



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 28 kwietnia 2021 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów
cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw**

(druk nr 369)

I. Cel i przedmiot ustawy

Zasadniczym celem ustawy jest dopełnienie transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję (UE) 2015/1814, zwanej dalej „Dyrektywą 2018/410”.

Jedną z najistotniejszych zmian wprowadzonych przez Dyrektywę 2018/410 jest powołanie do życia tzw. Funduszu Modernizacyjnego (zwanego dalej także „Funduszem”). Działalność Funduszu Modernizacyjnego została zaplanowana na lata 2021–2030. Jego najważniejszym celem jest wsparcie wykonania ustalonego na forum Unii Europejskiej (UE), 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 r. niższe niż 60% średniej 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. Kluczowym ograniczeniem, jeżeli chodzi o rodzaj przedsięwzięć w ramach projektów, 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 w systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, zwanym dalej „systemem ETS”, stanowiących 2% całkowitej puli unijnej. Każde państwo członkowskie będące beneficjentem Funduszu ma swój odpowiednio zdefiniowany udział w puli środków Funduszu. 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.

Fundusz będzie zarządzany przez państwa członkowskie – beneficjentów Funduszu przy udziale Europejskiego Banku Inwestycyjnego (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 i przedstawiciela Komisji Europejskiej. Pracami komitetu będzie kierował przedstawiciel Komisji Europejskiej.

Aby sfinansować inwestycję z Funduszu, państwo będące beneficjentem musi przedstawić ją EBI i Komitetowi Inwestyjnemu. EBI potwierdzi, czy każda inwestycja, która 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,
- wspieranie inwestycji w magazynowanie energii i modernizację sieci energetycznych, w tym rurociągów należących do systemów ciepłowniczych lub sieci przesyłu energii elektrycznej, oraz zwiększanie połączeń międzysystemowych między państwami członkowskimi UE,
- wspieranie, we współpracy z partnerami społecznymi, w regionach uzależnionych od stałych paliw kopalnych, 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 działających na zasadzie start up lub
- wspieranie inwestycji w efektywność energetyczną, w tym w sektorach transportu, budownictwa, rolnictwa i odpadów.

W uzasadnieniu do ustawy podkreśla się, że co najmniej 70% środków finansowych z Funduszu Modernizacyjnego przeznaczają się na inwestycje znajdujące się na liście obszarów priorytetowych, a maksymalnie 30% na inwestycje spoza tej listy.

Jeżeli inwestycja zostanie potwierdzona jako należąca do jednego z obszarów priorytetowych, skorzysta z prostszej ścieżki dofinansowania. 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.

Zgodnie z Dyrektywą 2018/410 Komisja Europejska jest odpowiedzialna za podejmowanie decyzji o wypłacie środków. Na podstawie tej decyzji EBI przekaże środki państwu członkowskiemu będącemu beneficjentem.

Szczegółowe zasady korzystania z Funduszu Modernizacyjnego, w tym wymogi formalne dotyczące składania wniosków przez państwa członkowskie dotyczące dofinansowania inwestycji, oceny wniosków, wymogi dotyczące sprawozdawczości na poziomie państw członkowskich, zostały określone w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2020/1001 z dnia 9 lipca 2020 r. ustanawiającym 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, zwanym dalej „rozporządzeniem 2020/1001”.

Mając powyższe na uwadze do ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, zwanej dalej „ustawą ETS”, dodano nowy rozdział 8a „Krajowy system wdrażania Funduszu Modernizacyjnego” – regulujący mechanizm funkcjonowania Funduszu. Dodany rozdział określa przede wszystkim obowiązki uczestników procesu w zakresie zarządzania systemem wdrażania Funduszu, w tym Krajowego operatora Funduszu Modernizacyjnego, ministra właściwego do spraw klimatu oraz Rady Konsultacyjnej Funduszu Modernizacyjnego (Rada Konsultacyjna).

Funkcję Krajowego operatora Funduszu Modernizacyjnego, zgodnie z postanowieniami ustawy nowelizującej, będzie pełnił Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, zwany dalej „NFOŚiGW” lub „Operatorem Funduszu”.

Finansowanie inwestycji ze środków Funduszu będzie odbywało się w ramach przyjętych programów priorytetowych NFOŚiGW. Lista programów priorytetowych finansowanych ze środków Funduszu przypadających Polsce będzie zatwierdzana przez Radę Nadzorczą NFOŚiGW, po uprzednim uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw klimatu.

Odpowiedzialnym za opracowanie programów priorytetowych będzie Zarząd NFOŚiGW. Minister właściwy do spraw klimatu będzie miał obowiązek zasięgnięcia opinii (tworzonej) 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.

Biorąc pod uwagę stanowisko Rady Konsultacyjnej Funduszu, minister właściwy do spraw klimatu będzie wyrażał zgodę na każdy planowany program priorytetowy, w ramach którego planowane jest dofinansowanie inwestycji ze środków zgromadzonych na Rachunku Funduszu. 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 informacje zgodnie z wymogami rozporządzenia 2020/1001 do EBI, w celu jego zatwierdzenia. W przypadku gdy program priorytetowy przyjęty przez NFOŚiGW będzie dotyczył inwestycji w obszarach niepriorytetowych, Operator funduszu prześle go także Komitetowi Inwestycyjnemu, celem wydania rekomendacji co do zgodności z celami Dyrektywy 2018/410. Warunkiem ogłoszenia przez 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 (zatwierdzenie programu),

- 2) w przypadku inwestycji należących do obszarów niepriorytetowych – uzyskanie rekomendacji Komitetu Inwestycyjnego o możliwości finansowania inwestycji ze środków Funduszu.

Podmiotem odpowiedzialnym za wypłatę środków państwom członkowskim będzie EBI. EBI będzie przekazywał państwom członkowskim środki na finansowanie inwestycji 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 dofinansowania w ramach przyjętych programów. Zwrot środków będzie następował w trybie cywilnoprawnym, a nie administracyjnym. Do zwrotu środków będą stosowane przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, w szczególności w zakresie wytaczania powództw przed sądem cywilnym oraz przepisów dotyczących egzekucji roszczeń pieniężnych.

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

Zgodnie z regulacjami Dyrektywy 2018/410 co najmniej 70% środków uzyskanych z puli Funduszu przypadającej Polsce zostanie przeznaczone na inwestycje w obszarach priorytetowych.

Wykorzystanie środków Funduszu objęte jest obowiązkiem sprawozdawczym państwa członkowskiego. Minister właściwy do spraw klimatu corocznie będzie przekazywał Komisji Europejskiej sprawozdanie zawierające informacje o przedsięwzięciach realizowanych przy wsparciu ze środków Funduszu, ich finansowaniu oraz ocenę efektów modernizacji systemów energetycznych i zwiększenia efektywności energetycznej osiągniętych dzięki tym przedsięwzięciom.

Proponowana ustawa zawiera także regulacje nakładające na beneficjenta obowiązek zwrotu środków lub zawieszenie wypłat, w przypadku wykorzystywania środków Funduszu Modernizacyjnego niezgodnie z warunkami określonymi w umowie o dofinansowaniu. Mechanizmy zabezpieczające zwrot środków będą szczegółowo określone w umowie o dofinansowanie inwestycji.

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 Europejskiej na podstawie art. 10a dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady – 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. Przedmiotowe 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 stosownych decyzji, o których mowa w rozporządzenia Komisji (UE) 2019/331. Wprowadzane przepisy przewidują również procedurę stwierdzenia 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 uchylecia art. 68–70 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. 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 282 z 04.11.2019, str. 20), zwanego dalej „rozporządzeniem 2019/1842”. Rozporządzenie 2019/1842 ustanawia jednolite w całej UE kryteria i zasady przeprowadzania dostosowania przydziałów uprawnień do emisji w okresie rozliczeniowym 2021–2030.

W wyniku porównania średniego poziomu działalności w podinstalacji z historycznym poziomem działalności przyjętym do określenia początkowego przydziału uprawnień do emisji oraz dokonanego w jego następstwie dostosowania przydziału uprawnień do emisji na zasadach określonych w art. 5 i art. 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 przekaze Komisji Europejskiej.

Minister właściwy do spraw klimatu zostanie upoważniony do ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej – 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 UE uprawnienia do emisji w liczbie większej niż jest to wskazane w informacji zamieszczonej w Biuletynie Informacji Publicznej. Stosowne zmiany w tym zakresie, zawarto w ustawie ETS, natomiast proponowane w nowelizacji przepisy przejściowe przewidują dotychczasowe zasady dla uprawnień do emisji wydanych na rachunek posiadania operatora w rejestrze UE w okresie od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. (powyższe zmiany pociągają za sobą również konieczność dokonania zmian w ustawie z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji w zakresie dodania do katalogu informacji objętej Krajowym system bilansowania i prognozowania emisji, 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).

Ponadto wprowadza się do ustawy ETS przepisy dotyczące określenia początkowej daty obowiązywania planu monitorowania wielkości emisji, w celu dostosowania tej ustawy do przepisów rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/2066 z dnia 19 grudnia 2018 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz zmieniającego rozporządzenie Komisji (UE) nr 2012/601 (Dz. Urz. UE L 334 z 31.12.2018, str. 1, z późn. zm.).

Do ustawy ETS dodano przepisy wprowadzające upoważnienie do wprowadzenia blokady rachunku w rejestrze UE posiadaczowi rachunku, który nie rozliczył zaległych emisji. W myśl uzasadnienia do ustawy rozwiązanie to służy zapewnieniu większej skuteczności systemowi handlu uprawnieniami, którego celem jest to, aby emisje zawsze były rozliczone. Blokada będzie polegała na zawieszeniu dostępu do rachunku wszystkim ustanowionym przez posiadacza rachunku upoważnionym przedstawicielom. Mechanizm

tw. „zawieszenia dostępu” będzie umożliwiał posiadaczowi rachunku wykonanie obowiązku rozliczenia emisji. Umarzanie uprawnień w wykonaniu obowiązku rozliczenia emisji będzie następowało na podstawie wniosku skierowanego do administratora rejestru, o którym mowa w art. 30 ust. 10 rozporządzenia Komisji (UE) nr 2019/1122.

W dniu 23 listopada 2017 r. została zawarta umowa między Unią Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie powiązania ich systemów handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Państwa członkowskie UE nie są stronami tej umowy, jednak związanie państw członkowskich umowami zawieranymi przez UE z państwami trzecimi wynika z art. 216 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (umowy zawarte przez UE wiążą instytucje UE i państwa członkowskie). Umowa weszła w życie w dniu 1 stycznia 2020 r. po wymianie dokumentów ratyfikacyjnych przez strony. Celem umowy jest powiązanie unijnego i szwajcarskiego ETS (dalej odpowiednio jako „EU ETS” i „CH ETS”), z tego względu określono minimalne warunki, jakie powinny spełniać oba systemy, aby możliwe było wzajemne uznawanie rozliczeń dokonywanych przez podmioty objęte zakresem Dyrektywy 2003/87/WE i odpowiadających im regulacji szwajcarskich oraz monitorowanie i raportowanie wielkości emisji w ramach obu systemów. Integracja systemów ETS obejmuje zarówno prowadzących instalacje, jak i sektor lotniczy. Umowa przewiduje wzajemne uznawanie uprawnień wydawanych w EU ETS i CH ETS do celów rozliczania wielkości emisji. W tym celu przewidziano nową definicję uprawnień do emisji, poszerzoną o uprawnienia wydane w ramach CH ETS. W ustawie nowelizującej zaproponowano zmianę definicji operacji lotniczej, która ma na celu zapewnienie stosowania obowiązków wynikających z ustawy ETS dla lotów objętych CH ETS. Zmiany w przedmiotowym zakresie nie powodują objęcia EU ETS lotów ze Szwajcarii do państwa członkowskiego EOG ani lotów wewnątrz Szwajcarii, a jedynie umożliwią polskim operatorom wykonywanie obowiązków wynikających z CH ETS na podstawie ustawy polskiej (analogicznych do obowiązków wynikających z EU ETS). Ustawa będzie służyła teraz wykonywaniu zarówno obowiązków w ramach EU ETS, jak i CH ETS.

Projektowana ustawa zawiera także przepisy wykonujące rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/1603 z dnia 18 lipca 2019 r. uzupełniające dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do środków przyjętych przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego w odniesieniu do monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji lotniczych w celu wdrożenia globalnego środka rynkowego (Dz. Urz. UE

L 250 z 30.09.2019, str. 10), które ma przygotować państwa członkowskie do zintegrowania z EU ETS oraz wdrożenia opracowanego w ramach ICAO Mechanizmu Kompensacji Redukcji CO₂ dla Lotnictwa Międzynarodowego (ang. CORSIA – Carbon Offsetting Reduction Scheme for International Aviation), szczegółowo opisanego w załączniku 16 tom 4 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym. Wskazane rozporządzenie wprowadza nowe obowiązki dla operatorów statków powietrznych, wychodzące poza zakres działań lotniczych ujętych w załączniku I do Dyrektywy 2003/87/WE. Na mocy ww. rozporządzenia operatorzy przypisani do Polski jako administrującego państwa członkowskiego są zobowiązani do realizacji dodatkowych obowiązków sprawozdawczych, przede wszystkim w odniesieniu do lotów między państwami członkowskimi a państwami trzecimi, które są wyłączone spod obowiązku monitorowania i sprawozdawczości w ramach systemu ETS. Wprawdzie rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/1603 jest bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich, konieczne jest jednak dostosowanie obowiązujących przepisów ustawy ETS i ustanowienie odpowiadających nowym zadaniom norm kompetencyjnych. W tym zakresie zmiany wymaga art. 4 ustawy ETS przez ustanowienie ministra właściwego do spraw klimatu organem właściwym w sprawach związanych ze stosowaniem rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2019/1603. Dodatkowo zmiany wymagają przepisy dotyczące administracyjnych kar pieniężnych przez objęcie sankcjami określonymi w art. 103 i art. 105 naruszeń obowiązków związanych z monitorowaniem i raportowaniem emisji lotniczych z działań wymienionych w art. 2 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2019/1603. Dodatkowo nowymi obowiązkami objęci są również operatorzy wykonujący zarobkowe przewozy lotnicze obsługujący mniej niż 243 loty w każdym z kolejnych trzech czteromiesięcznych okresów, które rozpoczynają się lub kończą na terytorium państwa członkowskiego. W odniesieniu do tych operatorów dodaje się art. 95a do ustawy ETS, w celu dostosowania ich działalności do obowiązków sprawozdawczych państw–stron Konwencji o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym.

Projektowana ustawa aktualizuje również odesłania do rozporządzeń europejskich przez zastąpienie odesłań do rozporządzenia (UE) nr 601/2012 oraz rozporządzenia Komisji (UE) nr 389/2013 odesłaniami odpowiednio do rozporządzenia 2018/2066 oraz do rozporządzenia Komisji (UE) 2019/1122, które są ich odpowiednikami. Wprowadza również korekty wynikające z nowego brzmienia przepisów unijnych (w szczególności skreślono wszystkie odwołania do dodatkowych upoważnionych przedstawicieli w rejestrze UE ze względu na niewystępowanie ich w rozporządzeniu Komisji (UE) 2019/1122).

Przewidziano 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 (Dz. Urz. UE L 299 z 09.11.2013, str. 32), nie będzie obowiązywał po okresie rozliczeniowym 2013–2020.

Konsekwencją wprowadzenia do ustawy ETS przepisów dotyczących Funduszu Modernizacyjnego jest konieczność wprowadzenia zmian w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Wprowadzone zmiany dotyczą w szczególności powierzenia NFOŚiGW zadań Krajowego operatora Funduszu, możliwości powierzenia przez Operatora funduszu 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 powyższymi regulacjami wprowadza się dwie zmiany w ustawie POŚ umożliwiające NFOŚiGW pełnienie:

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

Zmiany w ustawie z dnia 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji wynikają m.in. z konieczności dostosowania przepisów tej ustawy do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 525/2013, które weszło w życie w dniu 9 lipca 2018 r. Rozporządzenie to 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 05.06.2009, str. 136). W związku

z powyższym, zmianie bądź uchyleniu ulegną przepisy ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. dotyczące tej decyzji.

Zmiany do ustawy o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji obejmują także kwestie dotyczące raportowania przez podmioty korzystające ze środowiska do Krajowej bazy oraz zawierają regulacje porządkowe będącą konsekwencją wprowadzenia zmian do ustawy ETS.

Zmiany w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych są niezbędną konsekwencją uchylenia rozdziału 5 ustawy ETS.

Co do zasady ustawa ma wejść w życie ustawy po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów dotyczących:

- 1) Krajowego systemu wdrażania Funduszu Modernizacyjnego oraz dotyczących dostosowania liczby uprawnień do emisji dla prowadzących instalację w okresie rozliczeniowym 2021–2030, które wejdą w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia;
- 2) 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.;
- 3) prognoz zmian aktywności, które wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy (druk sejmowy nr 1008) pochodził z przedłożenia rządowego. Projekt skierowano do I czytania w sejmowej Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych. Po rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 29 marca 2021 r., Komisja wniosła o jego przyjęcie (druk sejmowy nr 1061). Komisja zaproponowała poprawki o charakterze techniczno-legislacyjnym oraz 5 poprawek, które m.in. usuwały z projektu przepisy niemożliwe do zastosowania z uwagi na kalendarz prac legislacyjnych oraz uzupełniały projekt o zmiany wprowadzane do ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych.

W trakcie drugiego czytania na 28. posiedzeniu Sejmu w dniu 14 kwietnia 2021 r. zgłoszono poprawki, które odnosiły się do reguł funkcjonowania Rady Konsultacyjnej Funduszu Modernizacyjnego oraz przewidywały, że 100% środków uzyskanych ze

sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji będzie przekazywanych na wyodrębniony rachunek bankowy NFOŚiGW. Komisja wniosła o odrzucenie wszystkich poprawek.

Sejm uchwalił ustawę na 28. posiedzeniu w dniu 15 kwietnia 2021 r., w brzmieniu proponowanym przez Komisję, przy 440 głosach za, 1 głosie przeciw i 8 głosach wstrzymujących się.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 1 pkt 2. W przedmiotowym przepisie ustawodawca uzupełnia przepis art. 2 pkt 3 lit. j tiret pierwsze ustawy ETS jedynie poprzez wprowadzenie zwrotu „z zastrzeżeniem art. 95a”. Podkreślić należy, iż posługiwanie się zwrotem „z zastrzeżeniem” przy formułowaniu przepisów zawierających odesłanie nie jest rekomendowaną techniką legislacyjną. Takie przepisy, co do zasady nie wyrażają w zakresie takiego odesłania treści normatywnej. Ich celem jest wyłącznie poinformowanie interpretatora o przepisie szczególnym albo przepisie modyfikującym (ułatwiają one jedynie interpretację prawną przepisów). W przedmiotowym przypadku przepis art. 95a, niezależnie o istnieniu odesłania wskazującego w art. 2 pkt 3 lit. j tiret pierwsze, ze względu na swoją treść będzie przepisem szczególnym lub modyfikującym przepis art. 2 pkt 3 lit. j tiret pierwsze. W związku z powyższym należy rozważyć usunięcie z ustawy nowelizującej pkt 2 w art. 1.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 skreśla się pkt 2,

- 2) art. 1 pkt 19 lit. a, art. 49 ust. 2d ustawy ETS. Przepis art. 49 ust. 2d przewiduje, że Środki uzyskane ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji przekazuje się na wyodrębniony rachunek bankowy Narodowego Funduszu w wysokości:
 - 1) 4 000 000 zł w roku 2021;
 - 2) 6 000 000 zł w roku 2022;
 - 3) 8 000 000 zł rocznie w latach 2023–2030.

Wskazany przepis został umiejscowiony w przepisach merytorycznych (przepisach szczególnych) ustawy ETS, tymczasem należy podnieść, iż przepis ten jest przepisem specjalnym o charakterze czasowym (co zostało podniesione w uzasadnieniu do projektu

ustawy), co za tym idzie powinien on być zamieszczony wśród przepisów przejściowych opiniowanej ustawy.

- 3) art. 1 pkt 21, art. 50g ust. 2 ustawy ETS. Przepis art. 50g ust. 2 przewiduje, że: w zakresie, w jakim dofinansowanie stanowi pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zastosowanie mają szczególne warunki udzielania tej pomocy lub pomocy *de minimis*. Wydaje się, że przepis przywołanego ust. 2 nie ma charakteru normatywnego, a powtarza jedynie co wynika z powszechnie obowiązujących przepisów dotyczących udzielania pomocy publicznej lub pomocy *de minimis*. Niezależnie od powyższego należy podkreślić, iż przepis nie spełnia wymogów zawartych w Zasadach techniki prawodawczej odnoszących się do formułowania przepisów zawierających odesłania.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 21, w art. 50g skreśla się ust. 2;

- 4) art. 1 pkt 32, art. 64a ust. 3 ustawy ETS. W art. 64a ust. 3 w części wspólnej punktów wskazano, że Krajowy ośrodek m.in. może wezwać prowadzącego instalację do złożenia wyjaśnień lub przedstawienia informacji w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania. Należy wprowadzić poprawkę mającą na celu ujednolicenie terminologii stosowanej w ustawie, mając na uwadze, że w innych przepisach ustawodawca określając termin wezwania do złożenia wyjaśnień lub uzupełnienia braków pism posługuje się formułą „w terminie nie dłuższym niż”.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 32, w art. 64a w ust. 3 wyrazy „w terminie 7 dni od dnia” zastępuje się wyrazami „w terminie nie dłuższym niż 7 dni od dnia”;

Analogiczną poprawkę należy wprowadzić w art. 1 w pkt 36 w odniesieniu do art. 70b ust. 1 ustawy ETS;

- 5) art. 28 w ust. 1 ustawy nowelizującej przewiduje, że przepisy dotyczące Krajowego systemu wdrażania Funduszu Modernizacyjnego oraz dostosowania liczby uprawnień do emisji dla prowadzących instalację w okresie rozliczeniowym 2021–2030, wejdą w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Podkreślenia wymaga, iż zgodnie

z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia. Odstąpienie od zasady co najmniej 14-dniowego okresu *vacatio legis* (ust. 2 w art. 4) jest dopuszczalne tylko w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna wartość konstytucyjna. Prawodawca ma ponadto obowiązek uzasadnić takie odstępstwo w uzasadnieniu danego aktu, wskazując jakie wartości przemawiają za zastosowaniem takiego rozwiązania. Podkreślenia wymaga, iż przy skracaniu okresu *vacatio legis* wartość konstytucyjna związana z *vacatio legis* musi ustąpić innej, donioślejszej wartości konstytucyjnej. W uzasadnieniu do przedmiotowej ustawy nie uczyniono zadość wskazanym wymogom.

Mirosław Reszczyński

Główny legislator