

Stanowisko

Stanowisko Plastics Europe na temat rewizji systemu EU ETS

Plastics Europe wzywa do rewizji EU ETS w sposób, który pozwoli zachować konkurencyjność europejskiego przemysłu, przy jednoczesnym utrzymaniu roli systemu w ograniczaniu emisji. Reforma powinna zapewniać skuteczną ochronę przed ucieczką emisji, utrzymać bezpłatny przydział uprawnień tam, gdzie nie istnieją sprawdzone równoważne alternatywy, oraz dostosować harmonogram wycofywania przydziału bezpłatnych uprawnień do rzeczywistej dostępności warunków umożliwiających dekarbonizację przemysłu, takich jak dostęp do przystępnego cenowo, niskoemisyjnego wodoru dla przemysłu, zdekarbonizowanej energii elektrycznej, odpowiedniej przepustowości sieci energetycznych, infrastruktury do transportu i składowania CO₂, rynków wiodących (lead markets) dla produktów niskoemisyjnych oraz gotowości klientów do ponoszenia wyższych kosztów takich produktów. Bez zapewnienia tych warunków wzrost kosztów ETS może przyspieszyć spadek aktywności przemysłowej, prowadzić do ograniczenia inwestycji i przenoszenia produkcji poza UE, zamiast przynosić dodatkowe korzyści klimatyczne. W związku z tym Plastics Europe postuluje uwzględnienie w rewizji ETS następujących działań:

- Utrzymanie bezpłatnego przydziału uprawnień bez dalszego zaost్రzania benchmarków ani wprowadzania dodatkowych warunków.
- Bardziej realistyczne wyznaczanie benchmarków, uwzględniające rzeczywiste uwarunkowania przemysłowe.
- Ustalenie ścieżki zmniejszania limitu emisji w sposób dostosowany do dostępności warunków umożliwiających dekarbonizację przemysłu.
- Utrzymanie bezpłatnego przydziału uprawnień do czasu, aż mechanizm CBAM zostanie potwierdzony jako skuteczne rozwiązanie dla sektora tworzyw sztucznych.
- Zawrócenie znacznej części przychodów z ETS z powrotem do sektorów objętych systemem.
- Uznanie roli nietrwałego magazynowania węgla, w celu wsparcia rozwoju produkcji tworzyw sztucznych opartych na surowcach biologicznych oraz technologii CCU.
- Objęcie systemem ETS spalarni odpadów komunalnych.

Propozycja rewizji systemu ETS przedstawiona przez Komisję Europejską 17 lipca 2026 r. stanowi krok we właściwym kierunku, ponieważ ogranicza koszty netto europejskiego systemu handlu emisjami ponoszone przez przemysł, przy jednoczesnym zachowaniu jego kluczowej roli w kontroli emisji. Nie jest to jednak rozwiązanie wystarczające.

Od momentu powstania, unijny system ETS przyczynił się do ograniczenia emisji w sektorze energetycznym poprzez tworzenie ekonomicznych zachęt do dekarbonizacji. Jego wpływ był jednak znacznie słabszy w sektorach narażonych na konkurencję międzynarodową oraz trudnych do dekarbonizacji, gdzie rosnąca presja konkurencyjna i coraz bardziej wymagające cele redukcji emisji

uwidaczniają ograniczenia obecnej konstrukcji systemu. Przemysł, który traci udziały w rynku¹ i ogranicza inwestycje, nie jest w stanie przeprowadzić dekarbonizacji na dużą skalę; wzrost kosztów ETS, przy braku odpowiednich mechanizmów ochronnych oraz warunków umożliwiających transformację, może prowadzić do przenoszenia produkcji i emisji poza Europę. Propozycja Komisji dotycząca rewizji EU ETS odpowiada na część tych obaw, jednak konieczne są dalsze usprawnienia, aby lepiej dostosować system do realiów przemysłowych, przy jednoczesnym zachowaniu jego skuteczności w ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych.

Skuteczna ochrona przed ucieczką emisji

Od momentu wprowadzenia unijnego systemu ETS bezpłatne przydziały uprawnień służą wspieraniu energochłonnych gałęzi przemysłu w procesie przechodzenia na mechanizm wyceny emisji, przy jednoczesnym ograniczaniu ryzyka ucieczki emisji w sektorach narażonych na konkurencję międzynarodową. Z zadowoleniem przyjmujemy fakt, że Komisja podejmuje działania na rzecz utrzymania i – w porównaniu z wcześniejszymi planami – wzmocnienia tego instrumentu. Obecna propozycja jest jednak niewystarczająca. W celu utrzymania produkcji w Europie, stowarzyszenie Plastics Europe postuluje wdrożenie następujących środków:

- **Realistyczne obliczanie benchmarków:** Benchmarki muszą uwzględniać znaczną różnorodność procesów i uwarunkowań, np. odmienne technologie stosowane do wytwarzania tego samego produktu czy różny stopień elektryfikacji. Powinny również brać pod uwagę, w jakim stopniu dalsze wdrażanie niektórych technologii niskowęglowych jest ograniczone, np. przez brak dostępności zasobów². Dotyczy to w szczególności wskaźników rezerwowych (fallback benchmarks) dla ciepła i paliwa. Plastics Europe wyraża głębokie zaniepokojenie niedawno zaproponowaną drastyczną obniżką tych wskaźników na okres 2026–2030. Wyniki tych obliczeń zostały w dużej mierze ukształtowane przez niewielką liczbę zakładów, które nie są reprezentatywne, ponieważ mają dostęp do określonych zasobów niedostępnych dla większości instalacji³. Nawet najnowsza korekta, opublikowana w odrębnej propozycji, przewiduje redukcję wskaźników rezerwowych o ponad jedną trzecią; wskaźniki te nie odzwierciedlają tego, co jest realistycznie osiągalne dla wielu operatorów, zwłaszcza że utrzymanie ich konkurencyjności wobec podmiotów spoza UE w znacznym stopniu zależy od bezpłatnego przydziału uprawnień do emisji.
- **Bezpłatne uprawnienia po 2030 roku są kluczowe dla przemysłu tworzyw sztucznych:** Mechanizm CBAM pozostaje rozwiązaniem o niepotwierdzonej skuteczności w przypadku chemicznych łańcuchów wartości i obecnie nie jest w stanie zapewnić sektorowi tworzyw sztucznych ochrony równoważnej tej, jaką zapewnia bezpłatny przydział uprawnień⁴. Realistyczne założenia oraz modele oparte na szeroko reprezentatywnych danych, a także większa przejrzystość, będą mieć kluczowe znaczenie przy ustalaniu wskaźników rezerwowych, zaś pozostałe benchmarki nie powinny ulegać dalszemu zaostrzeniu.

¹ Według corocznej publikacji Plastics Europe, zawierającej dane branżowe – [Tworzywa – Fakty 2025 w pigułce - Plastics Europe PL](#) – udział Europy w światowej produkcji tworzyw sztucznych spadł do 12% w 2024 roku (z poziomu 22% w 2006 roku). Od 2018 roku europejska produkcja tworzyw sztucznych zmniejszyła się o 12,4% i utrzymuje się na najniższym poziomie od dwóch dekad.

² Przykłady obejmują wykorzystanie biomasy lub ciepła odpadowego z sąsiednich procesów. Oba rozwiązania mają znaczny potencjał w zakresie ograniczania emisji bezpośrednich, jednak ich zastosowanie zależy od lokalnej dostępności tych zasobów.

³ Jak wyżej

⁴ Stanowisko Plastics Europe nt. CBAM: [Carbon Border Adjustment Mechanism \(CBAM\) • Plastics Europe](#)

- **Realistyczna trajektoria redukcji limitu emisji uwzględniająca dostępność warunków sprzyjających dekarbonizacji:** Ścieżka obniżania pułapu emisji w systemie ETS powinna być dostosowana do tempa, w jakim pojawiają się warunki umożliwiające skuteczną dekarbonizację przemysłu. W przypadku wielu sektorów energochłonnych przystępna cenowo, niskoemisyjna energia, infrastruktura transportu i magazynowania CO₂, sieci wodorowe oraz inne kluczowe technologie pozostają poza kontrolą operatorów i rozwijają się zbyt wolno, aby wspierać obecną ścieżką redukcji. Tworzy to powiększającą się lukę między wymogami regulacyjnymi a realistycznymi ścieżkami inwestycyjnymi, zwiększając ryzyko ucieczki emisji. Plastics Europe dostrzega, że propozycja Komisji złagodziłaby liniowy współczynnik redukcji do 3,7% w latach 2031–2035 oraz do 1,7% od 2036 r., jednak jest mało prawdopodobne, aby było to wystarczające do zapobieżenia znacznemu przenoszeniu działalności przemysłowej poza UE. Ponadto należy pilnie doprecyzować rolę międzynarodowych kredytów węglowych oraz pochłaniania dwutlenku węgla (carbon removals), aby ograniczyć niepewność inwestycyjną.
- **Brak uzależniania bezpłatnych uprawnień od dodatkowych warunków:** Plastics Europe jest bardzo zaniepokojone planami rozszerzenia warunkowości na wszystkie bezpłatne uprawnienia w ramach EU ETS. Choć popieramy cel przyspieszenia dekarbonizacji przemysłu, uważamy, że proponowany mechanizm zwiększy ryzyko inwestycyjne, nie rozwiązując jednocześnie głównych barier dla inwestycji.
 - **Propozycja nie rozwiązuje kluczowych barier utrudniających dekarbonizację przemysłu.** W wielu sektorach decyzje inwestycyjne są ograniczane przez wysokie koszty energii i gazu ziemnego, ograniczony popyt i gotowość klientów do płacenia wyższych cen za produkty niskoemisyjne, niewystarczającą infrastrukturę wspierającą oraz powolne procedury wydawania pozwoleń. Uzależnienie bezpłatnych uprawnień od spełnienia konkretnych warunków nie rozwiązuje tych problemów.
 - **Propozycja zwiększa ryzyko inwestycyjne.** Przedsiębiorstwa mogą zaangażować znaczny kapitał w projekty dekarbonizacyjne, a mimo to ryzykują utratę części bezpłatnych uprawnień, jeśli oczekiwane redukcje emisji nie zostaną osiągnięte. W wielu przypadkach może to wynikać z czynników niezależnych od operatora, takich jak opóźnienia w uzyskiwaniu pozwoleń, brak dostępu do przystępnej cenowo, niskoemisyjnej energii elektrycznej, niewystarczająca infrastruktura CCS lub inne brakujące warunki umożliwiające rozwój. Taki stan niepewności osłabia uzasadnienie biznesowe dla podejmowania inwestycji i może prowadzić do ograniczenia działań dekarbonizacyjnych, zamiast sprzyjać ich przyspieszeniu.
 - **Propozycja stwarza niepewność co do przyszłej konkurencyjności.** Bezpłatne uprawnienia historycznie zapewniały przewidywalność i ochronę przed ucieczką emisji. W ramach proponowanego podejścia dostęp do tej ochrony staje się zależny od czynników, które nie zawsze znajdują się pod kontrolą operatora, co stwarza dodatkową niepewność co do przyszłych zwrotów/zysków z projektów i decyzji inwestycyjnych.
 - **Propozycja stwarza ryzyko nierównego traktowania i ograniczenia zasady neutralności technologicznej.** Zatwierdzanie planów dekarbonizacji i weryfikacja wyników nieuchronnie będą wymagały interpretacji i oceny. Stwarza to ryzyko niespójnego wdrażania przepisów w poszczególnych państwach członkowskich oraz w odniesieniu do różnych technologii, co podważa zaufanie i pewność inwestycyjną.

W rezultacie propozycja osłabia funkcję ochronną bezpłatnych uprawnień przed ucieczką emisji w momencie, gdy nie istnieje jeszcze skuteczny mechanizm alternatywny. Bezpłatne uprawnienia powinny nadal skupiać się na swojej podstawowej roli, jaką jest ochrona przed ucieczką emisji w okresie transformacji. Aby przyspieszyć dekarbonizację, środki rekomendowane w kolejnej części dokumentu są znacznie lepiej dostosowane do osiągnięcia tego celu.

Poza bezpłatnym przydziałem uprawnień, istotnym instrumentem dla energochłonnych sektorów, takich jak produkcja wybranych polimerów, jest system rekompensaty kosztów pośrednich (Indirect Cost Compensation, ICC). Mechanizm ten powinien zostać utrzymany po 2030 roku z wykorzystaniem starannie opracowanych benchmarków.

Tworzenie sprzyjających warunków

Doświadczenia z ostatnich 20 lat pokazały, że sam system ETS nie zawsze zapewnia wystarczającą zachętę do podejmowania koniecznych inwestycji w przełomowe, innowacyjne rozwiązania technologiczne. W związku z tym konieczne są następujące zmiany, aby stworzyć warunki sprzyjające powszechnej dekarbonizacji i zapewnieniu długoterminowego sukcesu systemu handlu emisjami:

- **Przeznaczenie wpływów z ETS z powrotem na wsparcie sektorów nim objętych:** Obecnie jedynie niewielka część środków pozyskanych z aukcji uprawnień do emisji jest przeznaczana na finansowanie dekarbonizacji sektorów ponoszących koszty związane z funkcjonowaniem systemu⁵. Z drugiej strony, dla wielu instalacji obecne zasady funkcjonowania ETS oznaczają konieczność ponoszenia kosztów netto emisji nieobjętych bezpłatnym przydziałem uprawnień, co ogranicza środki dostępne na inwestycje w technologie niskoemisyjne. Skierowanie większości środków pozyskanych w ramach systemu ETS na wspieranie dekarbonizacji objętych nim sektorów ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia opłacalności i możliwości wdrażania technologii niskoemisyjnych. Z tego względu Plastics Europe z zadowoleniem przyjmuje zaproponowane przepisy, które zwiększyłyby minimalny procent dochodów z aukcji ETS przeznaczanych na redukcję emisji w objętych nim sektorach. Jednocześnie apeluje o wprowadzenie jeszcze bardziej zdecydowanych rozwiązań zapewniających, że znacząca część tych środków zostanie wykorzystana na dekarbonizację sektorów ETS, w których redukcja emisji jest szczególnie trudna do osiągnięcia. Dodatkowo, szybkie i jasne wdrożenie ma kluczowe znaczenie, aby zapewnić przemysłowi solidne podstawy do dalszego planowania inwestycji i uniknąć niepotrzebnych opóźnień.
- **Uznanie nietrwałego magazynowania węgla w niektórych produktach:** EU ETS uznaje obecnie wyłącznie trwałe magazynowanie węgla. Korzyści klimatyczne wynikające z nietrwałego magazynowania, np. w produktach pochodzenia biologicznego lub opartych na technologii CCU, nie są uznawane, co stwarza ryzyko potencjalnego podwójnego liczenia emisji. Uznanie nietrwałego magazynowania jest zatem konieczne nie tylko z punktu widzenia równego traktowania różnych rozwiązań technologicznych, ale także aby umożliwić rozwój innowacyjnych technologii, takich jak produkcja tworzyw sztucznych z surowców pochodzenia biologicznego oraz opartych na CCU. Propozycja Komisji mogłaby przygotować podstawy do takiego podejścia; prace nad szczegółami muszą rozpocząć się niezwłocznie, aby umożliwić szybki rozwój i wdrażanie tych technologii.

⁵ Więcej informacji: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/carbon-markets/eu-emissions-trading-system-eu-ets/how-do-member-states-use-ets-revenues_en

- **Dodatkowe środki wspierające dekarbonizację:** Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że choć system ETS odegrał istotną rolę w skalowaniu niektórych technologii niskoemisyjnych, jednak okazał się niewystarczającym bodźcem do wprowadzania i rozwoju wyżej wspomnianych przełomowych technologii. Z tego powodu Plastics Europe wzywa do zwiększenia wysiłków na rzecz zapewnienia niezbędnej infrastruktury⁶, ale także do stworzenia bardzo potrzebnych rynków wiodących, które z kolei ukształtują gotowość do płacenia za produkty niskoemisyjne; rynki te powinny być wspierane przez polityki ogólnounijne zgodne ze szczegółowymi zaleceniami EU Critical Chemicals Alliance.
- **Pełne objęcie systemem ETS spalarni odpadów komunalnych:** Obecnie instalacje spalania odpadów komunalnych muszą jedynie monitorować emisje, natomiast nie są jeszcze objęte obowiązkiem pokrywania tych emisji uprawnieniami EUA. Prowadzi to do nieuczciwej konkurencji, np. między spalaniem a recyklingiem. Z tego względu Plastics Europe co do zasady z zadowoleniem przyjmuje planowane zniesienie wyłączenia spalarni odpadów z zakresu EU ETS, co ma na celu zapewnienie równych warunków konkurencji między różnymi technologiami zagospodarowania odpadów i wyeliminowanie bodźców sprzyjających ich spalaniu. Niemniej jednak propozycja ta pozostawia jeszcze znaczne pole do usprawnień:
 - Brak potrzeby wprowadzania 4-letniego okresu przejściowego: osłabi to jedynie sygnał polityczny i opóźni niezbędne zmiany w sposobie gospodarowania odpadami.
 - Istnieje ograniczone uzasadnienie dla przewidzianych wyjątków. Jedynym dopuszczalnym kryterium powinien być krajowy mechanizm wyceny emisji, który obciąża emisje CO₂ kosztami zbliżonymi do tych w systemie ETS. System ETS jest i powinien pozostać instrumentem kontroli emisji gazów cieplarnianych, dlatego ani krajowe wyniki w zakresie gospodarowania odpadami, ani współprodukcja określonych dóbr nie powinny decydować o tym, czy dana instalacja zostanie włączona do ETS.

Kontakt:

Plastics Europe
Alexander Röder
Climate & Production Director
+32 (0)2 792 30 50
Alexander.Roeder@plasticseurope.org

Wrzesień 2026

⁶ Przykłady obejmują wytwarzanie, przesył, transport i dystrybucję niskoemisyjnej energii elektrycznej oraz zielonego wodoru, a także instalacje służące do wychwytu, transportu oraz późniejszego składowania lub wykorzystania wychwyconego CO₂.