



Ilona Przybojewska

 <https://orcid.org/0000-0003-2756-6664>

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Polska

## **Mechanizm dostosowywania cen na granicach (CBAM) i stopniowa eliminacja bezpłatnych uprawnień emisyjnych dla sektorów zagrożonych ucieczką emisji w ramach EU ETS – czy gra jest warta świeczki?**

---

---

### **Carbon Border Adjustment Mechanism and gradual elimination of free emission allowances for sectors at risk of carbon leakage under the EU ETS – is the cake worth the candle?**

#### Summary

Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) is an instrument within the scope of the EU climate policy implemented in order to complement the EU emissions trading system and to avoid the danger of carbon leakage. The paper discusses the principal elements of CBAM and constitutes an attempt of its assessment as regards anticipated practical impacts and compatibility with chosen environmental principles.

**Key words:** Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM, carbon border tax, emissions trading, EU ETS, climate policy

## 1. Wprowadzenie

Stałą cechą formalnie niewyodrębnionej polityki klimatycznej Unii Europejskiej stanowi jej konsekwentne zaostrzanie. Jak wiadomo, podstawowym założeniem jest tu redukcja emisji gazów cieplarnianych, co ma powstrzymać (lub przynajmniej łagodzić) zmiany klimatyczne. Począwszy od zamierzenia, by ustabilizować poziom gazów cieplarnianych do roku 2000, Unia Europejska zakładała coraz dalej idące ograniczenie emisji (w porównaniu z poziomami z 1990 r.): zmniejszenie miało osiągnąć 8% w okresie objętym protokołem z Kioto<sup>1</sup> (2008–2012), 20% do roku 2020 i początkowo 40%, a obecnie 55% do roku 2030<sup>2</sup>; do roku 2050 powinna natomiast zostać osiągnięta neutralność klimatyczna, co oznacza pełne równoważenie antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych przez ich pochłanianie. Ten wyraźny wzrost ambicji, by zredukować emisję, znajduje odzwierciedlenie we wzrastającym stopniu rygoryzmu Europejskiego Systemu Handlu Emisjami (ang. *European Union Emissions Trading System*, EU ETS), który stanowi flagowy instrument Unii w zakresie mitygacji zmian klimatu. W ostatnich latach modyfikacje EU ETS raptownie zmieniały logikę jego funkcjonowania; możemy do nich zaliczyć uruchomienie mechanizmu rezerwy stabilności rynkowej (polegającego w uproszczeniu na eliminacji z rynku znacznej części dostępnych uprawnień emisyjnych, aby wywołać wzrost cen pozostałej części)<sup>3</sup> czy uznanie uprawnień do emisji gazów cieplarnianych za instrumenty finansowe (co istotnie zwiększyło krąg podmiotów zainteresowanych ich nabywaniem)<sup>4</sup>. Modyfikacje te obejmują również – będący przedmiotem niniejszego artykułu – mechanizm dostosowywania cen na granicach (ang. *Carbon Border Adjustment Mechanism*, CBAM), wprowadzony odnośnym rozporządzeniem<sup>5</sup>, którego wdrażaniu ma towarzyszyć sukcesywne

<sup>1</sup> Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684).

<sup>2</sup> S. Oberthür, I. von Homeyer, *From emissions trading to the European Green Deal: The evolution of the climate policy mix and climate policy integration in the EU*, „Journal of European Public Policy” 2023, vol. 30, issue 3, s. 451–452, <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2120528>.

<sup>3</sup> Szerzej na ten temat zob. I. Przybojewska, *Ocena mechanizmu rezerwy stabilności rynkowej w świetle unijnego systemu handlu emisjami*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 12, s. 11–20, wraz z podaną tam literaturą.

<sup>4</sup> Szerzej na ten temat zob. I. Przybojewska, M. Pyka, *EU carbon emissions allowances as environmental and financial instruments – is it possible to kill two birds with one stone?*, „Journal of Energy & Natural Resources Law” 2023, s. 1–26, <https://doi.org/10.1080/02646811.2022.2154989>, wraz z podaną tam literaturą.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956 z dnia 10 maja 2023 r. ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO<sub>2</sub> (Dz. Urz. UE L 130 z dnia 16 maja 2023 r., s. 52–104).

zmniejszanie dostępności nieodpłatnych uprawnień emisyjnych dla sektorów zagrożonych zjawiskiem ucieczki emisji. Są to zmiany już nie o ewolucyjnym, ale wręcz o rewolucyjnym charakterze.

Kierunek przeobrażeń zarówno ogólnych założeń unijnej polityki klimatycznej, jak i jej poszczególnych instrumentów nie polega jednak tylko na nasileniu dążeń do redukcji emisji gazów cieplarnianych w wymiarze ilościowym. Aspiracje klimatyczne Unii Europejskiej oddziałują bowiem coraz intensywniej na kolejne sektory i sfery aktywności. Wpisuje się to poniekąd w zasadę integracji, wyrażoną w art. 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>6</sup>, zgodnie z którą wymogi ochrony środowiska muszą być uwzględniane na etapie kształtowania i realizacji różnych obszarów unijnej aktywności. Wszelako wydaje się, że stopień przenikania regulacji klimatycznych do rozmaitych dziedzin – a zatem i wpływu na nie – pozostaje bez precedensu w porównaniu z innymi polami zainteresowania prawa ochrony środowiska. Podkreśla się, że w szczególności założenia Europejskiego Zielonego Ładu<sup>7</sup> zmierzają do rozciągnięcia zakresu oddziaływania polityki klimatycznej na właściwie wszystkie takie sfery aktywności i inicjatywy; CBAM stanowi tu poszerzenie względem polityki handlowej<sup>8</sup>. Pogłębianie się tego oddziaływania, w aspekcie zarówno ilościowym, jak i jakościowym, wiąże się, niestety, z bardzo niekorzystnymi skutkami ekonomicznymi, np. wzrostem cen energii oraz towarów i usług jako takich (zwłaszcza tych pochodzących z energochłonnych sektorów przemysłu)<sup>9</sup>, choć oczywiście za skalę wzrostów notowanych w ostatnim czasie odpowiada splot różnych niekorzystnych okoliczności. Niewątpliwie ważnym czynnikiem okazały się jednak ogromne wzrosty cen uprawnień do emisji gazów cieplarnianych – w ciągu półtora roku oscylowały one między ok. 30 euro a 90 euro, przy czym ich fluktuacje bywały gwałtowne.

Opisane zjawiska każą postawić pytanie o efektywność działań podejmowanych przez prawodawcę unijnego, które są nakierowane na redukcję emisji gazów cieplarnianych, zważywszy, że w skali światowej Unia Europejska jest

---

<sup>6</sup> Wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 47–360.

<sup>7</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Europejski Zielony Ład*, 11.12.2019, COM(2019) 640 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN> [dostęp: 15.09.2023].

<sup>8</sup> S. Oberthür, I. von Homeyer, *From emissions trading...*, s. 458.

<sup>9</sup> W świetle szacunków przedstawionych w komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Reakcja na rosnące ceny energii: zestaw działań i środków wsparcia*, 13.10.2021, COM(2021) 660 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52021DC0660> [dostęp: 15.09.2023], w latach 2019–2021 ceny energii elektrycznej na rynkach hurtowych wzrosły średnio (w wymiarze ogólnounijnym) o 230%, a gazu ziemnego – o 429%.

stosunkowo skromnym emitentem dwutlenku węgla<sup>10</sup>, a państwa spoza niej nie kwapią się do podobnie rygorystycznych i kosztownych przedsięwzięć mających na celu mitygację zmian klimatu<sup>11</sup>. Co istotne, wątpliwość ta dotyczy zarówno efektywności środowiskowej, jak i efektywności ekonomicznej. W tej pierwszej perspektywie trzeba zwrócić uwagę przede wszystkim na okoliczność, że klimat stanowi zasób środowiska, który nie podlega podziałowi na poszczególne terytoria; nie można dzięki ograniczeniu emisji gazów szklarniowych na określonym obszarze (np. Unii Europejskiej) sprawić, żeby tamtejszy klimat w mniejszym zakresie ulegał niekorzystnym zmianom. Rzecz jasna, transmisja zanieczyszczeń bez względu na granice terytorialne charakteryzuje wiele zasobów środowiska, lecz chyba nigdzie zależność ta nie przedstawia się tak wyraźnie jak właśnie w kontekście klimatu. Przykładowo odpowiednie działania podejmowane na danym obszarze mogą w dużym stopniu wpłynąć na lokalny stan powietrza, choć oczywiście nie wyeliminuje się ujemnych skutków transmisji zanieczyszczeń z nadrejonów, w których takie działania nie są prowadzone. W połączeniu z okolicznością, że Unia Europejska, nawet gdy podejmuje ogromny wysiłek redukcyjny, z uwagi na stosunkowo niewielkie własne emisje gazów cieplarnianych nie jest w stanie w istotny sposób samodzielnie zmienić globalnego obrazu emisji – ta swoista niepodzielność klimatu nasuwa pytanie o zasadność wyboru przez Unię roli lidera klimatycznego, tak mocno podkreślanej w licznych dokumentach programowych.

---

<sup>10</sup> Jak wskazuje H. Simola, w 2019 r. Unia Europejska wygenerowała 8% globalnych emisji CO<sub>2</sub>, podczas gdy wskaźnik ten kształtował się na poziomie 30% dla Chin i 13% dla Stanów Zjednoczonych (zob. H. Simola, *CBAM! – Assessing potential costs of the EU carbon border adjustment mechanism for emerging economies*, „BOFIT Policy Brief” 2021, no. 10, s. 4, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/251711/1/bpb2110.pdf>). Już na etapie celu redukcyjnego wynoszącego 20% i wyznaczonego do osiągnięcia do 2020 r. zauważano, że w skali światowej nawet pełny sukces Unii w tym zakresie doprowadzi do nikłych rezultatów, na poziomie mniej niż 4% (zob. V. Termini, *Energy and European institutions*, w: *The European Union in the 21st century: Perspectives from the Lisbon Treaty*, eds. S. Micossi, G.L. Tosato, Centre for European Policy Studies, Brussels 2009, s. 116).

<sup>11</sup> Jako przełom w tym zakresie trudno postrzegać porozumienie paryskie z 2015 r., w ramach którego państwa redukcyjne stanowią dobrowolne krajowe wkłady (ang. *intended nationally determined contributions*), a żaden cel nie został uznany za zobowiązanie (zamiast tego używa się sformułowań takich jak „ambitne wysiłki”). Wydaje się więc, że cele redukcyjne są klauzulami raczej należytych starań niż osiągnięcia konkretnych efektów, zwłaszcza wzięwszy pod uwagę, że wiele wkładów przedłożonych przez strony jest obwarowanych określonymi warunkami, a część stron w najbliższym czasie ma zamiar dalej zwiększać emisję (co prawda przynajmniej teoretycznie dążąc do jak najszybszego osiągnięcia jej szczytu). Szerzej na ten temat zob. I. Przybojewska, *Paryskie porozumienie klimatyczne: przełom czy stagnacja?*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 243–253, wraz z podaną tam literaturą.

Z kolei wątpliwość odnosząca się do efektywności ekonomicznej ma źródło we wspomnianych negatywnych konsekwencjach gospodarczych, jakie przynoszą instrumenty nakierowane na redukcję emisji gazów cieplarnianych. Kosztowność tych środków może się przejawiać także w spadku konkurencyjności unijnej gospodarki, m.in. przedsiębiorstw ponoszących ciężary finansowe polityki klimatycznej Unii Europejskiej (np. w postaci konieczności zakupu uprawnień emisyjnych) w porównaniu z podmiotami z państw, w których poniesienie takich ciężarów nie jest konieczne. Dotychczasowe rozwiązania służące przeciwdziałaniu omawianemu zjawisku mają zostać zastąpione CBAM, polegającym na obciążeniu importerów pewnych towarów obowiązkiem zakupu certyfikatów CBAM w liczbie, która odpowiada wolumenowi emisji gazów cieplarnianych wynikającemu z produkcji tych towarów, po cenie skorelowanej z aktualnym poziomem cen uprawnień emisyjnych. Jednocześnie zakłada się stopniowe odchodzenie od bezpłatnej alokacji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych dla podmiotów z sektorów szczególnie narażonych na ryzyko ucieczki emisji. W ten sposób po raz pierwszy rozszerza się zastosowanie cen emisji na emisje uwalniane poza jurysdykcją organizacji, w której one obowiązują, ale niejako wbudowane w towary sprowadzane na jej terytorium<sup>12</sup>. Jakkolwiek mechanizmy dostosowywania cen importowanych towarów przez uwzględnienie cen emisji gazów cieplarnianych są obszernie komentowane w literaturze przedmiotu, wcześniej tylko raz wdrożono tego rodzaju instrument<sup>13</sup>. CBAM ma zwiększyć efektywność środowiskową, a przede wszystkim efektywność ekonomiczną EU ETS. Rozwiązanie to wywołuje jednak istotne kontrowersje na obu wymienionych płaszczyznach.

Celem niniejszego artykułu jest przeanalizowanie, czy rzeczywiście wprowadzenie CBAM – połączone z wycofywaniem bezpłatnych uprawnień emisyjnych dla wybranych sektorów funkcjonujących w ramach EU ETS – będzie stanowiło wartość dodaną w kontekście skutków środowiskowych (w tym kompatybilności z zasadami prawa ochrony środowiska) oraz konsekwencji ekonomicznych Europejskiego Systemu Handlu Emisjami. W pierwszej części zostanie przedstawiony zarys otoczenia prawnego CBAM, czyli unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Następnie poddane analizie będą ogólne reguły CBAM, z uwzględnieniem stopniowej eliminacji bezpłatnych uprawnień dla sektorów zagrożonych ucieczką emisji. Zbadane zostaną

---

<sup>12</sup> G. Marín Durán, *Securing compatibility of carbon border adjustments with the multi-lateral climate and trade regimes*, „International & Comparative Law Quarterly” 2023, vol. 72, issue 1, s. 74, <https://doi.org/10.1017/S0020589322000501>.

<sup>13</sup> G. Mörsdorf, *A simple fix for carbon leakage? Assessing the environmental effectiveness of the EU carbon border adjustment*, „Energy Policy” 2022, vol. 161, article 112596, s. 2, <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2021.112596>. Był to instrument ograniczony terytorialnie i przedmiotowo, a mianowicie kalifornijski mechanizm dostosowywania cen importowanej energii elektrycznej.

cele przyjęcia przedmiotowych rozwiązań i ich potencjalne przełożenie na rzeczywistość, odrębnie w zakresie przeciwdziałania ucieczce emisji (co stanowi najbardziej bezpośredni cel CBAM), poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw z Unii Europejskiej i wzrostu redukcji emisji gazów cieplarnianych. Rozważana będzie również kwestia zgodności założeń CBAM z zasadą „zanieczyszczający płaci” oraz zasadą wspólną, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności, ustanowioną w międzynarodowym prawie klimatycznym. Cały wywód podsumowują wnioski<sup>14</sup>.

## **2. Otoczenie prawne mechanizmu dostosowywania cen na granicach (CBAM) i bezpłatnej alokacji uprawnień dla sektorów zagrożonych ucieczką emisji – Europejski System Handlu Emisjami (EU ETS)**

Mechanizm dostosowywania cen na granicach nierozzerwalnie wiąże się z Europejskim Systemem Handlu Emisjami. Warto zatem naszkicować model funkcjonowania tego flagowego instrumentu unijnej polityki klimatycznej, by w jego kontekście przeanalizować ustalone reguły działania CBAM.

W ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych corocznie na poziomie Unii Europejskiej wydaje się określoną liczbę uprawnień emisyjnych (jednostek EUA), które są następnie alokowane na rzecz podmiotów uczestniczących w systemie (kiedyś – głównie na zasadzie grandfatheringu, czyli nieodpłatnego przyznawania im takiej liczby uprawnień, jaka

---

<sup>14</sup> Odrębnym zagadnieniem prawnym związanym z CBAM, które nie zostanie poruszone w niniejszym artykule z uwagi na jego problematykę, są wątpliwości dotyczące kompatybilności tego mechanizmu z międzynarodowym prawem handlowym sformułowanym pod auspicjami WTO, podnoszone i szeroko komentowane w doktrynie. Na ten temat zob. zwłaszcza: A. Cosbey et al., *Developing guidance for implementing border carbon adjustments: Lessons, cautions, and research needs from the literature*, „Review of Environmental Economics and Policy”, vol. 13, issue 1, s. 7–10, <https://doi.org/10.1093/reep/rey020>; N.L. Dobson, *(Re)framing responsibility? Assessing the division of burdens under the EU Carbon Border Adjustment Mechanism*, „Utrecht Law Review” 2022, vol. 18, issue 2, s. 173–178, <https://doi.org/10.36633/ulr.808>; R. Leal-Arcas, M. Faktaufon, A. Kyprianou, *A legal exploration of the European Union’s Carbon Border Adjustment Mechanism*, „European Energy and Environmental Law Review” 2022, vol. 31, issue 4, s. 229–233, <https://doi.org/10.54648/eelr2022016>; G.C. Leonelli, *Practical obstacles and structural legal constraints in the adoption of „defensive” policies: Comparing the EU Carbon Border Adjustment Mechanism and the US proposal for a border carbon adjustment*, „Legal Studies” 2022, vol. 42, issue 4, s. 696–714, <https://doi.org/10.1017/lst.2022.20>; G. Marín Durán, *Securing compatibility...*, s. 91–102; L. Tamiotti, *The legal interface between carbon border measures and trade rules*, „Climate Policy” 2011, vol. 11, issue 5, s. 1202–1211, <https://doi.org/10.1080/14693062.2011.592672>.



wynikała z danych o ich historycznych emisjach, dziś – generalnie z wykorzystaniem mechanizmów przetargowych, odpłatnie, a wyjątkowo pod tytułem darmym z zastosowaniem tzw. benchmarków, tj. wskaźników najbardziej efektywnych instalacji). Każde EUA oznacza możliwość emisji jednej tony dwutlenku węgla (lub ilości innych gazów cieplarnianych „z równoważnym potencjałem powodowania globalnego efektu cieplarnianego” – art. 3 lit. j dyrektywy EU ETS)<sup>15</sup>. Podmioty uczestniczące w systemie są zobowiązane rozliczać się ze swojej emisji przez umorzenie odpowiadającej jej liczby jednostek EUA. Jednostki te mogą nabywać na aukcjach w ramach alokacji pierwotnej albo uzyskiwać w obrocie wtórnym, na zasadzie swobody kontraktowania, od innych podmiotów; uprawnienia można ponadto zachowywać na kolejne lata danego okresu rozliczeniowego i kolejne okresy rozliczeniowe (tzw. *banking*).

Uczestnicy systemu muszą zatem podjąć szereg decyzji dotyczących działań związanych z redukcją emisji i/lub z obrotem uprawnieniami emisyjnymi. Dysponują w tym zakresie niemal całkowitą swobodą, z jednym zastrzeżeniem: finalnie ich emisja musi znajdować pełne pokrycie w liczbie posiadanych uprawnień emisyjnych. Co roku do 30 kwietnia każdy operator jest zobowiązany przedstawiać do rozliczenia taką ilość uprawnień, która zgadza się z sumarycznym wolumenem jego emisji w poprzednim roku kalendarzowym, po czym zostają one anulowane. Za niespełnienie omawianego wymogu grożą sankcje w postaci kar pieniężnych wraz z koniecznością uzupełnienia uprawnień w kolejnym roku o brakującą ilość z roku poprzedniego. Główny zwornik handlu emisjami stanowi limit uprawnień (*cap*), który wyraża liczbę uprawnień emisyjnych dostępnych na rynku, corocznie zmniejszającą się liniowo. EU ETS jest zatem systemem typu *cap-and-trade*, który ma zastosowanie w odniesieniu do instalacji wprowadzających gazy cieplarniane do powietrza. W systemie tym ujęto zwłaszcza następujące rodzaje aktywności: spalanie paliw, produkcję różnego typu metali i określonych chemikaliów, wytwarzanie szkła, klinkieru, określonych materiałów ceramicznych i określonych materiałów izolacyjnych czy lotnictwo. Dla przeważającej części instalacji przewidziano progi wydajnościowe, po których przekroczeniu wchodzi one w zakres podmiotowy dyrektywy EU ETS. Oznacza to, że adresatami analizowanego instrumentu są operatorzy instalacji o większych rozmiarach.

Unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych ulega dynamicznym zmianom. Poza znacznym poszerzeniem katalogu sektorów, do których się stosuje, w ostatnich latach jego ewolucja objęła w szczególności wydłużenie okresów rozliczeniowych (od trzech przez pięć do ośmiu lat), rozszerzenie zakresu przedmiotowego systemu, zmniejszanie limitu uprawnień,

<sup>15</sup> Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 275 z dnia 25 października 2003 r., s. 32–46, ze zm.) [dalej: dyrektywa EU ETS].

wprowadzenie ich zasadniczo odpłatnej alokacji pierwotnej między podmioty uczestniczące w systemie, a w przypadku alokacji nieodpłatnej (dopuszczonej jako wyjątek) – rezygnację z grandfatheringu (przyznawania uprawnień na podstawie historycznych danych o emisji) na rzecz benchmarkingu (wykorzystywania wskaźników emisji najbardziej efektywnych instalacji). Wdrożono również w sposób nagły zmiany silnie stymulujące popyt na uprawnienia emisyjne (np. uznanie ich za instrumenty finansowe)<sup>16</sup> czy osłabiające podaż (np. wprowadzenie mechanizmu rezerwy stabilności rynkowej)<sup>17</sup>, co miało wzmocnić sygnał cenowy ukierunkowany na wywołanie efektu ekologicznego – redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Handel emisjami w ogóle (a zwłaszcza EU ETS) jako instrument prawny ochrony środowiska jest mechanizmem, którego główną ideę stanowi stworzenie rynku dla dobra o charakterze nierynkowym<sup>18</sup>. Istotnie odróżnia się on od tradycyjnych instrumentów administracyjnoprawnych (*command-and-control*). Napięcie pomiędzy względami ochrony środowiska a fundamentalną dla gospodarki rynkowej swobodą działalności gospodarczej przyczyniło się do zakwestionowania tych wcześniejszych instrumentów ochrony środowiska. Władcze kształtowanie sytuacji przedsiębiorców zaczęło być postrzegane, po pierwsze, jako nieadekwatne do pozycji zajmowanej przez nich w gospodarce rynkowej, po drugie zaś, jako niewystarczająco skuteczne wobec rosnącej skali zagrożeń dla środowiska. Dostrzeżono trudności z egzekwowaniem, kosztowność oraz statyczny charakter mechanizmów typu *command-and-control*, który przejawia się w niemożliwości szybkiego dostosowania do zmieniających się okoliczności, a także brak zachęt do kontynuowania zmniejszania presji środowiskowej, gdy tylko minimalny wymagany próg zgodności zostanie osiągnięty<sup>19</sup>. W odróżnieniu od tradycyjnych instrumentów typu *command-and-control*, takich jak standardy emisyjne, handel emisjami pozwala osłabić ingerencję władz publicznych w prowadzenie działalności gospodarczej. Nie oceniają one bowiem poziomu użyteczności określonych rodzajów produkcji (by przypisać mniej lub bardziej rygorystyczne limity); zamiast tego wielkość emisji z poszczególnych

<sup>16</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (przekształcenie) (Dz. Urz. UE L 173 z dnia 12 czerwca 2014 r., s. 349–496, ze zm.).

<sup>17</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 z dnia 6 października 2015 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87/WE (Dz. Urz. UE L 264 z dnia 9 października 2015 r., s. 1–5, ze zm.).

<sup>18</sup> P. Hacker, G. Dimitropoulos, *Behavioural law & economics and sustainable regulation: From markets to learning nudges*, w: *Environmental law and economics*, eds. K. Mathis, B.R. Huber, Springer, Cham 2017, s. 160, [https://doi.org/10.1007/978-3-319-50932-7\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-319-50932-7_7).

<sup>19</sup> Zob. J.-P. Barde, *Polityka ochrony środowiska i jej instrumenty*, tłum. T. Żyłicz, w: *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, red. H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor, Wydawnictwo Krupski i S-ka, Warszawa 1996, s. 227.



sektorów zależy od możliwości zapłaty za ograniczone dobro w postaci prawa uczestników systemu do zanieczyszczania, bez względu na gałąź przemysłu, jaką reprezentują<sup>20</sup>. Oczywiście w systemie handlu emisjami również występuje pewien próg (*cap*), ale uniwersalny i wspólny dla wszystkich – nie są to progi wyznaczane konkretnym sektorom czy nawet podmiotom. Wspólna jest także cena uprawnień emisyjnych, co przy szerokim kręgu podmiotów objętych systemem powinno zapewniać kosztowo efektywną redukcję emisji, tj. jej redukcję przez tych, którym takie podejście najbardziej się opłaca<sup>21</sup>. Podstawowe cechy konstrukcyjne wyróżniające instrumenty rynkowe w ochronie środowiska (rozumiane jako podzbiór instrumentów ekonomicznych) to: zmienność cen praw środowiskowych, determinowana przynajmniej częściowo funkcjonowaniem rynku; mnogość opcji wyboru działań przez podmioty, które uczestniczą w danym instrumencie, co rzutuje na jego elastyczność i możliwość dostosowania się partycypujących w systemie do zmiennych warunków rynkowych; element obrotu uprawnieniami istniejącymi w ramach danego instrumentu. Instrumenty takie wykorzystują sygnały rynkowe do rozwiązywania określonych problemów środowiskowych.

W praktyce mechanizmy rynkowe (w tym systemy handlu emisjami) są swoistymi hybrydami, które obejmują czynniki rynkowe i pozarynkowe, a sposób połączenia różnych elementów będzie w dużej mierze wpływał zarówno na ich efektywność ekonomiczną, jak i oczywiście na efektywność w osiąganiu celów środowiskowych. Założenia podkreślające przewagę mechanizmów rynkowych nad tradycyjnymi instrumentami administracyjnoprawnymi (w kontekście obu rodzajów efektywności) wcale nie muszą się ziścić; wszystko zależy od ukształtowania poszczególnych komponentów danego mechanizmu oraz od relacji między nimi, a także od okoliczności pozaprawnych towarzyszących funkcjonowaniu sztucznego, ale przecież rynku. Zwiększona efektywność środowiskowa i ekonomiczna jest w przypadku mechanizmów rynkowych raczej szansą niż gwarancją. Również narzędzia towarzyszące mogą istotnie wzmocnić lub osłabić efektywność takich instrumentów w obydwu sferach. Na gruncie EU ETS tego rodzaju rezultaty mogą być pokłosiem wprowadzenia CBAM i stopniowej eliminacji darmowych uprawnień emisyjnych dla sektorów narażonych na ryzyko ucieczki emisji. Weryfikacja, czy i w jakim zakresie CBAM przełoży się na efektywność środowiskową i ekonomiczną handlu emisjami, wymaga jednak analizy podstawowych reguł jego działania.

---

<sup>20</sup> R. Felli, *Environment, not planning: The neoliberal depoliticisation of environmental policy by means of emissions trading*, „Environmental Politics” 2015, vol. 24, issue 5, s. 643, <https://doi.org/10.1080/09644016.2015.1051323>.

<sup>21</sup> A.D. Ellerman et al., *Pricing carbon: The European Union emissions trading scheme*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, s. 289.

### **3. Podstawowe reguły CBAM i stopniowej eliminacji bezpłatnych uprawnień dla sektorów zagrożonych ucieczką emisji**

W świetle rozporządzenia CBAM mechanizm dostosowywania cen na granicach będzie dotyczył kilku kategorii towarów, wybranych głównie z uwagi na stopień ryzyka ucieczki emisji w sektorach je wytwarzających. Katalog ten obejmuje cement, żeliwo i stal, aluminium, nawozy, wodór i energię elektryczną, a prawdopodobne jest jego rozszerzenie w przyszłości, tak jak miało to miejsce w odniesieniu do sektorów objętych zakresem zastosowania EU ETS. W każdym przypadku chodzi o towary importowane na terytorium Unii Europejskiej ze wszystkich krajów pozaunijnych, z wyjątkiem państw, które uczestniczą w EU ETS (obecnie są to Norwegia, Islandia i Liechtenstein), oraz państw posiadających własne systemy handlu emisjami powiązane z EU ETS (takim krajem jest Szwajcaria).

W początkowym, przejściowym okresie CBAM oznacza wyłącznie obowiązki informacyjne importerów wymienionych kategorii towarów: mają oni składać kwartalne sprawozdania na temat emisji wbudowanych związanych z towarami przywiezionymi w poprzednim kwartale danego roku kalendarzowego, z podaniem emisji bezpośrednich i pośrednich oraz opłat emisyjnych uiszczonych za granicą. Począwszy jednak od 2027 r. importerzy produktów objętych CBAM będą zobowiązani w szczególności do składania (do końca maja każdego roku za rok poprzedni, a więc najpierw za 2026) deklaracji, w których wykażą całkowite rzeczywiste emisje wbudowane w te towary, zweryfikowane przez akredytowanych weryfikatorów. Muszą także w celu pokrycia emisji zakupić i umorzyć odpowiednią liczbę certyfikatów CBAM (mogą samodzielnie występować jako „upoważnieni zgłaszający CBAM” wpisani do rejestru bądź powierzyć to innym podmiotom, które uzyskają status „upoważnionych zgłaszających CBAM”). Wyłączenie ze stosowania rozporządzenia będzie dotyczyć towarów o niewielkiej wartości, tj. do 150 euro za przesyłkę. Za nieumorzenie certyfikatów CBAM w liczbie, która odpowiada rzeczywistym emisjom wbudowanym w towary importowane objęte tym mechanizmem, przewiduje się kary analogiczne do płaconych przez podmioty uczestniczące w systemie EU ETS, gdy nie rozliczą one emisji. Certyfikaty CBAM – każdy odpowiadający „jednej tonie ekwiwalentu dwutlenku węgla emisji wbudowanych związanych z towarami” (art. 3 pkt 24 rozporządzenia CBAM) – mają być dostępne do sprzedaży po cenie odzwierciedlającej średnie tygodniowe ceny uprawnień emisyjnych. Jak wskazano w motywie 15 rozporządzenia CBAM, mechanizm ten „powinien zapewnić objęcie produktów przywożonych systemem regulacyjnym, w którym stosuje się takie same koszty emisji dwutlenku węgla jak te, które ponoszone są w EU ETS, czego

skutkiem będzie zrównanie opłaty emisyjnej od produktów przywożonych i wewnątrzunijnych”.

CBAM pod pewnymi względami przypomina więc pierwotną alokację uprawnień emisyjnych w ramach EU ETS (w szczególności analogiczny ma być ciężar finansowy ponoszony przez podmioty z sektorów objętych Europejskim Systemem Handlu Emisjami oraz importerów towarów objętych CBAM), jednak widoczne są też istotne różnice. Przede wszystkim nie wyznaczono pułapu dostępnych certyfikatów CBAM (nie ma zatem tak charakterystycznego dla EU ETS elementu *cap*) i certyfikaty te nie mogą być zbywane pomiędzy importerami (nie ma więc również elementu *trade*)<sup>22</sup>. Dodatkowo zakłada się, że CBAM zastąpi bezpłatną alokację uprawnień emisyjnych dla sektorów zagrożonych zjawiskiem ucieczki emisji. W przyszłości podmioty z tych sektorów wytwarzające towary, do których w razie ich sprowadzenia spoza Unii Europejskiej znalazłby zastosowanie CBAM, mają kupować uprawnienia emisyjne na aukcjach – taki sposób uzyskiwania uprawnień stanowi domyślną regułę w przypadku sektorów nieuznawanych za narażone na ryzyko ucieczki emisji. Jak wskazano w art. 1 ust. 3 rozporządzenia CBAM, omawiany mechanizm „ma zastąpić mechanizmy ustanowione na mocy dyrektywy 2003/87/WE w celu zapobiegania ryzyku ucieczki emisji gazów cieplarnianych, odzwierciedlając zakres przydziału bezpłatnych uprawnień w ramach EU ETS zgodnie z art. 10a tej dyrektywy”. Liczba bezpłatnych uprawnień dostępnych dla sektorów zagrożonych ucieczką emisji ma stopniowo spadać (aż do zera) – obecnie dyrektywa EU ETS jako datę graniczną przewiduje rok 2030. Nie wiadomo jeszcze, jak dokładnie będzie przebiegać wycofywanie uprawnień emisyjnych po wdrożeniu CBAM.

Chociaż mechanizm dostosowywania cen na granicach na pozór jest prosty, jak zwykle diabeł tkwi w szczegółach, z których część intencjonalnie nie została dotąd ustalona; rozporządzenie przewiduje bowiem dokonywanie okresowych przeglądów, składanie sprawozdań i wydawanie aktów delegowanych przez Komisję Europejską w wielu aspektach, które mogą się okazać istotne dla funkcjonowania CBAM. Niezależnie od powyższego także aspekty już ustalone wywołują kontrowersje.

W pierwszej kolejności wypada rozpatrzyć tu zakres i sposób ujęcia emisji gazów cieplarnianych związanych z towarami, których przywóz na terytorium Unii Europejskiej będzie obligował importerów do zakupu i rozliczenia odpowiedniej liczby certyfikatów CBAM. Początkowo projekt Komisji Europejskiej zakładał uwzględnienie w ramach CBAM wyłącznie emisji bezpośrednich, tj. pochodzących z procesów produkcji towarów (art. 3 pkt 21 rozporządzenia CBAM), jednak Parlament Europejski zaproponował uwzględnienie również

---

<sup>22</sup> Wprowadza się jedynie możliwość odkupu pewnej liczby nadwyżkowych certyfikatów od importerów przez władze publiczne – jego zasady opisano w art. 23 rozporządzenia CBAM.

emisji pośrednich, czyli pochodzących z wytwarzania energii elektrycznej zużywanej w trakcie procesów produkcyjnych (art. 3 pkt 34 rozporządzenia CBAM); metodyki obliczania tego drugiego rodzaju emisji mają zostać doprecyzowane w aktach wykonawczych, których przyjęcie przewiduje rozporządzenie CBAM. Uwzględnianie emisji pośrednich nie dotyczy żeliwa i stali, aluminium ani wodoru; jak wyjaśniono w motywie 19 rozporządzenia CBAM, emisji takich nie należy początkowo brać pod uwagę w przypadku towarów, do których w Unii Europejskiej mają zastosowanie „środki finansowe kompensujące pośrednie koszty emisji wynikające z przeniesienia kosztów emisji gazów cieplarnianych na ceny energii elektrycznej”. Przyjęto zasadę, że w odniesieniu do towarów objętych CBAM innych niż energia elektryczna oblicza się rzeczywiste wartości emisji bezpośrednich, lecz w przypadku emisji pośrednich stosuje wartości domyślne (art. 7 ust. 2 rozporządzenia CBAM), „chyba że upoważniony zgłaszający CBAM wykaże, że spełnione są kryteria ustalania poziomu emisji wbudowanych na podstawie rzeczywistych emisji” (art. 7 ust. 4 rozporządzenia CBAM). Zasada analogiczna do tej ostatniej obowiązuje dla energii elektrycznej (art. 7 ust. 3 rozporządzenia CBAM)<sup>23</sup>.

Metody kalkulacji są skomplikowane i na tym etapie trudno je ocenić oprócz wartości domyślnych, które celowo ustalono na wysokim poziomie, odpowiadającym określonej procentowi najmniej efektywnych instalacji w Unii Europejskiej, zatem których stosowanie będzie wymuszało zakup znacznej liczby certyfikatów CBAM<sup>24</sup>. Natomiast z punktu widzenia redukcji emisji gazów cieplarnianych uwzględnianie emisji pośrednich w odniesieniu do towarów nieobjętych rekompensatami za wysokie ceny energii elektrycznej byłoby zasadne, gdyby dało się w sposób miarodajny oszacować wolumen tych emisji. Może to jednak nastrożać istotnych trudności. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, w przypadku niektórych nakładów, np. energii elektrycznej, istnieją duże różnice między krańcowymi i średnimi emisjami, wobec czego nader trudno jest dokonać wiarygodnego rozróżnienia<sup>25</sup>. Zresztą nawet kalkulacja emisji bez-

---

<sup>23</sup> Do energii elektrycznej w ogóle stosuje się odmienne zasady aplikacji mechanizmu CBAM aniżeli do innych towarów. Szerzej na ten temat zob. R. Karova, *The EU's Carbon Border Adjustment Mechanism and the energy community: Threat for electricity trade or tool for raising climate ambition and electricity market integration*, „Carbon & Climate Law Review” 2022, vol. 16, issue 2, s. 99–113, <https://doi.org/10.21552/cclr/2022/2/4>.

<sup>24</sup> Uzasadnienie tego stanowi jednak okoliczność, że poziom emisyjności produkcji w wielu krajach jest znacznie wyższy niż w Unii. Przykładowo przeciętnie każda produkcja towarów o wartości 1000 dolarów i przeznaczonych do eksportu w Chinach wiąże się z emisją ok. 2–3 ton dwutlenku węgla, czyli przynajmniej czterokrotnie większą, niż gdyby chodziło o produkcję towarów o tej samej wartości w Unii. Zob. C. Brandi, *Trade and climate change: Environmental, economic and ethical perspectives on border carbon adjustments*, „Ethics, Policy & Environment” 2013, vol. 16, no. 1, s. 81, <https://doi.org/10.1080/21550085.2013.768395>.

<sup>25</sup> Średnie emisje zależą od całkowitej produkcji, podczas gdy emisje krańcowe zależą od źródła produkcji, które zapewnia elastyczność umożliwiającą uwzględnienie dodatkowej

pośrednich może w pewnych sytuacjach wiązać się z wątpliwościami co do jej rzetelności.

Bardzo kontrowersyjnym elementem rozporządzenia są także postanowienia dotyczące możliwości uwzględniania opłat emisyjnych uiszczanych w państwach trzecich, aby zmniejszyć zakres obowiązku zakupu i rozliczenia certyfikatów CBAM (art. 9 rozporządzenia CBAM). Takie zmniejszenie jest możliwe wówczas, gdy w kraju pochodzenia towaru poniesiono opłatę emisyjną, rozumianą w świetle art. 3 pkt 29 rozporządzenia CBAM jako kwota pieniężna płacona w państwie pozaunijnym, „w ramach systemu ograniczania emisji gazów cieplarnianych, w formie podatku, opłaty lub uprawnień do emisji w ramach systemu handlu emisjami gazów cieplarnianych”, którą oblicza się „dla gazów cieplarnianych objętych takim środkiem i uwalnianych podczas produkcji towarów”. Możliwość obniżenia liczby certyfikatów CBAM koniecznych do rozliczenia emisji wbudowanych w importowane towary ograniczono jednak wyłącznie do bezpośrednich instrumentów wyceniających emisje gazów cieplarnianych; pominięto zaś koszty, jakie mogą być ponoszone przez podmioty gospodarcze z uwagi na stosowanie innych podejść regulacyjnych do redukcji emisji w krajach pochodzenia towaru<sup>26</sup>.

Wskazuje się, że obecnie tylko w wypadku produktów pochodzących zaledwie z kilku państw (Wielkiej Brytanii, Chin i Korei Południowej) będzie można skorzystać z dobrodziejstwa art. 7 rozporządzenia CBAM<sup>27</sup>. Ponadto rozwiązanie to wymusza ocenianie przez Unię Europejską jakości polityk klimatycznych w państwach trzecich, co będzie wzbudzało trudne do uniknięcia kontrowersje<sup>28</sup>. Warto zauważyć, że uwzględnianie obniżki z racji ponoszenia opłat emisyjnych w tych krajach może się stać polem do nadużyć, włącznie ze sztuczną zmianą miejsca pochodzenia towarów objętych CBAM przeznaczonych na rynek unijny<sup>29</sup>. Samo funkcjonowanie CBAM może zresztą wywoływać próby obchodzenia przepisów dotyczących tego instrumentu; w art. 27 rozporządzenia CBAM Komisja Europejska została zobowiązana do monitorowania i – w razie potrzeby – reagowania na takie zachowania za pomocą aktów delegowanych. Treść tych i podobnych postanowień odnoszących się do prowadzenia monitoringu, składania sprawozdań i wydawania aktów delegowanych sugeruje, że sam prawodawca unijny postrzega CBAM jako swego rodzaju eksperyment na żywym organizmie, eksperyment, który może przynieść bardzo

---

jednostki zapotrzebowania. Zob. G. Zachmann, B. McWilliams, *A European carbon border tax: Much pain, little gain*, „Bruegel Policy Contribution” 2020, issue 5, s. 8.

<sup>26</sup> G. Marín Durán, *Securing compatibility...*, s. 79.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> A. Pirlot, *Carbon border adjustment measures: A straightforward multi-purpose climate change instrument?*, „Journal of Environmental Law” 2022, vol. 34, issue 1, s. 41, <https://doi.org/10.1093/jel/eqab028>.

<sup>29</sup> Ibidem.

różne skutki i który prawdopodobnie trzeba będzie korygować w miarę ujawniania się jego rozmaitych, nie zawsze korzystnych konsekwencji.

#### **4. Środowiskowe i gospodarcze cele wprowadzania CBAM i stopniowej eliminacji bezpłatnych uprawnień dla sektorów zagrożonych ryzykiem ucieczki emisji: założenia a rzeczywistość**

Eksperyment ten podjęto jednak z uwagi na kilka ważkich celów i wyzwań, jakie stoją przed EU ETS wobec oczekiwań, że handel emisjami spowoduje dalej idącą redukcję emisji gazów cieplarnianych, a zarazem nie przyniesie negatywnych skutków gospodarczych na nieakceptowalnym poziomie. Jak wskazano w art. 1 ust. 1 rozporządzenia CBAM, omawiany mechanizm ustanawia się „w celu zapobiegania ryzyku ucieczki emisji gazów cieplarnianych, a przez to zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych na świecie i wspierania celów porozumienia paryskiego, również przez stworzenie zachęt do redukcji emisji dla operatorów w państwach trzecich”. W istocie rzeczy wprowadzeniu CBAM przyświecają zamysły dwojakiego rodzaju, obejmujące zarówno perspektywę środowiskową (wzrost redukcji emisji gazów cieplarnianych), jak i perspektywę gospodarczą (poprawę konkurencyjności podmiotów z Unii Europejskiej); oba te dążenia wyrastają ze wspólnego pnia, jakim jest najbardziej bezpośredni cel, czyli przeciwdziałanie ryzyku ucieczki emisji. Aktualizacja tego ryzyka na większą skalę oznaczałaby bowiem podwójną przegraną: z punktu widzenia redukcji emisji gazów cieplarnianych (ponieważ w kontekście mitygacji zmian klimatycznych nie ma, jak już wspomniano, żadnego znaczenia, z którego miejsca globu gazy szklarniowe będą uwalniane do atmosfery) oraz pod względem ekonomicznym (gdyż wywołałaby ogromny spadek konkurencyjności unijnej gospodarki).

##### **4.1. Przeciwdziałanie ryzyku ucieczki emisji**

Ucieczka emisji (ang. *carbon leakage*) jest zjawiskiem, którego prawodawca unijny obawiał się właściwie od samego początku funkcjonowania EU ETS, czemu dał wyraz w regulacjach dotyczących darmowej alokacji uprawnień emisyjnych. W motywie 9 rozporządzenia CBAM określono ten problem w następujący sposób: „Do ucieczki emisji gazów cieplarnianych dochodzi, gdy z powodu kosztów związanych z polityką klimatyczną przedsiębiorstwa z niektórych sektorów lub podsektorów przenoszą produkcję do innych państw lub gdy produkty



przywożone z innych państw zastępują równoważne produkty, których produkcja wiąże się z mniejszymi emisjami gazów cieplarnianych”. W krótszym odcinku czasu będzie się uwidaczniać ta druga ewentualność, w długim zaś – jeżeli różnica w konkurencyjności między podmiotami ponoszącymi koszty związane z uczestnictwem w EU ETS a podmiotami z państw trzecich, które takich kosztów nie ponoszą, będzie znaczna – może dojść do relokacji produkcji (i emisji) poza terytorium Unii<sup>30</sup>. W zależności od skali ucieczki emisji na pierwszy plan wśród negatywnych skutków może się wysunąć utrata konkurencyjności (gdy ucieczka emisji jest niewielka) bądź niepożądany efekt środowiskowy (wyrażający się we wzroście globalnych emisji)<sup>31</sup>.

Dotychczas prawodawca unijny przyjmował dwutorowe rozwiązanie, by nie dopuścić do wystąpienia tego zjawiska, niekorzystnego z perspektywy zarówno środowiskowej, jak i ekonomicznej. W odniesieniu do sektorów narażonych na ryzyko bezpośredniej ucieczki emisji (wywołanej kosztami wynikającymi z emisji następującej w trakcie procesu produkcyjnego) przyjmowano przejściowy przydział bezpłatnych uprawnień emisyjnych na zasadach przewidzianych w art. 10b dyrektywy EU ETS. Z kolei określanie i stosowanie środków finansowych (różnego typu rekompensat), które mają zapobiec pośredniej ucieczce emisji (dotyczącej sektorów energochłonnych z powodu przenoszenia kosztów związanych z emisją gazów cieplarnianych w ceny energii), na podstawie art. 10a ust. 6 dyrektywy EU ETS pozostawiono państwom członkowskim. Muszą one jednak przestrzegać przy tym prawa unijnego w zakresie udzielania pomocy publicznej, a od niedawna zobowiązano je do ograniczenia pułapu pomocy do 25% dochodów uzyskanych ze sprzedaży uprawnień na aukcji. Mimo owego obostrzenia jest to istotne uprawnienie, które poszczególne kraje wykorzystywały dotąd bardzo różnorodnie<sup>32</sup>.

Pierwsze z rozwiązań, czyli nieodpłatna alokacja uprawnień emisyjnych, dotyczy sektorów uznanych przez Komisję Europejską za narażone na ryzyko ucieczki emisji. Sektory te zostały wymienione w decyzji delegowanej<sup>33</sup>. Nie jest to lista w pełni korespondująca z wykazem produktów objętych CBAM, w decyzji delegowanej ujęto bowiem m.in. produkcję nawozów i związków azotowych, cementu, surówki żelazostopów, żeliwa i stali, wyrobów hutniczych oraz aluminium, nie ma jednak wzmianki o wodorze czy energii elektrycznej.

---

<sup>30</sup> Z. Pató, A. Mezősi, L. Szabó, *Is border carbon adjustment the right tool for the power sector?*, „Climate Policy” 2022, vol. 22, issue 4, s. 503, <https://doi.org/10.1080/14693062.2022.2043819>.

<sup>31</sup> A. Pirlot, *Carbon border adjustment measures...*, s. 29.

<sup>32</sup> G. Zachmann, B. McWilliams, *A European carbon border tax...*, s. 5.

<sup>33</sup> Decyzja delegowana Komisji (UE) 2019/708 z dnia 15 lutego 2019 r. uzupełniająca dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie wskazania sektorów i podsektorów uznanych za narażone na ryzyko ucieczki emisji w okresie 2021–2030 (Dz. Urz. UE L 120 z dnia 8 maja 2019 r., s. 20–26) [dalej: decyzja delegowana].

W motywie 40 rozporządzenia CBAM uzasadniono włączenie tej ostatniej w zakres zastosowania CBAM, wyjaśniając, że przedmiotowy sektor „odpowiada za 30% łącznych emisji gazów cieplarnianych w Unii. Zwiększone ambicje klimatyczne Unii pogłębią różnice w kosztach emisji między wytwarzaniem energii elektrycznej w Unii i w państwach trzecich. W połączeniu z postępami w przyłączaniu unijnej sieci elektroenergetycznej do sieci jej sąsiadów zwiększyłoby to ryzyko ucieczki emisji ze względu na wzmożony import energii elektrycznej, której znaczna część powstaje w elektrowniach węglowych”. Natomiast kwestię wodoru uregulowano z perspektywy przyszłościowej, wskazując: „W momencie przyjmowania niniejszego rozporządzenia przywóz wodoru do Unii jest stosunkowo niski. Oczekuje się jednak, że sytuacja ta znacznie się zmieni w nadchodzących latach, ponieważ unijny pakiet »Gotowi na 55« promuje stosowanie wodoru ze źródeł odnawialnych. Na potrzeby obniżania emisyjności całego przemysłu popyt na wodór ze źródeł odnawialnych wzrośnie, co przyniesie niezintegrowane procesy wytwarzania produktów niższego szczebla, w których wodór jest prekursorem. Włączenie wodoru do zakresu CBAM jest odpowiednim środkiem dalszego wspierania obniżania emisyjności wodoru” (motyw 37 rozporządzenia CBAM).

Z drugiej strony, decyzja delegowana określająca sektory narażone na ryzyko ucieczki emisji zawiera o wiele bogatszy ich katalog, aniżeli sugerowałby wykaz towarów objętych CBAM. Co dyktuje takie rozróżnienie? Jak zapisano w motywie 31 rozporządzenia CBAM, towary, do których ma mieć zastosowanie ten mechanizm, powinno się wybrać „po dokładnej analizie ich znaczenia pod względem skumulowanych emisji gazów cieplarnianych i ryzyka ucieczki emisji w odpowiednich sektorach EU ETS, a jednocześnie należy ograniczać złożoność i obciążenia administracyjne nakładane na operatorów, których to dotyczy”. Kryteria wyboru przywołane w rozporządzeniu CBAM różnią się zatem od przesłanek selekcji sektorów narażonych na ryzyko ucieczki emisji zawartych w art. 10b dyrektywy EU ETS; przesłankami tymi są współczynniki intensywności handlu z państwami trzecimi i intensywności emisji. Nie sposób jednak oprzeć się wrażeniu, że wybór sektorów, które zostały objęte CBAM, ma charakter wstępny, cokolwiek arbitralny i bardzo prawdopodobne jest dalsze rozszerzanie wspomnianego katalogu.

Bezpłatna alokacja uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na gruncie art. 10b dyrektywy EU ETS w przypadku znakomitej większości sektorów wymienionych w decyzji delegowanej może osiągnąć poziom 100% zapotrzebowania. Jest to wszakże rzadko spotykane w praktyce z uwagi na oparcie modelu alokacji na benchmarkach, które ustanowiono w odniesieniu do poszczególnych produktów (a nie czynników produkcji), na podstawie średnich parametrów 10% najbardziej wydajnych instalacji w danym sektorze albo podsektorze w Unii Europejskiej; instalacje, które tych parametrów nie spełniają, otrzymają mniej darmowych uprawnień, niż wynosi ich zapotrzebowanie,

a resztę będą musiały dokupić. Benchmarki nawiązują do poziomu emisji charakteryzującego efektywną produkcję i niewątpliwie są skuteczniejsze w generowaniu bodźca do redukcji emisji gazów cieplarnianych – w odróżnieniu od posługiwania się historycznymi emisjami, premiującego najmniej efektywne podmioty. Ustalanie benchmarków zawsze jednak wiąże się z wątpliwościami, które wynikają głównie z heterogeniczności produktów, procesów i warunków produkcji nawet bardzo podobnych dóbr. Gdyby wziąć pod uwagę wszystkie te różnice, w zasadzie należałoby stworzyć dziesiątki, bądź wręcz setki benchmarków dostosowanych do każdego podtypu produktu i zróżnicowanych warunków produkcji<sup>34</sup>. *De facto* zatem w większości przypadków nie jest tak, że podmioty z sektorów narażonych na ryzyko ucieczki emisji otrzymują za darmo wszelkie uprawnienia potrzebne im do rozliczenia swoich emisji.

Jak celnie wskazano w doktrynie, autorzy obszernej literatury przedmiotu na temat ucieczki emisji nigdy nie potrafili dojść do konsensusu w kwestii oszacowania jej wymiaru w ramach określonego instrumentu<sup>35</sup>. Modele ekonomiczne przewidują, że jeśli nie podejmie się środków przeciwdziałających temu zjawisku, to może ono być odpowiedzialne za 10–25% osiągniętej redukcji emisji<sup>36</sup>. Dotychczas w trakcie funkcjonowania EU ETS nie wykazano, aby ucieczka emisji rzeczywiście miała miejsce, co sugeruje, że zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności: środki nakierowane na zapobieganie temu problemowi, podejmowane przez prawodawcę unijnego i państwa członkowskie, są skuteczne i/lub ceny uprawnień emisyjnych, stanowiące wypadkową gry popytu i podaży, były jak dotąd za niskie, aby wywołać ucieczkę emisji. Oczywiście, wzrost rygorystyki unijnego handlu emisjami, wyrażający się w coraz większym popycie i coraz mniejszej podaży uprawnień emisyjnych, będzie zwiększał ryzyko omawianego zjawiska. Zarazem nie ulega wątpliwości, że w zglobalizowanej gospodarce światowej stadia produkcji, które wiążą się z wysoką emisyjnością szkodliwych substancji i zanieczyszczeniem środowiska, często są zlokalizowane w krajach rozwijających się, także wtedy, gdy finalnych wyrobów używa się w krajach wysoko rozwiniętych<sup>37</sup>. Okoliczność ta jednak występowała już na długo przed rozpowszechnieniem się instrumentów rynkowych w ochronie środowiska.

W każdym razie wygląda na to, że ani wprowadzenie EU ETS, ani jego przeobrażenia dotychczas nie spowodowały znacznej ucieczki emisji, a zatem bezpłatna alokacja uprawnień (w przypadku sektorów narażonych na bezpośrednią ucieczkę emisji) i rekompensaty stosowane przez poszczególne państwa człon-

<sup>34</sup> A.D. Ellerman et al., *Pricing carbon...*, s. 65.

<sup>35</sup> G. Zachmann, B. McWilliams, *A European carbon border tax...*, s. 3.

<sup>36</sup> G. Mörsdorf, *A simple fix...*, s. 1.

<sup>37</sup> F. Ekaradt, J. Wieding, *Defending environmental economic instruments against the economists and their opponents*, w: *Environmental law and economics...*, s. 86, [https://doi.org/10.1007/978-3-319-50932-7\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-319-50932-7_4).

kowskie (w przypadku sektorów energochłonnych, narażonych na pośrednią ucieczkę emisji) okazują się adekwatne. Czy zatem CBAM będzie rozwiązaniem lepszym? Nie ma żadnych przesłanek, aby uznać, że stanowi efektywniejszą metodę przeciwdziałania ucieczce emisji. W literaturze podkreśla się raczej ograniczenia jego skuteczności, wynikające przede wszystkim z faktu, że CBAM nie blokuje pośredniego kanału ucieczki emisji<sup>38</sup>, uważanego za główny czynnik, który napędza to zjawisko<sup>39</sup>. Pośredni kanał ucieczki emisji polega na następującej zależności: większość emisji gazów cieplarnianych jest generowana przez spalanie paliw kopalnych – regulacja klimatyczna na danym terytorium wywołuje spadek popytu na te surowce – prowadzi to do spadku cen paliw kopalnych – co w rezultacie powoduje wzrost ich konsumpcji poza terytorium objętym regulacją klimatyczną<sup>40</sup>. Mamy tu do czynienia z rodzajem zielonego paradoksu<sup>41</sup>, z którym bardzo trudno walczyć. W tym kontekście lepszym rozwiązaniem wydaje się pozostawienie nieodpłatnej alokacji uprawnień emisyjnych, ponieważ wówczas spadek popytu na paliwa kopalne nie będzie zachodził w zakresie, w jakim podmioty z sektorów narażonych na ryzyko ucieczki emisji będą otrzymywały darmowe uprawnienia, dzięki czemu nie będą ponosić dodatkowych kosztów związanych z emisjami ze spalania paliw kopalnych. Pośredni kanał ucieczki emisji będzie zatem aktywny w mniejszym stopniu aniżeli w razie wdrożenia CBAM z wycofaniem darmowych uprawnień emisyjnych dla sektorów zagrożonych tym zjawiskiem.

#### 4.2. Poprawa konkurencyjności podmiotów gospodarczych z Unii Europejskiej

Jakkolwiek cel w postaci poprawy konkurencyjności podmiotów gospodarczych z Unii Europejskiej nie został wyrażony wprost w rozporządzeniu CBAM (zapewne przez wzgląd na WTO, która mogłaby uznać tego rodzaju wzmianki za oznakę protekcjonizmu wobec własnych towarów), to wynika pośrednio z traktowania CBAM jako środka zaradczego w obliczu ryzyka ucieczki emisji. Jest ona bowiem zjawiskiem, które nieuchronnie pociąga za sobą spadek konkurencyjności.

---

<sup>38</sup> A. Cosbey et al., *Developing guidance...*, s. 6; G. Zachmann, B. McWilliams, *A European carbon border tax...*, s. 3.

<sup>39</sup> A. Cosbey et al., *Developing guidance...*, s. 5.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Pojęcie „zielony paradoks” jest używane w sposób ogólny, by określić niepożądane skutki polityki klimatycznej polegające na nasileniu problemów w zakresie ochrony środowiska. Szerzej na ten temat zob. S. Jensen et al., *An introduction to the green paradox: The unintended consequences of climate policies*, „Review of Environmental Economics and Policy” 2015, vol. 9, issue 2, s. 246–247, <https://doi.org/10.1093/reep/rev010>.

Jednakże w doktrynie trafnie zwrócono uwagę, że o ile CBAM może poradzić sobie z kwestią poziomu konkurencyjności na rynku unijnym (bo import produktów spoza Unii będzie wymuszał poniesienie ciężaru finansowego korespondującego z poziomami cen uprawnień emisyjnych w danym czasie, nastąpi więc wyrównanie sytuacji, jeśli chodzi o internalizację kosztów emisji), o tyle – w przeciwieństwie do bezpłatnej alokacji uprawnień emisyjnych – w żaden sposób nie rozwiązuje problemu konkurencyjności podmiotów z Unii Europejskiej na rynkach obcych<sup>42</sup>. Dzieje się tak, ponieważ uczestnictwo w EU ETS i będąca jego prostą konsekwencją konieczność rozliczania emisji gazów cieplarnianych nabytymi uprawnieniami emisyjnymi nie zależą od tego, czy wytwarzane produkty są przeznaczone na rynek unijny, czy na eksport. Ważne jest wyłącznie, gdzie dochodzi do emisji gazów cieplarnianych. Tymczasem CBAM wraz ze zniesieniem darmowych uprawnień dla sektorów narażonych na ucieczkę emisji powoduje, że ciężary finansowe związane z unijną polityką klimatyczną ponoszą także importerzy towarów spoza Unii Europejskiej, ale w ogóle nie zmniejsza ciężarów nałożonych na producentów tych samych towarów w jej państwach członkowskich. Jeśli zatem chcą oni eksportować swoje wyroby poza Unię, to zgodnie z rachunkiem ekonomicznym powinni uwzględniać w ich cenie koszt zakupu uprawnień emisyjnych. *De facto* więc CBAM pogorszy zewnętrzną pozycję konkurencyjną podmiotów unijnych i nie poprawi (w stosunku do dotychczas funkcjonującego rozwiązania, czyli bezpłatnej alokacji uprawnień) ich wewnętrznej pozycji konkurencyjnej (nie jest przy tym pewne, czy jej nie pogorszy, zważywszy na ryzyko niewykrycia i/lub niezaradzenia istotnej części manipulacji mogących stanowić odpowiedź na wprowadzenie CBAM).

Nic dziwnego, że podmioty z sektorów, które z racji objęcia CBAM miałyby utracić możliwość uzyskania darmowych uprawnień emisyjnych, protestują przeciwko takiemu rozwiązaniu<sup>43</sup>. A trzeba zaznaczyć, iż nie da się wykluczyć ryzyka, że wdrożenie CBAM pociągnie za sobą poza negatywnym oddziaływaniem na pozycję konkurencyjną podmiotów z Unii Europejskiej również wiele innych niekorzystnych skutków ekonomicznych. W tym kontekście mówi się zwłaszcza o potencjalnym przyjęciu środków odwetowych przez kraje naj-

---

<sup>42</sup> S. Evans et al., *Border carbon adjustments and industrial competitiveness in a European Green Deal*, „Climate Policy” 2021, vol. 21, issue 3, s. 315, <https://doi.org/10.1080/14693062.2020.1856637>.

<sup>43</sup> Zob. R.Y. Shum, *Decarbonizing contending industries: Policy design and the EU's CBAM*, „Climate Policy” 2023, s. 2, <https://doi.org/10.1080/14693062.2023.2194275>; H. Simola, *CBAM!...*, s. 7. Ta ostatnia autorka podkreśla zarazem, że jednoczesne zastosowanie CBAM i bezpłatnej alokacji uprawnień emisyjnych będzie stało na przeszkodzie uznaniu CBAM za mechanizm zgodny z międzynarodowym prawem handlowym.

bardziej dotknięte przez CBAM<sup>44</sup> czy o przekierowaniu eksportu z krajów pozajunijnych do odbiorców, którzy nie wymagają ponoszenia kosztów emisji gazów cieplarnianych<sup>45</sup>. Przede wszystkim zaś CBAM z jednoczesnym wycofaniem darmowego przyznawania uprawnień sektorom produkującym towary objęte tym mechanizmem niewątpliwie doprowadzi do znacznego wzrostu cen owych towarów, bo odtąd ich sprzedawcy będą musieli – zgodnie z logiką rachunku ekonomicznego – uwzględnić narzut wynikający z wysokich cen uprawnień emisyjnych.

Wydaje się, że w istocie jedyną korzyścią ekonomiczną, jaką przyniesie zastosowanie CBAM wraz z eliminacją nieodpłatnej alokacji uprawnień dla odnośnych sektorów, są dodatkowe przychody<sup>46</sup> dzięki wpływom ze sprzedaży certyfikatów CBAM i sprzedaży uprawnień emisyjnych podmiotom, które do tej pory otrzymywały takie uprawnienia nieodpłatnie. Kwestia przewidywanego przeznaczenia owych wpływów zostanie poruszona w części artykułu poświęconej badaniu zgodności CBAM z zasadą wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności.

### 4.3. Wzrost redukcji emisji gazów cieplarnianych

Skoro zarówno w zakresie przeciwdziałania ucieczce emisji, jak i w kwestii konkurencyjności podmiotów gospodarczych z Unii Europejskiej CBAM okazuje się mechanizmem gorszym, a przynajmniej nie lepszym niż bezpłatna alokacja uprawnień dla sektorów narażonych na ryzyko ucieczki emisji, być może podstawowy cel jego zastosowania w powiązaniu ze stopniową eliminacją owych uprawnień polega na wywołaniu większej redukcji gazów cieplarnianych. Za taką ewentualnością przemawia treść motywu 11 rozporządzenia CBAM, w którym wskazano, że „przydział bezpłatnych uprawnień osłabia sygnał cenowy z systemu, a zatem negatywnie wpływa na zachęty do inwestowania w dalsze ograniczanie emisji gazów cieplarnianych”. Obecność darmowych uprawnień dla sektorów narażonych na ryzyko ucieczki emisji niewątpliwie zmniejsza potencjalne zyski podmiotów z innych sektorów, zainteresowanych sprzedażą nadwyżkowych uprawnień<sup>47</sup>. Jednakże nawet Komisja

---

<sup>44</sup> B. Lim et al., *Pitfalls of the EU's Carbon Border Adjustment Mechanism*, „Energies” 2021, vol. 14, issue 21, article 7303, s. 15, <https://doi.org/10.3390/en14217303>.

<sup>45</sup> G. Zachmann, B. McWilliams, *A European carbon border tax...*, s. 15.

<sup>46</sup> Wpływy ze sprzedaży certyfikatów CBAM szacuje się na 2 miliardy euro rocznie. Zob. G. Selicato, *The EU proposal for a Carbon Border Adjustment Mechanism: An advanced tool to combat „carbon leakage”, a new own resource of „moral suasion” for third countries?*, „Review of European and Comparative Law” 2022, vol. 50, no. 3, s. 28, <https://doi.org/10.31743/recl.13920>.

<sup>47</sup> S. Heselhaus, *Energy transition law and economics*, w: *Environmental law and economics...*, s. 31, [https://doi.org/10.1007/978-3-319-74636-4\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-319-74636-4_2).



Europejska w ocenie oddziaływania CBAM na wolumen gazów cieplarnianych do roku 2030 przyjmuje wysokość redukcji na poziomie 0,4% w Unii Europejskiej i 1% poza nią<sup>48</sup>. Wartości te trudno traktować inaczej niż jako pomijalne, zwłaszcza w kontekście wielu omówionych wcześniej negatywnych konsekwencji gospodarczych wprowadzenia CBAM i nikłego wpływu tego rzędu redukcji na zmiany klimatyczne.

## **5. Analiza zgodności CBAM i stopniowej eliminacji bezpłatnych uprawnień dla sektorów zagrożonych ucieczką emisji z wybranymi zasadami prawa ochrony środowiska**

Niezależnie od potencjalnych skutków środowiskowych i ekonomicznych CBAM może budzić wątpliwości z punktu widzenia dwóch istotnych zasad prawa ochrony środowiska: zasady „zanieczyszczający płaci” i zasady wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności. Analiza będzie się odnosić właśnie do nich, gdyż zestawienie CBAM z pozostałymi zasadami prawa ochrony środowiska (np. zasadą prewencji, zasadą przezorności czy zasadą naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła) nie wykazuje, by istniały potencjalne konflikty.

### **5.1. Zasada „zanieczyszczający płaci”**

Mimo pozornej prostoty zasady „zanieczyszczający płaci” samo jej sformułowanie budzi wiele wątpliwości. Kim jest „zanieczyszczający”? W jakim zakresie powinien być zobowiązany do zapłaty? Jak wskazuje J. Ciechanowicz-McLean, „realizacja tej zasady może przysporzyć trudności. Gdzie zaczyna się i kończy odpowiedzialność za zanieczyszczenia? Znana jest idea rozszerzonej odpowiedzialności truciciela. Dla przykładu ci, którzy przyczynili się do emisji poprzez produkcję, powinni ponosić odpowiedzialność za towary, które wyprodukowali, przez cały ich cykl życiowy, łącznie z ich końcowym zagospodarowaniem. W praktyce trudno to przewidzieć i oszacować ze względu na złożoność tych spraw”<sup>49</sup>. Wspomniana autorka uważa, że aby rzeczywiście w sposób rzetelny

---

<sup>48</sup> A niektórzy autorzy mówią wręcz o zwiększeniu emisji gazów cieplarnianych grożącym z powodu CBAM – tak np. w odniesieniu do emisji z sektora elektroenergetycznego Z. Pató, A. Mezösi, L. Szabó, *Is border carbon adjustment...*, s. 507.

<sup>49</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Difin, Warszawa 2019, s. 121.

określić odpowiedzialność poszczególnych państw w odniesieniu do klimatu, należałoby się skupić na odpowiedzialności raczej konsumentów niż producentów<sup>50</sup>. Faktem jest bowiem, że – podobnie jak w przypadku innych emisji do środowiska – w obecnych realiach gospodarczych zazwyczaj najbardziej emisyjne procesy produkcji są wykonywane w krajach rozwijających się, ale finalne wyroby użytkują już odbiorcy z państw rozwiniętych.

Chociaż o zasadzie „zanieczyszczający płaci” najczęściej mówi się w kontekście odpowiedzialności za szkodę w środowisku, może ona stanowić wzorzec kontroli również dla instrumentów ekonomicznych w ochronie środowiska. Twierdzi się nawet, że jest to zasada ekonomiczna przetłumaczona na prawo<sup>51</sup>. Będą z nią zgodne regulacje prowadzące do ujęcia kosztów zanieczyszczenia w rachunku ekonomicznym podmiotów gospodarczych (co będzie równoznaczne z internalizacją środowiskowych kosztów zewnętrznych). Można się więc zastanawiać nad kompatybilnością z zasadą „zanieczyszczający płaci” zarówno nieodpłatnej alokacji uprawnień emisyjnych dla sektorów narażonych na ryzyko ucieczki emisji, jak i zastąpienia ich CBAM.

Nieodpłatna alokacja uprawnień emisyjnych jako taka narusza zasadę „zanieczyszczający płaci”, gdyż skutkuje sytuacją, w której emitent otrzymuje „prawa do zanieczyszczania” za darmo. W przypadku darmowego przydziału uprawnień z zastosowaniem benchmarków nadal dochodzi do naruszenia tej zasady, aczkolwiek mniej rażącego niż w przypadku grandfatheringu. Benchmarki mogą być bowiem ustawione w taki sposób, aby powodować niedobór uprawnień po stronie podmiotów korzystających z darmowej alokacji. Tak właśnie jest w unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, w którym wskaźniki *ex ante* (czyli benchmarki) ustalono na podstawie średnich parametrów 10% najbardziej wydajnych instalacji w danym sektorze albo podsektorze w Unii Europejskiej. Ponieważ chodzi o mniejszość instalacji, pozostałe muszą w większym lub mniejszym zakresie nabywać potrzebne uprawnienia w obrocie wtórnym. Im surowszy benchmark (a w miarę upływu czasu stają się one coraz surowsze), tym większy ogólny niedobór uprawnień na rynku; im większy ogólny niedobór uprawnień na rynku, tym wyższe ceny nadatkowych uprawnień. W zależności zatem od sposobu określenia benchmarków i wykorzystującej je formuły nieodpłatnej alokacji mniejsza lub większa część emisji może podlegać zasadzie „zanieczyszczający płaci”.

Wprowadzanie CBAM z eliminacją bezpłatnych uprawnień dla odnośnych sektorów narażonych na ryzyko ucieczki emisji może natomiast zostać uznane za zgodne z zasadą „zanieczyszczający płaci”, bo producenci towarów ujętych

<sup>50</sup> Eadem, *Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37, s. 9.

<sup>51</sup> A. Bleeker, *Does the polluter pay? The polluter-pays principle in the case law of the European Court of Justice*, „European Energy and Environmental Law Review” 2009, vol. 18, issue 6, s. 290–291, <https://doi.org/10.54648/eelr2009024>.

w ramach CBAM będą ponosić koszty emisji związanej z ich wytwarzaniem. Spoglądając zaś na rzecz z perspektywy konsumenta jako zanieczyszczającego, należy uznać, że w ostatecznym rachunku ekonomicznym to na niego – przynajmniej do pewnego stopnia – zostaną przerzucone ceny emisji jako element cen nabywanych przez niego towarów. CBAM w istocie stanowi instrument, który odwołuje się do postrzegania konsumenta jako zanieczyszczającego w rozumieniu zasady „zanieczyszczający płaci”, choć zazwyczaj nie jest to eksponowane<sup>52</sup>. Pod względem zgodności z tą zasadą przewagę nad bezpłatną alokacją uprawnień emisyjnych ma zatem CBAM.

## 5.2. Zasada wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności

Wszystkie najistotniejsze porozumienia międzynarodowe dotyczące zwalczania zmian klimatu poprzez stabilizację czy też redukcję emisji gazów cieplarnianych są oparte na zasadzie wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności (ang. *the principle of common but differentiated responsibilities*) – „przewodnictwa” krajów rozwiniętych w podejmowaniu działań. W art. 3 ust. 1 konwencji klimatycznej<sup>53</sup> wezwano do ochrony systemu klimatycznego przez strony konwencji „zgodnie z ich wspólnymi, chociaż zróżnicowanymi, zasadami odpowiedzialności i możliwościami”, z czego wyciągnięto wnioski o „przewodnictwie” państw rozwiniętych w łagodzeniu zmian klimatu. W przełożeniu na praktykę oznacza to obciążenie owych państw o wiele większymi zobowiązaniami w zakresie przedsięwzięć ukierunkowanych na mitygację zmian klimatu i adaptację do nich. Mają one również ponosić nakłady na rzecz państw rozwijających się, aby sfinansować ich działania proklimatyczne.

Postanowienia konkretyzujące konwencję klimatyczną zawierają zobowiązania, które ciążą wyłącznie na krajach rozwiniętych (można tu wymienić dostarczanie środków finansowych i wsparcia technologicznego państwom rozwijającym się, udzielanie pomocy krajom szczególnie narażonym na niekorzystne skutki zmian klimatu oraz tworzenie technologii przyjaznych środowisku i wspieranie postępu w tej dziedzinie w państwach rozwijających się). Pozostałe zobowiązania mają naturę głównie edukacyjną lub informacyjną i ciążą na wszystkich stronach. W protokole z Kioto tylko państwu rozwiniętem przypisano konkretne zobowiązania w zakresie progów redukcyjnych. Wprawdzie w porozumieniu paryskim<sup>54</sup> co do zasady wszystkie strony podejmują dobro-

<sup>52</sup> A. Pirlot, *Carbon border adjustment measures...*, s. 35.

<sup>53</sup> Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238).

<sup>54</sup> Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 36).

wolne wkłady służące ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych, ale różne rozłożenie ciężarów między sygnatariuszami uwidacznia się w innych postanowieniach (w szczególności art. 2 ust. 2 porozumienia przewiduje wdrażanie go „zgodnie ze wspólnymi, chociaż zróżnicowanymi, zasadami odpowiedzialności i możliwościami, w świetle różnych uwarunkowań krajowych”, art. 4 ust. 5 mówi o przyznaniu państwom rozwijającym się dodatkowego wsparcia, art. 4 ust. 6 zaś podkreśla wyjątkową sytuację państw najsłabiej rozwiniętych oraz małych państw wyspiarskich i stanowi, że mogą one – a nie muszą – „opracować i zakomunikować strategię, plany i działania mające na celu niskoemisyjny rozwój, odzwierciedlające ich specjalne uwarunkowania”).

Zasada wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności jest zatem podstawową zasadą międzynarodowego prawa klimatycznego, która postuluje traktowanie w inny sposób krajów rozwijających się, tj. nienakładanie na nie znacznych ciężarów w zakresie działań klimatycznych. Wynika to z uznania, że kraje rozwinięte ponoszą większą odpowiedzialność za zmiany klimatu, a zarazem mają większe możliwości podejmowania działań nakierowanych na rozwiązanie tego problemu. Logika CBAM – zakładająca jego niemal wszechstronne zastosowanie, w szczególności do produktów, które pochodzą ze wszystkich państw rozwijających się, identycznie jak do krajów rozwiniętych – stoi zatem w jaskrawej sprzeczności z tą zasadą. Jednocześnie Unia Europejska znajduje się w swoistej pułapce, gdyż – jak podniesiono w doktrynie – wprowadzenie większego rozróżnienia wzmagałoby ryzyko niezgodności z prawem WTO<sup>55</sup>. Chociaż biorąc pod uwagę wolumen wymiany handlowej, państwami najbardziej dotkniętymi przez CBAM będą kraje takie jak Rosja, Ukraina, Turcja, Chiny czy Indie, mechanizm ten może poważnie oddziaływać również na państwa najsłabiej rozwinięte i małe państwa wyspiarskie, zważywszy na relatywną wagę eksportów objętych CBAM dla ich gospodarek<sup>56</sup>. Problemem dla podmiotów gospodarczych z takich państw mogą być też obowiązki odnoszące się do monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji wbudowanych w ich towary<sup>57</sup>. Sytuacji nie rozwiązałoby nawet zaproponowane przez Parlament Europejski przeznaczanie wpływów ze sprzedaży certyfikatów CBAM na działania w zakresie mitygacji i adaptacji do zmian klimatu w krajach najsłabiej rozwiniętych. Można byłoby to bowiem odczytać jako zmuszenie tych państw do płacenia za ich wspieranie<sup>58</sup>, co także trudno uznać za harmonizujące z zasadą wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności. W aktualnym brzmieniu rozporządzenia próżno szukać wzmianki na temat przeznaczenia tych dochodów, co każe sądzić, że mają one zasilić budżet Unii. W zasadzie trudno tak ukształtować CBAM, aby był w pełni zgodny ze wspomnianym pryncypium, wyma-

<sup>55</sup> N.L. Dobson, *(Re)framing responsibility?...*, s. 179.

<sup>56</sup> G. Marín Durán, *Securing compatibility...*, s. 79–80.

<sup>57</sup> N.L. Dobson, *(Re)framing responsibility?...*, s. 173.

<sup>58</sup> Ibidem.

gałoby to bowiem wyłączenia spod jego zakresu zastosowania państw rozwijających się. Natomiast dotychczasowe rozwiązanie, polegające na wspieraniu podmiotów wewnątrzunijnych, w żaden sposób nie narusza zasady wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności.

## 6. Podsumowanie

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że w porównaniu z dotychczas stosowanym rozwiązaniem, polegającym na wspieraniu podmiotów wewnątrzunijnych, wdrożenie CBAM wraz ze stopniowym wycofywaniem darmowych uprawnień emisyjnych dla sektorów zagrożonych ucieczką emisji jest mniej korzystne niemal na wszystkich analizowanych płaszczyznach. Rozwiązanie to nie będzie stanowiło wartości dodanej w kontekście przeciwdziałania ucieczce emisji czy poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw z Unii Europejskiej. Ponadto mechanizm ten stoi w sprzeczności z ogólną zasadą polityki klimatycznej, czyli zasadą wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności. Wśród aspektów pozytywnych można umieścić jedynie zgodność proponowanego mechanizmu z zasadą „zanieczyszczający płaci”. Wielce niepewne pozostaje natomiast, czy wprowadzenie CBAM z równoczesnym stopniowym wycofywaniem nieodpłatnej alokacji uprawnień emisyjnych dla sektorów narażonych na ucieczkę emisji może się przyczynić do wzrostu redukcji emisji gazów cieplarnianych – ale nawet jeśli tak się stanie, wzrost ten szacowany jest jako bagatelny.

Zarazem warto podkreślić, że CBAM może wywołać szereg bardzo niekorzystnych skutków ekonomicznych. Nie najmniej istotny z nich stanowi wzrost cen towarów, do których ma być stosowany – co znacząco odbije się na ekonomii, zwłaszcza w kontekście dużego zapotrzebowania na produkty objęte CBAM i aktualnych poziomów inflacji. Dodatkowo, analizując treść rozporządzenia CBAM, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że wprowadzenie tego instrumentu wywoła chaos, niezależnie od okresu przejściowego. Ocenivszy rzecz całościowo, lepiej byłoby zatem pozostać przy bezpłatnej alokacji uprawnień emisyjnych dla sektorów narażonych na ryzyko ucieczki emisji.

## Literatura

- Barde J.-P., *Polityka ochrony środowiska i jej instrumenty*, tłum. T. Żylicz, w: *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, red. H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor, Wydawnictwo Krupski i S-ka, Warszawa 1996.
- Bleeker A., *Does the polluter pay? The polluter-pays principle in the case law of the European Court of Justice*, „European Energy and Environmental Law Review” 2009, vol. 18, issue 6, s. 289–306, <https://doi.org/10.54648/eelr2009024>.
- Brandi C., *Trade and climate change: Environmental, economic and ethical perspectives on border carbon adjustments*, „Ethics, Policy & Environment” 2013, vol. 16, issue 1, s. 79–93, <https://doi.org/10.1080/21550085.2013.768395>.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Difin, Warszawa 2019.
- Ciechanowicz-McLean J., *Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37, s. 7–24.
- Cosbey A. et al., *Developing guidance for implementing border carbon adjustments: Lessons, cautions, and research needs from the literature*, „Review of Environmental Economics and Policy” 2019, vol. 13, issue 1, s. 3–22, <https://doi.org/10.1093/reep/rey020>.
- Dobson N.L., *(Re)framing responsibility? Assessing the division of burdens under the EU Carbon Border Adjustment Mechanism*, „Utrecht Law Review” 2022, vol. 18, issue 2, s. 162–179, <https://doi.org/10.36633/ulr.808>.
- Ekardt F., Wieding J., *Defending environmental economic instruments against the economists and their opponents*, w: *Environmental law and economics*, eds. K. Mathis, B.R. Huber, Springer, Cham 2017, s. 83–106, [https://doi.org/10.1007/978-3-319-50932-7\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-319-50932-7_4).
- Ellerman A.D. et al., *Pricing carbon: The European Union emissions trading scheme*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.
- Evans S. et al., *Border carbon adjustments and industrial competitiveness in a European Green Deal*, „Climate Policy” 2021, vol. 21, issue 3, s. 307–317, <https://doi.org/10.1080/14693062.2020.1856637>.
- Felli R., *Environment, not planning: The neoliberal depoliticisation of environmental policy by means of emissions trading*, „Environmental Politics” 2015, vol. 24, issue 5, s. 641–660, <https://doi.org/10.1080/09644016.2015.1051323>.
- Hacker P., Dimitropoulos G., *Behavioural law & economics and sustainable regulation: From markets to learning nudges*, w: *Environmental law and economics*, eds. K. Mathis, B.R. Huber, Springer, Cham 2017, s. 155–183, [https://doi.org/10.1007/978-3-319-50932-7\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-319-50932-7_7).
- Heselhaus S., *Energy transition law and economics*, w: *Environmental law and economics*, eds. K. Mathis, B.R. Huber, Springer, Cham 2017, s. 19–41, [https://doi.org/10.1007/978-3-319-74636-4\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-319-74636-4_2).
- Jensen S. et al., *An introduction to the green paradox: The unintended consequences of climate policies*, „Review of Environmental Economics and Policy” 2015, vol. 9, issue 2, s. 246–265, <https://doi.org/10.1093/reep/rev010>.
- Karova R., *The EU's Carbon Border Adjustment Mechanism and the energy community: Threat for electricity trade or tool for raising climate ambition and electricity market integration*, „Carbon & Climate Law Review” 2022, vol. 16, issue 2, s. 99–113, <https://doi.org/10.21552/cclr/2022/2/4>.
- Leal-Arcas R., Faktaufon M., Kyprianou A., *A legal exploration of the European Union's Carbon Border Adjustment Mechanism*, „European Energy and Environmental Law Review” 2022, vol. 31, issue 4, s. 223–240, <https://doi.org/10.54648/eelr2022016>.



- Leonelli G.C., *Practical obstacles and structural legal constraints in the adoption of „defensive” policies: Comparing the EU Carbon Border Adjustment Mechanism and the US proposal for a border carbon adjustment*, „Legal Studies” 2022, vol. 42, issue 4, s. 696–714, <https://doi.org/10.1017/lst.2022.20>.
- Lim B. et al., *Pitfalls of the EU’s Carbon Border Adjustment Mechanism*, „Energies” 2021, vol. 14, issue 21, article 7303, s. 1–18, <https://doi.org/10.3390/en14217303>.
- Marín Durán G., *Securing compatibility of carbon border adjustments with the multilateral climate and trade regimes*, „International & Comparative Law Quarterly” 2023, vol. 72, issue 1, s. 73–103, <https://doi.org/10.1017/S0020589322000501>.
- Mörsdorf G., *A simple fix for carbon leakage? Assessing the environmental effectiveness of the EU carbon border adjustment*, „Energy Policy” 2022, vol. 161, article 112596, s. 1–13, <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2021.112596>.
- Oberthür S., von Homeyer I., *From emissions trading to the European Green Deal: The evolution of the climate policy mix and climate policy integration in the EU*, „Journal of European Public Policy” 2023, vol. 30, issue 3, s. 445–468, <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2120528>.
- Pató Z., Mezósi A., Szabó L., *Is border carbon adjustment the right tool for the power sector?*, „Climate Policy” 2022, vol. 22, issue 4, s. 502–513, <https://doi.org/10.1080/14693062.2022.2043819>.
- Pirlot A., *Carbon border adjustment measures: A straightforward multi-purpose climate change instrument?*, „Journal of Environmental Law” 2022, vol. 34, issue 1, s. 25–52, <https://doi.org/10.1093/jel/eqab028>.
- Przybojewska I., *Ocena mechanizmu rezerwy stabilności rynkowej w świetle unijnego systemu handlu emisjami*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 12, s. 11–20.
- Przybojewska I., *Paryskie porozumienie klimatyczne: przełom czy stagnacja?*, w: *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, red. M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 243–253.
- Przybojewska I., Pyka M., *EU carbon emissions allowances as environmental and financial instruments – is it possible to kill two birds with one stone?*, „Journal of Energy & Natural Resources Law” 2023, s. 1–26, <https://doi.org/10.1080/02646811.2022.2154989>.
- Selicato G., *The EU proposal for a Carbon Border Adjustment Mechanism: An advanced tool to combat „carbon leakage”, a new own resource of „moral suasion” for third countries?*, „Review of European and Comparative Law” 2022, vol. 50, no. 3, s. 25–37, <https://doi.org/10.31743/recl.13920>.
- Shum R.Y., *Decarbonizing contending industries: Policy design and the EU’s CBAM*, „Climate Policy” 2023, <https://doi.org/10.1080/14693062.2023.2194275>.
- Simola H., *CBAM! – Assessing potential costs of the EU carbon border adjustment mechanism for emerging economies*, „BOFIT Policy Brief” 2021, no. 10, s. 1–25, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/251711/1/bpb2110.pdf> [dostęp: 15.09.2023].
- Tamiotti L., *The legal interface between carbon border measures and trade rules*, „Climate Policy” 2011, vol. 11, issue 5, s. 1202–1211, <https://doi.org/10.1080/14693062.2011.592672>.
- Termini V., *Energy and European institutions*, w: *The European Union in the 21st century: Perspectives from the Lisbon Treaty*, eds. S. Micossi, G.L. Tosato, Centre for European Policy Studies, Brussels 2009, s. 98–118.
- Zachmann G., McWilliams B., *A European carbon border tax: Much pain, little gain*, „Bruegel Policy Contribution” 2020, issue 5, s. 1–19.
- Zhong J., Pei J., *Beggar thy neighbor? On the competitiveness and welfare impacts of the EU’s proposed carbon border adjustment mechanism*, „Energy Policy” 2022, vol. 162, article 112802, s. 1–18, <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2022.112802>.

Ilona Przybojewska

**Mechanizm dostosowywania cen na granicach (CBAM)  
i stopniowa eliminacja bezpłatnych uprawnień emisyjnych  
dla sektorów zagrożonych ucieczką emisji w ramach EU ETS –  
czy gra jest warta świeczki?**

Streszczenie

Mechanizm dostosowywania cen na granicach jest instrumentem unijnej polityki klimatycznej, który postanowiono wdrożyć, aby uzupełnić unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz aby zapobiec ryzyku ucieczki emisji. Artykuł omawia podstawowe elementy CBAM i stanowi próbę jego oceny w zakresie przewidywanego praktycznego przełożenia oraz zgodności z wybranymi zasadami prawa ochrony środowiska.

Słowa kluczowe: mechanizm dostosowywania cen na granicach, CBAM, graniczny podatek węglowy, handel emisjami, EU ETS, polityka klimatyczna

Илона Пшибоевска

**Механизм пограничной углеродной корректировки (CBAM)  
и постепенная отмена бесплатных квот на выбросы для секторов,  
подверженных риску утечки выбросов в рамках EU ETS –  
стоит ли игра свеч?**

Резюме

*Carbon Border Adjustment Mechanism* (Механизм пограничной углеродной корректировки, CBAM) – это инструмент климатической политики ЕС, внедрение которого в настоящее время предполагается в дополнение к Системе торговли выбросами ЕС и с целью избежать опасности утечки выбросов. В статье рассматриваются основные элементы CBAM и сделана попытка оценить его с точки зрения предполагаемых практических эффектов и совместимости с выбранными нормами охраны окружающей среды.

Ключевые слова: механизм пограничной углеродной корректировки, CBAM, пограничный углеродный налог, торговля выбросами, EU ETS, климатическая политика

Ilona Przybojewska

**Il Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)  
e la graduale eliminazione delle quote di emissione gratuite  
per i settori a rischio di rilocizzazione delle emissioni di carbonio  
nell'ambito del sistema ETS dell'UE: il gioco vale la candela?**

Sommario

Il meccanismo di aggiustamento delle frontiere del carbonio (CBAM) è uno strumento della politica climatica dell'UE attualmente previsto per integrare il sistema ETS ed evitare il pericolo di rilocizzazione delle emissioni di carbonio. L'articolo discute gli elementi principali del CBAM e cerca di valutarlo in termini di effetti pratici previsti e di compatibilità con alcuni principi ambientali.

Parole chiave: meccanismo di aggiustamento dei prezzi alla frontiera, CBAM, tassa sul carbonio alla frontiera, scambio di emissioni, ETS UE, politica climatica