Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 17 grudnia 2025 r.
(OR. en)

16973/25
ADD 5

Międzyinstytucjonalny numer referencyjny:
2025/0419 (COD)

ECOFIN 1767
FISC 378
UD 314
ENV 1407
CLIMA 609
IA 236

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	17 grudnia 2025 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	SWD(2025) 989 final
Dotyczy:	DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW Towarzyszący dokumentowi: Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2023/956 w odniesieniu do rozszerzenia zakresu jego stosowania na towary niższego szczebla i środki przeciwdziałające obchodzeniu przepisów

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2025) 989 final.

Zał.: SWD(2025) 989 final

KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 17.12.2025 r.
SWD(2025) 989 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

zmieniającego rozporządzenie (UE) 2023/956 w odniesieniu do rozszerzenia zakresu jego stosowania na towary niższego szczebla i środki przeciwdziałające obchodzeniu przepisów

{COM(2025) 989 final} - {SEC(2025) 989 final} - {SWD(2025) 987 final} - {SWD(2025) 988 final}

Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków przeglądu rozporządzenia ustanawiającego mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO2

A. Zasadność działań

Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na szczeblu UE?

Rozporządzenie (UE) 2023/956 ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO2 (CBAM/mechanizm CBAM) weszło w życie w październiku 2023 r. Do końca 2025 r. znajduje się ono w fazie przejściowej. Ostateczny system, który będzie obejmował zobowiązania finansowe, będzie obowiązywał od 2026 r.

CBAM gwarantuje, że przywóz podlega równoważnej opłacie emisyjnej jak ta, jaką ponoszą unijni producenci w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS). Jest to kluczowy instrument gwarantujący, że zwiększone ambicje klimatyczne UE nie zostaną osłabione przez ucieczkę emisji, która może mieć miejsce, gdy przedsiębiorstwa z siedzibą w UE przenoszą produkcję towarów wysokoemisyjnych do krajów, w których polityka klimatyczna jest mniej rygorystyczna, lub gdy produkty unijne są zastępowane wyrobami z importu, których produkcja wiąże się z wysokimi emisjami. CBAM odgrywa również kluczową rolę w ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych poza granicami UE. Cel ten osiąga się poprzez zachęcanie zagranicznych eksporterów do obniżania emisyjności produkcji oraz, jako że w ramach CBAM odlicza się opłatę za emisję gazów cieplarnianych faktycznie uiszczoną w kraju pochodzenia, poprzez zachęcanie państw trzecich do wdrażania lub wzmacniania własnych systemów ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych. Obecna struktura CBAM nie jest jednak w pełni skuteczna jeśli chodzi o przeciwdziałanie ucieczce emisji ani zachęcanie do obniżania emisyjności, powoduje ona też pewne trudności we wdrażaniu. W szczególności nie pozwala on obecnie zająć się ryzykiem ucieczki emisji na rynku niższego szczebla ani ryzykiem unikania obowiązków związanych z CBAM, nie uwzględnia też w wystarczającym stopniu wysiłków producentów energii elektrycznej z państw trzecich na rzecz obniżenia emisyjności.

Co należy osiągnąć?

Ogólnym celem wniosku ustawodawczego jest zwiększenie skuteczności CBAM, m.in. poprzez ograniczenie ryzyka ucieczki emisji na rynku niższego szczebla i zachęcanie do obniżania emisyjności w sposób wykonalny i racjonalny pod względem kosztów, a tym samym ograniczenie emisji gazów cieplarnianych i przeciwdziałanie zmianie klimatu na całym świecie.

Jego celem jest w szczególności (i) ograniczenie ryzyka ucieczki emisji na rynku niższego szczebla, (ii) wzmocnienie egzekwowania CBAM i przeciwdziałanie praktykom unikania obowiązków oraz (iii) zachęcanie do obniżania emisyjności importu energii elektrycznej.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (zasada pomocniczości)?

Redukcja emisji gazów cieplarnianych jest zasadniczo kwestią transgraniczną, wymagającą skutecznych działań na możliwie największą skalę. UE jako organizacja ponadnarodowa jest właściwym podmiotem do ustanowienia skutecznej polityki klimatycznej na swoim terytorium, czego dowodem jest wprowadzenie mechanizmu CBAM i systemu EU ETS. Jedynym sensownym sposobem zapewnienia równoważności polityki w zakresie ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych stosowanej na unijnym rynku wewnętrznym i mającej zastosowanie do przywozu jest podjęcie działań na szczeblu Unii. Ponadto potrzebę

minimalnych kosztów administracyjnych można najlepiej zaspokoić dzięki spójnym przepisom dla całego jednolitego rynku. Wszelkiego rodzaju przeglądu CBAM należy dokonywać na szczeblu UE.

B. Rozwiązania

Jakie są różne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant? Jeżeli nie, dlaczego?

Istnieją trzy odrębne, ale powiązane ze sobą problemy. W odniesieniu do każdego z nich oceniono różne warianty i określono wariant preferowany.

Ucieczka emisji na rynku niższego szczebla: Przeanalizowano trzy warianty różnego rozszerzenia zakresu na produkty rynku niższego szczebla. Warianty te opierają się na (i) filtrach odzwierciedlających ryzyko ucieczki emisji (mianowicie na wzroście kosztów emisji dwutlenku węgla i na intensywności handlu) oraz (ii) dolnym progu emisji z produkcji w UE w celu ograniczenia zakresu rozszerzenia na produkty rynku niższego szczebla o istotnym znaczeniu dla klimatu. Rozważono też techniczną wykonalność przypisania emisji wybranym towarom rynku niższego szczebla. Wniosek koncentruje się na towarach, które znajdują się na rynku niższego szczebla w stosunku do sektorów intensywnie wykorzystujących stal i aluminium, tak jak zapowiedziano to również w planie działania Komisji w zakresie stali i metali.

Wariant 1 polega na ukierunkowanym rozszerzeniu na towary rynku niższego szczebla, z którymi wiąże się największe ryzyko ucieczki emisji i które mają istotne znaczenie dla klimatu. Wariant 2 polega na zrównoważonym rozszerzeniu na towary rynku niższego szczebla, z którymi wiąże się ryzyko ucieczki emisji i które mają istotne znaczenie dla klimatu. Wariant 3 polega na szerokim rozszerzeniu na wszystkie towary rynku niższego szczebla, w przypadku których uznaje się, że istnieje ryzyko ucieczki emisji.

Przeciwdziałanie unikaniu obowiązków: Uznano, że dwa warianty pozwoliłyby zaradzić problemom z zakresu unikania obowiązków, takim jak niezgodne z prawdą zgłaszanie emisji i nadużycia.

Wariant 1 przewiduje uznanie złomu przedkonsumenckiego za prekursor CBAM. Przewiduje on również uprawnienie Komisji do żądania, w przypadku zgłaszania rzeczywistych emisji, dodatkowych dowodów potwierdzających miejsce produkcji. To uprawnienie mające na celu poprawę identyfikowalności towarów byłoby ograniczone do podzbioru kodów CN i miejsc pochodzenia o najwyższym ryzyku błędnego zgłoszenia intensywności emisji.

Wariant 2 przewiduje uznanie za prekursory CBAM zarówno złomu przed- jak i pokonsumenckiego. Ponadto uprawnienie do żądania dodatkowych dowodów dotyczących miejsca produkcji miałoby zastosowanie do wszystkich kodów CN i miejsc pochodzenia.

Oba warianty zawierają również dwa wspólne środki z zakresu polityki: 1) upoważnienie Komisji do żądania bardziej szczegółowego wskazywania kodów CN w celu lepszego określania szczególnego składu materiałowego poszczególnych produktów objętych danym kodem CN podlegających CBAM, 2) upoważnienie Komisji do obwarowania stosowania rzeczywistych emisji dodatkowymi warunkami w odniesieniu do zidentyfikowanych towarów, z którymi wiąże się wysokie ryzyko nadużyć.

Energia elektryczna:

Rozważano cztery warianty. Różnią się one pod względem metody obliczania współczynnika emisji oraz warunków deklarowania wartości rzeczywistych. Obejmują one cztery możliwe połączenia dwóch głównych wariantów strategicznych: (i) zachowanie współczynnika emisji CO_2 państwa wywozu lub

zmiana na średni współczynnik emisji z sieci elektroenergetycznej państwa wywozu; (ii) zmiana kryterium związanego z ograniczeniami przesyłowymi poprzez odniesienie do braku ograniczeń strukturalnych lub całkowite usunięcie tego kryterium. Wszystkie warianty obejmują zmienione kryterium dotyczące umów zakupu energii elektrycznej (PPA), precyzujące, że obejmuje ono wyłącznie fizyczne PPA, a jednocześnie rozszerzające jego zakres również na pośrednie PPA. Wszystkie warianty obejmują również zmiany warunku dotyczącego przypisania przepustowości, który powinien mieć zastosowanie wyłącznie w przypadku alokacji zdolności przesyłowych typu *explicit*.

Warianty preferowane

W ocenie skutków wyrażono poparcie dla połączenia **wariantu 2 w odniesieniu do rozszerzenia na rynek niższego szczebla, wariantu 1 w odniesieniu do komponentu dotyczącego przeciwdziałania unikaniu obowiązków i wariantu 4 w odniesieniu do energii elektrycznej** (zmiana na średni współczynnik emisji z sieci elektroenergetycznej państwa wywozu, zmienione kryteria dotyczące umów zakupu energii elektrycznej i przypisania przepustowości oraz usunięcie kryterium związanego z ograniczeniami przesyłowymi), ponieważ oczekuje się, że przyniosą one wyraźne korzyści dla środowiska w porównaniu z obecną koncepcją CBAM, a jednocześnie będą proporcjonalne do skali problemów i pozwolą ograniczyć do minimum dodatkowe obciążenia administracyjne.

Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Z konsultacji publicznych wynika, że ryzyko ucieczki emisji na rynku niższego szczebla jest powszechnie uznawane za problem, któremu należy zaradzić poprzez włączenie towarów na rynku niższego szczebla w zakres CBAM. Zdecydowana większość respondentów potwierdziła również, że istnieje ryzyko obchodzenia przepisów, które wymaga dalszego wzmocnienia rozporządzenia w sprawie CBAM. Opowiedziano się także za większą szczegółowością informacji na temat składu materiałowego różnych produktów w ramach kodów CN. W przypadku energii elektrycznej zdecydowana większość zainteresowanych stron wskazała w konsultacjach publicznych, że obecne wartości domyślne stosowane w CBAM są nieodpowiednie, i opowiadała się za zmianą warunków stosowania rzeczywistych emisji. Jeżeli chodzi o tę ostatnią kwestię, w ramach konsultacji sformułowano również konkretne zalecenia dotyczące przeglądu kryteriów dotyczących umów zakupu energii elektrycznej, ograniczeń przesyłowych w sieci, przypisywania połączeń wzajemnych, które są postrzegane jako niepraktyczne lub niezgodne z realiami rynkowymi. Wyniki konsultacji publicznych potwierdziły informacje zwrotne od zainteresowanych stron otrzymane za pośrednictwem innych forów.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Preferowanym wariantem jest połączenie wariantu 2 w celu rozwiązania problemu ryzyka ucieczki emisji na rynku niższego szczebla, wariantu 1 w celu rozwiązania problemu unikania obowiązków i wariantu 4 w odniesieniu do energii elektrycznej. To połączenie zapewnia wyraźne korzyści dla środowiska, zmniejsza ryzyko ucieczki emisji i zachęca do obniżania emisyjności w sposób wykonalny i racjonalny pod względem kosztów. W ujęciu bardziej szczegółowym, jeśli chodzi o rozszerzenie na rynek niższego szczebla w ramach wariantu 2 szacuje się, że do 2030 r. ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w skali roku wyniesie około 0,7 mln ton ekwiwalentu emisji CO_2 (CO_2e). Szacuje się również, że wariant ten pozwoli znacznie ograniczyć ucieczkę emisji. Preferowany wariant odnoszący się do unikania obowiązków związanych z

CBAM dostarcza niezbędne zabezpieczenia pozwalające nie dopuścić do osłabienia skuteczności CBAM i płynących z niego korzyści dla środowiska. Jeżeli chodzi o energię elektryczną, preferowany wariant zapewni lepsze odzwierciedlenie wysiłków państw wywozu na rzecz obniżenia emisyjności, a jednocześnie uprości sprawozdawczość w zakresie wartości rzeczywistych emisji.

Skutki makroekonomiczne są minimalne i wynikają głównie z rozszerzenia na rynek niższego szczebla. Oczekuje się niewielkiego wzrostu produkcji UE w niektórych sektorach niższego szczebla. Jeżeli chodzi o skutki społeczne, w przypadku rozszerzenia na rynek niższego szczebla preferowany wariant przewiduje niewielki wzrost zatrudnienia o 0,05 % w objętych nim sektorach niższego szczebla.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Koszty makroekonomiczne są znikome, a szacowana zmiana unijnego PKB wynosi mniej niż -0,001 %. Marginalny jest też wpływ na ceny spożycia prywatnego.

Przewiduje się koszty administracyjne i koszty przestrzegania przepisów dla przedsiębiorstw i organów (właściwych organów krajowych i organów celnych), głównie w związku z rozszerzeniem na rynek niższego szczebla. Chociaż koszty te trudno jest dokładnie ocenić, szacunki oparte na badaniach zainteresowanych stron pokazują, że w ramach preferowanego wariantu dotyczącego rozszerzenia na rynek niższego szczebla łączne koszty stałe dla przedsiębiorstw mogłyby wynosić 8–43 mln EUR rocznie, oprócz jednorazowych kosztów w wysokości 31 mln EUR. Szacowane stałe koszty egzekwowania przepisów dla organów wyniosą od 1,3 do 10,0 mln EUR dla wszystkich państw członkowskich łącznie. Preferowany wariant dotyczący unikania obowiązków spowodowałby znikome dodatkowe koszty administracyjne dla organów, a jego wpływ na przedsiębiorstwa byłby również ograniczony. Oczekuje się, że w odniesieniu do komponentu dotyczącego energii elektrycznej preferowany wariant nie będzie wiązał się z żadnymi dodatkowymi kosztami administracyjnymi ani kosztami przestrzegania przepisów dla importerów z UE ani dla producentów energii elektrycznej z państw trzecich, lecz raczej zmniejszy te koszty w wyniku uproszczenia warunków deklarowania rzeczywistych emisji.

Jakie są skutki dla MŚP i konkurencyjności?

W październiku 2025 r. Rada i Parlament Europejski przyjęły rozporządzenie (UE) 2025/2083 dotyczące uproszczenia CBAM, w którym wprowadzono m.in. zwolnienie *de minimis* dotyczące progu na poziomie 50 ton masy, które powodowałoby, że 99 % emisji byłoby nadal objęte zakresem CBAM, a jednocześnie zwalniałoby z obowiązków około 90 % importerów. Znacznie ogranicza to obciążenie administracyjne dla MŚP i przynosi korzyści mniejszym importerom działającym na rynku niższego szczebla. Rozszerzenie CBAM na rynek niższego szczebla ma umiarkowany wpływ na bezwzględną liczbę importerów będących MŚP objętych zakresem CBAM. Importerzy będący MŚP stanowią około 50 % dodatkowych importerów objętych zakresem rozporządzenia. Oznacza to 3 800–3 900 dodatkowych importerów będących MŚP. Preferowane połączenie ma marginalnie pozytywny wpływ na ogólną konkurencyjność. Spośród trzech wymienionych komponentów najistotniejsze skutki dla konkurencyjności miałoby rozszerzenie na rynek niższego szczebla, ponieważ wyrównuje ono warunki działania dla produkowanych w kraju i przywożonych produktów rynku niższego szczebla przy produkcji których intensywnie wykorzystuje się stal i aluminium w odniesieniu do wiążących się z nimi kosztów emisji dwutlenku węgla.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?
Szacuje się, że rozszerzenie na rynek niższego szczebla w ramach wariantu 2 wygeneruje około 0,58 mld EUR dochodów w 2030 r., natomiast środki przeciwdziałające unikaniu obowiązków pomogą zapewnić faktyczny pobór dochodów.
Czy wystąpią inne znaczące skutki?
Nie przewiduje się innych znaczących skutków.
Proporcjonalność
Preferowany wariant spełnia cele inicjatywy w sposób proporcjonalny.
D. Działania następcze
Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?
Jak przewidziano w rozporządzeniu w sprawie CBAM, mechanizm CBAM będzie podlegał regularnym przeglądom. Stosowanie proponowanych zmian do rozporządzenia ocenionych w ramach oceny skutków zostanie poddane przeglądowi w kontekście sporządzanych co dwa lata sprawozdań z przeglądu wdrażania CBAM przewidzianych w art. 30 rozporządzenia w sprawie CBAM.