

Bruksela, czerwiec 2026 r.

Przegląd systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (EU ETS)

Stanowisko Business & Science Poland

Rewizja EU ETS będzie jednym z kluczowych procesów regulacyjnych determinujących warunki funkcjonowania europejskiego przemysłu po 2030 r. System ten pozostaje podstawowym instrumentem unijnej polityki klimatycznej, jednak jego przyszły kształt powinien być oceniany nie tylko przez pryzmat realizacji celów redukcyjnych, lecz także wpływu na konkurencyjność przemysłu, bezpieczeństwo gospodarcze, koszty energii, ryzyko carbon leakage oraz zdolność przedsiębiorstw do finansowania inwestycji dekarbonizacyjnych.

Fakt, że w ramach prac nad rewizją analizowane są tak istotne elementy systemu jak parametry MSR, zasady automatycznego unieważniania uprawnień znajdujących się w rezerwie, przyszła trajektoria bezpłatnego przydziału, ochrona przed carbon leakage, rekompensaty kosztów pośrednich, bardziej sektorowe podejście do fallback benchmarks, finansowanie dekarbonizacji przemysłu, integracja trwałego pochłaniania CO₂ oraz potencjalna rola CCU, pokazuje, że przyszły kształt EU ETS wymaga szerszej oceny niż wyłącznie dostosowanie systemu do nowych celów redukcyjnych. Kluczowe jest, aby ocena tych rozwiązań była prowadzona z perspektywy ich rzeczywistego wpływu na stabilność rynku, przewidywalność kosztów, warunki inwestycyjne oraz konkurencyjność sektorów energochłonnych.

Po ponad 20 latach funkcjonowania EU ETS konieczna jest ponowna ocena, czy system ten nadal realizuje cele redukcyjne w sposób efektywny kosztowo, przewidywalny dla uczestników rynku i spójny z potrzebą utrzymania konkurencyjności europejskiego przemysłu. Obecne funkcjonowanie systemu EU ETS w coraz większym stopniu ujawnia poważne ograniczenia strukturalne, których skutki odczuwalne są zwłaszcza w sektorach przemysłowych najbardziej narażonych na ryzyko utraty konkurencyjności. Obecny mechanizm Zielonego Ładu, zbudowany wokół coraz wyższych cen emisji, obciąża europejski przemysł znacznymi kosztami. Choć EU ETS przyczynia się do redukcji emisji CO₂, w części branż energochłonnych rośnie ryzyko utraty konkurencyjności i pojawiają się wątpliwości co do proporcjonalności kosztów względem efektów środowiskowych. Zjawisko to ma zatem charakter nie tylko ekonomiczny, ale także środowiskowy - emisje są coraz częściej przenoszone poza Unię Europejską, a nie rzeczywiście eliminowane.

Na tej podstawie Business & Science Poland wskazuje cztery obszary, które powinny mieć kluczowe znaczenie w ramach rewizji EU ETS.

1. **Od kosztu emisji do inwestycji w dekarbonizację** - EU ETS powinien w większym stopniu wspierać inwestycje dekarbonizacyjne w sektorach ponoszących koszty systemu, w tym poprzez skuteczniejsze wykorzystanie dochodów z ETS oraz zapewnienie dostępu do finansowania CAPEX i OPEX.
2. **Stabilność i przewidywalność rynku EUA** - Przyszły kształt systemu powinien ograniczać nadmierną zmienność cen uprawnień oraz umożliwiać przedsiębiorstwom planowanie inwestycji, w szczególności poprzez odpowiednie dostosowanie MSR i trajektorii redukcji liczby uprawnień po 2030 r.
3. **Skuteczna ochrona przed carbon leakage** - Bezpłatny przydział, benchmarki, rekompensaty kosztów pośrednich oraz CBAM powinny działać jako instrumenty wzajemnie uzupełniające się, a nie prowadzić do osłabienia ochrony sektorów najbardziej narażonych na utratę konkurencyjności.
4. **Uwzględnienie specyfiki sektorowej** - Jednolite parametry EU ETS powinny być oceniane z uwzględnieniem realnych możliwości technologicznych, znaczenia strategicznego poszczególnych sektorów oraz ryzyka przenoszenia produkcji i emisji poza UE.

W dalszej części stanowiska przedstawiamy szczegółowe uwagi i rekomendacje BSP w odniesieniu do każdego z powyższych obszarów, wskazując zarówno potrzebne zmiany systemowe, jak i skutki obecnego funkcjonowania EU ETS dla sektorów szczególnie wrażliwych na koszty emisji.

1. Potrzeba przejścia od logiki „kosztu emisji” do logiki „inwestycji w dekarbonizację”

W obecnej formie EU ETS coraz mniej odpowiada aktualnym potrzebom przemysłu i regionów UE. Wysokie tempo zwiększania ambicji klimatycznych nie idzie w parze z realną zdolnością przedsiębiorstw do dostosowania się do nowych wymogów. Utrzymujące się wysokie koszty emisji i energii, ograniczony dostęp do finansowania oraz brak elastyczności w politykach wdrożeniowych skutkują rosnącym ryzykiem deindustrializacji.

EU ETS generuje znaczne dochody dla państw członkowskich poprzez sprzedaż uprawnień do emisji CO₂ na aukcjach. Zgodnie z założeniami polityki klimatycznej UE, środki te powinny służyć przede wszystkim finansowaniu transformacji w kierunku neutralności klimatycznej oraz wsparciu dla sektorów najbardziej narażonych na ryzyko utraty konkurencyjności. W praktyce konieczne jest jednak zapewnienie, aby system w

większym stopniu wspierał rzeczywistą transformację przemysłu, a nie wyłącznie generował wysokie koszty emisji.

W tym kontekście BSP zwraca uwagę na następujące kwestie:

- **Obowiązkowe przekierowanie dochodów z ETS na inwestycje dekarbonizacyjne**

BSP podkreśla, że środki z ETS powinny być kierowane **w szczególności do sektorów energochłonnych objętych EU ETS**. W tym również w sektorach przetwórstwa rolno-spożywczego, które mimo istotnego udziału w łańcuchu żywnościowym, często pozostają poza głównym nurtem wsparcia inwestycyjnego. Obecnie w systemie ETS brakuje rozwiązania, które zapewniłoby powrót części środków pochodzących z zakupu uprawnień do emisji do sektorów energochłonnych i przeznaczenie ich na finansowanie dekarbonizacji tych sektorów. Niezbędne jest zatem **stworzenie dedykowanego mechanizmu** zwracania takich środków w celu **realizacji inwestycji dekarbonizacyjnych lub pokrycia zwiększonych kosztów operacyjnych** wynikających z zastosowania technologii o zmniejszonym poziomie emisyjności.

Przekierowanie krajowych dochodów z ETS na działania dekarbonizacyjne prowadzone przez instalacje objęte EU ETS **powinno być obowiązkowe** dla państw członkowskich, a nie jedynie zalecane. Środki te powinny wspierać szerokie spektrum technologii, nie ograniczając się do listy zawartej w NZIA, i być ukierunkowane na modernizację, efektywność energetyczną oraz inwestycje redukujące emisje u źródła. Tylko wtedy możliwe będzie utrzymanie technologicznej neutralności i wykorzystanie pełnego potencjału innowacyjnego europejskiego przemysłu.

Biorąc pod uwagę ambitne cele klimatyczne UE, w tym cel osiągnięcia neutralności klimatycznej, kluczowe jest zapewnienie, aby wsparcie finansowe było kierowane także na **inwestycje o najwyższym potencjale redukcji emisji gazów cieplarnianych**. Dotyczy to w szczególności wielkoskalowych projektów energetycznych pozwalających na zastępowanie instalacji węglowych, jak również modernizacji sektorów o dużym znaczeniu społecznym i regionalnym, takich jak ciepłownictwo systemowe czy przemysł spożywczy. W Polsce szczególnie istotne jest wsparcie dla sektora ciepłownictwa systemowego, który w dużym stopniu oparty jest na infrastrukturze węglowej i wymaga pilnej modernizacji. Beneficjentami takiego wsparcia byłoby przede wszystkim odbiorcy końcowi, zyskujący dostęp do czystej i przystępnej cenowo energii cieplnej.

Dzięki takiemu rozwiązaniu koszty funkcjonowania systemu ETS mogłyby być częściowo niwelowane, a sam system stałby się mechanizmem napędzającym realizację nowych, niskoemisyjnych inwestycji w sektorze przemysłowym.

- **mechanizmy wsparcia powinny obejmować zarówno CAPEX, jak i OPEX**

Proces dekarbonizacji przemysłu wymaga uruchomienia nowych, skutecznych mechanizmów wsparcia finansowego, które obejmą zarówno koszty inwestycyjne, jak i operacyjne. W wielu sektorach barierą dla transformacji nie jest wyłącznie koszt budowy nowych instalacji lub modernizacji istniejącej infrastruktury, lecz także późniejsze koszty funkcjonowania technologii niskoemisyjnych. Przedsiębiorstwa, które podejmują działania na rzecz redukcji emisji, powinny otrzymywać wsparcie w postaci rekompensaty części kosztów inwestycyjnych poniesionych na dekarbonizację. Tylko realne wsparcie finansowe może zapewnić utrzymanie konkurencyjności europejskiego przemysłu w warunkach globalnej rywalizacji oraz zwiększyć rzeczywisty efekt klimatyczny EU ETS.

- **szybszy, bardziej przewidywalny i sprawiedliwy geograficznie dostęp do finansowania**

Transformacja energetyczna wymaga stabilnych i szybkich mechanizmów wsparcia. Tymczasem obecne instrumenty pomocowe nie nadążają za realnymi potrzebami przedsiębiorstw są zbyt złożone, a czas oczekiwania na decyzje i wypłaty środków pozostaje nieproporcjonalny do tempa transformacji i zmienności rynku. Fundusze Modernizacyjny, Innowacyjny czy Sprawiedliwej Transformacji są zbyt ograniczone, a dostęp do nich jest czasochłonny i nieprzewidywalny. Dlatego potrzebne są szybkie i przewidywalne formy wsparcia, dostępne także dla dużych firm przemysłowych.

Jednocześnie konstrukcja niektórych instrumentów, jak np. Funduszu Innowacyjnego czy ram pomocy państwa CISAF, budzi wątpliwości co do efektywności i sprawiedliwości redystrybucji środków. W przypadku CISAF należy pamiętać, że **ramy te tworzą możliwość udzielania pomocy publicznej przez państwa członkowskie, ale nie gwarantują jej faktycznego uruchomienia**. W praktyce dostęp przedsiębiorstw do wsparcia może więc zależeć od decyzji, możliwości budżetowych i priorytetów poszczególnych państw członkowskich, co grozi pogłębianiem różnic między gospodarkami UE i osłabieniem spójności jednolitego rynku.

Również brak kryterium geograficznego w części instrumentów unijnych ogranicza możliwość pozyskania wsparcia dla projektów lokalizowanych w Europie Środkowo-Wschodniej. Dodatkowym ryzykiem jest uzależnienie wsparcia od wcześniejszego zakupu uprawnień EUA, co może faworyzować przedsiębiorstwa z państw o większych możliwościach fiskalnych i lepszym dostępie do kapitału.

W związku z powyższym, przy projektowaniu nowych instrumentów finansowych kluczowe jest uniknięcie podobnych dysproporcji. Całkowite zastępowanie Funduszu

Innowacyjnego nie znajduje uzasadnienia. Należy natomiast uwzględnić równowagę geograficzną w alokacji środków, która powinna mieć pierwszeństwo przed konkurencją na poziomie całej UE.

- **mechanizmy wsparcia powinny wzmacniać lokalne łańcuchy wartości i odporność gospodarczą UE**

Ważnym elementem mechanizmów wsparcia powinno być także promowanie inwestycji z udziałem krajowych poddostawców oraz rozwoju lokalnych łańcuchów wartości. Wsparcie dla projektów o wysokim udziale „local content” może jednocześnie wzmacniać odporność gospodarczą UE oraz ograniczać uzależnienie od importu technologii i surowców z państw trzecich. Jednocześnie nowe instrumenty pomocowe powinny zachować neutralność technologiczną, tak aby wspierały rzeczywistą redukcję emisji i modernizację przemysłu, niezależnie od wybranej ścieżki technologicznej. Takie podejście pozwoli lepiej wykorzystać potencjał inwestycyjny europejskich przedsiębiorstw, wzmacniając jednocześnie krajowe i regionalne łańcuchy dostaw.

2. Stabilność cen EUA i rola MSR – ocena realnej skuteczności, nie tylko zmiana parametrów

Coraz wyższe ceny uprawnień do emisji oraz niepewność regulacyjna generują istotne obciążenia dla przedsiębiorstw, nie zawsze proporcjonalne do korzyści środowiskowych. Wysokie koszty emisji i energii, złożoność systemu oraz nierówny dostęp do instrumentów wsparcia ograniczają jego efektywność ekonomiczną. Dotyczy to w szczególności sektorów energochłonnych w tym przetwórstwa przemysłowego i spożywczego, które charakteryzują się sezonowością produkcji oraz ograniczoną elastycznością inwestycyjną.

Przy dynamicznych wzrostach cen uprawnień do emisji operatorzy instalacji nie są w stanie skutecznie planować procesu modernizacji istniejących instalacji. Finansowanie takich projektów również pozostaje wyzwaniem ze względu na konieczność przeznaczenia środków na zakup uprawnień do emisji. Dlatego mechanizm MSR, który działa jednokierunkowo, ograniczając liczbę dostępnych na rynku uprawnień, nie jest w stanie odpowiednio reagować na szoki cenowe i nie może być uznawany za skuteczne narzędzie zapewniające stabilność i przewidywalność dla uczestników rynku.

Komisja Europejska analizuje obecnie parametry rezerwy stabilności rynkowej, w tym zasady automatycznego unieważniania uprawnień znajdujących się w MSR. Kluczowe jest jednak, aby ewentualne zmiany nie miały wyłącznie charakteru technicznego lub formalnego, lecz realnie zwiększały stabilność i przewidywalność rynku dla uczestników systemu EU ETS.

W tym kontekście planowana rewizja EU ETS w 2026 r. powinna objąć również dostosowanie kluczowych parametrów systemu, w tym współczynnika redukcji liniowej (LRF) oraz zasad funkcjonowania Rezerwy Stabilności Rynkowej (MSR).

- 1) **Złagodzenie LRF po 2030 r.** - Obecny kształt LRF prowadzi do osiągnięcia zerowego pułapu uprawnień już w 2039 r., co tworzy niespójność z celem neutralności klimatycznej na 2050 r. Konieczna jest rewizja LRF tak, by zapewnić odpowiednią podaż uprawnień dla przemysłu, w szczególności dla sektorów energochłonnych i gałęzi przemysłu, w których trudno jest ograniczyć emisje (hard-to-abate). Szczególnie w ich przypadku konieczne jest wystarczające uwzględnienie okresów przejściowych dla przedsiębiorstw dążących do całkowitej redukcji emisji, a co za tym idzie podejmujących wyzwania organizacyjne i technologiczne skutkujące gigantycznymi nakładami inwestycyjnymi. Dostosowanie LRF po 2030 r. pozwoli utrzymać EU ETS jako narzędzie transformacji, a nie deindustrializacji, oraz ograniczyć ryzyko gwałtownych wzrostów cen EUA. Zmianie tej powinny towarzyszyć działania wspierające stabilność rynku, w tym odejście od mechanizmu unieważniania uprawnień w MSR oraz możliwość wykorzystania dodatkowych jednostek (np. pochłaniania lub offsetów międzynarodowych).
- 2) **MSR - potrzeba przywrócenia równowagi na rynku uprawnień** - MSR został pierwotnie wprowadzony jako instrument o charakterze nadzwyczajnym, mający na celu ograniczenie nadpodaży uprawnień, jednak jego obecne funkcjonowanie budzi istotne wątpliwości z perspektywy wpływu na dostępność uprawnień i poziom cen EUA. Przy założeniu utrzymania mechanizmu konieczne jest jego dostosowanie w kierunku większej przewidywalności i stabilności rynku, w szczególności poprzez przekształcenie MSR z pasywnego mechanizmu zaostrzania limitu emisji w aktywne narzędzie stabilizujące rynek, uwzględniające konkurencyjność przemysłu UE oraz koszty transformacji.

W tym celu postulujemy:

- **odejście od mechanizmu unieważniania uprawnień** - wolumeny zgromadzone w MSR powinny stanowić bufor bezpieczeństwa, zwiększający płynność rynku i ograniczający nadmierną zmienność cen,
- **wdrożenie transparentnego algorytmu uwalniania uprawnień z MSR** (np. określonego procentu MSR na kwartał, z limitem rocznym), , które ograniczą ryzyko szoków cenowych, nie podważając długoterminowego sygnału dekarbonizacyjnego. Bufor ten można wzmocnić poprzez częściowe przywrócenie do MSR historycznie unieważnionych uprawnień,
- **dostosowanie parametrów MSR (w tym intake rate i progów TNAC)** w kierunku bardziej elastycznego „korytarza płynności”, lepiej odzwierciedlającego cykle

rynkowe i inwestycyjne oraz ograniczającego zmienność cen EUA. Współczynnik transferu powinien powrócić do poziomu 12%, aby ograniczyć nadmierne ograniczanie dostępności uprawnień. Dodatkowo zasadne jest odejście od statycznego podejścia do TNAC na rzecz bardziej elastycznego mechanizmu poboru i uwalniania uprawnień, który pozwoli lepiej reagować na zmiany rynkowe, stabilizować oczekiwania inwestycyjne. Jednocześnie warto rozważyć dostosowanie progów aktywacji MSR, w tym ich podniesienie, aby ograniczyć nadmierną ingerencję mechanizmu w podaż uprawnień w okresach zmian regulacyjnych i transformacji przemysłowej.

Dodatkowym elementem wpływającym na stabilność rynku EUA jest aktywny udział podmiotów finansowych, również spoza UE, takich jak banki i fundusze inwestycyjne, które traktują EUA jako instrument finansowy. Może to negatywnie wpływać na stabilność cen uprawnień i wzmacniać ryzyka wynikające z obecnych niedoskonałości rynku. **EU ETS powinien pozostać mechanizmem rynkowym, jednak jego stabilność wymaga dodatkowych instrumentów ograniczających nadmierne wahania cen i eliminujących ryzyka wynikające z aktywności podmiotów niezwiązanych bezpośrednio z redukcją emisji.**

Niektóre państwa członkowskie, w tym Polska, są szczególnie wrażliwe na ceny EUA, ponieważ ze względów historycznych ich sektor energetyczny i przemysłowy w większym stopniu opiera się na paliwach kopalnych. Wysokie i niestabilne ceny uprawnień mogą więc w większym stopniu obciążać gospodarki znajdujące się w trudniejszym punkcie wyjścia transformacji, ograniczając środki dostępne na modernizację i zwiększając ryzyko utraty konkurencyjności.

3. Bezpłatny przydział i benchmarki – ochrona przed carbon leakage musi pozostać skuteczna

Bezpłatny przydział uprawnień oraz benchmarki pozostają jednym z kluczowych instrumentów ochrony sektorów energochłonnych przed ryzykiem carbon leakage. Ich przyszły kształt powinien być oceniany nie tylko jako element technicznej metodyki alokacji, lecz przede wszystkim jako narzędzie zapewniające utrzymanie produkcji przemysłowej w UE w warunkach rosnących kosztów emisji, energii oraz inwestycji dekarbonizacyjnych.

W tym kontekście BSP zwraca uwagę na następujące kwestie:

- **aktualizacja benchmarków powinna uwzględniać realne możliwości technologiczne sektorów objętych EU ETS**

Szczególne znaczenia nabiera sposób aktualizacji benchmarków na kolejne okresy rozliczeniowe, ponieważ wartości benchmarków bezpośrednio wpływają na poziom bezpłatnego przydziału uprawnień oraz skalę ochrony przed carbon leakage. Niedostosowane do realiów technologicznych ograniczanie poziomu benchmarków może prowadzić do nieproporcjonalnego zmniejszenia bezpłatnej alokacji w sektorach, które mają ograniczone możliwości szybkiej redukcji emisji z przyczyn technologicznych, surowcowych lub procesowych.

Dotyczy to zarówno benchmarków produktowych, jak i wskaźników zastępczych opartych na ciepłe i paliwie. W przypadku benchmarków produktowych szczególnie istotne jest, aby ich aktualizacja odzwierciedlała rzeczywiste możliwości redukcyjne danej produkcji, dostępność technologii niskoemisyjnych, koszty transformacji oraz ryzyko utraty konkurencyjności wobec producentów spoza UE. Zbyt głęboka redukcja benchmarku produktowego może prowadzić do istotnego ograniczenia bezpłatnego przydziału nawet w sektorach, które mają strategiczne znaczenie dla unijnych łańcuchów wartości i nie dysponują obecnie szeroko dostępnymi, konkurencyjnymi kosztowo alternatywami technologicznymi.

W przypadku fallback benchmarks konieczne jest natomiast bardziej sektorowe podejście, które uwzględnia różnice między procesami przemysłowymi objętymi tymi samymi wskaźnikami. Obecne rozwiązania obejmują bardzo zróżnicowane instalacje, mimo że ich profil technologiczny, zapotrzebowanie temperaturowe, możliwości zmiany paliwa oraz potencjał redukcji emisji mogą się znacząco różnić. Jednolita metodyka może więc prowadzić do ograniczenia ochrony w sektorach, które nie mają takich samych możliwości redukcyjnych jak instalacje referencyjne.

Aktualizacja benchmarków powinna być oparta na rzetelnej ocenie rzeczywistych możliwości redukcji emisji w poszczególnych sektorach, a nie wyłącznie na uśrednionych parametrach lub wynikach instalacji, których warunki technologiczne nie są reprezentatywne dla całej grupy objętej danym benchmarkiem. Celem aktualizacji benchmarków nie powinno być mechaniczne obniżanie poziomu bezpłatnego przydziału, lecz utrzymanie skutecznej ochrony przed carbon leakage przy jednoczesnym zachowaniu bodźców do rzeczywistej redukcji emisji w instalacjach objętych EU ETS.

- **bezpłatny przydział uprawnień powinien nadal zapewniać skuteczną ochronę sektorów najbardziej narażonych na utratę konkurencyjności**

Bezpłatny przydział uprawnień powinien nadal pełnić funkcję skutecznego instrumentu ochrony sektorów narażonych na carbon leakage. Dopóki producenci unijni ponoszą koszty regulacyjne, których nie ponoszą w porównywalnym stopniu konkurenci spoza UE, system powinien ograniczać ryzyko przenoszenia produkcji i emisji poza Unię Europejską.

Ochrona ta powinna obejmować zarówno odpowiedni poziom bezpłatnego przydziału, jak i utrzymanie instrumentów uzupełniających, w tym rekompensat kosztów pośrednich. Ograniczanie tych mechanizmów bez rzetelnej oceny ich wpływu na konkurencyjność przemysłu mogłoby prowadzić do wzrostu kosztów produkcji, osłabienia europejskiej bazy przemysłowej oraz zwiększenia ryzyka carbon leakage.

- **CBAM powinien pozostać instrumentem komplementarnym wobec bezpłatnego przydziału, a nie automatycznie go zastępować**

Mechanizm CBAM może odegrać rolę uzupełniającą wobec istniejących narzędzi ochronnych w ramach EU ETS, takich jak bezpłatne przydziały uprawnień czy rekompensaty kosztów pośrednich. Jego skuteczność oraz konsekwencje dla globalnego handlu i wewnętrznych łańcuchów wartości UE pozostają jednak niepewne. Dlatego wycofanie bezpłatnych uprawnień dla sektorów objętych CBAM powinno nastąpić wyłącznie po ewaluacji efektywności CBAM w fazie przejściowej, z uwzględnieniem jego wpływu na eksport, łańcuchy wartości i poziom emisji globalnych.

4. Specyfika sektorowa – potrzeba ochrony sektorów strategicznych i szczególnie wrażliwych na koszty EU ETS

EU ETS oddziałuje w różny sposób na poszczególne sektory gospodarki. Dlatego ocena jego przyszłego kształtu po 2030 r. nie powinna ograniczać się wyłącznie do parametrów ogólnosystemowych, takich jak poziom ambicji redukcyjnej, dostępność uprawnień czy funkcjonowanie MSR. Konieczne jest również uwzględnienie specyfiki sektorów, które mają strategiczne znaczenie dla bezpieczeństwa gospodarczego, żywnościowego, energetycznego i surowcowego Unii Europejskiej, a jednocześnie są szczególnie wrażliwe na koszty EU ETS, ceny energii oraz presję konkurencyjną ze strony producentów spoza UE.

- **Sektor nawozowy**

Sektor nawozowy ma kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa żywnościowego, odporności łańcuchów dostaw oraz utrzymania konkurencyjnej produkcji rolnej w Unii Europejskiej. Produkcja nawozów azotowych jest jednocześnie szczególnie narażona na wysokie koszty gazu ziemnego, energii, emisji CO₂ oraz regulacji środowiskowych. Wzrost tych obciążeń, przy jednoczesnej konkurencji ze strony producentów spoza UE, może prowadzić do osłabienia unijnej bazy produkcyjnej w jednym z najbardziej neralgicznych ogniw łańcucha rolno-spożywczego.

Z perspektywy sektora nawozowego kluczowe znaczenie ma utrzymanie skutecznych mechanizmów ochronnych w ramach EU ETS, w szczególności odpowiedniego poziomu bezpłatnych uprawnień do emisji. Bezpłatny przydział powinien nadal realnie ograniczać ryzyko carbon leakage, zwłaszcza w okresie, w którym sektor ponosi wysokie koszty energii, gazu, emisji CO₂ oraz inwestycji w technologie niskoemisyjne. Realna ochrona przed carbon leakage wymaga także solidnego mechanizmu rekompensowania kosztów pośrednich CO₂ ujętych w cenie energii elektrycznej. Ochrona ta jest konieczna nie tylko dla utrzymania konkurencyjności przemysłu, lecz także dla zachowania zdolności produkcyjnych w UE i bezpieczeństwa dostaw nawozów dla europejskiego rolnictwa.

CBAM może pełnić rolę instrumentu uzupełniającego wobec EU ETS, jednak obecny kształt mechanizmu nie zapewnia pełnej ochrony konkurencyjności sektora nawozowego. Mechanizm ten nie uwzględnia w wystarczającym stopniu wszystkich kosztów ponoszonych przez producentów unijnych, w tym kosztów pośrednich energii, kosztów regulacyjnych oraz różnic w poziomie wsparcia publicznego. Dodatkowo brak skutecznych rozwiązań dla eksportu z UE może prowadzić do dalszego osłabienia pozycji konkurencyjnej europejskich producentów na rynkach globalnych. Dlatego stopniowe wycofywanie bezpłatnych uprawnień powinno być uzależnione od rzetelnej oceny skuteczności CBAM w zapobieganiu ucieczce emisji i zapewnianiu równych warunków konkurencji, także w odniesieniu do eksportu poza UE.

Dodatkowe znaczenie mają również działania handlowe, w tym zawieszenie ceł Wspólnej Taryfy Celnej na niektóre nawozy oraz propozycja art. 27a rozporządzenia CBAM. Instrumenty te powinny być oceniane jako element szerszego otoczenia regulacyjnego sektora nawozowego, ponieważ mogą wpływać na poziom presji importowej, przewidywalność warunków prowadzenia działalności oraz skuteczność ochrony przed carbon leakage. Jest to szczególnie istotne w sytuacji, w której sektor nawozowy ponosi już znaczące obciążenia związane z funkcjonowaniem EU ETS i procesem dostosowania do wymogów dekarbonizacji. Interesujące byłoby rozważenie wprowadzenia w EU ETS mechanizmu adekwatnego do art.27a, tj. czasowego wyłączenia z obowiązków umorzenia uprawnień do emisji tych rodzajów działalności, które doświadczają nagłych i trudnych do przewidzenia sytuacji rynkowych.

Presja kosztowa wynikająca z EU ETS powinna być zatem oceniana nie tylko jako kwestia konkurencyjności przemysłowej, lecz także jako element bezpieczeństwa dostaw nawozów, stabilności europejskiego rolnictwa oraz odporności całego łańcucha rolno-spożywczego. Utrzymanie odpowiedniego poziomu bezpłatnej alokacji dla sektora nawozowego ma kluczowe znaczenie dla ograniczenia ryzyka przenoszenia produkcji i emisji poza Unię Europejską oraz dla zachowania strategicznych zdolności produkcyjnych w UE.

▪ **Przetwórstwo rolno-spożywcze**

Szczegółnej uwagi wymaga również przetwórstwo rolno-spożywcze, w tym energochłonne sektory takie jak produkcja cukru. Część zakładów tego sektora funkcjonuje jako instalacje objęte EU ETS, ponosząc koszty związane z zakupem uprawnień do emisji oraz modernizacją infrastruktury energetycznej. Jednocześnie są to branże o dużym znaczeniu społecznym, regionalnym i gospodarczym, bezpośrednio powiązane z bezpieczeństwem żywnościowym oraz utrzymaniem lokalnych łańcuchów wartości.

Przetwórstwo rolno-spożywcze charakteryzuje się sezonowością produkcji oraz ograniczoną elastycznością inwestycyjną. W przypadku kampanii cukrowniczej kumulacja kosztów energii, paliw, uprawnień do emisji CO₂ oraz obowiązków wynikających z EU ETS może istotnie pogarszać konkurencyjność kosztową produkcji. Przy obecnych uwarunkowaniach regulacyjnych i rynkowych koszty te nie zawsze mogą być elastycznie rozłożone w czasie lub przeniesione na odbiorców.

Transformacja tych instalacji wymaga inwestycji w modernizację źródeł ciepła technologicznego, poprawę efektywności energetycznej, kogenerację, odzysk ciepła oraz stopniowe przechodzenie na mniej emisyjne paliwa. Dlatego przyszłe instrumenty wsparcia oraz zasady wykorzystania dochodów z EU ETS powinny uwzględniać specyfikę przetwórstwa rolno-spożywczego jako sektora, który nie tylko ponosi koszty funkcjonowania systemu, lecz także wymaga realnego dostępu do środków na inwestycje dekarbonizacyjne.

▪ **Metale nieżelazne i miedź**

Sektor metali nieżelaznych, w tym produkcja miedzi, ma strategiczne znaczenie dla transformacji energetycznej, rozwoju infrastruktury, elektryfikacji oraz otwartej autonomii strategicznej UE. Miedź jest surowcem niezbędnym dla wielu łańcuchów wartości związanych z energetyką, sieciami przesyłowymi, elektro mobilnością i nowoczesnym przemysłem. Jednocześnie producenci miedzi działają na globalnym rynku jako „price takers”, co oznacza ograniczoną możliwość przenoszenia rosnących kosztów regulacyjnych na odbiorców.

W przypadku tego sektora szczególnego znaczenia nabiera utrzymanie skutecznych instrumentów ochrony przed carbon leakage, w tym odpowiedniego poziomu bezpłatnego przydziału oraz adekwatnych benchmarków. Dotyczy to zwłaszcza fallback benchmarks opartych na cieple i paliwie, które obejmują bardzo zróżnicowane procesy przemysłowe o odmiennych warunkach technologicznych, zapotrzebowaniu temperaturowym i możliwościach redukcji emisji.

Produkcja miedzi wymaga wysokotemperaturowych procesów technologicznych oraz zachowania bardzo wysokiej jakości i czystości produktu końcowego. W praktyce oznacza to, że rozwiązania możliwe do zastosowania w części instalacji objętych fallback benchmarks, takie jak szersze wykorzystanie biomasy, nie zawsze mogą być przeniesione na produkcję metali nieżelaznych. W przypadku miedzi zastosowanie biomasy może być ograniczone zarówno ze względu na wymagania temperaturowe procesów, jak i ryzyko wpływu na jakość produktu, który jest wykorzystywany w strategicznych zastosowaniach energetycznych, infrastrukturalnych i przemysłowych.

Dlatego przy ocenie benchmarków dla sektorów korzystających ze wskaźników zastępczych konieczne jest uwzględnienie realiów technologicznych produkcji metali nieżelaznych. Jednolite podejście do fallback benchmarks może prowadzić do nieproporcjonalnego ograniczenia bezpłatnej alokacji w sektorach, które nie mają takich samych możliwości redukcji emisji jak instalacje referencyjne. W odniesieniu do produkcji miedzi szczególnie istotne jest więc zastosowanie bardziej adekwatnej metodyki sektorowej albo co najmniej łagodniejszej redukcji dla działalności związanej z produkcją surowców krytycznych i strategicznych dla transformacji energetycznej UE.

■ Lotnictwo

Sektor lotnictwa cywilnego pozostaje jednym z najbardziej wrażliwych segmentów gospodarki na skutki wdrażania polityki klimatycznej UE. Ze względu na globalny charakter działalności, wysokie koszty dekarbonizacji, ograniczoną dostępność technologii niskoemisyjnych oraz konkurencję ze strony przewoźników spoza UE, zmiany w EU ETS dotyczące lotnictwa powinny być projektowane ze szczególną ostrożnością.

Szczególnego znaczenia nabiera relacja między EU ETS a globalnym systemem CORSIA wypracowanym w ramach ICAO dla międzynarodowego lotnictwa cywilnego. W ocenie BSP rozszerzenie EU ETS Aviation na loty poza UE i EOG nie byłoby właściwym kierunkiem zmian. Międzynarodowe połączenia lotnicze są już objęte mechanizmem CORSIA, dlatego priorytetem powinno być wzmacnianie jego skuteczności oraz zapewnienie pełnego i równomiernego wdrożenia przez państwa trzecie, a nie tworzenie równoległych obciążeń administracyjnych, które mogłyby prowadzić do napięć międzynarodowych i asymetrii konkurencyjnej. Rozszerzenie EU ETS na takie operacje mogłoby prowadzić do nakładania się obciążeń regulacyjnych oraz wzrostu kosztów po stronie przewoźników unijnych. W konsekwencji mogłoby to osłabić konkurencyjność europejskich przewoźników wobec linii lotniczych spoza UE oraz sprzyjać przenoszeniu ruchu pasażerskiego poza EOG, w szczególności przez huby pozaunijne. To nie tylko osłabiłoby europejskie lotnictwo, lecz także mogłoby prowadzić do zjawiska carbon leakage poprzez wybór dłuższych tras. Dlatego każda zmiana zakresu EU ETS w lotnictwie powinna być

poprzedzona oceną skutków dla konkurencyjności przewoźników unijnych, portów przesiadkowych, ruchu transferowego, emisji globalnych oraz spójności z systemem CORSIA.

W tym kontekście szczególnie istotne jest, aby dochody z EU ETS były w większym stopniu wykorzystywane na realną dekarbonizację sektora lotniczego, w szczególności rozwój i produkcję zrównoważonych paliw lotniczych. Obowiązki wynikające z EU ETS oraz rozporządzenia ReFuelEU Aviation powinny być oceniane łącznie, ponieważ oba instrumenty zwiększają presję kosztową na przewoźników unijnych i wymagają odpowiednich mechanizmów wsparcia dla rzeczywistej redukcji emisji.

▪ **Sektory energochłonne o dużym znaczeniu społecznym i regionalnym**

Szczegółnej uwagi wymagają również sektory energochłonne o dużym znaczeniu przemysłowym, społecznym i regionalnym, w tym sektor chemiczny, rafineryjny, petrochemiczny, ciepłownie, elektrociepłownie oraz wybrane branże przetwórstwa przemysłowego i spożywczego. W wielu przypadkach są to instalacje objęte EU ETS, których modernizacja wiąże się z wysokimi kosztami infrastrukturalnymi, ograniczoną elastycznością inwestycyjną oraz wysoką wrażliwością na ceny energii i uprawnień do emisji.

Sektory te obejmują bardzo zróżnicowane procesy technologiczne, o odmiennym zapotrzebowaniu temperaturowym, profilu pracy instalacji i możliwościach redukcji emisji. Dlatego przyszły kształt EU ETS powinien uwzględniać nie tylko ogólny cel redukcji emisji, lecz także realne warunki transformacji poszczególnych sektorów. Dotyczy to zarówno zasad bezpłatnego przydziału, benchmarków, jak i dostępu do instrumentów finansowania modernizacji.

System powinien wspierać inwestycje redukujące emisje u źródła, w szczególności poprzez kierowanie dochodów z ETS do sektorów i instalacji, które ponoszą koszty systemu i mają realny potencjał redukcji emisji. W przeciwnym razie rosnąca presja kosztowa może prowadzić nie do przyspieszenia dekarbonizacji, lecz do ograniczania produkcji w UE, pogorszenia konkurencyjności sektorów strategicznych oraz przenoszenia emisji poza Unię Europejską.

O BSP

Business & Science Poland (BSP) łączy doświadczenie czołowych polskich przedsiębiorstw z agendą Unii Europejskiej. Reprezentujemy wiedzę i interesy polskich firm zatrudniających ponad 280 000 osób w Polsce, UE i na całym świecie. Naszym celem jest wspieranie Jednolitego Rynku UE, z uwzględnieniem potrzeby jego odpowiedzialnej i skutecznej transformacji.