C/2025/5140

28.10.2025

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Wpływ gospodarczy wdrożenia unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS)
(opinia z inicjatywy własnej)

(C/2025/5140)

Sprawozdawca: **Krister ANDERSSON**

Doradczynie i doradcy	Samuel CORNELLA (z ramienia sprawozdawcy) Alex MONTEBELLO (z ramienia Grupy I)
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	27.2.2025
Podstawa prawna	Art. 52 ust. 2 regulaminu wewnętrznego
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	4.7.2025
Data przyjęcia na sesji plenarnej	16.7.2025
Sesja plenarna nr	598
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	182/2/8

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) podziela ogólne cele unijnego systemu pułapów i handlu (systemu handlu emisjami, ETS) jako narzędzia służącego osiągnięciu zielonej, niskoemisyjnej gospodarki. Ograniczenie emisji CO_2 będzie następować tam, gdzie koszty są najniższe, co uczyni system efektywnym kosztowo. ETS stwarza zachęty do inwestowania w zielone technologie, a zatem jest ważny dla Europejskiego Zielonego Ładu.

1.2. EKES uważa jednak, że przy projektowaniu i wdrażaniu systemu należy uwzględnić jego wpływ na miejsca pracy w Europie, a także jego skutki społeczne. Konieczna jest dogłębna analiza i ocena wpływu na sektory, łańcuchy wartości, regiony i kraje oparta na wspólnie uzgodnionej kompleksowej metodyce.

1.3. Komitet podkreśla, że należy znaleźć odpowiednią równowagę między realizacją ogólnych celów środowiskowych a niedopuszczeniem do zakłóceń gospodarczych lub do osłabienia konkurencyjności gospodarki europejskiej. Ważne jest również, by rozważyć wtórne skutki takich instrumentów dla przedsiębiorstw i miejsc pracy we wszystkich sektorach. W tym względzie należy znacznie poprawić analizę ekonomiczną Komisji.

1.4. EKES zwraca uwagę, że mechanizm ETS wiąże się z szeregiem istotnych kwestii, takich jak koszty przestrzegania przepisów, potencjalnie zakłócające skutki, a także nadmierne obciążenia administracyjne. Co więcej, jego stosowanie wymaga solidnej współpracy międzynarodowej, w tym ze strony państw trzecich, co może okazać się zarówno trudne, jak i złożone.

1.5. Jak już wcześniej zauważył Komitet, przyspieszone tempo i ambitne cele w zakresie zmniejszania emisji CO_2 oraz ograniczona dostępność uprawnień do emisji gazów cieplarnianych mogą negatywnie wpłynąć na konkurencyjność Europy na rynku światowym, chyba że znaczna liczba państw pójdzie w ślady UE.

1.6. EKES uważa, że wszelkie środki mające na celu obniżenie emisyjności sektora żeglugi powinny mieć w idealnej sytuacji charakter globalny, a nie regionalny lub jednostronny, aby uniknąć ucieczki emisji. W związku z tym EKES zdecydowanie popiera prace prowadzone w ramach Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO), w szczególności jej ramy neutralności emisyjnej, które mogłyby również zapobiec podwójnej regulacji lub podwójnym płatnościom.

1.7. EKES popiera zaproponowane niedawno uproszczenie mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO_2 (CBAM), postrzegając je jako krok naprzód w kierunku osiągnięcia równowagi między potrzebą ochrony środowiska – z jednej strony – a równoczesną koniecznością ograniczenia obciążeń administracyjnych dla gospodarki i jej przedsiębiorstw, w szczególności dla MŚP – z drugiej strony. W związku z tym EKES wzywa Komisję do przeprowadzenia ocen skutków *ex post* ETS w celu monitorowania konkretnego wpływu na przedsiębiorstwa i miejsca pracy, tak aby w razie potrzeby można było szybko wprowadzić zmiany.

1.8. Niedawne włączenie sektorów transportu morskiego w ramy ETS spowodowało dalsze wyzwania, znacząco wpływając na sektorowy łańcuch logistyczny od terminali portowych po konsumentów końcowych. Pomimo klauzuli dotyczącej sąsiadujących portów określonej w ETS ([1]) zachęca się linie żeglugowe do zawijania do portów spoza UE, ponieważ UE nie ma jurysdykcji w odniesieniu do operacji przeładunku, które odbywają się na trasach poza UE. EKES jest zatem zaniepokojony możliwością zmiany sytuacji rynkowej i przeniesienia operacji przeładunku z portów europejskich do portów spoza UE oraz korzystania przez statki z państw trzecich raczej z portów poza UE niż z portów UE.

1.9. EKES ostrzega, że system ETS może w znacznym stopniu zniechęcać do inwestowania w porty UE, co może spowodować nierównowagę konkurencyjną między portami śródziemnomorskimi położonymi w państwach członkowskich UE a pobliskimi konkurencyjnymi portami w państwach trzecich, zwłaszcza tymi położonymi w Afryce Północnej.

1.10. Przekierowanie ładunku może również wiązać się z kosztami dla danego państwa, ponieważ rosną koszty nakładów wykorzystywanych w produkcji na jego terytorium. Ma to wpływ na produkcję i zatrudnienie w danym państwie, a tego rodzaju koszty powinny być uwzględniane w każdej ocenie wpływu gospodarczego wdrażania przepisów dotyczących emisji dwutlenku węgla. Podobny skutek występuje w przypadku wzrostu kosztów transportu wodnego (Komisja oszacowała wzrost tych kosztów na 3,7 % w 2024 r. i ich tendencję wzrostową, jeśli nie nastąpi poprawa produktywności), gdy koszty te są przenoszone na przedsiębiorstwo produkcyjne. Prowadzi to do zmniejszenia produkcji i zatrudnienia. Koszty te należy w przyszłości odpowiednio uwzględnić na etapie projektowania i oceny systemu.

1.11. EKES zauważa, że gospodarki wysp, takich jak Malta, Cypr i Irlandia oraz państw członkowskich silnie skoncentrowanych na transporcie wodnym i działalności morskiej mogą odczuwać presję gospodarczą w związku ze stosowaniem mechanizmu ETS, ponieważ są one szczególnie narażone na wzrost kosztów transportu wodnego ze względu na silną zależność od działalności wywozowej, która często jest głównym źródłem zatrudnienia i rozwoju lokalnego.

2. **Kontekst opinii**

2.1. Pakiet „Gotowi na 55” ma na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych netto o 55 % do 2030 r. Unijny system pułapów i handlu (ETS) odgrywa bardzo istotna rolę w osiągnięciu zielonej, niskoemisyjnej gospodarki. Dzięki ETS dwutlenek węgla stał się swego rodzaju towarem zbywalnym, w odniesieniu do którego obowiązuje zasada „zanieczyszczający płaci”. Wraz ze zmniejszaniem liczby uprawnień ograniczenie emisji CO_2 będzie następować tam, gdzie koszty są najniższe, co uczyni system efektywnym kosztowo. Wraz z rozwojem rynku handlu uprawnieniami do emisji stopniowo powstał nie tylko rynek gotówkowy CO_2, ale również określone rynki instrumentów pochodnych, takie jak rynek kontraktów terminowych typu future, rynek opcji oraz rynek terminowy.

2.2. Unijny ETS obejmuje około 40 % wszystkich emisji CO_2 w UE. Ponieważ poziom CO_2 w atmosferze ma charakter globalny, efektywny kosztowo system handlu powinien mieć charakter jednolitego systemu globalnego. Obecnie występuje jednak znaczne rozdrobnienie – w różnych państwach i regionach świata wprowadzono odmienne systemy handlu i tylko 24 % światowych emisji jest objętych jakimś rodzajem systemu ETS ([2]).

([1]) Postojów w portach poza UE, takich jak porty w Afryce Północnej, nie można uznać za początek lub koniec rejsu do celów ram ETS, co zmniejsza motywację do zatrzymywania się w tych węzłach poza UE przed zawijaniem do portów UE lub po nim.

([2]) Bank Światowy, *„Global Carbon Pricing Revenues Top a Record $100 Billion”*, komunikat prasowy, maj 2024 r.: https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2024/05/21/global-carbon-pricing-revenues-top-a-record-100-billion.

2.3. Niniejsza opinia dotyczy niektórych kwestii związanych z kosztami gospodarczymi i konsekwencjami tego, że system EU ETS ma charakter regionalny. Jako przykład zostanie podany sektor morski, przy czym każdy sektor ma swoje szczególne cechy. Ocena skutków gospodarczych powinna jednak zasadniczo opierać się na wspólnej metodyce ekonomicznej ([3]).

2.4. EKES wyraził już wcześniej potrzebę przeanalizowania potencjalnych negatywnych skutków ETS dla konkurencyjności przemysłu i usługodawców w Europie zarówno w sektorach generujących duże emisje, jak i w ujęciu ogólnym. Zaapelował także, by w jak największym stopniu zapobiegać negatywnym skutkom dla gospodarki i społeczeństwa, takim jak: bezrobocie, ubóstwo energetyczne, napięcia między związkami zawodowymi a pracodawcami lub ubóstwo w dziedzinie mobilności ([4]).

2.5. Jeśli chodzi o sektor morski, EKES zasadniczo z zadowoleniem przyjmuje rozszerzenie ETS na statki o pojemności brutto powyżej 5 tys. ton zawijające do portów UE oraz na rejsy z i do portów państw trzecich. Zwraca jednocześnie uwagę na prace prowadzone w ramach IMO, która odgrywa kluczową rolę w znalezieniu globalnego rozwiązania w odniesieniu do emisji z transportu morskiego. EKES zachęca UE do aktywnego działania na rzecz osiągnięcia realnego rozwiązania w ramach IMO, co przyczyni się do znacznej redukcji emisji ([5]).

2.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje konsultacje publiczne w sprawie ETS rozpoczęte w kwietniu 2025 r. i wzywa do przeprowadzenia dogłębnej oceny wdrażania ETS w oparciu o solidne dane empiryczne i kompleksową analizę skutków gospodarczych. Jeżeli wyniki konsultacji publicznych i ewentualna późniejsza ocena skutków wskażą na poważne negatywne konsekwencje dla konkurencyjności przemysłu UE, konieczny będzie ukierunkowany przegląd systemu ETS lub środków towarzyszących.

3. **Wprowadzenie**

3.1. Zawartość CO_2 jest z natury trudna do pomiaru. Szczegółowe projektowanie i wdrażanie systemu ETS oraz mechanizmu CBAM jest skomplikowane, a skutki gospodarcze trudne do przewidzenia i oceny. Według Komisji oczekuje się, że system ETS będzie generował dochody budżetowe UE w wysokości około 7 mld EUR (w cenach z 2018 r.) rocznie począwszy od 2024 r. Przewiduje się, że kwota ta wzrośnie do około 19 mld EUR rocznie od 2028 r., kiedy to do budżetu UE zaczną również wpływać dochody z nowego systemu ETS ([6]). Jednocześnie roczne dochody z ETS przydzielane państwom członkowskim mogą przekroczyć 46 mld EUR, a zatem znacznie przewyższyć poziom zakładany w momencie przedstawienia pakietu „Gotowi na 55".

3.2. Na początku 2024 r. EU ETS rozszerzono na emisje z transportu morskiego. W związku z tym monitorowanie, raportowanie i weryfikacja (MRW) emisji ze statków należą do głównych narzędzi Komisji mających na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w sektorze transportu morskiego ([7]).

([3]) Wszystkie wnioski, w tym wnioski dotyczące uproszczenia, muszą być oceniane i analizowane w ramach ocen skutków.

([4]) Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii, decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i rozporządzenie (UE) 2015/757" [COM(2021) 551 final – 2021/0211 (COD)] „Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję (UE) 2015/1814 w odniesieniu do liczby uprawnień, które mają zostać wprowadzone do rezerwy stabilności rynkowej na potrzeby unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych do 2030 r." [COM(2021) 571 final – 2021/0202 (COD)] (Dz.U. C 152 z 6.4.2022, s. 175).

([5]) Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii, decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i rozporządzenie (UE) 2015/757" [COM(2021) 551 final – 2021/0211 (COD)] „Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję (UE) 2015/1814 w odniesieniu do liczby uprawnień, które mają zostać wprowadzone do rezerwy stabilności rynkowej na potrzeby unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych do 2030 r." [COM(2021) 571 final – 2021/0202 (COD)] (Dz.U. C 152 z 6.4.2022, s. 175). W kwietniu 2025 r. zawarto porozumienie w sprawie osiągnięcia zerowych emisji netto z globalnego transportu wodnego do 2050 r.: IMO zatwierdza przepisy dotyczące zerowej emisji netto dla globalnego transportu wodnego: https://www.imo.org/en/mediacentre/pressbriefings/pages/imo-approves-netzero-regulations.aspx.

([6]) *Budżet UE: Komisja przedstawia dostosowany pakiet dotyczący kolejnej generacji zasobów własnych*, czerwiec 2023 r.: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3328.

([7]) System MRW do monitorowania emisji CO_2 z transportu morskiego uruchomiono w 2018 r. jako pierwszy krok przed włączeniem tych emisji w zakres EU ETS. System MRW obejmuje emisje ze wszystkich dużych statków (powyżej 5 tys. pojemności brutto) zawijających do portu w UE.

3.3. ETS ma na celu zachęcenie przedsiębiorstw do inwestowania w czystsze technologie, a tym samym zmniejszenie ich emisji i wpływu na środowisko. Sygnał cenowy generowany przez ETS zapewnia przedsiębiorstwom żeglugowym wyraźne zachęty finansowe do inwestowania w efektywność energetyczną. Przyczynia się również do zmniejszenia różnicy cen między paliwami kopalnymi a paliwami odnawialnymi i niskoemisyjnymi oraz stwarza nowe możliwości finansowania dla tego sektora. Należy również zauważyć, że niewielka część dochodów uzyskanych w ramach ETS – około 1,6 mld EUR do 2030 r. – zostanie przekazana do unijnego Funduszu Innowacyjnego w celu wsparcia inicjatyw na rzecz dekarbonizacji żeglugi. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że fundusz ten pozostaje w dużej mierze niedostępny dla niektórych mniejszych państw członkowskich. Malta oraz Luksemburg i Estonia to jedyne kraje, które nie uzyskały jeszcze wsparcia z tego funduszu, mimo że wnoszą w niego wkład finansowy. W szczególności jest mało prawdopodobne, aby Malta skorzystała z tego mechanizmu ze względu na ograniczone zdolności, co sprawia, że wpływ całego rozwiązania jest niesprawiedliwy.

3.4. Stworzenie równych warunków działania, zarówno między sektorami i państwami, jak i wobec państw trzecich, jest jednak prawdziwym wyzwaniem. Uchylanie się od wymogów EU ETS pokazuje, że niezbędne jest właściwe monitorowanie wdrażania systemu, w szczególności w celu wykrywania praktyk omijania przepisów, aby zapobiec mu na wczesnym etapie ([8]).

3.5. Jednym z potencjalnych sposobów zniechęcania statków do unikania lub omijania portów w państwie członkowskim UE (lub państwie EOG) jest uniemożliwienie uznania portów spoza UE, takich jak porty w Afryce Północnej, za początek lub koniec rejsu do celów ram ETS. To zmniejszy motywację do zatrzymywania się w tych węzłach poza UE przed zawinięciem lub po zawinięciu do portów UE. Ogranicza to możliwości unikania opłat, ponieważ statki nadal podlegałyby obowiązkowi uiszczania opłat w ramach systemu ETS. Innym środkiem służącym obejściu przepisów może być wykorzystanie alternatywnych rodzajów transportu towarów – i to także może wymagać interwencji. Komisja ma monitorować takie zachowania mające na celu obejście przepisów.

3.6. Przepisy mające wpływ na działalność w państwach trzecich prowadzą do tego, że ETS nabiera charakteru eksterytorialnego. Można by zatem argumentować, że środki tego rodzaju naruszają suwerenność danej jurysdykcji. W kompleksowej ocenie skutków uwzględnione zostaną takie skutki gospodarcze. Takie przepisy przyczyniają się do stworzenia bardziej wyrównanych warunków działania względem państw trzecich oraz pomagają ograniczyć zjawisko ucieczki emisji gazów cieplarnianych w UE, jednak międzynarodowa aprobata dla nich jest zazwyczaj ograniczona, ponieważ nakładają one dodatkowe koszty na działalność prowadzoną w państwach trzecich. Skutki gospodarcze są w pewnym stopniu podobne do nałożenia cła lub należności celnych ([9]).

3.7. Co więcej, w miarę jak kolejne regiony wprowadzają własne wersje systemu ETS, rośnie ryzyko nakładania się przepisów o charakterze eksterytorialnym ustanawianych przez państwa trzecie. Może dojść do sytuacji, w której dany port zostanie objęty jednocześnie dwoma regionalnymi systemami lub ich większą liczbą. Konieczna będzie zatem koordynacja pomiędzy blokami handlowymi – kwestię tę rozważa obecnie OECD. W ramach IMO proponuje się bardziej optymalne podejście: jest to podejście globalne, w przeciwieństwie do podejść regionalnych, które skutkują większymi obciążeniami administracyjnymi i większym ryzykiem podwójnego opodatkowania lub płatności. W związku z tym EKES zdecydowanie popiera porozumienie osiągnięte przez IMO w kwietniu 2025 r., które ma zostać przyjęte w październiku 2025 r.

4. **Uwagi ogólne**

4.1. EKES podziela ogólne cele ETS i CBAM w zakresie dekarbonizacji, ochrony środowiska i większej zrównoważoności. W tym kontekście Komitet przyznaje, że ETS przyczynił się do dekarbonizacji w ciągu ostatnich 20 lat, co sprawiło, że produkcja i transport w UE stały się czystsze. ETS nie ochronił jednak konkurencyjności produkcji przemysłowej, która zmniejszyła się nie tylko w liczbach względnych, ale również bezwzględnych, co budzi poważne wątpliwości co do globalnej skuteczności ETS jako środka ochrony klimatu. Projektowanie i wdrażanie jakiegokolwiek systemu, zwłaszcza regionalnego, powinno być rzecz jasna racjonalne pod względem kosztów, a jego konsekwencje dla miejsc pracy w Europie i skutki społeczne należy dokładnie przeanalizować.

4.2. Komitet podkreśla, że należy znaleźć odpowiednią równowagę między realizacją ogólnych celów środowiskowych a niedopuszczeniem do zakłóceń gospodarczych lub do osłabienia konkurencyjności gospodarki europejskiej. Ważne jest również, by rozważyć wtórne skutki tych instrumentów.

([8]) W dyrektywie EU ETS zobowiązano Komisję, aby monitorowała wdrażanie rozszerzenia ETS na transport morski oraz przedstawiała swoje ustalenia co dwa lata. Zob. sprawozdanie Komisji „Monitorowanie wdrażania dyrektywy 2003/87/WE w odniesieniu do transportu morskiego" (COM(2025) 110 final), 18 marca 2025 r.

([9]) Im bardziej ambicje środowiskowe przewyższają odpowiedni poziom ambicji w sąsiednich państwach lub regionach, tym większa jest potrzeba rozszerzenia zasięgu środków na jurysdykcje zewnętrzne w celu zmniejszenia niekorzystnych warunków konkurencji, a tym samym ucieczki emisji gazów cieplarnianych.

4.3. EKES zauważa, że mechanizm ETS wiąże się z szeregiem istotnych kwestii, takich jak koszty przestrzegania przepisów, potencjalnie zakłócające skutki, a także nadmierne obciążenia administracyjne ([10]). Co więcej, jego stosowanie wymaga solidnej współpracy międzynarodowej, w tym ze strony państw trzecich, co może okazać się zarówno trudne, jak i złożone w obliczu obecnych rosnących napięć w handlu światowym. Aby wspierać międzynarodową koordynację w perspektywie długoterminowej, warto rozważyć wykorzystanie kompleksowych ram opracowanych niedawno przez IMO, które mogłyby dostarczyć realistycznych propozycji rozwiązań ([11]).

4.4. EKES uważa, że konsekwencje gospodarcze powinny być odpowiednio monitorowane, aby uniknąć negatywnych skutków dla europejskiej konkurencyjności, a tym samym dla europejskich miejsc pracy. Jednym z głównych powodów wprowadzenia systemów zachęt jest bowiem stworzenie równych warunków działania na jednolitym rynku między producentami z UE a importerami z państw trzecich w sektorach o znacznym śladzie węglowym. Dotyczy to również CBAM i jego celu, jakim jest zapobieganie ucieczce emisji. Na wielu głównych rynkach poza UE przedsiębiorstwa działają jednak w ramach regulacyjnych, w których emisje dwutlenku węgla nie są objęte opłatami (np. w szeregu stanów USA) lub ponoszone koszty emisji są niższe (np. w Chinach) ([12]).

4.5. Obecna sytuacja wiąże się ze znacznym obciążeniem administracyjnym i operacyjnym w całym łańcuchu produkcji, co może prowadzić do wyższych cen dla konsumentów.

4.6. EKES zauważa ponadto, że obecnie dostępne dane i oceny ekonomiczne dotyczące ETS są bardzo ograniczone, a wiele informacji niezbędnych do oceny skutków musi być często pozyskiwanych od producentów w państwach pochodzenia. Tak wysoki poziom złożoności i fragmentacji wydaje się trudny do przezwyciężenia, również dla organów publicznych odpowiedzialnych za wdrażanie unijnych ram prawnych na szczeblu krajowym.

4.7. Komisja szacuje, że rozszerzenie ETS na transport morski oraz zobowiązanie przedsiębiorstw żeglugowych do umorzenia uprawnień UE spowodowały w 2024 r. wzrost łącznych kosztów żeglugi średnio o 3,7 %. W latach 2025 i 2026 przewiduje się wyższe wzrosty ([13]), a dane z istniejących tras na Morzu Adriatyckim już w tym roku wskazują na wzrost o nawet 17 %. Nie jest jasne, w jakim stopniu sektor morski będzie w stanie zrekompensować ten wzrost kosztów innymi środkami na rzecz redukcji kosztów (wzrostem produktywności, ograniczeniem zatrudnienia itp.). Co więcej, ponieważ koszty te mają charakter powszechny w całym sektorze, zachęty dla pojedynczych przedsiębiorstw do internalizacji kosztów są ograniczone. Istnieje zatem oczywiste ryzyko, że przy braku innych zmian te dodatkowe koszty zostaną przerzucone na konsumentów końcowych. Rozczarowuje również brak należytego uwzględnienia przez Komisję nieproporcjonalnego wpływu ETS na wyspiarskie państwa członkowskie i państwa członkowskie, które są w znacznym stopniu uzależnione od transportu morskiego ze względu na ograniczone możliwości połączeń intermodalnych wynikające z położenia geograficznego.

4.8. Można się spodziewać, że wzrost kosztów znajdzie odzwierciedlenie w kosztach produkcji w większości innych sektorów, a ostatecznie w cenach konsumpcyjnych, co będzie miało wpływ na koszty utrzymania. Na ten temat przeprowadzono jednak zaskakująco niewiele badań. W jednym z badań obejmujących skutki wzrostu kosztów ETS od 2018 r. stwierdzono, że zanieczyszczające przedsiębiorstwa reagują na wzrost kosztów zanieczyszczenia zwiększaniem produktywności, często połączonym z redukcją zatrudnienia ([14]). Wzrost kosztów prowadzi z reguły do ograniczenia produkcji, a tym samym do spadku zatrudnienia i zmniejszenia wykorzystania zasobów.

4.9. Można argumentować, że zamknięcie niektórych zakładów produkcyjnych jest uzasadnione, ponieważ stanowi ono element procesu przejścia na produkcję bezemisyjną. Bardzo ważne jest jednak uwzględnienie takich efektów we wszelkich ocenach skutków gospodarczych, w tym poprzez rozszerzenie istniejących lub trwających ocen skutków gospodarczych na bardziej szczegółowe dane, w oparciu o metodykę uzgodnioną z przedstawicielami przemysłu, naukowcami i środowiskiem akademickim. Oczywiście należy monitorować próby uchylania się od przepisów, ale także wpływ na zatrudnienie i konkurencyjność w różnych sektorach, regionach i państwach członkowskich.

([10]) Jeśli chodzi o sektor morski, ponad 12 tys. statków z całego świata od 2018 r. co roku zgłasza emisje CO_2 w odniesieniu do swoich rejsów w UE. Bez wątpienia generuje to istotne koszty administracyjne zarówno dla sektora prywatnego, jak i publicznego odpowiedzialnego za zarządzanie systemem. Systemy zachęt (Fundusz Innowacyjny itp.) pociągają za sobą dodatkowe koszty związane z procesem składania wniosków, ich obsługą oraz kontrolą – w celu zapobiegania nadużyciom.

([11]) W opinii w sprawie dyplomacji klimatycznej (UE, Dz.U. C, C/2024/1575, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1575/oj), EKES zachęcał instytucje UE do poszerzenia zestaw narzędzi dyplomacji klimatycznej o inicjatywy, których celem nie jest tylko podniesienie poziomu ambicji klimatycznych, lecz także dzielenie się doświadczeniami UE i zajmowanie się zagrożeniami związanymi z klimatem.

([12]) Podczas gdy CBAM obejmuje przepisy dotyczące przeciwdziałania skutkom emisji dwutlenku węgla w przywozie, obecnie brak jest analogicznych regulacji służących zapewnieniu równych warunków działania w odniesieniu do wywozu. Ma to poważne konsekwencje dla sektorów takich jak sektor stali, jeśli chodzi o ich zdolność do konkurowania na rynku światowym. Potrzebna jest dogłębna ocena skutków – zarówno braku działań, jak i ewentualnych propozycji mających na celu przeciwdziałanie tym skutkom.

([13]) Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenia (UE) 2021/694, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697, (UE) 2021/1153, (UE) 2023/1525 i 2024/795 w odniesieniu do tworzenia zachęt do inwestycji związanych z obronnością w budżecie UE w celu wdrożenia planu ReArm Europe (COM(2025) 110 final).

([14]) Z badania wynika, że w okresie po interwencji prawdopodobieństwo redukcji zatrudnienia wzrosło bezpośrednio o 5,2 %. Boeckx, J., Struyfs, K. i Torsin, W., „Green pressure, lean measures: Unveiling corporate downsizing within the European Union Emissions Trading System", *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 2025, s. 1–61. doi:10.1017/S0022109025000237.

4.10. Jak już wcześniej zauważył Komitet, przyspieszone tempo i wysoki poziom ambicji w zakresie zmniejszania emisji CO_2 oraz ograniczona dostępność uprawnień do emisji gazów cieplarnianych negatywnie wpłyną na konkurencyjność Europy na rynku światowym, chyba że znaczna liczba państw pójdzie w ślady UE ([15]). EKES podtrzymuje swoje stanowisko.

4.11. W maju 2023 r. Unia Europejska wprowadziła CBAM, którego celem jest nałożenie ceny na emisje wbudowane związane z określonymi produktami przywożonymi z państw trzecich. Nie wprowadzono jednak analogicznego przepisu dotyczącego wywozu, co sprawiło, że eksporterzy europejscy znaleźli się w niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej. Rozwiązanie eksportowe jest od dawna opóźnione. Komisja Europejska dokonała również przeglądu i rozszerzenia unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) w całej UE (który ustanowiono w 2003 r. i który wszedł w życie w 2005 r.).

4.12. CBAM będzie obowiązywać w swoim ostatecznym kształcie od 2026 r., natomiast obecny etap przejściowy będzie trwał od 2023 r. do 2025 r. Stopniowe wprowadzanie CBAM jest skoordynowane ze stopniowym wycofywaniem przydziału bezpłatnych uprawnień w ramach EU ETS, aby stopniowo wspierać dekarbonizację przemysłu UE. EKES zauważa, że ograniczenie dostępności bezpłatnych uprawnień do emisji należy odpowiednio monitorować i w razie potrzeby odłożyć w czasie, jeżeli CBAM nie będzie funkcjonował skutecznie, a warunki ekonomiczne na świecie będą wymagały dostosowań.

4.13. Komitet zdecydowanie popiera uproszczenie mechanizmu CBAM, przedłożone niedawno w ramach pakietu zbiorczego, jako krok naprzód w kierunku osiągnięcia równowagi między potrzebą ochrony środowiska – z jednej strony – a równoczesną koniecznością ograniczenia obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw, w szczególności MŚP – z drugiej strony. W związku z tym Komisja powinna w przyszłości przeprowadzać oceny skutków *ex post* w celu monitorowania konkretnego wpływu na przedsiębiorstwa i miejsca pracy, tak aby w razie potrzeby można było szybko wprowadzić zmiany.

4.14. EKES ma nadzieję, że partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego będą w stanie odegrać aktywną rolę w ocenie wpływu i konkretnych skutków ram ETS oraz w określaniu możliwych środków mających na celu dostosowanie i udoskonalenie tych ram, jako element ich zaangażowania w sprawiedliwą zieloną transformację.

5. **Uwagi szczegółowe: sektor morski**

5.1. Niedawne włączenie sektorów transportu morskiego w ramy ETS przyniosło dalsze wyzwania i wpłynęło na sektorowy łańcuch logistyczny od terminali portowych po konsumentów końcowych. Mimo że postojów w portach spoza UE, takich jak porty w Afryce Północnej, nie można uznać za początek lub koniec rejsu do celów ram ETS, co zmniejsza motywację do zatrzymywania się w tych węzłach poza UE przed zawinięciem lub po zawinięciu do portów UE ([16]), EKES jest zaniepokojony możliwością reakcji rynku w odniesieniu do operacji przeładunku przeniesionych z portów europejskich do portów poza UE ([17]) oraz statków państw trzecich korzystających raczej z portów poza UE niż z portów UE.

5.2. Wdrożenie systemu ETS może w znacznym stopniu zniechęcać do inwestowania w porty UE, co może spowodować nierównowagę konkurencyjną między portami śródziemnomorskimi położonymi w państwach członkowskich UE a pobliskimi konkurencyjnymi portami w państwach trzecich, zwłaszcza tymi położonymi w Afryce Północnej. Taka tendencja zostałaby potwierdzona, gdyby główne linie żeglugowe nieproporcjonalnie zwiększyły inwestycje w portach zlokalizowanych na innych kontynentach, traktując to jako praktyczny sposób przygotowania alternatyw pozwalających na ominięcie unijnych ram regulacyjnych.

([15]) Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii, decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i rozporządzenie (UE) 2015/757" [COM(2021) 551 final – 2021/0211 (COD)] „Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję (UE) 2015/1814 w odniesieniu do liczby uprawnień, które mają zostać wprowadzone do rezerwy stabilności rynkowej na potrzeby unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych do 2030 r." [COM(2021) 571 final – 2021/0202 (COD)] (Dz.U. C 152 z 6.4.2022, s. 175).

([16]) W ramach przeciwdziałania obchodzeniu przepisów w dyrektywie ETS wyłączono „sąsiadujące porty przeładunku kontenerów" (których udział w przeładunku kontenerów wynosi >65 % i które znajdują się w odległości maksymalnie 300 mil morskich od portu unijnego) z definicji „portu zawinięcia". Oznacza to, że postojów w tych portach spoza UE nie można uznać za początek lub koniec rejsu, co zmniejsza motywację do zatrzymywania się w tych węzłach spoza UE przed zawinięciem do portów UE lub po takim zawinięciu.

([17]) Komisja nie odnotowuje takiego zjawiska w swoim sprawozdaniu monitorującym: COM(2025) 110 final.

5.3. Jako dodatkowe wyzwanie EKES zauważa, że trudności związane z ETS pogarszają niekorzystną sytuację konkurencyjną portów UE, ponieważ niektóre inne porty w Afryce Północnej korzystają z niższych kosztów pracy, wsparcia publicznego oraz innych korzyści, jakie przysługują przewoźnikom korzystającym z portów sąsiednich. Te czynniki utrudniają przewoźnikom korzystającym z portów UE skuteczniejsze radzenie sobie z kosztami emisji. Z innej perspektywy żegluga morska bliskiego zasięgu (SSC) może utracić konkurencyjność z powodu rygorystycznego stosowania ETS, co może doprowadzić do niepewnych wyników w zakresie zrównoważenia środowiskowego.

5.4. EKES zauważa również, że gospodarki wysp, takich jak Malta, Cypr i Irlandia, oraz państw członkowskich silnie skoncentrowanych na transporcie wodnym i działalności morskiej mogą odczuwać presję gospodarczą w związku ze stosowaniem mechanizmu ETS, ponieważ są one szczególnie narażone na wzrost kosztów transportu wodnego ze względu na silną zależność od działalności wywozowej, która często jest głównym źródłem zatrudnienia i rozwoju lokalnego. Wyraźnie wskazano to w sprawozdaniu Ricardo (2021), opracowanym na zlecenie Komisji Europejskiej – na s. 136 podkreślono w szczególności nieproporcjonalny wpływ EU ETS na niektóre państwa członkowskie. W momencie sporządzania sprawozdania z oceny skutków na poziom ryzyka nie wpływały zakłócenia na Morzu Czerwonym, co potwierdza rzetelność naukową ustaleń. Rozczarowuje również brak należytego uwzględnienia przez Komisję nieproporcjonalnego wpływu ETS na wyspiarskie państwa członkowskie i państwa członkowskie, które są w znacznym stopniu uzależnione od transportu morskiego ze względu na ograniczone możliwości połączeń intermodalnych wynikające z położenia geograficznego.

5.5. Przy ocenie zakresu stosowania i wpływu mechanizmu ETS należy również wziąć pod uwagę szczególną sytuację regionów najbardziej oddalonych oraz Ceuty i Melilli.

5.6. Ogólnie rzecz biorąc, Komitet jest zdania, że stosowanie systemu ETS w odniesieniu do towarów przemysłowych od połowy pierwszego dziesięciolecia XXI wieku dostarcza z pewnością cennych doświadczeń, które będą przydatne do skutecznego wdrożenia ram EU ETS również w sektorze morskim.

5.7. Jako konkretny przykład można wskazać sytuację, w której statek przewożący towary z Singapuru do Rotterdamu przepływa przez Kanał Sueski i zawija do portu na Malcie – wówczas musi przekazać uprawnienia w ramach EU ETS. Jeśli natomiast statek skorzysta z portu znajdującego się poza UE, opłata za emisję dwutlenku węgla będzie znacznie niższa, ponieważ w przypadku rejsu do portu spoza UE opłata ta wynosi jedynie 50 % standardowej stawki.

5.8. Nawet gdyby statek przewoził dziesiątki tysięcy telefonów komórkowych, dodatkowy koszt przypadający na jeden telefon wyniósłby zaledwie kilka eurocentów. Mimo to przedsiębiorstwo żeglugowe może nadal uniknąć opłat sięgających tysięcy euro, wybierając port w Egipcie lub innym kraju Afryki Północnej. Takie ryzyko jest szczególnie wysokie w branży, która jest wrażliwa na ceny jak żegluga.

5.9. Przekierowanie ładunku może również wiązać się z kosztami dla danego państwa, ponieważ rosną koszty nakładów wykorzystywanych w produkcji na jego terytorium. Ma to wpływ na produkcję i zatrudnienie w danym państwie, a tego rodzaju koszty powinny być uwzględniane w każdej ocenie wpływu gospodarczego wdrażania przepisów dotyczących emisji dwutlenku węgla. Jeżeli na przykład przedsiębiorstwo korzystało wcześniej w swojej produkcji z towarów dostarczanych przez statek zawijający do pobliskiego portu, a po zmianie trasy będzie musiało przywozić towary, zlecając ich odbiór mniejszej jednostce z portu w innym kraju (lub na innym kontynencie), wzrost kosztów może być znaczny. Podobna sytuacja może wystąpić również wówczas, gdy statek nadal będzie zawijał do pobliskiego portu, lecz zwiększone koszty transportu związane z kosztami emisji zostaną przerzucone na przedsiębiorstwo produkcyjne (w wysokości 3,7 % lub innej). Taki wpływ na produkcję, zatrudnienie oraz konsekwencje społeczne należy odpowiednio uwzględnić na etapie projektowania i oceny systemu.

5.10. EKES zauważa, że sektor morski może być szczególnie trudny do uregulowania ze względu na jego wrażliwość cenową i tendencję do szybkiego dostosowywania się do zmian regulacyjnych. Jeśli operacje zaczną być przenoszone do innych jurysdykcji, tendencja ta będzie prawdopodobnie trudna do odwrócenia, a inne sektory gospodarki morskiej mogą znacznie ucierpieć w wyniku tego procesu. Ten rodzaj ryzyka należy odpowiednio uwzględnić przy ocenie skutków regulacji.

5.11. EKES uważa, że wszelkie środki mające na celu obniżenie emisyjności sektora żeglugi powinny mieć w idealnej sytuacji charakter globalny, a nie regionalny lub jednostronny, aby uniknąć ucieczki emisji. W związku z tym EKES zdecydowanie popiera prace prowadzone w ramach IMO, w szczególności jej ramy neutralności emisyjnej.

5.12. Podczas opracowywania w perspektywie długoterminowej funkcjonalnego systemu globalnego bardzo istotne jest dokonanie oceny skutków gospodarczych dla państw członkowskich oraz dla różnych sektorów gospodarki. Ważne jest również unikanie sytuacji, w której państwa trzecie kwestionują środki o charakterze eksterytorialnym. Fakt, że porty państw trzecich nie zostały objęte systemem ETS w sposób kompleksowy, uniemożliwia osiągnięcie równych warunków działania – dopóki inne regiony nie będą dysponowały takimi samymi normami emisji CO_2 jak normy europejskie.

5.13. Komisja podjęła imponujące działania na rzecz uproszczenia mechanizmu CBAM. Działania te zasługują na należytą uwagę i wsparcie. Biorąc jednak pod uwagę złożoność systemów CBAM i ETS, wciąż istnieje przestrzeń do dalszych usprawnień – bez narażania na szwank sprawiedliwej transformacji w kierunku bardziej ekologicznej, niskoemisyjnej gospodarki.

Bruksela, dnia 16 lipca 2025 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Oliver RÖPKE