



# Minister Klimatu i Środowiska

Anna Moskwa

DSA-WZE.050.2.2023.PP  
2471081.9444533.7613826  
Warszawa, 13-02-2023

Pan  
Tomasz Grodzki,  
Marszałek Senatu RP  
Wiejska 6/8  
00-902 Warszawa

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na oświadczenie złożone przez senatora Jerzego Wcisnę na 56. posiedzeniu Senatu w dniu 12 stycznia 2023 r. (data wpływu do Ministerstwa Klimatu i Środowiska: 23 stycznia 2023r.), w sprawie rozdysponowywania środków z zakupu uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>, BPS/043-56-2039/23, uprzejmie informuję co następuje.

Aukcja, jako podstawowa metoda rozdziału uprawnień do emisji, została ustanowiona na mocy *Dyrektywy 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*. Co do zasady wszystkie uprawnienia do emisji nieprzydzielone bezpłatnie w okresie 2013 – 2020 są sprzedawane w drodze aukcji. Z tego względu od 2013 r., czyli od początku III okresu rozliczeniowego systemu handlu uprawnieniami do emisji sprzedaż uprawnień do emisji na aukcjach stopniowo zastępuje dotychczasową metodę bezpłatnego przydziału uprawnień do emisji dla wszystkich sektorów EU ETS. Szczegółowe kwestie dotyczące organizacji aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji regulowane są postanowieniami *rozporządzenia Komisji nr 1031/2010 z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie harmonogramu, kwestii administracyjnych oraz pozostałych aspektów sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie* oraz *rozporządzenia Komisji nr 1210/2011 z dnia 23 listopada 2011 r. zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1031/2010 z późn. zm.* (zwanego rozporządzeniem aukcyjnym).

Z tytułu aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji EU ETS Polska uzyskała w latach 2013-2021 łączne wpływy w wysokości ok. 59 752 mln zł ( z czego 51 188 mln zł – do budżetu państwa), w tym prawie połowa tych

środków uzyskana została w 2021 r., co świadczy o bezprecedensowej sytuacji na rynku uprawnień do emisji.

Zgodnie z polskim prawem środki uzyskane ze sprzedaży w drodze aukcji uprawnień do emisji stanowią dochód budżetu państwa (ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych), z wyjątkami wprowadzonymi nowelizacjami przepisów, zgodnie z którymi część środków przekazywanych jest na dedykowany cel. Jednym z takich działań jest wsparcie sektorów energochłonnych obciążonych kosztami polityki klimatycznej. Na ten cel przeznaczanych jest co do zasady 25% wpływów z aukcji, które są kierowane do Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji.

Ponadto, zgodnie z zasadą jednolitości materialnej budżetu należy wskazać, iż nie łączy się danych dochodów z konkretnymi wydatkami. Co do zasady w budżecie są określone wpływy oraz wydatki, jednak te dwie kategorie nie są ze sobą połączone celowościowo. Oznacza to, że środki nie są znaczone, czyli że wpływ z jakiegoś tytułu nie jest połączony z konkretnym wydatkiem. Należy również podkreślić, że budżet państwa nie jest jedynym kanałem dystrybucji (wydatkowania) środków, nakłady mogą mieć charakter nie tylko wydatków, ale i ubytku dochodów wynikających ze stosowania różnych polityk regulacyjnych, wspierających transformację klimatyczną (np. ulgi podatkowe), co jest zgodne z zapisami dyrektywy. Jak pokazuje praktyka, zarówno w Polsce, jak i w innych państwach, działania podatkowe oraz polityki regulacyjne wywierające wpływ na wsparcie finansowe transformacji są równie skuteczną metodą jak bezpośrednie wsparcie inwestycyjne. Przykładem takiego działania jest 10,5 miliarda złotych na ulgę termomodernizacyjną – odliczenie od dochodu do 53 tys. zł wydatków na inwestycje ekologiczne (na przykład docieplenie domu, nowy piec czy panele fotowoltaiczne). Poprzez polityki regulacyjne wspierany jest również rozwój OZE (od roku 2016 – około 9,5 mld zł), czy też dofinansowane są różne formy transportu zbiorowego co przyczynia się do zmniejszenia emisji transportowych (od roku 2016 – około 10 mld zł).

Zgodnie z unijnymi postanowieniami państwo członkowskie określa sposób wydatkowania dochodów uzyskanych z aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji, przy zastrzeżeniu, że przynajmniej 50% uzyskanych dochodów (lub ich równowartość) powinno zostać wykorzystane na cele środowiskowe tj. m.in.:

- redukcję emisji gazów cieplarnianych;
- rozwój energii ze źródeł odnawialnych;
- środki mające na celu unikanie wylesiania;
- pochłanianie dwutlenku węgla przez lasy;

- bezpieczne dla środowiska wychwytywanie i geologiczne składowanie dwutlenku węgla;
- tworzenie rozwiązań zachęcających do publicznych środków transportu;
- finansowanie badań i rozwoju w zakresie efektywności energetycznej oraz czystych technologii;
- środki służące zwiększeniu efektywności energetycznej i termomodernizacji budynków.

Państwa członkowskie mają obowiązek corocznego przedłożenia Komisji Europejskiej sprawozdania o wykorzystaniu dochodów uzyskanych z aukcji uprawnień do emisji lub ich równowartości finansowej. Przekazywane Komisji Europejskiej dane są łatwo dostępne publicznie, pod poniższymi linkami:

- [http://cdr.eionet.europa.eu/pl/eu/mmr/art17\\_auctioning/](http://cdr.eionet.europa.eu/pl/eu/mmr/art17_auctioning/)
- <https://reportnet.europa.eu/public/country/PL>.

Zgodnie z praktyką przyjętą od początku tworzenia raportów z wydatkowania środków z aukcji, czyli od roku 2013, w raportach odzwierciedlane jest jedynie 50% równowartości wpływów z aukcji, mimo iż rzeczywiste wydatki na cele klimatyczne w poszczególnych latach przekraczały tę wartość, a tym bardziej wartość 4%, o której pisał Pan Senator.

Z roku na rok, coraz więcej środków, oprócz już istniejących mechanizmów wsparcia w postaci rozwiązań fiskalnych lub wsparcia inwestycyjnego, jest przeznaczanych bezpośrednio na konieczną transformację klimatyczną, zarówno na poziomie krajowym na inwestycje o znaczeniu międzyregionalnym, jak również na poziomie lokalnym, gdzie wspierane są zarówno projekty dużej skali, jak i te dedykowane pojedynczym gospodarstwom domowym.

Dodatkowo w ciągu ostatniej dekady Polska z powodzeniem wykorzystywała fundusze UE na finansowanie ważnych z punktu widzenia transformacji energetycznej oraz bezpieczeństwa energetycznego Polski i Europy Środkowo-Wschodniej inwestycji, tj.:

- budowę i rozbudowę Terminala LNG w Świnoujściu, gdzie pozyskano 1,4 mld zł z budżetu unijnego;
- budowę i modernizację gazociągów wysokiego ciśnienia, gdzie z funduszy UE otrzymano ok. 3,8 mld zł;
- budowę i modernizację sieci energetycznych najwyższych napięć, stanowiących „kręgosłup” polskiego systemu elektroenergetycznego (w ramach połączenia Polska-Litwa, na wsparcie inwestycyjne Polska pozyskała z budżetu unijnego prawie 2 mld zł).

Warto wskazać, że w latach 2021-2024 inwestycje największych polskich spółek energetycznych wyniosą 68 miliardów złotych, z czego inwestycje w odnawialne źródła energii wyniosą prawie 15 miliardów złotych.

Wszystkie ww. inwestycje czy polityki przyczyniać się będą do wsparcia transformacji klimatycznej i rozwój gospodarczego na poziomie krajowym i regionalnym.

Jednocześnie chciałabym zapewnić, że Rząd RP jest świadomy wagi problemu, dotyczącego ograniczonych możliwości inwestycyjnych przedsiębiorstw objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji EU ETS, a w szczególności sektora ciepłowniczego. System EU ETS jest szczegółowo uregulowany w prawie UE, a regulacje krajowe stanowią odzwierciedlenie tych przepisów. Oznacza to, że na arenie krajowej mamy ograniczone możliwości kształtowania mechanizmów finansowania transformacji klimatycznej z udziałem uprawnień do emisji przydzielanych w ramach systemu. Dlatego też postulat aby 50% środków, które firmy przeznaczają na zakup uprawnień do emisji, pozostawało do ich dyspozycji z przeznaczeniem na inwestycje, jakkolwiek słuszny, jest niemożliwy do zrealizowania bez zmiany dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. *ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE*. Polska postulowała wprowadzenie takich zmian, które zobowiązałyby firmy do inwestowania w nisko- i zeroemisyjne technologie w zamian za zwolnienie z konieczności zakupu pełnej puli uprawnień do emisji – takie rozwiązanie w naszej ocenie uwolniłoby środki na inwestycje, które znacząco wspomogłyby transformację klimatyczno-energetyczną i pozwoliły jednocześnie obniżyć koszty funkcjonowania przedsiębiorstw.

Powyższy postulat nie uzyskał poparcia innych państw członkowskich, jednak na etapie prac w Radzie UE udało się wynegocjować zmianę w dyrektywie ETS, zwiększającą o 30% pulę darmowych uprawnień dla ciepłownictwa sieciowego w Polsce (obecnie zapisy te muszą zostać potwierdzone w negocjacjach z Parlamentem Europejskim), która będzie uwarunkowana realizacją inwestycji modernizacyjnych. Mimo, że jest to bardzo korzystne rozwiązanie, nie jest to jednak w naszej ocenie krok wystarczający, dlatego też na wszelkich forach, łącznie z Radą ds. Środowiska oraz Transportu, telekomunikacji i energii, przedstawiciele Rządu podnoszą postulat tymczasowego zawieszenia systemu handlu uprawnieniami do emisji.

Ponadto, we wrześniu 2022 r. Ministerstwo Klimatu i Środowiska przygotowało dokument dot. wprowadzenia zasadniczych zmian w systemie EU ETS, które wpłynęłyby na obniżenie ceny uprawnień do emisji. Przede wszystkim należałoby wprowadzić stałą, jednolitą dla uczestników systemu EU ETS, cenę uprawnień w wysokości 32 EUR na okres dwóch lat,

z możliwością przedłużenia. Cena 32 EUR jest spójna z oceną skutków i scenariuszami KE dotyczącymi realizacji celu klimatycznego dla obecnego okresu, na których oparto decyzję o podwyższeniu celu do co najmniej 55%. Takie rozwiązanie pozwoliłoby podmiotom gospodarczym odciążyć bazę kosztową funkcjonowania i dokonać niezbędnych inwestycji, aby umożliwić bezpieczny i płynny przepływ energii w nadchodzącej zimie, unikając bankructw i zawirowań gospodarczych. Przedsiębiorstwa i obywatele potrzebują taniego ciepła i energii, aby działać i przetrwać miesiące zimowe. Stała cena uprawnień w EU ETS mogłaby wspierać ten cel.

Inne środki mogłyby obejmować tymczasowe zwiększenie przydziału bezpłatnych uprawnień dla niektórych sektorów w ujęciu rocznym w celu złagodzenia ryzyka upadłości i zamknięcia instalacji, w szczególności dostawców ciepła i energii elektrycznej, a także zakładów energochłonnych, z sektorów zagrożonych ucieczką emisji (*carbon leakage list*). Należałoby zatem zwiększyć przydział bezpłatnych uprawnień dla najbardziej wrażliwych sektorów (wytworzenie ciepła i energii elektrycznej, kluczowe sektory przemysłowe) o charakterze strategicznym.

Kolejna propozycja dotyczy rezerwy stabilności rynkowej (*Market Stability Reserve, MSR*). MSR została stworzona dla zapewnienia stabilności rynku uprawnień do emisji. Mimo to rynek jest niestabilny i znajdujemy się w środku kryzysu energetycznego. W związku z tym postulujemy uwolnienie 400 mln uprawnień do emisji z MSR, aby zapewnić operatorom tak bardzo potrzebną płynność, aby przygotować się na zimę. Kwota ta byłaby systematycznie przejmowana przez rezerwę stabilności rynkowej, w miarę jak przekracza wyznaczone progi MSR.

Jedną z przyczyn konieczności wprowadzenia nowych rozwiązań do systemu ETS jest aktualna sytuacja geopolityczna skutkująca m.in. wzrostem cen surowców energetycznych, a co za tym idzie wzrostem kosztów energii. Taka sytuacja, w połączeniu z wysokimi cenami uprawnień do emisji, dotyka bardzo mocno zarówno przedsiębiorstwa, jak również wszystkich obywateli. Niwelowanie skutków społecznych i gospodarczych wynikających z powyższej sytuacji wymaga wprowadzania nowych rozwiązań i przekierowania znaczących środków finansowych na bieżące potrzeby związane z ograniczaniem wzrostu cen energii elektrycznej i ciepłej. Wpływa to również na możliwości budżetowe i częściowo ogranicza możliwość zwiększania wydatków na cele transformacyjne.

Niemniej jednak dokładamy starań aby oprócz utrzymania już funkcjonujących, skutecznych programów finansowych, takich jak Mój Prąd, czy Czyste Powietrze, sukcesywnie wprowadzać nowe źródła wsparcia dedykowane zarówno odbiorcom indywidualnym, jak

również przedsiębiorcom z różnych sektorów gospodarki. Jeśli chodzi o wpływy z funkcjonowania systemu EU ETS to są one również rozdysponowywane poprzez Fundusz Modernizacyjny. Jest to stosunkowo nowy instrument służący wsparciu realizacji celów polityki energetyczno-klimatycznej. Polska jest jego największym beneficjentem (udział Polski w Funduszu Modernizacyjnym wynosi 43,41%).

W chwili obecnej środki finansowe z FM przypadające dla Polski wynoszą (według szacunków) ponad 30 mld zł, a ich ostateczna wielkość uzależniona będzie od cen uprawnień do emisji w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji.

W pierwszych latach funkcjonowania FM, t.j. 2021-2022 r. w ramach IV transz dofinansowania Polska uzyskała akceptację 15 programów priorytetowych, w tym dwóch programów z obszarów nie priorytetowych, na łączną kwotę wsparcia ponad 18,7 mld zł, spośród których Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, jako Operator FM, do chwili obecnej uruchomił 10 programów:

1. Elektroenergetyka - Inteligentna infrastruktura energetyczna;
2. Rozwój infrastruktury elektroenergetycznej na potrzeby rozwoju stacji ładowania pojazdów elektrycznych;
3. Renowacja z gwarancją oszczędności EPC+;
4. Kogeneracja dla Energetyki i Przemysłu;
5. Kogeneracja dla Ciepłownictwa;
6. Wykorzystanie paliw alternatywnych na cele energetyczne;
7. Przemysł energochłonny – oze;
8. Przemysł energochłonny- poprawa efektywności energetycznej;
9. Moje ciepło;
10. Kogeneracja powiatowa.

Kolejne 5 programów planowanych jest do uruchomienia w najbliższym czasie, t.j. do końca I kwartału 2023 r.:

1. Digitalizacja sieci ciepłowniczych;
2. OZE – źródło ciepła dla ciepłownictwa;
3. Energia dla wsi;
4. Rozwój kogeneracji w oparciu o biogaz komunalny;
5. Wsparcie wykorzystania magazynów oraz innych urządzeń na cele stabilizacji sieci - program dla Operatorów Sieci Dystrybucyjnych.

Z racji, iż Fundusz Modernizacyjny będzie funkcjonował do 2030 r. kolejne propozycje programów priorytetowych dotyczące obszarów wsparcia wskazanych w Dyrektywie

2003/87/WE będą sukcesywnie przygotowywane i przedkładane do akceptacji Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Komitetu Inwestycyjnego.

Jednocześnie informuję, że toczą się prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska, który dot. utworzenia i uruchomienia nowego funduszu przeznaczonego na transformację sektora energetycznego (Fundusz Transformacji Energetyki – FTE). W ramach Funduszu finansowane będą działania związane z transformacją klimatyczną, w tym realizacja inwestycji w sektorze energetycznym, w przemyśle oraz u odbiorców indywidualnych.

Zgodnie z projektem ustawy, FTE będzie zasilany dochodami ze sprzedaży w drodze aukcji 40% rocznego wolumenu uprawnień do emisji w poszczególnych latach IV okresu rozliczeniowego systemu EU ETS.

Z wyrazami szacunku

Anna Moskwa  
Minister Klimatu i Środowiska  
Ministerstwo Klimatu i Środowiska  
/ – podpisany cyfrowo/

Do wiadomości:  
- Departament Spraw Parlamentarnych, KPRM