

ZAPROSZENIE DO ZGŁASZANIA UWAG DOTYCZĄCYCH OCENY SKUTKÓW

TYTUŁ INICJATYWY	Rynek i infrastruktura CO ₂ w UE
WIODĄCA (ODPOWIEDZIALNY DZIAŁ)	DG DG ENER C2
PRAWDOPODOBNY INICJATYWY	RODZAJ Wniosek ustawodawczy wraz z oceną skutków.
ORIENTACYJNY HARMONOGRAM	III kwartał 2026 r. (dostosowany do pierwszego przeglądu ETS z 2026 r.)
INFORMACJE DODATKOWE	Przemysłowe zarządzanie emisjami dwutlenku węgla

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

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

Kontekst polityczny

W komunikacie w sprawie celu klimatycznego UE na 2040 r.¹ i towarzyszącej mu ocenie skutków² uwidatniono potrzebę wykorzystania przez UE wychwytywania, składowania i utylizacji dwutlenku węgla (CCUS, zwanego również przemysłowym zarządzaniem emisjami dwutlenku węgla) do realizacji celów klimatycznych na 2050 r., w uzupełnieniu działań służących ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych.

W wytycznych politycznych³ na kadencję Komisji Europejskiej 2024–2029 podkreślono potrzebę zwiększenia inwestycji w infrastrukturę i technologie czystej energii, w tym w infrastrukturę do transportu i składowania wychwyconego CO₂.

Dyrektywa w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla⁴ ustanawia ramy prawne bezpiecznego geologicznego składowania CO₂, obejmujące wszystkie formacje geologiczne w całej UE i Europejskim Obszarze Gospodarczym w okresie eksploatacji składowisk. Akt w sprawie przemysłu neutralnego emisyjnie⁵ ma na celu ustanowienie unijnego rynku usług składowania CO₂ i ustanawia prawnie wiążący cel 50 mln ton rocznej mocy zatłaczania CO₂ w UE do 2030 r. Rozporządzenie w sprawie transeuropejskich sieci energetycznych⁶ ułatwia budowę transgranicznej infrastruktury CO₂ uznawanej za projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania i projekty będące przedmiotem wzajemnego zainteresowania.

Łańcuch wartości przemysłowego zarządzania emisjami dwutlenku węgla (ICM) jest jednak nadal niewystarczająco rozwinięty. Obecnie w budowie jest ograniczona liczba projektów dotyczących wychwytywania CO₂, a ostateczne decyzje inwestycyjne podjęto jedynie w odniesieniu do kilku składowisk na terenie UE. Jednak w ocenie skutków dotyczącej celu klimatycznego na 2040 r. stwierdzono, że UE powinna wychwytywać 50 mln ton CO₂ rocznie już w roku 2030, 280 mln ton rocznie do 2040 r. i do 450 mln ton rocznie do 2050 r. Cały wychwycony CO₂ będzie musiał być trwale składowany co najmniej do 2040 r. a rozwój jego ponownej utylizacji jest przewidziany dopiero w okresie po 2040 r. Przewiduje się, że do 2050 r. prawie połowa wychwyconego CO₂ będzie trwale składowana.

Ze względu na potrzebę rozwoju łańcucha wartości CO₂ Komisja przyjęła, wraz z komunikatem w sprawie celu klimatycznego na 2040 r., strategię przemysłowego zarządzania emisjami dwutlenku węgla⁷. W strategii tej zidentyfikowano niedociągnięcia i określono działania mające na celu ich wyeliminowanie. Wskazano w niej na potrzebę opracowania nowej inicjatywy ustawodawczej w celu określenia zasad dla rynku i infrastruktury CO₂ w UE, aby umożliwić rozwój sprawnie działającego i opartego na zasadach rynkowych łańcucha wartości dla CO₂. Potrzeba wdrożenia strategii przemysłowego zarządzania emisjami dwutlenku węgla została uznana za istotną w Pakcie dla czystego przemysłu⁸.

¹ [COM \(2024\) 63 final](#)

² [SWD \(2024\) 63 final](#).

³ [Wybór Europy – wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej 2024–2029, Bruksela 2024 r.](#)

⁴ [Dyrektywa 2009/31/WE](#)

⁵ [Rozporządzenie 2024/1735](#)

⁶ [Rozporządzenie \(UE\) 2022/869](#)

⁷ [COM \(2024\) 62 final](#).

⁸ [COM \(2025\) 85 final](#).

Inicjatywa jest ściśle powiązana z wynagradzaniem za trwałe pochłanianie dwutlenku węgla oraz wychwytywanie i utylizację dwutlenku węgla. W związku z tym odnosi się ona do odrębnej inicjatywy dotyczącej przeglądu unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS)⁹. Europejski pakiet dotyczący europejskich sieci energetycznych jest również istotny dla tej inicjatywy.
Problem, któremu ma zaradzić inicjatywa Przeszkody utrudniające transgraniczny transport CO₂ i dostęp do rynku uniemożliwiają obecnie rozwój w pełni zintegrowanego unijnego rynku CO₂. Przeszkody te mogą być skutkiem m.in. niewystarczającej operacyjności transgranicznej, barier regulacyjnych lub niepewności prawa. Brakuje również jasności co do tego, jakie przepisy należy stosować do infrastruktury umożliwiającej przepływ CO₂ do wzajemnie połączonych państw spoza UE lub przez te państwa, w przypadku gdy możliwości składowania dla podmiotów emitujących z UE istnieją poza Unią. Infrastruktura rurociągową do transportu CO₂ z dużym prawdopodobieństwem będzie miała cechy monopolu naturalnego. Ponadto bariery wejścia na rynek zdolności magazynowania i objętości iniekcji CO₂ są znaczące. Te bariery dla konkurencji utrudniają powstanie konkurencyjnego łańcucha wartości. Pomimo że konieczny jest szybki i racjonalny pod względem kosztów rozwój rynku i infrastruktury, nadal istnieją znaczne utrudnienia, takie jak te związane z: i) pozwoleniami na aktywa związane z CO₂, ii) ponownym wykorzystaniem istniejących aktywów związanych z CO₂ lub przeznaczeniem ich na inny cel iii) brakiem ogólnounijnego mechanizmu planowania, iv) strukturą zarządzania i niezależnym nadzorem regulacyjnym oraz v) środkami skutecznie ograniczającymi ryzyko inwestycyjne, w szczególności na wczesnych etapach rozwoju rynku. Ryzyko inwestycyjne jest postrzegane jako wysokie. Zarówno w przypadku nowych, jak i istniejących projektów infrastrukturalnych i instalacji wychwytyjących występują: brak zaufania oraz brak pewności i przewidywalności regulacyjnej. Trudno jest przewidzieć to, kiedy i na jakich warunkach podmioty emitujące będą mogły zostać podłączone do infrastruktury CO₂. Podobnie należy rozwiązać problemy związane z koordynacją w ramach łańcucha wartości, między innymi w celu ograniczenia ryzyka kontrahenta.
Podstawa działania UE (podstawa prawna i analiza zgodności z zasadą pomocniczości)
Podstawa prawna
Podstawę prawną dla tej inicjatywy stanowi art. 194 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
Praktyczna potrzeba działania na poziomie UE
UE ma znaczny potencjał w zakresie geologicznego składowania CO₂, ale jest on dostępny tylko w niektórych miejscach, ze względu np. na cechy fizyczne lokalizacji podziemnej lub wybory polityczne państw członkowskich. W związku z tym, te państwa członkowskie, które mają duży potencjał w zakresie geologicznego składowania, mogą starać się o przywóz CO₂, aby umożliwić rozwój tego potencjału na skalę racjonalną pod względem kosztów. Inne państwa członkowskie mają jedynie ograniczoną pojemność magazynową lub nie mają jej wcale i będą zależały od dostępu do pojemności magazynowej poza swoim terytorium. Oznacza to, że konieczny będzie rozwój infrastruktury do transportu CO₂, aby połączyć podmioty emitujące CO₂ z miejscami jego składowania i utylizacji. Niedawne badanie Komisji wyraźnie uwypukla potrzebę rozwoju na znaczną skalę infrastruktury transportu CO₂¹⁰. Dlatego inicjatywa UE mająca na celu utworzenie rynku wewnętrznego CO₂ oraz rozwój infrastruktury transportu CO₂ miałaby dużą wartość dodaną. Poszczególne państwa członkowskie nie są w stanie rozwiązać tego problemu równie skutecznie. Rozwój wewnętrznego rynku CO₂ wymaga zharmonizowanych i skoordynowanych działań we wszystkich państwach członkowskich, a to można osiągnąć jedynie przy wspólnym zaangażowaniu całej UE. Inicjatywa ma również zapobiec negatywnym skutkom nieskoordynowanych, rozdrobnionych inicjatyw politycznych, ponieważ państwa członkowskie zaczęły już opracowywać podejścia krajowe, np. ramy regulacyjne dotyczące transportu CO₂. Konieczny jest minimalny poziom harmonizacji, aby zapewnić niezakłócony barierami regulacyjnymi rozwój rynku wewnętrznego. Solidna europejska infrastruktura transportu CO₂ ma podstawowe znaczenie dla: i) zapewnienia równego dostępu do trwałego składowania CO₂; ii) obniżenia kosztów dzięki korzyściom skali; oraz iii) ograniczenia ryzyka związanego z projektem poprzez zapewnienie podmiotom emitującym i odbiorcom szerszego portfela pochłaniaczy i źródeł. W związku z tym działania na szczeblu UE mają znaczną wartość dodaną, ponieważ zapewniają spójne podejście, którego nie można osiągnąć bez ich podjęcia.

⁹ [Dyrektywa 2003/87/WE](#) (dyrektywa EU ETS) i [decyzja \(UE\) 2015/1814](#) (decyzja w sprawie rezerwy stabilności rynkowej).

¹⁰ *Kształtowanie przyszłej sieci transportu CO₂ dla Europy*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej
<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC136709>

B. Główne cele i warianty strategiczne

Inicjatywa ma zapewnić szybkie i opłacalne utworzenie dobrze działającego i opartego na zasadach rynkowych łańcucha wartości dla CO₂.

Środki ustawodawcze będą prawdopodobnie najwłaściwszym instrumentem do osiągnięcia celów tej inicjatywy. Komisja może jednak również rozważyć środki miękkie, takie jak instrumenty ograniczające ryzyko odnoszące się do ryzyka związanego z łańcuchem wartości i wolumenem.

Aby usunąć przeszkody utrudniające transgraniczny transport CO₂, wniosek może:

- wspierać interoperacyjność transgraniczną i tworzenie norm dotyczących CO₂ celem zapobieżenia fragmentacji rynku;
- usunąć pozostałe bariery i niepewność prawa w odniesieniu do transportu CO₂ będące skutkiem np. traktatów międzynarodowych;
- zapewnić, aby równoważne zasady miały zastosowanie do infrastruktury w państwach trzecich i do wzajemnie połączonych państw trzecich.

Aby zapewnić powstanie konkurencyjnego i racjonalnego pod względem kosztów łańcucha wartości CO₂, we wniosku można, w razie potrzeby, ustanowić przepisy dotyczące:

- dostępu stron trzecich do różnych rodzajów aktywów i powiązanych z tym obowiązków przypisanych operatorom aktywów;
- rodzajów finansowania infrastruktury za pomocą taryf sieciowych, w tym finansowania dostosowanego do wczesnych etapów rozwoju sieci;
- ról, działań i własności infrastruktury w celu uniknięcia konfliktów interesów;
- usunięcia barier dla istniejącej infrastruktury CO₂ oraz umożliwienia jej ponownego wykorzystania lub przeznaczenia na inny cel;
- stałych i spójnych ram wspomagających wydawanie pozwoleń na aktywa związane z CO₂;
- odpowiedniej struktury zarządzania i niezależnego nadzoru regulacyjnego rynku usług w zakresie transportu i składowania CO₂.

W celu zwiększenia zaufania inwestorów i pewności regulacyjnej w odniesieniu do nowej infrastruktury i instalacji wychwytywania, a także w celu przezwyciężenia problemów z koordynacją w łańcuchu wartości, wniosek może zawierać przepisy dotyczące:

- długoterminowej perspektywy regulacyjnej, przy jednoczesnym zapewnieniu elastyczności umożliwiającej uwzględnienie charakteru łańcucha wartości CO₂ na początkowym etapie rozwoju oraz zapewnieniu przewidywalności dla istniejących projektów;
- ogólnounijny mechanizm planowania infrastruktury w celu zapewnienia wdrożenia odpowiedniej infrastruktury w sposób racjonalny pod względem kosztów, również w oparciu o istniejącą infrastrukturę;
- utworzenia specjalnej platformy w celu rozwiązywania problemów związanych z koordynacją w łańcuchu wartości i wzmocnienia siły przetargowej mniejszych podmiotów emitujących, przy jednoczesnym zbadaniu możliwości połączenia takiej platformy z instrumentami finansowania i ograniczania ryzyka.

Inicjatywa w odpowiedni sposób uwzględni fakt, że w początkowej fazie wychwytywany CO₂ będzie niemal w całości trwale składowany oraz że należy zapewnić równe warunki działania dla rurociągów i alternatywnych środków transportu CO₂.

C. Prawdopodobne skutki

Rozwiązanie zidentyfikowanych problemów powinno wspomóc szybkie pojawienie się infrastruktury CO₂ i dobrze działającego unijnego rynku CO₂. Usunięcie przeszkód utrudniających transgraniczny transport CO₂, zapewnienie konkurencji na rynku i zwiększenie zaufania inwestorów powinny umożliwić utworzenie dobrze zintegrowanego i bardziej efektywnego unijnego rynku CO₂. Obniżenie kosztów i skrócenie czasu koniecznego do zapewnienia usług CCUS sprzyja dekarbonizacji sektorów przemysłu w UE, szczególnie tych, które poza wychwytywaniem CO₂ mają niewiele lub nie mają w ogóle możliwości, by obniżyć swoją emisyjność (np. sektory emitujące CO₂ związane z procesami).

Dostępność opłacalnych wariantów dekarbonizacji pomoże utrzymać konkurencyjność przemysłu na terenie UE. Umożliwi to również wychwytywanie CO₂ w państwach członkowskich, w których składowanie nie jest wykonalne, np. ze względów geologicznych lub ekonomicznych, a jednocześnie zapewni możliwości budowania składowisk w opłacalnej skali tam, gdzie takie możliwości istnieją.

D. Instrumenty lepszego stanowienia prawa

Ocena skutków

W celu wsparcia przygotowania tej inicjatywy przeprowadzona zostanie ocena skutków. Komisja zgromadzi również dowody w drodze badań zewnętrznych. Zgodnie ze swoim planem Komisja powinna ukończyć towarzyszącą inicjatywie ocenę skutków w trzecim kwartale 2026 r.

Strategia konsultacji
Komisja opublikuje niniejsze zaproszenie do zgłaszania uwag i rozpocznie konsultacje publiczne na portalu „Wyraź swoją opinię”. Celem konsultacji jest umożliwienie członkom społeczeństwa i zainteresowanym stronom, w tym podmiotom, na które inicjatywa będzie miała bezpośredni wpływ, wyrażenia opinii i zgłoszenia uwag. Zaproszenie do zgłaszania uwag zostanie udostępnione zainteresowanym stronom, aby mogły one przedstawić swoje stanowisko na portalu „Wyraź swoją opinię” prawdopodobnie w trzecim kwartale 2025 r. przez okres sześciu tygodni. Konsultacje publiczne rozpoczną się najprawdopodobniej w czwartym kwartale 2025 r. na portalu „Wyraź swoją opinię” i potrwać 12 tygodni. Sprawozdanie podsumowujące zostanie opublikowane osiem tygodni po zakończeniu konsultacji, a sprawozdanie zbiorcze obejmujące wszystkie działania konsultacyjne zostanie załączone do oceny skutków. Zaproszenie do zgłaszania uwag i konsultacje publiczne będą stanowiły uzupełnienie zewnętrznych badań przeprowadzonych przez Komisję w trakcie opracowywania oceny skutków.
Powody prowadzenia konsultacji
Celem tych konsultacji jest zebranie szczegółowych i wysokiej jakości dowodów, informacji, danych i informacji zwrotnych na temat obecnych ram regulacyjnych mających wpływ na łańcuch wartości CO₂. Mają one również posłużyć ustaleniu, czy konieczne jest podjęcie dodatkowych działań UE w celu osiągnięcia założonych celów i zbadać możliwe rozwiązania. Komisja wykorzysta zebrane dowody do podjęcia decyzji o dalszych działaniach.
Grupa docelowa
Do wzięcia udziału w konsultacjach zachęca się wszystkich obywateli oraz wszystkie organizacje. Najbardziej zainteresowane opracowaniem przedmiotowej inicjatywy najprawdopodobniej będą następujące grupy zainteresowanych stron: i) administracje rządowe, w tym właściwe krajowe organy regulacyjne i inne organy publiczne odpowiedzialne za CCUS; ii) władze lokalne i społeczności lokalne; iii) podmioty emitujące; iv) promotorzy projektów dotyczących wychwytywania i składowania dwutlenku węgla; v) operatorzy infrastruktury; vi) stowarzyszenia branżowe działające w dziedzinie wychwytywania i składowania dwutlenku węgla; vii) producenci sprzętu; viii) stowarzyszenia pozarządowe; ix) organizacje międzynarodowe; x) instytuty badawcze; xi) ośrodki akademickie i analityczne; oraz xii) instytucje finansowe, takie jak Europejski Bank Inwestycyjny i krajowe banki prorozwojowe.