



# Gospodarowanie środkami uzyskanymi ze sprzedaży uprawnień do emisji w drodze aukcji w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych

Warszawa, październik 2024 r.



# I. Wprowadzenie

Cel główny:

Czy gospodarowanie środkami uzyskanymi ze sprzedaży uprawnień do emisji w drodze aukcji w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (EU ETS) przyczyniło się do redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce i było prawidłowe?

Cele  
szczegółowe

Czy należycie realizowano zadania związane z gospodarowaniem środkami ze sprzedaży przez Polskę uprawnień do emisji w drodze aukcji w ramach EU ETS?

---

Czy zapewniono osiągnięcie przez Polskę poziomów redukcji emisji gazów cieplarnianych zgodnie z wymogami UE?

# I. Wprowadzenie

**Kontrolą objęto 10 lat funkcjonowania w Polsce systemu gospodarowania dochodami ze sprzedaży uprawnień EU ETS**

**(1 stycznia 2013 r. – 12 czerwca 2023 r.)**

**Kontrolę przeprowadzono w jednostkach:**

- Ministerstwo Klimatu i Środowiska
- Ministerstwo Rozwoju i Technologii
- Instytut Ochrony Środowiska - Państwowy Instytut Badawczy (IOŚ-PIB)
- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW)

## II. Ocena ogólna

**NIK ocenia negatywnie funkcjonujący w Polsce system gospodarowania dochodami ze sprzedaży uprawnień EU ETS.**

Gospodarowanie środkami uzyskanymi ze sprzedaży uprawnień EU ETS prowadzone było zgodnie z obowiązującymi przepisami, ale w sposób:

- niezapewniający niezbędnej ochrony interesów budżetu państwa w zakresie środków przekazywanych na rachunki funduszy pozabudżetowych **w wysokości co najmniej 12,2 mld zł;**
- uniemożliwiający powiązanie niemal 90% pozyskanych dochodów z ich rzeczywistym wykorzystaniem;
- uniemożliwiający powiązanie wydatków ponoszonych z tego źródła finansowania z redukcją emisji gazów cieplarnianych.

**Z tego względu NIK odstępuje od oceny, czy gospodarowanie ww. środkami przyczyniło się do redukcji emisji gazów cieplarnianych.**

## II. Ocena ogólna

Polska wypełniła wymogi UE w zakresie redukcji poziomu emisji non-ETS w latach 2013-2020, jednak **zagrożone jest osiągnięcie celu w tym zakresie w latach 2021-2030.**

### III. Najważniejsze ustalenia

- **Brak mechanizmów ustalania sposobu i zakresu wykorzystania dochodów uzyskanych ze sprzedaży uprawnień EU ETS.**

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie powstał dokument planistyczny określający sposób i zakres wydatkowania środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS w perspektywie rocznej czy wieloletniej.

W latach 2013-2023 (do 30 maja) ze sprzedaży uprawnień EU ETS uzyskano dochody w wysokości 93,6 mld zł, w tym prawie 90% tej kwoty od 2019 r.

**Przeznaczono bezpośrednio mniej niż 1,3% wszystkich dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS na cele związane z redukcją emisji gazów cieplarnianych lub zarządzaniem tymi emisjami.**

### III. Najważniejsze ustalenia

- **Brak mechanizmów zabezpieczających interes budżetu państwa w zakresie zwrotu do budżetu państwa środków niewykorzystanych przez fundusze pozabudżetowe.**

W latach 2019-2022 na rachunki ww. funduszy pozabudżetowych przekazano łącznie 30,4 mld zł, z czego tylko w 2022 r. – 23,0 mld zł.

Przy czym kwota środków transferowanych w danym roku budżetowym na rachunki Funduszu Rekompensaty Pośrednich Kosztów Emisji, Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny była wyższa niż rzeczywiste zapotrzebowanie tych funduszy na finansowanie celów, na które Minister przekazał im środki. Skutkiem tego było przekazanie do końca 2022 r. – 12,2 mld zł, oraz 2,7 mld zł do 30 maja 2023 r., powyżej rzeczywistych potrzeb, bez możliwości domagania się ich zwrotu na rachunek budżetu państwa.

### III. Najważniejsze ustalenia

- **Stwierdzono nierzetelne działanie ministra właściwego do spraw klimatu, który inicjował działania legislacyjne bez zabezpieczenia interesu budżetu państwa w procedowanych projektach aktów prawnych.**

Fundusze gospodarowały środkami w oparciu o obowiązujące przepisy – środki otrzymywane ze sprzedaży uprawnień EU ETS trafiały na ogólny rachunek danego funduszu i brak było możliwości ustalenia na jakie konkretne cele zostały te środki wydatkowane (środki nie były znaczone). Fundusze nie zostały zobowiązane do rozliczenia otrzymanych środków i zwrotu środków niewykorzystanych.



### III. Najważniejsze ustalenia

- **Sprawozdania do KE nie stanowiły źródła informacji o faktycznym wykorzystaniu dochodów ze sprzedaży EU ETS, bowiem korzystano z możliwości raportowania wydatkowania równowartości środków uzyskanych ze sprzedaży uprawnień EU ETS.**

Było to zgodne z art. 50 ust. 1 ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, ale środki wykazywane w sprawozdaniach do KE jako równowartość finansowa ww. dochodów, stanowiły wydatki nie tylko budżetu państwa, ale także wydatki ze środków własnych NFOŚiGW, wfośigw, a także podmiotów gospodarczych. Uniemożliwiało to ocenę faktycznego sposobu gospodarowania środkami ze sprzedaży uprawnień EU ETS.

### III. Najważniejsze ustalenia

#### **Nieprawidłowe i nierzetelne postępowanie w zakresie sporządzania sprawozdań do KE. Stwierdzono m.in.:**

- nieprzedkładanie przez ministra właściwego do spraw środowiska/klimatu do akceptacji Radzie Ministrów sprawozdań do KE za lata 2015-2021, pomimo wymogu art. 50 ust. 2 ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.
- brak możliwości weryfikacji zgodności danych zamieszczonych w sprawozdaniach do KE z danymi źródłowymi o wykorzystaniu równowartości finansowej dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS oraz nierzetelne sporządzanie sprawozdań do KE w pozostałym zakresie.

W MKiŚ nie sporządzono na potrzeby kontroli zestawienia które z przedsięwzięć raportowanych przez m.in. NFOŚiGW lub wfośigw, zostały uwzględnione przez ministerstwo w sprawozdaniu do KE.

### III. Najważniejsze ustalenia

- **Nieprzewodzenie kontroli i audytów wewnętrznych w zakresie działań związanych z gospodarowaniem środkami uzyskanymi ze sprzedaży uprawnień EU ETS.**

Dochody ze sprzedaży uprawnień EU ETS ulegały od 2014 r. stałemu wzrostowi, przy czym wzrost ten był szczególnie zauważalny w latach 2017-2022. Dochód ze sprzedaży uprawnień EU ETS stanowił równowartość od 57,4% do 5 879,9% wydatków wykonanych w części 41 budżetu państwa w poszczególnych latach okresu 2013-2021 oraz stanowił równowartość od 4 699,3% do 6 031,9% wydatków wykonanych w części 51 w poszczególnych latach okresu 2020-2021. Pomimo tego żadnych działań kontrolnych nie podejmowano.

Brak kontroli wewnętrznych i audytów ww. obszaru świadczy o niewdrożeniu w tym zakresie skutecznych mechanizmów kontroli, w tym nadzoru. Niski poziom etatyzacji w BKA nie był obiektywną przesłanką do zaniechania realizacji działań w odniesieniu do tak kluczowego zadania. Na potrzebę przeprowadzenia kontroli lub audytu w tym zakresie wskazuje liczba i waga nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli NIK.

### III. Najważniejsze ustalenia

- **Udzielanie przez ministra właściwego do spraw środowiska/klimatu ogólnych i nieprecyzyjnych informacji o wykorzystaniu środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS, bez podawania faktycznego ich wykorzystania.**

W sporządzonych dokumentach wskazano jedynie dane o wykorzystaniu środków stanowiących równowartość finansową dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS na cele m.in. związane z adaptacją do zmian klimatu, redukcją emisji, czy transformacji energetycznej.

### III. Najważniejsze ustalenia

- **Niezapewnienie przez ministra właściwego do spraw środowiska/klimatu pełnej transpozycji dyrektywy 2003/87/WE do krajowego porządku prawnego.**

Przygotowany w Ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw klimatu/środowiska w latach 2018-2019 projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw dopuszczał możliwość rozliczania wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień do emisji ekwiwalentu CO<sub>2</sub> do powietrza dla lotnictwa w ramach EU ETS poprzez stosowanie równowartości finansowej tych dochodów, co było niezgodne z art. 3d ust. 4 dyrektywy 2003/87/WE w brzmieniu obowiązującym do 5 czerwca 2023 r. i stworzyło ryzyko nieprawidłowej implementacji ww. dyrektywy w tym zakresie.

### III. Najważniejsze ustalenia

- **W Ministerstwie nie zapewniono sprzedaży w 2019 r. 42 390 uprawnień EUA, o których mowa w art. 27 ust. 3 ush, co było niezgodne z regulacją zawartą w tym przepisie, i skutkowało uszczupleniem w tym roku dochodów NFOŚiGW oraz FWRC o kwotę co najmniej 4 449,8 tys. zł.**

Przy założeniu, że 42 390 uprawnień EUA stanowiło 0,0446192% wolumenu sprzedanego na aukcjach od 13 lutego 2019 r., tj. 95 004 000 uprawnień EUA. Ze sprzedaży 95 004 000 uprawnień EUA uzyskano dochód w wysokości 9 972 822,0 tys. zł.

Ponadto nie przekazano do NFOŚiGW i FWRC dochodów ze sprzedaży tych uprawnień uzyskanych po 31 grudnia 2019 r., co było niezgodne z art. 49 ust. 2a ush. W skutek niezgodnego z prawem postępowania NFOŚiGW nie otrzymał środków w wysokości co najmniej 890,0 tys. zł, zaś FWRC 3 559,8 tys. zł.

## III. Najważniejsze ustalenia

- **Brak działań na potrzeby opracowania polityki redukcji emisji non EU ETS.**

Pomimo konieczności redukcji w latach 2021-2030 emisji non-ETS o 7% w stosunku do emisji w 2005 r., w Ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw klimatu/środowiska – do 5 czerwca 2023 r. – nie podjęto działań w celu opracowania polityki redukcji emisji non-ETS, o której mowa w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). Brak takiej polityki powoduje ryzyko nieosiągnięcia przez Polskę celu w postaci redukcji w latach 2021-2030 emisji non-ETS, szczególnie, że poziom emisji non-ETS w 2020 r. był wyższy o prawie 14% od emisji w 2005 r., a więc emisja gazów cieplarnianych pomiędzy 2020 r. a 2030 r. powinna zostać zredukowana aż o prawie 21%.

### III. Najważniejsze ustalenia

- **Nierzetelne działania ministra właściwego do spraw gospodarki w zakresie opracowania istotnych dokumentów krajowych niezbędnych do transformacji do gospodarki niskoemisyjnej.**

W Ministerstwie Rozwoju i Technologii nie ukończono procesu opracowania projektu długoterminowej strategii niskoemisyjnej, mimo że projekt ten, stosownie do przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2018/1999, miał być przedłożony KE do 1 stycznia 2020 r. Konieczność opracowania takiego dokumentu wynikała również z zapisów Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.



## III. Najważniejsze ustalenia

Prawidłowa realizacja zadań przez IOŚ-PIB oraz prawidłowe gospodarowanie przez ministra właściwego do spraw gospodarki i NFOŚiGW środkami pochodzącymi ze sprzedaży uprawnień EU ETS.

## III. Najważniejsze ustalenia

Przewlekłe procedowanie w NFOŚiGW wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć w ramach programu „Mój prąd”.

Dofinansowanie ze środków ze sprzedaży uprawnień EU ETS wypłacane było beneficjentom nawet do 6 miesięcy od dnia złożenia przez nich prawidłowego wniosku.

## IV. Wnioski

W związku z wynikami kontroli, w celu poprawy procesu gospodarowania środkami ze sprzedaży uprawnień EU ETS, w tym zapewnienia należytej ochrony interesu budżetu państwa, Najwyższa Izba Kontroli, niezależnie od wniosków sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych, wnioskuje do Prezesa Rady Ministrów o zapewnienie:

1. opracowania i wdrożenia mechanizmów zapewniających wykorzystanie środków z aukcyjnej sprzedaży uprawnień EU ETS na wsparcie zadań przyczyniających się do redukcji emisji gazów cieplarnianych;
2. opracowania i wdrożenia mechanizmów planowania i kontroli wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS, w tym monitorowania poziomu ich wykorzystania w trakcie i po zakończeniu danego roku budżetowego;
3. niezwłocznego podjęcia działań legislacyjnych w celu wprowadzenia w ustawie z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych wymogu dla podmiotów otrzymujących środki z dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS okresowego rozliczania po zakończeniu danego roku budżetowego wykorzystania tych środków na cele zgodne z ich przeznaczeniem, oraz zwrotu do budżetu państwa niewykorzystanych środków;
4. niezwłocznego opracowania polityk i strategii dotyczących transformacji do gospodarki niskoemisyjnej oraz redukcji emisji gazów cieplarnianych przez właściwych członków Rady Ministrów.

## V. Efekty kontroli

Finansowe rezultaty kontroli dotyczyły nieprawidłowości stwierdzonych w Ministerstwie Klimatu i Środowiska ogółem na 12 187,8 mln zł, tj.:

- uszczuplenia dochodów budżetu państwa w latach 2019-2022 łącznie o 12 183,4 mln zł w związku z niecelowym i nierzetelnym działaniem ministra właściwego do spraw środowiska/ klimatu;
- uszczuplenia przychodów NFOŚiGW oraz Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny łącznie o 4,4 mln zł w związku z naruszeniem art. 27 ust. 3 oraz art. 49 ust. 2a ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

W 3 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Ministra Klimatu i Środowiska, Ministra Rozwoju i Technologii oraz Prezesa NFOŚiGW sformułowano ogółem 20 wniosków pokontrolnych.