



## Unijny mechanizm ograniczenia „ucieczki emisji”

Tymon Pastucha

Stopniowe wprowadzanie przez Unię Europejską granicznego podatku od emisji (CBAM) ograniczy globalne emisje gazów cieplarnianych i międzynarodową wymianę handlową. Mechanizm wesprze unijny przemysł, który ponosi wysokie koszty emisji wynikające z polityki klimatycznej UE i obniżające jego globalną konkurencyjność. CBAM stanowi przy tym obciążenie dla administracji państw członkowskich, od których zależy powodzenie inicjatywy. Może też uderzyć w gospodarki państw rozwijających się, czego konsekwencje można zminimalizować, wprowadzając m.in. okresy przejściowe i redystrybucję środków do partnerów handlowych UE.

[W ramach pakietu Gotowi na 55 \(Fit for 55\)](#) Komisja Europejska (KE) w 2023 r. zreformowała instrumenty unijnej polityki klimatycznej, m.in. europejski system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS). Jego uczestnicy (sektor przemysłowy i energetyczny) mają obowiązek rozliczać generowane emisje gazów cieplarnianych poprzez nabywanie i umarzanie tzw. uprawnień do emisji. Reforma zakłada stopniowe zmniejszanie liczby uprawnień, w tym likwidację darmowych (przyznanych niektórym sektorom), czego konsekwencją będzie wzrost ceny pozostałych, co ma wymusić działania na rzecz obniżania emisji. Skutkiem reformy jest zwiększenie kosztów funkcjonowania przemysłu w UE oraz obniżenie jego globalnej konkurencyjności. Dlatego dla przedsiębiorstw opłacalne staje się przenoszenie części produkcji poza UE lub importowanie materiałów i półproduktów – zjawisko nazywane „ucieczką emisji”. By mu zapobiec, w 2023 r. UE przyjęła [podatek graniczny od emisji gazów cieplarnianych](#), tzw. CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism). Głównymi celami mechanizmu są skłonienie przemysłu na całym świecie do ograniczenia emisyjności i przeciwdziałanie przenoszeniu produkcji poza UE.

**Zasady działania mechanizmu CBAM.** Wdrażanie mechanizmu przebiega w dwóch fazach: przejściowej (od października 2023 r.) i docelowej (od 2027 r.). CBAM na razie dotyczy kilku kategorii towarów – cementu, stali, aluminium, nawozów, wodoru i energii elektrycznej. Jego zakres ma być rozszerzany, by docelowo objąć wszystkie produkty

z sektorów, które podlegają EU ETS. Mechanizm dotyczy towarów sprowadzanych spoza UE, z wyłączeniem państw uczestniczących w EU ETS lub w systemach z nim powiązanych (Islandii, Liechtensteinu, Norwegii, Szwajcarii). Docelowo CBAM ma być swoistym podatkiem od wysokoemisyjnych towarów wwożonych do UE. Po stronie importera funkcjonowanie mechanizmu ma opierać się na zakupie i przekazaniu do umorzenia certyfikatów CBAM w liczbie odpowiadającej wielkości emisji uwolnionych w procesie produkcji towarów poza Unią. Wartość certyfikatów będzie mogła być pomniejszona o stosowne opłaty za emisje uiszczone w państwie pochodzenia. Koszt certyfikatów CBAM ma być powiązany z ceną uprawnień EU ETS, a ich liczba pozostanie nieograniczona. Do zadań importera będzie należeć ustalenie i weryfikacja wielkości emisji oraz realizacja zadań sprawozdawczych. Naruszenie tych obowiązków będzie sankcjonowane karą pieniężną, łącznie z cofnięciem zgody na import towarów objętych CBAM na obszar celny UE. Odpowiadać będzie za to administracja krajowa (w Polsce służby celno-skarbowe oraz Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami), nadzorowana przez KE.

W okresie przejściowym (do końca 2026 r.) na importerach spoczywają tylko obowiązki informacyjne, jednak już na tym etapie CBAM stanowi obciążenie dla przedsiębiorców, zobowiązując ich do kosztownych prac administracyjnych i technicznych, polegających na cokwartalnym ustalaniu emisji dla importowanych towarów. Określające je unijne

przepisy charakteryzują się dużą złożonością ze względu na konieczność uwzględnienia specyfik różnych towarów i procesów produkcyjnych. Stwarza to niebezpieczeństwo nadużyć, szczególnie w krajach, gdzie efektywna kontrola nad przedsiębiorstwami jest sprawowana przez państwo (np. Chiny). CBAM wyklucza z handlu słabsze podmioty – mniejszych importerów z UE i producentów z państw rozwijających się, nieposiadających odpowiedniej wiedzy i technologii niezbędnych do obliczenia oraz zaraportowania emisji. Funkcjonowanie mechanizmu stanowi wyzwanie dla służb celnych i organów administracyjnych państw członkowskich, od których uzależnione jest efektywne i spójne wdrożenie CBAM. Nierówna implementacja może doprowadzić do sytuacji, w której producenci z państw trzecich eksportowaliby swoje towary do UE za pośrednictwem tych państw, w których podejście do realizacji CBAM byłoby dla nich najłagodniejsze. Pod koniec okresu przejściowego odbędzie się przegląd regulacji i KE przedstawi wnioski. Rewizji może następnie podlegać sam mechanizm, zakres towarów nim objętych i harmonogram jego wdrażania.

**Konsekwencje.** Skutki CBAM dla UE wciąż nie są w pełni rozpoznane. W wymiarze klimatycznym można oczekiwać, że mechanizm znacząco ograniczy problem „ucieczki emisji” poza UE, skutkując ich globalnym obniżeniem (w sektorach objętych CBAM na świecie o ok. 0,3% i 13% w UE). W wymiarze handlowym CBAM nie poprawi na rynkach globalnych konkurencyjności przedsiębiorców z UE względem podmiotów z państw trzecich, bo jej spadek jest konsekwencją reformy EU ETS. Wynika z konieczności ponoszenia przez unijnych przedsiębiorców wysokich kosztów emisji, czym nie są obciążeni producenci zagraniczni, w wyniku czego towary wytworzone w UE są mniej atrakcyjne cenowo. Według wycień KE prowadzi to do ok. 7-procentowego spadku wartości eksportu towarów objętych CBAM. Rozwiązaniem proponowanym przez unijny przemysł (lecz niezgodnym z zasadami WTO) byłoby wprowadzenie rabatów eksportowych równoważących poniesiony koszt emisji. Spadkowi zewnętrznej wymiany handlowej będzie jednak towarzyszyć wzrost produkcji na rynek wewnętrzny UE i zwiększenie obrotu towarowego między państwami członkowskimi. CBAM spowoduje też średnio 5-procentowy wzrost cen towarów objętych mechanizmem, z wyjątkiem energii elektrycznej. Skutkiem jego wdrożenia będą dodatkowe wpływy budżetowe, których wartość po 2030 r. szacuje się na ok. 9 mld euro rocznie. Zgodnie z założeniami 25% środków ma trafić do państw członkowskich, a 75% zostanie redystrybuowanych przez KE do partnerów handlowych UE najsilniej dotkniętych funkcjonowaniem CBAM i o niskich dochodach, co ma ich zachęcić do inicjatyw dekarbonizacyjnych. Zastrzeżenia do takiego rozwiązania, jako subiektywnego i neokolonialnego, zgłaszają państwa rozwijające się.

Skala oddziaływania mechanizmu na państwa trzecie będzie zróżnicowana. Najbardziej narażone na spadek produkcji i eksportu do UE (a w konsekwencji zatrudnienia, inwestycji i PKB) są gospodarki Europy Wschodniej, Bałkanów, a także m.in. Maroko, Mozambik i Tadżykistan. Zarzuty protekcjonizmu w celu uzyskania przez UE korzyści handlowych formalnie zgłasza również [BRICS](#), który, przewidując duży bezwzględny spadek eksportu z jego państw członkowskich do Unii, grozi złożeniem skargi w WTO. Mimo to wprowadzenie CBAM stało się dla części państw (np. Turcji) katalizatorem intensyfikacji prac nad ustalaniem własnych opłat za emisję gazów cieplarnianych, co stanowi pośredni cel mechanizmu.

Wprowadzenie CBAM może być impulsem dla rozwoju tzw. klubów klimatycznych, czyli wielostronnych porozumień z udziałem państw trzecich i UE, zakładających integrację polityki i prawa klimatycznego oraz wzajemne zwolnienia z ceł od emisji. Takie rozwiązanie forsuje dyplomacja niemiecka, spotykając się z zainteresowaniem części państw (np. Japonii, Kanady, USA i Wielkiej Brytanii). Powstanie klubów wzmocniłoby współpracę w obszarze polityki klimatycznej. Pracę nad ustanowieniem klubu prowadzi grupa zadaniowa powołana przez G7. Alternatywnymi rozwiązaniami, dyskutowanymi na forum międzynarodowym, są m.in. wypracowanie globalnego mechanizmu handlu emisjami (omawiane przy szczytach COP) i dwustronna harmonizacja podatków od emisji z UE (do czego przygotowuje się m.in. Australia).

**Wnioski.** Skuteczność mechanizmu CBAM będzie uzależniona od efektywnego wdrożenia przepisów przez państwa członkowskie. W okresie przejściowym kluczowa pozostaje bieżąca analiza regulacji we współpracy z biznesem i dostosowanie do niej harmonogramu wdrażania i listy towarów. Mechanizm w dłuższej perspektywie zatrzyma ucieczkę przemysłu z UE, w tym z Polski, prowadząc do zmniejszenia ryzyka zakłóceń łańcuchów dostaw. Problemem pozostaje spadek konkurencyjności kosztowej unijnych firm na rynkach światowych z powodu realizacji EU ETS.

Spadek eksportu z państw rozwijających się, w tym grupy BRICS, który prawdopodobnie będzie efektem CBAM, może skutkować pogorszeniem ich relacji z UE i sporem przed WTO. Mechanizm poprawi jednak pozycję negocjacyjną UE na forum międzynarodowym w rozmowach dotyczących realizacji ambitnych celów klimatycznych. W długiej perspektywie stanowi szansę na utworzenie globalnego mechanizmu handlu emisjami i ograniczenie przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstw nieponoszących kosztów emisji. Tymczasowo, wobec partnerów handlowych UE najbardziej narażonych na skutki CBAM, możliwe jest wynegocjowanie okresów przejściowych (w szczególności dla państw sąsiedzkich) lub przejrzysta redystrybucja pozyskanych środków.