

ZAPROSZENIE DO ZGŁASZANIA UWAG DOTYCZĄCYCH OCENY I OCENY SKUTKÓW PROWADZONYCH JEDNOCZEŚNIE

TYTUŁ INICJATYWY	Przegląd EU ETS dla transportu morskiego, lotnictwa i instalacji stacjonarnych oraz rezerwy stabilności rynkowej
WIODĄCA DG I ODPOWIEDZIALNY DZIAŁ	DG CLIMA – Działy B1, B2, B4, C2
PRAWDOPODOBNY RODZAJ INICJATYWY	Wniosek lub wnioski ustawodawcze zmieniające dyrektywę 2003/87/WE i decyzję (UE) 2015/1814 , poparte równoległą oceną i oceną skutków
ORIENTACYJNY HARMONOGRAM	III kwartał 2026 r.
INFORMACJE DODATKOWE	https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_pl

Dokument przeznaczony wyłącznie do celów informacyjnych. Nie przesądza on o ostatecznej decyzji Komisji co do tego, czy inicjatywa ta zostanie zrealizowana, ani o jej ostatecznej treści. Wszystkie opisane tu elementy inicjatywy, w tym jej harmonogram, mogą ulec zmianie.

A. Kontekst polityczny, ocena, określenie problemu i analiza zgodności z zasadą pomocniczości

Kontekst polityczny

[Dyrektywa 2003/87/WE](#) (dyrektywa EU ETS) ustanawia zasady handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej. Rezerwę stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) ustanowiono [decyzją \(UE\) 2015/1814](#) (decyzja w sprawie rezerwy stabilności rynkowej).

W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119¹ („Europejskie prawo o klimacie”) przyjęto prawnie wiążący cel, jakim jest osiągnięcie zerowych emisji gazów cieplarnianych netto najpóźniej do 2050 r., oraz pośredni cel redukcji emisji gazów cieplarnianych netto o co najmniej 55 proc. do 2030 r. w porównaniu z poziomami z 1990 r. Wszystkie sektory gospodarki UE są w stanie osiągnąć ten cel za sprawą pakietu legislacyjnego „Gotowi na 55” w ramach Europejskiego Zielonego Ładu. W ramach tego pakietu dyrektywa EU ETS i decyzja w sprawie rezerwy stabilności rynkowej zostały poddane przeglądowi i zmienione w 2023 r. dyrektywą (UE) 2023/958 i (UE) 2023/959².

Większość wprowadzonych w ten sposób zmian weszła w życie 1 stycznia 2024 r. lub zacznie obowiązywać od początku drugiego okresu przydziału bezpłatnych uprawnień (2026–2030). Niektóre z tych zmian miały jednak zastosowanie od 5 czerwca 2023 r., tj. od daty wejścia w życie dyrektywy (UE) 2023/959.

W obowiązujących obecnie przepisach o EU ETS przyjęto założenie, że do 2030 r. emisje z instalacji stacjonarnych, lotnictwa i transportu morskiego (ETS1) zmniejszą się o 62 proc. w porównaniu z poziomami z 2005 r. Warunkiem utrzymania przez UE obranego kursu i osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. jest stabilność i pełne wdrożenie obowiązujących ram prawnych, które służą wypełnieniu celów klimatycznych i energetycznych wyznaczonych na rok 2030.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (Dz.U. L 243 z 9.7.2021, s. 1).

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/958 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w odniesieniu do wkładu lotnictwa w unijny cel zmniejszenia emisji w całej gospodarce i odpowiedniego wdrożenia globalnego środka rynkowego (Dz.U. L 130 z 16.5.2023) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/959 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. L 130 z 16.5.2023).

W art. 2 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/1119 ustanowiono cel, którym jest osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. Mając na względzie urzeczywistnienie tego celu zostanie ustalony ogólnounijny cel klimatyczny na 2040 r. w odpowiedzi na wniosek Komisji Europejskiej.

Podczas przeprowadzonego w 2023 r. przeglądu w ramach pakietu „Gotowi na 55” wprowadzono szereg klauzul przeglądowych dotyczących systemu ETS1 na podstawie art. 3gg ust. 5, art. 28b i art. 30, aby ocenić potencjalne dostosowania systemu w zakresie lotnictwa, transportu morskiego i instalacji stacjonarnych do lipca 2026 r. Ponadto w art. 3 decyzji w sprawie rezerwy stabilności rynkowej ustanowiono prawny obowiązek dokonywania przeglądów tego instrumentu, przy czym następny przegląd przypada na rok 2026. Zgodnie z zasadą „najpierw oceniaj” przed przystąpieniem do przeglądu dyrektywy EU ETS i decyzji w sprawie rezerwy stabilności rynkowej należy poddać je ocenie.

W ramach przeglądu dyrektywy EU ETS w 2023 r. ustanowiono nowy system handlu uprawnieniami do emisji, obejmujący emisje CO₂ ze spalania paliw w budynkach, transporcie drogowym i przemyśle drobnym (system ETS2). System ETS2 osiągnie pełną zdolność operacyjną w 2027 r., zatem nie jest objęty zakresem tej inicjatywy. Ponadto każda ocena wykonalności zintegrowania sektorów objętych systemem ETS2 z systemem ETS1 podlega klauzuli przeglądowej zobowiązującej do przeglądu w roku 2031 (zob. art. 30i dyrektywy 2023/87/WE).

Ocena

Zgodnie z wytycznymi w sprawie lepszego stanowienia prawa ocena będzie dotyczyć skuteczności, efektywności, adekwatności, spójności oraz generowanej europejskiej wartości dodanej: (i) dyrektywy EU ETS w promowaniu redukcji emisji gazów cieplarnianych w sposób racjonalny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo; oraz (ii) decyzji w sprawie rezerwy stabilności rynkowej w eliminowaniu strukturalnej nierównowagi popytu i podaży oraz uczynieniu systemu ETS bardziej odpornym na takie nierównowagi.

W analizie efektywności uwzględnione zostaną koszty i korzyści interwencji oraz przeprowadzona zostanie ocena ilościowa. Komisja oceni również możliwości uproszczenia i zmniejszenia obciążeń.

Ocena ma charakter retrospektywny, natomiast ocena skutków, która zostanie przeprowadzona równolegle z ewaluacją, ma charakter prospektywny. Ocena będzie dotyczyć wdrażania dyrektywy EU ETS od momentu wprowadzenia zmian dyrektywą (UE) 2018/410 oraz wdrażania decyzji w sprawie rezerwy stabilności rynkowej pod względem funkcjonowania tej rezerwy od 2019 r. do chwili obecnej. W zakres oceny nie wchodzi wdrożenie nowych przepisów wprowadzonych w ramach przeglądu EU ETS, które weszły w życie 5 czerwca 2023 r., gdyż do przeprowadzenia oceny wymagane są dane dotyczące wdrażania obejmujące co najmniej trzy lata. Zmiany te dotyczą między innymi systemu ETS2 i włączenia sektora morskiego w system ETS1.

Ewaluacja i ocena skutków będą prowadzone równolegle, przy czym ustalenia z oceny skuteczności obowiązującej dyrektywy i decyzji będzie można uwzględniać w badaniach wyjaśniających prowadzonych na potrzeby oceny skutków. Badanie wyjaśniające zostanie przeprowadzone w drodze ukierunkowanych wywiadów dotyczących (i) możliwych wariantów strategicznych i przewidzianych alternatyw mających na celu rozwiązanie rozpoznanych przyszłych problemów oraz (ii) oceny skutków takich wariantów.

Problem, któremu ma zaradzić inicjatywa

Zgodnie z Europejskim prawem o klimacie i porozumieniem paryskim wszystkie sektory gospodarki, w tym wszystkie sektory objęte systemem ETS1, muszą przyczyniać się do redukcji emisji.

Istnieje ryzyko, że wkład w redukcję emisji będzie ograniczany przez potencjalne emisje resztkowe z sektorów, w których dostępne są nieliczne zachęty do przejścia na czyste rozwiązania ze względu na niepełną internalizację kosztów związanych z klimatem, oraz z sektorów, w których brak jest opłacalnych pod względem technologicznym lub ekonomicznym rozwiązań alternatywnych.

Udział lotnictwa w emisjach z transportu w UE wynosi obecnie około 10 proc., czyli około 4 proc. całkowitych emisji CO₂ w UE. Oczekuje się, że do 2050 r. udział lotnictwa w tych emisjach wzrośnie do około 90 proc.³ Wzrost ten napędzają głównie loty długodystansowe. Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) przewiduje,

³ Źródło: Ryc. 76, Bezpośrednie emisje CO₂ z unijnego sektora transportu w podziale na rodzaje transportu, załącznik 8, Plan w zakresie celów klimatycznych. oraz sekcja 1.5.5, s. 97. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6c154426-c5a6-11ee-95d9-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_3&format=PDF

że globalnie emisje związane z lotnictwem międzynarodowym będą nadal rosły⁴. Transport morski odpowiada za około 14 proc. całkowitych emisji z transportu w UE lub około 4 proc. całkowitych emisji CO₂ w UE. W odniesieniu do sektora lotnictwa i transportu morskiego przedstawiono odrębne strategie polityczne, ukierunkowane na wspieranie przechodzenia na bardziej zrównoważone paliwa⁵.

Aby osiągnąć neutralność klimatyczną do roku 2050, w nadchodzącym dziesięcioleciu przemysł będzie musiał przejść gruntowną transformację w celu obniżenia emisyjności i przejścia na czystsze i bardziej energooszczędne technologie. Jednocześnie zgodnie z celami Paktu dla czystego przemysłu zapowiedzianego na pierwsze 100 dni kadencji nowej Komisji Europejskiej przemysł będzie musiał wspierać konkurencyjność i zadbać o wysokiej jakości miejsca pracy. Taka transformacja wymaga zwiększenia inwestycji przy jednoczesnym zachowaniu konkurencyjności i przystępności cenowej. Wdrażanie, tempo rozwoju i zwiększenie skali istniejących i nowych technologii, takich jak pochłanianie oraz wychwytywanie i utylizacja dwutlenku węgla, będą wymagały wsparcia zarówno publicznego, jak i prywatnego.

Sektor przetwarzania odpadów jest wyłączony z ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych na szczeblu UE. Odpady odpowiadają za około 3 proc. całkowitych emisji gazów cieplarnianych w UE. Poza utratą cennych zasobów odpady mogą mieć znaczący negatywny wpływ na zdrowie ludzi i środowisko. Na przykład spalanie odpadów może przyczyniać się do zanieczyszczenia powietrza, a składowiska odpadów mogą zanieczyszczać wodę i glebę. po pełnym wdrożeniu wszystkich aktualnych polityk UE w zakresie odpadów emisje z sektora odpadów mogą ulec dalszemu obniżeniu. Nowe instrumenty polityki mogłyby jednak przyczynić się do jeszcze bardziej znaczącego obniżenia emisji gazów cieplarnianych w tym sektorze.

Ponadto struktura systemu sprawia, że rynek się kurczy i staje się niewydolny, a niewydolność rynku może ograniczać wkład systemu ETS1 w niezbędne redukcje emisji. Przepisy dotyczące rezerwy stabilności rynkowej w ramach EU ETS mają doprowadzić do wyeliminowania problemu strukturalnej nierównowagi podaży i popytu między dostępnymi uprawnieniami do emisji CO₂ a emisjami podmiotów objętych wymogami. W ramach tej inicjatywy przeanalizowane zostanie zatem, czy przepisy regulujące funkcjonowanie rezerwy stabilności rynkowej są nadal odpowiednie w kontekście niższej podaży uprawnień. Niewydolność rynku może również wynikać z ewentualnej niezgodności z przepisami dotyczącymi ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych na szczeblu międzynarodowym: Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO), Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) oraz Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC).

Ta inicjatywa ma zatem zapewnić odpowiednie dostosowanie systemu EU ETS i rezerwy stabilności rynkowej, aby promować racjonalne pod względem kosztów redukcje emisji w sektorach objętych tym systemem, w świetle zobowiązania do osiągnięcia neutralności pod względem emisji dwutlenku węgla do 2050 r., w stosownych przypadkach biorąc pod uwagę rozwój sytuacji międzynarodowej. Obejmuje to: (i) dopilnowanie, by rynek pozostał wydajny i stwarzał zachęty do inwestowania w obniżanie emisyjności w kontekście globalnym; oraz (ii) rozwiązywanie konkretnych problemów, z jakimi borykają się sektory objęte systemem, aby ułatwić wdrażanie dostępnych rozwiązań. Ocena ta zostanie przeprowadzona w sposób spójny z innymi aktami ustawodawczymi, aby ułatwić transformację w kierunku czystej energii i zadbać o konkurencyjność unijnego przemysłu. Przeprowadzona w ramach takiego badania ocena skutków dotyczy: (i) sposobu na optymalizację wykorzystania dochodów z ETS na rzecz wsparcia inwestycji w obniżanie emisyjności oraz (ii) możliwości wzmocnienia efektu synergii między instrumentami wsparcia.

Podstawa działania UE (podstawa prawna i analiza zgodności z zasadą pomocniczości)

Podstawa prawna

Podstawę prawną niniejszej inicjatywy stanowi art. 192 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

⁴ Źródło: Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego. [Microsoft PowerPoint - CAEP Update COVID-19 impact analyses \(C224\).pptx](#)

⁵ W przypadku lotnictwa inicjatywa ReFuelEU Aviation wyznacza producentom paliw cele w postaci zwiększania udziału zrównoważonych paliw lotniczych, począwszy od 2 proc. określonych biopaliw w 2025 r. do 6 proc. w 2030 r. (z czego 0,7 proc. mają stanowić paliwa syntetyczne). W przypadku sektora morskiego inicjatywa FuelEU Maritime określa maksymalne limity średniej rocznej intensywności emisji gazów cieplarnianych pochodzących ze zużycia energii przez statki o pojemności brutto powyżej 5 tys. ton, zawijających do portów europejskich, niezależnie od bandery.

Praktyczna potrzeba działania na poziomie UE

Zmiana klimatu stanowi problem o wymiarze transgranicznym, a działania na poziomie zarówno międzynarodowym, jak i unijnym mogą skutecznie uzupełniać i wzmacniać działania podejmowane na poziomie regionalnym, krajowym i lokalnym. Koordynacja na szczeblu europejskim wzmacnia działania w dziedzinie klimatu, a działania UE są uzasadnione w świetle zasady pomocniczości, zgodnie z art. 191 TFUE. Od 1992 r. UE podejmuje działania na rzecz opracowania wspólnych rozwiązań oraz do osiągnięcia ogólnoświatowego porozumienia w sprawie przeciwdziałania zmianie klimatu.

Działania na szczeblu unijnym są zatem nieodzowne i dają większe szanse na to, że doprowadzą do niezbędnej transformacji, gdyż są silnym czynnikiem napędowym zmian racjonalnych pod względem kosztów i pozytywnej konwergencji społeczno-gospodarczej. Jako rynek uprawnień do emisji dwutlenku węgla EU ETS wraz rezerwą stabilności rynkowej z sprzyja dokonywaniu redukcji emisji za pomocą najbardziej racjonalnych pod względem kosztów rozwiązań stosowanych w pierwszej kolejności w odniesieniu do działań, które są nim objęte, co pozwala uzyskać większą efektywność dzięki skali tego systemu. Wdrożenie podobnego środka na szczeblu krajowym skutkowałoby powstaniem mniejszych, rozdrobnionych rynków uprawnień do emisji dwutlenku węgla. Groziłoby to zakłóceniem konkurencji i prawdopodobnie doprowadziłoby do wyższych ogólnych kosztów redukcji emisji. Ta sama zasada obowiązuje w przypadku rozszerzenia systemu ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych na nowe sektory. Ponadto transgraniczny wymiar przemysłu, transportu morskiego i lotnictwa wymaga skoordynowanych działań. Zainteresowanym stronom łatwiej jest też stosować jednolity, spójny zbiór przepisów.

B. Główne cele i warianty strategiczne

Niektóre aspekty EU ETS poddaje się przeglądowi, aby zyskać pewność, że EU ETS będzie nadal przyczyniać się – w sposób jak najbardziej racjonalny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo – do osiągnięcia ogólnego celu, jakim jest neutralność pod względem emisji dwutlenku węgla w całej gospodarce do 2050 r., zgodnie z treścią komunikatu w sprawie unijnego celu klimatycznego na 2040, biorąc pod uwagę szersze ramy polityki i konieczność włączenia się wszystkich sektorów w działania UE na rzecz klimatu, przy jednoczesnym rozwijaniu naszej gospodarki i zachowaniu jej konkurencyjności. Szersze ramy polityki obejmują odpowiednie planowane inicjatywy ogłoszone przez przewodniczącą w jej wytycznych politycznych, takie jak Pakt dla czystego przemysłu, akt w sprawie przyspieszenia dekarbonizacji przemysłu oraz plan działania na rzecz przystępnej cen energii.

W ocenie skutków przeanalizowane zostaną różne warianty w porównaniu z poziomem bazowym (tj. kontynuacji obecnych ram ETS1) w odniesieniu do tych aspektów, które są przedmiotem przeglądu:

- o **Emisje lotnicze:** Chociaż zasadniczo ETS obejmuje emisje pochodzące ze wszystkich lotów kończących się i rozpoczynających się w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG), UE tymczasowo ograniczyła zakres tego systemu do lotów w obrębie EOG. Ma to zachęcić Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) do opracowania skutecznego globalnego systemu ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych. Do połowy 2026 r. Komisja powinna sporządzić sprawozdanie w sprawie mechanizmu kompensacji i redukcji CO₂ dla lotnictwa międzynarodowego (CORSIA). W dyrektywie EU ETS zaproponowano kryteria oceny i wskazówki dotyczące zakresu geograficznego. Należy również wziąć pod uwagę jakość sieci połączeń lotniczych wysp i obszarów oddalonych, w tym regionów najbardziej oddalonych w UE.
- o **Ucieczka emisji:** W tym przypadku ocena dotyczy środków wsparcia ukierunkowanych na instalacje przemysłowe narażone na koszty związane z polityką klimatyczną. Celem takich środków jest uniknięcie przenoszenia produkcji lub inwestycji do innych krajów o mniej restrykcyjnych ograniczeniach emisji przy zapewnieniu sprawiedliwego traktowania instalacji w UE. W ocenie skutków będą rozważane warianty ochrony przed ucieczką emisji wyłącznie w odniesieniu do emisji nieobjętych mechanizmem dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM). Wynika to z faktu, że pełne wdrożenie tego mechanizmu i stopniowe wycofywanie bezpłatnych uprawnień dla tych sektorów rozpocznie się dopiero w 2026 r.
- o **Pochłanianie dwutlenku węgla:** Dotyczy to ewentualnego włączenia krajowego trwałego pochłaniania dwutlenku węgla do EU ETS. Analiza dotyczy w szczególności tego, (i) w jaki sposób w EU ETS można ewentualnie uwzględnić emisje ujemne wynikające z gazów cieplarnianych pochłanianych z atmosfery i bezpiecznie i trwale składowanych pod ziemią (takich jak emisje biogeniczne z wychwytywaniem i składowaniem dwutlenku węgla – BioCCS lub wychwytywanie dwutlenku węgla bezpośrednio z powietrza i jego składowanie – DACCS) lub trwale składowanych w produktach; (ii) w jaki sposób te ujemne emisje mogłyby w stosownych przypadkach zostać objęte „handel uprawnień do emisji” lub innymi politykami, przy ustaleniu jasnego zakresu i ścisłych kryteriów; (iii) czy należy wprowadzić zabezpieczenia, które mają zapewnić, że takie pochłanianie nie będzie kompensować niezbędnych redukcji emisji.

- o **Spalanie odpadów komunalnych:** Przeanalizowano wykonalność włączenia takich instalacji do systemu EU ETS od 2028 r. Komisja musi również ocenić możliwość włączenia do EU ETS innych procesów gospodarowania odpadami, w szczególności składowania odpadów, które generuje emisję metanu i podtlenku azotu. Należy wziąć pod uwagę zgodność z hierarchią postępowania z odpadami.
- o **Nietrwałe wychwytywanie i utylizacja dwutlenku węgla:** Dokładniej rzecz biorąc, w ocenie skutków zostanie sprawdzone, czy wszystkie emisje gazów cieplarnianych objęte systemem EU ETS są skutecznie rozliczane i czy unika się podwójnego liczenia, w szczególności w odniesieniu do emisji gazów cieplarnianych uznanych za wychwycone i wykorzystane w produkcie w sposób nietrwały.
- o **Progi mocy cieplnej:** Ocena będzie dotyczyła możliwości obniżenia od 2031 r. progów całkowitej nominalnej mocy cieplnej wynoszącego 20 MW dla rodzajów działalności wymienionych w załączniku I (minimalny próg włączenia do ETS w odniesieniu do kilku rodzajów działalności) ze względu na fakt, że instalacje o mocy poniżej 20 MW będą już w większości objęte systemem ETS2, oraz przy uwzględnieniu możliwości wyłączenia z systemu ETS1 małych podmiotów uczestniczących w systemie.
- o **Tworzenie powiązań z innymi rynkami uprawnień do emisji dwutlenku węgla:** W ocenie skutków przeanalizowane zostaną sposoby tworzenia powiązań między EU ETS a innymi rynkami uprawnień do emisji dwutlenku węgla, aby uzyskać potencjalne korzyści (np. obniżenie kosztów redukcji emisji, zwiększenie płynności rynku, ograniczenie ryzyka ucieczki emisji), nie może to jednak utrudniać osiągnięcia celu neutralności klimatycznej i unijnych celów klimatycznych.
- o W odniesieniu do **emisji z transportu morskiego:** Komisja:
 - będzie musiała ocenić mechanizm ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych i środki rynkowe, które zostaną ewentualnie przyjęte na forum Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) w 2025 r., a także dokonać odpowiedniego przeglądu systemu ETS, aby uniknąć znacznego podwójnego obciążenia operatorów morskich i zapobiec osłabieniu celów w zakresie środowiska;
 - będzie musiała rozważyć rozszerzenie systemu EU ETS o emisje z mniejszych statków (tj. statków o pojemności poniżej 5 tys. ton brutto, ale nie mniejszej niż 400 ton brutto);
 - powinna monitorować wdrażanie niedawnego rozszerzenia systemu EU ETS o transport morski, w tym w odniesieniu do usług transportu morskiego będących podstawowymi usługami ciągłości terytorialnej (np. na wyspach lub na obszarach oddalonych, takich jak regiony najbardziej oddalone), oraz rozważyć usprawnienia legislacyjne, aby zapewnić skuteczne wdrożenie rozszerzenia i zaradzić możliwym tendencjom w zakresie unikania stosowania przepisów lub ich obchodzenia; oraz
 - powinna w miarę możliwości uprościć i usprawnić system (np. aby zapewnić spójność z innymi aktami ustawodawczymi UE dotyczącymi przetwarzania biomasy, a w szczególności zerowania współczynnika emisji dla biomasy pierwszej generacji zgodnej z dyrektywą w sprawie energii odnawialnej, promować stosowanie odnawialnych i niskoemisyjnych paliw morskich w oparciu o cykl życia oraz udoskonalić zasady monitorowania, sprawozdawczości i weryfikacji).
- o W odniesieniu do **rezerwy stabilności rynkowej:** W przeglądzie należy wziąć pod uwagę parametry rezerwy (wskaźniki pobrania i uwolnienia, progi, dostosowanie do współczynnika liniowego redukcji) oraz jej wpływ na wzrost gospodarczy, zatrudnienie i konkurencyjność przemysłu UE oraz na ryzyko ucieczki emisji.

W ujęciu ogólnym Komisja oceni spójność z innymi aktami ustawodawczymi UE i możliwe warianty uproszczenia, w tym ocenę kosztów administracyjnych związanych z wdrażaniem systemu ETS oraz ryzyko dodatkowego obciążenia wynikającego z obowiązków w zakresie monitorowania i sprawozdawczości.

W ramach inicjatywy przeanalizowane zostaną również sposoby maksymalizacji korzyści dla klimatu wynikających z wykorzystania dochodów z ETS.

C. Prawdopodobne skutki

EU ETS jest jednym z podstawowych instrumentów UE w walce ze zmianą klimatu: można oczekiwać, że ustalanie cen za emisję dwutlenku węgla będzie mieć znaczący pozytywny wpływ na środowisko. Wpływ ten obejmuje między innymi poprawę jakości powietrza, ograniczenie szkód dla zdrowia wywołanych zanieczyszczeniem, efektywniejsze wykorzystywanie zasobów naturalnych oraz inwestycje w czyste technologie i rozwiązania w zakresie pochłaniania dwutlenku węgla. Inicjatywa ta przyczynia się do ochrony środowiska zgodnie z art. 37 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, co wiąże się z dążeniem do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska i poprawy jego jakości. Ponadto inicjatywa przyczynia się do osiągnięcia celu zrównoważonego rozwoju nr 13 (Podjąć pilne działania w celu przeciwdziałania zmianom klimatu i ich skutkom).

Oczekuje się, że ewentualne rozszerzenie handlu uprawnieniami do emisji na nowe sektory oraz rozbudowa sygnału cenowego dotyczącego emisji dwutlenku węgla w dotychczasowych sektorach: (i) przełoży się na dodatkowe możliwości redukcji emisji w całej UE; (ii) doprowadzi do redukcji emisji tam, gdzie zasadniczo jest to najbardziej opłacalne; oraz (iii) zapewni zasoby, które zostaną zainwestowane w działania na rzecz klimatu. Jeżeli jednak redukcja emisji w Europie zostanie osiągnięta w wyniku ograniczenia produkcji przemysłowej (tj. ucieczce emisji), a nie dzięki wydajniejszym i czystszy technologiom, nie przyniesie to żadnych korzyści dla klimatu w ujęciu ogólnym, ponieważ emisje wystąpią w państwach spoza UE.

Tymczasem rozszerzenie handlu uprawnieniami do emisji w odpowiednim kontekście politycznym zapewniłoby zharmonizowane zachęty gospodarcze do redukcji emisji i wdrażania rozwiązań niskoemisyjnych. Silniejszy sygnał cenowy dotyczący emisji dwutlenku węgla skutkowałby wyższymi kosztami dla tych podmiotów objętych systemem, które nadal muszą obniżyć emisyjność, chociaż dokładny wpływ na sektory w ujęciu ogólnym zależy również od tego, w jakim stopniu sektory te mogą przenosić takie koszty na konsumentów. Mogłoby to zatem wywołać potencjalne skutki społeczne interwencji, na przykład w zakresie cen produktów.

W odniesieniu do każdego rozważanego wariantu w ramach inicjatywy oceniony zostanie bezpośredni i pośredni wpływ na konkurencyjność (w tym małych i średnich przedsiębiorstw), zatrudnienie i wzrost gospodarczy, a także wszelkie inne skutki społeczne, które można zidentyfikować. Rozważone też zostaną możliwości uproszczenia, w tym uniknięcia dodatkowych obciążeń wynikających z obowiązków w zakresie monitorowania i sprawozdawczości.

D. Instrumenty lepszego stanowienia prawa

Ocena skutków i ocena

Aby usprawnić przygotowanie tej inicjatywy, zostanie przeprowadzona równoległa ocena i ocena skutków. Ocena równoległa będzie ukierunkowana na pięć kryteriów oceny ram lepszego stanowienia prawa: skuteczność, efektywność, adekwatność, spójność i europejską wartość dodaną. Jak wyjaśniono powyżej, ustalenia z oceny obowiązującej dyrektywy i decyzji zostaną uwzględnione w badaniu wyjaśniającym, które będzie dotyczyć: (i) możliwych wariantów strategicznych i przewidzianych alternatyw mających na celu rozwiązanie rozpoznanych przyszłych problemów; oraz (ii) oceny skutków takich wariantów. W ocenie skutków przeanalizowane zostaną potencjalne skutki gospodarcze, społeczne i środowiskowe ewentualnych zmian w dyrektywie EU ETS i decyzji w sprawie rezerwy stabilności rynkowej. Ocena ta będzie pomocna w przygotowaniu ewentualnego wniosku ustawodawczego i będzie stanowić podstawę decyzji Komisji w sprawie ewentualnych przyszłych dostosowań w systemie EU ETS i rezerwy stabilności rynkowej. Oczekuje się, że ewentualny wniosek ustawodawczy wraz z towarzyszącą mu oceną skutków i raportem z oceny zostaną opublikowane w III kwartale 2026 r.

Strategia konsultacji

Celem konsultacji jest umożliwienie ogółowi społeczeństwa i zainteresowanym stronom, w tym podmiotom, na które inicjatywa będzie miała bezpośredni wpływ, wyrażenia opinii i zgłoszenia uwag.

Metody konsultacji będą obejmować otwarte konsultacje publiczne, ukierunkowane wywiady z zainteresowanymi stronami, ukierunkowaną ankietę wśród organów krajowych oraz ustalane indywidualnie wnioski o udostępnienie danych w celu zgromadzenia bardziej szczegółowych informacji w kluczowych obszarach tematycznych.

Oczekuje się, że otwarte konsultacje publiczne zostaną uruchomione w pierwszym kwartale 2025 r. Będą trwały 12 tygodni i będą dostępne na [stronie Komisji poświęconej konsultacjom publicznym „Wyraź swoją opinię”](#) we wszystkich językach urzędowych UE.

Po zakończeniu procesu konsultacji sporządzone zostanie sprawozdanie podsumowujące i sprawozdanie zbiorcze. Sprawozdanie podsumowujące zostanie opublikowane osiem tygodni po zamknięciu otwartych konsultacji publicznych. Sprawozdanie zbiorcze zostanie dołączone do oceny skutków.

Powody prowadzenia konsultacji

Celem konsultacji jest zapewnienie wszystkim zainteresowanym stronom możliwości przedstawienia swoich opinii i uwag na temat przeglądu dyrektywy EU ETS i decyzji w sprawie rezerwy stabilności rynkowej. Konsultacje przyczynią się również do udoskonalenia bazy dowodowej stanowiącej podstawę inicjatywy. Konsultacje będą polegać na gromadzeniu opinii w takich obszarach jak:

- rozwiązanie kwestii ryzyka ucieczki emisji gazów cieplarnianych;
- ewentualne rozszerzenie zakresu systemu EU ETS (np. o spalanie stałych odpadów komunalnych, dodatkowe loty i działalność lotniczą oraz instalacje o mocy cieplnej poniżej 20 MW);
- rezerwa stabilności rynkowej;
- tworzenie powiązań systemu ETS z innymi międzynarodowymi rynkami uprawnień do emisji dwutlenku węgla; oraz
- mechanizmy wsparcia ukierunkowane na pochłanianie dwutlenku węgla i CCU.

Grupa docelowa

Do udziału w konsultacjach zapraszamy wszystkie osoby prywatne i organizacje. W szczególności oczekuje się odpowiedzi od krajowych i regionalnych organów administracyjnych w UE, organów administracyjnych w państwach spoza UE, przedsiębiorstw, stowarzyszeń branżowych, organizacji pozarządowych, stowarzyszeń pracowniczych i związków zawodowych, firm konsultingowych, ośrodków analitycznych oraz instytucji badawczych i akademickich.