

ZAPROSZENIE DO ZGŁASZANIA UWAG DOTYCZĄCYCH OCENY SKUTKÓW

Celem tego dokumentu jest poinformowanie opinii publicznej i zainteresowanych stron o przyszłej działalności legislacyjnej Komisji, aby umożliwić przekazanie informacji zwrotnych na temat przyjętego przez Komisję podejścia do wskazanego problemu i możliwych rozwiązań, a także wszelkich innych istotnych informacji, m.in. na temat możliwych skutków poszczególnych wariantów.

| | |
|---|---|
| TYTUŁ INICJATYWY | Rewizja krajowych celów i elastyczności ram polityki klimatycznej UE po 2030 r. |
| WIODĄCA (ODPOWIEDZIALNY DZIAŁ) DG | Dyrekcja Generalna ds. Działań w dziedzinie Klimatu (DG CLIMA) – CLIMA.A3 (Zarządzanie, plany i uwzględnianie kwestii związanych ze zmianą klimatu) oraz CLIMA.C3 (Rozwiązania niskoemisyjne III: gospodarka gruntami i pochłanianie dwutlenku węgla) |
| PRAWDOPODOBNY RODZAJ INICJATYWY | Ustawodawcza |
| ORIENTACYJNY HARMONOGRAM | IV kw. 2026 r. |
| INFORMACJE DODATKOWE | Europejskie prawo o klimacie – działania w dziedzinie klimatu – Komisja Europejska Wspólny wysiłek redukcyjny: Cele państw członkowskich dotyczące emisji – działania w dziedzinie klimatu Sektor użytkowania gruntów – działania w dziedzinie klimatu – Komisja Europejska |
| <p><i>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.</i></p> | |

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

Kontekst polityczny

Europejskie prawo o klimacie (rozporządzenie (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r.) zobowiązuje UE do ustalenia pośredniego celu klimatycznego na 2040 r. Wyznacza ono tempo redukcji emisji gazów cieplarnianych netto w całej UE, które ma umożliwić osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. Komisja zaproponowała zatem zmianę Europejskiego prawa o klimacie, umożliwiającą wypełnienie pośredniego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych netto o 90 % do 2040 r. w porównaniu z poziomami z 1990 r.

W grudniu 2025 r. współprawodawcy UE osiągnęli wstępne porozumienie w sprawie zmiany i poparli prawnie wiążący cel klimatyczny dotyczący redukcji emisji gazów cieplarnianych netto o 90 % do 2040 r. w porównaniu z poziomami z 1990 r. Zmiana zobowiązuje Komisję do odzwierciedlenia odpowiedniego wkładu w realizację celu klimatycznego na 2040 r. dotyczącego wysokiej jakości międzynarodowych jednostek emisji w wysokości do 5 % emisji netto UE z 1990 r. i przewiduje ewentualny okres pilotażowy na lata 2031–2035, aby utworzyć międzynarodowy rynek jednostek emisji o wysokiej jakości i integralności. W porozumieniu uwzględniono również znaczenie kilku elementów, które należy wziąć pod uwagę, takich jak: (i) realistyczny wkład pochłaniania dwutlenku węgla, przy jednoczesnym uwzględnieniu niepewności związanych z naturalnym pochłanianiem oraz zapewnieniu, aby ewentualne niedobory nie generowały kosztów w innych sektorach gospodarki; (ii) znaczenie ambitnego i racjonalnego pod względem kosztów udziału w globalnych wysiłkach na rzecz redukcji emisji, w szczególności poprzez określenie odpowiedniego poziomu wysokiej jakości międzynarodowych jednostek emisji; (iii) potrzeba wprowadzenia klauzuli zmiany.

W związku z uzgodnioną wstępną zmianą służącą ustaleniu unijnego celu na 2040 r. konieczny jest również przegląd unijnych ram polityki klimatycznej na okres po 2030 r. Program prac Komisji na 2026 r. obejmuje przegląd krajowych celów i elastyczności w ramach polityki klimatycznej UE. Na potrzeby tej zmiany DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu zleciła szereg badań, w tym: (i) badanie oceniające rozporządzenie w sprawie użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF); (ii) analizę rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego;

(iii) ocenę jakościową skutków szeregu możliwych wariantów strategicznych dla krajowych celów klimatycznych na okres po 2030 r.; (iv) ocenę różnych instrumentów rynkowych służących stworzeniu popytu na pochłanianie dwutlenku węgla wprowadzonych zgodnie z rozporządzeniem w sprawie pochłaniania dwutlenku węgla i technik węglochłonnych (CRCF).

Ta inicjatywa – tworzona w oparciu o doświadczenia zdobyte w związku z obecnymi instrumentami – ma przyczynić się do zaproponowania krajowych celów zachęcających do podjęcia dodatkowych inwestycji i wdrażania polityk na poziomie krajowym, które umożliwią osiągnięcie wymaganych celów redukcji i pochłaniania emisji gazów cieplarnianych na rzecz unijnego celu klimatycznego na 2040 r. i osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. Komisja weźmie pod uwagę przepisy Europejskiego prawa o klimacie dotyczące elementów, które należy uwzględnić we wnioskach ustawodawczych na okres po 2030 r. W ramach inicjatywy oceni się również sprawiedliwość i solidarność, zrównoważenie środowiskowe i synergie, efektywność kosztową, uwarunkowania i specyfikę krajową, także uwarunkowania i specyfikę wysp i regionów najbardziej oddalonych. Przeanalizuje się również to, w jaki sposób większa elastyczność w obrębie sektorów i instrumentów oraz pomiędzy nimi, a także unijne środki wspomagające mogą pomóc państwom członkowskim w osiągnięciu celów krajowych. Oceni się ponadto realistyczny wkład pochłaniania dwutlenku węgla, przy jednoczesnym uwzględnieniu niepewności związanych z naturalnym pochłanianiem oraz zapewnieniu, aby ewentualne niedobory nie były wyrównywane kosztem innych sektorów gospodarki. W ocenie należy również wziąć pod uwagę to, że naturalne pochłaniacze można trwale wzmacniać poprzez ochronę i odbudowę różnorodności biologicznej, przy jednoczesnym promowaniu konkurencyjnej i zrównoważonej biogospodarki o obiegu zamkniętym.

Ocena przepisów dotyczących wykorzystania międzynarodowych jednostek emisji w ramach polityki klimatycznej UE po 2030 r., przewidziana we wstępnie uzgodnionej zmianie Europejskiego prawa o klimacie, jest częścią odrębnej inicjatywy. Rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, które obejmuje obowiązki w zakresie sprawozdawczości, monitorowania i planowania związane z niniejszą inicjatywą zostanie poddane odrębnemu przeglądowi. Biorąc pod uwagę ścisłe powiązania między tymi trzema inicjatywami, niektóre elementy można przenieść do innych inicjatyw na późniejszym etapie.

Problem, któremu ma zaradzić inicjatywa

W Europejskim prawie o klimacie określono wiążący unijny cel klimatyczny netto na 2030 r. oraz cel osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. Aby te dążenia przyniosły pożądane skutki, rozporządzenie w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego nakłada na państwa członkowskie wiążące cele krajowe w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorach transportu krajowego, budownictwa, rolnictwa, przemysłu drobnego i odpadów, a rozporządzenie LULUCF nakłada obowiązki w zakresie zwiększenia pochłaniania netto. Ponieważ oba rozporządzenia wygasają w 2030 r., żadne krajowe cele klimatyczne nie będą wyznaczone, dopóki nie zaproponuje się nowej inicjatywy. Zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 4 ust. 3 Europejskiego prawa o klimacie w lipcu 2025 r. Komisja zaproponowała zmianę Europejskiego prawa o klimacie umożliwiającą ustalenie wiążącego unijnego celu redukcji emisji gazów cieplarnianych netto o co najmniej 90 % do 2040 r. (w porównaniu z 1990 r.), co do którego współprawodawcy UE osiągnęli wstępne porozumienie w grudniu 2025 r. Wstępnie uzgodniona zmiana przewiduje również przegląd odpowiednich przepisów UE, przeprowadzony przez Komisję w dążeniu do osiągnięcia celu na 2040 r. oraz celu neutralności klimatycznej do 2050 r.

Ze [sprawozdania z postępów działań UE w dziedzinie klimatu za 2025 r.](#) wynika, że do osiągnięcia celów klimatycznych na 2030 r. i neutralności klimatycznej do 2050 r. potrzebne są dalsze działania. W szczególności w unijnym sektorze LULUCF pochłanianie dwutlenku węgla przez pochłaniacz zmniejszyło się w ciągu ostatniej dekady w niepokojącym tempie, a szereg państw członkowskich wciąż pozostaje w tyle w realizacji swoich krajowych celów w zakresie pochłaniania dwutlenku węgla netto na 2030 r. Jeśli krajowe cele klimatyczne na okres po 2030 r. nie zostaną wyznaczone, państwa członkowskie będą w mniejszym stopniu skłonne do podejmowania działań niezbędnych do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i zwiększenia pochłaniania w pożądanym tempie, pozwalających osiągnąć neutralność klimatyczną do 2050 r.

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

Podstawa prawna

Podstawę prawną inicjatywy stanowi art. 192 ust. 1 TFUE.

Praktyczna potrzeba działania na poziomie UE

Zmiana klimatu to problem transgraniczny. Dlatego skoordynowane działania UE skutecznie uzupełniają i wzmacniają działania krajowe i lokalne. Koordynacja na poziomie UE sprzyja podejmowaniu działań w dziedzinie klimatu, a działania UE są uzasadnione z punktu widzenia zasady pomocniczości, zgodnie z art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Od 1992 r. UE podejmuje działania na rzecz opracowania wspólnych

rozwiązań oraz osiągnięcia ogólnoświatowego porozumienia w sprawie przeciwdziałania zmianie klimatu. Działania na poziomie UE mają zatem zasadnicze znaczenie, a skoordynowane unijne polityki znacznie zwiększają szanse na prawdziwą transformację, przede wszystkim ze względu na globalny charakter wspomnianego wyzwania.

B. Główne cele i warianty strategiczne

Ta inicjatywa ma na celu przegląd ram polityki klimatycznej UE umożliwiający podjęcie dodatkowych krajowych inwestycji i wdrażanie polityk niezbędnych do spełnienia wstępnie uzgodnionego unijnego celu klimatycznego na 2040 r. i celu osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. W ramach tej inicjatywy oceni się rolę krajowych celów klimatycznych na okres po 2030 r., w tym ich zakres, projekt, podział i zarządzanie oraz sposób, w jaki uzupełnią one istniejące instrumenty rynkowe. Instrumenty te obejmują dwa unijne systemy handlu uprawnieniami do emisji i instrumenty regulacyjne UE, takie jak rozporządzenie w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych i normy emisji CO₂ dla pojazdów lekkich i ciężkich. Rozważy się również opracowanie ram dotyczących energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej na okres po 2030 r. W ocenie uwzględną się także oszczędność kosztową i solidarność, w zależności od różnych krajowych uwarunkowań i specyfiki, w tym uwarunkowań i specyfiki wysp i regionów najbardziej oddalonych. Analiza zakłada również większą elastyczność w sektorach i instrumentach oraz pomiędzy nimi, która pozwoli na osiągnięcie celów w prosty i oszczędny sposób. Oceni się ponadto realistyczny wkład pochłaniania dwutlenku węgla w ogólny wysiłek na rzecz redukcji emisji oraz szczególne cechy sektora LULUCF, w tym odporność i ochronę przyrody. W ramach inicjatywy oszacuje się również, w jaki sposób krajowe cele klimatyczne mogą zachęcać do wydatków publicznych na poziomie krajowym oraz proponowany długoterminowy budżet UE na lata 2028–2034.

W ramach tej inicjatywy zidentyfikowana zostanie potrzeba wprowadzenia ewentualnych unijnych środków wspomagających, takich jak dobrowolne podejścia rynkowe, ułatwiających osiągnięcie celów krajowych w oszczędny sposób, w szczególności w sektorach rolnictwa i leśnictwa, w których obecnie jest mniej zachęt do działań w dziedzinie klimatu. Oceni się również potencjalne zmiany w rozporządzeniu w sprawie pochłaniania dwutlenku węgla i technik węglochłonnych. Inicjatywa obejmuje także analizę sposobu, w jaki ulepszone przepisy dotyczące planowania, monitorowania i sprawozdawczości w odniesieniu do łańcuchów wartości w sektorze rolno-spożywczym i leśnym, w tym pozyskanych produktów drzewnych, mogą przyczynić się do zwiększenia zrównoważenia środowiskowego, odporności i konkurencyjności, zmniejszenia kosztów administracyjnych i promowania konkurencyjnej i zrównoważonej biogospodarki o obiegu zamkniętym. Określi się również ewentualną potrzebę włączenia redukcji emisji pochodzących z hodowli zwierząt gospodarskich do zakresu rozporządzenia w sprawie pochłaniania dwutlenku węgla i technik węglochłonnych.

C. Prawdopodobne skutki

Ustanowienie krajowych celów klimatycznych na okres po 2030 r. zachęci państwa członkowskie do podejmowania dodatkowych inwestycji i wdrażania strategii politycznych na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i zwiększenia pochłaniania, co wesprze unijne działania w dziedzinie klimatu i przyniesie korzyści dla środowiska.

Dodatkowe polityki krajowe w sektorach objętych celami krajowymi mogą wiązać się z wysiłkami na rzecz tworzenia lub rozwoju infrastruktury, w szczególności sieci energetycznych, wodorowych i sieci CO₂, lub wpływać na praktyki użytkowania gruntów. Skutki te można złagodzić poprzez bardziej skoordynowane i spójne planowanie przestrzenne oraz za pomocą narzędzi polityki energetycznej i klimatycznej, w tym poprzez integrację rozwiązań opartych na zasobach przyrody, które przynoszą korzyści zarówno dla klimatu, jak i różnorodności biologicznej. Oczekuje się również, że cele krajowe przyczynią się do zwiększenia inwestycji w dekarbonizację gospodarki. Inne polityki zakładające ograniczenie emisji gazów cieplarnianych przynoszą dodatkowe korzyści, takie jak mniejsze zanieczyszczenie powietrza, mniejsze zagęszczenie ruchu w miastach oraz powstawanie ulepszonych budynków i bardziej ekologicznych miast. Wszystkie te elementy mogłyby pozytywnie wpłynąć na ogólny dobrostan.

W ocenie przeanalizowane zostaną skutki społeczne i sposoby zachęcania do stosowania środków wspierających społeczeństwo, w tym gospodarstwa domowe znajdujące się w trudnej sytuacji, a także zbadane zostaną synergie ze społecznym funduszem klimatycznym. Uwzględną się także fakt, że budżet UE może wspierać sprawiedliwą transformację umożliwiającą osiągnięcie celów UE na lata 2040 i 2050 w dążeniu do realizacji sprawiedliwej społecznie transformacji w kierunku neutralności klimatycznej.

D. Instrumenty lepszego stanowienia prawa

Ocena skutków

W celu wsparcia przygotowania tej inicjatywy prowadzona zostanie ocena skutków. Proces oceny skutków ma się rozpocząć w I kwartale 2026 r. Komisja rozważy gospodarcze, społeczne i środowiskowe skutki różnych wariantów krajowych celów na 2040 r. oraz stopień, w jakim uzupełniają one odpowiednie cele i środki UE oraz powiązane unijne środki wspomagające, w tym dobrowolne podejścia rynkowe dotyczące łańcuchów dostaw w rolnictwie

i leśnictwie, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie pochłaniania dwutlenku węgla i technik węglochłonnych. Ocena skutków będzie opierać się na doświadczeniach zdobytych podczas wdrażania rozporządzenia w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego i rozporządzenia LULUCF, w tym na jego ocenie, oraz trwającego wdrażania rozporządzenia w sprawie pochłaniania dwutlenku węgla i technik węglochłonnych.

Strategia konsultacji

Komisja zgromadzi opinie kluczowych zainteresowanych stron w trakcie 12-tygodniowych otwartych internetowych konsultacji publicznych, które rozpoczną się w I kwartale 2026 r., oraz zorganizuje warsztaty techniczne na temat najistotniejszych obszarów tematycznych. Opinie zostaną włączone do oceny skutków dotyczącej krajowych celów i elastyczności na okres po 2030 r.

- Respondenci biorący udział w konsultacjach publicznych będą mogli wyrazić swoje opinie w kwestionariuszu i załączyć do niego dokumenty przedstawiające ich stanowisko.
- Konsultacje publiczne będą dostępne na stronie internetowej „Wyraź swoją opinię” (centralnym internetowym portalem Komisji poświęconym konsultacjom publicznym) oraz na stronie internetowej DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu.
- Pod uwagę brane będą także dokumenty zainteresowanych stron inne niż dokumenty przedstawiające stanowisko złożone za pośrednictwem portalu „Wyraź swoją opinię”, np. dokumenty dotyczące polityki lub plany działania.
- Konsultacje publiczne zostaną ogłoszone we wszystkich 24 językach urzędowych UE.

Sprawozdanie podsumowujące zostanie opublikowane w terminie ośmiu tygodni po zakończeniu konsultacji. Sprawozdanie zbiorcze podsumowujące wyniki wszystkich działań konsultacyjnych zostanie załączone do sprawozdania z oceny skutków.

Zgodnie ze strategią Komisji „lepsze stanowienie prawa”, polegającą na opracowywaniu inicjatyw opartych na najlepszej dostępnej wiedzy, zachęcamy naukowców, organizacje akademickie i stowarzyszenia naukowe dysponujące wiedzą fachową w dziedzinie strategii łagodzenia zmiany klimatu oraz skutków zmiany klimatu do przedkładania odpowiednich opublikowanych i wstępnych badań naukowych, analiz i danych. Szczególnie mile widziane są dokumenty podsumowujące obecny stan wiedzy w odpowiednich dziedzinach.

Powody prowadzenia konsultacji

Celem tej inicjatywy jest przeprowadzenie konsultacji z zainteresowanymi stronami i ogółem społeczeństwa na temat tego, w jaki sposób krajowe cele i wysiłki, wraz ze zwiększoną elastycznością i innymi środkami wspomagającymi, mogą przyczynić się do osiągnięcia wymaganych poziomów redukcji i pochłaniania emisji gazów cieplarnianych, w dążeniu do osiągnięcia celu klimatycznego UE na 2040 r. Konsultacje przyczynią się do przejrzystości i rozliczalności procesu oceny skutków.

Inicjatywa ta jest związana z dwiema innymi bieżącymi inicjatywami, w sprawie których Komisja prowadzi obecnie konsultacje społeczne. (i) z oceną znaczenia międzynarodowych jednostek emisji w osiągnięciu celu na 2040 r., zgodnie ze wstępnie uzgodnioną zmianą Europejskiego prawa o klimacie; oraz (ii) z przeglądem rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, który to przegląd obejmuje obowiązki w zakresie sprawozdawczości, monitorowania i planowania związane z tą inicjatywą. Biorąc pod uwagę ścisłe powiązania między tymi trzema inicjatywami, niektóre elementy można przenieść do innych inicjatyw na późniejszym etapie.

Grupa docelowa

Konsultacje publiczne są skierowane do ogółu społeczeństwa i zainteresowanych stron, na które krajowe cele klimatyczne mogą mieć bardziej bezpośredni wpływ. Należą do nich rządy krajowe, regionalne i lokalne, instytucje finansowe, przemysł, organizacje gospodarcze, związki zawodowe, konsumenci i stowarzyszenia pracownicze, organizacje pozarządowe i środowiska akademickie.