

Dr Magdalena Micińska

Akademia Jagiellońska w Toruniu

ORCID: 0000-0002-1732-3696

e-mail: m.micinska@kj.edu.pl

Mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM) jako nowy instrument ochrony klimatu UE

Carbon border price adjustment mechanism (CBAM)
as a new EU climate protection instrument

Streszczenie

W 2023 r. Komisja Europejska zaproponowała nowy instrument polityki klimatycznej, stanowiący uzupełnienie obowiązującego od 2023 r. systemu handlu uprawnieniami do emisji. Mechanizm dostosowania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (zwany dalej w skrócie CBAM) ma ograniczyć „ucieczkę emisji” z UE do państw trzecich i stworzyć równe warunki ekonomiczne dla produktów krajowych i towarów importowanych. Z drugiej strony regulacja ma wywrzeć nacisk na inwestycje w nisko-emisyjne technologie w państwach rozwijających się. Wdrożenie mechanizmu wzbudza jednak duże obawy zarówno z punktu widzenia handlu międzynarodowego, jak i wpływu na gospodarkę wewnątrzunijną. W odniesieniu do rynków zewnętrznych, poprzez niedozwoloną ochronę konkurencyjności, CBAM może naruszać zasady WTO. Ponadto tytułowy instrument wydaje się sprzeczny z obowiązującą w międzynarodowym prawie ochrony środowiska zasadą „wspólnej, chociaż zróżnicowanej odpowiedzialności”. Prócz oddziaływania zewnętrznego, z uwagi na nałożenie na unijnych importerów bezprecedensowych finansowo-biurokratycznych ciężarów, CBAM może przyczynić się do drastycznego spadku wartości importu unijnego i pociągnąć za sobą trudne do przewidzenia konsekwencje społeczno-ekonomiczne. Artykuł przedstawia istotę regulacji CBAM, harmonogram jej wdrażania, podstawowe obowiązki importerów unijnych oraz kontrowersje, jakie mechanizm ten budzi w odniesieniu do zgodności z zasadami międzynarodowej polityki handlowej i ochrony klimatu.

Słowa kluczowe: CBAM, UE, ochrona klimatu, EU ETS, EUA, pakiet Fit for 55, Europejski Zielony Ład, WTO, ślad węglowy

Abstract

In 2023, the European Commission proposed a new climate policy instrument, complementing the emission allowance trading system in force from 2023. The carbon border adjustment mechanism (CBAM) aims to reduce carbon leakage from the EU to third countries and create equal economic conditions for domestic products and imported goods. On the other hand, the carbon duty is intended to put pressure on investments in low-emission technologies in developing countries. However, the implementation of a carbon border tax raises great concerns both from the point of view of international trade and the impact on the intra-EU economy. With respect to external markets, through prohibited protection of competition, the CBAM regulation may violate the principles of free trade within the WTO, and this mechanism also seems to be inconsistent with the principle of "common but differentiated responsibility" applicable in international environmental law. In addition to the external impact, the carbon duty may also affect the reconstruction of the trade structure within the EU, leading to a drastic drop in the value of imports. The article presents the essence of the CBAM regulation, the schedule for its implementation, the basic obligations of EU importers and the controversy that the title mechanism raises in relation to international trade policy.

Keywords: CBAM, EU, climate protection, EU ETS, EUA, Fit for 55 package, European Green Deal, WTO, carbon footprint

JEL: K32

Wprowadzenie. Istota problemu badawczego

Dwutlenek węgla to stale obecny w atmosferze Ziemi, niezbędny do procesu fotosyntezy i dyfuzji płucnej gaz cieplarniany, bez którego życie na planecie byłoby niemożliwe. Jego zawartość w powietrzu wynosi 0,04%, przy czym jej źródłem są przede wszystkim procesy naturalne: parowanie oceanów, wegetacja biomasy, erupcje wulkanów (Kolenda, 2012). W kontekście ilościowym człowiek produkuje około 5,2% globalnej ilości dwutlenku węgla, a zatem odpowiada za 0,002% jego emisji do atmosfery.

Niemniej jednak w ostatnich dekadach w nauce o klimacie zyskał przewagę pogląd, iż antropogeniczna emisja dwutlenku węgla zaburza bilansowanie się gazów cieplarnianych w atmosferze, powodując zjawisko globalnego ocieplenia. Stanowisko to zyskało poparcie wpływowego klastra ekonomiczno-politycznego, dysponującego funduszami budżetów ONZ i UE. Nie dziwi więc fakt, iż problematyka redukcji CO₂ niemal całkowicie zdominowała dyskurs ekologiczny, stając się przedmiotem ogromnej liczby aktów prawnych i poczynań politycznych. Działania te wiodą ludzkość ku kolejnej rewolucji przemysłowej, zwiastującej kres technologii opartych na spalaniu węgla (Micińska, 2010).

Konsekwencje tej transformacji są dziś trudne do przewidzenia. Materiały promujące ideę dekarbonizacji ilustrowane są obrazami ekologicznej sielanki. Jednakże ceną tej polityki może być pogłębiające się ubóstwo energetyczne, które już dziś zmusza wielu do opalania domów, czym się da, lub zakręcania kaloryferów na zimę, ubóstwo transportowe, ograniczenia dostępności niektórych produktów, bezrobocie, inflacja, kryzysy migracyjne, a nawet wojna handlowa.

Niekwestionowanym liderem ograniczania emisji CO₂ jest oczywiście UE. Jej „ambicje” zawsze wychodzą daleko poza wymogi międzynarodowe uchwalane na niwie ONZ. Podstawowym instrumentem ekonomicznym polityki klimatycznej UE był, jak dotąd, europejski system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS). Od 2005 r. zlokalizowane w Unii elektrociepłownie, rafinerie, huty, cementownie, kombinaty celulozowo-papiernicze etc. mają obowiązek zakupu certyfikatów emisyjnych (EUA) w liczbie odpowiadającej iloczynowi wolumenu produkcji i współczynnikowi emisji CO₂ dla danej technologii. Jeden certyfikat emisji odpowiada jednej tonie CO₂ wprowadzonej do atmosfery. Istotnym „łagodzącym” dodatkiem tego systemu jest możliwość przydzielania pewnej liczby bezpłatnych certyfikatów EUA dla wysokoenergetycznych branż, takich jak m.in. hutnictwo, w których szybka dekarbonizacja jest szczególnie trudna do osiągnięcia. Przywilej ten ma być jednak stopniowo wycofywany do roku 2034.

Wymóg zakupu certyfikatów węglowych siłą rzeczy spowodował przeniesienie wysokoemisyjnych instalacji poza granice UE, a także ożywił import produktów z branż objętych systemem. Coraz bardziej ambitne i rygorystyczne przepisy dały przewagę konkurencyjną produktom spoza UE. Aby stworzyć równe warunki dla towarów produkowanych w UE i importowanych, oraz by zapobiec około dwudziestoprocentowej „ucieczce emisji” CO₂ (Sun, 2023),

Bruksela wydała w 2023 r. rozporządzenie wprowadzające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM od ang. *Carbon Border Adjustment Mechanism*)¹. Instrument ten funkcjonuje więc jako uzupełnienie EU ETS i ma na celu wyrównanie różnicy cen między tańszymi towarami importowanymi do UE z krajów o mniej rygorystycznych przepisach klimatycznych a tymi wyprodukowanymi w zjednoczonej Europie. Z uwagi na zastosowanie opłat w odniesieniu do międzynarodowej wymiany handlowej instrument ten w literaturze branżowej nazywany bywa „cłem węglowym”, „cłem od śladu węglowego”, „granicznym podatkiem węglowym” itp.

Głównym adresatem nowych przepisów są unijni importerzy dóbr objętych regulacją, a także operatorzy wysoko emisyjnych instalacji zlokalizowanych w państwach trzecich. Regulacja ta obciąża unijnych importerów energochłonnych towarów opłatami emisyjnymi za sprowadzane produkty, niejako w miejsce ich producentów, o ile ci ostatni nie zdecydują się na inwestycje w niskoemisyjne technologie. W przeciwnym wypadku, mówiąc przykładowo, unijny importer wyrobów hutniczych będzie musiał kupić certyfikaty emisyjne odpowiadające tonażowi wytopu żelaza i stali wykorzystanego do produkcji sprowadzonych wyrobów, pomimo iż realnie jest on odpowiedzialny jedynie za środowiskowe oddziaływanie transportu związanego z importem towarów.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie nowego ekonomicznego instrumentu unijnej polityki klimatycznej, jego genezy i rozwoju oraz najważniejszych obowiązków importerów dóbr CBAM. Szczegółową hipotezą badawczą jest przypuszczenie, iż regulacja CBAM może naruszać zasady porozumienia o wolnym handlu (WTO), Ramowej konwencji klimatycznej oraz Porozumienia paryskiego. W opracowaniu starano się udokumentować wyżej postawioną hipotezę oraz określić wstępnie, jakie mogą być konsekwencje ewentualnych naruszeń norm prawa międzynarodowego. Artykuł został napisany metodą dogmatycznej analizy źródeł prawnych i literaturowych według stanu prawnego aktualnego w dniu 20.09.2023 r.

Geneza rozporządzenia CBAM na tle rozwoju międzynarodowego prawa klimatycznego

Z pewnym uproszczeniem można przyjąć, iż początek dyskursu politycznego na temat globalnego ocieplenia wywodzi się z epoki thatcheryzmu, którego jednym z najbardziej kontrowersyjnych społecznie wyzwań była niemal całkowita likwidacja górnictwa w Wielkiej Brytanii. Przemówienie brytyjskiej premier na forum ZO ONZ w listopadzie 1989 r. zainicjowało ideę ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, przy okazji zapewniając uniwersytetowi w Cambridge pierwszoplanową rolę w strukturze powołanego przy ONZ Międzynarodowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC). Raporty IPCC stanowią naukową i metodologiczną podstawę aktów prawnych podejmowanych na forum ONZ i w UE.

Najpilniejszym zadaniem, jakie stało przed społecznością międzynarodową pod koniec XX w., było zdaniem

M. Thatcher „wynegocjowanie ramowej konwencji w sprawie zmian klimatycznych – swego rodzaju przewodnika dobrego postępowania dla wszystkich narodów”². Postulat ten, zrealizowany w 1992 r., stał się kamieniem węgielnym prawnomiędzynarodowej ochrony klimatu. Do najważniejszych dokumentów wykonawczych Ramowej konwencji w sprawie zmian klimatu³ należy przyjęty w 1998 r. Protokół z Kioto⁴, który ukonstytuował międzynarodowy system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Mechanizm ten został następnie transponowany do prawa unijnego zgodnie z przepisami dyrektywy klimatycznej z 2003 r.⁵, która dodatkowo wprowadziła dla krajów członkowskich bardziej rygorystyczne limity emisyjne niż te określone w prawie międzynarodowym (Micińska, 2011). Uzupełnieniem unijnej polityki klimatycznej było przyjęcie w 2008 r. pakietu 3 × 20⁶, zakładającego m.in. dokonanie redukcji o 20% emisji gazów cieplarnianych w stosunku do roku 1990, zwiększenie udziału zużycia energii odnawialnej o 20% i zwiększenie o 20% efektywności energetycznej w stosunku do prognoz na rok 2020.

Ostatnim kompleksowym aktem uzgodnionym na forum ONZ jest słynące ze swej niejednoznaczności Porozumienie paryskie z 2015 r.⁷. Jego globalnym celem jest osiągnięcie w drugiej połowie XXI w. tzw. neutralności klimatycznej poprzez „ograniczenie globalnego ocieplenia znacznie poniżej 2°C, a docelowo do 1,5°C względem epoki przedprzemysłowej”. W odróżnieniu od protokołu z Kioto, który narzucał państwom konkretne pułapy emisyjne, porozumienie paryskie jest bardziej „miękkim” dokumentem, wzywającym państwa do przyjmowania dobrowolnych długoterminowych scenariuszy zakładających cele redukcyjne.

Odpowiedzią na to wezwanie było przyjęcie przez Brukselę pod koniec 2019 r. strategii politycznej zwanej Europejskim Zielonym Ładem⁸. W jej ramach założono ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w Europie o co najmniej 55% do 2030 r. względem poziomu z 1990 r. oraz osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. Dla realizacji tej strategii przyjęto m.in. pakiet wykonawczy zwany *Gotowi na 55 (Fit for 55)*⁹, w skład którego weszło 13 szczegółowych aktów prawnych. Jednym z najbardziej kontrowersyjnych przewidzianych przez ten pakiet instrumentów, obok głośnego zakazu sprzedaży pojazdów z silnikami spalinowymi od 2035 r., jest tytułowy mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂.

Cel, przedmiot i zakres obowiązywania mechanizmu CBAM

Komisja Europejska zaproponowała mechanizm dostosowania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂, aby ograniczyć „ucieczkę emisji” i stworzyć równe warunki ekonomiczne dla swoich produktów i towarów importowanych. Nowy instrument ma zatem sprawiać, aby nie opłacał się transfer wysokoemisyjnych technologii poza UE, by później sprzedawać towary na terenie Unii. Innymi słowy, cena emisji dwutlenku węgla w przywozie winna być równa cenie

emisji dwutlenku węgla w produkcji krajowej. Z drugiej strony mechanizm ten winien zachęcić państwa trzecie oraz operatorów zlokalizowanych w nich instalacji do inwestowania w niskoemisyjne technologie, rejestrowania się w systemie CBAM, uiszczania opłat emisyjnych – co umożliwi rabatowanie tych opłat na obszarze celnym UE.

Przedmiotowo obowiązek dotyczy towarów pochodzących z branż objętych systemem EU ETS, takich jak: żelazo, stal, cement, aluminium, nawozy, elektryczność i wodór, przy czym lista ta ma być w miarę rozwoju regulacji rozszerzana o inne produkty i usługi. Do 2030 r. mechanizm ma być stosowany także wobec: szkła, ceramiki, wyrobów rafineryjnych i papieru. Z tego zakresu art. 2 ust. 3 rozporządzenia CBAM wyłącza towary przewożone na obszar celny UE (także w bagażach osobistych), których „wartość rzeczywista nie przekracza kwoty 150 euro oraz towary wykorzystywane bądź transportowane w związku z szeroko pojętymi działaniami wojskowymi i NATO”.

Po wejściu w życie pełnego zakresu regulacji, tj. od 1.01.2026 r., unijni importerzy energochłonnych towarów będą musieli zapłacić w formie certyfikatów CBAM różnicę pomiędzy opłatą emisyjną w kraju produkcji (np. Chinach, Brazylii, Turcji) a ceną uprawnień do emisji w unijnym systemie handlu uprawnieniami (EU ETS). W ten sposób import takich towarów będzie obciążony swoistym „cłem” niepłatnym przy odprawie celnej.

Liczba wymaganych do nabycia certyfikatów będzie zależeć od ilości tzw. emisji wbudowanej, czyli od tego, jak wiele dwutlenku węgla dostało się do atmosfery przy produkcji konkretnego towaru w instalacji zlokalizowanej w państwie trzecim. Zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 3 pkt. 21 i 22 rozporządzenia CBAM przez pojęcie emisji wbudowanej należy rozumieć sumę emisji bezpośredniej, tj. uwalnianej podczas procesu produkcji liczonej w tonach metrycznych CO₂e, oraz emisji pośredniej, wynikającej ze zużytej energii elektrycznej w procesie produkcyjnym (liczonej w MWh).

Emisje wbudowane powinny być realnie obliczane i przekazywane przez operatora danej instalacji w państwie trzecim (tzw. wartości rzeczywiste). W przypadku braku danych w okresie trzech pierwszych kwartałów obowiązywania CBAM emisje wbudowane mogą być określane szablonowo na podstawie tzw. wartości domyślnych. W założeniu wartości domyślne nie mogą być niższe niż prawdopodobne emisje wbudowane, a eksporter nie może czerpać korzyści z niedostarczenia wiarygodnych danych na temat rzeczywistych emisji w celu zastosowania wartości domyślnych. Wartości te w stosunku do poszczególnych towarów CBAM z uwzględnieniem ich klasyfikacji zgodnej z Nomenklaturą Scaloną (CN) zostały opublikowane przez Komisję Europejską w komunikacie z 22.12.2023 r.¹⁰ I tak, przykładowo: bezpośrednia/pośrednia/całkowita emisja CO₂e z produkcji drutu z żelaza lub stali niestopowej, sklasyfikowanego kodem CN pod numerem 7217, wynosi odpowiednio 1,88/0,49/2,37. Oznacza to, że importer za każdą tonę tego produktu będzie musiał zapłacić cenę jednego uprawnienia CBAM pomnożoną przez 2,37.

Celem zmniejszenia kosztów, importer będzie mógł starać się o „zrabatowanie” liczby wymaganych certyfikatów,

jeśli w państwie pochodzenia towaru będą uiszczane uwiarygodnione opłaty emisyjne. Rabatowanie łączy się jednak ze skomplikowanymi obowiązkami w zakresie pozyskiwania, gromadzenia i walidowania danych od dostawców (operatorów instalacji i dystrybutorów) spoza UE. Cena jednego certyfikatu będzie indeksowana do średniotygodniowych cen EUA na giełdzie EU ETS. Spekulacja giełdowa certyfikatami CBAM na wzór giełdy EU ETS nie będzie możliwa.

CBAM nie obejmuje handlu wewnątrz UE. Z systemu wyłączono także kraje Europejskiego Obszaru Gospodarczego, tj. Islandię, Liechtenstein, Norwegię i Szwajcarię.

Harmonogram wdrażania CBAM

CBAM będzie wprowadzany stopniowo w latach 2023–2034, w miarę jak będą wycofywane bezpłatne uprawnienia do emisji w systemie EU ETS. Harmonogram wdrażania wyróżnia 2 okresy: przejściowy i docelowy.

W okresie przejściowym, trwającym od 1.10.2023 r. do 31.12.2025 r., mechanizm CBAM stosuje się jako obowiązek sprawozdawczy. W tym czasie podmioty, których to dotyczy, będą zgłaszać za pomocą centralnej platformy informatycznej ilości emisji związanych z importem, jednakże bez dokonywania jakichkolwiek płatności czy korekt finansowych. Przewiduje się, że początkowy, trzyletni okres ma dać importerom, ich dostawcom i partnerom handlowym oraz organom władzy publicznej czas na dostosowanie się.

Pierwsze sprawozdanie należało złożyć do 31.01.2024 r. w odniesieniu do towarów zaimportowanych w czwartym kwartale 2023 r. Ostatnie – do 31.01.2026 r. w odniesieniu do towarów zaimportowanych w czwartym kwartale 2025 r. Formalnie sprawozdania kwartalne składa się, nie bez przeszkód technicznych, za pośrednictwem linków udostępnionych na stronach internetowych Krajowego Ośrodka Badań i Zarządzania Emisjami (KOBIZE).

Stosownie do art. 3 aktu wykonawczego do rozporządzenia CBAM z 22.08.2023 r. uszczegółowiającego obowiązki sprawozdawcze w okresie przejściowym¹¹ sprawozdanie to powinno zawierać następujące dane technologiczno-handlowe:

- ilość przywiezionych towarów, wyrażoną w Mg (lub w MWh dla elektryczności);
- rodzaj towarów określony kodem scalonej nomenklatury celnej CN;
- kraj pochodzenia importowanych towarów;
- nazwę firmy, adres, kod (UN/LOCODE), współrzędne geograficzne instalacji;
- dane technologiczne instalacji w celu określenia wbudowanych emisji bezpośrednich;
- w przypadku wyrobów stalowych – numer identyfikacyjny konkretnej huty stali, z której pochodzi dana partia surowców, jeśli jest znany;
- pobór prądu;
- wskazanie, czy zgłaszający zgłasza rzeczywiste emisje, czy wartości domyślne;
- odpowiedni współczynnik emisji;

- całkowitą ilość emisji wbudowanych (bezpośrednie i pośrednie).

Ciężar pozyskiwania wyżej wymienionych danych, ich analiza i walidacja leży wyłącznie po stronie importera. Akt wykonawczy do rozporządzenia CBAM w art. 16 przewiduje sankcje finansowe za niewywiązanie się z obowiązków sprawozdawczych w okresie przejściowym. W ust. 2 stanowi on m.in., że kara za każdą tonę niezgłoszonych emisji wbudowanych wynosi od 10 do 50 euro.

Kolejnym obowiązkiem importera w okresie przejściowym jest złożenie do 31.12.2024 r. wniosku o przyznanie statusu „upoważnionego zgłaszającego CBAM”. Status ten jest warunkiem *sine qua non*, by móc wprowadzać towary na obszar celny Unii. We wniosku importer deklaruje szacunkową wartość pieniężną i wielkość przywozu towarów na obszar celny Unii z podziałem na rodzaje towarów w roku kalendarzowym, w którym składany jest wniosek, oraz w następnym roku kalendarzowym. Uzyskanie tego statusu będzie wymagać od importera spełnienia szeregu dodatkowych wymogów, w tym przedstawienia rachunku zysków i strat oraz bilansu za ostatnie trzy lata budżetowe celem wykazania zdolności finansowej i operacyjnej. Formalnie wniosek składany będzie za pośrednictwem teleinformatycznego rejestru CBAM. Organem właściwym do rejestracji będzie wyznaczony organ celny państwa członkowskiego. W Polsce organem tym najprawdopodobniej będzie KOBIZE.

Na dzień 1.01.2026 r. zapowiadane jest wejście w życie docelowego etapu CBAM. Podstawowy obowiązek importerów w tym okresie to zakup odpowiedniej liczby certyfikatów mających pokryć wielkość emisji CO₂ wbudowanej w proces produkcji zaimportowanych towarów. Decyzja o liczbie certyfikatów podejmowana będzie na podstawie skomplikowanych kalkulacji dokonywanych według wzorów określonych w rozporządzeniu wykonawczym CBAM, uwzględniających m.in. „trasy” produkcyjne towarów gotowych i ich półproduktów, tzw. prekursorów. Wspomniane wyżej wartości domyślne będzie można stosować tylko w bardzo ograniczonym zakresie.

Sprzedaż certyfikatów będzie dokonywana przez państwo członkowskie, w którym importer posiada siedzibę. Operacje nabycia, odkupu, anulowania i umorzenia certyfikatów CBAM będą dokonywane za pomocą centralnej platformy zarządzanej przez Komisję Europejską. Na platformie tej importer będzie mógł dokonywać rabatowania opłat, jeśli w państwie pochodzenia została wniesiona opłata emisyjna. Certyfikatów CBAM nie będzie można odsprzedawać na giełdzie, tak jak to ma miejsce w przypadku EU ETS. Tylko Komisja Europejska może odkupić nadwyżkowe certyfikaty za pośrednictwem centralnej platformy. Wniosek o odkup trzeba będzie złożyć do 30 czerwca każdego roku, w którym certyfikaty przekazano do umorzenia. Liczba certyfikatów, które będzie można przekazać do odkupienia, ograniczać się będzie jednak tylko do 1/3 całkowitej liczby certyfikatów nabytych przez importera w poprzednim roku kalendarzowym. Pozostałe niewykorzystane certyfikaty będą anulowane bez rekompensaty.

Następny obowiązek importera to prowadzenie rejestru informacji wymaganych do obliczania emisji. Od 1.01.2026 r.

upoważniony zgłaszający CBAM będzie zobowiązany do prowadzenia rejestru informacji wymaganych do obliczenia emisji wbudowanych. Informacje te będą na tyle szczegółowe, aby umożliwić unijnym kontrolerom sprawdzenie wielkości emisji wbudowanych.

Ostatnim obowiązkiem importera w okresie docelowym będzie coroczne składanie deklaracji CBAM. Do 31 maja każdego roku, po raz pierwszy w roku 2027 za rok 2026, importer za pośrednictwem rejestru CBAM złoży deklarację za poprzedni rok kalendarzowy. Deklaracja CBAM winna zawierać informacje o: całkowitej ilości poszczególnych rodzajów towarów przywiezionych w poprzednim roku kalendarzowym, wyrażonej w Mg lub MWh, całkowitym poziomie emisji wbudowanych związanych z towarami, całkowitej liczbie certyfikatów CBAM, które mają zostać przekazane do umorzenia – odpowiadającej całkowitej wielkości emisji wbudowanych.

Zgodność CBAM z zasadami prawa międzynarodowego

Wdrożenie mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ wzbudza poważne obawy zarówno z punktu widzenia handlu międzynarodowego, jak i wpływu na gospodarkę wewnątrzunijną. W odniesieniu do rynków zewnętrznych regulacja budzi obawy z powodu niedozwolonej ochrony konkurencji. Unia jest członkiem WTO¹² tak jak jej najwięksi handlowi partnerzy. Podstawowymi zasadami międzynarodowej polityki handlowej WTO są: zasada niedyskryminacji i równego traktowania oraz stosowanie klauzuli narodowej, czyli traktowanie na równi towarów importowanych do kraju z towarami krajowymi. Zasady te mają na celu usunięcie barier w handlu przy założeniu, że im bardziej zliberalizowany jest rynek, tym większa ogólna korzyść ekonomiczna dla wszystkich jego uczestników. Tymczasem główni partnerzy handlowi Brukseli interpretują CBAM jako instrument protekcjonizmu. Ich zdaniem skutki tej regulacji mają na celu ochronę krajowej produkcji, faworyzowanie przedsiębiorstw unijnych. Mając to na uwadze, w oświadczeniu ogłoszonym na spotkaniu stron Ramowej konwencji w sprawie zmian klimatu w Szarm el-Szejk dnia 15.11.2022 r. (COP 27) kraje BASIC skrytykowały CBAM, uznając ten mechanizm za „jednostronny środek i dyskryminacyjną praktykę zakłócającą rynek i pogłębiającą deficyt zaufania między stronami”¹³.

Zwraca się też uwagę, iż dotychczasowe środki graniczne, dozwolone w ramach WTO, nie były związane z rodzajem technologii zastosowanej przy wytwarzaniu danego produktu. Na przykład niezależnie od tego, czy bawełna jest uprawiana organicznie, czy przy użyciu nawozów sztucznych, cło jest takie samo. W przypadku CBAM ta długo obowiązująca zasada uległa zmianie, ponieważ ten sam produkt w zależności od procesu produkcyjnego (tj. intensywności emisji dwutlenku węgla) będzie podlegać zróżnicowanym opłatom (Sen, 2023).

Dotychczasowe, wczesne reakcje państw wskazują, iż sprzeciw najprawdopodobniej przybierze formę postępo-

wań sądowych w ramach WTO (Kumar & Arora, 2023). Uwzględniając wcześniejszą historię wszczynania sporów i wysokie koszty postępowania, można przyjąć, iż z tej opcji skorzystają duże gospodarki: Stany Zjednoczone, Chiny, Indie. Bardziej radykalnym instrumentem sprzeciwu może być zastosowanie przez wyżej wymienione kraje odwetowych środków handlowych. Przy czym środki te niekoniecznie muszą ograniczać się do sektorów objętych CBAM (Overland, 2022). Kontrtaryfy wobec Brukseli mogą prowadzić do wielokrotnionych strat w postaci kurczenia się dobrobytu, spadku PKB i dalszych zakłóceń w międzynarodowej wymianie handlowej.

Ważnym argumentem podnoszonym przeciwko CBAM ze strony krajów rozwijających się jest naruszenie zawartego w art. 3 ust. 1 Ramowej konwencji w sprawie zmian klimatu pryncypium „wspólnych, chociaż zróżnicowanych, zasad odpowiedzialności”. Pryncypium to podnosi kwestię zróżnicowanej odpowiedzialności za stan środowiska różnych krajów. W historycznym aspekcie głównymi sprawcami dewastacji środowiska były bowiem państwa wysoko uprzemysłowione. Zasadę tę przywołuje ponownie art. 2 ust. 2 Porozumienia paryskiego, akcentując kwestię „odpowiedzialności i możliwości, w świetle różnych uwarunkowań krajowych”. Tymczasem omawiany mechanizm przenosi ciężar gospodarczy polityki klimatycznej z krajów rozwiniętych na kraje rozwijające się. CBAM wyrównuje obowiązki, nakładając te same koszty emisji dwutlenku węgla, niezależnie od tego, gdzie znajduje się eksporter, i jaka jest odpowiedzialność i wynikające z niej zobowiązanie danego państwa do redukcji emisji dwutlenku węgla. Ponadto dochody z CBAM zasilą budżet UE, nie będą zatem pomagać krajom rozwijającym się w osiągnięciu ich celów w zakresie redukcji. Kraje rozwijające się eksportujące do UE będą zatem przyczyniać się do realizacji ambitnych zobowiązań Brukseli. Państwom najbardziej zależnym od eksportu do UE, takim jak np. Mozambik, Zimbabwe, Ukraina, Bośnia i Hercegowina czy Serbia, wprowadzenie mechanizmu może przynieść dramatyczny spadek PKB i ubóstwo. Kraje najslabiej rozwinięte nie będą miały bowiem środków na dekarbonizację technologii.

Poócz oddziaływania zewnętrznego CBAM wpłynie także na przebudowę struktury handlu wewnątrz UE. Unijnym producentom energochłonnych towarów przyniesie to znaczący wzrost konkurencyjności. Przy czym należy mieć na uwadze, że wolumen produkcyjny europejskich instalacji funkcjonujących zgodnie z rygorystycznymi przepisami klimatycznymi jest niewątpliwie niewystarczający, by zaspokoić potrzeby wysokorozwiniętych gospodarek państw członkowskich. Ze względu na zwiększony popyt wewnętrzny, którego zaspokojenie będzie jednak ograniczone ramami europejskiej infrastruktury technicznej, unijni producenci energochłonnych towarów niewątpliwie podniosą ceny swoich wyrobów, powodując ich znaczny wzrost w sektorach takich jak hutnictwo, budownictwo, żywność i energia.

Z drugiej strony zakup certyfikatów emisyjnych w liczbie odpowiadającej wolumenowi importu z uwzględnieniem emisji wbudowanej, liczonej odrębnie dla każdego rodzaju wyrobu zgodnie z kodami CN, z zastosowaniem niebywale skomplikowanej metodologii uwzględniającej prekursorsy

oraz z zastosowaniem potrąceń ewentualnych rabatów, to absolutnie bezprecedensowe finansowo-biurokratyczne obciążenie nałożone na unijny biznes. Sytuację dodatkowo komplikuje trend wzrostowy cen certyfikatów emisyjnych i wynikająca z tego trudność w planowaniu inwestycji i wydatków. Szacuje się, że w 2030 r. cena EUA wyniesie od 145 do 200 euro¹⁴. Dodatkowe koszty importu będą wynikać z obowiązków w zakresie gromadzenia i obliczania zawartości emisji CO₂ w zaimportowanych produktach, weryfikacji dostawców i walidacji pozyskanych danych, konieczności opracowania nowej strategii zakupowo-logistycznej. Mechanizm CBAM wpłynie więc zdecydowanie negatywnie na wartość i konkurencyjność unijnego importu, podnosząc koszt sprowadzanych energochłonnych towarów co najmniej o 40%.

Wnioski końcowe

Podsumowując dokonane ustalenia, należy stwierdzić że mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ to przymusowy, fiskalny, karno-administracyjny instrument opierający się na systemie opłat wyrównawczych za emisje wbudowane w zaimportowane do UE mało przetworzone wyroby przemysłu hutniczego, cementowego, chemicznego i in. W zewnętrznym aspekcie CBAM ma wywrzeć nacisk na rozwój niskoemisyjnych technologii w państwach trzecich, zapobiegając „ucieczce emisji”,

a w aspekcie wewnętrznym – podnieść poziom konkurencyjności towarów wytwarzanych w europejskich instalacjach.

W artykule ustalono, iż wprowadzenie mechanizmu CBAM w jego pełnym zakresie niesie ryzyko naruszenia elementarnych zasad porozumienia o wolnym handlu (WTO), tj. zasad niedyskryminacji, równego traktowania oraz stosowania klauzuli narodowej, jak również naruszenia pryncypium „wspólnych, chociaż zróżnicowanych, zasad odpowiedzialności” wyrażonego w przepisach Ramowej konwencji klimatycznej i Porozumienia paryskiego.

Pełen obraz konsekwencji CBAM jest w tej chwili trudny do przewidzenia. Wiele zależy od postawy dużych, silnych gospodarczo państw, takich jak Stany Zjednoczone, Chiny, Indie, Emiraty Arabskie. W gronie państw członkowskich UE jedynie Polska wyraziła obawy co do skuteczności mechanizmu CBAM, wzywając Komisję do jego korekcy i wnosząc stosowną skargę do TSUE (Wesołowska & Latos, 2023). Przewidywane możliwe globalne koszty mechanizmu to zakłócenie międzynarodowej wymiany gospodarczej, ryzyko wojny handlowej, inflacja, regres cywilizacyjny, ubóstwo.

W dobie nowej rewolucji przemysłowej kraje rozwijające się pilnie apelują o dostęp do aktualnych technologii i niezbędnego wsparcia finansowego. CBAM jest jednak ich zdaniem rozwiązaniem chybionym, opartym na ochronie konkurencyjności, pomijającym transfer technologii. Będąca skutkiem CBAM nasilona globalna konkurencja może stworzyć niekorzystne warunki dla zaufania międzynarodowego, sprawiając, iż zrównoważony rozwój będzie znacznie droższy.

Przypisy/Notes

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956 z 10.05.2023 r. ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂, Dz. Urz. UE L 130 z 16.05.2023, s. 52–104 (dalej: rozporządzenie CBAM).

² Całość przemówienia Margaret Thatcher na stronie: <https://www.margaretthatcher.org/document/107817>

³ Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9.05.1992 r. (Dz.U. 1996 nr 53, poz. 238).

⁴ Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11.12.1997 r. (Dz.U. 2005 nr 203, poz. 1684).

⁵ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.10.2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz. Urz. L 275, 25.10.2003, s. 32–46).

⁶ W skład pakietu wchodzi między innymi: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z 23.04.2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. Urz. UE L 140, 5.06.2009, s. 63–87); decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z 23.04.2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych (Dz. Urz. UE L 140, 5.06.2009, s. 136–148), dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23.04.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, (Dz.Urz. UE L 140, 5.06.2009, s. 16–62).

⁷ Ustawa z 6.10.2016 r. o ratyfikacji Porozumienia paryskiego do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 19.05.1992 r., przyjętego w Paryżu w dniu 12.12.2015 r. (Dz.U. 2016, poz. 1631).

⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski Zielony Ład, COM(2019)/640 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640&qid=1653851156228>

⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów EMPT. Gotowi na 55: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej, COM(2021) 550 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-PL/TXT/?from=EN&uri=CELEX%3A52021DC0550>

¹⁰ Komunikat Komisji Europejskiej. Wartości domyślne dla okresu przejściowego CBAM od 1.10.2023 r. do 31.12.2025, <https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2023-12/Default%20values%20transitional%20period.pdf>

¹¹ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/1773 z 17.08.2023 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956 w odniesieniu do obowiązków sprawozdawczych do celów mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ w okresie przejściowym, Dz. Urz. UE L 228, 15.09.2023, s. 94–195.

¹² Porozumienie ustanawiające Światową Organizację Handlu (WTO), sporządzone w Marrakeszu 15.04.1994 r. (Dz.U. 1995 r. nr 98, poz. 483).

¹³ BASIC countries (Brazil, South Africa, India and China) statement, https://www.dffe.gov.za/mediarelease/basicministerialmeeting_cop27egypt2022

¹⁴ Raport z rynku CO₂ – lipiec 2023, <https://www.kobize.pl/pl/article/aktualnosci-2023/id/2378/raport-z-rynku-co2-lipiec-2023>, s. 11; Sun i in, 2023, s. 13.

Bibliografia/References

Literatura/Literature

- Frączyk, J. (2019). *Rekord emisji gazów cieplarnianych na świecie. Ale jest i dobra wiadomość*. <https://www.money.pl/gospodarka/rekord-emisji-gazow-cieplarnianych-na-swiecie-ale-jest-i-dobra-wiadomosc-6454209643923073a.html>
- Kolenda, Z. (2012). Kontrowersje wokół ocieplenia klimatu. *Energia Ciepła i Zawodowa*, (7–8), 5. <https://www.kierunekenergetyka.pl/artikul,5224,kontrowersje-wokol-ocieplenia-klimatu.html>
- Kumar, M., & Arora, N. (2023). *India plans to challenge EU carbon tax at WTO*. <https://www.reuters.com/world/india/india-plans-challenge-eu-carbon-tax-wto-sources-2023-05-16/>
- Micińska, M. (2010). Aksjologiczne aspekty prawnej ochrony klimatu 1992–2010. W: T. Jasudowicz (red.), *Demokratyczne państwo prawne in statu nascendi* (57–66). Wydawnictwo KPSW.
- Micińska, M. (2011). Ochrona klimatu a nadrzędne reguły prawa w świetle orzecznictwa Sądu Unii Europejskiej. W: S. Dąbrowa, & M. Czakowski (red.), *Porządek prawno-społeczny a problemy współczesnego świata* (183–200). Wydawnictwo KPSW.
- Overland, I., & Sabyrbekov, R. (2022). Know your opponent: Which countries might fight the European carbon border adjustment mechanism? *Energy Policy*, 169(C). <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2022.113175>
- Sen, A. (2023). *Green Energy Trade Shift: Implications of the new EU CBAM norms*. https://www.ey.com/en_in/tax/india-tax-insights/green-energy-trade-shift-implications-of-the-new-eu-cbam-norms
- Sun, X., Mi, Z., Cheng, L., Coffman, D., & Liu, Y. (2023). The carbon border adjustment mechanism is inefficient in addressing carbon leakage and results in unfair welfare losses. *Fundamental Research*, in press. <https://doi.org/10.1016/j.fmre.2023.02.026>
- Wang, K. (2023). *China calls on EU to comply with WTO when implementing new policies*. <https://global.chinadaily.com.cn/a/202309/14/WS6502ee92a310d2ce4bb5cb2.html>
- Wesołowska, E., & Latos, G. (2023). *Minister Moskwa: Złożyliśmy kolejne trzy skargi do TSUE*. <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8794901,minister-moskwa-zlozyliśmy-kolejne-trzy-skargi-do-tsue.html>

Akty prawne/Legal acts

- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2009/406/WE z 23.04.2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych, Dz. Urz. L 140, 5.06.2009, s. 136–148.
- Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.10.2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, Dz. Urz. L 275, 25.10.2003, s. 32–46.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23.04.2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz. Urz. UE L 140, 5.06.2009, s. 16–62.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z 23.04.2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz. Urz. UE L 140, 5.06.2009, s. 63–87.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski Zielony Ład, COM/2019/640 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640&qid=1653851156228>
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów EMPT. „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej, COM(2021) 550 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-PL/TXT/?from=EN&uri=CELEX%3A52021DC055>
- Komunikat Komisji Europejskiej. Wartości domyślne dla okresu przejściowego CBAM od 1.10.2023 r. do 31.12.2025. <https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2023-12/Default%20values%20transitional%20period.pdf>
- Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11.12.1997 r. (Dz.U. 2005 nr 203, poz. 1684).
- Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9.05.1992 r. (Dz.U. 1996 nr 53, poz. 238).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956 z 10.05.2023 r. ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂, Dz. Urz. UE L 130, 16.05.2023, s. 52–104.
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/1773 z 17.08.2023 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/956 w odniesieniu do obowiązków sprawozdawczych do celów mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ w okresie przejściowym, Dz. Urz. UE L 228, 15.09.2023, s. 94–195.
- Ustawa z 6.10.2016 r. o ratyfikacji Porozumienia paryskiego do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 19.05.1992 r., przyjętego w Paryżu w dniu 12.12.2015 r., Dz.U. 2016, poz. 1631.

Źródła internetowe/Internet sources

- BASIC countries (Brazil, South Africa, India and China) statement. https://www.dffe.gov.za/mediarelease/basicministerialmeeting_cop27egypt2022
- Raport z rynku CO₂ – lipiec 2023. <https://www.kobize.pl/pl/article/aktualnosci-2023/id/2378/raport-z-rynku-co2-lipiec-2023>
- Speech to United Nations General Assembly (Global Environment). <https://www.margaretthatcher.org/document/107817>

Dr Magdalena Micińska

Doktor nauk prawnych, pracownik Instytutu Nauk Prawnych i Społecznych Akademii Jagiellońskiej w Toruniu, specjalista ds. ochrony środowiska, rosojznawca – komparatysta, autor, wykładowca.

Dr Magdalena Micińska

Doctor of law, employee of the Institute of Legal and Social Sciences of the Jagiellonian University in Toruń, environmental protection specialist, Russianist – comparatist, author, lecturer.