprawnień do emisji w sposób wskazany w tych przepisach.

Propozycja wyłączenia w stosunku do prowadzących instalacje możliwości składania skarg do sądów administracyjnych na czynność zachowawczego oszacowania wartości parametrów,
w wielu przypadkach konieczną do obliczania ostatecznej liczby uprawnień do emisji, jest konsekwencją przede wszystkim mechanizmów dotyczących przydziału uprawnień do emisji przyjętych w przepisach prawa UE.

Gdyby doszło do zakwestionowania przez prowadzącego instalację przed sądem administracyjnym zachowawczego szacowania wartości parametrów, w wyniku którego została określona ostateczna roczna liczba uprawnień do emisji, należałoby zastosować jedną
z dwóch możliwych dróg dalszego postępowania: wydać prowadzącemu instalację liczbę uprawnień do emisji wynikającą z zachowawczego oszacowania i ewentualnie korygować tę liczbę po uprawomocnieniu się wyroku (o ile wykonanie wyroku sądu administracyjnego pociągałoby za sobą taki skutek) albo wstrzymać procedurę wydawania uprawnień do emisji do czasu uprawomocnienia się wyroku w sprawie.

Pierwsza możliwość, która wydawałaby się najbardziej optymalna, nie ma odzwierciedlenia
w przepisach prawa UE. Zgodnie z regulacją art. 48 ust. 1 i 2 rozporządzenia Komisji (UE) 2019/1122 centralny administrator (tj. Komisja Europejska) ma obowiązek dopilnować, aby rejestr UE automatycznie przekazywał uprawnienia do emisji z unijnego rachunku przydziału uprawnień do emisji na odpowiedni rachunek posiadania – zgodnie z odpowiednią tabelą krajowego rozdziału uprawnień przedstawioną wcześniej przez krajowego administratora. Temu momentowi odpowiada etap, w którym minister właściwy do spraw klimatu przekazuje Komisji Europejskiej informację, o której mowa w projektowanym art. 64b ust. 7 ustawy ETS. System automatycznego wydawania uprawnień, określony w art. 48 rozporządzenia Komisji (UE) 2019/1122, nie przewiduje sytuacji, w której prowadzący instalację, w wyniku skutecznego zakwestionowania przez niego przed krajowym organem jakiejkolwiek czynności, mógłby doprowadzić do późniejszego wydania mu brakujących uprawnień do emisji, tj. po przekazaniu uprawnień przez centralnego administratora. Przepis art. 48 rozporządzenia Komisji (UE) 2019/1122 przewiduje jedynie sytuację odwrotną – zwrot nadwyżki wydanych uprawnień do emisji.

Należy również mieć na uwadze, że zgodnie z art. 146 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, 2200 i 2294), sąd administracyjny uwzględniając skargę na czynność, jaką jest zachowawcze szacowanie, byłby zobowiązany stwierdzić bezskuteczność czynności, co samo w sobie powodowałoby znaczące trudności w określeniu skutków takiego wyroku w kontekście wydanej już liczby uprawnień (które w dużej liczbie zostałyby do tego czasu umorzone).

Drugą rozpatrywaną drogę należy uznać za zdecydowanie niekorzystną dla prowadzących instalacje, bowiem nie wydaje się możliwe, aby mogli oni sobie pozwolić na to, aby wydawanie uprawnień zostało wstrzymane na czas odpowiadający czasowi potrzebnemu do prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd administracyjny. Z kolei dopiero od tego momentu Krajowy ośrodek będzie mógł mieć pewność, że wydanie uprawnień w liczbie określonej na podstawie zaskarżonego szacowania jest zgodne z prawem i nie zostanie ona zmieniona (ten stan utrzymywałby się do czasu wydania prawomocnego wyroku, czyli najprawdopodobniej kilka lat).

Ponadto zarówno w pierwszym przypadku, jak i drugim, doszłoby w kolejnych latach do poważnego problemu praktycznego, który będzie rzutował na możliwość ustalenia liczby uprawnień do emisji w odniesieniu do danej instalacji na kolejne lata okresu rozliczeniowego. Zaskarżane parametry byłby wykorzystywane do obliczenia uprawnień w kolejnym roku (wynika to z faktu, że poziom działalności z dwóch lat jest podstawą do określania średniego poziomu działalności, na podstawie którego oblicza się ostateczną roczną liczbę uprawnień do emisji), co podważałoby możliwości dalszego wydawania uprawnień do emisji.

Z powyższego wynika, że na gruncie prawa unijnego nie ma żadnych podstaw proceduralnych, aby zrealizować ewentualne rozstrzygnięcia krajowych sądów skutkujące zwiększeniem przydziału uprawnień do emisji, bowiem nie mogą mieć one wpływu na zachowania i rozstrzygnięcia w tej sprawie instytucji unijnych (Komisji Europejskiej, Centralnego administratora), które nie są związane orzeczeniami polskich sądów.

Krajowy ośrodek uzyska dodatkowo upoważnienie do kierowania wystąpień do prowadzącego instalację dotyczących złożenia wyjaśnień lub przekazania informacji dotyczących przesłanek stosowania dostosowań. Z rozporządzenia 2019/1842 wynika, że w trakcie oceny przesłanek stosowania dostosowań należy wziąć pod uwagę zmiany w poziomie działalności, które są następstwem stosowania energooszczędnych technologii, zmiany w zakresie dostaw ciepła, odzyskiwania energii gazów odlotowych itd. Dlatego też na gruncie tego rozporządzenia właściwy organ został upoważniony do wykorzystywania w trakcie oceny przesłanek stosowania dostosowań również innych informacji, o których przedłożenie zwrócił się do prowadzącego instalację. W konsekwencji upoważnienie to zostało przypisane Krajowemu ośrodkowi.

Projekt przewiduje przy tym, że wezwania Krajowego ośrodka oraz czynności prowadzącego instalację w toku procedury oceny rocznych raportów na temat zmian w poziomach działalności, a także wyjaśnień i informacji przedstawianych w trakcie badania przesłanek stosowania dostosowań przydziałów uprawnień do emisji, będą realizowane za pośrednictwem Krajowej bazy o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji. Przyjęcie takiego rozwiązania jest podyktowane potrzebą zapewnienia szybkiej komunikacji z prowadzącym instalację przy wyjaśnianiu wątpliwości i pozyskiwaniu niezbędnych informacji. Zgodnie bowiem z rozporządzeniem 2019/1842 dopóki właściwy organ nie ustali, że nie ma wymogu dostosowania przydziału uprawnień do emisji (co może nastąpić dopiero po przedłożeniu zweryfikowanego raportu rocznego na temat zmian w poziomach działalności, ustaleniu, że nie występują przesłanki do oszacowania wartości parametrów dotyczących danych podstawowych i nie zachodzi podstawa dostosowania początkowego przydziału uprawnień do emisji na zasadach określonych w art. 5 i 6 rozporządzenia 2019/1842), organ państwa członkowskiego UE wstrzymuje wydanie uprawnień do emisji. W związku z tym ustawa przewiduje mechanizm wstrzymania przez ministra właściwego do spraw klimatu wydania całkowitej albo dostoswanej całkowitej rocznej liczbie uprawnień do emisji dla instalacji, wobec których nie zakończono czynności szacowania parametrów.

Aby zatem skrócić czas potrzebny do przeprowadzenia ww. czynności wyjaśniających i sprawdzających, przed ustaleniem, jaki przydział uprawnień do emisji powinien w danym roku otrzymać prowadzący instalację, projekt ustawy zakłada wykorzystanie infrastruktury modułu sprawozdawczego Krajowej bazy również jako platformy komunikacji z prowadzącym instalację. Moduł w tym zakresie zostanie uruchomiony od 1 stycznia 2022. W roku 2021, wezwania Krajowego ośrodka, przekazywanie wyjaśnień przez prowadzącego instalację będą odbywały się w formie tradycyjnej.

W wyniku porównania średniego poziomu działalności w podinstalacji z historycznym poziomem działalności przyjętym do określenia początkowego przydziału uprawnień do emisji oraz dokonanych w jego następstwie dostosowania przydziału uprawnień do emisji na zasadach określonych w art. 5 i 6 rozporządzenia 2019/1842, zostanie opracowana informacja o całkowitej rocznej liczbie uprawnień do emisji przydzielonej instalacji lub dostosowanej liczbie uprawnień do emisji, którą minister właściwy do spraw klimatu przekaże Komisji Europejskiej.

Minister właściwy do spraw klimatu zostanie upoważniony do ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego tego ministra informacji o ostatecznej rocznej liczbie uprawnień do emisji przydzielonej instalacji i dostosowanej rocznej liczbie uprawnień do emisji dla instalacji.

Rozporządzenie 2019/1842 obliguje również państwa członkowskie do wyegzekwowania zwrotu uprawnień do emisji, jeżeli w danym roku prowadzącemu instalację wydano na rachunek w rejestrze Unii uprawnienia do emisji w liczbie większej niż jest to wskazane w informacji zamieszczonej w Biuletynie Informacji Publicznej. Zwrot nadmiarowo wydanych uprawnień do emisji będzie zasadniczo realizowany na podstawie procedury uregulowanej art. 18 i art. 19 ustawy. Stosowne zmiany w tym zakresie, w szczególności w art. 17 (ogólne zasady przydziału uprawnień instalacjom) oraz w art. 18 ust. 1 (definicja nadmiarowo wydanych uprawnień), zawarto w projekcie ustawy, natomiast przepisy przejściowe przewidują dotychczasowe zasady dla uprawnień do emisji wydanych na rachunek posiadania operatora w rejestrze Unii w okresie od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 31 grudnia 2020 r.

Powyższe zmiany pociągają za sobą również konieczność dokonania zmiany w ustawie z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych oraz innych substancji w zakresie dodania do katalogu informacji objętej Krajowym system bilansowania
i prognozowania emisji (zawartym w Krajowej bazie), informacji o poziomach działalności na poziomie podinstalacji oraz innych danych zawartych w raportach dotyczących poziomów działalności, o których mowa w art. 3 ust. 2 rozporządzenia 2019/1842.

Zmiana w art. 26d ust. 3 ustawy ETS ma na celu doprecyzowanie rozróżnienia między projektem wykazu instalacji, dla których planowany jest przydział uprawnień do emisji (przygotowywanego przez Krajowy ośrodek na podstawie ust. 1 od wykazu instalacji, dla których planowany jest przydział uprawnień do emisji (przekazywanego Komisji Europejskiej przez ministra właściwego do spraw klimatu na podstawie ust. 3 oraz precyzuje termin, w którym minister ma przekazać ten wykaz – zgodnie z art. 11 ust. 1 akapit 2 dyrektywy 2003/87/WE.

Ze względu na różnorodną praktykę organów wprowadzono przepisy określające zawartość decyzji zatwierdzającej plan metodyki monitorowania (art. 26f ust. 11a ustawy ETS) oraz określono decyzję jako formę prawną zatwierdzania istotnych zmian planu metodyki monitorowania (art. 26g ust. 4 ustawy ETS). Zmiany te mają na celu ujednolicenie praktyki organów w tym zakresie.

Zaproponowano również zmiany w art. 95 ust. 1 i 2 ustawy ETS, które dotyczą obowiązku przekazywania organom Inspekcji wykazów operatorów statków powietrznych, którzy nie posiadają zatwierdzonego planu monitorowania emisji z operacji lotniczych albo uproszczonego planu monitorowania emisji z operacji lotniczych. Nowa regulacja przenosi ten obowiązek z Krajowego ośrodka na ministra właściwego do spraw klimatu oraz wydłuża termin jego realizacji do dnia 15 kwietnia każdego roku. Minister właściwy do spraw klimatu przekazywałby ten wykaz również Krajowemu ośrodkowi.

Niniejsza propozycja wynika z tego, że Krajowy ośrodek, na którym aktualnie spoczywa obowiązek sporządzania wykazu, nie dysponuje pełnymi informacjami o operatorach, którzy nie posiadają zatwierdzanego planu monitorowania emisji z operacji lotniczych, ponieważ operator sam zgłasza do ministra właściwego ds. klimatu np. wniosek o zatwierdzenie planu tonokilometrów lub planu monitorowania emisji, a Krajowy ośrodek otrzymuje taki plan do zaopiniowania. W związku z tym to minister właściwy do spraw klimatu posiada odpowiednie informacje, aby stworzyć taką listę. Lista operatorów statków powietrznych przypisanych poszczególnym administrującym państwom członkowskim tworzona przez Komisję Europejską sporządzana jest na przełomie stycznia i lutego, więc konieczne jest wydłużenie terminu sporządzenia wykazu, o którym mowa w art. 95, żeby jego podstawą były aktualne dane o operatorach przypisanych do Polski jako państwa administrującego.

Ustawa aktualizuje również odesłania do rozporządzeń europejskich poprzez zastąpienie odesłań do rozporządzenia Komisji (UE) 601/2013 oraz rozporządzenia Komisji (UE) 389/2013 odesłaniami odpowiednio do rozporządzenia Komisji (UE) 2018/2066 oraz do rozporządzenia Komisji (UE) 2019/1122, które są ich odpowiednikami. Wprowadzono również drobne korekty wynikające z nowego brzmienia przepisów unijnych (w szczególności skreślono wszystkie odwołania do dodatkowych upoważnionych przedstawicieli w rejestrze Unii ze względu na niewystępowanie ich w rozporządzeniu 2019/1122).

Projekt ustawy przewiduje również uchylenie rozdziału 13 ustawy ETS z uwagi na fakt, że uregulowany tam mechanizm wymiany jednostek redukcji emisji i jednostek poświadczonej redukcji emisji na uprawnienia do emisji, wynikający z rozporządzenia Komisji (UE) 1123/2013 w sprawie określania uprawnień do międzynarodowych jednostek emisji zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, nie będzie obowiązywał po okresie rozliczeniowym 2013-2020.

Ponadto dodano dodatkowy ust. do art. 67 ustawy ETS, który zawiera wytyczną dla prowadzących instalację nową w zakresie składania wniosku o przydział uprawnień dla instalacji nowych na zasadach określonych w rozporządzeniu 331/2019.

Projekt ustawy zawiera również niewspomniane wyżej pomniejsze korekty redakcyjno-legislacyjne, w szczególności w art. 26c ust. 1 i 2 oraz w art. 56 ust. 5.

W związku z wejściem w życie w dniu 9 lipca 2018 r. 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 z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 (Dz. Urz. UE L 156 z 19.06.2018, str. 26) zwanego dalej „rozporządzeniem ESR” dostosowaniu do tego aktu powinny ulec przepisy ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. ustawy SZE.

Rozporządzenie ESR dotyczy okresu 2021-2030 i zastąpi dotychczas obowiązującą decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 406/2009/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych (Dz. Urz. UE L 140 z 5.6.2009, s. 136), zwanej dalej „decyzją ESD”. W związku z powyższym, zmianie bądź uchyleniu ulegną przepisy ustawy SZE dotyczące tej decyzji. Przy czym z uwagi na fakt, że – w przeciwieństwie do decyzji ESD – rozporządzenie ESR jest aktem wiążącym w całości i bezpośrednio stosowalnym, zakres zagadnień z tego obszaru regulowanych w ustawie SZE ulegnie zmniejszeniu, stąd uchylenie wielu przepisów dotyczących decyzji ESD.

Odnosząc powyższe uwagi do konkretnych przepisów, należy wskazać na następujące zmiany.

W związku ze zmianami w prawie UE dotyczącym ograniczania emisji gazów cieplarnianych pochodzących z kategorii źródeł IPCC obejmujących energię, procesy przemysłowe i użytkowanie produktów, rolnictwo oraz odpady (z wyłączeniem emisji gazów cieplarnianych pochodzących z działań objętych systemem ETS) w nowym okresie 2021-2030, uaktualniono definicję jednostek rocznych limitów emisji, służącą do rozliczania przez państwa członkowskie dozwolonego limitu emisji z obszarów objętych rozporządzeniem ESR.

Uchylono art. 11a obecnie obowiązującej ustawy SZE z uwagi na fakt, że w kolejnym okresie będą obowiązywały odmienne reguły dotyczące sprawozdawczości z ww. sektorów. Będzie ona zintegrowana ze sprawozdawczością z innych obszarów unijnej polityki energetyczno-klimatycznej w ramach Rozporządzenia Parlamentu 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 (Dz. Urz. UE L 328 z 21.12.2018, str. 1).

Nowe brzmienie zostało nadane przepisom artykułów 21a-21c ustawy SZE. W art. 21a został wskazany minister właściwy do spraw klimatu jako organ realizujący uprawnienia i obowiązki Polski jako państwa członkowskiego, określone w art. 5, art. 7, art. 8 i art. 11 rozporządzenia ESR. Utrzymano zasadę, że minister właściwy do spraw klimatu przy wykonywaniu tych zadań będzie się kierować strategią zarządzania krajowym limitem, jako krajowym dokumentem określającym założenia i wytyczne metodyki rozliczania i prognozowania emisji gazów cieplarnianych nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji. Regulacja dotycząca formy strategii oraz jej zawartości została przeniesiona z art. 21d do art. 21a w nowym brzmieniu, przy czym uległa ona zmianom wynikającym z ewolucji prawa unijnego. Zmiana w art. 21b, dotyczącego nabywania jednostek rocznych limitów emisji od innego państwa członkowskiego UE, polega na zmianie odwołania zamieszczonego w tym przepisie z odwołania do odpowiedniego przepisu decyzji ESD na odwołanie do odpowiedniego przepisu rozporządzenia ESR, przy utrzymaniu zasady, że właściwy minister może nabyć jednostki rocznych limitów emisji (w celu rozliczenia ewentualnej nadwyżki emisji ponad poziomy wynikające z rozporządzenia ESR) kierując się ważnym interesem państwa. Kolejną zmianą wynikającą wprost z nowych zasad obowiązujących w rozporządzeniu ESR jest zmiana art. 21c, określającego jakie jednostki mogą być wykorzystywane do rozliczenia emisji gazów cieplarnianych objętych tych rozporządzeniem.

Wprowadzono także nieliczne zmiany w art. 21f określającym procedurę przygotowania planu działań korygujących, którego konieczność przygotowania może wystąpić w okolicznościach określonych w art. 8 ust. 1 rozporządzenia ESR. Tutaj również utrzymano zasady obowiązujące na gruncie decyzji ESD, to jest że przygotowanie planu działań korygujących jest zadaniem Krajowego ośrodka wykonywanym na polecenie Ministra właściwego ds. klimatu (ust. 1). Plan działań korygujących podlega akceptacji przez Radę Ministrów i po uzyskaniu tej akceptacji jest przekazywany Komisji Europejskiej (ust. 9).

Z uwagi na fakt, że rozporządzenie ESR dotyczy emisji gazów cieplarnianych w sektorach nieobjętych systemem ETS w okresie 2021-2030, natomiast w odniesieniu do emisji za rok 2020 stosuje się regulacje wynikające z decyzji ESD, projekt ustawy zawiera odpowiednie przepisy przejściowe (umożliwiające rozliczenie emisji za okres 2013-2020 na dotychczasowych zasadach).

W ustawie SZE zaproponowano również zmiany w art. 9 i art. 11b. Zaproponowane zamiany w art. 9 wynikają z potrzeby doprecyzowania zakresu prognoz zmian aktywności zgodnie z obowiązującymi wytycznymi IPCC tj. dopisanie sektora „Waste”, który obejmuje gospodarkę odpadami i ściekami. Dlatego wymagane są prognozy zmian aktywności, które opracowuje Krajowy ośrodek, również dla gospodarki odpadami i dla gospodarki wodno-ściekowej.

Druga zmiana w art. 9 ustawy SZE polega na modyfikacji ust. 5 pkt 4, która ma umożliwić wykorzystanie innych wiarygodnych danych niż dla roku poprzedzającego rok odniesienia, co zapewni możliwość wykorzystania najbardziej wiarygodnych dostępnych danych, w przypadku gdy w okresie opracowywania prognoz zmian aktywności oficjalne dane z roku poprzedzającego rok odniesienia nie będą jeszcze dostępne. Tak może się zdarzyć np. przy opracowywaniu pierwszej serii prognoz zmian aktywności w 2021 r., kiedy to rokiem odniesienia powinien być 2020, ale dane dla niego będą jeszcze niedostępna, a część danych dla 2019 też może jeszcze nie być ostateczna lub oficjalna i wtedy trzeba będzie skorzystać z danych dla 2018 r.

Zmiany w art. 11b dotyczą przede wszystkim wykonania rozporządzenia 2018/1999. W ust. 1 wprowadzono doprecyzowanie wyjaśniające na gruncie jakiego prawa opracowywane są projekty przedmiotowych raportów, tj. prawo UE lub umowy międzynarodowe. Dodatkowo doprecyzowano, że chodzi o przepisy w obszarze ochrony klimatu i powietrza, ponieważ dotychczasowe brzmienie miało bardzo szeroki zakres. W ust. 1a wprowadzono doprecyzowanie mające na celu wskazanie, projekty jakich raportów są opracowywane przez Krajowy ośrodek w obszarze ochrony klimatu. Na gruncie prawa UE jest to raport dotyczący polityk i środków wynikający z art. 13 Rozporządzenia 525/2013, a od 2021 r. z art. 18 ust. 1 lit. a Rozporządzenia 2018/1999. Natomiast w zakresie umów międzynarodowych w tym obszarze są to raporty opracowywane na mocy Konwencji klimatycznej, Protokołu z Kioto i Porozumienia paryskiego oraz decyzji przyjętych przez ich strony:

- raporty rządowe (na mocy Konwencji klimatycznej i decyzji m.in. 4/CP.5, 9/CP.16 oraz Protokołu z Kioto i decyzji 15/CMP.1),

- raporty dwuletnie (na mocy Konwencji klimatycznej i decyzji 2/CP.17, 19/CP.18, 9/CP.21 oraz Porozumienia paryskiego i decyzji 18/CMA.1).

W ust. 1b, dla spójności z nowym brzmieniem ust. 1, dodano doprecyzowanie, że mowa tu
o obszarze ochrony powietrza (w przeciwieństwie do ww. ust. 1a dotyczącego ochrony klimatu). Do powyższych zmian dostosowano ust. 4 dotyczący współpracy Krajowego ośrodka z organami administracji publicznej przy sporządzaniu projektów raportów.

Zaproponowano również dodanie ust. 6, który jasno wskazuje organ odpowiedzialny za przekazywanie ww. raportów do właściwych organów UE, jak i międzynarodowych. Przepis ten jest zgodny z aktualnie stosowaną praktyką.

Powyższe zmiany w art. 11b nie zmieniają dotychczasowego zakresu zadań wykonywanych przez Krajowy ośrodek (i ministra właściwego do spraw klimatu), a jedynie zwiększają przejrzystość dotychczasowych przepisów ustawy opisujących zadania Krajowego ośrodka.

Zmiana w art. 12 ust. 1 ustawy SZE wynika z faktu, że obecne, literalne brzmienie tego przepisu uwzględnia jedynie prognozy emisji, mimo że Krajowy ośrodek przeprowadza również prognozy pochłaniania w sektorze związanym z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem (LULUCF). Obowiązek przeprowadzania prognoz pochłaniania wynika z UNFCCC, art. 14 rozporządzenia 525/2013, a od 1 stycznia 2021 r. z art. 18 ust. 1 rozporządzenia 2018/1999. Ponadto należy zwrócić uwagę, że w aktualnym brzmieniu art. 9 ust. 1 ustawy o systemie zarządzania sektor leśnictwa jest uwzględniony w przygotowaniu prognoz aktywności. Prognozy pochłaniania dotyczą wyłącznie CO2.

Projektowane zmiany do ustawy SZE obejmują także kwestie dotyczące raportowania przez podmioty korzystające ze środowiska do Krajowej bazy. Zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy POŚ, przepisów ustawy nie stosuje się w zakresie ponoszenia opłat w razie prowadzenia działań ratowniczych. W związku z powyższym zwolnione z opłat za korzystanie ze środowiska będzie np. wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza powstałe w trakcie prowadzenia działań ratowniczych. Wyłączenie, o którym mowa w ww. przepisie powoduje, że w wykazach za korzystanie ze środowiska nie będą ujęte emisje powstające w trakcie takich działań. Ponieważ zgodnie z art. 285 ust. 3 ustawy POŚ opłatę za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza ustala się na podstawie wielkości rocznej rzeczywistej emisji, określonej w raporcie, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy SZE, niezbędne jest zapewnienie spójności w podejściu do działań ratowniczych w systemie opłat (wykazach opłatowych) i raportowaniu do Krajowej bazy
i zapewnienie marszałkowi województwa dostępu do informacji zawartych w tych raportach
w celu weryfikacji prawidłowości naliczonej przez podmiot opłaty za wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza. Ze względu na konieczność wykonania prac technicznych związanych
z udostępnieniem zasobów Krajowej bazy dodatkowym użytkownikom przyjęto, że dostęp dla urzędów marszałkowskich ma być zapewniony od 1 stycznia 2022 r.

W projektowanych przepisach wprowadzono ograniczenia dostępu do Krajowej bazy
w zakresie składanych raportów. Konieczność ograniczenia obowiązku dostępu do danych
w Krajowej bazie do 5 lat wynika ze starzenia się technologii, w których wytworzone były aplikacje  umożliwiające zbieranie danych dla poszczególnych lat. Utrzymanie poszczególnych bibliotek programistycznych, aktualizacja starzejących się środowisk powoduje czasochłonny i kosztotwórczy nakład pracy programistów oraz administratorów systemów. Część zastosowanych blisko 10 lat temu (pierwszy raport był sporządzany za rok 2010) rozwiązań nie jest dalej rozwijana co finalnie może prowadzić w niedalekiej przyszłości do narażenia ciągłości działania starszych aplikacji lub incydentów bezpieczeństwa danych zawartych
w Krajowej bazie.

Zmiany zaproponowane w art. 16e ust. 1 ustawy SZE polegają także na dodaniu do wykazu ministrów zobligowanych do przekazywania ministrowi właściwemu ds. klimatu niezbędnych informacji, ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalin oraz minister właściwego do spraw środowiska. Konieczność zmiany brzmienia przepisu wynika ze zmian w ustawie o działach administracji rządowej wprowadzonych ustawą z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 284) i wydzieleniu odrębnego działu gospodarki złożami kopalin oraz działu klimat.

Kolejnym celem przedmiotowej nowelizacji jest zabezpieczenie umów sprzedaży jednostek przyznanej emisji przed wglądem osób nieuprawnionych. Możliwość udostępniania ww. umów w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.) i w trybie 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. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.) spowoduje, że Skarb Państwa straci kontrolę nad tym kto, w jakim sposób i w jakim celu wykorzystuje informacje w nich zawarte. Może to doprowadzić do niewłaściwego ich wykorzystania,
co narazi Skarb Państwa na potencjalne kary i utratę wiarygodności na arenie międzynarodowej. Konsekwencją mogą być trudności w prowadzeniu negocjacji oraz zawieraniu innych umów o charakterze międzynarodowym.

Konsekwencją wprowadzenia do projektowanej ustawy przepisów dotyczących Funduszu jest konieczność wprowadzenia zmian w ustawie POŚ. Wprowadzone zmiany dotyczą powierzenia NFOŚiGW zadań Krajowego operatora Funduszu, możliwości powierzenia przez Krajowego operatora części zadań wojewódzkim funduszom ochrony środowiska i gospodarki wodnej na podstawie porozumienia. Dodatkowo wskazano, że przychodami NFOŚiGW są środki uzyskane z Funduszu, o których mowa w art. 50a ust. 1 ustawy ETS.

Poza zmianami dotyczącymi utworzenia i zasad funkcjonowania Krajowego systemu wdrażania Funduszu wprowadza się dwie zmiany w ustawie POŚ, umożliwiające NFOŚiGW pełnienie:

* roli podmiotu wdrażającego środki finansowe Unii Europejskiej metodą zarządzania pośredniego,
* funkcji wykonawczej, zarządzającej lub wspomagającej przy międzynarodowej organizacji, instytucji, programie lub funduszu, zapewniających funkcjonowanie mechanizmów finansowych służących realizacji celów Konwencji Klimatycznej.

NFOŚiGW jest państwową osobą prawną zaliczoną do jednostek sektora finansów publicznych, która pełni rolę instytucji ochrony środowiska. Zadania ustawowe NFOŚiGW obejmują udzielanie dofinansowania na działania proekologiczne w jednej z form wskazanych w art. 411 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz tworzenie warunków do wdrażania finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w szczególności poprzez zapewnienie wsparcia działaniom służącym temu wdrażaniu oraz jego promocję, a także poprzez współpracę z innymi podmiotami, w tym z jednostkami samorządu terytorialnego, przedsiębiorcami oraz podmiotami mającymi siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawa POŚ w obecnym brzmieniu wskazuje NFOŚiGW jako instytucję finansową, o której mowa w art. 38 ust. 4 lit. b pkt (ii) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 320) oraz umożliwia pełnienie roli podmiotu wdrażającego instrument finansowy lub fundusz funduszy.

Przepisem umożliwiającym obecnie działanie NFOŚiGW poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej jest art. 410d ustawy POŚ, zgodnie z którym środki NFOŚiGW można przeznaczać za zgodą ministra właściwego do spraw klimatu na wspieranie projektów i inwestycji z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej poza granicami kraju, jeżeli ma to związek z bezpieczeństwem ekologicznym Rzeczypospolitej Polskiej, z zastrzeżeniem art. 410e ustawy POŚ.

Mając na uwadze postawione przed NFOŚiGW zadania w zakresie finansowania ochrony środowiska i gospodarki wodnej, jak również doświadczenie związane z wdrażaniem przez NFOŚiGW funduszy strukturalnych oraz wykonywanie funkcji instytucji wdrażającej Program Operacyjny Infrastruktura i Środowiska, zasadne jest rozszerzenie ustawowych kompetencji Narodowego Funduszu poprzez wskazanie, iż może on pełnić rolę podmiotu wdrażającego budżet Unii Europejskiej metodą zarządzania pośredniego. Metoda ta, określona jest obecnie w art. 62 ust. 1 akapit pierwszy lit. c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Ogólne rozporządzenie finansowe). NFOŚiGW, w razie uzyskania pozytywnej oceny w ramach procesu pillar assessment byłby uprawniony do zawarcia umowy z Komisją Europejską celem wdrażania środków finansowych Unii Europejskiej, w tym poza granicami RP, realizując cele proekologiczne dla całej Unii Europejskiej.

Ustawa umożliwia również przekazywanie środków NFOŚiGW, z wyłączeniem środków wskazanych w art. 401 ust. 7 oraz niebędących wpływami pochodzącymi ze sprzedaży jednostek przyznanej emisji gromadzonymi na Rachunku klimatycznym, o którym mowa w art. 23 ust. 1 ustawy SZE, na udzielanie pomocy w ramach międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju państwom niewymienionym w załączniku I do Konwencji Klimatycznej, jak również na dokonywanie wpłat na rzecz międzynarodowych organizacji, instytucji, programów
i funduszy, celem wsparcia projektów i inwestycji z zakresu:

1) ograniczania lub unikania emisji gazów cieplarnianych;

2) pochłaniania lub sekwestracji dwutlenku węgla (CO2);

3) adaptacji do zmian klimatu;

4) wzmocnienia instytucjonalnego.

Celem uzupełnienia powyższych zadań, ustawa wprowadza przepis kompetencyjny, który umożliwi NFOŚiGW pełnienie funkcji wdrażających lub wspomagających funkcjonowanie mechanizmów finansowych służących realizacji celów Konwencji Klimatycznej, w tym funkcji podmiotu akredytowanego przy Zielonym Funduszu Klimatycznym. Realizacja przez NFOŚiGW celów klimatycznych i międzynarodowych Rzeczpospolitej Polskiej w ramach wskazanych funkcji gwarantowana będzie zgodą ministra właściwego do spraw klimatu, którego działanie w tym zakresie podlegać będzie ocenie przez ministra właściwego do spraw zagranicznych w ramach opiniowania rocznych i wieloletnich planów współpracy zagranicznej. Podstawą wykonywania przez NFOŚiGW zadań zapewniającychfunkcjonowanie mechanizmów finansowych służących realizacji celów Konwencji Klimatycznej będą umowy, porozumienia lub inne właściwe dla danego mechanizmu akty prawne, a także właściwe dla danego mechanizmu procedury, które określać będą zakres zadań i obowiązków NFOŚiGW, w tym sposób pokrywania ze środków tego mechanizmu wyłącznie tych kosztów, które okażą się niezbędne do wykonania powierzonych zadań wdrożeniowych. Nie będą to zatem działania służące osiągnięciu zysku. Realizacja przez NFOŚiGW zadań służących realizacji celów Konwencji Klimatycznej odbywać się będzie w ramach ustawowej działalności NFOŚiGW jako państwowej instytucji ochrony środowiska i służyć będzie wykonywaniu istotnych dla Rzeczpospolitej Polskiej zadań publicznych na rzecz klimatu poza jej granicami.

Projektowana ustawa zawiera regułę wydatkową związaną z koniecznością utworzenia jednego etatu w Ministerstwie Klimatu, z uwagi na sprawowanie nadzoru nad Krajowym systemem wdrażania Funduszu, obsługą Rady Konsultacyjnej oraz z koniecznością prowadzenia sprawozdawczości na potrzeby Komisji Europejskiej wydatkowania środków z funduszu oraz regułę wydatkową związaną z konieczności poniesienia kosztów zadań operatora Funduszu.

Nowe zadania Krajowego Ośrodka Zarządzania i Bilansowania Emisji, zwanego dalej „KOBiZE” przewidziane projektowaną ustawą dotyczą:

1. oceny raportu dotyczącego poziomu działalności w każdej podinstalacji, o którym mowa w rozporządzeniu Komisji (UE) 2019/1842, zgodnie z zasadami wskazanymi w art. 7-12 rozporządzenia Komisji (UE) 2019/331;
2. dokonywania zachowawczego oszacowania wartości parametrów, o których mowa w art. 3 ust. 4 rozporządzenia Komisji (UE) 2019/1842, w przypadkach wskazanych w tym przepisie;
3. określenia średniego poziomu działalności podinstalacji zgodnie z art. 4 rozporządzenia Komisji (UE) 2019/1842. Ponadto Krajowy ośrodek każdego roku dokona porównania średniego poziomu działalności w każdej podinstalacji z historycznym poziomem działalności i w określonych w tym rozporządzeniu przypadkach dokona dostosowania przydziału uprawnień do emisji w sposób tam wskazany;
4. przekazywania ministrowi właściwemu do spraw klimatu w odniesieniu do każdej instalacji informacji o liczbie uprawnień do emisji, które będą podlegały wydaniu;
5. dokonywanie oceny informacji o zmianach instalacji mających wpływ na przydział uprawnień do emisji oraz informacji o zrzeczeniu się przez prowadzącego instalację przydziału uprawnień do emisji, Krajowy ośrodek będzie przekazywał ministrowi właściwemu do spraw klimatu informację o wynikającej z tego zmienionej ostatecznej liczbie uprawnień do emisji;
6. zawiadamiania ministra właściwego do spraw klimatu o instalacjach, w których zawieszono działalność.

Powyższe zadania nie spowodują wzrostu kosztów funkcjonowania KOBiZE ani nie wygenerują innych dodatkowych kosztów. Powyższe zadania będą realizowane ze środków NFOŚiGW przeznaczonych na realizację zadań KOBiZE – w ramach reguły wydatkowej przewidzianej w art. 150 ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

Należy mieć na uwadze, że projekt przewiduje dla KOBiZE nowe zadania, niektóre dotychczasowe przestaną być wykonywane – tak będzie w przypadku procedury przydziału uprawnień do emisji dla instalacji wytwarzających energię elektryczną (i przewidzianymi w niej zadaniami np. oceny sprawozdania rzeczowo-finansowego z realizacji zadania inwestycyjnego lub opiniowania wniosku o zatwierdzenie odpowiedniego dla realizacji danego zadania inwestycyjnego wskaźnika lub wskaźników zgodności), która wyekspiruje z końcem roku 2020. Ponadto nowy moduł sprawozdawczości Krajowej bazy o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji (tworzony głównie na potrzeby umożliwienia wprowadzania do niej raportów o poziomie działalności oraz sprawozdań z ich weryfikacji) zostanie w całości opracowany i wdrożony przez Krajowy ośrodek, bez konieczności zapewnienia dodatkowych środków na ten cel.

Projektowana ustawa nie wprowadza dodatkowych obciążeń regulacyjnych, ponad obowiązki wynikające z prawa UE. Nowym obowiązkiem dla prowadzących instalację objętych systemem handlu będzie obowiązek składania raportów o poziomach działalności, zgodnie
z zasadami określonymi w rozporządzeniu Komisji (UE) 2019/1842 z dnia 31 października 2019 r. 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. Raport ten zastąpi dotychczas obowiązujący obowiązek sprawozdawczy tj. informację rzeczywistych lub planowanych zmianach zdolności produkcyjnej, zmianach poziomu działalności oraz zmianach w działaniach w instalacji w danym roku składanej na podstawie obecnie obowiązującej ustawy (art.64). Ponadto projektowana ustawa przewiduje, że od 2022 r. przedmiotowe raporty będą składane za pośrednictwem modułu w Krajowej bazie bazy o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji, co znacznie ułatwi prowadzącym instalację sprawozdawczość w tym zakresie. Z uwagi na fakt, iż podmioty objęte systemem ETS objęte są obowiązkiem rejestracji w Krajowej bazie (mają status podmiotu korzystającego ze środowiska), nie będzie ciążył na nich dodatkowy obowiązek rejestracyjny.

Ustawa przewiduje zmiany które mają charakter uniwersalny i nie są adresowane konkretnie do grupy mikro-, małych i średnich przedsiębiorców. Systemem ETS objęte są zasadniczo duże przedsiębiorstwa niemniej może się zdarzyć, iż jakaś ich część może stanowić średnie przedsiębiorstwa. Ustawa wykonuje przepisy rozporządzania 2019/1842, które wprowadza nowy rodzaj sprawozdań dla prowadzących instalację objętych systemem ETS tj. raportów o poziomach działalności. Niemniej jednak ustawa wprowadzając obowiązek składania tych raportów przez moduł Krajowej bazy, wprowadza pewne ułatwienia w tym zakresie. Ustawa stworzy możliwość skorzystania przez wszystkich przedsiębiorców z dodatkowego wsparcia finansowego na realizacje inwestycji mających na celu modernizację systemów energetycznych oraz poprawę efektywności energetycznej. Pomimo, że mechanizm ten jest przewidziany Dyrektywą 2018/410, ustawa nie zawęża kręgu potencjalnych beneficjentów do określonej grupy wsparcia. Wszyscy przedsiębiorcy, którzy planują inwestycje spełniające cele Dyrektywy 2018/410 będą mogli ubiegać się o wsparcie w postaci pożyczki czy dotacji na realizację inwestycji, w zależności czy dana inwestycja będzie realizowana w obszarze priorytetowym lub nie priorytetowym, odpowiednio do 100 % lub 70% kosztów realizacji inwestycji.

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 lobbingowej 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 1 stycznia 2021 r., z wyjątkiem przepisów dotyczących Krajowego systemu wdrażania Funduszu, które wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, oraz przepisów w zakresie dostosowania modułu Krajowej bazy do nowych wymogów (system raportowania przez prowadzących instalację w zakresie poziomów działalności i przedkładania sprawozdań z weryfikacji), które częściowo wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2022 r oraz przepisów dotyczących prognoz zmian aktywności, które wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.

1. Udział przypadający Polsce wynosi 43,41%, z kolei udziały innych państw beneficjantów Funduszu przedstawiają się następująco: Republiki Czeskiej – 15,59%, Rumunii – 11,98%, Węgier – 7,12%, Słowacji – 6,13%, Bułgarii – 5,84%, Chorwacji – 3,14%, Estonii – 2,78%, Litwy – 2,57%, a Łotwy – 1,44%. [↑](#footnote-ref-1)
2. Komitet Inwestycyjny wydaje rekomendację po dokonaniu oceny opłacalności technicznej i finansowej takiej inwestycji, która to ocena obejmuje także redukcję emisji gazów cieplarnianych możliwą do osiągnięcia w wyniku realizacji inwestycji. W przypadku inwestycji dotyczących sieci ciepłowniczych warunkiem wydania rekomendacji jest istotna poprawa efektywności energetycznej i przyczynianie się do redukcji emisji, osiągnięcie na koniec realizacji projektu statusu efektywnego systemu ciepłowniczego. W ramach rekomendacji Komitet może formułować sugestie dotyczące odpowiednich instrumentów finansowania. [↑](#footnote-ref-2)