

ZAPROSZENIE DO ZGŁASZANIA UWAG DOTYCZĄCYCH INICJATYWY (bez oceny skutków)

Celem tego dokumentu jest poinformowanie opinii publicznej i zainteresowanych stron o pracach Komisji, aby umożliwić przekazanie informacji zwrotnych i skuteczny udział w konsultacjach.

Zwracamy się do tych grup o przedstawienie opinii na temat przyjętego przez Komisję podejścia do wskazanego problemu i możliwych rozwiązań oraz o przekazanie nam wszelkich istotnych informacji.

TYTUŁ INICJATYWY	Wdrożenie CBAM: przepisy dotyczące metodyki obliczania emisji wbudowanych związanych z towarami objętymi CBAM; przepisy dotyczące korekty certyfikatów CBAM w celu odzwierciedlenia przydziału bezpłatnych uprawnień w ramach EU ETS; przepisy dotyczące odliczania opłaty emisyjnej uiszczanej w państwie trzecim.
WIODĄCA DG ODPOWIEDZIALNE DZIAŁY	Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej, Działy C2 i C5
PRAWDOPODOBNY RODZAJ INICJATYWY	Trzy rozporządzenia wykonawcze Komisji ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956
ORIENTACYJNY TERMIN	IV kw. 2025 r.
INFORMACJE DODATKOWE	Wniosek Komisji w sprawie uproszczenia i wzmocnienia CBAM Graniczna opłata węglowa (CBAM): Rada i Parlament uzgadniają jej uproszczenie – Consilium

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 aspekty inicjatywy, w tym jej harmonogram, mogą ulec zmianie.

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

Kontekst polityczny

W ramach Europejskiego Zielonego Ładu w 2023 r. UE wprowadziła mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM). CBAM jest instrumentem klimatycznym mającym służyć zapobieganiu ucieczce emisji. Do ucieczki emisji gazów cieplarnianych dochodzi, gdy z powodu kosztów emisji dwutlenku węgla przemysł UE przenosi produkcję do państw trzecich o mniej rygorystycznych ograniczeniach emisji lub gdy produkty przywożone z innych państw zastępują równoważne produkty, których produkcja wiąże się z mniejszymi emisjami gazów cieplarnianych ze względu na różnice w polityce klimatycznej. CBAM obejmuje obecnie cement, żelazo i stal, aluminium, nawozy, energię elektryczną i wodór. Zapewnia on, by produkty przywożone podlegały takim samym kosztom emisji dwutlenku węgla jak produkty wywarzane w UE w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS).

W [rozporządzeniu \(UE\) 2023/956](#) („rozporządzenie CBAM”) przewidziano przyjęcie szeregu aktów wykonawczych, które doprecyzują i zharmonizują kluczowe aspekty techniczne CBAM, takie jak obliczanie emisji wbudowanych (art. 7), dostosowania obowiązku CBAM uwzględniające opłatę emisyjną faktycznie uiszczoną w państwie pochodzenia produktu (art. 9) oraz odzwierciedlanie przydziału bezpłatnych uprawnień w ramach EU ETS w latach 2026–2034 (art. 31).

Obecna inicjatywa jest zgodna z wysiłkami Komisji na rzecz uproszczenia rozporządzenia w sprawie CBAM i zapewnienia, by było ono stosowane racjonalnie pod względem kosztów. Komisja dąży również do zapewnienia przedsiębiorstw jasności i pewności prawa, wspierania państw członkowskich w ich wysiłkach na rzecz wdrażania oraz poprawy ogólnej skuteczności CBAM.

Problem, któremu ma zaradzić inicjatywa

Aby zapobiec ucieczce emisji, kluczowe znaczenie ma spójne i skuteczne stosowanie przepisów CBAM we wszystkich państwach członkowskich. W tym celu Komisja będzie musiała przyjąć szereg aktów wykonawczych, które umożliwią wdrożenie przepisów dotyczących CBAM, aby zapewnić funkcjonowanie mechanizmu w jego ostatecznym kształcie, począwszy od 1 stycznia 2026 r.

Celem niniejszego zaproszenia do zgłaszania uwag jest wyjaśnienie kluczowych aspektów technicznych CBAM i zebranie odpowiednich informacji od zainteresowanych stron. Zaproszenie to zapewni wkład w opracowanie trzech aktów wykonawczych, które mają zostać przyjęte przez Komisję przed rozpoczęciem obowiązywania systemu w jego ostatecznym kształcie:

1. Akt wykonawczy dotyczący metodyki

Niniejsze zaproszenie do zgłaszania uwag ma na celu zgromadzenie dodatkowych informacji wspierających podejmowanie opartych na dowodach decyzji dotyczących wyzwań związanych z metodyką obliczania na potrzeby CBAM w jego ostatecznym kształcie. W szczególności zaproszenie dotyczy wymienionych poniżej aspektów:

Obliczanie bezpośrednich emisji wbudowanych

Komisja zmienia metodykę CBAM mającą zastosowanie w okresie przejściowym (2023–2025), aby doprecyzować i uprościć jej stosowanie, zmniejszyć obciążenia administracyjne i ułatwić wykorzystywanie rzeczywistych emisji. Zmiana ta będzie opierała się na doświadczeniach zdobytych w okresie przejściowym i informacjach zwrotnych od zainteresowanych stron oraz zostanie uwzględniona w metodyce mechanizmu w jego ostatecznym kształcie (od 2026 r.), która zostanie określona w akcie wykonawczym dotyczącym metodyki. Niniejsze zaproszenie do zgłaszania uwag ma na celu zebranie dodatkowych informacji zwrotnych, danych i dowodów które pomogą Komisji w zmianie metodyki obliczania emisji bezpośrednich.

Określanie emisji wbudowanych w odniesieniu do energii elektrycznej

W rozporządzeniu w sprawie CBAM wprowadzono wymóg stosowania współczynników emisji CO₂ jako wartości domyślnych dla energii elektrycznej, bazujących wyłącznie na źródłach wytwarzania opartych na paliwach kopalnych. Rzeczywiste emisje można zgłaszać, jeżeli spełnione są łącznie pewne warunki. Zainteresowane strony wyraziły obawy co do obowiązujących przepisów i w odniesieniu do tych kwestii wystosowano odrębne [zaproszenie do zgłaszania uwag](#). W ramach istniejących limitów prawnych określonych w rozporządzeniu w sprawie CBAM w akcie wykonawczym dotyczącym metodyki określone zostaną szczegóły obliczania współczynników emisji na potrzeby systemu w jego ostatecznym kształcie, dowody, które należy przedstawić, aby zgłosić rzeczywiste emisje, oraz warunki stosowania alternatywnych wartości domyślnych.

Określanie pośrednich emisji wbudowanych

Emisje pośrednie są obecnie objęte zakresem CBAM wyłącznie w odniesieniu do sektorów cementu i nawozów. Zadaniem Komisji jest określenie najbardziej odpowiednich wartości domyślnych emisji pośrednich, aby zapewnić integralność środowiskową i zapobiec ucieczce emisji, a jednocześnie działać zgodnie z kryteriami określonymi w rozporządzeniu w sprawie CBAM. Ponadto w akcie wykonawczym dotyczącym metodyki określone zostaną dowody, które należy przedstawić w celu zgłoszenia wartości rzeczywistych, oraz warunki stosowania alternatywnych wartości domyślnych.

Ustalanie wartości domyślnych

Wartości domyślne związane z towarami innymi niż energia elektryczna mają służyć jako opcja rezerwowa, gdy rzeczywiste dane dotyczące emisji są niedostępne. Akt wykonawczy dotyczący metodyki ma na celu określenie sprawiedliwego, przejrzystego i spójnego podejścia do wartości domyślnych, przy wzmocnieniu zasady, zgodnie z którą rzeczywiste emisje powinny pozostać główną podstawą deklaracji CBAM.

2. Akt wykonawczy dotyczący przydziału bezpłatnych uprawnień

Zgodnie z dyrektywą EU ETS kwestię ucieczki emisji rozwiązuje się poprzez przydzielanie bezpłatnych uprawnień w oparciu o określone poziomy odniesienia. Przydział ten będzie stopniowo wycofywany w latach 2026–2034 w przypadku sektorów objętych CBAM, równoległe ze stopniowym wprowadzaniem CBAM. Akt wykonawczy dotyczący przydziału bezpłatnych uprawnień, który ma zostać przyjęty, określi zasady obliczania korekty z tytułu przydziału bezpłatnych uprawnień, które stosuje się jako rabat w odniesieniu do obowiązku CBAM, w celu odzwierciedlenia stopnia, w jakim uprawnienia w ramach EU ETS są przydzielane bezpłatnie. Celem jest zapewnienie równego traktowania towarów wytwarzanych w UE i w państwach trzecich. Niniejsze zaproszenie do zgłaszania uwag ma na celu zgromadzenie dodatkowych wysokiej jakości dowodów, informacji, danych i informacji zwrotnych, które pomogą Komisji podjąć decyzje w kluczowych obszarach objętych aktem wykonawczym. W szczególności zaproszenie dotyczy wymienionych poniżej aspektów:

Metodyka obliczania wbudowanego przydziału bezpłatnych uprawnień

Przydział bezpłatnych uprawnień w ramach EU ETS opiera się na zastosowaniu konkretnych wskaźników emisyjności dla produktów, a także wskaźników emisji rezerwowych i wskaźników emisji procesowych, ustalonych w odniesieniu do każdego odpowiedniego procesu produkcji. Akt wykonawczy dotyczący przydziału bezpłatnych uprawnień będzie odzwierciedlał zasady przydziału bezpłatnych uprawnień w ramach EU ETS określone w [rozporządzeniu delegowanym Komisji \(UE\) 2019/331](#).

Opracowanie wskaźników CBAM opartych na wskaźnikach EU ETS

Kluczowym aspektem metodyki jest opracowanie wskaźników CBAM dla każdego z towarów objętych rozporządzeniem w sprawie CBAM. Wskaźniki te będą oparte na odpowiednich wskaźnikach EU ETS wykorzystywanych do określania przydziału bezpłatnych uprawnień na unijnym rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla. Kluczowym wyzwaniem jest dopasowanie wskaźników EU ETS, które mają zastosowanie do instalacji i konkretnych procesów produkcyjnych, do poszczególnych towarów objętych CBAM. Podejście wybrane w akcie wykonawczym dotyczącym przydziału bezpłatnych uprawnień powinno być proste, aby uniknąć nieproporcjonalnych obciążeń administracyjnych, i precyzyjne, aby odzwierciedlić odpowiednią liczbę bezpłatnych uprawnień w odniesieniu do towarów przywożonych.

3. Akt wykonawczy dotyczący opłaty za emisję gazów cieplarnianych uiszczanej w państwie trzecim

Ten akt wykonawczy umożliwi unijnym importerom ubieganie się o zmniejszenie liczby certyfikatów CBAM, które mają zostać przekazane do umorzenia, w celu uwzględnienia opłaty za emisję gazów cieplarnianych faktycznie uiszczanej w państwie trzecim z tytułu zadeklarowanych emisji. W tym celu akt wykonawczy ustanowi zasady przeliczania opłaty za emisję gazów cieplarnianych uiszczanej od zestawu emisji w ramach systemu redukcji emisji dwutlenku węgla w państwie trzecim na odpowiednią liczbę certyfikatów CBAM. Przeliczenie to powinno również obejmować **przeliczenie ceny zapłaconej w walucie obcej na euro**. Zasady te powinny określać **wymagane dowody**, w tym wszelkie odpowiednie rabaty lub inne formy rekompensaty, oraz jasno określać **zasady kwalifikowalności osób trzecich poświadczających ten dowód** (np. ich kwalifikacje i warunki stwierdzenia ich niezależności). Niniejsze zaproszenie do zgłaszania uwag ma na celu zebranie informacji zwrotnych, danych i dowodów, które pomogą Komisji podjąć decyzje w kwestiach, o których mowa w tym akapicie.

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

Podstawa prawna

Na podstawie art. 291 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”) oraz zgodnie z art. 7 ust. 7, art. 9 ust. 4 i art. 31 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2023/956 Komisja jest uprawniona do przyjmowania aktów wykonawczych z pomocą Komitetu ds. CBAM (w rozumieniu art. 29 rozporządzenia (UE) 2023/956).

Praktyczna potrzeba działania na poziomie UE

Te trzy akty wykonawcze mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia funkcjonowania CBAM w jego ostatecznym kształcie, począwszy od 1 stycznia 2026 r. Działania na szczeblu UE zapewniają spójność, zapobiegają rozdrobnieniu rynku i zapewniają jasność prawa zarówno przedsiębiorstwom, jak i organom krajowym, czego nie można skutecznie osiągnąć za pomocą indywidualnych środków krajowych.

B. Co ma osiągnąć inicjatywa i w jaki sposób?

Prawdopodobne skutki

Skutki gospodarcze: inicjatywa będzie miała wpływ na unijnych importerów i producentów towarów objętych CBAM z państw trzecich poprzez wprowadzenie zmienionej metodyki obliczania emisji w oparciu o informacje zwrotne i wnioski wyciągnięte z okresu przejściowego. Oczekuje się, że zaktualizowane warunki stosowania wartości rzeczywistych zachęcą większą liczbę zgłaszających do wyboru tej opcji. Z drugiej strony dostosowane przepisy dotyczące wartości domyślnych rozwiązałyby obawy państw trzecich, a zarazem zapewniłyby nowsze dane wejściowe i szerszy zakres geograficzny. Na szczelbu UE inicjatywa wspiera jednolity rynek poprzez zapewnienie uczciwej konkurencji między producentami z UE i spoza UE. Może również pośrednio wpływać na ceny konsumpcyjne w zależności od przenoszenia kosztów, zwłaszcza w sektorach energochłonnych. Za sprawą inicjatywy importerzy CBAM zyskają jasność co do tego, w jaki sposób mogą zgłosić odliczenie opłaty za emisję gazów cieplarnianych w swojej deklaracji CBAM, a także wszelkie rabaty wynikające z korekty z tytułu wbudowanego przydziału bezpłatnych uprawnień. Inicjatywa umożliwi zgłaszającym CBAM przewidywanie ich oczekiwanego całkowitego zobowiązania finansowego w ramach CBAM po korekcie z tytułu przydziału bezpłatnych uprawnień i odliczeniu faktycznie uiszczonych opłat za emisję gazów cieplarnianych. Inicjatywa obejmie również doprecyzowanie, kto może działać jako osoba poświadczająca dowody i na jakich warunkach. W ramach inicjatywy określone zostaną dowody, które operatorzy instalacji produkujących towary objęte CBAM wywożone do UE będą musieli udostępnić zgłaszającym CBAM. Inicjatywa będzie oparta na dowodach dotyczących możliwego wpływu na państwa trzecie i operatorów instalacji w państwach trzecich.

Wpływ na środowisko: inicjatywa przyczynia się do realizacji celów polityki klimatycznej poprzez wzmocnienie roli CBAM w ograniczaniu ucieczki emisji i promowaniu globalnego obniżania emisyjności. Zwiększenie wykorzystania dokładnych danych dotyczących emisji wzmacnia integralność środowiskową mechanizmu i wspiera przechodzenie na szczelbu sektorowym na czystsze technologie.

Wpływ na uproszczenie lub obciążenie administracyjne: za sprawą inicjatywy sprawozdawczość importerów CBAM ma stać się mniej złożona dzięki jaśniejszym przepisom i lepszemu dostosowaniu do obowiązujących metod (np. międzynarodowych systemów monitorowania, raportowania i weryfikacji, norm dotyczących śladu węglowego). Oczekuje się, że uproszczenie to ułatwi przestrzeganie przepisów przez już przygotowanych operatorów, chociaż może nadal wymagać budowania zdolności mniejszych przedsiębiorstw w krajach o ograniczonej infrastrukturze danych.

Oczekuje się, że skutki społeczne i skutki w zakresie praw podstawowych będą ograniczone. Inicjatywa ta pośrednio wspiera jednak długoterminowe cele społeczne, wnosząc wkład w łagodzenie zmiany klimatu, innowacje przemysłowe i transformację ekologiczną.

Monitorowanie w przyszłości

Aby nadzorować postępy w realizacji tej inicjatywy, wyniki będą monitorowane i oceniane poprzez śledzenie informacji zawartych w deklaracjach CBAM, które są składane w rejestrze CBAM zgodnie z art. 6 rozporządzenia w sprawie CBAM (zadeklarowane emisje, uiszczona opłata za emisję gazów cieplarnianych, korekta odzwierciedlająca przydział bezpłatnych uprawnień w ramach ETS). Monitorowanie będzie prowadzone na bieżąco, z uwagi na odstęp czasowy między uruchomieniem inicjatywy a pomiarem jej skutków, jako że deklaracje CBAM będą składane corocznie (za poprzedni rok kalendarzowy) do rejestru CBAM dopiero od 2027 r.

Przedmiotowa inicjatywa nie wprowadza nowych obowiązków w zakresie monitorowania. Określa jedynie przepisy niezbędne do funkcjonowania CBAM w jego ostatecznym kształcie, począwszy od 2026 r. Ponadto zgodnie z art. 30 ust. 6 rozporządzenia w sprawie CBAM **Komisja będzie monitorować funkcjonowanie CBAM w celu oceny skutków i ewentualnych zmian w jego stosowaniu.** Do 1 stycznia 2028 r. Komisja przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie ze stosowania przedmiotowego rozporządzenia i funkcjonowania CBAM, a następnie będzie przedstawiać takie sprawozdania co dwa lata.

Monitorowanie będzie zatem stanowić podstawę oceny, która ma zostać przeprowadzona przez Komisję przed 1 stycznia 2028 r., i będzie służyć do kształtowania polityki w oparciu o dowody poprzez śledzenie postępów we wdrażaniu w odniesieniu do założeń i celów CBAM oraz sprawozdawczość w tym zakresie.

C. Lepsze stanowienie prawa

Ocena skutków

Ocena skutków nie jest konieczna, biorąc pod uwagę ocenę skutków przeprowadzoną w 2021 r. ([SWD/2021/643 final](#)) oraz ograniczony techniczny zakres tych aktów wykonawczych. Akty te obejmują koszty/oszczędności o ograniczonej skali i mają na celu jedynie zapewnienie jednolitych warunków wdrażania rozporządzenia w sprawie CBAM w ostatecznym kształcie, począwszy od 1 stycznia 2026 r.

Strategia konsultacji

Niniejsze zaproszenie do zgłaszania uwag ma na celu zebranie opinii wszystkich zainteresowanych stron na temat wdrażania CBAM. Stanowi uzupełnienie ukierunkowanych konsultacji z zainteresowanymi stronami przeprowadzonych już w ramach trwających badań (dotyczących energii elektrycznej – jako towaru objętego CBAM – oraz emisji bezpośrednich i pośrednich), a także stałego zaangażowania zainteresowanych stron przez DG TAXUD. Zaproszenie do zgłaszania uwag zostanie opublikowane na portalu „Wyraź swoją opinię” oraz na stronie internetowej CBAM prowadzonej przez Komisję i będzie tam dostępne przez cztery tygodnie. Odpowiedzi można przekazywać w każdym z 24 języków urzędowych UE. Sprawozdanie zbiorcze, które zostanie opublikowane w odpowiednim czasie, będzie zawierać podsumowanie wszystkich wyników konsultacji.
Powody prowadzenia konsultacji
Celem konsultacji jest zebranie opinii wszystkich zainteresowanych stron na temat trzech przedstawionych powyżej obszarów. Zainteresowane strony zachęca się również do przekazywania informacji zwrotnych na temat potencjalnych skutków społecznych, gospodarczych, środowiskowych i administracyjnych. Komisja uwzględni odpowiedzi zainteresowanych stron na niniejsze zaproszenie do zgłaszania uwag w procesie opracowywania odpowiednich rozporządzeń wykonawczych, które mają zostać przyjęte zgodnie z art. 7, 9 i 31 rozporządzenia w sprawie CBAM.
Grupa docelowa
Najważniejsze zainteresowane strony to: wszystkie przedsiębiorstwa w UE i zainteresowane strony w państwach partnerskich (niebędących członkami UE), których dotyczy CBAM; właściwe organy krajowe państw członkowskich UE odpowiedzialne za wdrażanie CBAM oraz organy państw trzecich (w tym organy celne), zwłaszcza te, które przyjęły lub opracowują instrumenty ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych. Zgodnie ze strategią Komisji Europejskiej na rzecz lepszego stanowienia prawa, której celem jest opracowywanie inicjatyw opartych na najlepszej dostępnej wiedzy, zachęcamy naukowców, organizacje akademickie i stowarzyszenia naukowe dysponujące wiedzą fachową w dziedzinach technologii i polityki związanych z przedmiotową inicjatywą do przedkładania wszelkich istotnych opublikowanych i wstępnych badań naukowych, analiz i danych.