

Warszawa, 17 grudnia 2025 r.
KL/646/218/PG/2025

Pan

Dariusz Salomończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Dotyczy: projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu obniżenia kosztów energii elektrycznej oraz finansowaniu systemów wsparcia energetyki ze środków z handlu uprawnieniami do emisji CO₂

Szanowny Panie Ministrze,

w nawiązaniu do prowadzonych konsultacji *projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu obniżenia kosztów energii elektrycznej oraz finansowaniu systemów wsparcia energetyki ze środków z handlu uprawnieniami do emisji CO₂*, Konfederacja Lewiatan stoi na stanowisku, że postulat obniżenia cen energii elektrycznej u odbiorców końcowych należy zawsze uznać za słuszny, ponieważ służy zarówno poprawie konkurencyjności polskiej gospodarki, jak i obniżeniu kosztów życia obywateli. Jednocześnie formuła proponowana do uzyskania tego celu musi zostać skonfrontowana z fundamentami rynku energii w Polsce. Równie istotne jest to, w jakim momencie rynek ten się znajduje. Obecnie trwa okres głębokiej przebudowy nazywanej transformacją energetyczną. Oznacza to, że mamy do czynienia z operacją na żywym organizmie, w dodatku w bardzo dynamicznym momencie rozwoju tego organizmu. Należy podkreślić, że transformacja polega na zastępowaniu przestarzałych, zbudowanych w latach 70 i 80 ubiegłego wieku i wyeksploatowanych źródeł wytwórczych opartych na paliwach kopalnych i zastępowaniu ich przez nowoczesne, bezemisyjne lub mniej emisyjne alternatywy.

Na samym początku należy wskazać że infrastruktura elektroenergetyczna w Polsce mimo znajdowania się w majątku przedsiębiorstw energetycznych, pełni rolę dobra wspólnego. Każdy obywatel czy przedsiębiorstwo korzysta z tej współdzielonej sieci, niezależnie od miejsca aktualnego pobytu czy przyłączenia, stanowi ona dorobek cywilizacyjny państwa i jego obywateli. Status własności i zarządzania czy to sieciami dystrybucyjnymi czy siecią przesyłową, nie zmienia faktu, że służą one obywatelom i gospodarce. Z tego stanu rzeczy wynika konsensus co do konieczności partycypowania wszystkich użytkowników i odbiorców energii elektrycznej w Polsce w procesach zmian i adaptacji tejże infrastruktury do bieżących potrzeb społeczeństwa i gospodarki. Proces ten realizowany jest w formie danin, które składają się na finansowanie rynku energii w Polsce.

member of



BUSINESSatOECD

member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy

Poniżej przedstawiamy opinię Konfederacji Lewiatan w zakresie poszczególnych propozycji zawartych w *projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu obniżenia kosztów energii elektrycznej oraz finansowaniu systemów wsparcia energetyki ze środków z handlu uprawnieniami do emisji CO₂*.

1. Ograniczenie opłaty dystrybucyjnej

Postulowane w projekcie ograniczenie opłaty dystrybucyjnej wynika z jej udziału w rachunkach za energię, który może się wydawać nieproporcjonalnie wysoki. Jednocześnie należy pamiętać, że opłata dystrybucyjna pokrywa nie tylko koszty eksploatacyjne istniejącej infrastruktury, ale również finansuje jej rozbudowę i modernizację (także w zakresie cyfryzacji i automatyzacji) w celu przyłączania do systemu nowych źródeł OZE, magazynów energii, stacji ładowania czy odbiorców. Musi ona być uzależniona od ilości przesyłanej energii, ponieważ odbiorca zużywający więcej energii przyczynia się do intensywniejszej eksploatacji sieci. Z tej samej logiki wynikają np. wyższe opłaty drogowe dla pojazdów o wyższej dopuszczalnej masie całkowitej. Rozwój infrastruktury jest z kolei bezpośrednio powiązany z transformacją energetyczną, a szczególnie z charakterem źródeł odnawialnych, które dominują wśród nowych mocy przyłączanych, nie tylko w Polsce czy Europie. Cechuje je rozproszona architektura, znacząco odbiegająca od tradycyjnego układu źródeł konwencjonalnych, a także dwukierunkowe przepływy energii. Jest to inny model funkcjonowania sieci niż w systemie zasilanym przez źródła konwencjonalne, gdzie moc produkowana jest centralnie i rozprowadzana po odbiorcach w całym kraju. Rozproszony charakter źródeł OZE, które przybierają formę mikroinstalacji, jak i relatywnie dużych jednostek, jednak zlokalizowanych na rozległych obszarach całego kraju, wymusza konieczność budowy nie tylko nowej infrastruktury, aby przyłączyć nowe źródła, ale również umożliwić nowe połączenia pozwalające racjonalizować zużycie energii w kraju.

Opłata dystrybucyjna jest co do zasady nośnikiem wszelkich kosztów ponoszonych przez OSD, zarówno tych operacyjnych, eksploatacyjnych czy związanych z obsługą systemów IT. Proponowane obniżenie WACC w okresie rozpoczętych i zakrojonych na szeroką skalę inwestycji wprost przełoży się na wysokość zwrotu z zaangażowanego kapitału i w konsekwencji na ponowną analizę przez OSD możliwości realizacji zadań inwestycyjnych już rozpoczętych lub planowanych do rozpoczęcia w oparciu o inne założenia modeli regulacyjnych.

Proponowane zmiany zdecydowanie nie zapewnią większej stabilności finansowej i inwestycyjnej przedsiębiorstw infrastrukturalnych, o której mówi się w uzasadnieniu do projektu, a wręcz ją pogorszą. Mechanizm nadzoru nad wysokością uzasadnionego zwrotu z zaangażowanego kapitału jest stosowany przez Prezesa URE w postaci dodatkowej premii za reinwestowanie – co należy ocenić jako najbardziej efektywny mechanizm motywowania przedsiębiorstwa do podejmowania decyzji inwestycyjnych. Na marginesie należy wskazać, że proponowane zmiany w żaden sposób nie

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy

spowodują uproszczenia rachunków, ponieważ na fakturze odbiorcy końcowego pozostaną te same pozycje.

Pozbawienie OSD źródła finansowania inwestycji w postaci zwrotu z zaangażowanego kapitału należy ocenić negatywnie w szczególności w kontekście znacznych problemów z terminowością i możliwością przyłączenia do sieci OSD nowych źródeł i magazynów energii. Opisany w uzasadnieniu do projektu wzrost inwestycji był możliwy właśnie poprzez stymulowanie go wzrostem WACC. Jeszcze kilka lat temu zbyt niski poziom WACC był powodem ograniczenia inwestycji OSD, co miało i nadal ma przełożenie na stan sieci dystrybucyjnych w Polsce, w tym także możliwości przyłączania coraz większej liczby nowych, coraz bardziej rozproszonych użytkowników sieci. Stąd obniżenie WACC przyniesie efekt dokładnie odwrotny od zamierzonego. Co kluczowe, poziom zwrotu z kapitału w ostatnich latach nie był głównym czynnikiem wpływającym na wysokość taryf OSD - głównym czynnikiem były ceny energii oraz rosnące z roku na rok koszty systemowe oraz koszty systemów wsparcia, które wynikają właśnie z braku odpowiedniego tempa realizacji inwestycji.

Ograniczenie poziomu WACC spowolni proces pozyskiwania kapitału na potrzeby finansowania działalności rozwojowej operatorów sieciowych, jak również odsunie w czasie i ograniczy możliwości przyłączania do sieci nowych odbiorców energii, wytwórców OZE, magazynów energii czy stacji ładowania. Dodatkowo działanie to może negatywnie wpłynąć na utrzymanie odporności infrastruktury sieciowej na awarie czy cyberataki, nie wspominając o koniecznej cyfryzacji i automatyzacji, bez których nie będzie skutecznej transformacji energetycznej. Obniżka taryf dystrybucyjnych może zmniejszyć gotowość spółek do inwestowania w sieci.

W ślad za Prezesem URE: inwestowanie w sektor energetyczny wiąże się z angażowaniem wysokich środków finansowych, a sam proces inwestycyjny jest stosunkowo długotrwały i bardzo często skomplikowany. W przypadku większych projektów – od podjęcia samej decyzji inwestycyjnej do oddania do użytkowania nowego obiektu infrastruktury sieciowej upływa zazwyczaj kilka lat (3-5). Stabilność i przewidywalność warunków inwestowania dla przedsiębiorstw infrastrukturalnych, jakimi są operatorzy systemów elektroenergetycznych, w dłuższej perspektywie jest ważnym czynnikiem, który inwestorzy biorą pod uwagę, decydując gdzie lokować kapitał. W sektorze energetycznym, oprócz jasnych i stabilnych regulacji prawnych, wynikających z obowiązujących przepisów prawa, istotne znaczenie ma podejście organu regulacyjnego, który w ramach przyznanych mu kompetencji współtworzy właściwe otoczenie niezbędne do inwestowania i pozyskiwania kapitału, ustalając m.in. zasady kalkulacji kosztu kapitału, który jest jednym z elementów składowych kalkulacyjnego przychodu regulowanego przedsiębiorstwa.

Ingerencja we wskaźnik WACC będzie zatem wiązać się z potencjalną stagnacją bądź nawet regresem w kontekście konkurencyjności, rozwoju i modernizacji sieci. Należy pamiętać o długofalowości

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy

planów biznesowych - ustalony wskaźnik wiązał się z pewnością struktury finansowej oraz analizy biznesowej w kontekście alokacji poszczególnych środków.

Finalnie warto wskazać, że średnioważony koszt kapitału, jakim jest WACC, oraz zwrot z kapitału, na który ma on kluczowy wpływ, jest jednym z elementów składowych szeregu instrumentów, które towarzyszą transformacji energetycznej. Obniżenie poziomu doprowadzi do sytuacji, w której środki te nadal będą musiały zostać pozyskane, aby finansować działalność rozwojową.

2. Obniżenie obowiązku umarzania świadectw pochodzenia

Jednoznacznie negatywna ocena dotyczy propozycji obniżenia obowiązku umarzania świadectw pochodzenia dla energii elektrycznej wytworzonej w instalacjach odnawialnego źródła energii oraz zasadniczo uchylecia obowiązku umarzania świadectw energii elektrycznej potwierdzających wytworzenie energii elektrycznej z biogazu rolniczego.

Należy podkreślić, że propozycja obniżenia obowiązku umarzania świadectw pochodzenia stoi w jawnej kolizji z zasadami określonymi w Dyrektywie (UE) 2018/2001 (RED II) oraz jej nowelizacją RED III (Dyrektywa 2023/2413).

Art. 6 RED II wprost nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia przewidywalności i stabilności mechanizmów wsparcia dla OZE, aby uniknąć nagłych i nieuzasadnionych zmian, które mogłyby negatywnie wpłynąć na inwestycje. W szczególności:

- państwa członkowskie powinny unikać retroaktywnych zmian w systemach wsparcia;
- zmiany w mechanizmach wsparcia muszą być transparentne, proporcjonalne i uzasadnione, a ich celem nie może być destabilizacja rynku OZE;
- dyrektywa podkreśla, że długoterminowa przewidywalność jest kluczowa dla utrzymania zaufania inwestorów i realizacji celów klimatycznych.

Na rynku zielonych certyfikatów obserwowana jest obecnie znacząca nadpodaż sięgająca około 24–25 TWh, co w połączeniu z konsekwentnym obniżaniem obowiązku umarzania świadectw pochodzenia doprowadziło do gwałtownego spadku ich wartości. Ceny na Towarowej Giełdzie Energii osiągnęły historyczne minimum – w lipcu 2025 r. wynosiły zaledwie ok. 26,94 zł/MWh, podczas gdy jeszcze rok wcześniej przekraczały 60 zł/MWh, a kilka lat temu sięgały 200–300 zł/MWh. W efekcie wiele instalacji, szczególnie starszych źródeł wiatrowych i biomasowych, staje się nierentowna. Dalsze ingerencje w mechanizm, w szczególności poprzez kolejne obniżanie poziomu obowiązku lub zmianę zasad jego realizacji, będą skutkować pogłębieniem nadpodaży certyfikatów, dalszym spadkiem ich wartości rynkowej oraz zwiększeniem ryzyka destabilizacji systemu wsparcia OZE, co w konsekwencji podważy zaufanie inwestorów do stabilności regulacyjnej.

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenberg 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy

Całkowite uchylenie obowiązku umarzania świadectw dla biogazu rolniczego (błękitnych certyfikatów) jest sprzeczne z polityką wspierania gospodarki obiegu zamkniętego i lokalnych źródeł energii. Biogaz rolniczy ma strategiczne znaczenie dla redukcji emisji metanu, zagospodarowania odpadów rolniczych i stabilizacji systemu elektroenergetycznego. Likwidacja obowiązku oznacza brak popytu na certyfikaty, co może doprowadzić do zagrożenia funkcjonowania wielu instalacji i utraty potencjału w zakresie bezpieczeństwa energetycznego.

Choć celem projektu jest obniżenie kosztów energii dla odbiorców, skutkiem ubocznym będzie destabilizacja rynku certyfikatów i brak przewidywalności cen energii w przyszłości. Obniżenie obowiązku nie rozwiązuje problemu nadpodaży certyfikatów, a jedynie go pogłębia. Ponadto należy dodać, że skala oszczędności jest w praktyce marginalna. Przy przeciętnym zużyciu energii przez gospodarstwo domowe na poziomie ok. 3 MWh rocznie, koszt zakupu zielonych certyfikatów wynosi obecnie ok. 8 zł rocznie, co oznacza oszczędność rzędu 68 groszy miesięcznie. Tak nieproporcjonalnie niska korzyść finansowa dla odbiorców stoi w sprzeczności z wysokimi kosztami regulacyjnymi i wizerunkowymi, jakie poniesie Polska w związku z osłabieniem mechanizmów wsparcia OZE, ryzykując utratę zaufania inwestorów oraz zahamowanie rozwoju odnawialnych źródeł energii, co jest sprzeczne z celami Dyrektywy RED II i RED III oraz zobowiązaniami klimatycznymi Polski.

3. Założenia dotyczące pokrywania opłat ze środków ETS

Proponowany mechanizm finansowania opłat powinien zawierać szczegółowe wyliczenia. W projekcie pomija się rzeczywistą wysokość dochodów, opłat oraz zabezpieczenia związane z potencjalną możliwością wyczerpania budżetu niezbędnego do pokrycia opłat OZE, mocowej czy kogeneracyjnej. Nie są znane założenia dla nowego źródła finansowania. Z całą jednak pewnością tego typu zmiana wymagałaby złożonych i kompleksowych zmian legislacyjnych z uwzględnieniem wielu aspektów (m.in. regulacje krajowe i unijne, gospodarka, finanse, konsultacje branżowe i społeczne).

W ocenie Konfederacji Lewiatan kluczowe jest zatem zabezpieczenie, które pozwoli na uniknięcie sytuacji deficytu środków przeznaczonych na pokrycie opłat wskazanych w projekcie ustawy. Wskazane byłoby jednocześnie oszacowanie kosztów związanych z poszczególnymi opłatami, a co za tym idzie – wyliczenie, czy środki z ETS każdorazowo wystarczą na pokrycie finansowania systemów. Jak wskazano w raporcie NIK o gospodarowaniu środkami pochodzącymi ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, dochody ze sprzedaży uprawnień do emisji CO₂ przekazywane były funduszom pozabudżetowym – Funduszowi Wypłaty Różnicy Ceny, Funduszowi Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji oraz Funduszowi Przeciwdziałania COVID-19. Minister właściwy do spraw środowiska nie posiadał danych o sposobie wykorzystania dochodów ze sprzedaży uprawnień EU ETS przez te fundusze.

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenberg 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy

Powyższe wskazuje zatem, że środki zasilały zróżnicowane działania inwestycyjne. Przekazanie środków wyłącznie w sposób wskazany w treści projektu ustawy może zaburzyć funkcjonujące już rozwiązania i spowodować daleko idące deficyty, które będą musiały zostać pokryte z innych źródeł. Biorąc pod uwagę inflację tych wpływów wynikającą z architektury samego systemu, czyli linearnego współczynnika redukcyjnego (LRF) oraz gradualnego wycofywania puli darmowych uprawnień do emisji w przemyśle, konkurencja po stronie popytu na uprawnienia będzie tylko rosła, co znajdzie odzwierciedlenie w proporcjonalnym wzroście ceny uprawnień, a zatem i wpływów z tego tytułu do budżetu państwa. Strumień dochodów pochodzących z systemu ETS będzie rosł, jeśli nie zostaną podjęte znaczące kroki w celu obniżenia emisji w energetyce zawodowej. Według danych Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBIZE) cena uprawnień bez dalszego zaostrzania polityki klimatycznej UE, ma wzrosnąć o ponad 300%, a w przypadku realizacji celu redukcji emisji na rok 2040 (-90%) może osiągnąć nawet pułap 700EUR/EUA, w stosunku do dzisiejszych pułapów na poziomie 80EUR/EUA (+1 000%).

Postulat rekompensowania ubytków wpływów z rachunków za energię od odbiorców wynikających z likwidowania bądź ograniczania wysokości wskazanych w projekcie opłat poprzez wykorzystanie do tego celu wpływów ze sprzedaży uprawnień do emisji jest powtórzeniem stanu, który w teorii funkcjonuje w Polsce już dziś. Uważamy zatem, że projekt powinien przyczynić się do szerszej dyskusji na temat najbardziej pożądanych kierunków wykorzystywania tych środków.

Ogólna opinia

Podsumowując, zdaniem Konfederacji Lewiatan zaproponowane mechanizmy nie uwzględniają w wystarczającym stopniu długofalowych konsekwencji prawnych, inwestycyjnych i systemowych oraz wymagają pogłębionej oceny w kontekście aktualnego etapu transformacji energetycznej. Mimo że projektodawcy przyświecał uzasadniony społecznie postulat ograniczenia kosztów energii elektrycznej dla odbiorców końcowych, w obecnym kształcie projekt nie uwzględnia w wystarczającym stopniu uwarunkowań systemowych, inwestycyjnych oraz regulacyjnych rynku energii w Polsce, pomijając długofalowe konsekwencje dla stabilności systemu elektroenergetycznego, bezpieczeństwa dostaw oraz zdolności sektora do realizacji kluczowych inwestycji związanych z transformacją energetyczną. W ocenie Konfederacji Lewiatan projekt w obecnym brzmieniu niesie istotne ryzyko destabilizacji mechanizmów finansowania infrastruktury, wytwarzania oraz wsparcia OZE, co może negatywnie wpłynąć na decyzje inwestycyjne i konkurencyjność gospodarki. W związku z powyższym projekt wymaga zasadniczych modyfikacji, uzupełnienia oraz pogłębionej analizy skutków regulacyjnych przed dalszym procedowaniem.

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy

W przypadku jakichkolwiek pytań dotyczących przedmiotowej kwestii, bardzo proszę o kontakt z p. Pauliną Grądzik, Zastępczynią Dyrektora Departamentu Energii i GOZ Konfederacji Lewiatan, e-mail: pgradzik@lewiatan.org; tel. kom. 660 425 981.

Z poważaniem



Marek Górski
Prezydent Konfederacji Lewiatan

member of



BUSINESS at OECD

member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy