

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Wydział Prawa i Administracji

Małgorzata Bryk-Zwolska

Mechanizm dostosowywania cen na granicy z uwzględnieniem emisji

CO₂ (CBAM) jako instrument prawny ochrony klimatu w Unii

Europejskiej

ROZPRAWA DOKTORSKA

Promotor główny:

dr hab. Marek Zieliński, prof. UŚ

Promotor pomocniczy:

dr Ewa Radecka

KATOWICE 2025

Panu Profesorowi Markowi Zielińskiemu dziękuję za motywację, cenne wskazówki merytoryczne i konstruktywne wsparcie na każdym etapie moich badań, których zwieńczeniem jest niniejsza rozprawa doktorska.

Pani Doktor Ewie Radeckiej pragnę podziękować za nieocenione wsparcie, wnikliwe sugestie oraz cierpliwość podczas realizacji doktoratu. Dziękuję za poświęcony czas, pomoc w rozwiązywaniu trudnych kwestii, a także za motywację do dalszego zgłębiania tematu.

Państwa obecność była dla mnie źródłem otuchy i bodźcem do dalszych poszukiwań naukowych. Z całego serca dziękuję za życzliwość i towarzyszenie w przygotowaniu rozprawy doktorskiej.

SPIS TREŚCI:

SPIS TREŚCI:	3
Wykaz skrótów	5
Wstęp	15
Rozdział 1 – Zagadnienia wprowadzające	23
1.1. Podstawowe pojęcia	23
1.2. Historycznoprawne uwarunkowania unijnej polityki klimatycznej.....	32
1.2.1. Początki polityki środowiskowej Wspólnoty Europejskiej.....	33
1.2.2. Reakcja Unii na inicjatywy międzynarodowe.....	38
1.2.3. Droga do Europejskiego prawa o klimacie	45
1.3. Prawo ochrony klimatu jako nowa dziedzina, jego cele, motywy oraz zasady	54
1.4. Podsumowanie	61
Rozdział 2 – Instrumenty prawa ochrony klimatu w Unii Europejskiej	63
2.1. Typologia oraz klasyfikacja instrumentów prawa ochrony klimatu w UE	63
2.1.1. Instrumenty <i>command-and-control</i>	66
2.1.2. Instrumenty planistyczno-informacyjne.....	68
2.1.3. Instrumenty ekonomiczne	69
2.2. Europejski system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.....	71
2.2.1. Koncepcja systemu handlu uprawnieniami do emisji oraz jego warianty	71
2.2.2. Zastosowanie systemu handlu emisji w Protokole z Kioto.....	79
2.2.3. Zastosowanie systemu handlu uprawnieniami do emisji poza Unią Europejską.....	82
2.2.4. Dyrektywy EU ETS	88
2.3. Miejsce mechanizmów w instrumentarium prawa ochrony klimatu	108
2.4. Podsumowanie	110
Rozdział 3 – Charakterystyka unijnego mechanizmu CBAM	112
3.1. Cele mechanizmu CBAM	112
3.2. Zakres podmiotowy i przedmiotowy mechanizmu CBAM	121
3.2.1. Podmioty zobowiązane: importerzy i upoważnieni zgłaszający	121
3.2.2. Towary objęte mechanizmem – klasyfikacja i kryteria wyboru	124
3.2.3. Emisje wbudowane oraz sposób ich obliczania	128
3.3. Funkcjonowanie mechanizmu CBAM	132
3.3.1. Certyfikaty CBAM.....	132
3.3.2. Obowiązki uczestników	133
3.3.3. Naruszenie obowiązków podmiotów uczestniczących w mechanizmie CBAM	135
3.4. Integracja mechanizmu CBAM z istniejącymi już politykami cenowymi emisji CO ₂ w krajach poza Unią Europejską.....	137
3.5. Analiza porównawcza CBAM i EU ETS	139
3.6. Zgodność mechanizmu CBAM z zasadami Światowej Organizacji Handlu.....	144
3.7. Podsumowanie	151
Rozdział 4 – Skutki wprowadzenia mechanizmu dostosowywania cen na granicy z uwzględnieniem emisji CO₂	158
4.1. Wpływ unijnego mechanizmu na ograniczenie zjawiska ucieczki emisji gazów cieplarnianych	158
4.2. Wpływ mechanizmu na państwa trzecie	160
4.2.1. Propozycje legislacyjne ustanawiające podatek graniczny od emisji	161
4.2.2. Unijny CBAM a rozwój klubów klimatycznych w prawie międzynarodowym	171

4.2.3. Wpływ mechanizmu CBAM na konkurencję w handlu światowym	173
4.3. Wpływ mechanizmu na konkurencyjność przedsiębiorstw unijnych na rynkach globalnych	177
4.4. Propozycje legislacyjne zmiany rozporządzenia CBAM w ramach pakietu Omnibus	180
4.5. Podsumowanie	183
Zakończenie.....	186
Wykaz źródeł.....	198

Wykaz skrótów

AAU	Assigned Amount Unit (jednostka przyznanej emisji)
BTA	Border Tax Adjustment (wyrównanie podatkowe na granicy)
CAKE	Centrum Analiz Klimatyczno-Energetycznych
CBAM	Carbon Border Adjustment Mechanism (mechanizm dostosowywania cen na granicy z uwzględnieniem emisji CO ₂)
CBDRRC	common but differentiated responsibilities and respective capabilities (zasada wspólnych choć zróżnicowanych obowiązków i możliwości)
CDM	Clean Development Mechanism (mechanizm czystego rozwoju)
CER	Certified Emission Reduction (jednostka poświadczonej redukcji emisji)
CGE	Computable General Equilibrium (obliczeniowy model równowagi ogólnej)
COM	Communication (komunikat Komisji Europejskiej)
COP	Conference of the Parties (Konferencja Stron)
CREAM	Carbon Regulation Emission Assessment Model (model oceny regulacji emisji CO ₂)
decyzja 2002/358	decyzja Rady 2002/358/WE z 25.04.2002 r. dotycząca zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań, Dz.Urz. WE L 130 z 15.05.2002, s. 1–3.
decyzja 2015/1814	decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/1814 z 6.10.2015 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.U. L 264 z 9.10.2015, s. 1-5.
decyzja 2019/708	decyzja delegowana Komisji (UE) 2019/708 z 15.02.2019 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.U. L 120 z 8.05.2019, s. 20–26.
decyzja 93/389	decyzja Rady 93/389/EWG z 24.06.1993 r. w sprawie mechanizmu monitorowania emisji CO ₂ i innych gazów cieplarnianych przez Wspólnotę, Dz.U. 9.07.1993, L 67/31.
decyzja 93/500	decyzja Rady 93/500/EWG z 13.09.1993 r. w sprawie programu działań wspólnoty na rzecz poprawy efektywności energetycznej: program SAVE II, Dz.Urz. WE L 235 z 18.09.1993, s. 23–26.
dyrektywa 2001/77	dyrektywa 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27.09.2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych, Dz.U. L 283 z 27.10.2001, s. 33–40.
dyrektywa 2003/87/ dyrektywa EU ETS	dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.10.2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, Dz.U. L 275 z 25.10.2003, s. 32.
dyrektywa 2004/101/ dyrektywa łącząca	dyrektywa 2004/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27.10.2004 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w zakresie mechanizmów Protokołu z Kioto w odniesieniu do systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych

	we Wspólnocie Dz.Urz. UE L 338 z 13.11.2004, s. 18–23.
dyrektywa 2004/2881	dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2881 z 23.10. 2024 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy, Dz.U. L 288 z 20.11.2024.
dyrektywa 2004/35	dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21.04.2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, Dz.U. L 143 z 30.04.2004, s. 56–75.
dyrektywa 2008/101	dyrektywa 2008/101/WE z 19.11.2008 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, Dz.Urz. UE L 8 z 13.01.2009, s. 3–21.
dyrektywa 2009/29	dyrektywa 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 z 5.06.2009, s. 63–87.
dyrektywa 2014/65	dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z 15.05.2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE, Dz.U. L 173 z 12.06.2014, s. 349- 496.
dyrektywa 2023/959	dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/959 z 10.05.2023 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów

	cieplarnianych, Dz.U. UE. L. 130 z 16.05.2023, s. 134-202.
dyrektywa SAVE/ dyrektywa 93/76	dyrektywa Rady 93/76/EWG z 13.09.1993 r. w sprawie ograniczenia emisji dwutlenku węgla poprzez poprawę efektywności energetycznej SAVE Dz.Urz. WE L 237 z 22.09.1993, s. 28–30
Dz.U.	Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE.	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
ECCP	European Climate Change Programme (Europejski program w zakresie zmian klimatu)
EEA	European Environment Agency (Europejska Agencja Środowiska)
EOG	Europejski Obszar Gospodarczy
ERC	Emission Reduction Credit (kredyt redukcji emisji)
ERU	Emission Reduction Units (jednostka redukcji emisji)
ESM	European Stability Mechanism (Europejskiego Mechanizmu Stabilności)
ET	Emissions Trading (handel emisjami)
EU ETS	European Union Emission Trade Scheme (unijny system handle uprawnieniami do emisji)
EUA	European Union Allowances (uprawnienia do emisji w Unii Europejskiej)
EZŁ	Europejski Zielony Ład
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa)
FTCA	Fair, Affordable, Innovative, and Resilient Transition and Competition Act (projekt ustawy w Stanach Zjednoczonych Ameryki)

GATT	Greenhouse Gas Abatement Scheme (Program ograniczania emisji gazów cieplarnianych w Nowej Południowej Walii)
GGAS	Greenhouse Gas Abatement Scheme (Program ograniczania emisji gazów cieplarnianych w Nowej Południowej Walii)
GHG	greenhouse gasses (gazy cieplarniane)
Gotowi na 55/ Fit for 55	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Gotowi na 55”, osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej COM/2021/550 final
ICAO	International Civil Aviation Organization (Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego)
ICAP	International Carbon Action Partnership (Międzynarodowe Partnerstwo do spraw system handle emisjami)
IMO	International Maritime Organization (Międzynarodowa Organizacja Morska)
IPART	Independent Pricing and Regulatory Tribunal (Niezależny Trybunał do spraw Cen i Regulacji)
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change (Międzyrządowy Zespół do spraw Zmian Klimatu)
IRA	Inflation Reduction Act (ustawa o ograniczaniu inflacji)
Jednolity Akt Europejski	Jednolity Akt Europejski, podpisany w Luksemburgu 17.02.1986 r. i w Hadze 28.02.1986 r., Dz.U. L 169 z 29.06.1987, s. 1–29.
JI	Joint Impelmentation (mechanizm wspólnego wypełniania zobowiązań)

Karta praw podstawowych	Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 391–407.
KASHUE	Krajowy Administrator Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji
KE	Komisja Europejska
KOBiZE	Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami
Konwencja z Aarhus	Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus 25.06.1998 r., Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706.
LULUCF	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/839 z 10.05.2023 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/841 w odniesieniu do zakresu stosowania, uproszczenia zasad sprawozdawczości i zgodności, a także ustalenia celu Unii w zakresie pochłaniania netto gazów cieplarnianych przez sektor użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa do 2030 r., Dz.Urz. UE L 111 z 26.04.2023, s. 1–19.
NAP	National Allocation Plans (krajowych planach rozdziału uprawnień)
NDC	Nationally Determined Contributions (wkłady ustalone na poziomie krajowym)
NGO	Non-government organization (organizacja pozarządowa)
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
OZE	odnawialne źródła energii
PE	Parlament Europejski
Porozumienie paryskie	Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej

	w Nowym Jorku 9.05.1992 r., przyjęte w Paryżu 12.12.2015 r., Dz.U. z 2017 r. poz. 36.
Protokół montreal'ski	Protokół montreal'ski w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową, sporządzony w Montrealu 16.09.1987 r., Dz.U. z 1992 r. Nr 98, poz. 490.
Protokół z Kioto	Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto 11.12.1997 r., Dz.U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684 ze zm.
Ramowa konwencja	Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku 9.05.1992 r., Dz.U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238.
RGGI	Regional Greenhouse Gas Initiative (Regionalna Inicjatywa w sprawie gazów cieplarnianych)
RMU	Removal Unit (jednostka pochłaniania)
rozporządzenia 2019/331/ rozporządzenie FAR	rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/331 z 19.12.2018 r. w sprawie ustanowienia przejściowych zasad dotyczących zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w całej Unii na podstawie art. 10a dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.U. L 59 z 27.02.2019, s. 8–69.
rozporządzenie 1031/2010	rozporządzenie Komisji (UE) nr 1031/2010 z 12.11.2010 r. w sprawie harmonogramu, kwestii administracyjnych oraz pozostałych aspektów sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii, Dz.U. UE. L. 302 z 18.11.2010, s. 1- 41.
rozporządzenie 176/2014	rozporządzenie Komisji (UE) nr 176/2014 z 25.02.2014 r. zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1031/2010

w szczególności w celu określenia wolumenów uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, które mają zostać sprzedane na aukcji w latach 2013–2020, Dz.U. L 56 z 26.02.2014, s. 11-13.

rozporządzenie 1907/2006

rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18.12.2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE, Dz.Urz. UE L 396 z 30.12.2006 r.

rozporządzenie 2018/1999

rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z 11.12.2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektywy 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektywy Rady 2009/119/WE oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.U. UE L 328 z 21.12.2018, s. 1.

rozporządzenie 2018/841

rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841 z 30.05.2018 r. w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 oraz

	decyzję nr 529/2013/UE, Dz.U. L 156 z 19.06.2018, s. 1.
rozporządzenie 2018/842	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z 30.05.2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się ze zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013, Dz.U. L 156 z 19.06.2018, s. 26.
rozporządzenie 2020/2092	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z 16.12.2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz.U. L 433I z 22.12.2020, s. 1–10.
rozporządzenie 2020/852	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z 18.05.2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088, Dz.Urz. UE L 198 z 22.06.2020, s. 13–43.
rozporządzenie 2021/1119/ Europejskie prawo o klimacie	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z 30.06.2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999, Dz.U. L 243 z 9.07.2021.
rozporządzenie 2023/1773/ rozporządzenie wykonawcze CBAM	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 CO ₂ w okresie przejściowym, Dz.Urz. UE L 228 z 15.09.2023.

rozporządzenie 952/2013	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z 9.10.2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny, Dz.Urz. UE L 269 z 10.10.2013, s. 1–101.
rozporządzenie CBAM/ rozporządzenie 2023/956	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego Rady (UE) 2023/956 z 10.05.2023 r. ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO ₂ , Dz.Urz. UE L 130 z 16.05.2023.
SAVE	Specific Actions for Vigorous Energy Efficiency (program działań Wspólnoty Europejskiej na rzecz poprawy efektywności energetycznej)
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47-390 ze zm.
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	Unia Europejska
UNEP	United Nations Environment Programme (Program Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych)
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu).
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
USA	Stany Zjednoczone Ameryki
WB	Wielka Brytania
WE	Wspólnota Europejska
WTO	World Trade Organization (Światowa Organizacja Handlu)

Wstęp

Prawodawstwo Unii Europejskiej¹ w dziedzinie ochrony klimatu rozwijało się stopniowo – od bardziej sektorowych przepisów w latach 90., do kompleksowych ram prawnych, które obejmują szeroki zakres działań, takich jak np. produkcja przemysłowa, wytwarzanie energii, transport i mieszkalnictwo. Polityka klimatyczna UE od zawsze była związana z prawem międzynarodowym publicznym w tym zakresie. Protokół z Kioto² ukształtował pierwszą generację wiążącego prawodawstwa UE w kontekście klimatu, podczas gdy Porozumienie paryskie³ z 2015 r. utorowało drogę dla bardziej ambitnych celów i polityk w dziedzinie działań na rzecz klimatu w kontekście rozwoju sytuacji międzynarodowej. Strony porozumienia uzgodniły, że ograniczą wzrost średniej temperatury globalnej do poziomu znacznie niższego niż 2°C powyżej poziomu przedindustrialnego oraz podejmą wysiłki mające na celu ograniczenie wzrostu temperatury do 1,5°C powyżej poziomu przedindustrialnego.

Istotnym impulsem dla kształtowania polityki klimatycznej był również specjalny raport Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (ang. IPCC – *Intergovernmental Panel on Climate Change*)⁴ z 2018 r., dotyczący konsekwencji wzrostu średniej globalnej temperatury o 1,5°C względem poziomu przedindustrialnego oraz możliwych ścieżek redukcji emisji gazów cieplarnianych. W raporcie jednoznacznie wskazano na konieczność intensyfikacji działań mających na celu przeciwdziałanie zmianie klimatu, podkreślając, że szybkie ograniczenie emisji jest warunkiem zmniejszenia ryzyka występowania ekstremalnych zjawisk pogodowych. Wskazano również, iż przekroczenie progu ocieplenia o 1,5°C pociągałoby za sobą konieczność wdrożenia bardziej kosztownych i skomplikowanych strategii adaptacyjnych w celu minimalizacji skutków wyższych poziomów globalnego ocieplenia. W podobnym tonie wypowiedziała się Grupa Robocza (I) IPCC w ramach szóstego raportu oceniającego⁵,

¹ W dalszej części rozprawy Unia Europejska będzie zamiennie używana ze skrótem UE bądź Unia.

² Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto 11.12.1997 r., Dz.U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684 ze zm. W dalszej części rozprawy zamiennie nazywany Protokołem z Kioto.

³ Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku 9.05.1992 r., przyjęte w Paryżu 12.12.2015 r., Dz.U. z 2017 r. poz. 36. W dalszej części rozprawy zamiennie nazywany Porozumieniem paryskim.

⁴ Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) nazywany w niniejszej pracy zamiennie IPCC to niezależny, międzynarodowy organ naukowy stworzony w celu oceny najnowszych badań z zakresu klimatologii. Składa się z wybitnych przedstawicieli nauk przyrodniczych z całego świata, których zadaniem jest dostarczanie informacji o aktualnym stanie wiedzy naukowej na temat zmian klimatu.

⁵ Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis* [w:] *Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, red. V. Masson-Delmotte, P. Zhai, A. Pirani, Cambridge 2021.

zwracając uwagę na już obserwowane, powszechne i nasilające się oddziaływanie zmiany klimatu we wszystkich regionach świata. Raport ten akcentuje, że bez natychmiastowego i szeroko zakrojonego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych osiągnięcie wspomnianych uprzednio celów temperaturowych, stanie się nierealne⁶.

Powyższe stanowiło podwaliny do wydania komunikatu z 11.12.2019 r. zatytułowanego Europejski Zielony Ład⁷, gdzie Komisja⁸ przedstawiła nową strategię Unii Europejskiej na rzecz wzrostu. Strategia ta ma na celu przekształcenie Unii w sprawiedliwe i dobrze prosperujące społeczeństwo żyjące w nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarce, która najpóźniej w 2050 r. osiągnie zerowy poziom emisji netto (emisje po odliczeniu pochłaniania) gazów cieplarnianych⁹ i w ramach której wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów naturalnych. Zadaniem Europejskiego Zielonego Ładu jest ochrona, zachowanie i poprawa kapitału naturalnego Unii oraz ochrona zdrowia i dobrostanu obywateli przed zagrożeniami i negatywnymi skutkami związanymi ze środowiskiem. Komisja zapowiedziała też w komunikacie z 12.05.2021 r. zatytułowanym Droga do zdrowej planety dla wszystkich – Plan działania UE na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby¹⁰, że będzie promować odpowiednie instrumenty i zachęty w celu lepszego wdrażania zasady zanieczyszczający płaci, określonej w art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹¹, by w ten sposób ostatecznie wyeliminować zanieczyszczanie za darmo w celu maksymalizacji synergii między obniżaniem emisyjności a dążeniem do osiągnięcia zerowego poziomu emisji zanieczyszczeń.

Przyjmując rozporządzenie 2021/1119, nazywane Europejskim prawem o klimacie¹², ujęto w prawodawstwie cel osiągnięcia neutralności klimatycznej w całej gospodarce najpóźniej do 2050 r. W rozporządzeniu tym ustanowiono również wiążący wewnętrzny kierunek zakładający ograniczenie emisji netto gazów cieplarnianych do 2030 r. o co najmniej 55% w porównaniu z poziomami z 1990 r. Unia, realizując politykę w dziedzinie działań na

⁶ Ibidem., s. 7,13.

⁷ Komisja Europejska, „Europejski Zielony Ład”, COM(2019) 640 final, Bruksela, 11.12.2019 r. W dalszej części rozprawy zamiennie nazywany Europejski Zielony Ład bądź skrótem EZŁ.

⁸ W dalszej części pracy zamiennie nazywana KE.

⁹ W dalszej części rozprawy zamiennie nazywane emisjami gazów cieplarnianych.

¹⁰ Komisja Europejska, „Droga do zdrowej planety dla wszystkich – Plan działania UE na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby”, COM(2021) 400 final, Bruksela, 12.05.2021 r.

¹¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 1. Nazywany w dalszej części pracy zamiennie z TFUE.

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z 30.06.2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999, Dz.U. L 243 z 9.07.2021. W dalszej części rozprawy zamiennie nazywany Europejskie prawo o klimacie.

rzecz klimatu, przyjęła ramy prawne służące osiągnięciu celu redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. Przepisy realizujące to zadanie obejmują m.in. dyrektywę 2003/87¹³, w której ustanawia się system handlu uprawnieniami do emisji wewnątrz Unii (ang. EU ETS – *European Union Emissions Trading System*) oraz określa się zharmonizowane zasady ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych na poziomie Unii w odniesieniu do energochłonnych sektorów i podsektorów, rozporządzenie 2018/842¹⁴, w którym wprowadzono krajowe cele w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2030 r., oraz rozporządzenie 2018/841¹⁵ zobowiązujące państwa członkowskie do kompensowania emisji gazów cieplarnianych z działalności związanej z użytkowaniem gruntów za pomocą pochłaniania tych gazów z atmosfery.

Inicjatywa dotycząca mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (ang. CBAM – *Carbon Border Adjustment Mechanism*)¹⁶, wprowadzonego rozporządzeniem 2023/956¹⁷, należy do pakietu Gotowi na 55¹⁸ – zestawu przepisów mających zmniejszyć emisję gazów cieplarnianych w Unii do 2030 r. o co najmniej 55% i wytyczyć ścieżkę do neutralności klimatycznej przewidzianej na 2050 r. CBAM ma być kluczowym składnikiem unijnego zestawu narzędzi umożliwiających osiągnięcie celu neutralności klimatycznej Unii najpóźniej do 2050 r. zgodnie z Porozumieniem paryskim przez zmniejszenie ryzyka ucieczki emisji gazów cieplarnianych wynikającego z wyższego poziomu ambicji klimatycznych Unii. Oczekuje się, że CBAM pomoże też wspierać obniżanie emisyjności w państwach trzecich.

W związku z powyższym celem rozprawy jest weryfikacja, czy i w jakim zakresie założenia oraz rozwiązania prawne zawarte w rozporządzeniu CBAM są zgodne z przyświecającą mechanizmowi ideą redukcji emisji dwutlenku węgla w UE oraz poza jej

¹³ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.10.2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, Dz.U. L 275 z 25.10.2003, s. 32. W dalszej części pracy system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii będzie zamiennie nazywany z unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji bądź EU ETS.

¹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z 30.05.2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się ze zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 525/2013, Dz.U. L 156 z 19.06.2018, s. 26.

¹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841 z 30.05.2018 r. w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniające rozporządzenie (UE) 525/2013 oraz decyzję 529/2013/UE, Dz.U. L 156 z 19.06.2018, s. 1.

¹⁶ W dalszej części rozprawy zamiennie nazywany mechanizmem CBAM bądź CBAM.

¹⁷ W dalszej części rozprawy zamiennie nazywany rozporządzeniem CBAM bądź rozporządzeniem 2023/956.

¹⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej COM/2021/550 final. Dalej w pracy używany zamiennie z Gotowi na 55 oraz odpowiednikiem swojej anglojęzycznej nazwy Fit for 55.

granicami. Praca skupia się zatem na wyzwaniach prawnych związanych z projektowaniem i implementacją tego nowego instrumentu prawnego, na jego zgodności z zasadami Światowej Organizacji Handlu (ang. WTO – *World Trade Organization*)¹⁹ oraz możliwej, na obecnym etapie funkcjonowaniu mechanizmu, oceny skutków jego wprowadzenia.

Przez instrumenty prawne rozumie się narzędzia, takie jak normy prawne oraz instytucje formułowane przez przyjęcie systemowych rozwiązań w prawie. Weryfikowana w badaniach teza badawcza zakłada, że konstrukcja prawna ustanowionego rozporządzeniem 2023/956 mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂, w obecnym kształcie nie przyczyni się do całkowitego zapobiegnięcia zjawisku ucieczki emisji oraz nie wpłynie znacząco na redukcję emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej.

W ramach prowadzonych badań postawiono następujące pytania badawcze:

- 1) W jaki sposób mechanizm dostosowywania cen na granicy wpisuje się w szerszą strategię UE dotyczącą klimatu?
- 2) W jakim stopniu CBAM zastąpi obecnie funkcjonujące instrumenty zapobiegające występowaniu zjawiska ucieczki emisji?
- 3) Czy wybory dokonane przez Komisję w zakresie projektu prawnego CBAM odpowiadają celom, na których organy unijne poparły i uzasadniły swój wniosek?
- 4) Jakie są przewidywalne globalne oraz unijne skutki wprowadzenia przez Unię Europejską mechanizmu dostosowywania cen na granicy?

W rozprawie wykorzystano metody badawcze właściwe dla obszaru nauk prawnych, czyli przede wszystkim metodę dogmatyczno-prawną oraz metodę teoretyczno-prawną. Pierwsza z wymienionych posłużyła do analizy obowiązujących przepisów prawnych relevantnych z perspektywy tematyki badań. Zakres podjętych rozważań obejmuje przede wszystkim prawo UE, jednak specyfika prawa ochrony klimatu oraz będący jego częścią tytułowy mechanizm CBAM są wypadkową wielu przenikających się, a także wzajemnie wpływających na siebie systemów prawa. Metodologia wymagała zatem rozbudowanego podejścia porównawczego, z wyszczególnieniem obszarów prawa ochrony klimatu na poziomie prawa międzynarodowego, prawa unijnego oraz niekiedy prawa krajowego. Analiza prawa pierwotnego UE, przede wszystkim Traktatu o Unii Europejskiej²⁰ i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²¹ dostarcza informacji na temat kompetencji UE do podjęcia działań w obszarze badań oraz wskazuje na zasady, których należy przestrzegać w tworzeniu nowych

¹⁹ Dalej w pracy nazywanej zamiennie z WTO.

²⁰ Dz.U. UE. C.2016.202.13 z 7.06.2016.

²¹ Dz.U. UE. C.2016.202.47 z 7.06.2016.

rozwiązań prawnych w danych obszarach działania UE. W ramach analizy prawa pochodnego UE skupiono się na regulacjach prawnych z obszaru ochrony środowiska oraz ochrony klimatu, w tym istniejących instrumentach prawnych. W tym kontekście kluczową regulacją jest dyrektywa 2003/87/WE. Analiza jej treści pozwala na ustalenie przyczyny wprowadzenia nowego rozwiązania prawnego, jakim jest mechanizm CBAM oraz w jakim stopniu zastąpi on obecnie funkcjonujące instrumenty zapobiegające występowaniu zjawiska ucieczki emisji. Następnie zaś najszerszemu badaniu poddano poziom właściwy, tj. rozporządzenie 2023/956 ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂. Przeanalizowane zostały podstawy oraz założenia wprowadzenia mechanizmu, przedmiot i zakres jego stosowania, a także okresy funkcjonowania. Analiza doprowadziła do przedstawienia najistotniejszych problemów, jednocześnie wskazała na kierunki, w ramach których instytucje Unii Europejskiej upatrują rozwoju systemu. Nie wszystkie prawne wątpliwości w zakresie systemu unijnego mają jednoznaczne rozwiązania, a system pozostaje nieustannie poddawany weryfikacji w zakresie swojego funkcjonowania tak, by możliwe stało się doprowadzenie w przyszłości do urzeczywistnienia założeń redukcyjnych, do których osiągnięcia Unia Europejska zobowiązała się na forum międzynarodowym. W celu uzupełnienia wyводу dokonano analizy porównawczej mechanizmu CBAM oraz systemu EU ETS, a także zgodności omawianego instrumentu z zasadami Światowej Organizacji Handlu. Tym samym w pracy wykroczone poza wskazane wyżej najważniejsze regulacje, korzystając ze źródeł prawa pochodnego z innych sektorów. W zamiarze objaśnienia niektórych pojęć, w szczególności ryzyk związanych z ich interpretacją, wykorzystano orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)²². Do pozyskania źródeł posłużyły przede wszystkim portale EUR-LEX²³ i CURIA²⁴. Powyższa analiza dążyła do dokonania syntezy rozwiązań na przyszłość, w tym weryfikacji wyzwań prawnych związanych z projektowaniem i implementacją tego nowego instrumentu prawnego. Poprzez zastosowanie metody teoretyczno-prawnej przywołano poglądy z literatury służące objaśnianiu i interpretowaniu przepisów oraz zasad prawnych. Wykorzystana literatura obejmuje pozycje z obszarów prawa ochrony środowiska, prawa ochrony klimatu oraz prawa UE. Analiza literatury pozwoliła przede wszystkim na zakreślenie problemów definicyjnych występujących w związku ze stosowaniem obowiązujących przepisów, pojęciem prawa ochrony klimatu, zmian klimatu oraz

²² W dalszej części pracy zamiennie używane pojęcia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz jego skrótu TSUE.

²³ EUR-LEX, <https://eur-lex.europa.eu/>.

²⁴ CJEU e-CURIA, <https://curia.europa.eu/>.

genezę rozwoju tej dziedziny prawa. Uzupełniając do literatury włączono także dokumenty organizacji, przykładowo korzystając z dorobku Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu. W celu pozyskania szerokiego zakresu materiałów przeprowadzono dwutygodniową kwerendę biblioteczną połączoną z uczestnictwem w kursie letnim w *European University Institute* we Florencji, we Włoszech. Wykorzystano także bazy internetowe, m.in. HeinOnline²⁵. Dla zgłębienia kwestii związanych ze stanowieniem prawa, a także z kierunkiem polityki UE na najbliższe lata, wyznaczającym również nurt działań legislacyjnych, sięgnięto do dokumentów instytucji UE, w tym po Europejski Zielony Ład oraz Gotowi na 55. Zastosowanie tej metody miało na celu zebranie i przedstawienie publikacji z nauk innych, niż nauki prawne, aby pokazać stan wiedzy o ochronie klimatu oraz przybliżyć temat badawczy. Do pozyskania tych źródeł posłużyły przede wszystkim portale ScienceDirect²⁶ oraz ResearchGate²⁷ i analiza haseł związanych z *climate law*. Zaprezentowana wyżej metodologia koresponduje z postawionymi pytaniami badawczymi oraz dąży do weryfikacji tezy badawczej.

Struktura pracy stanowi rezultat kolejności przeprowadzanych rozważań, zmierzających do weryfikacji postawionej tezy badawczej. Każdy rozdział zakończony jest wnioskami częściowymi, mającymi na celu organizację toku wywodu, podczas gdy kompleksowe podsumowanie rozważań w pracy ujęto w zakończeniu.

W rozdziale pierwszym przedstawiono podstawowe pojęcia dla prowadzonych badań, takie jak klimat, środowisko, zmiany klimatu oraz gazy cieplarniane. Zarysowano cel, motywy oraz zasady prawa ochrony klimatu. Opisano historycznoprawne uwarunkowania międzynarodowej i unijnej polityki klimatycznej oraz genezę ochrony klimatu w prawie Unii Europejskiej. Dokonując selekcji opisanych źródeł, wybrano te, które w największym stopniu przyczyniły się do obecnego kształtu tej dziedziny prawa. Przedstawiono także kluczowe dokumenty startegiczne wpływające na przyszłe kierunki rozwoju UE.

W drugim rozdziale ukazano klasyfikację oraz typologię instrumentów prawnych ochrony klimatu, jakie występują w prawie Unii Europejskiej. Dotychczasowe mechanizmy zmniejszania ryzyka ucieczki emisji w narażonych na nie sektorach lub podsektorach obejmują przejściowy przydział bezpłatnych uprawnień w ramach EU ETS oraz środki finansowe mające kompensować koszty pośrednie emisji spowodowane przeniesieniem kosztów emisji gazów cieplarnianych na ceny energii elektrycznej. Jednak CBAM ma na celu zastąpić te działania i zmniejszać ryzyko ucieczki emisji w inny sposób, wprowadzając równoważne opłaty

²⁵ Hein Online: <https://heinonline.org/>.

²⁶ ScienceDirect: <https://www.sciencedirect.com>.

²⁷ ResearchGate <https://www.researchgate.net/search.Search.html?query=&type=publication>.

emisyjne od produktów przywożonych i produktów wewnątrzunijnych. W tym kontekście mechanizm dostosowywania cen na granicach nierozzerwalnie wiąże się z innymi instrumentami prawa ochrony klimatu, w szczególności z europejskim systemem handlu emisjami. Zatem najpierw ogólnie zarysowano tło prawne tych instrumentów ze szczególnym naciskiem na EU ETS, by w ich kontekście przeanalizować ustalone reguły działania CBAM.

Rozdział trzeci stanowi szczegółową analizę tytułowego mechanizmu, który został przyjęty jako jeden z kluczowych instrumentów Europejskiego Zielonego Ładu. W pierwszej kolejności zarysowane zostaną przesłanki oraz cele normatywne i polityczne, które legły u podstaw jego wprowadzenia, w szczególności w kontekście potrzeby przeciwdziałania zjawisku ucieczki emisji oraz wzmocnienia efektywności systemu EU ETS. Następnie omówiono główne założenia CBAM, jego strukturę oraz mechanizm działania. Rozdział zawiera także analizę przedmiotowego i podmiotowego zakresu stosowania CBAM, z wyodrębnieniem dwóch kluczowych etapów implementacji: okresu przejściowego oraz okresu docelowego, ze wskazaniem obowiązków ciążących na importerach i instytucjach nadzorczych. Szczególne miejsce poświęcono porównawczej analizie CBAM i EU ETS, ukazującej ich wzajemne relacje oraz zakresy komplementarności i potencjalnych napięć regulacyjnych. W dalszej części przeprowadzono ocenę zgodności CBAM z zasadami Światowej Organizacji Handlu, w tym w świetle zasady niedyskryminacji oraz proporcjonalności środków ochrony środowiska w kontekście prawa międzynarodowego. Rozdział kończy się zestawieniem kluczowych spostrzeżeń dotyczących obecnego kształtu CBAM, jak również identyfikacją wyzwań normatywnych i praktycznych związanych z jego dalszym wdrażaniem, zarówno na poziomie prawa unijnego, jak i międzynarodowego.

Wreszcie w rozdziale czwartym wskazano skutki przyjęcia omawianej regulacji. Od 1.10.2023 r. trwa okres przejściowy obowiązywania mechanizmu, który ma służyć jako przygotowanie do pełnego wdrożenia systemu zaplanowanego na 1.01.2026 r. Jak wykazano w trzecim rozdziale niniejszej pracy, konstrukcja prawna oraz założenia unijnego CBAM ujawniły szereg problemów i wątpliwości związanych z praktycznym zastosowaniem tego instrumentu ochrony klimatu. Głównym celem implementacji CBAM jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych oraz poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw unijnych na arenie międzynarodowej. W związku z powyższym uzasadnionym jest pytanie o to, czy na obecnym etapie jego obowiązywania można zauważyć dostrzegalne skutki wprowadzenia tegoż unijnego instrumentu. Mając na uwadze powyższe, niniejszy rozdział został oparty na studium przypadków. W tym celu dokonano analizy wpływu mechanizmu na państwa trzecie w kontekście inicjatyw legislacyjnych zmierzających do stworzenia podobnego instrumentu

ochrony klimatu, relacji handlowych z najważniejszymi partnerami, ograniczenia zjawiska ucieczki emisji oraz konkurencyjności przedsiębiorstw unijnych na rynkach globalnych.

Końcowe wnioski *de lege ferenda* wskazują na konieczność dalszego doskonalenia ram prawnych CBAM w celu zwiększenia ich spójności, przejrzystości i efektywności. Tylko precyzyjne dostosowanie mechanizmu do wymogów prawa międzynarodowego, prawa UE i praktyki handlu międzynarodowego zapewni jego trwałość i akceptowalność polityczną oraz prawną. Wnioski zostały poparte również omówieniem nowego pakietu prawnego Omnibus, który na etapie pisania rozprawy doktorskiej znajdował się w unijnym procesie legislacyjnym, a miał na celu uproszczenie mechanizmu CBAM.

Stan prawny na dzień: 1.05.2025 r.

Rozdział 1 – Zagadnienia wprowadzające

W poniższym rozdziale zostaną omówione podstawowe pojęcia niezbędne dla zrozumienia tematyki badawczej oraz wyników badań przedstawionych w późniejszych etapach pracy. Do kluczowych terminów, istotnych dla całokształtu prowadzonych badań, można zaliczyć pojęcia klimatu, środowiska, zmian klimatu oraz gazów cieplarnianych. Następnie analizie zostaną poddane historycznoprawne uwarunkowania unijnej polityki klimatycznej, które doprowadziły do rozwoju prawa ochrony klimatu. Kolejno autorka opowiada się za uznaniem prawa ochrony klimatu jako nowej dziedziny prawa, przedstawiając jego cele, motywy oraz zasady. Rozdział zostanie zakończony podsumowaniem rozważań tej części pracy.

1.1. Podstawowe pojęcia

W pierwszej kolejności omówienia wymaga pojęcie klimatu. Warto jednak już na wstępie zasygnalizować, że choć jest ono z oczywistych względów kluczowe dla niniejszej pracy, to próżno szukać jego legalnej definicji w istotnych dla tego obszaru aktach prawa międzynarodowego publicznego, unijnego czy krajowego. Sama Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (o której szerzej niżej)²⁸, mimo swojej nazwy, nie daje podstawy wykładniczej dla pojęcia klimatu, a jedynie dla systemu klimatycznego²⁹. W praktyce interpretacyjnej i doktrynalnej³⁰ przyjmuje się definicję naukową wypracowaną przez Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu. Definicja ta stanowi podstawę w takich aktach jak Ramowa konwencja czy Porozumienie paryskie. W słowniku wypracowanym na potrzeby raportów specjalnych, a to dokumentów o charakterze eksperckim, IPCC³¹ określa klimat jako uśrednione warunki pogodowe lub bardziej szczegółowo jako statystyczny obraz średniej i zmienności odpowiednich wielkości w okresach trwających od miesięcy po tysiące oraz miliony lat, przy czym monitorowane zmienne odwołują się do wartości temperatur, ilości

²⁸ Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku 9.05.1992 r., Dz.U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238. Zwana dalej Ramową konwencją bądź ang. skrót UNFCCC.

²⁹ M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, *Prawo ochrony środowiska, Komentarz*, Warszawa 2014, uwaga nr LVII, pkt 1 komentarza do art. 3; Przy czym system klimatyczny jest rozumiany w Ramowej konwencji jako „całość atmosfery, hydrosfery, biosfery i geosfery oraz ich wzajemne oddziaływanie”.

³⁰ Zob. W. Czapliński, A. Wróbel, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2022, s. 595–599; R. Rayfuse, S. Scott, *International Law in the Era of Climate Change*, Cheltenham–Northampton 2012, s. 290–296.

³¹ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change 2021: The Physical Science Basis – Glossary*, <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/> [dostęp: 01.05.2025].

opadów, wiatru. Podkreśla się także, że klimat jest stanem systemu klimatycznego (atmosfery, hydrosfery, kriosfery, powierzchni lądowej i biosfery, a także interakcji między nimi)³².

Na poziomie prawa międzynarodowego klimat musi być rozumiany *prima facie* w świetle wspomnianej już Ramowej konwencji, przy czym art. 1 ust. 3 definiuje system klimatyczny podobnie jak przywołany wcześniej Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu. Tym samym można wyprowadzić wnioski dalej idące, że klimat jako element środowiska poddawany jest nadto zmianom o charakterze naturalnym oraz zmianom wynikającym bezpośrednio lub pośrednio z działalności człowieka. W pozostałym zakresie akty prawa międzynarodowego nakierunkowane na ochronę klimatu zostaną omówione w dalszych rozważaniach.

W prawie unijnym pojęcie klimatu występuje zarówno w aktach prawa wtórnego, jak i *soft law* w kontekście celu, jakim jest ochrona systemu klimatycznego³³. Europejskie prawo o klimacie, będące częścią Europejskiego Zielonego Ładu, ma na celu osiągnięcie przez gospodarkę i społeczeństwo Unii Europejskiej neutralności klimatycznej do 2050 r., ilustrując znaczące zaangażowanie w działania na rzecz klimatu. Tekst określa konkretne cele, kluczowe elementy i strategie wdrażania, aby zapewnić, że wszystkie polityki UE przyczyniają się do osiągnięcia wspólnego zadania, a postępy są monitorowane i dostosowywane w razie potrzeby. Nacisk na sprawiedliwą społecznie i efektywną kosztowo transformację podkreśla znaczenie inkluzyjności i wykonalności ekonomicznej w osiąganiu neutralności klimatycznej. Dopiero łączne analizowanie wskazanych wyżej aspektów określa fundamentalne zrozumienie tego, w jaki sposób klimat jest skonceptualizowany i uwzględniany w międzynarodowym i unijnym prawie ochrony klimatu. Pomimo że pojęcie klimatu nie doczekało się w prawie Unii Europejskiej legalnie obowiązującej definicji, orzecznictwo TSUE dostarcza licznych przesłanek interpretacyjnych umożliwiających odczytanie znaczenia tego terminu w świetle prawa unijnego. Analiza dorobku judykatury wskazuje, iż klimat postrzegany jest jako dobro wspólne, które – z uwagi na jego globalny i transgraniczny charakter – stanowi jeden z fundamentów unijnej polityki środowiskowej oraz uzasadnienie dla stosowania mechanizmów ograniczających swobody gospodarcze. W sprawie *C-127/07 Arcelor Atlantique and Lorraine*³⁴ Trybunał wskazał, że zróżnicowanie traktowania przedsiębiorstw w ramach

³² R.K. Pachauri, A. Reisinger, *IPCC 2007: Zmiana klimatu 2007: Raport Syntetyczny. Wkład Grup roboczych, I, II i III do Czwartego Raportu Oceniającego Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu*, Warszawa 2009, s. 79 oraz s. 87.

³³ M. Stoczkiewicz, *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021, s. 21.

³⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 16.12.2008 r., C-127/07, Société Arcelor Atlantique et Lorraine i inni przeciwko Premier ministre, Ministre de l'Écologie et du Développement durable oraz Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, EU:C:2008:728.

unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji jest dopuszczalne, o ile służy ono realizacji celu, jakim jest ochrona środowiska naturalnego³⁵. Ochrona klimatu została tu jednoznacznie przedstawiona jako nadrzędny interes publiczny, który może stanowić uzasadnienie dla ograniczenia zasady równego traktowania. Jeszcze wyraźniej klimat jako wartość prawnie chroniona został ukazany w sporze *C-366/10 Air Transport Association of America*³⁶, gdzie TSUE uznał, iż rozszerzenie EU ETS na emisje generowane przez lotnictwo cywilne – w tym również poza granicami terytorium UE – znajduje uzasadnienie w potrzebie ochrony środowiska naturalnego tj. przeciwdziałania zmianom klimatycznym³⁷. Trybunał potwierdził, że ochrona klimatu może uzasadniać środki o charakterze pozaterytorialnym, jeżeli służą one realizacji celów prawa unijnego w zakresie środowiska. W sprawie *C-203/12 Billerud Karlsborg*³⁸, dotyczącej obowiązku uzyskania zezwoleń emisyjnych, Trybunał ponownie zaakcentował, iż względy związane z przeciwdziałaniem zmianom klimatu usprawiedliwiają ścisły reżim administracyjny w zakresie gospodarowania emisjami. Tym samym klimat został uznany za komponent środowiska naturalnego, który wymaga szczególnego podejścia regulacyjnego³⁹. Ponadto, w szeregu wyroków dotyczących zgodności krajowych planów alokacyjnych z prawem UE – m.in. *C-504/09 Komisja przeciwko Polsce*⁴⁰, *C-505/09 Komisja przeciwko Estonii*⁴¹ – Trybunał stwierdził naruszenie przez państwa członkowskie obowiązków wynikających z dyrektywy EU ETS, wskazując, że preferencje gospodarcze nie mogą przeważać nad obowiązkiem skutecznej redukcji emisji⁴². Tego rodzaju wykładnia potwierdza nadrzędny status ochrony klimatu w ramach unijnego porządku prawnego. W świetle powyższego orzecznictwa można przyjąć, że Trybunał konsekwentnie traktuje klimat jako dobro wspólne, podlegające ochronie na gruncie art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, które uzasadnia podejmowanie daleko idących działań legislacyjnych i wykonawczych, w tym wprowadzanie instrumentów rynkowych, limitów emisji czy regulacji sektorowych. Klimat jawi się w tej perspektywie nie tylko jako pojęcie naukowe czy

³⁵ Ibidem., punkt 56 wyroku.

³⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 21.12.2011 r., *C-366/10, Air Transport Association of America i inni przeciwko Secretary of State for Energy and Climate Change*, EU:C:2011:864.

³⁷ Ibidem., punkt 98 wyroku.

³⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 17.10.2013 r., *C-203/12, Billerud Karlsborg AB i Billerud Skärblacka AB przeciwko Naturvårdsverket*, EU:C:2013:664.

³⁹ Ibidem., punkt 34-37 wyroku.

⁴⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 29.03.2012 r., *C-504/09 P, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, EU:C:2012:178.

⁴¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 29.03.2012 r., *C-505/09 P, Komisja Europejska przeciwko Republice Estonii*, EU:C:2012:179.

⁴² Zob. J. Zeben, *Emissions Trading Schemes and division of competence between Commission and Member States: Commission v. Poland and Commission v. Estonia*, „Common Market Law Review” 2013/1 (50), s. 231-246.

środowiskowe, lecz także jako instrumentalna wartość prawna, będąca elementem nadrzędnego interesu publicznego Unii. Warto podkreślić, że choć TSUE nie formułuje jednoznacznej definicji klimatu, konsekwentnie uznaje jego ochronę za cel uzasadniający ograniczenia podstawowych swobód traktatowych, w tym swobody przepływu towarów i usług oraz swobody działalności gospodarczej. Taka linia orzecznicza wzmacnia legitymację unijnych mechanizmów klimatycznych oraz potwierdza prawną wartość działań podejmowanych w duchu zrównoważonego rozwoju.

Natomiast w doktrynie prawniczej klimat jest określany jako zespół zjawisk i procesów atmosferycznych – jak światło, ciepło, woda, wiatr – które są charakterystyczne dla danego obszaru i przez to wyodrębniają go spośród innych obszarów⁴³. Wskazuje się również, że klimat mieści się w szerszym pojęciu środowiska naturalnego, którego zachowanie i poprawa stanowią jeden z fundamentów polityki klimatycznej Unii Europejskiej⁴⁴. Kierunki tej polityki zostały sprecyzowane w tzw. pakiecie klimatyczno-energetycznym, obejmującym szereg aktów prawnych, w tym dyrektyw i decyzji przyjętych w 2008 r. w celu ograniczenia antropogenicznych czynników wpływających na zmiany klimatyczne⁴⁵. Jak wskazuje J. Menkes, specyfika zjawisk klimatycznych sprawia, że tradycyjne kategorie prawne, takie jak granice państwowe czy suwerenność polityczna, tracą na znaczeniu wobec globalnego charakteru klimatu. Fizyczna spójność środowiska oraz jego integralność przestrzenna wymuszają uwzględnienie obiektywnych reguł rządzących przyrodą w procesie stanowienia i stosowania prawa klimatycznego. Tego rodzaju uwarunkowania przekładają się na konieczność sięgnięcia po koncepcję koherencji – zarówno w rozumieniu systemowym, jak i normatywnym – oraz postrzegania klimatu jako dobra wspólnego o charakterze uniwersalnym, obejmującego całe środowisko ludzkie⁴⁶. Zatem klimat stanowi element przyrodniczy środowiska⁴⁷.

⁴³ L. Karski, *Prawo ochrony klimatu – aspekt międzynarodowy, wspólnotowy i krajowy* [w:] *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, red. J. Jendrośka, M. Bar, Wrocław 2008, s. 301-318.

⁴⁴ J. Ciechanowicz-McLean, *Historia prawa ochrony środowiska: od ochrony środowiska do ochrony klimatu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012/1, s. 63–72.

⁴⁵ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II art. 90–222*, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, Warszawa 2012, uwaga nr 6.4 komentarza do art. 191.

⁴⁶ J. Menkes, M. Menkes, *Organizacje międzynarodowe wobec problematyki zmian klimatu* [w:] *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, red. L. Karski, I. Grochowska, Warszawa 2010, s. 403. Ponadto w raporcie *Policy and institutional coherence between the EU climate regime and the EU energy regime* zwrócono uwagę na potrzebę spójności między różnymi obszarami polityki w celu skutecznego przeciwdziałania zmianom klimatycznym <https://ec.europa.eu/research/participants/documents/downloadPublic?documentIds=080166e5cda7cd87&appId> [dostęp: 01.05.2025].

⁴⁷ Z. Bukowski, *Ochrona klimatu w prawie wspólnoty europejskiej, Przemysł chemiczny a ochrona środowiska*, Włocławek–Bydgoszcz 2004, s. 10.

Tym samym dla potrzeb niniejszej dysertacji konieczne staje się zdefiniowanie również tego terminu. Przydatność określenia jego zakresu polega na określaniu dobra, które ma być chronione przed negatywnymi skutkami emisji gazów cieplarnianych. W prawie międzynarodowym trudno wskazać uniwersalną definicję środowiska. Złożony charakter tego pojęcia, obejmujący zarówno elementy przyrodnicze, jak i procesy ich wzajemnego oddziaływania, sprawia, że jego rozumienie często zależy od kontekstu normatywnego oraz celu danego aktu prawnego⁴⁸. Jednym z najczęściej cytowanych aktów prawa międzynarodowego w tym zakresie jest Konwencja z Aarhus z 25.06.1998 r.⁴⁹, której art. 2 ust. 3 lit. a zawiera przykładowe wyliczenie składników środowiska. Wskazano tam m.in. powietrze wraz z atmosferą, wodę, glebę, powierzchnię ziemi, krajobraz, obiekty przyrodnicze, a także różnorodność biologiczną – w tym organizmy genetycznie zmodyfikowane. Co istotne, przy ocenie stanu środowiska należy brać pod uwagę również wzajemne zależności między tymi elementami. Niektóre akty prawa międzynarodowego, takie jak Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzona w Espoo 25.02.1991 r.⁵⁰, również podejmują próbę ujęcia tego terminu. Formułowane w nich definicje pozostają jednak szerokie i nieostre, co wynika z ogólności wielu norm międzynarodowych oraz ich niedookreślonego charakteru. W rezultacie prawo międzynarodowe nie dostarcza precyzyjnego określenia czym jest środowisko, lecz posługuje się tym pojęciem w sposób elastyczny i kontekstowy.

W prawie unijnym również nie istnieje jednoznaczna definicja pojęcia środowiska, choć prawodawca Unii Europejskiej wielokrotnie używa tego terminu. Ramy interpretacyjne można odnaleźć w prawie pierwotnym⁵¹, niemniej jednak jego szczegółowe znaczenie często jest precyzowane w aktach prawa wtórnego, np. dyrektywa 2004/35/WE⁵², poprzez określenie zakresu środowiska bez definicji przez wymienienie elementów środowiska naturalnego.

Z kolei w orzecznictwie TSUE pojęcie środowiska jest rozumiane szeroko, obejmuje zarówno elementy naturalne, takie jak woda, powietrze, gleba i bioróżnorodność, jak

⁴⁸ M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, s. 17.

⁴⁹ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus 25.06.1998 r., Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706.

⁵⁰ Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzona w Espoo 25.02.1991 r., Dz.U. z 1999 r. Nr 96, poz. 1110.

⁵¹ M. Porzeżyńska, *Pomoc państwa na produkcję energii ze źródeł odnawialnych w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, s. 41-46.

⁵² Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21.04.2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, Dz.U. L 143 z 30.04.2004, s. 56-75.

i wzajemne interakcje między tymi elementami. Z orzeczeń wynika, że ochrona środowiska w prawie unijnym to nie tylko ochrona fizycznych zasobów przyrody, lecz także dbałość o zdrowie ludzi, jakość życia oraz długoterminową stabilność ekosystemów. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wielokrotnie podkreślał, że państwa członkowskie muszą zapewniać spójne wdrażanie norm prawnych dotyczących ochrony środowiska, uwzględniając szeroki zakres oddziaływań na nie⁵³.

Definicję legalną środowiska można natomiast znaleźć w prawie krajowym – w tym polskiej ustawie Prawo ochrony środowiska⁵⁴, gdzie przez środowisko rozumie się ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami⁵⁵.

W doktrynie wykorzystywane są, poza klasycznym terminem środowisko, także pojęcia złożone, takie jak środowisko naturalne⁵⁶, środowisko przyrodnicze⁵⁷ czy nawet wyjątkowo szeroko środowisko człowieka⁵⁸. W ramach zakreślonego przedmiotu badań nie ma potrzeby przytaczania definicji każdego z tych terminów osobno, a jedynie przyjdzie wskazać, że J. van Zeven i A. Rowell⁵⁹, że środowisko to otoczenie lub warunki, w jakich funkcjonują ludzie, rośliny i zwierzęta⁶⁰.

⁵³ Dla przykładu można wskazać wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 30.05.2006 r., C-459/03, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Irlandii, EU:C:2006:345 oraz wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 26.05.2011 r., połączone sprawy C-165/09–C-167/09, Stichting Natuur en Milieu i inni przeciwko College van Gedeputeerde Staten van Groningen oraz College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, EU:C:2011:348., gdzie Trybunał uznał, że pojęcie środowiska odnosi się do całokształtu przyrody, w tym do jakości powietrza, wody, gleby i bioróżnorodności, a także do interakcji między tymi elementami, a działania mające na celu ochronę środowiska muszą uwzględniać ochronę wszystkich tych elementów. Zarówno w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 07.11.2018 r., C-461/17, Brian Holohan i inni przeciwko An Bord Pleanála, EU:C:2018:883, jak i wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 24.10.1996 r., C-72/95, Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV i inni przeciwko Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, EU:C:1996:404, TSUE stwierdził, że pojęcie środowiska w kontekście unijnym obejmuje szeroki wachlarz elementów przyrody, w tym zasoby naturalne, bioróżnorodność oraz inne elementy ekosystemów. Dodatkowo Trybunał wskazał, że ochrona środowiska nie ogranicza się do jego elementów fizycznych, ale obejmuje również odpowiednią politykę ochrony, która uwzględnia dynamiczne interakcje między tymi elementami. W kontekście tej sprawy pojęcie środowiska odnosiło się do ochrony zasobów naturalnych w ramach procedur oceny oddziaływania na środowisko.

⁵⁴ Ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2025 r. poz. 647. W dalszej części pracy nazywane zamiennie Prawo ochrony środowiska.

⁵⁵ Art. 3 pkt 39 Prawo ochrony środowiska.

⁵⁶ W. Brzeziński, *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975, s. 28–29.

⁵⁷ U. Szymańska, E. Zębek, *Prawo i ochrona środowiska – prawne, ekonomiczne, ekologiczne i techniczne aspekty ochrony środowiska naturalnego*, Olsztyn 2010, s. 15.

⁵⁸ W. Radecki, *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002, s. 28.

⁵⁹ A. Rowell, J. van Zeven, *A Guide to EU Environmental Law*, Oakland 2020.

⁶⁰ Ibidem, s. 10.

Kolejne pojęcie, które jest często powiązane z samym klimatem, to zmiana klimatu. Zjawisko to podczas Światowej Konferencji o Zmianach Atmosfery w Toronto w 1988 r.⁶¹ zostało nazwane jako „nieintencjonalny, niekontrolowany, globalny, szerzący się eksperyment [ludzkości], którego ostateczne konsekwencje mogą być porównywalne tylko do globalnej wojny jądrowej”⁶². Natomiast według Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu⁶³, wyrażenie to oznacza „długotrwałe przekształcenia elementów klimatu, które potrafią utrzymywać się przez długi okres, mogący trwać lata, dekady lub nawet stulecia. Są to wszelkie zmiany klimatu w czasie, zarówno te naturalne, które są następstwem cyklicznych procesów odbywających się w przyrodzie, jak i te pojawiające się w następstwie zjawisk ekstremalnych, oraz te, które dokonują się przez zintensyfikowaną działalność człowieka w zakresie przemysłu (różnego rodzaju), działalności hodowlanej i rolniczej, nieefektywnego zużycia energii czy nieracjonalnych klimatycznie wyborów oraz decyzji różnych podmiotów”⁶⁴. W Ramowej konwencji zaś określenie to utożsamia się jako spowodowane pośrednio lub bezpośrednio działalnością człowieka, która zmienia skład atmosfery ziemskiej i która jest odróżniana od naturalnej zmienności klimatu obserwowanej w porównywalnych okresach⁶⁵. Obecnie zmiany klimatu związane są z działaniami antropogenicznymi, a ich źródłem jest m.in. spalanie paliw kopalnianych oraz wylesianie. Poczynania te spowodowały, iż bilans CO₂ nie zamyka się w atmosferze⁶⁶, a reszta emisji zostaje pochłonięta przez oceany, których osady dennie są ogromnym magazynem związków węglowych⁶⁷. W tym kontekście Ramowa konwencja definiuje również negatywne skutki zmian klimatu, wskazując, że są to zmiany w środowisku fizycznym lub w biocie, spowodowane zmianami klimatu, które mają znaczący szkodliwy wpływ na skład, odporność lub wydajność naturalnych sterowanych ekosystemów lub na działanie systemów socjoekonomicznych albo na zdrowie i dobrobyt człowieka⁶⁸.

⁶¹ Innymi słowy Konferencji Stron (ang. COP – *Conference of the Parties*). W dalszej części pracy odniesiono się szczegółowo do tego podmiotu.

⁶² WMO/UNEP, *Proceedings of the World Conference on the Changing Atmosphere: Implications for Global Security*, 27–30.06.1988, WMO/OM Doc. 710.292, Genewa 1989.

⁶³ Zob. D. French, B. Pontin, *The Science of Climate Change: a Legal Perspective on the IPCC* [w:] *Climate Change Law*, red. D.A. Farber, M. Peeters, Cheltenham-Northampton 2016, s. 9–19; F. Stangel, *EU Climate Policy* [w:] *Essential EU Climate Law*, red. E. Woerdman, M. Roggenkamp, M. Holwerda, Cheltenham-Northampton 2021, s. 14.

⁶⁴ Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, red. R.K. Pachauri, L.A. Meyer, Genewa 2014, s. 43.

⁶⁵ Art. 1 pkt 2 Ramowej konwencji.

⁶⁶ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony klimatu*, Warszawa 2016, s. 146.

⁶⁷ M. Nowacki, *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 48–51; J. Cowie, *Zmiany klimatyczne, przebieg, przyczyny i skutki dla człowieka*, Warszawa 2009, s. 10–17.

⁶⁸ Art. 1 ust. 1 Ramowej Konwencji. Zob. M. Burchard-Dziubiński, *Wpływ pakietu klimatyczno-energetycznego na konkurencyjność gospodarek państw Unii Europejskiej* [w:] *Rozwój polityki ekologicznej w Unii Europejskiej*

Na płaszczyźnie prawa unijnego pojęcie zmian klimatu zostało wprowadzone w art. 191 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁶⁹ stanowiącym, że polityka Unii w dziedzinie środowiska przyczynia się m.in. do promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu. Chociaż UE nie przyjęła autonomicznej definicji, termin ten pojawia się w licznych aktach prawnych, m.in. Europejskim prawie o klimacie⁷⁰, dyrektywie 2003/87/WE⁷¹ czy też rozporządzeniu 2020/852⁷². Zmiany klimatu w prawie Unii Europejskiej nie mają jednej, sformalizowanej definicji prawnej, lecz są interpretowane zgodnie z definicją przyjętą w Ramowej konwencji (wskazaną wyżej) oraz używane kontekstowo w licznych aktach prawa wtórnego. Ich rozumienie opiera się na uznaniu ich za zjawisko antropogeniczne o poważnych konsekwencjach dla środowiska, zdrowia publicznego, gospodarki i bezpieczeństwa.

W doktrynie zmiana klimatu postrzegana jest jako problem ochrony środowiska⁷³, mający jednak liczne uwikłania społeczne, polityczne, etyczne, zdrowotne, ekonomiczne, a nawet wojskowe, jak również znaczące związki z innymi działaniami prawa międzynarodowego⁷⁴. Jak podnosi C. Mik, normy prawa międzynarodowego dotyczące zmiany klimatycznej mogą być porządkowane w kilka kręgów⁷⁵: „pierwszy, najszerszy, obejmuje wszelkie reguły dotyczące jakichkolwiek przyczyn i następstw zmian związanych z zanieczyszczeniem atmosfery Ziemi⁷⁶; [...] drugi, węższy krąg regulacyjny, obejmuje traktaty

i w Polsce, red. J. Famielec, M. Kożuch, Kraków 2010, s. 49–61; A. Gradziuk, E. Wyciszkiewicz, *Kopenhaski pat i klimatyczny dylemat Unii Europejskiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2010/1, s. 37–100; H. Vedder, *The Treaty of Lisbon and European Environmental Law and Policy*, „Journal of Environmental Law” 2010/2, s. 285–299.

⁶⁹ Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 1.

⁷⁰ W art. 1 rozporządzenia wskazano, że jego celem jest ustalenie ram dla osiągnięcia neutralności klimatycznej i skutecznego przeciwdziałania zmianom klimatu.

⁷¹ System handlu emisjami gazów cieplarnianych UE został wprowadzony jako kluczowy instrument do przeciwdziałania zmianom klimatu poprzez ograniczenie antropogenicznych emisji, o czym więcej w dalszej części pracy.

⁷² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z 18.05.2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088, Dz.Urz. UE L 198 z 22.06.2020, s. 13–43. W art. 9 lit. a tegoż rozporządzenia wskazano, że przeciwdziałanie zmianom klimatu jest jednym z sześciu celów środowiskowych. Zmiany klimatu są rozumiane w tym akcie prawnym jako skutek emisji gazów cieplarnianych zakłócających bilans energetyczny Ziemi.

⁷³ Zob. M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska...*, s. 163 i n.

⁷⁴ R. Rayfuse, S. Scott, *International Law in the Era...*, s. 27 i n.

⁷⁵ C. Mik, *Związanie Unii Europejskiej prawem międzynarodowej zmiany klimatycznej* [w:] *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, red. C. Mik, A. Borek, Warszawa 2021, s. 17–19.

⁷⁶ K. Kępka, *Prawnomiędzynarodowe aspekty zmian klimatycznych*, Warszawa 2013, s. 77 i n., 153, 209. C. Mik w powyższym kręgu wskazuje regulacje klimatyczne niektórych organizacji międzynarodowych, jak Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ang. ICAO – *International Civil Aviation Organization*), Międzynarodowa Organizacja Morska (ang. IMO – *International Maritime Organization*) czy Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (ang. FAO – *Food and Agriculture Organization of*

dotyczące bardziej bezpośrednio reakcji wspólnoty międzynarodowej na zmianę klimatu⁷⁷ [...]. Wreszcie największy krąg regulacyjny prawa międzynarodowego zmiany klimatycznej obejmuje trzy powiązane z sobą traktaty przyjęte w ramach ONZ, które bezpośrednio i wyłącznie odnoszą do zapobiegania ociepleniu klimatu i przeciwdziałaniu jego konsekwencjom⁷⁸ tj. Ramowa konwencja, Protokół z Kioto, jak również Porozumienie paryskie.

Nie sposób mówić nadto o mechanizmie dostosowywania cen emisji CO₂, nie identyfikując, na gruncie prawnym, pojęcia gazów cieplarnianych (ang. GHG – *greenhouse gases*), wśród których najczęściej wymienia się: parę wodną, dwutlenek węgla, metan, podtlenek azotu, freony oraz ozon⁷⁹. Choć w powszechnym odbiorze działania na rzecz ochrony klimatu koncentrują się wokół ograniczenia emisji CO₂, zwraca się uwagę na silniejszy efekt cieplarniany wywierany przez inne gazy – w szczególności fluorowane węglowodory oraz metan⁸⁰.

W prawie międzynarodowym definicja gazów cieplarnianych została sformułowana w art. 1 ust. 5 Ramowej konwencji, w której przyjęto, że gazy cieplarniane oznaczają te składniki atmosfery, zarówno naturalne, jak i antropogeniczne, które pochłaniają i wypromieniowują promieniowanie podczerwone. Jest to definicja funkcjonalna, która opiera się na właściwościach fizycznych substancji, nie zaś na źródle ich pochodzenia. Kolejno w Protokole z Kioto z 1997 r., a także w Porozumieniu paryskim z 2015 r., doprecyzowano listę gazów cieplarnianych, obejmującą: dwutlenek węgla (CO₂), metan (CH₄), podtlenek azotu (N₂O), a także fluorowane związki gazowe – HFCs, PFCs, SF₆ i NF₃. Określenie to ma charakter otwarty i służy przede wszystkim celom implementacyjnym – nie wyczerpuje katalogu, lecz umożliwia jego rozszerzenie w przypadku wykazania istotnego wpływu danej substancji na zjawisko efektu cieplarnianego⁸¹.

the United Nations), a także regionalnych organizacji ochrony środowiska morskiego czy organizacji rybołówczych, ponadto np. Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości, sporządzona w Genewie 13.11.1979 r., Dz.U. z 1985 r. Nr 60, poz. 311 oraz Konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej, sporządzona w Wiedniu 22.03.1985 r., Dz.U. z 1992 r. Nr 98, poz. 488. – C. Mik, *Związanie Unii Europejskiej ...*, s. 17–19.

⁷⁷ Ibidem. Do tego kręgu C. Mik zlicza Konwencję ONZ z 1994 r. 5 dotyczącą zwalczania pustynnienia w tych krajach Afryki, które doświadczyły poważnej suszy i pustynnienia..

⁷⁸ Ibidem, s. 17–18.

⁷⁹ Z. Brzózka, *Gazy cieplarniane okiem chemika*, 2012, www.ekoedu.icm.edu.pl/download/wyklady/ZBrzozka.doc [dostęp: 01.05.2025].

⁸⁰ G. Siemiątkowski, *Emisja antropogenicznych gazów cieplarnianych i ich wpływ na efekt cieplarniany*, „Prace Instytutu Ceramiki i Materiałów Budowlanych” 2013/15, s. 86.

⁸¹ Zob. R. Pavoni, *Climate Change and the Law of International Environmental Protection* [w:] *Oxford Handbook of International Environmental Law*, red. D. Shelton, Oxford 2016, s. 101–103.

Na gruncie prawa unijnego, choć brak jest definicji gazów cieplarnianych w aktach prawa pierwotnego, to regulacje wtórne – w szczególności dyrektywa 2003/87/WE – zawierają odniesienia normatywne, które określają zakres tego pojęcia. Zgodnie z art. 3 lit. b wspomnianego powyżej aktu prawnego gazy cieplarniane oznaczają gazy wymienione w Załączniku II, których emisje państwa członkowskie są zobowiązane ograniczać zgodnie z Protokołem z Kioto⁸². Określenie to opiera się zatem na odniesieniu do międzynarodowego dorobku prawnego i nie ma autonomicznego charakteru w prawie UE. Zakres przedmiotowy obejmuje analogicznie siedem podstawowych gazów cieplarnianych uznanych w prawie międzynarodowym⁸³. Warto również zauważyć, że w takich aktach jak Europejskie prawo o klimacie, pojęcie gazów cieplarnianych funkcjonuje bez definicji legalnej, zakładając kontynuację wcześniejszych ustaleń terminologicznych oraz spójność z dorobkiem konwencji klimatycznych ONZ. Powyższe zestawienie pokazuje, że zarówno w porządku prawa międzynarodowego, jak i unijnego mamy do czynienia z definicjami funkcjonalnymi, nakierowanymi na cele regulacyjne, a nie pełnymi klasyfikacjami technicznymi⁸⁴. Nie tylko UNFCCC, lecz także i dyrektywa 2003/87/WE przyjmują za podstawę fizyczne właściwości gazów wpływających na bilans cieplny atmosfery, a nie zamknięte katalogi substancji. Pozwala to na elastyczność legislacyjną oraz adaptację do postępu naukowego i technologicznego.

1.2. Historycznoprawne uwarunkowania unijnej polityki klimatycznej

Po omówieniu podstawowych pojęć niezbędnych dla zrozumienia problemu badawczego należy przejść do genezy i ewolucji polityki klimatycznej UE, ukazując, jak doszło do obecnego kształtu regulacji oraz jakie były impulsy polityczne i prawne do ich powstania. Aby właściwie uchwycić fundamenty teoretyczne dotyczące systemów służących kontroli oraz przeciwdziałaniu negatywnym skutkom działalności człowieka dla środowiska naturalnego, niezbędne jest odniesienie się, w pierwszej kolejności, do historycznego kontekstu kształtowania się omawianych idei. Niemniej jednak, mając na uwadze zakres tematyczny niniejszej rozprawy, konieczne jest ograniczenie przedmiotowych rozważań do tych zagadnień oraz aktów prawnych, które bezpośrednio odnoszą się do genezy i ewolucji instrumentów

⁸² Art. 3 lit b dyrektywy 2003/87/WE, s. 32.

⁸³ P. Siwior, *Prawo klimatyczne i polityka klimatyczne UE- rozwój i przyszłe kierunki* [w:] *Adaptacja do zmian klimatu w unijnej i polskiej polityce klimatycznej oraz prawie klimatycznym*, red. A. Borek, Warszawa 2021, s. 27-28.

⁸⁴ J. Scott, *The Multi-Level Governance of Climate Change in the EU: Polycentricity in Action?*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 2019/21, s. 88–90.

prawnych związanych z emisją zanieczyszczeń do środowiska w Unii Europejskiej. Pozostałe kwestie, takie jak ogólne podstawy filozoficzne i aksjologiczne ochrony klimatu, jak również interdyscyplinarne koncepcje przyrodnicze, technologiczne czy inżynierskie, pozostawiono obszarom badań w ramach innych opracowań. Współczesne prawo ochrony klimatu jest pokłosiem uzyskania przez politykę klimatyczną Unii Europejskiej funkcji daleko wykraczającej poza tradycyjnie pojmowaną politykę ochrony środowiska. Prawo bowiem jako najdoskonalszy instrument polityki najlepiej nadaje się do wdrożenia w życie globalnych postanowień⁸⁵. Omówienie genezy unijnej polityki klimatycznej pozwoli lepiej zrozumieć obowiązujące obecnie regulacje.

1.2.1. Początki polityki środowiskowej Wspólnoty Europejskiej

We wczesnych latach funkcjonowania wspólnot europejskich kwestie środowiskowe pozostawały poza zakresem kompetencji traktatowych. Dopiero w 1972 r., podczas szczytu Rady Europejskiej w Paryżu, przyjęto zasadę, że wzrost gospodarczy powinien być zharmonizowany z ochroną środowiska⁸⁶. Efektem było przyjęcie pierwszego programu działania na rzecz środowiska naturalnego w 1973 r. mimo braku wyraźnego umocowania traktatowego. Programy te, choć niewiążące, stanowiły istotne wytyczne dla polityk sektorowych i kształtowania standardów ochrony środowiska w państwach członkowskich⁸⁷. Po pierwszym „wezwaniu do działania” przez Parlament Europejski w 1986 r. Komisja Europejska uznała w komunikacie do Rady, że efekt cieplarniany jako problem globalny musi być rozwiązany na poziomie międzynarodowym⁸⁸. Instytucja podkreśliła konieczność działań klimatycznych w Europie, w tym promocję alternatyw dla paliw kopalnianych, programy badawcze, środki adaptacyjne oraz współpracę z krajami rozwijającymi się. W odpowiedzi Rada formalnie zaprosiła KE do ponownego rozważenia istniejących polityk Wspólnoty (obecnie Unii), które mogą zaszkodzić klimatowi. Rada wezwała także państwa członkowskie do podejmowania pilnych działań w celu zwiększenia oszczędności energii, poprawy

⁸⁵ L. Karski, *Istota prawa zmian klimatu – cel i klasyfikacja* [w:] *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, red. L. Karski, I. Grochowska, Warszawa 2010, s. 434.

⁸⁶ *Deklaracja szczytu Rady Europejskiej w Paryżu z 1972 r.* [w:] *Environment policy: general principles and basic framework*, Parlament Europejski, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/71/environment-policy-general-principles-and-basic-framework> [dostęp: 01.05.2025].

⁸⁷ Deklaracja Rady Wspólnot Europejskich i przedstawicieli rządów państw członkowskich z 22.11.1973 r. w sprawie programu działania Wspólnot Europejskich w dziedzinie środowiska, Dz.U. C 112 z 20.12.1973, s.1-2.

⁸⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 12.09.1986 r. dotycząca działań w badaniach i polityce energetycznej mających na celu zwalczanie rosnącej koncentracji CO₂ w atmosferze, A2-68/86, Dz.U. z 12.09.1986 oraz Komunikat Komisji do Rady „Efekt cieplarniany i Wspólnota”, COM/88/656 final, przedstawiają pierwsze kroki w kierunku uznania problemu i potrzeby działań.

efektywności energetycznej oraz promowania rozwoju i wykorzystania energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, które nie przyczyniają się do efektu cieplarnianego⁸⁹. W dniu 19.10.1987 r. Rada przyjęła uchwałę czwartego programu działania w zakresie ochrony klimatu⁹⁰, gdzie poruszono problematykę zmian klimatu. W tym samym roku Jednolity Akt Europejski⁹¹ wprowadził ochronę środowiska jako formalny cel Wspólnot Europejskich, ustanawiając podstawy prawne dla działań w tej dziedzinie (obecny art. 191 TFUE)⁹². Następnym programem stało się przygotowanie przez Komisję pierwszego komunikatu sporządzonego dla Rady w tym zakresie⁹³, a przed II Światową Konferencją Klimatyczną w 1990 r. Rada Europejska wezwała do „konkretnych działań, a w szczególności środków dotyczących emisji CO₂⁹⁴, aby Wspólnota mogła zająć mocną pozycję w międzynarodowych negocjacjach dotyczących przyszłej konwencji klimatycznej.

W związku z faktem, że już na etapie przygotowań do II Światowej Konferencji Klimatycznej w 1990 r. Rada Europejska akcentowała konieczność podjęcia przez Wspólnotę działań w zakresie redukcji emisji CO₂, by móc odgrywać aktywną rolę w międzynarodowych negocjacjach dotyczących przyszłej konwencji klimatycznej, należy dostrzec, że polityka klimatyczna Unii Europejskiej od samego początku była silnie skorelowana z procesem kształtowania globalnych ram ochrony klimatu. Z tego względu zasadne staje się omówienie najważniejszych elementów Ramowej konwencji⁹⁵, jako dokumentu o fundamentalnym znaczeniu normatywnym i instytucjonalnym, który nie tylko wyznaczył podstawowe zasady współpracy międzynarodowej w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu, lecz także silnie zdeteterminował kierunki rozwoju unijnego prawa ochrony klimatu.

Cel Ramowej konwencji, określony w jej art. 2, nie polega na całkowitym zatrzymaniu zmian klimatycznych jako takich, lecz na dążeniu do stabilizacji stężenia gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegnie niebezpiecznej, antropogenicznej ingerencji

⁸⁹ Rezolucja Rady z 21.06.1989 r. na temat efektu cieplarnianego i Wspólnoty, 89/C 183/03, Dz.U. z 20.07.1989, kontynuuje tematykę rozpoznawania problemu efektu cieplarnianego i poszukiwania wspólnotowych rozwiązań.

⁹⁰ Rada Europejskich Wspólnot „Czwarty program działania w zakresie ochrony środowiska (1987–1992)”, przyjęty 19 października 1987 r., opublikowany jako *EEC Fourth Environmental Action Programme (1987–1992)*, Dz.U. WE C 70 z 18.03.1987.

⁹¹ Jednolity Akt Europejski, podpisany w Luksemburgu 17.02.1986 r. i w Hadze 28.02.1986 r., Dz.U. L 169 z 29.06.1987, s. 1–29.

⁹² M. Peeters, *EU Environmental Law*, Cheltenham 2020, s. 45–47.

⁹³ Komunikat Komisji „Efekt cieplarniany i Wspólnota”, COM 889, z 16.01.1989 r.

⁹⁴ Rada Europejska w Dublinie, 25–26.06.1990 r., Załącznik II do Wniosków Prezydencji – Deklaracja Europejskiej Rady na temat imperatywu środowiskowego podkreśla zaangażowanie na najwyższym szczeblu politycznym w rozwiązywanie problemów środowiskowych, w tym efektu cieplarnianego.

⁹⁵ Zob. R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 40–46.

w system klimatyczny⁹⁶, do których zalicza się przede wszystkim: emisję dwutlenku węgla wraz z innymi związkami chemicznymi do atmosfery, zmniejszenie bilansu zalesienia i korelowane nieraz z nimi procesy inwestycyjne⁹⁷. Wskazane zadanie ma charakter ogólny, co jest typowe dla wielostronnych umów prawa międzynarodowego – brak w nim precyzyjnych wartości liczbowych, granicznych poziomów emisji czy terminów osiągnięcia określonych rezultatów, które obowiązywałyby bezpośrednio wszystkie strony konwencji⁹⁸. W szczególności uwzględnia się w tym kontekście zróżnicowane możliwości państw, dopuszczając elastyczne podejście do wdrażania celów klimatycznych, z uwagi na konieczność pogodzenia ochrony środowiska z potrzebami bezpieczeństwa energetycznego oraz stabilności gospodarczej⁹⁹. W tym sensie zamysł Ramowej konwencji nie tylko wpisuje się w ogólne założenia zrównoważonego rozwoju, lecz także wskazuje na wspólną oś dla dalszego kształtowania prawa ochrony klimatu – zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i unijnym oraz krajowym. Określenie ramowego celu, jakim jest zapobieganie niebezpiecznej ingerencji człowieka w klimat, stanowi punkt wyjścia dla dalszego rozwoju zasad, instrumentów oraz mechanizmów prawa ochrony klimatu.

Ramowa konwencja stworzyła podwalinę proceduralną i instytucjonalną, która umożliwia podejmowanie decyzji dotyczących łagodzenia zmian klimatu oraz przystosowania do nich. Jej charakter wyraża się w art. 17, który przewiduje przyjmowanie protokołów uściślających zobowiązania w niej zawarte, służące realizacji jej celu¹⁰⁰. Analizując tę tematykę, wypada odnotować, że za jedno z kluczowych obecnie instrumentarium Ramowej konwencji należy uznać utworzenie nadrzędnego organu w postaci Konferencji Stron. Do jego zadań należy m.in. okresowy przegląd postępów w realizacji zobowiązań, przyjmowanie dalszych instrumentów prawnych oraz podejmowanie decyzji niezbędnych dla skutecznego funkcjonowania reżimu klimatycznego¹⁰¹, które odbywają się na corocznych sesjach

⁹⁶ Art. 2 Ramowej konwencji stanowi o „doprowadzeniu, zgodnie z właściwymi postanowieniami konwencji, do ustabilizowania koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegałby niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny”.

⁹⁷ P. Korzeniowski, *Pozwolenie emisyjne w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2020, s. 148.

⁹⁸ D. Bodansky, J. Brunnée, L. Rajamani, *International Climate Change Law*, Oxford 2017. s. 121-123, 166-169, 221-226.

⁹⁹ Ibidem.

¹⁰⁰ M.M. Kening-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska...*, s. 179.

¹⁰¹ W art. 7 ust. 2 pkt a-m Ramowej konwencji wskazano szereg działań COP, które mają na celu realizację powierzonych zadań, m.in.: okresowo oceniać stan zobowiązań Stron i instytucjonalnych uregulowań określonych w konwencji, w świetle celu konwencji oraz doświadczeń zdobytych w procesie wdrażania i rozwoju nauki i wiedzy technologicznej; popierać i ułatwiać wymianę informacji na temat działań podjętych przez Strony w sprawie zmian klimatu i ich skutków, biorąc pod uwagę niejednakowe okoliczności, stopnie odpowiedzialności i możliwości Stron oraz ich odpowiednie zobowiązania wynikające z niniejszej konwencji; czy też (g) formułować zalecenia we wszelkich sprawach niezbędnych do wdrażania konwencji.

plenarnych¹⁰². W doktrynie toczy się spór co do charakteru prawnego wydawanych przez COP decyzji. Słuszność ma C. Mik, który argumentuje, że chociaż nie istnieją jednoznaczne podstawy prawne, które przesądzałyby o charakterze prawnym tych decyzji, nie oznacza to jednak, że należy traktować je wyłącznie jako niewiążące wskazówki. Autor wskazuje, że ich prawny status wynika zarówno z pozycji, jaką zajmują w porządku międzynarodowym, jak i z ich odniesienia do systemu prawa Unii Europejskiej. W sytuacji, gdy unijny akt prawny wprost odwołuje się do konkretnej decyzji, nakładając obowiązek określonej interpretacji lub implementacji norm, może ona w praktyce nabrać charakteru wiążącego elementu danego aktu¹⁰³. Oznaczenia wydanych postanowień sprowadzają się do anglojęzycznego akronimu z numerem oznaczającym kolejność sesji. Z punktu widzenia tematyki badawczej, jaką jest mechanizm CBAM, niecelowe byłoby szczegółowe analizowanie każdej z decyzji COP. Zamiast tego jedynie przyjdzie wskazać, że na tle wszystkich posiedzeń szczególne znaczenie mają dokumenty przyjęte podczas COP 1 w Berlinie (1995)¹⁰⁴, COP 3 w Kioto (1997)¹⁰⁵, COP 13 na Bali (2007)¹⁰⁶, COP 15 w Kopenhadze (2009)¹⁰⁷, COP 16 w Cancún (2010)¹⁰⁸, COP 18 w Dosze (2012)¹⁰⁹, COP 21 w Paryżu (2015)¹¹⁰ oraz COP 24 w Katowicach (2018)¹¹¹. Były to momenty przełomowe w rozwoju międzynarodowego reżimu klimatycznego, prowadzące do przyjęcia najważniejszych ramowych instrumentów, takich jak Protokół z Kioto czy Porozumienie paryskie.

Pomimo doniosłego tonu towarzyszącego Ramowej konwencji już na pierwszym spotkaniu Konferencji Stron uznano, że konwencja jest niewystarczającym instrumentem dla faktycznej ochrony klimatu¹¹². Brak istotnych zobowiązań, dookreślonych ram prawnych oraz uszczegółowienia poziomów koniecznych do osiągnięcia przez sygnatariuszy Ramowej konwencji doprowadził do jej pejoratywnego nazewnictwa regulacji bez zębów¹¹³.

¹⁰² A. Szafrński, *Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji*, Warszawa 2014, s. 175-177.

¹⁰³ C. Mik, *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej...*, s. 22.

¹⁰⁴ COP 1, Decision 1/CP: The Berlin Mandate (7.04.1995), FCCC/CP/1995/7/Add.1.

¹⁰⁵ COP 3, Decision 1/CP.3: Adoption of the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change (11.12.1997) FCCC/CP/1997/7/Add.1.

¹⁰⁶ COP 13, Decision 1/CP.13: Bali Action Plan (14–15.12.2007) FCCC/CP/2007/6/Add.1.

¹⁰⁷ COP 15, Decision 2/CP.15: Copenhagen Accord (18–19.12.2009) FCCC/CP/2009/11/Add.1.

¹⁰⁸ COP 16, Decision 1/CP.16: The Cancún Agreements: outcome of the Work of Ad hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (10–11.12.2010) FCCC/CP/2010/7/Add.1.

¹⁰⁹ COP 18, Decision 1/CP.18: Agreed outcome pursuant to the Bali Action Plan (26.11.–8.12.2012) FCCC/CP/2012/8/Add.1.

¹¹⁰ COP 21, Decision 1/CP.21: Adoption of the Paris Agreement, FCCC/CP/2015/10/Add.1

¹¹¹ Szerzej: M. Stoczkiewicz, *Prawo ochrony klimatu...*, s. 78–80.

¹¹² D. Hunter, J. Salzman, D. Zaelke, *International Environmental Law and Policy*, Nowy Jork 2002, s. 625–630.

¹¹³ K. Gorzelak, *Uprawnienia do emisji jako przedmiot obrotu i zabezpieczeń*, Warszawa 2015, s. 25; M. Pietraś, *Międzynarodowy reżim zmian klimatu*, Toruń 2011, s. 231.

Postanowiono podjąć rozmowy w sprawie nowego mechanizmu prawnego¹¹⁴, w których Unia Europejska wiodła kluczową rolę¹¹⁵. Warto jednak wskazać, że równoległe działania podejmowane na poziomie unijnym napotykały istotne trudności polityczne, co unaocznilo rozbieżności między ambicjami a realiami instytucjonalnymi i politycznymi Wspólnoty. Jako przykład przyjdzie wskazać inicjatywę Komisji z 1992 r. dotyczącą opodatkowania CO₂ i energii¹¹⁶, która to dyrektywa nie osiągnęła jednomyślności w Radzie i została odrzucona¹¹⁷. Według propozycji Komisji miała ona być przyjęta na podstawie art. 130s TWE (obecnie art. 192 ust. 2 TFUE), który wymagał jednomyślności w Radzie, lecz jej nie uzyskano wobec stanowczego sprzeciwu niewielkiej grupy państw członkowskich, w tym Wielkiej Brytanii¹¹⁸. Większym sukcesem okazały się dyrektywy mające na celu poprawę efektywności energetycznej. Zgodnie z obecnym art. 114 TFUE ustanowiono normy produktów dla niektórych towarów konsumpcyjnych, takich jak bojłery wodne¹¹⁹ i lodówki¹²⁰. Tak zwana dyrektywa SAVE (93/76/EWG)¹²¹ zobowiązała państwa członkowskie w 1993 r. do wdrożenia programów oszczędzania energii z nadrzędnym celem ograniczenia emisji CO₂. W tym samym roku Rada przyjęła decyzje 93/500/EWG i 93/389/EWG. Podczas gdy pierwsza dotyczyła promocji odnawialnych źródeł energii (OZE)¹²², druga zobowiązywała państwa członkowskie do ustanowienia mechanizmu monitorowania wszystkich antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych niekontrolowanych przez Protokół montrealwski¹²³ oraz do wdrożenia krajowych programów zawierających środki redukcji i ograniczenia gazów cieplarnianych w celu stabilizacji emisji CO₂ w 2000 r. na poziomach z 1990 r. w całej Wspólnocie¹²⁴. Te pierwsze kroki w kierunku

¹¹⁴ D. Hunter, J. Salzman, D. Zaelke, *International Environmental Law...*, op. cit., s. 625–630.

¹¹⁵ Zob. G. Loibl, *The Role of the European Union in the Formation of International Environmental Law* [w:] *The Yearbook of European Environmental Law*, red. H. Somsen, Oxford 2002, s. 229–230.

¹¹⁶ Komisja, „Propozycja dyrektywy Rady wprowadzającej podatek od emisji dwutlenku węgla i energii”, COM (92) 226 final.

¹¹⁷ Zob. S. Oberthür, M. Pallemmaerts, *The EU's Internal and External Climate Policies: An Historical Overview* [w:] *The New Climate Policies of the European Union*, red. S. Oberthür, M. Pallemmaerts, Brussels 2010, s. 31.

¹¹⁸ M. Stoczkiewicz, *Prawo ochrony klimatu...*, s. 107.

¹¹⁹ Dyrektywa Rady 92/42/EWG z 21.05.1992 r. w sprawie wymogów sprawności nowych kotłów wodnych opalanych paliwami ciekłymi lub gazowymi, Dz.Urz. WE L 167 z 22.06.1992, s. 17–26.

¹²⁰ Dyrektywa Rady 96/57/WE z 3.09.1996 r. w sprawie wymogów efektywności energetycznej dla nowych domowych chłodziarek, zamrażarek oraz ich kombinacji, Dz.Urz. WE L 236 z 18.09.1996, s. 36–43.

¹²¹ Dyrektywa Rady 93/76/EWG z 13.09.1993 r. w sprawie ograniczenia emisji dwutlenku węgla poprzez poprawę efektywności energetycznej SAVE, Dz.Urz. WE L 237 z 22.09.1993, s. 28–30.

¹²² Decyzja Rady 93/500/EWG z 13.09.1993 r. w sprawie programu działań wspólnoty na rzecz poprawy efektywności energetycznej: program SAVE II, Dz.Urz. WE L 235 z 18.09.1993, s. 23–26.

¹²³ Protokół montrealwski w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową, sporządzony w Montrealu 16.09.1987 r., Dz.U. z 1992 r. Nr 98, poz. 490.

¹²⁴ Decyzja Rady 93/389/EWG z 24.06.1993 r. w sprawie mechanizmu monitorowania emisji CO₂ i innych gazów cieplarnianych przez Wspólnotę, Dz.U. L 167/31 z 9.07.1993.

ujednoliconej europejskiej polityki klimatycznej odniosły tylko ograniczony sukces, bowiem emisje gazów cieplarnianych nawet wzrosły w kolejnych latach¹²⁵.

1.2.2. Reakcja Unii na inicjatywy międzynarodowe

Polityka klimatyczna UE rozwijała się równolegle do kształtowania globalnych ram prawnych. Po przyjęciu Ramowej konwencji Unia aktywnie uczestniczyła w pracach nad Protokołem z Kioto¹²⁶. Efektem tych działań było przyjęcie przez COP w 1997 r. Protokołu z Kioto nazywanego potocznie od miejsca odbywania się wówczas spotkania organu. Akt ten uformował ramy dzisiejszych globalnych struktur handlu emisjami, a także zarządzania emisjami na świecie, dlatego zasadnym jest omówienie jego głównych założeń.

W odróżnieniu od ogólnego charakteru Ramowej konwencji Protokół z Kioto wyznaczył bardziej konkretny i ambitny kierunek działań. Zamiast postulowanej wcześniej stabilizacji emisji strony protokołu przyjęły zadania polegający na ich rzeczywistej redukcji, co uznaje się za adekwatną odpowiedź na pogłębiający się wówczas kryzys klimatyczny¹²⁷. W art. 2 protokołu zostały określone działania państw-stron mające na celu wspieranie zrównoważonego rozwoju, w tym ograniczenie emisji określonych gazów cieplarnianych w sposób „odzwierciedlający podstawowe krajowe różnice w emisjach, bogactwie i zdolnościach”¹²⁸ do dążenia w realizacji owego celu. Niektóre z rozwiązań zawartych w akcie spotkały się z silnym oporem politycznym państw-stron, co skutkowało prawie ośmioletnim okresem wejścia w życie tego dokumentu. Ostatecznie 191 państw oraz Unia Europejska zobowiązały się do przestrzegania postulatów zawartych w nim w terminie do 2020 r. Dokument ten nałożył na kraje rozwinięte obowiązek ograniczenia antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych średnio o 5% w stosunku do poziomów z roku bazowego. Dla większości państw – stron Załącznika B ustalono, że odnośnikiem dla określenia zamiaru ograniczenia lub redukcji emisji dotyczących najważniejszych gazów cieplarnianych: dwutlenku węgla (CO₂), metanu (CH₄) i podtlenku azotu (N₂O), będzie rok 1990¹²⁹. Sytuacja miała się nieco inaczej

¹²⁵ F. Stangel, *EU Climate Policy* [w:] *Essential EU...*, op. cit., s. 23–25.

¹²⁶ Zob. S. Oberthür, C. Roche Kelly, *EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges*, „The International Spectator” 2008/43 (3), s. 35–50; R. Fernández Martín, *The European Union and International Negotiations on Climate Change: A Limited Role to Play*, „Journal of Contemporary European Research” 2012/8 (2), s. 192–209.

¹²⁷ A. Chajbowicz, *Administracja wobec zmian klimatu (prolegomena)*, „Przegląd Prawa i Administracji”, Wrocław 2020/1, s. 396.

¹²⁸ M. Grubb, *The Economics of the Kyoto Protocol*, „World Economics” 2003/4 (3), s. 144.

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ Art. 3 ust. 2 Protokołu z Kioto.

względem państw-stron¹³⁰, które przechodziły wówczas proces transformacji do gospodarki rynkowej. Dla nich to ustalono inne odniesienia, zgodnie z art. 4 ust. 6 Ramowej konwencji i art. 3 ust. 5 Protokołu z Kioto¹³¹. W przypadku państw przechodzących transformację gospodarczą, takich jak Polska, dopuszczono możliwość ustalenia alternatywnego roku referencyjnego oraz zmodyfikowanego celu redukcyjnego – dla Polski był to rok 1988 i cel w wysokości 6%. Kierunki te zostały ujęte w Załączniku B do protokołu, gdzie poszczególnym krajom przypisano konkretne zobowiązania. Państwa wymienione w Załączniku I do Ramowej konwencji były zobowiązane do zmniejszenia lub ograniczenia swoich emisji gazów cieplarnianych do wskazanej ilości w porównaniu do poziomów z roku bazowego, jaki określono w Załączniku B do Protokołu z Kioto¹³². W stosunku do krajów rozwijających się nie ustalono wiążących zobowiązań do ograniczenia lub redukcji emisji gazów cieplarnianych, wskazano jedynie, że powinny one podejmować mierzalne, raportowane i weryfikowalne działania w celu łagodzenia zmian klimatu¹³³.

Dopiero na mocy decyzji 2002/358/WE¹³⁴ wraz z przyjęciem Protokołu z Kioto ustawodawstwo UE zintensyfikowało swoje wysiłki na rzecz ochrony klimatu¹³⁵. Zgodnie z postanowieniami art. 4 Protokołu Unia zdecydowała o wspólnym wypełnieniu swoich zobowiązań w zakresie ograniczenia emisji, tj. strony, które uzgodniły wspólne wypełnienie swoich zobowiązań, musiały zrealizować ilościowe ograniczenia i redukcję emisji w stosunku do całości ich połączonych zagregowanych antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych¹³⁶.

Przystosowanie się do Protokołu z Kioto nadało impuls działaniom klimatycznym na poziomie europejskim¹³⁷. UE zobowiązała się do wspólnego celu redukcji emisji o 8% w stosunku do poziomów z 1990 r. w pierwszym okresie zobowiązań 2008–2012 oraz redukcji o 20% (30% w określonych warunkach) w drugim okresie 2013–2020. Ustawodawstwo UE zdecydowało o krajowych wkładach, aby zapewnić osiągnięcie ogólnych zobowiązań UE

¹³⁰ Np. Węgry, Bułgaria, Polska.

¹³¹ Rok bazowy dla gazów fluorowanych to 1995, a dla azotku trifluoru to 1995 lub 2000 – art. 3 ust.7 Protokołu z Kioto.

¹³² W niniejszej pracy również określone jako strony Załącznika B.

¹³³ Punkt 1(b) (ii) Planu działania z Bali, przyjętego w decyzji 1/CP.13 na COP13/CMP3, odnosi się do konkretnych działań i zobowiązań, które mają być podjęte w ramach międzynarodowych starań na rzecz zwalczania zmian klimatu.

¹³⁴ Decyzja Rady 2002/358/WE z 25.04.2002 r. dotycząca zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań, Dz.Urz. WE L 130 z 15.05.2002, s. 1–3.

¹³⁵ European Environment Agency (EEA), *Trends and projections in Europe 2014 – Tracking progress towards Europe's climate and energy targets for 2020*, Kopenhaga 2014, s. 44.

¹³⁶ Z. Bukowski, *Ochrona klimatu w prawie...*, op. cit., s. 31.

¹³⁷ S. Oberthür, M. Pallemmaerts, *The EU's Internal and External Climate Policies...*, s. 37.

w pierwszym i drugim okresie Kioto¹³⁸. W ramach Europejskiego programu ds. zmian klimatycznych¹³⁹ ustawodawstwo UE było aktywne we wszystkich trzech głównych obszarach ochrony klimatu: efektywności energetycznej, odnawialnych źródeł energii oraz łagodzenia emisji gazów cieplarnianych. W celu wypełnienia przez Wspólnotę zobowiązań redukcyjnych zawartych w protokole przyjęto szereg instrumentów prawnych¹⁴⁰ m.in. dyrektywę 2001/77/WE¹⁴¹ oraz wspomną już wcześniej dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych.

Unia Europejska, kierowana zamiarem zachowania swojej roli lidera w walce z globalnym ociepleniem, od 2007 r. rozpoczęła wprowadzanie jednostronnych celów klimatyczno-energetycznych¹⁴². W tym okresie doszło do połączenia zadań ochrony klimatu i transformacji gospodarczej w kierunku niskoemisyjnej, co wymagało nowego, zintegrowanego podejścia do tworzenia prawa ochrony klimatu¹⁴³. W tym zamiarze Rada uzgodniła cele „3×20 na 2020 rok”, którymi były: redukcja emisji gazów cieplarnianych o 20%; zwiększenie udziału OZE w miksie energetycznym do 20%; poprawa efektywności energetycznej o 20%¹⁴⁴. Przyjęty w wyniku tej decyzji pakiet klimatyczno-energetyczny znacząco wykraczał poza samą redukcję emisji gazów cieplarnianych, a włączenie celów dotyczących efektywności energetycznej i OZE ugruntowały dążenie Unii Europejskiej do przejścia na gospodarkę niskoemisyjną i zwiększenie bezpieczeństwa dostaw energii¹⁴⁵.

Wzmoczone ambicje Unii Europejskiej w zakresie działania na rzecz klimatu i energii znalazły również odzwierciedlenie w Traktacie lizbońskim, który wszedł w życie w 2009 r.¹⁴⁶ Przyjęcie tego aktu prawnego zapoczątkowało zupełnie nową fazę rozwoju pozycji Unii

¹³⁸ E. Woerdman, M. Roggenkamp, M. Holwerda (red.), *Essential EU Climate...*, op. cit., s. 23–25.

¹³⁹ Komisja Europejska, „Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie polityk i środków UE na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych: w kierunku Europejskiego programu działań w dziedzinie zmian klimatu (ECCP)”, COM(2000) 88 final, Bruksela, 08.03.2000 r.

¹⁴⁰ Szerzej: M. Stoczkiewicz, *Prawo ochrony klimatu...*, s. 112–114.

¹⁴¹ Dyrektywa 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27.09.2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych, Dz.U. L 283 z 27.10.2001, s. 33–40.

¹⁴² Ten jednostronny krok naprzód wzmocnił pozycję UE na COP13/CMP3 na Bali w 2007 r. i umożliwił jej „odegranie kluczowej roli w zabezpieczeniu porozumienia na drodze do nowego, kompleksowego porozumienia”; Komisja, Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „3×20 do 2020 roku – szansa Europy na zmianę klimatu” COM (2008) 30 final, s. 3.

¹⁴³ F. Stangel, *EU Climate Policy: From Kyoto to the European Green Deal*, Springer, Cham 2022, s. 27.

¹⁴⁴ Rada Europejska, „Konkluzje z 8-9 marca 2007”, 7221/107.

¹⁴⁵ Zob. P. Capros i in., *Analysis of the EU policy package on climate change and renewables*, „Energy Policy” 2011/39 (3), s. 1476–1485; C. Böhringer, T.F. Rutherford, R.S.J. Tol, *The EU 20/20/2020 targets: An overview of the EMF22 assessment*, „Energy Economics” 2009/31, s. 68–73; C. Strambo, M. Nilsson, A. Månsson, *Coherent or inconsistent? Assessing energy security and climate policy interaction within the European Union*, „Energy Research & Social Science” 2015/8, s. 1–12.

¹⁴⁶ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13.12.2007 r., Dz.U. UE L 306 z 17.12.2007, s. 1.

Europejskiej jako aktora (podmiotu) występującego w stosunkach międzynarodowych, bowiem wyraźnie nadano jej podmiotowość prawną¹⁴⁷. Nowo włączone przepisy w dziedzinie polityki energetycznej (art. 194 TFUE) określają, że UE ma m.in. na celu promowanie efektywności energetycznej oraz rozwój odnawialnych źródeł energii. Ponadto art. 191 ust. 1 TFUE po raz pierwszy uznał międzynarodową walkę ze zmianą klimatu za jeden z priorytetów polityki środowiskowej UE. W konsekwencji art. 191 ust. 4 TFUE zobowiązuje Unię i jej państwa członkowskie do współpracy „w ramach ich odpowiednich sfer kompetencji” z państwami trzecimi oraz organizacjami międzynarodowymi w celu międzynarodowej ochrony środowiska¹⁴⁸.

W kolejnych latach Unia Europejska przyjmowała aktywną rolę lidera na arenie międzynarodowej w zakresie celów klimatycznych, czego przejawem miało być uzgodnienie przez Radę Europejską w 2014 r. długoterminowej strategii redukcji gazów cieplarnianych do 2030 r., tj. ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030¹⁴⁹. Nowe kierunki polityki klimatycznej UE zostały przyjęte pod wpływem procesu negocjacyjnego prowadzącego do porozumienia w Paryżu¹⁵⁰, czego wyrazem miało być zaapelowanie przez Radę Europejską do państw członkowskich o przedstawienie ambitnych założeń polityk klimatycznych odpowiednio wcześniej przed odbyciem 21 Konferencji Stron. Ambicje dotyczące produkcji energii odnawialnej i efektywności energetycznej zostały wzmocnione w trakcie procedury legislacyjnej¹⁵¹. Niewątpliwym skutkiem ściślejszej współpracy państw na świecie na rzecz precyzowania wymagań redukcji antropogenicznego oddziaływania na klimat było przyjęcie, prawnie wiążącego¹⁵² Porozumienia paryskiego do Ramowej konwencji. Porozumienie paryskie stanowi obecnie podstawowy dokument międzynarodowego prawa ochrony klimatu, do którego odwołują się niemal wszystkie współczesne strategie klimatyczne – zarówno na poziomie globalnym, jak i unijnym. CBAM jako instrument prawny ochrony klimatu w UE nie funkcjonuje w oderwaniu od tego porządku, lecz musi być rozpatrywany w świetle zasad, celów i mechanizmów Porozumienia paryskiego, dlatego omówienie tych założeń, pogłębione w rozdziale trzecim niniejszej pracy, pozwoli ocenić zgodność unijnego mechanizmu CBAM

¹⁴⁷ M. Zieliński, *Podstawy prawne udziału Unii Europejskiej w pracach innych organizacji międzynarodowych*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2013/11, s. 20.

¹⁴⁸ Kompetencje Unii do zawierania międzynarodowych porozumień w dziedzinie ochrony środowiska międzynarodowego opierają się na art. 192 TFUE (zewnętrzna kompetencja na mocy domniemyanych uprawnień). Procedura zawierania porozumień jest określona w art. 218 TFUE.

¹⁴⁹ Rada Europejska, „*Konkluzje z 23–24 października 2014 r.*”, EUCO 169/14, Bruksela, 24.10.2014 r.

¹⁵⁰ M. Stoczekiewicz, *Prawo ochrony klimatu...*, s. 126.

¹⁵¹ Zob. Dyrektywa 2018/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.12.2018 r. zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej, Dz.U. UE L 328 z 21.12.2018.

¹⁵² T. Olkusi, K. Piwowarczyk-Ściebura, A. Brożek, *Wpływ porozumienia paryskiego i systemu EU ETS na rynek węglowy*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energii PAN” 2017/98, s. 93.

z zasadami Porozumienia paryskiego. W tym miejscu należy jedynie zasygnalizować najważniejsze kwestie związane z tym aktem międzynarodowym w kontekście rozwoju unijnej polityki klimatycznej.

Dążeniem omawianego dokumentu było zobowiązanie wszystkich państw – zarówno rozwiniętych, jak i rozwijających się – do wspólnych działań na rzecz zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych poprzez ograniczenie wzrostu średniej temperatury w wymiarze globalnym do poziomu znacznie niższego niż 2°C powyżej poziomu przedindustrialnego, jak również podejmowanie działań zmierzających do ograniczenia wzrostu temperatury do 1,5°C powyżej poziomu przedindustrialnego¹⁵³. Na marginesie przyjdzie wskazać, że zmiana podejścia społeczności międzynarodowej do problemu klimatu, jaka zaszła pomiędzy konferencją w Kopenhadze (COP15) w 2009 r. a szczytem paryskim w 2015 r., odzwierciedla rosnącą wówczas świadomość polityczną i naukową zagrożeń związanych z globalnym ociepleniem.

Trzeba zaznaczyć za J. Ciechanowicz-McLean, że Porozumienie paryskie zostało zawarte w ramach Ramowej konwencji, przy czym nie zastąpiło jej, lecz wdrożyło jej postanowienia w nowy sposób¹⁵⁴. Odnosi się ono do istniejących instrumentów prawnych i reżimów oraz integruje je poprzez nowoczesne techniki prawne¹⁵⁵. W tym kontekście D. Bodansky wskazuje, że porozumienie to tworzy nowy model prawa klimatycznego oparty na siedmiu zasadach: (1) celu ograniczenia wzrostu temperatury do 2°C; (2) krajowych zobowiązań emisyjnych (ang. NDC – *Nationally Determined Contributions*)¹⁵⁶; (3) ich niewiążącego charakteru; (4) nacisku na przejrzystość zamiast formalnych mechanizmów egzekucyjnych; (5) odejściu od podziału na kraje rozwinięte i rozwijające się; (6) większym udziale finansowania prywatnego; (7) i objęciu większości światowych emisji¹⁵⁷.

Z prawnego punktu widzenia zobowiązania zawarte w Porozumieniu paryskim mają w większości charakter proceduralny – państwa są zobligowane do podejmowania działań, lecz nie do osiągnięcia konkretnych rezultatów¹⁵⁸. Porozumienie wyznacza jednak ambitne zadanie „utrzymanie wzrostu średniej globalnej temperatury znacznie poniżej 2°C oraz dążenie do

¹⁵³ J. Rogali i in., *Paris Agreement climate proposals need a boost to keep warming well below 2 °C*, „Nature” 2016/534 (7609), s. 631–639; D. Bodansky, *The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?*, „American Journal of International Law” 2016/110 (2), s. 288–319.

¹⁵⁴ Zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony środowiska i polityka ekologiczna Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, s. 311.

¹⁵⁵ Zob. M. Stoczkiewicz, *Porozumienie paryskie jako nowy etap międzynarodowego prawa ochrony klimatu* [w:] *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, Warszawa 2020, s. 134–136.

¹⁵⁶ Więcej na ich temat w dalszej części pracy.

¹⁵⁷ D. Bodansky, *The Art and Craft of International Environmental Law*, Cambridge 2010, s. 220–223.

¹⁵⁸ M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo ochrony...*, s. 189.

ograniczenia go do 1,5°C”¹⁵⁹. Jest to kierunek mający znaczenie nie tylko symboliczne, ale także strategiczne dla dalszego rozwoju międzynarodowego i unijnego prawa klimatycznego.

Jak wskazano wyżej, Unia Europejska odegrała kluczową rolę w negocjacjach paryskich, forsując ambitne cele i promując model *leading by example*. Porozumienie paryskie stanowiło inspirację dla unijnej strategii klimatycznej – zarówno tej ustanowionej przez Europejskie prawo o klimacie jak i pakietu Gotowi na 55, który stanowi konkretyzację unijnego celu redukcji emisji o co najmniej 55% do 2030 r. W tym kontekście mechanizm CBAM jawi się jako logiczna konsekwencja międzynarodowej polityki klimatycznej wdrażanej przez Unię Europejską. Na tym etapie pracy warto zaznaczyć, że CBAM jest elementem zewnętrznego wymiaru polityki klimatycznej UE i stanowi próbę rozszerzenia unijnych standardów emisyjnych na globalny rynek¹⁶⁰. CBAM może być więc postrzegany jako instrument pośredniego wdrażania celów Porozumienia paryskiego, zwłaszcza w zakresie redystrybucji odpowiedzialności i mobilizacji globalnych środków na rzecz dekarbonizacji przemysłu. Na pytanie, czy tak rzeczywiście jest, odpowiedź zostanie udzielona w dalszej części niniejszej rozprawy.

Niepodobnym nie zauważyć, że Porozumienie paryskie tworzy system o charakterze powszechnym, odchodząc od koncepcji zastosowanej w Protokole z Kioto, rozróżniającej odmienne rodzaje zobowiązań odpowiadające różnym kategoriom państw. Przepisy nakazujące w postanowieniach Porozumienia paryskiego (charakteryzujące się użyciem sformułowań „powinien”) ograniczają się do głównie proceduralnych zobowiązań¹⁶¹. W rezultacie większość postanowień Porozumienia paryskiego stanowi zobowiązanie do działania, a nie zobowiązanie do osiągnięcia rezultatu, co przesądza, że porozumienie to tworzy trwały, a nie czasowy system zobowiązań klimatycznych¹⁶². Nie sposób omówić szczegółowo wszystkich postanowień, jednak warto zwrócić uwagę w szczególności na te dotyczące ograniczania zmian klimatycznych (art. 4), szkód klimatycznych (art. 8), finansów (art. 9), technologii (art. 10), budowy potencjału (art. 11), przejrzystości (art. 13) oraz kwestii mechanizmu zapobiegania stratom i szkodom związanym z negatywnymi skutkami zmian klimatu, a także ich ograniczania i usuwania¹⁶³. Warto w tym miejscu podkreślić, że Porozumienie paryskie, choć

¹⁵⁹ Art. 2 ust. 1 lit. a Porozumienie paryskie.

¹⁶⁰ M. Roggenbuck, *Climate Justice and EU External Trade Policy: The Role of the Carbon Border Adjustment Mechanism*, „Journal for European Environmental & Planning Law” 2023/2, s. 129–148.

¹⁶¹ Zob. R. Bodle, S. Oberthür, *Legal Form of the Paris Agreement and Nature of Its Obligations* [w:] *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, red. D. Klein i in., Oxford 2017, s. 97–103.

¹⁶² M.M. Kenig-Witkowska, *Porozumienie paryskie w sprawie zmian klimatu – refleksje ze stanowiska prawa międzynarodowego* [w:] *Ubi ius, ibi remedium. Księga dedykowana pamięci profesora Jana Kolasy*, red. B. Krzan, Warszawa 2016, s. 229 i n.

¹⁶³ M. Stoczkiewicz, *Prawo ochrony klimatu...*, s. 92.

stanowi przełom w globalnej polityce klimatycznej, opiera się, jak już wspomniano wcześniej, na wkładach ustalanych na poziomie krajowym przez każde z państw będących jego stroną. NDC to zasadniczo dobrowolne zobowiązania redukcyjne, które państwa same określają, biorąc pod uwagę własne uwarunkowania gospodarcze, społeczne i polityczne. Konstrukcja ta, choć pragmatyczna z perspektywy politycznego kompromisu, skutkuje wyraźną nierównowagą obowiązków pomiędzy państwami rozwiniętymi a rozwijającymi się – w duchu zasady wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności. W efekcie system wdrażania zobowiązań klimatycznych przyjmuje charakter bardziej proceduralny niż materialny – istotą staje się składanie, aktualizowanie i raportowanie NDC, a nie bezwzględne osiąganie wyznaczonych celów. W ocenie autorki zasadniczym mankamentem tego modelu jest jego podatność na zmienność polityczną. Ilustracją tego może być przykład Stanów Zjednoczonych, które – jako jedno z kluczowych państw emitentów – w wyniku zmiany administracji rządowej wycofały się z Porozumienia paryskiego w 2020 r., wcześniej rezygnując również z realizacji zobowiązań finansowych wobec Zielonego Funduszu Klimatycznego. Powrót do porozumienia w 2021 r., po objęciu urzędu przez Prezydenta Joe Bidena, a następnie ponowne wycofanie się w wyniku decyzji Prezydenta Donalda Trumpa z 20.01.2025 r.¹⁶⁴, jedynie potwierdził tymczasowy i politycznie uwarunkowany charakter wielu z tych deklaracji.

Należy zauważyć, że UE realizuje zobowiązania wynikające w omawianego aktu w swoich strategiach legislacyjnych i finansowych, zarówno poprzez unijny system handlu uprawnieniami do emisji, jak i poprzez reformy wspierające zielone inwestycje¹⁶⁵. Unia Europejska i jej państwa członkowskie jako pierwsze spośród największych gospodarek przedstawiły plany swojego wkładu w realizację porozumienia¹⁶⁶, które zostało ratyfikowane

¹⁶⁴ Decyzja o wycofaniu została złożona oficjalnie Sekretarzowi Generalnemu ONZ, jednak realizacja wchodzi w życie rok po złożeniu zawiadomienia, czyli najwcześniej w styczniu 2026 r.

¹⁶⁵ Zielone inwestycje to te, które spełniają kryteria rozporządzenia 2020/852 w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 – tzn. finansują działalność wnoszącą istotny wkład w cele środowiskowe, nie wyrządzają poważnych szkód innym celom i spełniają minimalne gwarancje – R. Maruszkina, *Taksonomia, czyli zasady klasyfikowania działalności gospodarczej jako zrównoważonej środowiskowo zgodnie z rozporządzeniem 2020/852* [w:] *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, red. C. Mik, A. Borek, Warszawa 2021, s. 136-148. Natomiast w ujęciu prawnofinansowym zielone inwestycje obejmują inwestycje publiczne i prywatne w ochronę środowiska oraz działania zapobiegające, minimalizujące i kompensujące szkody środowiskowe/klimatyczne (ujęcie wykorzystywane w analizach legislacyjnych i doradczych) – S. Skuza, A. Modzelewska, *Zielone finanse publiczne w Polsce. Stan obecny i autorskie propozycje zmian*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2020/1(65), s. 9–29. Zob. również L. Shee Weng, *The EU's Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM): Balancing Climate Action and Global Trade*, „Social Science Research Network” 2025, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5160814> [dostęp: 01.05.2025].

¹⁶⁶ K. Sobieraj, *Wpływ porozumienia paryskiego na zmianę polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej i unijnych regulacji prawnych w tym zakresie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017/4, s. 181–182.

przez Unię 5.10.2016 r.¹⁶⁷ Wspomniany wkład został zawarty w Konkluzjach w sprawie ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030¹⁶⁸. Podstawowym wkładem UE w realizację celów porozumienia ma być zmniejszenie własnej emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. o co najmniej 40% w całej gospodarce w porównaniu z 1990 r. Przyjęty został również cel pośredni, tzn. osiągnięcie udziału energii z OZE w energii zużywanej w UE na poziomie co najmniej 27% oraz zwiększenie efektywności energetycznej na poziomie co najmniej 27%. Porozumienie stało się zatem bezpośrednim bodźcem do przyjęcia unijnej ramowej polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 r. i wpłynęło na kształt postanowień tego dokumentu¹⁶⁹.

1.2.3. Droga do Europejskiego prawa o klimacie

Jak wskazano wyżej, polityka klimatyczna UE, określona w ramach klimatyczno-energetycznych na 2030 r., dąży do osiągnięcia dwóch głównych celów: redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii. Przejście na odnawialne źródła energii oraz zwiększenie efektywności energetycznej ma zatem nie tylko wspierać walkę ze zmianą klimatu, ale również ograniczać zależność Unii od importu energii¹⁷⁰. W 2018 r. 58% brutto krajowego zużycia energii w UE było pokrywane przez import¹⁷¹. Promowanie gospodarki niskoemisyjnej w połączeniu z wyższą efektywnością energetyczną zmniejsza zależność od paliw kopalnych oraz od zagranicznych dostawców energii. Konsekwentnie dekarbonizacja gospodarki i umiarkowanie popytu na energię są dwoma z pięciu wymiarów strategii Unii Energetycznej¹⁷². Pakiet klimatyczny w ramach na 2030 r. ma kilka celów pobocznych, a to rozwój i eksport technologii niskoemisyjnych (zielony wzrost), ochronę solidarności między państwami członkowskimi UE, zapewnienie opłacalności, zapewnienie

¹⁶⁷ Art. 1 decyzji Rady (UE) 2016/1841 z 5.10.2016 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, porozumienia paryskiego przyjętego na mocy Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Dz.Urz. UE L 282 z 19.10.2016, s. 1–3.

¹⁶⁸ W dalszej części rozprawy zamienne nazywane Konkluzjami.

¹⁶⁹ K. Kulovesi, S. Oberthür, *Assessing the EU's 2030 Climate and Energy Policy Framework: Incremental change toward radical transformation?*, „Review of European, Comparative & International Environmental Law” 2020/29 (2), s. 151–153; M. Siddi, *Coping With Turbulence: EU Negotiations on the 2030 and 2050 Climate Targets*, „Politics and Governance” 2021/9 (3), s. 329–330.

¹⁷⁰ Zob. Komisja, „Europejska Strategia Bezpieczeństwa Energetycznego”, COM (2014) 330 final.

¹⁷¹ Eurostat, *Rzucanie światła na energię w UE – przewodnik po statystykach energetycznych*, edycja 2020, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-interactive-publications/-/ks-02-20-278> [dostęp: 01.05.2025].

¹⁷² Komisja Europejska, „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego: Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu”, COM(2015) 80 final, Bruksela, 25.02.2015 r.

konkurencyjności. W Konkluzjach na 2030 r.¹⁷³ podkreślono również istotność osiągnięcia w pełni funkcjonującego i połączonego wewnętrznego rynku energii¹⁷⁴. Promowanie połączonych sieci elektrycznych ułatwia transport zmiennej energii odnawialnej i może mieć zatem pozytywny wpływ na inwestycje w projekty OZE. Ponadto integracja rynków energii ma prowadzić do obniżenia cen energii, co również wzmacnia konkurencyjność przemysłu UE. Ramy klimatyczno-energetyczne na 2030 r. opierają się na strategiach regulacyjnych już znanych z pakietu na 2020 r. Koncepcja została dopracowana, a nowa struktura zarządzania została wdrożona mając za zadanie ujednolichenie i uproszczenie administracji oraz monitorowania wysiłków państw członkowskich na rzecz osiągnięcia celów na 2030 r.

W Konkluzjach Rada Europejska przyjęła, że główny kierunek działań zostanie zrelizowany w sposób najbardziej racjonalny pod względem kosztów przy redukcji emisji do 2030 r. przez sektory objęte i nieobjęte unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji, wynoszący odpowiednio 43% i 30% w stosunku do 2005 r. Zdecydowano też, że wszystkie państwa członkowskie będą uczestniczyć w tych staraniach i dbać o równowagę pomiędzy względami sprawiedliwości i solidarności¹⁷⁵. Podsumowując ten wątek, przyjdzie wskazać na znaczący wpływ Porozumienia paryskiego na ewolucję prawa ochrony klimatu w Unii Europejskiej. Realizacja tego porozumienia bez wątpienia umocniła determinację instytucji UE do dążenia do gospodarki neutralnej klimatycznie. Warto jeszcze raz podkreślić, że europejska polityka klimatyczna była przez lata realizowana w sposób jednostronny. Kluczowe dla przyszłości unijnego prawa ochrony klimatu jest to, że Porozumienie paryskie wprowadza obowiązek prawny, który nakłada na strony konieczność formułowania i rewizji (co pięć lat) planów redukcji emisji, które mają być coraz bardziej ambitne.

W tym kontekście Komisja w 2018 r. w swoim komunikacie Czysta planeta dla wszystkich¹⁷⁶ przedstawiła kamienie milowe strategii, która przewiduje neutralność węglową,

¹⁷³ W celu osiągnięcia w pełni zintegrowanego rynku energii UE pakiet „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków” zawiera cztery akty prawne dostosowujące zasady rynku UE do nowych realiów rynkowych, które charakteryzują się OZE: dyrektywa (UE) 2019/944 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.06.2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (wersja przekształcona), Dz.U. L 158 z 14.06.2019, s. 125–199, rozporządzenie (UE) 2019/943 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.06.2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (wersja przekształcona), Dz.U. L 158 z 14.06.2019, s. 54–124, rozporządzenie (UE) 2019/941 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.06.2019 r. w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej i uchylające dyrektywę 2005/89/WE, Dz.U. L 158 z 14.06.2019, s. 1–21 oraz rozporządzenie (UE) 2019/942 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.06.2019 r. ustanawiające Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki, Dz.U. L 158 z 14.06.2019, s. 22–53.

¹⁷⁴ K. Kulovesi, S. Oberthür, *Assessing the EU's 2030 Climate and Energy Policy*..., s. 152–153.

¹⁷⁵ K. Sobieraj, *Wpływ porozumienia paryskiego*..., op. cit., s. 181–182.

¹⁷⁶ Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Czysta planeta dla wszystkich:

a jednocześnie dobrobyt, nowoczesność i konkurencyjność gospodarki do roku 2050. Koncepcja zerowej netto emisji sięga Porozumienia paryskiego, które w art. 4 ust. 1 stanowi, że strony powinny osiągnąć równowagę między antropogenicznymi emisjami pochodzącymi ze źródeł a absorpcją przez pochłaniacze gazów cieplarnianych w drugiej połowie tego wieku w zamiarze utrzymania wzrostu średniej globalnej temperatury znacznie poniżej 2°C powyżej poziomów przedindustrialnych¹⁷⁷. Komisja wskazała strategiczne bloki, które mają utorować drogę do zdekarbonizowanej gospodarki UE do 2050 r. Są to: maksymalizacja korzyści z efektywności energetycznej, w tym budynków o zerowej emisji, maksymalizacja wdrażania OZE i wykorzystania elektryczności w intencji całkowitej dekarbonizacji dostaw energii, objęcie czystej, bezpiecznej i połączonej mobilności, stworzenie konkurencyjnego przemysłu UE i gospodarki obiegu zamkniętego jako kluczowego elementu umożliwiającego redukcję emisji gazów cieplarnianych, rozwój konkurencyjnego przemysłu UE i gospodarki obiegu zamkniętego jako kluczowego elementu umożliwiającego redukcję emisji gazów cieplarnianych, rozwój odpowiedniej inteligentnej infrastruktury sieciowej i połączeń, pełne wykorzystanie biogospodarki i tworzenie niezbędnych pochłaniaczy węgla oraz radzenie sobie z pozostałymi emisjami CO₂ za pomocą wychwytywania i składowania dwutlenku węgla.

Kolejnym przełomowym bodźcem, w kontekście unijnego prawa ochrony klimatu, było przedstawienie przez Komisję Europejską komunikatu w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu. We wprowadzeniu przypomniano o zobowiązaniu Komisji do rozwiązywania problemów związanych z klimatem i środowiskiem naturalnym, czyli najważniejszego zadania, jakie stoi przed obecnym pokoleniem¹⁷⁸. W dokumencie tym Komisja jednoznacznie identyfikuje kryzys klimatyczny jako największe wyzwanie obecnego pokolenia, a EZŁ prezentowany jest jako nowa strategia wzrostu mająca za zadanie stworzenie sprawiedliwego, innowacyjnego i konkurencyjnego społeczeństwa zeroemisyjnego do 2050 r.¹⁷⁹ W komunikacie przedstawiono wstępny plan działania obejmujący główne polityki i środki niezbędne do osiągnięcia Europejskiego Zielonego Ładu. Będzie on aktualizowany odpowiednio do potrzeb i wprowadzanych rozwiązań politycznych, zaś wszystkie działania i polityki UE będą musiały przyczyniać się do realizacji założeń Europejskiego Zielonego Ładu¹⁸⁰. W komunikacie

„europejska długoterminowa wizja strategiczna dla dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki” COM 2018 773 final, Bruksela, 28.11.2018.

¹⁷⁷ Zob. np. K. Fragkiadakis, F. Panagiotis, P. Leonidas, *Low-Carbon R&D Can Boost EU Growth and Competitiveness* „Energies” 2020/19, <https://doi.org/10.3390/en13195236> [dostęp: 01.05.2025], gdzie autorzy wskazują na wpływ innowacji niskoemisyjnych na wzrost i konkurencyjność UE.

¹⁷⁸ S. Schunz, *The ‘European Green Deal’ – a paradigm shift? Transformations in the European Union’s sustainability meta-discourse*, „Political Research Exchange” 2022/1 (4), s. 13.

¹⁷⁹ Ibidem., s. 3.

¹⁸⁰ Komunikat Europejski Zielony Ład, s. 3.

podkreślono konieczność podejmowania odważnych i kompleksowych działań politycznych z myślą o osiągnięciu jak największych korzyści w dziedzinie zdrowia i jakości życia, a także odporności i konkurencyjności gospodarek. Wykorzystanie dostępnych synergii we wszystkich obszarach polityki będzie wymagało intensywnej koordynacji. Europejski Zielony Ład stanowi integralną część opracowanej przez Komisję strategii zmierzającej do wdrożenia agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, obejmujące m.in. transformację energetyczną oraz rozwój gospodarki o obiegu zamkniętym. Komisja w EZŁ zapowiedziała przegląd wszystkich głównych instrumentów polityki klimatycznej, w tym reformę systemu handlu uprawnieniami do emisji, rozszerzenie jego zakresu na nowe sektory, a także przegląd rozporządzeń dotyczących użytkowania gruntów i emisji z sektora LULUCF¹⁸¹. Ten plan działania uzasadnia konieczność implementacji dodatkowych mechanizmów ochronnych dla unijnych przedsiębiorstw, które podlegają coraz bardziej kosztownym reżimom redukcyjnym, w tym również mechanizm CBAM¹⁸².

Europejski Zielony Ład jest zatem pakietem strategii mających na celu zapewnienie czystej i dostępnej energii, mobilizację przemysłu ku gospodarce obiegu zamkniętego, budownictwo przyjazne środowisku, inteligentną mobilność, stworzenie zdrowego i zrównoważonego systemu żywnościowego, ochronę bioróżnorodności oraz budowę systemu finansowania zielonej transformacji¹⁸³. Każda z tych sfer, bezpośrednio lub pośrednio, wpisuje się w potrzebę opracowania sprawiedliwego mechanizmu dostosowawczego na granicach, który nie tyle ma charakter protekcyjnistyczny, co kompensacyjny i równoważący zewnętrzne koszty środowiskowe¹⁸⁴. Warto zaznaczyć, że Europejski Zielony Ład zakłada rozdzielenie wzrostu gospodarczego od zużycia zasobów naturalnych, co ma charakter systemowy i długofalowy. Taka perspektywa wymusza reformę instrumentów prawnych i ekonomicznych, które wspierają realizację zadań klimatycznych. CBAM należy do grupy instrumentów o charakterze przejściowym, mających zwiększyć efektywność polityki klimatycznej poprzez zastosowanie zasad internalizacji kosztów środowiskowych poza terytorium UE. Co więcej, w EZŁ Komisja zapowiedziała rewizję unijnego kierunku klimatycznego na 2030 r., zakładając zwiększenie redukcji emisji do co najmniej 50%, a nawet 55% w stosunku do poziomu z 1990 r.¹⁸⁵ Realizacja tak ambitnego przedsięwzięcia wymaga synchronizacji działań

¹⁸¹ M.in. wspomniane wcześniej rozporządzenie 2018/841.

¹⁸² Por. M. Peeters, *Legally Embedding the Green Deal*, „Europe Energy and Environmental Law Review” 2020/29, s. 148–15.

¹⁸³ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony środowiska. Zarys wykładu*, Warszawa 2021, s. 305.

¹⁸⁴ J. Ciechanowicz-McLean, *Instrumenty prawne ochrony klimatu*..., s. 16–17.

¹⁸⁵ Komisja Europejska, *Europejski Zielony Ład*..., op. cit., s. 5.

legislacyjnych na poziomie wewnętrznym i zewnętrznym – w tym kontekście CBAM stanowi zatem instrument „zewnętrznego zakotwiczenia” ambicji klimatycznych UE.

W odniesieniu do tego pod koniec 2020 r. Rada Europejska zgodziła się z planem Komisji wzmocnienia redukcji emisji gazów cieplarnianych UE do 2030 rok o co najmniej 55% w porównaniu do poziomu z 1990 r.¹⁸⁶, 4 marca 2020 r. zaś Komisja przyjęła wniosek ustawodawczy dotyczący Europejskiego prawa o klimacie. Podniosły tytuł aktu prawnego może sugerować, że mamy do czynienia z kompleksowym ujęciem kluczowych fundamentów unijnej polityki klimatycznej – aktem o charakterze systemowym, który porządkuje rozproszone dotąd regulacje i ustanawia spójne ramy prawne dla realizacji priorytetów klimatycznych¹⁸⁷. Nic jednak bardziej mylnego, nowe rozporządzenie koncentruje się bowiem w zasadzie wyłącznie na jednym elemencie tej polityki, a mianowicie na redukcji emisji gazów cieplarnianych do połowy XXI wieku. Brakuje natomiast pogłębionej analizy operacyjnego wymiaru tego zadania – zarówno jeśli chodzi o konkretne instrumenty jego realizacji, jak i o sposoby ich wdrażania oraz ewaluacji skuteczności. Jak słusznie podnosi J. Bukowska, regulacja realizująca takie funkcje jest od wielu lat oczekiwana, z uwagi na duże rozproszenie regulacji dotyczących lub powiązanych z polityką ochrony klimatu w UE, ich fragmentaryczny charakter i brak podporządkowania jasnemu zestawowi działań¹⁸⁸. Niestety Europejskie prawo o klimacie pomija praktycznie stronę operacyjną tej strategii, nie odnosząc się ani do możliwości, ani do sposobu, środków czy mierników osiągnięcia tych zadań¹⁸⁹. Zasadne zatem jest sformułowanie pytania o rzeczywisty zakres funkcji, jaką pełni Europejskie prawo o klimacie przyjęte w formie rozporządzenia, skoro jego objętość oraz zakres ingerencji legislacyjnej pozostają relatywnie ograniczone. Przepisom tym nie towarzyszy bowiem rozbudowany katalog obowiązków adresowanych do państw członkowskich, a ich implementacja w znacznej mierze została oparta na modyfikacji dotychczasowego rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu. Co więcej, praktyka wdrażania przyjętych zobowiązań wykazuje istotne niedociągnięcia, co budzi wątpliwości co do efektywności przyjętego modelu regulacyjnego i jego zdolności do realizacji ambitnych kierunków klimatycznych Unii Europejskiej¹⁹⁰. Odpowiedź na powyżej

¹⁸⁶ Rada Europejska, „Konkluzje 10–11 grudnia 2020”, EUCO 22/20, Brussels, 11.12.2020.

¹⁸⁷ D. Brinkman, *EU Climate law* [w:] *Sustainable Finance and Climate Change: Law and Regulation*, red. R. Smits, Cheltenham–Northampton 2024, s. 116–136.

¹⁸⁸ J. Bukowska, *Ramy prawne osiągnięcia neutralności klimatycznej w europejskim prawie o klimacie* [w:] *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, red. A. Borek, C. Mik, Warszawa 2021, s. 52–53.

¹⁸⁹ Ibidem.

¹⁹⁰ Zob. D. Hajdys, *The European Green Deal and the Opportunities and Risks of Organic Farming in Poland*, „Finanse I Prawo Finansowe” 2024/4, s. 171.

zadane pytanie należy rozpocząć od analizy motywów wspomnianego rozporządzenia, w których to odniesiono się do porozumienia paryskiego, celów wskazanych w Europejskim Zielonym Ładzie, Karty praw podstawowych¹⁹¹, prawodawstwa UE dotyczącego handlu emisjami, rozporządzenia ustanawiającego unię energetyczną oraz szeregu innych dokumentów. Zdaniem prawodawców unijnych szereg wymienionych dokumentów powinien zostać uzupełniony o osiągnięcie neutralności klimatycznej, a wszelkie działania powinny być skoordynowane na poziomie państw członkowskich tak, by w należyty sposób odpowiedzieć na międzynarodowe wyzwanie, jakim jest zmiana klimatu¹⁹². Tym samym Europejskie prawo o klimacie podkreśla priorytet neutralności klimatycznej w postaci konieczności co najmniej zrównoważenia w Unii emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych najpóźniej do 2050 r., a nawet na dążenie Unii do osiągnięcia ujemnych emisji. Jednocześnie Europejskie prawo o klimacie zakreśla pośrednie zadania w postaci ograniczenia emisji netto gazów cieplarnianych do roku 2030 o co najmniej 55% w porównaniu do poziomu w roku 1990 i aby go zapewnić, wkład pochłaniania netto w osiąganie unijnych kierunków klimatycznych na rok 2030 ogranicza do 225 mln ton ekwiwalentu CO₂. Nie jest jednak w tym akcie sprecyzowane, w jaki sposób to ograniczenie następuje w przełożeniu na poszczególne państwa członkowskie¹⁹³. Co więcej, dalsze przepisy Europejskiego prawa o klimacie w istocie nakładają na Komisję szereg zobowiązań. Należą do nich nie tylko przegląd aktów prawnych, opracowywanie wniosków ustawodawczych, czy proponowanie budżetu¹⁹⁴, ale przede wszystkim dokonywanie oceny postępów i środków unijnych w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu oraz ich zgodności z zamierzeniem neutralności klimatycznej, a także działań podejmowanych przez państwa członkowskie (poprzez przedkładanie odpowiednich wniosków z tej oceny Parlamentowi i Radzie)¹⁹⁵. Na szczególną uwagę zasługuje przy tym art. 5 Europejskiego prawa o klimacie, który nakłada na Komisję obowiązek przyjęcia unijnej strategii w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, a następnie daje jej uprawnienia do zapewnienia spójności pomiędzy wszelkimi działaniami w ramach Unii a tą strategią. Można zatem wysnuć wniosek, że żadne czynności podejmowane w ramach Unii nie mogą być sprzeczne z zakładanym celem neutralności klimatycznej – nie pomijając aspektów

¹⁹¹ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 391–407. Motyw 6 Europejskiego prawa o klimacie odnosi się do art. 37 Karty praw podstawowych mającego na celu wspieranie uwzględniania w politykach Unii gwarancji wysokiego poziomu ochrony środowiska i poprawy jego jakości zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

¹⁹² Motyw 40 Europejskiego prawa o klimacie.

¹⁹³ A. Różalska-Kucal, *Droga do europejskiego prawa o klimacie jako reakcja Unii Europejskiej na kryzys klimatyczny*, „Prawo i Więź” 2025/6 (53), s. 522-524.

¹⁹⁴ Art. 4 ust. 2–6 Europejskiego prawa o klimacie.

¹⁹⁵ Art. 6–7 Europejskiego prawa o klimacie.

budżetowych¹⁹⁶. Innymi słowy, na mocy Europejskiego prawa o klimacie Komisja zyskała także o wiele więcej uprawnień i narzędzi do podejmowania działań zmierzających do walki z kryzysem klimatycznym. Z kolei państwa członkowie zostały przede wszystkim zobowiązane – poprzez zmianę rozporządzenia o unii energetycznej – do przedkładania do 1 stycznia 2020 r. i następnie do 1 stycznia 2029 r., i dalej co 10 lat, długoterminowej strategii obejmującej perspektywę co najmniej 30 lat zgodną z priorytetem neutralności klimatycznej¹⁹⁷. Co więcej, wskutek Europejskiego prawa o klimacie neutralność klimatyczna jest również zadaniem własnym każdego z państw członkowskich także w jego wewnętrznym porządku prawnym¹⁹⁸. Dodatkowo Europejskie prawo o klimacie stanowi normatywny punkt wyjścia dla dalszych aktów prawnych oraz jest instrumentem spajającym wiele dotychczas rozproszonych regulacji dotyczących różnych aspektów i regulowanych w różnych aktach normatywnych¹⁹⁹.

Mając na uwadze powyższe, przyjdzie wskazać, że spośród 406 zaplanowanych na lata 2019–2024 wniosków prawodawczych Komisji aż 90 dotyczyło polityki klimatycznej²⁰⁰. Część z tych wniosków legislacyjnych została ubrana w pakiet Gotowi na 55. W zakresie kierunków klimatycznych na 2030 r. przeprowadzono ocenę możliwości i kosztów związanych z transformacją ekologiczną, która to ocena wskazuje, że bilans ten będzie korzystny w przypadku właściwej kombinacji środków z różnych dziedzin polityki. Pakiet Gotowi na 55 stanowi zestaw wzajemnie powiązanych wniosków, które łącznie mają zapewnić osiągnięcie europejskiej ambicji. W ramach Społecznego Funduszu Klimatycznego państwa członkowskie otrzymają specjalne środki finansowe przeznaczone na wsparcie obywateli Unii najbardziej dotkniętych lub zagrożonych ubóstwem energetycznym bądź ubóstwem w zakresie mobilności, aby towarzyszyły wprowadzeniu systemu handlu emisjami do sektora transportu drogowego i budynków. Dzięki temu funduszowi spadną koszty ponoszone przez osoby najbardziej narażone na wzrost cen paliw kopalnych w okresie transformacji. W ramach tego nowego funduszu będzie promowana sprawiedliwość i solidarność między państwami członkowskimi

¹⁹⁶ Zob. również J. Przyborowicz, *The European Climate Law – a New Legal Revolution Towards Climate Neutrality in the EU*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2021/4, s. 39–53; B. Perez de las Heras, *European Climate Law(s): Assessing the Legal Path to Climate Neutrality*, „Romanian Journal of European Affairs” 2021/2, s. 19–32.

¹⁹⁷ A. Rozalska-Kucal, *Droga do Europejskiego Prawa...*, op. cit., s. 522–524.

¹⁹⁸ Zob. M. Stoczkiewicz, *Współczesne wyzwania prawa ochrony klimatu*, red. Anna Barczak, M.M. Kenig-Witkowska, M. Stoczkiewicz, Warszawa 2024.

¹⁹⁹ K. Kulovesi, S. Oberthür, H. van Asselt, A. Savaresi, *The European Climate Law: Strengthening EU Procedural Climate Governance?*, „Journal of Environmental Law” 2024/36(1), s. 23–42.

²⁰⁰ É. Bassot, *The six policy priorities of the von der Leyen Commission. State of play in autumn 2021*, European Parliamentary Research Service, European Parliament, Bruksela 2021, doi:10.2861/369526, s. 3.

i w poszczególnych państwach członkowskich, a jednocześnie ograniczone zostanie ryzyko obu rodzajów wspomnianych ubóstw²⁰¹.

Stosunkowo obszerny pakiet (łącznie ponad 4500 stron wraz z aneksami) obejmuje:

- 1) syntetyczny komunikat Komisji²⁰² prezentujący założenia ogólne oraz
- 2) wstępne wnioski legislacyjne (13) i strategiczne (jeden) – w sumie 14 odrębnych dokumentów – dotyczące głównych filarów europejskiego prawodawstwa w kwestii klimatu i energii. W komunikacie ani słowa nie ma o tym, jak zawarte w nim treści mają się do wyłącznej kompetencji państw członkowskich co do możliwości dokonania wyboru własnego (krajowego) koszyka (miksu) energetycznego w ogólności, a w szczególności do dokonania takiego wyboru wyłącznie spośród własnych (krajowych) zasobów energetycznych danego państwa – o czym stanowi pominięty przez Komisję art. 194 ust. 2 ak. 2 TFUE²⁰³.

Pakiet opiera się na istniejących mechanizmach solidarnościowych i je uzupełnia. Społeczny Fundusz Klimatyczny zapewni 72,2 mld euro w cenach bieżących w budżecie UE na lata 2025–2032 z nowego systemu handlu uprawnieniami do emisji. Fundusz ten ma umożliwić państwom członkowskim wspieranie gospodarstw domowych w trudnej sytuacji o niskim i średnim dochodzie, użytkowników transportu i mikroprzedsiębiorstw odczuwających skutki rozszerzenia handlu emisjami na budynki i transport²⁰⁴. Będzie on obejmował wspieranie inwestycji mających na celu zwiększenie poziomu efektywności energetycznej i renowacji budynków, niskoemisyjnego ogrzewania i chłodzenia, a także włączenie energii ze źródeł odnawialnych w sposób umożliwiający zrównoważone ograniczenie zarówno emisji CO₂, jak i rachunków za energię w przypadku gospodarstw domowych w trudnej sytuacji i mikroprzedsiębiorstw²⁰⁵. Fundusz ten będzie również obejmował finansowanie dostępu do mobilności bez- i niskoemisyjnej. W razie potrzeby i o ile zachodzi taka konieczność, ze środków pochodzących z tego funduszu można pokryć bezpośrednie wsparcie dochodu, podczas gdy zielone inwestycje – poprzez fundusz oraz między innymi Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności i Europejski Fundusz

²⁰¹ S. Schlacke, H. Wentzien, E. Thierjung, M. Köster, *Implementing the EU Climate Law via the 'Fit for 55' package*, „Oxford Open Energy” 2022/1, <https://doi.org/10.1093/ooenergy/oiab002> [dostęp: 01.05.2025].

²⁰² COM (2021) 550.

²⁰³ W. Gontarski, I. Parchimowicz-Gontarska, *Suwerenność energetyczna na kanwie pakietu „Gotowi na 55”*. Część I, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2022/2, s. 9.

²⁰⁴ Ibidem.

²⁰⁵ Zob. na temat Społecznego Funduszu Klimatycznego np. A. Crespy, M. Munta, *Lost in transition? Social justice and the politics of the EU green transition*, „Transfer: European Review of Labor and Research” 2023/29 (2), s. 235–251; S. Oberthür, K. Kulovesi, *Accelerating the EU's Climate Transformation: The European Green Deal's Fit for 55 Package Unpacked*, „Review of European, Comparative & International Environmental Law” 2025/34 (1), s. 7–22.

Rozwoju Regionalnego – są realizowane i przynoszą korzyści²⁰⁶. Wnioski zawarte w pakiecie Gotowi na 55 są tego odzwierciedleniem, gdyż przewidziano w nich działania obejmujące przemysł, transport, budynki i energię. Uzupełniająca się i ukierunkowana polityka na szczeblu unijnym i krajowym przyczyni się do przyspieszenia zmiany zachowania, innowacji technologicznych i wdrożenia technologii oraz do rozwoju nowej infrastruktury. Podstawowym założeniem pakietu jest bazowanie na ważnych osiągnięciach w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji i rozwinięcie tego systemu poprzez jego umocnienie i stosowanie w odniesieniu do nowych sektorów, w których jak dotąd brak jest redukcji emisji²⁰⁷. Zatem pakiet Fit for 55 precyzuje dotychczasowe wytyczne w obszarze polityki klimatycznej i ramową regulację Europejskiego prawa o klimacie w formie zbioru aktów prawnych stanowionych we współpracy z Radą i Parlamentem Europejskim. Stanowi złożony i powiązany ze sobą system, przekrojowo wpływający na liczne gałęzie gospodarki. Komisja przedstawiła projekty aktów prawnych zmierzających do osiągnięcia ambitnego założenia redukcyjnego spójne z deklaracjami i politycznymi ambicjami, ale końcowy wynik negocjacji będzie zależał od rozwiązań wypracowanych w porozumieniu z Radą i Parlamentem Europejskim²⁰⁸.

Na szczególną uwagę, z punktu widzenia niniejszej pracy, zasługuje punkt 2.2.1. komunikatu Gotowi na 55. W pakiecie tym na przemysł nakłada się nowe wymogi dotyczące obniżenia emisyjności procesów produkcji, ale również przewiduje mechanizmy wsparcia w zakresie wdrażania nowych technologii. W ramach funduszu innowacyjnego – obejmującego wsparcie inwestycji dokonywanych przez przedsiębiorstwa i MŚP w czystą energię – zwiększone zostanie finansowanie innowacyjnych projektów i infrastruktury zmierzającej do obniżenia emisyjności przemysłu. W przywołanym fragmencie komunikatu wspomniano również o wniosku ustawodawczym dotyczącym tytułowego mechanizmu CBAM oraz zwrócono uwagę na projekty przemysłowe w sektorach objętych instrumentem dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂²⁰⁹, który jest przedmiotem niniejszej pracy. Podniesiono, że mechanizm jest silnie związany z ETS, ponieważ przy bardziej ambitnym celu redukcyjnym zwiększy się presja cenowa, co w konsekwencji spowoduje zmniejszenie na rynku sumy uprawnień (w tym również bezpłatnych).

²⁰⁶ Punkt 2.1. komunikatu Gotowi na 55.

²⁰⁷ Punkt 2.2. Komunikatu Gotowi na 55.

²⁰⁸ M. Romanowicz, *Gotowi na transformację? Polityka klimatyczna Unii Europejskiej w świetle pakietu Fit for 55*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022/2 (197), s. 35.

²⁰⁹ Punkt 2.2.1. Komunikatu Gotowi na 55.

Mając na uwadze powyższe, po omówieniu genezy oraz rozwoju prawa ochrony klimatu w Unii Europejskiej w kolejnej części, w ramach zagadnień wprowadzających, należy pochylić się nad klasyfikacją prawa ochrony klimatu, a także jego celami, motywami oraz zasadami.

1.3. Prawo ochrony klimatu jako nowa dziedzina, jego cele, motywy oraz zasady

Rozważania zawarte w tej części należy rozpocząć od ukazania prawa ochrony klimatu jako nowego wyłaniającego się obszaru prawa, nazywanego w doktrynie również prawem zmian klimatu²¹⁰ czy prawem klimatycznym. W literaturze można znaleźć różne definicje tego, co kryje się pod tym pojęciem. Dla przykładu M. Stoczkiewicz wskazuje, iż jest to powiązany funkcjonalnie zespół norm prawnych obejmujący celowościowo i przedmiotowo mityzację, tj. ograniczanie zmian klimatu, i adaptację, tj. dostosowanie się do zmian klimatu. Z kolei L. Karski oraz J. Ciechanowicz-McLean obrazują prawo ochrony klimatu jako obszar (część) prawa zmian klimatu obejmujący regulacje mające na celu przeciwdziałanie (zapobieganie, minimalizację, łagodzenie) antropogenicznym zmianom klimatu (emisjom gazów cieplarnianych)²¹¹. Natomiast C. Mik proponuje, aby prawo międzynarodowe zmiany klimatycznej rozumieć jako zespół norm prawnych, przede wszystkim, chociaż nie wyłącznie, traktatowych, regulujących bezpośrednio lub pośrednio odpowiedź wspólnoty międzynarodowej na przyczyny i następstwa zmiany klimatu²¹². Na potrzeby niniejszego opracowania oraz w świetle określonego problemu badawczego prawo ochrony klimatu będzie rozumiane jako funkcjonalnie powiązany zespół norm prawnych – zarówno o charakterze krajowym, unijnym, jak i międzynarodowym – których celem jest przeciwdziałanie antropogenicznym zmianom klimatu poprzez działania mitygacyjne (ograniczanie emisji gazów cieplarnianych)²¹³. Prawo to tworzone jest „z góry do dołu” – od prawa międzynarodowego, czyli Ramowej konwencji poczynawszy, przez regulacje unijne, aż do regulacji krajowych. Jest to obszar graniczący z prawem ochrony środowiska, prawem gospodarczym, prawem administracyjnym, prawem finansowym. Obejmuje on wszystkie normy, które chociażby w najmniejszym zakresie wspierają cele ochrony klimatu przed

²¹⁰ L. Karski, *Istota prawa zmian...*, s. 433–445.

²¹¹ Ibidem., s. 441 oraz J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony klimatu...*, s. 12.

²¹² C. Mik, *Związek Unii Europejskiej...*, op.cit, red. C. Mik, A. Borek, Warszawa 2021, s. 17.

²¹³ Przyjęta w rozprawie definicja ma charakter funkcjonalny, ściśle podporządkowany celom badawczym. Umyślnie ograniczono ją do norm mitygacyjnych (redukcji emisji), aby zapewnić spójność i przejrzystość analizy. Adaptacja tj. przystosowanie do skutków zmian klimatu jako równorzędny filar polityki klimatycznej, niewątpliwie zasługuje na odrębne badania, jednakże wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Adaptacja nie stanowi przedmiotu regulacji CBAM, dlatego jej włączenie do definicji mogłoby wprowadzać niepotrzebne rozproszenie w wywodzie i zacierać wyraźnie określone ramy badawcze.

zmianami. Obszar ten wykorzystuje również instrumenty innych gałęzi prawa ochrony środowiska, takich jak np. prawo ochrony przyrody, prawo geologiczne i górnicze²¹⁴. Część doktryny upatruje prawa ochrony klimatu jako gałąź prawa ochrony środowiska²¹⁵, jednak w ocenie autorki należy usytuować je jako prekursora prawa globalnego²¹⁶. Za takim rozwiązaniem przemawia przede wszystkim ogólnosiwiatowy charakter problemu zmian klimatu, który jest przedmiotem regulacji prawa ochrony klimatu – wymusza konieczność ścisłego współdziałania pomiędzy różnymi szczeblami prawa międzynarodowego, regionalnego i krajowego. Do takiego wniosku prowadzi również przedstawiona wyżej geneza polityki klimatycznej Unii, gdzie wykazano, że unijne prawo ochrony klimatu wyrosło z międzynarodowej polityki i prawa w dziedzinie ochrony klimatu, w szczególności z Ramowej konwencji. Co więcej, w imię osiągnięcia celu klimatycznego godzi się usuwać podziały pomiędzy normami dotyczącymi zmian klimatu, które znajdują się w różnych systemach²¹⁷, a rozporządzenie Europejskie prawo o klimacie stanowi wyraz wyłaniania się prawa ochrony klimatu jako nowej dyscypliny, z odrębnym przedmiotem i normatywną tożsamością. Wynika to nie tylko z dynamicznego rozwoju legislacji krajowej, unijnej oraz międzynarodowej, lecz także ze wzrastającego zainteresowania naukowego, które nadaje tej problematyce autonomiczny charakter badawczy. Jak trafnie wskazuje A. Haładyj, działania podejmowane przez społeczność międzynarodową i organy krajowe w odpowiedzi na zmiany klimatyczne „obrosły w coraz bardziej bogate instrumentarium prawne”²¹⁸. Potwierdzeniem tej tezy jest pojawienie się licznych opracowań naukowych traktujących prawo ochrony klimatu jako osobny przedmiot badań. Już w 2008 r. J. Peel w artykule *Climate Change Law: The Emergence of a New Legal Discipline* opublikowanym na łamach w „Melbourne University

²¹⁴ J. Ciechanowicz-McLean, *Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu*, „Studia Prawnoustrojowe Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego” 2017/23, s.11.

²¹⁵ L. Karski traktuje prawo ochrony klimatu jako komponent szerszej dziedziny prawa środowiskowego, w szczególności w ramach prawa międzynarodowego i unijnego – *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, red. L. Karski, Warszawa 2011; Zdaniem J. Ciechanowicz-McLean, prawo klimatyczne jest ujmowane w ramach klasycznej ochrony środowiska, jako jego „nowoczesny wymiar”, związany z ograniczaniem emisji i zrównoważonym rozwojem – J. Ciechanowicz-McLean, *Węzłowe problemy prawa...*, s. 11. Klimatyczne regulacje, takie jak system EU ETS, są przedstawione jako narzędzia prawa ochrony środowiska o szczególnej funkcji mitygacyjnej – A. Barczak, *Instrumenty prawne przeciwdziałania zmianom klimatu w prawie UE i krajowym*, Gdańsk 2018.

²¹⁶ Szeroko na temat prawa globalnego zob. M. Shapiro, *The Globalization of Law*, „Indiana Journal of Global Legal Studies”, 1994/1 (1), s. 37–64.

²¹⁷ L. Karski, *Istota prawa zmian...*, s. 439; J. Ciechanowicz-McLean sugeruje zaliczenie prawa ochrony klimatu do gospodarczego prawa środowiska. Obszar ten łączy prawo środowiska z prawem gospodarczym poprzez liczne zagadnienia wspólne dotyczące prowadzących działalność gospodarczą przy pomocy instrumentów prawno-ekonomicznych – J. Ciechanowicz-McLean, *Wstęp* [w:] *Gospodarcze prawo środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2009.

²¹⁸ A. Haładyj, *Założenia nowego porozumienia klimatycznego i jego skutki dla krajowej polityki energetycznej* [w:] *Współczesne wyzwania prawa energetycznego*, red. M. Ganczar, M. Domagała, A. Kuś, Lublin 2016, s. 200.

Law Review” wskazała na proces konstytuowania się nowej dziedziny prawa²¹⁹. Kilka lat później, w 2013 r., podobne stanowisko zajęła Kati Kulovesi, która w pracy *Exploring the Landscape of Climate Law and Scholarship* opisała prawo klimatyczne jako dyscyplinę pozostającą na wczesnym etapie rozwoju, lecz posiadającą wyraźne cechy autonomizacji. Nadto J. Ciechanowicz-McLean opowiada się za traktowaniem prawa ochrony klimatu jako samodzielnego obszaru badawczego, powołując się zarówno na specyfikę regulacji, jak i na interdyscyplinarny charakter zagadnień, które są jego przedmiotem²²⁰. Dowodem na instytucjonalne uznanie tej dziedziny za odrębną dyscyplinę naukową jest również specjalne wydanie czasopisma *Climate Law* z 2018 r., zatytułowane „*Special Issue on Climate Law as a New Discipline*”. W jednym z opublikowanych tam artykułów Ronald B. Mitchell podkreślił, że prawo ochrony klimatu należy traktować jako „nowy, ale dynamicznie rozwijający się obszar badań prawnych”²²¹. Zarówno skala i złożoność regulacji prawnych, jak i ich odrębność funkcjonalna, celowościowa oraz materialna wobec klasycznego prawa ochrony środowiska, pozwalają na konkluzję, że prawo ochrony klimatu wykracza poza ramy istniejących struktur systematyki prawa. Należy je uznać za nową, transnarodową i interdyscyplinarną dziedzinę prawa, której dalszy rozwój będzie ściśle powiązany z ewolucją globalnych wyzwań klimatycznych oraz prawną odpowiedzią na nie.

Następnie należy przejść do ukazania celu prawa ochrony klimatu, który będzie stanowić punkt wyjścia do dalszej analizy jego motywów oraz zasad. Niewątpliwie międzynarodowe, unijne i krajowe prawo ochrony klimatu spaja wspólne, nadrzędne zadanie a to zapobieżenie niebezpiecznej ingerencji człowieka w system klimatyczny. Powyższe zostało jednoznacznie zdefiniowane w art. 2 Ramowej konwencji, zgodnie z którym celem konwencji jest doprowadzenie, zgodnie z właściwymi postanowieniami konwencji, do ustabilizowania koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który zapobiegałby niebezpiecznej antropogenicznej ingerencji w system klimatyczny. Jego doprecyzowanie następuje w art. 2 ust. 1 lit. a Porozumienia paryskiego z 2015 r. sformułowano jego bardziej konkretne, ilościowe ujęcie. Akt ten stanowi, iż jego priorytetem jest ograniczenie wzrostu średniej temperatury globalnej do poziomu znacznie niższego niż 2°C powyżej poziomu sprzed epoki przemysłowej oraz podejmowanie wysiłków mających na celu

²¹⁹ J. Peel, *Climate Change Law: The Emergence of a New Legal Discipline*, „Melbourne University Law Review” 2008/3, s.922-979.

²²⁰ J. Ciechanowicz-McLean, *Odpowiedzialność prawna w konwencji klimatycznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011/25, s. 493-505; J. Ciechanowicz-McLean, *Globalne ocieplenie i zmiany klimatyczne: przegląd międzynarodowych działań prawnych*, „Prawo i Środowisko” 2001/3 (25), s. 85-87.

²²¹ R.B. Mitchell, *Climate Law: Accomplishments and Areas for Growth*, „Climate Law” 2018/8, s. 137.

ograniczenie wzrostu temperatury do 1,5°C⁴. Nowe ujęcie znanego problemu nie tylko operuje wartością liczbową, lecz także podkreśla jego znaczenie dla ograniczenia ryzyk związanych ze zmianą klimatu i ich skutków dla ludzi oraz przyrody. Należy wskazać, że powyższe znalazło również silne odbicie w aktach prawa krajowego. W literaturze zauważa się, że obecnie każdy kraj na świecie przyjął co najmniej jeden akt prawa powszechnie obowiązującego lub dokument planistyczny dotyczący zmian klimatu²²². Szczególną rolę pełnią jednak tzw. ramowe ustawy klimatyczne, które są uznawane za kluczowe dla osiągnięcia celów klimatycznych i dostosowawczych danego państwa. Zazwyczaj ustawy te przewidują realizację zadań wynikających bezpośrednio z Porozumienia paryskiego – czyli utrzymania globalnego wzrostu temperatury poniżej 2°C oraz dążenia do ograniczenia tego wzrostu do 1,5°C. Coraz częściej obejmują one także osiągnięcie neutralności klimatycznej w określonym horyzoncie czasowym. Istnieje również coraz bardziej wyraźny międzynarodowy konsensus co do podstawowych elementów skutecznych ustaw klimatycznych – takich jak wprowadzenie długoterminowych celów redukcyjnych, instytucjonalizacja niezależnych organów monitorujących, obowiązek corocznego raportowania czy mechanizmy korekcyjne²²³. W świetle powyższego należy stwierdzić, że celem prawa ochrony klimatu – zarówno w ujęciu deklaracyjnym Ramowej konwencji, jak i operacyjnym Porozumienia paryskiego oraz ramowych ustaw krajowych – jest dążenie do redukcji ryzyka związanego z klimatem przez długoterminowe ustabilizowanie koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze. To zasadnicze zadanie, choć ogólne, odgrywa rolę fundamentu aksjologicznego i interpretacyjnego dla całej struktury prawa klimatycznego, stając się wyznacznikiem kierunku ewolucji tego obszaru prawa.

Motywy prawa ochrony klimatu koncentrują się zatem na zapobieganiu negatywnym skutkom zmian klimatu spowodowanych przez człowieka, które zagrażają naturalnym ekosystemom, zdrowiu ludzkiemu, produkcji żywności, a także stabilności ekonomicznej i społecznej na całym świecie. Dążenie do zrównoważonego rozwoju, minimalizacji emisji gazów cieplarnianych i adaptacji do nieuniknionych zmian klimatycznych leży u podstaw tych działań. Przyjęcie międzynarodowych umów takich jak Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i Porozumienie paryskie podkreślają globalne uznanie potrzeby współpracy i wspólnych wysiłków w zakresie przeciwdziałania negatywnym skutkom

²²² J. Huang, *Exploring Climate Framework Laws and The Future of Climate Action*, „The Pace Environmental Law Review” 2021/2 (38), s. 285.

²²³ M. Stoczkiewicz, *Kluczowe założenia polskiego projektu ramowej ustawy o ochronie klimatu* [w:] *Współczesne wyzwania prawa ochrony klimatu*, red. A. Barczak, M.M. Kening-Witkowska, M. Stoczkiewicz, Warszawa 2024, s. 77.

zmiana klimatu. Należy zgodzić się z M. Stoczkiewiczem, iż do prawa ochrony klimatu można odnieść w przeważającej części wnioski z dyskusji dotyczącej motywów prawnej ochrony środowiska²²⁴, a są to: ochrona prawna ukierunkowana na godność osoby ludzkiej, zrównoważony rozwój, wartości przyrodnicze, które nie są kierowane przeciwko żywotnym interesom człowieka²²⁵. Również z tekstu preambuły Ramowej Konwencji można wysunąć motyw wspólnej troski o system klimatyczny i o jego ochronę dla obecnego i przyszłych pokoleń, potwierdzając, że reagowanie na zmiany klimatu powinno być w integralny sposób skoordynowane z rozwojem społecznym i ekonomicznym, oraz uznając, że państwa powinny ustanowić efektywne ustawodawstwo dotyczące ochrony środowiska²²⁶.

W doktrynie wyprowadza się szereg zasad prawa ochrony klimatu wynikających już z samej Ramowej konwencji. Jak podnosi Z. Bukowski ochrona systemu klimatycznego rozpatrywana jest w kontekście zasad zrównoważonego rozwoju, wewnątrz- i międzypokoleniowej sprawiedliwości, prewencji, przezorności oraz wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności²²⁷. Natomiast J. Ciechanowicz-McLean wskazuje na zasady niepewności zmian klimatu, gospodarczego zróżnicowania państw, zrównoważonego rozwoju, odpowiedzialności międzypokoleniowej, przezorności, dobrego sąsiedztwa, współpracy, redukcji emisji gazów cieplarnianych²²⁸, podczas gdy L. Karski zaznacza, że zasady prawa ochrony klimatu to głównie zasady prawa ochrony środowiska²²⁹. Z punktu widzenia niniejszej pracy na szczególną uwagę zasługuje zasada zrównoważonego rozwoju oraz wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności. Zasada, na której opiera się międzynarodowy system ochrony klimatu, nazywana bywa zasadą sprawiedliwości dystrybucyjnej. Oznacza ona dążenie do obciążania kosztami osiągnięcia celu ekologicznego rzeczywistych sprawców, czyli podmiotów odpowiedzialnych za emisje gazów cieplarnianych, proporcjonalnie do ich winy²³⁰.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju sformułowane zostało na III Sesji Zarządzającej Programu Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych (ang. UNEP – *United Nations*

²²⁴ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony klimatu...* s. 22.

²²⁵ B. Iwańska, *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013, s. 67–86.

²²⁶ Tak w preambule Ramowej konwencji: „Strony niniejszej konwencji, uznają, że zmiany klimatu Ziemi i ich negatywne skutki są wspólnym problemem ludzkości [...] uznają, że globalny charakter zmian klimatu wymaga maksymalnie rozwiniętej współpracy wszystkich państw i ich udziału w efektywnym i odpowiednim międzynarodowym przeciwdziałaniu, zgodnie z ich wspólnymi, lecz zróżnicowanymi możliwościami i ich warunkami społecznymi i ekonomicznymi”.

²²⁷ Z. Bukowski, *Ochrona klimatu w prawie...*, op. cit., s. 23.

²²⁸ M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 460–466 wraz z przedstawioną tam literaturą s. 788–797.

²²⁹ L. Karski, *Istota prawa zmian...*, s. 444.

²³⁰ Ibidem., s. 9.

Environment Programme) w 1975 r.²³¹ Przez zrównoważony rozwój rozumie się, w uproszczeniu, „rozwój, który zaspokaja potrzeby obecne, nie pozbawiając przyszłych pokoleń możliwości zaspokajania ich potrzeb”²³². W preambule do Ramowej Konwencji wskazuje się, że reagowanie na zmiany klimatu powinno być w integralny sposób skoordynowane z rozwojem społeczno-gospodarczym, przy wzięciu pod uwagę państw rozwijających się z ich uzasadnionymi, priorytetowymi potrzebami osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Zasada ta ma również szczególne miejsce w prawodawstwie unijnym, które czyni zrównoważony rozwój podstawą aksjologiczną działalności Unii Europejskiej²³³. Zasadę zrównoważonego rozwoju można odnaleźć zarówno w prawie pierwotnym, jak i wtórnym Unii Europejskiej, choć szczególnego wyeksponowania wymaga podstawowe źródło, tj. art. 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w którym to odwołano się do zrównoważonego rozwoju jako podstawy integracji polityki ochrony środowiska z politykami sektorowymi²³⁴.

Druga zasada ochrony klimatu jest powiązana z międzynarodowym reżimem ochrony klimatu opierającym się w znacznej mierze na sprawiedliwości dystrybucyjnej, która znalazła swoje normatywne odzwierciedlenie już w Ramowej konwencji oraz została potwierdzona w Porozumieniu paryskim z 2015 r. Zasada ta – wyrażona w doktrynie także jako koncepcja wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności i odpowiednich zdolności (ang. *CBDRRRC – common but differentiated responsibilities and respective capabilities*) – zakłada, że rozkład obowiązków między państwami powinien odzwierciedlać nie tylko ich historyczny wkład w powstawanie zmian klimatu, lecz także ich bieżące możliwości ekonomiczne i technologiczne²³⁵. Wynika z niej szereg działań i obowiązków skierowanych do państw rozwiniętych, które powinny objąć przywództwo w przeciwdziałaniu zmianom klimatu i negatywnym skutkom tych zmian²³⁶. Konwencja wymaga specjalnego podejścia do państw rozwijających się, a zwłaszcza tych, które są najbardziej narażone na negatywne skutki zmian klimatu oraz byłyby najbardziej nieproporcjonalnie lub nadmiernie narażone w ramach jej realizacji²³⁷. Zróżnicowane zasady odpowiedzialności widoczne są w mechanizmie

²³¹ Zob. S. Kozłowski, *Ekologiczne problemy przyszłości świata i Polski*, Warszawa 1998, s. 11–12.

²³² *Nasza wspólna przyszłość. Raport Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju*, Warszawa 1991, s. 67.

²³³ Zob. E. Olejarczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego: wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016/2, s. 122–127.

²³⁴ E. Olejarczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju...*, op. cit., s. 126.

²³⁵ Por. L. Rajamani, *The Principle of Common but Differentiated Responsibility and the Balance of Commitments under the Climate Regime*, „Review of European Community & International Environmental Law” 2000/2 (9), s. 120–131.

²³⁶ M. Stoczkiewicz, *The polluter pays principle and State aid for environmental protection*, „Journal European Environmental Planning Law” 2009/ 2 (6), s. 171–196.

²³⁷ Z. Bukowski, *Ochrona klimatu w prawie...*, op. cit., s. 25.

finansowania wykonania postanowień konwencji. W Załączniku II wymieniono państwa²³⁸, które zapewniają nowe i dodatkowe źródła finansowania dla krajów rozwijających się (art. 4 pkt. 3, 4, 5). Zróżnicowanie jest widoczne również w obowiązku przewodnictwa państw-stron rozwiniętych w realizacji celu klimatycznego²³⁹. Zgodnie z tą zasadą kraje rozwinięte – które zbudowały swoje bogactwo na działalności przemysłowej, a tym samym na emisji CO₂ – ponoszą większą historyczną odpowiedzialność za zmiany klimatu i dlatego powinny dołożyć większych starań, aby z nimi walczyć, niż kraje rozwijające się. Nie oznacza to jednak, że kraje rozwijające się są zwolnione z jakichkolwiek zobowiązań. Wszyscy sygnatariusze – niezależnie od tego, czy są uważani za kraje rozwinięte, czy rozwijające się – powinni m.in. przygotować krajowe inwentaryzacje antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych i ich pochłaniania przez pochłaniacze oraz ustanowić programy działań na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych i ich pochłaniania przez pochłaniacze.

Z punktu widzenia aksjologii prawa międzynarodowego zasada sprawiedliwości pełni zatem funkcję kompensacyjną i koordynującą, umożliwiając asymetryczne traktowanie stron porozumienia. Przykładowo kraje rozwinięte, będące największymi emitentami gazów cieplarnianych w przeszłości, ponoszą zwiększoną odpowiedzialność nie tylko w zakresie wewnętrznych zobowiązań redukcyjnych, lecz także wsparcia finansowego (np. *Green Climate Fund*²⁴⁰) dla państw rozwijających się²⁴¹. Z kolei w porządkach prawnych o bardziej zinstytucjonalizowanym charakterze – takich jak Unia Europejska – centralną rolę odgrywa zasada „zanieczyszczający płaci” (ang. *polluter pays principle*), wyrażona *expressis verbis* w art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zasada ta ma wymiar instrumentalny i operacyjny – wskazuje, że odpowiedzialność za koszty środowiskowe powinny ponosić jednostka lub podmiot gospodarczy, który jest ich bezpośrednim sprawcą²⁴². Zasada ta stanowi fundament prawny dla konstrukcji systemu handlu uprawnieniami do emisji, jak również mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂.

Z tego punktu widzenia obie zasady nie są sprzeczne, lecz raczej działają na odmiennych poziomach normatywnych i odmiennych poziomach adresatów. O ile zasada sprawiedliwości dystrybucyjnej koncentruje się na dystrybucji obowiązków między państwami, o tyle zasada

²³⁸ Austria, Kanada, Islandia, Japonia, Nowa Zelandia, Norwegia, Szwajcaria, Turcja, Stany Zjednoczone, państwa UE, a także Unia jako całość.

²³⁹ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony klimatu...*, s. 116.

²⁴⁰ Green Climate Fund tj. Zielony Fundusz Klimatyczny to instytucja finansowa Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu.

²⁴¹ Zob. decyzja 1/CP.21 – Porozumienie paryskie, punkty 52–54; D. Bodansky, *The Art and Craft...*, s. 233.

²⁴² D. Danecka, W. Radecki, *Zasada „zanieczyszczający płaci” w czeskim prawie środowiska w porównaniu z prawem polskim*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015/3, s. 189-191.

zanieczyszczający płaci operacjonalizuje odpowiedzialność w obrębie podmiotów gospodarczych – niezależnie od ich państwowej przynależności.

Jednakże implementacja mechanizmu CBAM w praktyce unaocznia potencjalne napięcie między tymi zasadami, o czym będzie mowa szerzej w trzecim rozdziale niniejszej pracy. Jedynie zasygnalizowania wymaga fakt, że CBAM, poprzez narzucenie kosztu emisji na importerów z państw trzecich, służy realizacji zasady zanieczyszczający płaci w kontekście globalnym, jednak może być postrzegany jako naruszenie zasady sprawiedliwości dystrybucyjnej, jeżeli w sposób nieproporcjonalny dotyka kraje rozwijające się, które nie mają jeszcze środków technologicznych i instytucjonalnych, aby wprowadzić systemy redukcyjne analogiczne do EU ETS²⁴³. W tym sensie konstrukcja CBAM – choć z założenia neutralna środowiskowo – powinna zostać powiązana z mechanizmami kompensacyjnymi lub wsparcia technicznego, aby zachować legitymizację w świetle prawa międzynarodowego i unikać zarzutów o protekcyjizm klimatyczny²⁴⁴.

1.4. Podsumowanie

Rozważania dotyczące unijnego prawa ochrony klimatu prowadzą do wniosku, że wyrasta ono z międzynarodowego prawa ochrony klimatu, którego głównymi trzonami są: Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Protokół z Kioto oraz Porozumienie paryskie. Istotne miejsce w tej strukturze zajmują również Konferencje Stron, które doprecyzowują wiele zobowiązań szczegółowych dla państw-stron Ramowej konwencji. Wspólnym celem, zarówno dla międzynarodowego, jak i unijnego prawa ochrony klimatu, jest ustabilizowanie gazów cieplarnianych oraz ograniczenie wzrostu średniej temperatury globalnej. Motywy międzynarodowego prawa ochrony klimatu koncentrują się na zapobieganiu negatywnym skutkom zmian klimatu spowodowanych przez człowieka, które zagrażają naturalnym ekosystemom, zdrowiu ludzkiemu, produkcji żywności, a także stabilności ekonomicznej i społecznej na całym świecie. W doktrynie przedmiotu wprowadza się szereg zasad prawa ochrony klimatu wynikających z Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu.

Unijne prawo ochrony klimatu jest nierozdzielnie połączone z polityką klimatyczno-energetyczną Unii Europejskiej, której pierwsze próby wdrożenia kompleksowej legislacji

²⁴³ Szerzej: J. Scott, *The EU's Emissions Trading Scheme: A Proto-Type Global Environmental Regime?* [w:] *European Regulatory Governance*, red. C. Joerges, T. Ralli, „EUI Working Paper LAW” 2005/1, s. 13.

²⁴⁴ Por. C. Kremer, *CBAM and Developing Countries: Climate Justice or Economic Coercion?*, „Journal of Environmental Law” 2023/1 (34), s. 89–112.

mającej na celu zwalczanie efektu cieplarnianego nie powiodły się. Dopiero przystąpienie UE do Protokołu z Kioto nadało impuls działaniom klimatycznym na poziomie europejskim do tego stopnia, że Unia i jej państwa członkowskie jako pierwsze spośród największych gospodarek przedstawiły plany wkładów w realizację Porozumienia paryskiego.

W ocenie autorki prawo ochrony klimatu należy usytuować jako prekursora prawa globalnego. Za takim rozwiązaniem przemawia przede wszystkim ogólnosiwiatowy charakter problemu zmian klimatu, który jest przedmiotem regulacji prawa ochrony klimatu – wymusza konieczność ścisłego współdziałania pomiędzy różnymi szczeblami prawa międzynarodowego, regionalnego i krajowego. Do takiego wniosku prowadzi również przedstawiona wyżej geneza polityki klimatycznej Unii, gdzie wykazano, że unijne prawo ochrony klimatu wyrosło z międzynarodowej polityki i prawa w dziedzinie ochrony klimatu, w szczególności z Ramowej konwencji. Zobowiązania określone na szczeblu międzynarodowym wpłynęły na kierunek dalszego rozwoju unijnego prawa ochrony klimatu.

W ostatnich latach narastające skutki zmian klimatu wymusiły na Unii Europejskiej przyjęcie ambitniejszych celów redukcji emisji oraz wdrażanie bardziej szczegółowych i spójnych rozwiązań prawnych. Coraz częściej wybieranym instrumentem stały się rozporządzenia, które obowiązują bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich. Kluczową rolę w realizacji zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego odgrywa rozporządzenie 2018/1999²⁴⁵, ustanawiające mechanizm zintegrowanego zarządzania politykami klimatyczno-energetycznymi. Kolejnym istotnym krokiem było przyjęcie w 2021 r. Europejskiego prawa o klimacie, które nadało wiążący charakter celowi neutralności klimatycznej do 2050 r. i zwiększyło wymóg redukcji emisji do 2030 r. o co najmniej 55% względem poziomu z 1990 r. Realizacji tych celów służy m.in. pakiet Gotowi na 55, obejmujący propozycje legislacyjne, w tym inicjatywę CBAM – mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂, mający ograniczać ryzyko tzw. ucieczki emisji i promować redukcję emisyjności również poza granicami UE.

²⁴⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z 11.12.2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektywy 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektywy Rady 2009/119/WE oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.U. UE L 328 z 21.12.2018, s. 1.

Rozdział 2 – Instrumenty prawa ochrony klimatu w Unii Europejskiej

Celem niniejszego rozdziału jest ustalenie, gdzie w instrumentarium prawa ochrony klimatu umiejscowiony jest mechanizm dostosowywania cen na granicy z uwzględnieniem emisji CO₂, a w szczególności w jakim stopniu CBAM zastąpi obecnie funkcjonujące instrumenty prawne zapobiegające występowaniu zjawiska ucieczki emisji. Zgodnie z częścią wstępną rozporządzenia CBAM Unia realizuje ambitną politykę w dziedzinie działań na rzecz klimatu i przyjęła ramy prawne służące osiągnięciu celu redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. Przepisy realizujące to zadanie obejmują m.in. dyrektywę 2003/87/WE, w której ustanawia się system handlu uprawnieniami do emisji wewnątrz Unii oraz określa się zharmonizowane zasady ustalania opłat za emisję gazów cieplarnianych na poziomie Unii w odniesieniu do energochłonnych sektorów i podsektorów, rozporządzenie 2018/842, w którym wprowadzono krajowe cele w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2030 r., oraz rozporządzenie 2018/841 zobowiązujące państwa członkowskie do kompensowania emisji gazów cieplarnianych z działalności związanej z użytkowaniem gruntów za pomocą pochłaniania tych gazów z atmosfery.

W związku z powyższym w pierwszej części rozdziału dokonano typologii oraz klasyfikacji instrumentów prawa ochrony klimatu w Unii Europejskiej. Następnie opisano europejski system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych jako flagowy instrument służący unijnej polityce klimatycznej. Na tym tle zbadano, do której z omawianych kategorii instrumentów należy zaliczyć CBAM. Rozdział został zakończony podsumowaniem tej części badań.

2.1. Typologia oraz klasyfikacja instrumentów prawa ochrony klimatu w UE

W literaturze przedmiotu rzadko podejmowane są próby definicji instrumentów prawa ochrony klimatu. Na potrzeby niniejszej pracy, jak wskazano we wstępie do niej, przez instrumenty prawne należy rozumieć narzędzia, takie jak normy prawne oraz instytucje formułowane przez przyjęcie systemowych rozwiązań w prawie – w tym przypadku – ochrony klimatu. Mogą one przybrać charakter bezpośredni bądź pośredni²⁴⁶, a ich katalog jest szeroki oraz niewyczerpany. W odniesieniu do prawa ochrony klimatu do bezpośrednich instrumentów prawnych należy zaliczyć normy i standardy dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń i emisji zanieczyszczeń, normy w obszarze zbierania informacji o stanie klimatu, przepisy planistyczne

²⁴⁶ M. Stoczkiewicz, *Prawo ochrony klimatu...*, s. 171.

oraz przepisy prawa budowlanego, przepisy obejmujące korzystanie z dóbr naturalnych i przepisy wdrażające organizację systemu zarządzania ochroną klimatu²⁴⁷. Natomiast w zakresie tych pośrednich można wskazać różnego rodzaju opłaty ekologiczne, ulgi podatkowe i inne zwolnienia, subwencje i wsparcia organów państwowych oraz międzynarodowych, systemy zbywalnych uprawnień do handlu emisjami czy inne działania o charakterze agitatorskim²⁴⁸. Zdaniem J. Jendrośki wszystkie pozostające w dyspozycji organów instrumenty realizacji polityki w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska mają podstawy prawne, jednak tylko te o charakterze władczym i nakazowym rozumie się jako instrumenty prawne – w tym standardy środowiskowe, pozwolenia, a także narzędzia planistyczne, finansowe oraz odwołujące się do aktywności obywatelskiej²⁴⁹. Inny podział proponuje J. Gaba, gdzie wymienia instrumenty o charakterze nakazowo-kontrolnym (ang. *command-and-control*), przy czym rozróżnia te o: charakterze ekonomicznym, które dzielą się na opłaty, zbywalne uprawnienia do emisji i subsydia a także te dotyczące udostępnianie informacji, w tym raportowanie oraz regulacje oparte na: technologii (ang. *technology-based regulation*), i wskaźnikach jakości środowiska (ang. *environmental quality-based regulation*)²⁵⁰. Dodatkowo I. Przybojewska, w ramach podziału narzędzi w instrumentarium prawa ochrony środowiska, oprócz mechanizmu *command-and-control* rozumianego tradycyjnie jako instrumenty administracyjnoprawne, takie jak standardy jakościowe czy pozwolenia emisyjne, wskazuje na jednolicie traktowane mechanizmy ekonomiczne obejmujące cały wachlarz środków od opłat emisyjnych po kolorowe certyfikaty²⁵¹. Przy czym w tej drugiej grupie wyodrębnia instrumenty rynkowe jako szczególnie podzbiór tych ekonomicznych, argumentując, że pierwsze z nich cechują się zmiennością cen praw środowiskowych, mnogością opcji wyboru działań ich podmiotów oraz elementem obrotu uprawnieniami występującymi w ramach danego instrumentarium²⁵². Wspomniany podział uzupełnia poprzez wyodrębnienie narzędzi dobrowolnych i administracyjnych jako mechanizmów o znaczeniu pomocniczym wobec dwóch

²⁴⁷ L. Krämer, *Some Reflections on the EU Mix of Instruments on Climate Change* [w:] *EU Climate Change Policy The Challenge of New Regulatory Initiatives*, red. M. Peeters, K. Deketelaere, Cheltenham 2006, s. 279–296.

²⁴⁸ A. Bernaciak, W. M. Gaczek, *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska*, Poznań 2001, s. 133.

²⁴⁹ J. Jendrośka, *Instrumenty ochrony środowiska* [w:] *Prawo ochrony środowiska dla praktyków*, Warszawa 1999, cz. 3.1.2., s. 1.

²⁵⁰ J.M. Gaba, *Environmental Law*, Minnesota 1994, s. 27 i n.

²⁵¹ Jako kolorowe certyfikaty określa się prawa majątkowe wynikające ze świadectw pochodzenia energii elektrycznej wytworzonej w sposób podlegający wsparciu: zielone – z OZE; błękitne – z biogazu rolniczego; białe – efektywności energetycznej; żółte – kogeneracji z gazem lub <1 MW; czerwone – kogeneracji; fioletowe – kogeneracji z metanem kopalnianym/biomasa – M. Niestępska, *Nowe cele polityki klimatycznej Unii Europejskiej a polityka fiskalna w Polsce – perspektywa do 2030 roku*, „Ekonomia i Środowisko” 2015/2, s. 33–35.

²⁵² I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2021, s. 57.

wspomnianych wyżej kategorii. Natomiast J. Ciechanowicz-McLean, nie dokonując samej klasyfikacji instrumentów, wyróżnia ich rodzaje, w tym podnosi, że Protokół z Kioto stworzył podstawę prawną działania dla trzech mechanizmów, których celem było zwiększenie opłacalności działań podejmowanych w celu złagodzenia zmian klimatycznych, w tym wspólnego wypełniania zobowiązań (ang. *JI – Joint Implementation*) czystego rozwoju (ang. *CDM – Clean Development Mechanism*), międzynarodowego handlu emisjami (ang. *AAU – Assigned Amount Units*)²⁵³, w kontekście prawa unijnego zaś na tle Europejskiego Zielonego Ładu wyróżniła takie instrumenty jak: krajowe plany w zakresie energii i klimatu, dwuletnie sprawozdania z postępów w ich wdrożeniu, zestaw informacji wynikających z rozporządzenia o unii energetycznej, sprawozdania Europejskiej Agencji Środowiska, statystyki i dane europejskie dotyczące strat wynikających z niekorzystnych skutków klimatycznych, sprawozdania IPCC i inne udokumentowane dowody naukowe²⁵⁴.

Ze względu na wyznaczone cele pracy, a także niemożliwość/niecelowość szczegółowego omówienia wszystkich narzędzi prawa ochrony klimatu, w centrum zainteresowania pozostaje wskazanie materii instrumentalno-normatywnej poszczególnych podgrup, pozwoli to bowiem w dalszych rozważaniach na ocenę efektywności dotychczasowych mechanizmów zmniejszania ryzyka ucieczki emisji w ramach EU ETS oraz ich uzupełnienia nowym narzędziem jakim jest CBAM. Mając na uwadze przywołaną wcześniej definicję instrumentów prawną, *per analogiam* w dalszej części rozprawy doktorskiej za instrumenty prawa ochrony klimatu należy uznać normy prawne oraz instytucje, których struktura i motywy są zdeterminowane przez cel prawa ochrony klimatu, tj. ograniczanie emisji gazów cieplarnianych. W tym kontekście instrumenty w niniejszej pracy zostały podzielone według podejścia ustawodawcy unijnego do adresata normy oraz jej celu – w ten sposób można zatem wyróżnić narzędzia o charakterze *command-and-control*, planistyczno-informacyjne oraz rynkowe. Klasyczne metody prawa ochrony środowiska w zakresie stosowania instrumentarium normatywnych odwołują się do prawa administracyjnego, jak choćby pozwolenia (tj. decyzyjne określenie sposobu prowadzenia działalności gospodarczej) oraz zezwolenia (tj. decyzje ograniczenie prowadzenia działalności gospodarczej)²⁵⁵. Słuszność ma M. Stoczkiewicz, wskazując, że dokonanie pełnego logicznego podziału tych instrumentów wydaje się niemożliwe, podział logiczny zakłada bowiem

²⁵³ J. Ciechanowicz-McLean, *Instrumenty prawne ochrony klimatu przed i w Europejskim Zielonym Ładzie*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2021/3, s. 12–13.

²⁵⁴ Ibidem, s. 17–18.

²⁵⁵ M. Górski, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 714; C. Kosikowski, *Zezwolenia na działalność gospodarczą w prawie polskim*, Warszawa 1997, s. 27.

rozłączność zbiorów. Mając na uwadze charakter prawa ochrony klimatu, nie sposób nie wskazać, że również w ramach jednej podgrupy mogą znajdować się takie, które przejawiają charakter innej. Element administracyjnoprawny w postaci ustalenia określonego progu, choć niezbędny, a ramach instrumentów *sensu stricto* współlistnieje chociażby z elementami rynkowymi²⁵⁶. Mając na uwadze powyższe, w dalszej części tego podrozdziału zostaną wskazane cechy charakterystyczne poszczególnych grup instrumentów wraz ich przykładami w prawie Unii Europejskiej.

2.1.1. Instrumenty *command-and-control*

Pierwszy z rodzajów omawianych narzędzi jest stosowany od dawna i stanowi podstawę unijnych polityk środowiskowych²⁵⁷. Te instrumenty mogą nakazywać określone zachowania lub stosowanie określonej technologii lub ich zakazywać, definiować poziom efektywności środowiskowej, jaki należy osiągnąć, i oddziałują bezpośrednio na adresata. Zwykle są połączone z pewnym mechanizmem monitorowania podmiotów²⁵⁸ objętych regulacją i sankcjami za nieprzestrzeganie przepisów. Można je podzielić na trzy ogólne kategorie: 1) standardy jakości środowiska, 2) standardy techniczne/emisyjne oraz 3) ograniczenia i zakazy²⁵⁹.

Standardy jakości przyjmą postać norm i określają liczbowo lub rzadziej opisowo wymagania jakościowe dotyczące elementów środowiska bądź szkodliwych oddziaływań na środowisko (najczęściej odprowadzonych zanieczyszczeń)²⁶⁰. W Unii Europejskiej tego typu instrument zawarty jest chociażby w dyrektywie 2004/288²⁶¹. Wskazany akt określa standardy jakości powietrza poprzez m.in. wartości graniczne, wartości docelowe, zobowiązania dotyczące zmniejszenia narażenia, krytyczne poziomy, progi alarmowe i progi informacyjne. Ponadto dyrektywa kładzie nacisk na monitorowanie i modelowanie jakości powietrza, planowanie działań w przypadku przekroczeń oraz przejrzystość informacyjną.

Normy techniczne/emisyjne zakładają albo obowiązkowe wyposażenie techniczne, które należy stosować w określony sposób, albo maksymalne poziomy emisji lub zużycia zasobów w przypadku konkretnych produktów lub systemów. Odpowiednikiem tego typu

²⁵⁶ I. Przybojewska, *Instrumenty...*, s. 61.

²⁵⁷ Zob. *European Energy Law Report XI*, red. M.M. Roggenkamp, E. Woerdman, Cambridge 2016.

²⁵⁸ Zob. M. Lee, *EU Environmental Law: Challenges, Change and Decision-Making*, Oxford 2014.

²⁵⁹ Zob. J.H. Jans, H.H.B. Vedder, *European Environmental Law*, Amsterdam 2012.

²⁶⁰ P. Korzeniowski, *O potrzebie ujednolicenia norm prawa ochrony środowiska*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 2012/71, s. 38; M. Górski, *Materiały uzupełniające do przedmiotu prawo ochrony środowiska* (maszynopis), 1995, s. 6.

²⁶¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2881 z 23.10. 2024 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy, Dz.U. L 288 z 20.11.2024.

instrumentu w prawie unijnym jest obowiązek procentowych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowie w sektorach non-ETS²⁶² do 2030 r. wskazany w rozporządzeniu 2018/842, które egzekwuje od każdego z państw członkowskich obowiązek ograniczenia swoich emisji gazów cieplarnianych co najmniej o wielkości procentowe podane w Załączniku I do tego aktu prawnego²⁶³.

Ograniczenia i zakazy odnoszą się do bezpośredniego zredukowania niepożądanego zachowania lub technologii lub zmniejszenia sprzedaży bądź zminimalizowania zakresu stosowania określonych produktów/substancji mających szkodliwy wpływ na środowisko i zdrowie. Przykładem jest rozporządzenie 1907/2006/WE²⁶⁴, które ma zostać poddane przeglądowi w ramach Europejskiego Zielonego Ładu. Zawiera w nim wprowadzenie zakazu stosowania najbardziej szkodliwych substancji chemicznych w produktach konsumenckich, takich jak zabawki, artykuły pielęgnacyjne dla dzieci, kosmetyki, detergenty, materiały przeznaczone do kontaktu z żywnością i tekstyliami, chyba że okażą się one niezbędne dla społeczeństwa, oraz zapewnienie bezpieczniejszego i bardziej zrównoważonego stosowania wszystkich chemikaliów.

Spośród tych trzech typów instrumentów o charakterze *command-and-control* standardy techniczne to te, które mają najbardziej oczywiste zastosowanie do efektywnego gospodarowania zasobami i potencjał promowania innowacji oraz zmian technologicznych²⁶⁵. Standardy oparte na technologii bezpośrednio określają metody lub sprzęt, jaki mają stosować podmioty objęte regulacją, natomiast standardy oparte na wynikach definiują efekty, jakie

²⁶² Pod pojęciem non-ETS rozumie się tę część krajowych emisji gazów cieplarnianych, które nie są objęte systemem EU ETS. Do emisji w obszarze non-ETS zalicza się następujące sektory: sektor komunalno-bytowy z budynkami, małymi źródłami, gospodarstwami domowymi, usługami itp., transport, emisje przemysłowe poza ETS i użytkowanie produktów, rolnictwo, odpady.

²⁶³ Innymi przykładami tego typu instrumentów są: rozporządzenie 2019/631 z 17.04.2019 r. określające normy emisyjne CO₂ dla nowych samochodów osobowych i dla pojazdów użytkowych, Dz.Ur. UE L 111 z 25.04.2019 r., s. 13 ze zm.; dyrektywa 92/75/EWG z 22.08.1992 r. w sprawie wskazywania poprzez etykietowanie i standardowe informacje o produkcie zużycia energii i innych zasobów przez urządzenia gospodarstwa domowego, Dz.Ur. WE L 297 z 13.10.1992 r., s. 16–19 oraz dyrektywy „córek” tj. dyrektywa Komisji 94/2/WE z 21.01.1994 r. wykonująca dyrektywę 92/75/EWG w odniesieniu do etykietowania energetycznego domowych elektrycznych chłodziarek, zamrażarek oraz ich kombinacji, Dz.Ur. WE L 45 z 17.02.1994 r., s. 1–22 oraz dyrektywa Komisji 2003/66/WE z 3.07.2003 r. zmieniająca dyrektywę 94/2/WE w sprawie etykietowania energetycznego domowych elektrycznych chłodziarek, zamrażarek oraz ich kombinacji, Dz.Ur. UE L 170 z 09.07.2003 r., s. 10–14 odnoszące się do wymagań dla poszczególnych rodzajów urządzeń: lodówek, zamrażarek i innych podobnych urządzeń, które podnosiły standardy efektywności energetycznej.

²⁶⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18.12.2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE, Dz.Ur. UE L 396 z 30.12.2006.

²⁶⁵ R.K.W. Wurzel, A.R. Zito, „*Governing with multiple policy instruments?*” [w:] *Environmental Policy in the EU: Actors, Institutions and Processes*, red. A. Jordan, C. Adelle, Routledge 2013, s. 309–325.

należy osiągnąć. Normami opartymi na technologii mogą być np. normy budowlane wymagające stosowania określonych rodzajów izolacji w nowych konstrukcjach. Standardy dotyczące wydajności wyznaczają cele, które należy osiągnąć, np. w zakresie maksymalnego zapotrzebowania na ogrzewanie na metr kwadratowy powierzchni budynków mieszkalnych, oraz ramy czasowe osiągnięcia zgodności, ale nie określają szczegółowo, w jaki sposób zrealizować te założenia²⁶⁶. Ponieważ standardy wydajności zapewniają większą elastyczność, zazwyczaj lepiej generują innowacje, ale muszą być poddawane przeglądowi w odpowiednich odstępach czasu. Te typy instrumentów można wdrażać oddzielnie, ale wiele z nich wzajemnie się przenika.

2.1.2. Instrumenty planistyczno-informacyjne

Narzędzia o charakterze planistyczno-informacyjnym stanowią ważką część nowej strategii politycznej Unii Europejskiej, w tym Europejskiego Zielonego Ładu. Z jednej strony polegają na dostarczaniu informacji adresatom, a z drugiej strony wymagają od wybranego podmiotu dostarczenia określonych informacji/planów (takich jak dane dotyczące emisji substancji toksycznych z zakładów produkcyjnych lub zużycia energii przez określone produkty w fazie użytkowania)²⁶⁷. Tego typu instrumentem jest określony w Porozumieniu paryskim, a wspomniany w pierwszym rozdziale niniejszej pracy, obowiązek opracowania, komunikowania i utrzymywania wkładów ustalonych na poziomie krajowym²⁶⁸, który wchodzi w porządek prawny UE. Dla przypomnienia przyjdzie wskazać, że NDC polega na zaplanowaniu na poziomie unijnym wkładu w redukcję emisji dwutlenku węgla, a następnie informowaniu o jego wysokości co pięć lat²⁶⁹. Innym przykładem jest ustanowiony na mocy rozporządzenia 2018/1999 mechanizm zarządzania unią energetyczną i działaniami na rzecz klimatu. Rozporządzenie ma kilka kluczowych założeń. Nakłada na państwa członkowskie UE wymóg opracowania zintegrowanych krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu²⁷⁰ na lata 2021–2030 do 31.12.2019 r., a następnie do 1.01.2029 r. i co kolejne dziesięć lat

²⁶⁶ J.C. Dernbach, *Energy efficiency and conservation* [w:] *Climate Change Law*, red. D.A. Farber, M. Peeters, Cheltenham-Northampton 2016, s. 487.

²⁶⁷ Patrz: J. Jendrośka, *Instrumenty ochrony środowiska...*, op. cit., cz. 3.1.2.; M. Górski, *Prawo ochrony środowiska...*, s. 81–100; A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006, s. 53 i n.

²⁶⁸ Art. 3 i 4 Porozumienia paryskiego.

²⁶⁹ M. Stoczkiewicz, *Prawo ochrony klimatu...*, s. 182.

²⁷⁰ Polska przekazała Zintegrowany Krajowy Plan na rzecz Energii i Klimatu w dniu 30 grudnia 2019 roku Komisji Europejskiej. Projekt aktualizacji Krajowego planu przedłożono do konsultacji publicznych w październiku 2024 r. wraz z prognozą oddziaływania na środowisko udostępnioną w lutym 2025 r., <https://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu> [dostęp: 01.05.2025].

opracowania i przedstawienia Komisji Europejskiej długoterminowych strategii niskoemisyjnych w perspektywie 50-letniej dla osiągnięcia szerzej rozumianych celów zrównoważonego rozwoju oraz długoterminowych celów określonych w porozumieniu paryskim, a także przygotowywania od 15.03.2023 r., co dwa lata, sprawozdań dotyczących postępów w realizacji planów obejmujących wszystkie pięć wymiarów unii energetycznej. Nadto uruchamia powtarzalny proces konsultacyjny pomiędzy Komisją Europejską a państwami członkowskimi, a także współpracę regionalną pomiędzy nimi, szczególnie przed finalizacją planów, a następnie na kolejne dziesięcioletnie okresy. Równocześnie zobowiązuje Komisję do monitorowania i oceny postępów państw członkowskich w realizacji założeń, celów i wkładów określonych w planach krajowych oraz ustanowienia krajowych i unijnych systemów wykazów gazów cieplarnianych, polityk, środków oraz prognoz.

Instrumenty o charakterze planistyczno-informacyjnym należy raczej postrzegać jako uzupełnienie pozostałych dwóch kategorii, które mogą umożliwić zainteresowanym stronom poprawę efektywności wykorzystania zasobów i ograniczanie zanieczyszczeń²⁷¹.

2.1.3. Instrumenty ekonomiczne

Narzędzia te działają poprzez zachęcanie do określonych zachowań i praktyk, nie oddziałując w sposób bezpośredni na adresatów. Instrumenty ekonomiczne redefiniują koszty i korzyści alternatywnych działań dostępnych dla podmiotów, mając na celu stymulowanie zachowań sprzyjających ochronie środowiska²⁷². Jedną z podstawowych idei stojących za nimi jest motywacja ekonomiczna zgodnie z zasadą zanieczyszczający płaci i koncepcją internalizacji kosztów obciążenia środowiska do kosztów ponoszonych przez zanieczyszczającego²⁷³. W ten sposób przedsiębiorstwa prowadzące działalność uznaną za szkodliwą dla klimatu są obciążane opłatami publicznymi lub podatkami, a przedsiębiorstwa prowadzące działalność przyczyniającą się do poprawy środowiska mogą liczyć na dotacje,

²⁷¹ Zob. T. Bojar -Fijałkowski, *Prawo klimatyczne i jego nowe instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2025/2 (14), s. 31-42. Autor poddaje analizie nowy instrument informacyjny Europejskiego Zielonego Ładu w postaci raportowania niefinansowego, które w najbliższych latach obejmować będzie grupy adresatów zobowiązanych do raportowania o swoim ładzie korporacyjnym, działaniach na rzecz społeczeństwa oraz środowiska. Rozszerzeniem nowych obowiązków nakładanych na przedsiębiorców, zdaniem autora, ma pomóc Unia Europejska weryfikować wpływ działalności gospodarczej danego przedsiębiorcy na środowisko i klimat, decydując czy będzie ona uznana za zrównoważoną środowiskowo.

²⁷² B. Richardson, *Climate Law and Economic Policy Instruments: A New Field of Environmental Law*, „Environmental Liability” 2004/1 (12), s. 2.

²⁷³ M. Stoczkiewicz, *The polluter pays...*, s. 171–196.

subwencje bądź ulgi. W szerszym ujęciu chodzi więc o wpływ na ekonomiczny sposób zachowania się czy wybory ekonomiczne podejmowane przez podmioty gospodarcze²⁷⁴.

W przeciwieństwie do narzędzi o charakterze *command-and-control*, które zmuszają wszystkie podmioty objęte regulacją do przestrzegania tych samych standardów, zachęty i czynniki zniechęcające zapewniane przez instrumenty ekonomiczne mogą generować różne zachowania w zależności od konkretnej sytuacji każdego uczestnika²⁷⁵. Na przykład wprowadzenie opłaty za pobór wody będzie miało prawdopodobnie inny wpływ na różne gałęzie przemysłu, bowiem te przedsiębiorstwa, które mogą łatwo i niewielkim kosztem zmniejszyć zużycie wody, prawdopodobnie to zrobią, oszczędzając w ten sposób pieniądze, natomiast w przypadku tych, w których ograniczenie zużycia wody jest technicznie skomplikowane i kosztowne, racjonalne może być uiszczenie pełnej opłaty za pobór zamiast zmiany produkcji w kierunku poprawy efektywności wykorzystania wody. Ta elastyczność może w niektórych przypadkach dość znacząco obniżyć ogólne koszty przestrzegania przepisów w porównaniu z jednolitymi przepisami.

Jak podniesiono wyżej, I. Przybojewska jako szczególną podgrupę instrumentów ekonomicznych wyróżnia instrumenty rynkowe. Autorka zauważa, że ich charakterystyczną cechą jest przynależność do polityki klimatycznej, gdzie są stosowane z taką intensywnością, że niewiele ustępują tradycyjnym narzędziom administracyjnoprawnym²⁷⁶. Natomiast L. Karski twierdzi, że w przypadku instrumentów rynkowych „zarówno koszt korzystania z zasobów środowiska, jak i wynagrodzenie za pożądaną aktywność będą kształtowane przez podaż i popyt (...). Wysokość kosztów i zysków zewnętrznych określa rynek. Na przykład ekonomiczna wartość środowiskowa dokładana do ceny usługi lub towaru w przypadku jednostek emisyjnych będzie ustalana przez popyt na uprawnienia i podaż uprawnień”²⁷⁷. W poczet tej kategorii instrumentów ochrony klimatu należy zaliczyć przede wszystkim opłaty od emisji gazów cieplarnianych, podatki od emisji tych gazów, systemy wsparcia energii ze źródeł odnawialnych, system handlu uprawnieniami do emisji²⁷⁸ oraz będący przedmiotem niniejszego opracowania podatek od śladów węglowych, wyrażony w Unii Europejskiej

²⁷⁴ A. Graczyk, A.M. Graczyk, *Wprowadzenie mechanizmów rynkowych*, Warszawa 2011, s. 37.

²⁷⁵ B. Klemmensen, *Environmental Policy: Legal and Economics Instruments*, Uppsala 2007, s. 137-140.

²⁷⁶ I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, s. 72-86.

²⁷⁷ L. Karski, *Wdrażanie instrumentów rynkowych prawa ochrony środowiska* [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 419.

²⁷⁸ G. van Calser, *Climate change taxes, emissions trading, and international trade law* [w:] *EU Climate Policy. The Challenge of New Regulatory Initiatives*, red. M. Peters, K. Deketelaere, Cheltenham-Northampton 2006, s. 205-222.

w postaci mechanizmu dostosowywania cen na granicy. Ta kwestia zostanie rozwinięta w dalszej części.

Nie sposób mówić o instrumentach ochrony klimatu w Unii Europejskiej bez wskazania głównego mechanizmu redukcji gazów cieplarnianych i najważniejszego elementu realizacji polityki klimatycznej Unii tj. unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji, nazywanego również systemem EU ETS²⁷⁹. Jak podkreśla się w literaturze, podejście systemu handlu uprawnieniami do emisji zakłada – przy wykorzystaniu ciężaru ekonomicznego spoczywającego na danym podmiocie – zmiany, określonego skutku lub braku tego skutku wobec inicjatywy samodzielnej (choć niecałkowicie dobrowolnej) danego podmiotu, wybierającego sposób rozwiązania danego problemu (np. poprzez swobodę handlu uprawnieniami emisyjnymi²⁸⁰), prowadząc tym samym do uniknięcia obciążenia finansowego²⁸¹.

2.2. Europejski system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych

Jak wskazano w części wstępnej do niniejszego rozdziału, mechanizm dostosowywania cen na granicach nierozzerwalnie wiąże się z unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji. Warto zatem dokonać pogłębionego studium funkcjonowania tego flagowego instrumentu unijnej polityki klimatycznej jakim jest EU ETS, by w jego kontekście przeanalizować ustalone reguły działania CBAM. Mając na uwadze powyższe w dalszej części opracowania poddane analizie zostaną zarówno sama koncepcja systemu oraz jego warianty, jak i podstawowe założenia prawne i mechanizmy operacyjne, które składają się na strukturę oraz efektywność tego mechanizmu w Unii Europejskiej.

2.2.1. Koncepcja systemu handlu uprawnieniami do emisji oraz jego warianty

Podstawy teoretyczne systemu handlu emisjami wywodzą się z ekonomicznego podejścia do zagadnienia ochrony środowiska, w którym nacisk kładzie się na zastosowanie narzędzi rynkowych do internalizacji negatywnych efektów zewnętrznych. Jedną z najwcześniejszych i najważniejszych koncepcji w tym zakresie sformułował kanadyjski ekonomista J. Dales, który w swojej przełomowej pracy *Pollution, Property & Prices*

²⁷⁹ Zob. szerzej U. Ellinghaus, P. Ebsen, H. Schloemann, *The EU Emission Trading Scheme (EU ETS): a Status Report*, „Journal for European Environmental & Planning Law” 2004/1, s. 3–9.

²⁸⁰ I. Przybojewska, *Ocena mechanizmu rezerwy stabilności rynkowej w świetle unijnego systemu handlu emisjami*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017/12, s. 11–20.

²⁸¹ A. Wasiuta, *Ekonomiczne instrumenty polityki ochrony środowiska*, Warszawa 2013, s. 229–230.

z 1968 r.²⁸² zaproponował ideę „uprawnień do zanieczyszczania” (ang. *pollution rights*) jako instrumentu racjonalizacji zarządzania ograniczonymi zasobami środowiskowymi²⁸³.

Założeniem tego podejścia było potraktowanie środowiska, w szczególności czystego powietrza, jako dobra o charakterze ograniczonym, którego wartość może i powinna być kształtowana przez mechanizmy rynkowe. Jeśli więc absorpcyjna zdolność środowiska jest ograniczona, to – analogicznie do każdego innego deficytowego dobra – powinna ona stać się przedmiotem reglamentacji i obrotu²⁸⁴. Z tej perspektywy emisje zanieczyszczeń traktowane są jako dobra, do których dostęp wymaga nabycia uprawnienia, będącego rodzajem licencji na korzystanie z części wspólnego zasobu. W ramach zaproponowanego modelu ustalana była dopuszczalna wielkość emisji na poziomie całego systemu, a następnie przeliczana na jednostkowe uprawnienia emisyjne²⁸⁵. Te zaś przydzielano podmiotom gospodarczym, które mogły nimi obracać – zbywać je lub nabywać w zależności od potrzeb produkcyjnych i poziomu emisji. Nadwyżka uprawnień mogła zostać sprzedana, podczas gdy niedobór wymagał ich dokupienia, dywersyfikacja potrzeb różnych podmiotów wpływa bowiem na proces nabywania danej liczby pozwoleń²⁸⁶. W ten sposób mechanizm rynkowy zaczynał odgrywać rolę w alokacji kosztów ochrony środowiska oraz motywował do inwestycji w technologie niskoemisyjne²⁸⁷.

Istotne teoretyczne podstawy dla rozwinięcia koncepcji zbywalnych uprawnień do emisji dostarczył również R. Coase, który w artykule *The Problem of Social Cost* (1960) wskazywał na efektywność prywatnych negocjacji między stronami jako alternatywę dla kosztownej interwencji regulacyjnej²⁸⁸. Zdaniem Coase’a przy pełnej informacji i braku kosztów transakcyjnych strony sporu – emitent i poszkodowany – byłyby w stanie wypracować porozumienie odpowiadające społecznie pożądanej alokacji zasobów bez potrzeby angażowania państwa²⁸⁹. Niemniej jednak, jak pokazała praktyka, teoremat Coase’a zakładał funkcjonowanie rynku idealnego, pozbawionego niedoskonałości, co w realiach społeczno-gospodarczych okazało się nierealistyczne²⁹⁰. Szczególnie w przypadkach rozproszonych

²⁸² J.H. Dales, *Pollution, Property & Prices*, Toronto 1968.

²⁸³ J.P. Barde, *Polityka ochrony środowiska i jej instrumenty* [w:] *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, red. H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor, tłum. J. Błędowski, Warszawa 1996, s. 238.

²⁸⁴ J.H. Dales, *Pollution, Property & Prices*..., op. cit., s. 20–25.

²⁸⁵ I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe*..., s. 63.

²⁸⁶ M. Stoczkiewicz, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw energetycznych w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 117–130.

²⁸⁷ Por. T. Swanson, *Property Rights and Environmental Problems*, Amsterdam 2002, s. 45–48.

²⁸⁸ R.H. Coase, *The Problem of Social Cost*, „Journal of Law and Economics” 1960/3, s. 1–44.

²⁸⁹ Ibidem, s. 15–18.

²⁹⁰ J. Pomaskow, *Twierdzenie Coase’a a narodziny ekonomicznej analizy prawa*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016/259, s. 102–104.

źródeł emisji, braku dostatecznej informacji lub asymetrii sił ekonomicznych dochodziło nie do porozumienia, lecz do obchodzenia prawa lub do działań sprzecznych z jego duchem, choć zgodnych z jego literą²⁹¹. Tym samym potrzebne było opracowanie skutecznego mechanizmu instytucjonalnego, który – przy zachowaniu elementów rynkowych – gwarantowałby skuteczną kontrolę emisji i egzekwowanie celów środowiskowych.

W ramach ewolucji mechanizmów rynkowych mających na celu internalizację kosztów zewnętrznych działalności emisyjnej wykształciło się kilka wariantów systemów handlu emisjami gazów cieplarnianych. Modele te różnią się nie tylko pod względem technicznej konstrukcji, ale przede wszystkim lokalizacją ciężaru obowiązku regulacyjnego oraz strategią rozdzielania uprawnień emisyjnych²⁹². Do najczęściej wyróżnianych należą modele *upstream* i *downstream*²⁹³, system „pierwszego sprzedawcy” (ang. *first seller*), a także najpowszechniejszy system *cap-and-trade*. Systemy te zawierają również różne warianty modeli bańki emisyjnej (ang. *bubbles*), mechanizmów kompensacyjnych (ang. *offsets*) oraz systemu *baseline-and-credit*. W dalszej części zostanie przedstawiona charakterystyka każdego z nich. Tym samym kompleksowe omówienie wariantów systemów handlu emisjami jest niezbędne dla pełnej rekonstrukcji funkcji, celu i konstrukcji mechanizmu CBAM, jak również dla jego oceny z punktu widzenia spójności z zasadami prawa ochrony klimatu i prawa międzynarodowego. Umożliwia to również wskazanie granic oraz kierunków rozwoju tego typu mechanizmów w ramach globalnego porządku klimatycznego.

Przechodząc zatem do wskazania charakterystycznych cech pierwszych dwóch wariantów systemu handlu uprawnieniami do emisji, przyjdzie podnieść, że model *upstream* koncentruje się na etapie wydobywania paliw kopalnych, nakładając obowiązek nabycia uprawnień do emisji na podmioty odpowiedzialne za wprowadzanie na rynek surowców będących źródłem emisji gazów cieplarnianych²⁹⁴. Zalicza się do nich przede wszystkim przedsiębiorstwa wydobywcze, gazownicze oraz rafineryjne²⁹⁵. Takie ujęcie pozwala na wcześniejsze przechwycenie potencjalnych emisji i ogranicza ryzyko obejścia regulacji poprzez rozdrobnienie podmiotów emisyjnych w dalszych ogniwach łańcucha dostaw. Mechanizm typu *upstream* polega na tym, że obowiązek nabywania uprawnień emisyjnych

²⁹¹ Zob. A. Kiss, D. Shelton, *International Environmental Law*, Lejda 2007, s. 101–103.

²⁹² Zob. E. Narassimhan, K. Gallagher, S. Koester, J. Alejo, *Carbon pricing in practice: a review of existing emissions trading systems*, „Climate Policy” 2018/ 8 (18), s. 967–991.

²⁹³ M. Burger, J. Wentz, *Downstream and upstream greenhouse gas emissions: the proper scope of nepa review*, „Harvard Environmental Law Review” 2017/41, s. 109–115.

²⁹⁴ Ibidem.

²⁹⁵ Zob. D. Burtraw, K. Palmer, *Upstream versus downstream regulation of carbon emissions*, Washington D.C., 2003, s. 1–38.

w celu pokrycia kosztów związanych z emisją gazów cieplarnianych spoczywa na podmiotach, które znajdują się na początkowym etapie łańcucha energetycznego i odpowiadają za uruchomienie procesu prowadzącego do emisji²⁹⁶. W praktyce oznacza to objęcie regulacją przedsiębiorstw zajmujących się wydobywaniem surowców energetycznych, takich jak kopalnie, zakłady gazownicze czy inne jednostki operujące w sektorze surowcowym. Koszty poboru podatków byłyby szczególnie niskie, gdyby nakładano je na początkowym etapie produkcji energii (ang. *upstream taxes*), czyli na wydobycie lub import paliw kopalnych²⁹⁷. Wynika to z faktu, że płatników takich podatków jest z reguły mniej niż podmiotów obowiązanych do wnoszenia podatków nakładanych na produkcję, sprzedaż czy zużycie gotowych paliw²⁹⁸. Podatki nakładane na paliwa (a nie bezpośrednio na emisje zanieczyszczeń) eliminują potrzebę monitorowania emisji²⁹⁹. Jednakże krytycznie należy zauważyć, że model ten nie uwzględnia potencjalnych technologii redukcji emisji stosowanych w końcowym etapie spalania, co może prowadzić do rozbieżności pomiędzy szacunkową a rzeczywistą emisją.

W odróżnieniu od tego ujęcia, model *downstream* przenosi ciężar regulacyjny na końcowych emitentów, a więc na te podmioty, które rzeczywiście wprowadzają gazy cieplarniane do atmosfery, co pozwala obiektywnie ustalić podmioty wypełniające znamiona działań, w które wymierzony jest w istocie cały mechanizm³⁰⁰. Najczęściej są to zakłady przemysłowe, elektrownie, cementownie czy instalacje spalania odpadów³⁰¹. Rozwiązanie to, choć znacznie popularniejsze w praktyce, zwłaszcza w Unii Europejskiej, posiada istotne ograniczenia systemowe. Przede wszystkim nie uwzględnia ono zjawisk transgranicznych, takich jak import energii elektrycznej, co w praktyce może prowadzić do zjawiska ucieczki emisji, polegającego na przenoszeniu działalności produkcyjnej do jurysdykcji o mniej restrykcyjnych regulacjach środowiskowych. Wariant ten nie funkcjonuje w dużej mierze w swojej czystej, a przedstawionej wyżej postaci, bowiem nie uwzględnia możliwości importu energii elektrycznej, funkcjonującej w ramach sektora energetycznego, będącego głównym źródłem emisji gazów cieplarnianych do atmosfery, co jako zjawisko może wpływać na

²⁹⁶ R. Stavins, *A Meaningful U.S. Cap-and-Trade System to Address Climate Change*, „Harvard Environmental Law Review” 2008/2 (32), s. 309-312.

²⁹⁷ Zob. np. W. Burns, *Carbon Tax* [w:] *Green Energy: An A-to-Z Guide*, red. D. Mulvaney, P. Robbins, Kalifornia 2011, s. 58.

²⁹⁸ J. Norregaard, V. Reppelin-Hill, *Taxes and Tradable Permits as Instruments for Controlling Pollution: Theory and Practice*, International Monetary Fund, 2000, s. 12 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp0013.pdf>. [dostęp: 01.05.2025].

²⁹⁹ M. Ptak, *Podatki ekologiczne a system handlu uprawnieniami do emisji – zagadnienia teoretyczne*, „Ekonomia i Środowisko” 2012/1 (41), s. 18.

³⁰⁰ A. Szafranski, *Prawo energetyczne...*, s. 218-219.

³⁰¹ M. Mehling, *Downstream regulation and the EU ETS*, „Climate Policy” 2009/1, s. 9–22.

przeniesienie emitentów do krajów objętych mniej dolegliwym sektorowo zakresem regulacji³⁰².

W odpowiedzi na to ograniczenie, w szczególności w amerykańskim stanie Kalifornia, wykształciła się koncepcja *first seller* w ramach której obowiązek nabywania uprawnień emisyjnych przypisywany jest podmiotowi, który jako pierwszy wprowadza dany produkt energetyczny (np. energię elektryczną) na rynek³⁰³. W odniesieniu do energii wytworzonej lokalnie są to jednostki wytwórcze podlegające operatorowi sieci (ISO), natomiast w przypadku importu – podmioty dokonujące transgranicznego przesyłu energii. Każdemu importerowi przypisywany jest wskaźnik emisji na megawatogodzinę (MWh), co pozwala na objęcie systemem uprawnień również emisji wytwarzanych poza granicami systemu regulacyjnego³⁰⁴. Mechanizm ten jest zatem rozwiązaniem hybrydowym, które zwiększa precyzję przypisania kosztów środowiskowych do rzeczywistych sprawców szkód. Poza bezpośrednimi emitentami, przedsiębiorstwami zajmującymi się wydobywaniem oraz dostawcami paliw w procesie emisji wyróżnić można również podmioty pośredniczące, które uczestniczą w mechanizmach pozwalających na obejście ekonomicznego obciążenia przewidzianego dla sprawców zanieczyszczeń atmosferycznych³⁰⁵. Zidentyfikowanie tych uczestników rynku unaocznia istotną zaletę analizowanego systemu – polegającą na jego zdolności do przypisania kosztów zewnętrznych podmiotom realnie odpowiedzialnym za degradację środowiska. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w których wykorzystują one subsydiowane modele produkcji energii w jurysdykcjach charakteryzujących się niższym poziomem regulacji emisji gazów cieplarnianych.

Spośród wymienionych modeli największe zastosowanie, zarówno w praktyce krajowej, jak i międzynarodowej, znajduje system *cap-and-trade*. Jego istota sprowadza się do ustalenia dopuszczalnego poziomu całkowitej emisji (ang. *cap*), który następnie dzielony jest na uprawnienia (ang. *allowances*), możliwe do swobodnego obrotu (ang. *trade*) między podmiotami uczestniczącymi w systemie³⁰⁶. Rozwiązanie to pozwala na elastyczne dopasowanie się przedsiębiorstw do wymogów środowiskowych – firmy o wyższych kosztach redukcji emisji mogą nabywać uprawnienia od tych, które są w stanie ograniczyć emisję przy

³⁰² R. Ranoz, *Organizacja i handel uprawnieniami do emisji CO₂*, „Polityka Energetyczna” 2008/11, s. 68.

³⁰³ California Air Resources Board, *First Deliverer for Electricity Reporting*, 2022, <https://ww2.arb.ca.gov> [dostęp: 01.05.2025].

³⁰⁴ Ibidem.

³⁰⁵ Y. Chen, A.L. Liu, B.F. Hobbs, *Economic and emissions implications of load-based, source-based, and first-seller emissions trading programs under California AB32*, „Operations Research” 2011/3 (59), s. 696–712, <https://pubsonline.informs.org/doi/abs/10.1287/opre.1110.0921>. [dostęp: 01.05.2025].

³⁰⁶ Zob. T.H. Tietenberg, *Emissions Trading: Principles and Practice*, Washington, D.C. 2006.

niższych nakładach³⁰⁷. W odróżnieniu do sztywnych regulacji nakazowych *command-and-control* system ten umożliwia osiągnięcie celu środowiskowego przy jak najniższym koszcie społecznym. Co istotne, za Montgomerym przyjmuje się, że w warunkach doskonale funkcjonującego rynku końcowy rozkład emisji nie jest zależny od sposobu początkowej alokacji zezwoleń, co zwiększa jego akceptowalność polityczną³⁰⁸. W uproszczeniu można wskazać, iż system *cap-and-trade* nakłada górny limit rocznych emisji grupy emitentów, takich jak przedsiębiorstwa, na określony czas. Prawa do emisji, zwane uprawnieniami, przyznawane są istniejącym spółkom na ten okres. Przydzielane są bezpłatnie lub w ramach corocznej sprzedaży w formie aukcji (możliwa jest również kombinacja). Uprawnieniami można handlować, a nowe podmioty i firmy pragnące rozszerzyć produkcję muszą kupować uprawnienia od istniejących firm lub z rezerwy rządowej. Zasadniczo zatem model ten zakłada określenie całkowitej rocznej wielkości emisji dozwolonej dla wybranej grupy emitentów (np. sektor przemysłowy), a następnie rozdzielenie tej puli na jednostki uprawniające do emisji – tzw. uprawnienia³⁰⁹. Te mogą być przyznawane przedsiębiorstwom nieodpłatnie lub sprzedawane na aukcjach, w zależności od przyjętego modelu alokacji. Co istotne, uczestnicy rynku mogą nabywać i zbywać uprawnienia, co umożliwia efektywne gospodarowanie emisjami i elastyczne reagowanie na potrzeby produkcyjne. Inspiracją dla stworzenia tego typu rozwiązań były koncepcje ekonomiczne, zapoczątkowane przez R.H. Coase’a, który wskazał na możliwość rynkowego rozwiązywania problemów środowiskowych poprzez redefinicję praw własności³¹⁰. Zgodnie z jego logiką traktowanie zasobów takich jak czyste powietrze jako dóbr posiadających właściciela pozwala na ustanowienie rynków, na których prawa do korzystania z tych zasobów mogą być przedmiotem obrotu.

Następnie J. Dales oraz T. Crocker rozwijali ideę zbywalnych pozwoleń na emisję, sugerując, że poprzez ustalenie ogólnego limitu emisji i umożliwienie handlu uprawnieniami można osiągnąć efektywny rozkład obowiązków redukcyjnych pomiędzy uczestników rynku³¹¹. Z punktu widzenia teorii ekonomii efektywną alokację emisji można osiągnąć niezależnie od początkowego rozdziału uprawnień – o ile rynek funkcjonuje w sposób wolnokonkurencyjny, a uczestnicy mają pełen dostęp do informacji. Oznacza to, że alokacja

³⁰⁷ R. Stavins, *Experience with Market-Based Environmental Policy Instruments* [w:] *Handbook of Environmental Economics*, red. K.G. Mäler, J.R. Vincent, Amsterdam 2003, s. 355–435.

³⁰⁸ D.W. Montgomery, *Markets in Licenses and Efficient Pollution Control Programs*, „Journal of Economic Theory” 1972/ 3 (5), s. 395–418.

³⁰⁹ R. Ranoz, *Organizacja i handel uprawnieniami do emisji CO₂*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal” 2008/2 (11), s. 2-3, 6-7.

³¹⁰ R.H. Coase, *The Problem of Social...*, s. 1–44.

³¹¹ T.D. Crocker, *The Structuring of Atmospheric Pollution Control Systems* [w:] *The Economics of Air Pollution*, red. H. Wolozin, W. W. Norton, New York 1966, s. 61–68.

początkowa nie wpływa ani na końcowy rozkład emisji, ani na cenę pozwoleń. Kluczowe znaczenie ma tu bowiem krańcowy koszt redukcji emisji, a nie to, kto początkowo otrzymał uprawnienia³¹². Pogląd ten został formalnie wykazany w pracach W. Montgomery’ego, który matematycznie udowodnił, że zbywalne zezwolenia prowadzą do ekonomicznie optymalnego rozkładu obowiązków, niezależnie od wstępnego podziału jednostek emisyjnych³¹³.

Niezależność efektywności systemu od pierwotnej alokacji pozwoleń stanowi istotny argument za wdrażaniem mechanizmu *cap-and-trade*, zwłaszcza w demokratycznych systemach politycznych³¹⁴. Pozwala to bowiem prowadzącym politykę publiczną na ustanowienie całościowego limitu emisji z uwzględnieniem celów środowiskowych, jednocześnie pozostawiając margines do negocjacji politycznych w zakresie dystrybucji uprawnień³¹⁵ – bez szkody dla środowiskowej skuteczności i ekonomicznej efektywności systemu³¹⁶.

Różne warianty systemów handlu uprawnieniami do emisji mogą generować problemy w tworzeniu powiązań pomiędzy nimi, a przecież zmniejszanie emisji jest wyzwaniem globalnym. W tym kontekście występują różnice pomiędzy systemami, które w uzupełnieniu opisanych wyżej trzech klasycznych modeli objawiają się rozwiązaniami alternatywnymi, takimi jak system *bubbles*, kompensacja emisji *offsets*, kredyty *baseline-and-credit*, a także zasad dotyczących *banking* i *borrowing*, różnych metodologii alokacji itp.³¹⁷ Ponadto sam rozwój obecnych systemów handlu uprawnieniami do emisji i ich ewentualne powiązanie zależą nie tylko od poprawek technicznych i harmonizacji różnych systemów handlu, lecz także od wyraźnych sygnałów politycznych, ciągłego wsparcia politycznego i bardziej stabilnego otoczenia gospodarczego. Aby właściwie zrozumieć wpływ tych elementów na funkcjonowanie i kompatybilność systemów ETS, konieczne jest krótkie omówienie każdego z wymienionych mechanizmów.

I tak, w systemie *bubbles* określony pułap emisji przypisywany jest nie indywidualnym instalacjom, lecz całym grupom podmiotów, najczęściej powiązanych strukturalnie lub geograficznie tzn. narzucenie swego „klosza” w postaci sztywnego pułapu emisyjnego dla

³¹² W. Hahn, R.N. Stavins, *The Effect of Allowance Allocations on Cap-and-Trade System Performance*, „The Journal of Law & Economics” 2011/4 (54), s. 267–268.

³¹³ W.D. Montgomery, *Markets in Licenses...*, op. cit., s. 395–418.

³¹⁴ Zob. również: R. Schmalensee, R. N. Stavins, *Lessons Learned from Three Decades of Experience with Cap and Trade*, „Review of Environmental Economics and Policy” 2017/1 (11), s. 59–79.

³¹⁵ W. Hahn, R.N. Stavins, *The Effect of Allowance...*, op. cit., s. 267–268.

³¹⁶ Na temat znaczenia neutralności alokacyjnej dla legitymizacji polityki klimatycznej w systemach demokratycznych zob. R. Stavins, *Experience with Market-Based Environmental...*, s. 355–435.

³¹⁷ M. Santikarn, L. Li, S. La Hoz Theuer, C. Haug, *A Guide to Linking Emissions Trading Systems*, Berlin 2018, s. 31–32, 58–60.

grupy przedsiębiorstw³¹⁸. W ramach takiej „bańki” przedsiębiorstwa mają swobodę w redystrybucji obowiązków redukcyjnych pomiędzy sobą³¹⁹. Model ten sprzyja optymalizacji kosztów wewnątrz grupy kapitałowej, choć wymaga wysokiego poziomu koordynacji i zaufania między uczestnikami. Natomiast kompensacja emisji *offsets* umożliwia przekroczenie dozwolonego limitu w danym miejscu pod warunkiem zredukowania emisji w innym³²⁰. Przykładem może być inwestycja w zalesianie, modernizację technologii czy ograniczenie emisji w krajach rozwijających się. Mimo że rozwiązanie to promuje globalne podejście do problemu emisji, jego skuteczność zależy w dużej mierze od wiarygodności systemów walidacji i weryfikacji redukcji³²¹.

Mechanizm *baseline-and-credit*, który polega na przypisaniu każdemu emitentowi poziomu referencyjnego emisji (ang. *baseline*), a następnie przyznawaniu kredytów (ang. *credits*) za emisję poniżej tego poziomu. Mechanizm ten, znany również pod nazwą *Emission Reduction Credits* (ERC), umożliwia handel nadwyżkami emisyjnymi między podmiotami i podobnie jak *offsets* bazuje na zasadzie ekonomicznego wynagradzania redukcji emisji³²². W odróżnieniu jednak od *offsetów*, system *baseline-and-credit* bardziej precyzyjnie przypisuje poziom emisji do konkretnego punktu odniesienia.

Warianty *bankingu* i *borrowingu* w systemie handlu uprawnieniami do emisji stanowią istotne instrumenty zwiększające elastyczność tego mechanizmu, a zarazem wpływają na jego efektywność ekonomiczną oraz środowiskową. *Banking*, czyli możliwość zachowania niewykorzystanych uprawnień do emisji na przyszłe okresy rozliczeniowe, pozwala uczestnikom systemu lepiej zarządzać kosztami redukcji emisji, dostosowując swoje działania do zmiennych warunków rynkowych oraz politycznych. Praktyka ta stymuluje wcześniejsze inwestycje w niskoemisyjne technologie, ponieważ zachęca do ograniczania emisji poniżej wyznaczonego limitu w okresach, gdy koszty są relatywnie niższe, przy jednoczesnym zachowaniu uzyskanych nadwyżek na przyszłość. Z kolei *borrowing*, rozumiany jako możliwość pożyczania części przyszłych uprawnień w celu pokrycia bieżących emisji, oferuje podobną elastyczność, lecz wiąże się z istotnie wyższym ryzykiem – zarówno z punktu widzenia stabilności rynku, jak i wiarygodności systemu. Może bowiem prowadzić do

³¹⁸ T. Żylicz, *Ewolucja pozwoleń zbywalnych*, „Aura” 2007/2, s. 28-29.

³¹⁹ Zob. J. Freeman, C.D. Kolstad, *Moving to Markets in Environmental Regulation*, Oxford 2006.

³²⁰ R. Ranoz, *Organizacja i handel uprawnieniami do emisji CO₂*, „Polityka Energetyczna” 2008/2 (11), s. 87.

³²¹ K. Chichilnisky, G. Heal, *Global Environmental Risks*, „Journal of Economic Perspectives” 1998/3 (12), s. 65-86.

³²² E. Haites, *Carbon trading markets: a review*, „Climate Policy” 2018/8 (18), s. 967–981.

nadmiernych emisji w krótkim okresie, jeśli nie zostanie odpowiednio ograniczony regulacyjnie³²³.

W piśmiennictwie przedmiotu wskazuje się, że mechanizm *bankingu* był jednym z kluczowych czynników wpływających na stabilność rynku EU ETS po kryzysie gospodarczym 2008 r., umożliwiając uczestnikom przystosowanie się do gwałtownego spadku zapotrzebowania na uprawnienia bez destabilizacji cen³²⁴. Jednocześnie *borrowing* bywa ograniczany lub zakazany w wielu systemach właśnie z powodu trudności w egzekwowaniu przyszłych zobowiązań oraz ryzyka nadmiernego obciążenia przyszłych okresów emisjami³²⁵. W literaturze zauważa się również, że oba mechanizmy, jeśli są właściwie zaprojektowane i ograniczone regulacyjnie, mogą wspierać płynność rynku, ograniczać jego zmienność oraz zwiększać społeczną akceptację systemu ETS jako instrumentu polityki klimatycznej³²⁶. Niemniej jednak projektowanie tych rozwiązań wymaga precyzyjnego wyważenia celów środowiskowych i ekonomicznych, a także ostrożnego prognozowania reakcji rynku.

Powyższe modele stanowią wyraz poszukiwania efektywnego i sprawiedliwego sposobu przypisania kosztów zewnętrznych do podmiotów odpowiedzialnych za degradację środowiska. Ich stosowanie uzależnione jest od kontekstu gospodarczego, politycznego oraz technologicznego danej jurysdykcji, a także od stopnia gotowości administracyjnej do wdrożenia i nadzorowania złożonych mechanizmów rynkowych. W następnej kolejności, po omówieniu koncepcji systemu handlu emisjami gazów cieplarnianych oraz jego kluczowych wariantów, konieczne staje się wskazanie jego zastosowania w ramach prawa międzynarodowego publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem ram wyznaczanych przez Protokół z Kioto.

2.2.2. Zastosowanie systemu handlu emisji w Protokole z Kioto

Na szczeblu międzynarodowym handel emisjami został wprowadzony Protokołem z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu. Protokół ten ustanowił trzy tzw. mechanizmy elastyczne, które mają ułatwić osiągnięcie celów redukcyjnych, o których wspomniano wcześniej. Dla przypomnienia są to: wspólne

³²³ I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, s. 118-134.

³²⁴ A.D. Ellerman, J.P. Montero, *The Efficiency and Robustness of Allowance Banking in the U.S. Acid Rain Program*, „The Energy Journal” 2007/4 (28), s. 47-71.

³²⁵ R. Trotignon, *Combining Cap-and-Trade with Offsets: Lessons from the EU-ETS*, „Climate Policy” 2012/3 (12), s. 273-287.

³²⁶ H. Fell, R. Morgenstern, *Alternative Approaches to Cost-Containment in a Cap-and-Trade System*, „Environmental and Resource Economics” 2010/47, s. 275-297.

wypełniania zobowiązań (ang. *JI – Joint Implementation*); czysty rozwój (ang. *CDM – Clean Development Mechanism*); międzynarodowy handel emisjami (ang. *AAUs – Assigned Amount Units*)³²⁷. Każdy z tych mechanizmów wprowadza specyficzne zasady i procedury umożliwiające krajom, zarówno rozwiniętym, jak i rozwijającym się, efektywne redukcje emisji gazów cieplarnianych, jednakże każdy z nich opiera się na różnych założeniach i mechanizmach rynkowych, co daje im różną skuteczność w zależności od kontekstu³²⁸.

Mechanizm AAUs, przewidziany w art. 17 Protokołu z Kioto, zakłada możliwość wzajemnego handlu jednostkami emisji pomiędzy państwami wymienionymi w Załączniku B do protokołu, przy zachowaniu całkowitej liczby przyznanых jednostek emisji na niezmiennym poziomie³²⁹. Jednostki te odpowiadają uprawnieniu do emisji jednej tony ekwiwalentu CO₂³³⁰. Podstawową zasadą tego systemu jest możliwość przekazywania uprawnień do emisji pomiędzy stronami posiadającymi ich nadwyżkę, a stronami znajdującymi się w niedoborze, bez naruszania ogólnego pułapu emisji³³¹. Jak wskazuje łacińska paremia *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet*, żadna ze stron nie może przekazać więcej praw niż sama posiada³³². Mimo że AAUs bywa krytykowany jako forma handlu prawem do zanieczyszczania, to w istocie stanowi on narzędzie wspierające skuteczne i elastyczne wypełnianie międzynarodowych zobowiązań redukcyjnych³³³.

Mechanizm JI, uregulowany w art. 6 protokołu, umożliwia państwom z Załącznika I realizację wspólnych projektów redukcyjnych, gdzie państwo inwestujące, podejmując działania na terytorium innego państwa (państwa przyjmującego), nabywa jednostki redukcji emisji (ang. *ERU – Emission Reduction Units*)³³⁴. Mechanizm ten nie tylko ma na celu ułatwienie spełnienia zobowiązań redukcyjnych krajom rozwiniętym, lecz także wspiera rozwój i transfer czystych technologii do państw przyjmujących, bez zwiększenia poziomu globalnych emisji³³⁵. JI cechuje się wysokim stopniem elastyczności proceduralnej – większość

³²⁷ J. Ciechanowicz-McLean, *Instrumenty prawne ochrony klimatu przed...*, s. 12–13.

³²⁸ Zob. art. 6, 12 i 17 Protokołu z Kioto.

³²⁹ Ibidem., art. 17.

³³⁰ Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Toruń 2020, s. 211.

³³¹ E.L. Aldrich, C. L. Koerner, *Unveiling Assigned Amount Unit (AAU) Trades: Current Market Impacts and Prospects for the Future*, „Atmosphere” 2012/1 (3), s. 229–245.

³³² Zob. J. Ciechanowicz-McLean, *Zasady prawa ochrony środowiska*, Gdańsk 2021, s. 236.

³³³ Ibidem., s. 237.

³³⁴ Art. 6 Protokołu z Kioto.

³³⁵ A. Habuda, *Prawne aspekty mechanizmów elastycznych w polityce klimatycznej*, Warszawa 2018, s. 89–91.

procesów (weryfikacja, certyfikacja, monitoring) pozostaje w gestii stron realizujących projekt, bez istotnego udziału instytucji międzynarodowych³³⁶.

Mechanizm CDM, opisany w art. 12 protokołu, oparty jest na podobnych założeniach co JI, lecz różni się kierunkiem inwestycyjnym – realizacja projektów odbywa się w państwach rozwijających się, które nie są wymienione w Załączniku I³³⁷. W ramach CDM państwa rozwinięte uzyskują jednostki poświadczonej redukcji emisji (ang. CER – *Certified Emission Reductions*), generowane, a nie przekazywane, w toku projektów klimatycznych realizowanych poza ich terytorium³³⁸. Takie rozwiązanie wynika z samego celu mechanizmu jakim jest udzielenie pomocy państwom rozwijającym się w osiągnięciu przez nie zrównoważonego rozwoju i w przyczynieniu się do realizacji idei wynikających z Ramowej konwencji³³⁹. W odróżnieniu od ERU jednostki CER są tworzone w wyniku nowych działań redukcyjnych i mogą być bankowane (przechowywane) do wartości 2,5% krajowego limitu emisyjnego. Koncepcja ta pozwalała państwom rozwiniętym gromadzić jednostki już przed pierwszym okresem rozliczeniowym (2000–2007)³⁴⁰. Należy podkreślić, że korzystanie z mechanizmów elastycznych budzi kontrowersje – zwłaszcza w kontekście efektywności klimatycznej projektów CDM, które często realizowane są w państwach z niskimi standardami weryfikacji i monitoringu³⁴¹.

Mechanizmy Protokołu z Kioto są wspierane przez prawnofinansowe konstrukcje w postaci tzw. jednostek protokołu, odzwierciedlających rynkowe podejście metody regulowania emisji gazów cieplarnianych do atmosfery, a dzielących się na cztery podstawowe rodzaje³⁴², tj. jednostki przyznanej emisji AAU – pozwolenia na emisje przyznane państwom z Załącznika I; jednostki poświadczonej redukcji emisji CER – jednostki generowane w ramach realizacji projektów CDM (w państwach spoza Załącznika I); jednostki redukcji emisji ERU – jednostki generowane w ramach realizacji projektów JI (w krajach z Załącznika I) oraz jednostki pochłaniania RMU (ang. *Removal Units*) – uzyskiwane jako rezultat działalności człowieka, mającej na celu zwiększenie pochłaniania gazów cieplarnianych z działań w obszarze użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów oraz leśnictwa.

³³⁶ Ibidem., s. 92.

³³⁷ Art. 12 Protokołu z Kioto.

³³⁸ C. Hepburn, *Carbon Trading: A Review of the Kyoto Mechanisms*, „Annual Review of Environment and Resources” 2007/32, s. 375–393.

³³⁹ M. Zieliński, *Wielostronne porozumienia dotyczące ochrony środowiska naturalnego a pojęcie organizacji międzynarodowej w znaczeniu przepisów Konstytucji RP*, „Studia Prawnicze Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2008/4, s. 141.

³⁴⁰ Ibidem., s. 157.

³⁴¹ J. Stelmasiak, *Międzynarodowe mechanizmy rynkowe w ochronie klimatu*, Lublin 2016, s. 119–122.

³⁴² M. Stec, *Prawo instrumentów finansowych. System Prawa Handlowego. Tom 4*, Warszawa 2016, s. 699.

Korzystanie z mechanizmów elastycznych jest przedmiotem licznych kontrowersji, gdzie transferowi nowych technologii do krajów rozwijających się jako skutkowi korzystania z mechanizmu CDM przeciwstawia się wątpliwość w odniesieniu do słuszności podejmowania działań w innych państwach zamiast redukowania emisji na własnym terenie, szczególnie że znaczna większość jednostek pochodzi z projektów CDM³⁴³. Oczywistym jest bowiem, iż ograniczenie emisji dla państwa wysokorozwiniętego będzie prostsze i tańsze z pomocą państwa rozwijającego się niż na własnym podwórku. Ponadto trudno w takim systemie oszacować rzeczywistą efektywność klimatyczną, rozumianą jako redukcję emisji. W konsekwencji już w tym miejscu przyjdzie wskazać, że unijny system handlu emisjami znacznie ograniczył zarówno ilościowo, jak i jakościowo korzystanie z jednostek CER generowanych w ramach mechanizmu CDM.

Chociaż mechanizmy elastyczne, takie jak handel emisjami, JI czy CDM, wniosły istotny wkład w realizację celów redukcyjnych na poziomie międzynarodowym, towarzyszyły im także liczne kontrowersje i trudności związane z ich efektywnością m.in. wspomniane wyżej nadmiarowe jednostki emisji. Z tego powodu w ramach Porozumienia paryskiego, zastosowano nowy mechanizm międzynarodowych transferów efektów działań (ang. ITMO – *Internationally Transferred Mitigation Outcomes*), który ma na celu zapewnienie, że jednostki transferowane między państwami rzeczywiście odpowiadają realnym, weryfikowalnym i trwałym redukcjom emisji. W kontekście handlu emisjami niepewność dotycząca efektywności takich mechanizmów oraz trudności w monitorowaniu i weryfikowaniu rzeczywistego wpływu projektów redukcyjnych stanowią wyzwanie, które wymaga dalszego udoskonalenia systemów nadzoru oraz regulacji międzynarodowych³⁴⁴.

2.2.3. Zastosowanie systemu handlu uprawnieniami do emisji poza Unią Europejską

Po analizie zastosowania systemu handlu uprawnieniami na szczeblu międzynarodowym, przed samym omówieniem instytucji unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji przyjdzie wskazać alternatywy, czyli odrębne warianty tego instrumentu ochrony klimatu. Poza EU ETS można wyróżnić m.in.: Regionalną Inicjatywę ds.

³⁴³ I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, s. 101.

³⁴⁴ Zob. I. Shishlov, V. Bellassen, *Review of the experience with monitoring uncertainty requirements in the CDM*, „Climate Policy” 2016/6, s. 716–729.

Gazów Ciepłarnianych (USA)³⁴⁵, nowozelandzki program handlu uprawnieniami do emisji³⁴⁶, tokijski system handlu uprawnieniami do emisji dla metropolii³⁴⁷ oraz program redukcji emisji gazów ciepłarnianych Nowej Południowej Walii³⁴⁸. Istnieje również kilka dobrowolnych systemów handlu uprawnieniami do emisji działających w wielu krajach, takich jak Japonia³⁴⁹ czy Szwajcaria³⁵⁰. Inne systemy handlu uprawnieniami do emisji były proponowane w kilku regionach, w tym w ramach Zachodniej Inicjatywy Klimatycznej (USA i Kanada), kalifornijskiego programu *cap-and-trade*. Choć niemożliwe jest omówienie wszystkich istniejących wariantów, warto wskazać te najbardziej znaczące, co pozwoli na pogłębioną ocenę efektywności unijnego systemu w kontekście jego skuteczności klimatycznej.

Jednym z najwcześniejszych i najbardziej wpływowych przykładów jest Regionalna Inicjatywa ds. Gazów ciepłarnianych (ang. RGGI – *Regional Greenhouse Gas Initiative*), funkcjonująca w Stanach Zjednoczonych. RGGI, ustanowiona w 2005 r., rozpoczęła działalność w 2009 r. jako pierwszy obowiązkowy program handlu uprawnieniami do emisji gazów ciepłarnianych na świecie. Jest to system typu *cap-and-trade*, obejmujący wyłącznie sektor energetyczny³⁵¹. Bierze w nim udział dziesięć stanów północno-wschodnich

³⁴⁵ Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI), memorandum of understanding z 2005 r. i model reguł z 2006 r., pierwszy obowiązkowy rynek ETS w USA, obejmujący stany Northeast i Mid-Atlantic, <https://icapcarbonaction.com/en/ets/usa-regional-greenhouse-gas-initiative-rggi?utm>. [dostęp: 01.05.2025].

³⁴⁶ Nowozelandzki system handlu uprawnieniami do emisji (NZ ETS), wprowadzony w 2008 r. na podstawie ustawy Climate Change Response Act 2002 i jej nowelizacji w 2008 r., główne narzędzie polityki klimatycznej Nowej Zelandii. https://icapcarbonaction.com/system/files/ets_pdfs/icap-etsmap-factsheet-48.pdf?utm. [dostęp: 01.05.2025].

³⁴⁷ Tokijski system handlu emisjami (*Tokio Cap-and-Trade Program*), pierwszy miejski ETS na świecie, uruchomiony w kwietniu 2010 r. przez Tokio Metropolitan Government, obejmujący około 20 % emisji miasta i nakazujący redukcje CO₂ w dużych budynkach komercyjnych, przemysłowych i dostawcach ciepła. Zob. A. Tatsuya, H. Toshi, *Causal effects of the Tokyo emissions trading scheme on energy consumption and economic performance*, „Energy Policy” 2022/168, art. 113151, doi: 10.1016/j.enpol.2022.113151.

³⁴⁸ Program redukcji emisji gazów ciepłarnianych Nowej Południowej Walii (*New South Wales Greenhouse Gas Abatement Scheme – GGAS*): System funkcjonujący w latach 2003–2012, ustanowiony na mocy przepisów Części 8A ustawy *Electricity Supply Act 1995 (NSW)*. Był to jeden z pionierskich systemów handlu emisjami na świecie. Zob. *Electricity Supply Act 1995*, Part 8A, NSW Legislation, <https://legislation.nsw.gov.au/view/html/inforce/current/act-1995-094> [dostęp: 1.05.2025].

³⁴⁹ Japoński Dobrowolny System Handlu Emisjami (*Japan's Voluntary Emissions Trading Scheme – JVETS*): Inicjatywa Ministerstwa Środowiska Japonii, uruchomiona w 2005 r. jako program pilotażowy mający na celu przetestowanie mechanizmów rynkowych i promowanie dobrowolnych redukcji emisji przez podmioty gospodarcze. Zob. Ministry of the Environment of Japan, *Introduction of Japan's Voluntary Emissions Trading Scheme (JVETS)*, https://www.env.go.jp/en/earth/ets/m_j-jvets.pdf [dostęp: 11.08.2025].

³⁵⁰ Szwajcarski system handlu uprawnieniami do emisji: System ustanowiony na mocy federalnej ustawy o redukcji emisji CO₂ (*Federal Act on the Reduction of CO₂ Emissions*). Początkowo obejmował mechanizmy dobrowolne, a od 2020 r. jest w pełni powiązany z systemem EU ETS. Zob. *Federal Act on the Reduction of CO₂ Emissions (CO₂ Act)* 23.12.2011, The Federal Council, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2012/855/en> [dostęp: 01.05.2025].

³⁵¹ S. Perdan, A. Azapagic, *Carbon trading: Current schemes and future developments*, „Energy Policy” 2011/10 (39), s. 6044.

i środkowoatlantyckich: Connecticut, Delaware, Maine, New Hampshire, New Jersey, Nowy Jork, Vermont, Massachusetts, Maryland i Rhode Island³⁵².

W ramach RGGI ustalono regionalny limit emisji CO₂ dla elektrowni spalających paliwa kopalne. Podmioty objęte regulacją muszą posiadać odpowiednie uprawnienia do emisji na każdą tonę CO₂. System składa się z dziesięciu programów stanowych, zintegrowanych w jeden regionalny rynek uprawnień. Uprawnienia są rozdzielane na drodze aukcji, a przychody z ich sprzedaży – w ok. 70% – inwestowane są w działania poprawiające efektywność energetyczną oraz wspierające technologie odnawialne³⁵³. Obowiązek wykazania zgodności z przepisami RGGI realizowany jest w trzyletnich okresach, po których operatorzy muszą przedłożyć jedno uprawnienie na każdą tonę wyemitowanego CO₂. W celu spełnienia wymagań przedsiębiorstwa mogą zarówno ograniczać emisje, jak i nabywać brakujące uprawnienia. System przewiduje także wykorzystanie tzw. offsetów, czyli mechanizmów kompensacyjnych dla projektów redukujących emisje poza sektorem elektroenergetycznym³⁵⁴.

Kolejnym przykładem systemu o ugruntowanej pozycji jest australijski program GGAS (ang. *Greenhouse Gas Reduction Scheme*)³⁵⁵, funkcjonujący w stanie Nowa Południowa Walia. Powstał on w 2002 r. na mocy nowelizacji przepisów dotyczących dostaw energii elektrycznej (*Electricity Supply Act 1995*). GGAS był jednym z pierwszych obowiązkowych systemów tego typu na świecie³⁵⁶. W przeciwieństwie do klasycznych systemów *cap-and-trade*, takich jak EU ETS czy RGGI, GGAS opiera się na modelu *baseline-and-credit*. System wyznacza roczne cele redukcji emisji gazów cieplarnianych dla sektora elektroenergetycznego w przeliczeniu na mieszkańca, a uczestnicy rynku – sprzedawcy, detaliści i producenci energii – otrzymują referencyjne wskaźniki emisji w zależności od swojego udziału w zapotrzebowaniu na energię³⁵⁷. Aby zachować zgodność z przepisami, podmioty te muszą zrezygnować z odpowiedniej liczby certyfikatów redukcji emisji, generowanych przez akredytowane projekty redukcyjne. System przewiduje funkcjonowanie specjalnego organu regulacyjnego – *Independent Pricing and Regulatory Tribunal* (ang. IPART), który nadzoruje zgodność działań

³⁵² *Regional Greenhouse Gas Initiative*, Program Overview, <https://www.rggi.org/program-overview-and-design/elements> [dostęp: 01.05.2025]

³⁵³ J.L. Ramseur, *The Regional Greenhouse Gas Initiative: Background, Impacts, and Selected Issues*, Washington D.C. 2019, s. 16–18.

³⁵⁴ Ibidem.

³⁵⁵ GGAS, 2010a, GGAS–Overview, NSW Government, http://www.greenhousegas.nsw.gov.au/overview/scheme_overview/overview.asp [dostęp: 01.05.2025].

³⁵⁶ Independent Pricing and Regulatory Tribunal (IPART), *GGAS Compliance Reports*, <https://www.ipart.nsw.gov.au> [dostęp: 01.05.2025].

³⁵⁷ IPART, *Overview of the Greenhouse Gas Reduction Scheme*, Sydney 2003.

uczestników z wyznaczonymi wskaźnikami emisji, akredytuje projekty i wystawia certyfikaty potwierdzające redukcję³⁵⁸.

Nie sposób pominąć również rozwijającego się systemu handlu emisjami w Chińskiej Republice Ludowej. W literaturze podkreśla się, że chiński system wykazuje podobieństwa do EU ETS w zakresie ustalania pułapu emisji, alokacji uprawnień czy katalogu uczestników rynku, jednak różni się istotnie m.in. w zakresie nadzoru nad alokacją, mechanizmów dystrybucji uprawnień oraz zarządzania ryzykiem³⁵⁹. Początkowe rozwiązania w Chinach przyjęły formę regionalnych projektów pilotażowych, dostosowanych do możliwości gospodarczych poszczególnych prowincji. Interesującym aspektem chińskiego rynku jest dopuszczenie do handlu uprawnieniami również podmiotów nieobjętych obowiązkiem redukcji emisji, co oznacza, że mogą one funkcjonować jedynie w celach spekulacyjnych lub inwestycyjnych³⁶⁰. Oznacza to, że obrotem uprawnień mogą się zajmować również jednostki, które nie podlegają określonej polityce redukcyjnej, działając choćby w celach oczywistego zysku ze sprzedaży przedmiotowych uprawnień emisyjnych³⁶¹. Najnowsze podejście Chińskiej Republiki Ludowej, przedsiębiorczej działania jako sygnatariusz porozumienia paryskiego, wskazuje na szerokie wykorzystanie przedmiotowego instrumentu nie tylko dla efektywnego kosztowo wycinania emisji gazów cieplarnianych, ale również dla osiągania wydłużonego i zdrowszego życia obywateli na skutek ograniczenia stężenia pyłów zawieszonych w powietrzu³⁶². Zgodnie z najnowszymi deklaracjami Chiny postrzegają swój system handlu nie tylko jako narzędzie redukcji emisji gazów cieplarnianych, lecz także element polityki zdrowotnej – ograniczanie emisji ma bezpośrednio przyczyniać się do poprawy jakości powietrza i długości życia obywateli³⁶³.

Podsumowując ten fragment wywodu należy wskazać, że systemy handlu uprawnieniami do emisji funkcjonujące poza ramami Unii Europejskiej, choć różnorodne pod względem konstrukcji instytucjonalno-prawnej oraz zakresu regulacyjnego, pozostają istotnym narzędziem wdrażania globalnej polityki ochrony klimatu. Analiza ich funkcjonowania przez pryzmat efektywności środowiskowej – rozumianej jako zdolność systemu do rzeczywistego

³⁵⁸ IPART, *Annual Reports on Scheme Performance*, <https://www.ipart.nsw.gov.au> [dostęp: 01.05.2025].

³⁵⁹ International Carbon Action Partnership (ICAP), *China Emissions Trading Scheme (ETS)*, 2023.

³⁶⁰ Zob. Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, *Raport z rynku CO₂ – styczeń 2021 (nr 106)*, Warszawa 2021, s. 13, https://www.kobize.pl/uploads/materialy/materialy_do_pobrania/raport_co2/2021/KOBiZE_Analiza_rynku_CO2_styczen_2021.pdf [dostęp: 01.05.2025].

³⁶¹ M. Zhang, Y. Liu, Y. Su, *Comparison of Carbon Emission Trading Schemes in the European Union and China*, „Climate” 2017/3 (5).

³⁶² S. Chang, X. Yang, H. Zheng, S. Wang, X. Zhang, *Air quality and health co-benefits of China's national emission trading system*, „Applied Energy” 2020/261, art. 114226.

³⁶³ Z. Zhang, *Carbon Emissions Trading in China: The Evolution from Pilots to National Scheme*, „Energy Policy” 2015/ 15, s. 104-126.

i trwałego ograniczania emisji gazów cieplarnianych – wymaga uwzględnienia szeregu wskaźników, takich jak: zakres podmiotowy i przedmiotowy systemu, dynamika zaostrowania limitów emisyjnych, relacja pomiędzy poziomem emisji a wyznaczonymi pułapami, a także systemowe rozwiązania kompensacyjne i nadzorcze³⁶⁴.

Na gruncie amerykańskim Regionalna Inicjatywa w sprawie gazów cieplarnianych (RGGI) stanowi przykład mechanizmu regionalnego typu *cap-and-trade*, który – choć ograniczony wyłącznie do sektora elektroenergetycznego – wykazuje wysoką funkcjonalność w zakresie reinwestycji przychodów z aukcji. Około 70% wpływów jest kierowanych na działania mające na celu zwiększenie efektywności końcowego wykorzystania energii oraz wspieranie rozwoju odnawialnych źródeł energii³⁶⁵. Mechanizm RGGI, mimo ograniczonego zakresu geograficznego i sektorowego, przyczynia się do realnych redukcji emisji, a jego konstrukcja instytucjonalna pozwala na stosunkowo stabilne zarządzanie rynkiem uprawnień.

W przypadku australijskiego GGAS zastosowano alternatywny model oparty na benchmarkingu, w ramach którego redukcje emisji osiągnęte są na drodze realizacji projektów przez akredytowanych dostawców certyfikatów redukcji emisji³⁶⁶. Pomimo bardziej zdecentralizowanej konstrukcji i nieco mniej przejrzystego mechanizmu alokacji system ten pozwalał na uzyskiwanie istotnych oszczędności emisji, w szczególności w kontekście obowiązkowego charakteru udziału podmiotów energetycznych w mechanizmie. Co warto podkreślić, system ten ujawnia interesującą odmianę prawnego instrumentarium redukcyjnego, odchodząc od modelu sztywnego limitu na rzecz elastycznych norm odniesienia³⁶⁷.

Z kolei chiński system handlu uprawnieniami do emisji stanowi przykład dynamicznie rozwijanego mechanizmu, który początkowo realizowany był w formie regionalnych projektów pilotażowych, a obecnie przekształcił się w jednolity rynek krajowy³⁶⁸. Jedynie zasygnalizowania wymaga fakt, że pomimo formalnych zbieżności z unijnym ETS – takich jak metoda ustalania pułapów emisyjnych czy uczestnictwo podmiotów zobowiązanych – system

³⁶⁴ Zob. E. Haites, D. Maosheng, K.S. Gallagher, S. Mascher, E. Narassimhan, K. R. Richards, M. Wakabayashi, *Experience with Carbon Taxes and Greenhouse Gas Emissions Trading Systems*, „Duke Environmental Law & Policy Forum” 2018/29, s. 109-182.

³⁶⁵ C. Wiese, R. Cowart, J. Rosenow, *The strategic use of auctioning revenues to foster energy efficiency: status quo and potential within the EU ETS*, „Energy Efficiency” 2020/8 (13), s. 1677–1688.

³⁶⁶ R. Passey, I. MacGill, H. Outhred, *The governance challenge for implementing effective market-based climate policies: A case study of the New South Wales Greenhouse Gas Reduction Scheme*, „Energy Policy” 2008/8 (36), s. 2999–3008.

³⁶⁷ D. Cotton, L. de Mello, *Econometric analysis of Australian emissions markets and electricity prices*, „Energy Policy” 2017/74, s. 475–485.

³⁶⁸ Zob. S. Chang, X. Yang, H. Zheng, S. Wang, X. Zhang, *Air quality and health co-benefit....*, op. cit.

chiński różni się w kluczowych aspektach instytucjonalnych³⁶⁹. Warto zaznaczyć, że skuteczność środowiskowa każdego z omówionych systemów napotyka ograniczenia analityczne wynikające z interakcji polityki ETS z innymi instrumentami prawnymi (np. subsydiami, normami efektywności czy podatkami węglowymi).

Wiele z tych systemów zmagają się z problemem tzw. gorących punktów (ang. *hot spots*), tj. koncentracji emisji w obszarach, gdzie podmioty zamiast je redukować, korzystają z możliwości nabywania uprawnień od bardziej zaawansowanych technologicznie uczestników rynku³⁷⁰ tj. odsetek uczestników ogranicza emisje poniżej wyznaczonych progów, dzięki czemu uzyskuje nadwyżki i może je zbywać. Trafiają one do podmiotów, które nie podejmują modernizacji lub wolą kupować uprawnienia, niż redukować własny ślad węglowy. Choć mechanizm ten może osłabiać percepcję sprawiedliwości środowiskowej w ujęciu lokalnym, jego znaczenie w przypadku gazów cieplarnianych, o globalnym charakterze oddziaływania, jest relatywnie mniejsze niż w przypadku zanieczyszczeń lokalnych, takich jak pyły zawieszone czy siarczany³⁷¹. Chociaż systemy handlu uprawnieniami do emisji poza Unią Europejską przybierają zróżnicowane formy prawne i instytucjonalne, ich wspólnym mianownikiem pozostaje próba powiązania mechanizmów rynkowych z celami środowiskowymi. Ostateczna ocena ich efektywności powinna jednak uwzględniać lokalny kontekst gospodarczy, strukturę sektora energetycznego, poziom dojrzałości instytucji regulacyjnych oraz stopień komplementarności z innymi politykami klimatycznymi.

Przedstawione powyżej alternatywy dla EU ETS wskazały, że umiejętne konstrukcje systemu handlu uprawnieniami do emisji jest podstawą wymiaru jego funkcjonalności. Każde, nawet najczystsze w swoich intencjach opracowanie teoretyczne zostanie zweryfikowane i pytaniem zasadniczym jest tylko to, czy prawodawca ustanawiający sferę normatywną dla rozwiązania z czasem i z nabywanym doświadczeniem będzie rewidować swoje błędy. Po omówieniu powyższych systemów handlu uprawnieniami do emisji należy przejść do wskazania podstaw prawnych flagowego instrumentu ochrony klimatu w Unii Europejskiej, a to unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji.

³⁶⁹ Zob. C. Hood, *Managing interactions between carbon pricing and existing energy policies (Report)*, Paryż 2013.

³⁷⁰ N. Morag-Levine, *The problem of pollution hotspots: Pollution markets, coase, and common law*, „Cornell Journal of Law and Public Policy” 2007/1 (17), s. 161–199.

³⁷¹ J. Aldy, R. Stavins, *The Promise and Problems of Pricing Carbon*, Harvard, 2012.

2.2.4. Dyrektywy EU ETS

W pierwszej kolejności przyjdzie wskazać, że doktryna wykształciła zróżnicowane nazewnictwo na określenie tego samego, wspólnotowego rynku uprawnień do emisji – europejski system handlu emisjami gazów cieplarnianych³⁷², europejski czy unijny system handlu uprawnieniami do emisji³⁷³, system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii³⁷⁴, przy czym najistotniejszy akt UE w tym zakresie, tj. dyrektywa 2003/87/WE posługuje się tą ostatnią nazwą. W zagranicznym opracowaniach można za to spotkać dwa terminy: *European Union Emissions Trading Scheme*³⁷⁵ oraz *European Union Emissions Trading System*³⁷⁶. Każda z tych terminologii jest równoważna i właściwa, bowiem odsyła do tego samego reżimu prawnego i ekonomicznego, zatem nie ma potrzeby jej ujednolicania nad wyraz.

Podstawowym dążeniem dyrektywy EU ETS jest osiągnięcie określonych procentowo wartości w zakresie redukcji emisji, zaś wymagania stawiane przez pracodawcę unijnego są w dłuższej perspektywie coraz dalej idące³⁷⁷. Nadto zadaniem klimatycznym unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, aczkolwiek niewyrażonym wprost, jest zmierzanie do utrzymania wzrostu temperatury na Ziemi na poziomie poniżej 2°C³⁷⁸. Pierwszy ze wskazanych celów należy więc wywodzić z dyrektywy 2003/87 – to właśnie dyrektywy w prawie UE co do zasady są aktem kierowanym do państw członkowskich w zakresie rezultatu, który winien zostać osiągnięty na drodze ich implementacji, pozostawiając w tym zakresie metodologię kształtowania rozwiązań na rzecz tego rezultatu państwom. Zgodnie z art. 1 wspomnianego aktu został on ustanowiony „w celu wspierania zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób”³⁷⁹. Można zatem mówić o podejściu dwutorowym, aczkolwiek wspólnym, bowiem przeciwdziałanie szkodliwemu udziałowi antropogenicznej emisji GHG przydawana jest

³⁷² Z. Roguska, *Ekstraterytorialne środki Unii Europejskiej z zakresu prawa ochrony środowiska* [w:] *Prawne problemy i wyzwania Unii Europejskiej*, red. Ł. Pisarczyk, Warszawa 2018.

³⁷³ M. Pchałek, *Realizacja przedsięwzięć infrastrukturalnych. Aspekty prawnośrodowiskowe*, Warszawa 2019, s. 21-31.

³⁷⁴ Zob. R. Maruszkin, *EU ETS, czyli system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej*, *Komentarze praktyczne*, LEX/el. 2020, pkt 1.

³⁷⁵ F. Convery, *Origins and Development of the EU ETS*, „*Environ Resource Econ*” 2009/43, s. 392–393.

³⁷⁶ J. Abrell, A. Ndoye Faye, G. Zachmann, *Assessing the impact of the EU ETS using firm level data*, „*Bruegel Working Paper*” 2011/8, https://www.bruegel.org/system/files/wp_attachments/WP_2011_08_ETS_01.pdf [dostęp: 01.05.2025].

³⁷⁷ I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, s. 92.

³⁷⁸ *Ibidem*, s. 93.

³⁷⁹ Art. 1 dyrektywy 2003/87.

również konieczność uwzględniania ekonomicznej optymalizacji³⁸⁰. Przy czym to ostatnie należałoby rozumieć jako możliwie najmniejszy wpływ na rozwój gospodarczy oraz zatrudnienie przy jednoczesnym sukcesywnym zmniejszaniu emisji³⁸¹. Warto w tym miejscu również podnieść, że realizacja celów EU ETS wymaga zaangażowania całej wspólnoty państw członkowskich UE, działania te przekraczają bowiem wysiłki tylko jednego państwa.

System EU ETS zmieniał się wraz z rozwojem europejskiego prawa o ochronie klimatu³⁸². Pierwsza poważna przesłanka wskazująca, że Unia Europejska może wdrożyć system handlu uprawnieniami do emisji, pojawiła się w 2000 r., kiedy została wydana Zielona Księga w sprawie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej³⁸³. W dokumencie tym poruszono kwestię, czy Unia Europejska powinna wdrożyć ogólnounijny system ograniczeń i handlu w celu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych (początkowo CO₂) jako uzupełnienie innych polityk i środków, wdrażanych głównie na poziomie państwa członkowskiego. Zaproponowano go także jako środek zapewniający osiągnięcie celów, do których UE i jej państwa członkowskie zobowiązały się w Protokole z Kioto. Ponadto przedstawiono zasadnicze cechy przyszłego systemu, w tym okres próbny trwający od 2005 do 2007 r. w celu przygotowania do pełnego wdrożenia w pięcioletnim okresie 2008–2012 odpowiadającym pierwszemu okresowi zobowiązań Protokołu z Kioto. Powołano nadto Europejski program ds. zmian klimatu (ang. *European Climate Change Programme*)³⁸⁴ tj. panel specjalistów powołany przez Komisję, który miał wspólnie z państwami członkowskimi, przedstawicielami przemysłu i organizacji społecznych NGO, przygotować skuteczne i efektywne kosztowo rozwiązania legislacyjne, na których oprzeć się miała Komisja przy dalszych pracach prawodawczych³⁸⁵. Dwa lata później, po szeroko zakrojonej debacie, dyrektywa w sprawie systemów handlu została jedomyślnie przyjęta w październiku 2003 r.³⁸⁶. Po niej szybko pojawiła się poprawka – dyrektywa

³⁸⁰ A. Czaplicki, *Ewolucja unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (EU ETS)*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal” 2017/2 (20), s. 6.

³⁸¹ I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, s. 101.

³⁸² Szczegółowy rozwój prawa ochrony klimatu w porządku prawnym UE został rozwinięty w pierwszym rozdziale niniejszej pracy.

³⁸³ Komisja Europejska, *Zielona księga w sprawie handlu emisjami gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej*, COM(2000) 87 final, Bruksela, 8.03.2000 r.

³⁸⁴ A. Szafranski, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s. 221.

³⁸⁵ S. Oberthür, M. Pallemerts, C. Roche Kelly, *The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy*, Bruksela 2010, s. 37.

³⁸⁶ Zob. F.J. Convery, *Origins and Development of the EU ETS*, „Environmental & Resource Economics” 2009/3 (43), s. 391–412.

2004/101/WE nazywana również łączącą³⁸⁷, która umożliwiła wykorzystanie środków pochodzących z mechanizmu czystego rozwoju i wspólnych wdrożeń Protokołu z Kioto w celu zapewnienia jego zgodności z uprawnieniami do emisji w ramach systemu EU ETS. Wykorzystanie tych kredytów w celu zapewnienia zgodności podlegało wykazowi zakazującemu niektórych typów projektów (duże elektrownie wodne, elektrownie jądrowe) oraz nieokreślonego jeszcze limitowi liczby dozwolonych kredytów, który koncepcyjnie miał wynosić około 50% oczekiwanej wymaganej redukcji emisji CO₂. Jak pierwotnie zaproponowano w Zielonej Księdze, system wszedł w życie w 2005 roku tj. piętnaście miesięcy po przyjęciu dyrektywy w sprawie ETS³⁸⁸. Wdrożenie systemu zostało podzielone na odrębne okresy zwane fazami, a to: pierwsza w latach 2005–2007, druga od 2008 do 2012 r., trzecia w latach 2013–2020 oraz czwarta obecnie trwająca, która rozpoczęła się w 2021 r. i jest przewidziana do 2030 r.

Pierwsze okresy rozliczeniowe odbiegały zupełnie od obecnego kształtu EU ETS – alokacja uprawnień w państwach członkowskich opierała się na krajowych planach rozdziału uprawnień (ang. NAP – *National Allocation Plans*), które – podlegając zatwierdzeniu przez Komisję Europejską – określały krajowy poziom emisji w konkretnym okresie rozliczeniowym wraz z wykazem instalacji objętych krajowym segmentem EU ETS i ze wskazaniem zakresu bezpłatnej alokacji na ich rzecz³⁸⁹. W odniesieniu do metody przydziału w pierwszych dwóch fazach większość uprawnień była przydzielana za darmo na podstawie historycznych poziomów emisji GHG, tj. *grandfathering*. Ten mechanizm był krytykowany w doktrynie pod wieloma względami³⁹⁰, podważano m.in. jego zgodność z zasadą „zanieczyszczający płaci”³⁹¹. Wydaje się jednak, że sami zainteresowani postrzegali pierwszą fazę jako pilotażową. W sprawie *Arcelor Atlantique and Lorraine*³⁹² TSUE stwierdził, że: „[EU ETS] jest systemem nowatorskim i złożonym, którego wdrożenie i funkcjonowanie mogło zostać zakłócone

³⁸⁷ Dyrektywa 2004/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27.10.2004 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w zakresie mechanizmów Protokołu z Kioto w odniesieniu do systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie Dz.Urz. UE L 338 z 13.11.2004, s. 18–23.

³⁸⁸ D. Ellerman, C. Marcantonini, A. Zaklan, *The EU ETS: Eight Years and Counting*, „EUI Working Paper RSCAS” 2014/4, s. 2.

³⁸⁹ https://www.europeanpapers.eu/es/europeanforum/theory-and-practice-emissions-trading-european-union-allowance-allocation#_ftn30 [dostęp: 10.06.24].

³⁹⁰ Zob. S. Bogojewić, *The EU ETS Directive Revised: Yet Another Stepping Stone*, „Environmental Law Review”, 2009/4, s. 279 i n.; M. Pohlmann, *The European Union Emissions Trading Scheme [w:] Legal Aspects of Carbon Trading*, red. D. Freestone, C. Streck, Oxford 2009, s. 339–365; A.D. Ellerman, F.J. Convery, C. de Perthuis, *Pricing Carbon: The European Union Emissions Trading Scheme*, Cambridge 2010.

³⁹¹ J. Nash, *Too Much Market? Conflict Between Tradable Pollution Allowances and the “Polluter Pays” Principle*, „Harvard Environmental Law Review” 2000/2 (24), s. 505.

³⁹² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 16.12.2008 r. w sprawie C-127/07 Arcelor Atlantique et Lorraine i inni dotyczył skargi francuskiego producenta stali na przepisy implementujące unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (EU ETS).

w wyniku zaangażowania zbyt dużej liczby uczestników. Mając na uwadze nowatorstwo i złożoność programu, przyjęte podejście etapowe, oparte w szczególności na doświadczeniach zdobytych na pierwszym etapie jego wdrażania, aby nie zakłócać procesu tworzenia systemu, mieściło się w granicach swobodnego uznania przysługującego prawodawcy wspólnotowemu”³⁹³. Ponadto w raporcie za 2004 r. stwierdzono, że przydziały określone w Krajowych Planach Alokacji uznano powszechnie za mało wymagające pod względem celów liczbowych, zaś państwa członkowskie traktowały pierwszą fazę wprowadzenia EU ETS jako okres próbny w zakresie systemu handlu³⁹⁴. Pierwsza dyrektywa EU ETS przewidywała powiązanie rynku z krajowymi systemami handlu emisjami innych krajów. Dyrektywa 2003/87 była postrzegana jako pilotażowa i wprowadzająca. Głównym celem było przetestowanie kształtowania się cen na rynku emisji dwutlenku węgla oraz stworzenie niezbędnej infrastruktury do monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji. Ograniczenie w dużej mierze opierało się na szacunkach, ponieważ nie były dostępne wiarygodne dane dotyczące emisji. Tym samym uwidoczniła się problematyka spadku z uwagi na niedostatecznie przeanalizowane procedury wydawania bezpłatnych uprawnień do emisji – ich liczba zaspokajała bezpieczeństwo operatorów, a nawet pozwalała na ich zbywanie na rzecz innych operatorów, co doprowadziło do drastycznych spadków cen uprawnień³⁹⁵. W fazie pierwszej jedynym gazem objętym systemem był dwutlenek węgla, a w zakresie przedmiotowym EU ETS obejmował jedynie instalacje z sektora energetycznego i okrojonego sektora przemysłowego³⁹⁶.

Drugi okres rozliczeniowy pokrywał się czasowo z pierwszym etapem obowiązywania handlu emisjami w ramach Protokołu z Kioto, co niewątpliwie wpłynęło na możliwość wykorzystywania jednostek wydawanych w ramach systemu kiotowskiego na rzecz EU ETS³⁹⁷. Poza postanowieniami włączającymi operatorów statków powietrznych drugi okres rozliczeniowy oparł się również na zasadzie bezpośredniego związania z jednostkami Kioto, tj. jednostki uprawnień unijnych albo były traktowane jako jednocześnie będące ekwiwalentem

³⁹³ Ibidem., punkt 60-61 wyroku.

³⁹⁴ *Outline of the EU Emissions Trading Scheme and Analysis Introduction of the Impact of Its Introduction*, The Institute of Energy Economics, Japan 2004, <https://eneken.ieej.or.jp/en/data/pdf/268.pdf>, [dostęp: 10.01.2025].

³⁹⁵ Europejski Trybunał Obrachunkowy, *The integrity and implementation of the EU ETS. Special Report No 06/2015*, Luksemburg 2015, s. 15.

³⁹⁶ M. Graczyk, *Rozwój rynku handlu pozwoleniami na emisje CO₂ w Unii Europejskiej*, „Acta Energetica” 2009/1, s. 43–49.

³⁹⁷ Ibidem.

międzynarodowym, albo jako co najmniej oparte na jednostkach wynikających z Protokołu z Kioto³⁹⁸.

Trzecia faza EU ETS została ukształtowana na podstawie lekcji wyciągniętych z poprzednich dwóch etapów. W szczególności podjęto znaczące wysiłki w celu poprawy harmonizacji systemu w całej UE po przeglądzie EU ETS, uzgodnionym w 2008 r. Ponadto UE była jedną z jurysdykcji, które zobowiązały się do osiągnięcia celu w ramach drugiego okresu zobowiązań Protokołu z Kioto, a EU ETS miał się stać fundamentalnym instrumentem w osiągnięciu tego zadania³⁹⁹. W związku z powyższym zaostrożono politykę wobec sektora energetycznego, który otrzymywał bezpłatne uprawnienia jedynie w sytuacji, gdy miały one służyć rewitalizacji emitenta. Zmieniono również metodę nieodpłatnej alokacji na tzw. *benchmarking*, czyli ustalanie wskaźników dla wyliczeń przyznawanych uprawnień na podstawie wyników najskuteczniejszych instalacji⁴⁰⁰. Trzeci okres to również proces wyraźnej centralizacji systemu EU ETS, czego przykładem, oprócz zniesienia wymienionego wyżej zniesienia mechanizmu krajowych planów przydziałów, było wprowadzenie jednolitego rejestru na terenie całej UE, wraz z jednoczesnym odejściem od prowadzenia rejestrów krajowych przez wyznaczone do tego organy państwowe⁴⁰¹.

W miarę wprowadzania kolejnych faz unijnego systemu handlu, w wyniku procesu wprowadzania dyrektyw do porządków krajowych państw członkowskich UE, pojawiały się istotne problemy implementacyjne. Za E. Woerdmanem należy zidentyfikować cztery najważniejsze trudności⁴⁰², jakie napotkał EU ETS podczas jego wdrażania. Po pierwsze, państwa członkowskie przyznały za dużo uprawnień, aby chronić konkurencyjność swojego przemysłu. To, w połączeniu z kryzysem finansowym w 2008 r., doprowadziło do gwałtownego spadku cen uprawnień. Niskie ceny uprawnień w niewielkim stopniu zachęcają do inwestowania w technologie energooszczędne. Jak wspomniał Trybunał: „[UE]... musi umożliwić uniknięcie sytuacji, w której narastałyby nadwyżki uprawnień, grożąc w ten sposób »załamaniem rynku«, jak to miało miejsce w okresie rozliczeniowym od 2005 do 2007 r.”⁴⁰³ Po drugie, operatorzy uzyskiwali tzw. nadzwyczajne zyski definiowane jako „przychodzący

³⁹⁸ L. Karski, *System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Komentarz*, Warszawa 2012, komentarza do art. 4.

³⁹⁹ https://www.sallan.org/pdf-docs/ets_handbook_en.pdf, s. 7, [dostęp: 01.05.2025].

⁴⁰⁰ *The environment and climate change review*, red. T. Garret, London 2020, s. 71 i 172.

⁴⁰¹ K. Cięciak, *System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Polsce* [w:] *Współczesna gospodarka – wyzwania, dylematy, perspektywy rozwoju*, red. J. Harasim, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2012/ 93, s. 12.

⁴⁰² E. Woerdman, M. Roggenkamp, M. Holwerda (red.), *Essential EU Climate...*, op. cit., s. 63–64.

⁴⁰³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 23.09.2009 r., C-512/07, Rzeczpospolita Polska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, EU:T:2009:351, punkt 64.

z wytwarzania energii cieplnej, jeżeli dodatkowy dochód uzyskany z przeniesienia kosztów CO₂ (alternatywnych) na ceny energii przekracza poziom kosztów przestrzegania przepisów poniesionych w ramach tego programu przez wytwórców energii cieplnej”⁴⁰⁴. Zjawisko to polegało na przerzucaniu na konsumentów kosztów uprawnień odpowiadających cenom rynkowym i dotyczyło głównie sektora wytwarzającego energię elektryczną, będącego w stanie zintegrować wartość wykorzystanych uprawnień do emisji, które zostały przydzielone bezpłatnie do tych z wliczoną ceną za energię⁴⁰⁵. Większość uprawnień przydzielono jednak bezpłatnie, pozostawiając operatorom zyski bez zwiększania kosztów. Prowadziło to do trzeciego z wyzwań związanego z bezpłatnym przydziałem uprawnień nowym podmiotom i rozbudowę oraz konieczność oddawania przez operatorów uprawnień w przypadku zamykania zakładów. W ten sposób przedsiębiorstwa utrzymujące nieskuteczne energetycznie elektrownie nadal otrzymywały uprawnienia, nawet jeśli koszty produkcji przewyższały zyski⁴⁰⁶. Po czwarte, wielu operatorów dopuściło się oszustw podatkowych i kradzieży ulg podatkowych w państwach członkowskich, co doprowadziło do strat wynoszących około 5 mld euro⁴⁰⁷. Implementacja dyrektyw EU ETS doprowadziła do bogatego dorobku TSUE w zakresie kontroli sądowej aktów prawnych dotyczących polityki klimatycznej. Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie podkreślał, że prawodawca Unii Europejskiej dysponuje szerokim zakresem swobody uznania w sytuacjach, gdy jego interwencja dotyczy dziedzin wymagających dokonywania złożonych ocen politycznych, gospodarczych i społecznych. W takich przypadkach Trybunał nie może zastępować własnego osądu rozstrzygnięciem prawodawcy, ograniczając się do badania zgodności przyjętych rozwiązań z prawem Unii⁴⁰⁸. Jak zauważa S. Bogojević, orzecznictwo dotyczące EU ETS ma charakter ustrojowy, gdyż dotyczy fundamentalnych kwestii prawa traktatowego Unii, takich jak podział kompetencji między UE a państwami członkowskimi, zasady pomocniczości czy zapewnienia skutecznej ochrony sądowej⁴⁰⁹. W konsekwencji TSUE, rozpatrując spory w obszarze polityki

⁴⁰⁴ *EU ETS Phase II – The potential and scale of windfall profits in the power sector*, s. 8; https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/point_carbon_wwf_windfall_profits_mar08_final_report_1.pdf [dostęp: 01.05.2025].

⁴⁰⁵ Opinia rzecznik generalnej Juliane Kokott przedstawiona w dniu 21 marca 2013 r. w połączonych sprawach C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 i C-640/11, Iberdrola, SA i in. przeciwko Administración del Estado, EU:C:2013:173, punkt 2.

⁴⁰⁶ E. Woerdman, M. Roggenkamp, M. Holwerda (red.), *Essential EU Climate...*, op. cit., s. 66-68.

⁴⁰⁷ Ibidem.

⁴⁰⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 17.10.2013 r., C-203/12, Billerud Karlsborg AB i Billerud Skärblacka AB przeciwko Naturvårdsverket, EU:C:2013:664, punkt 35.

⁴⁰⁹ S. Bogojević, *EU Climate Change Litigation: All Quiet on the Luxembourgian Front?* [w:] *Research Handbook on Climate Mitigation Law*, red. G. van Calster, W. Vandenberghe, L. Reins, Cheltenham-Northampton 2015, s. 559.

klimatycznej, działa w ramach ustalonych zasad traktatowych UE, nadając im treść i interpretację w kontekście prawa dotyczącego ochrony środowiska i zmian klimatu, bez ingerowania w ustawodawcze wybory prawodawcy.

Znając historyczne tło unijnego systemu handlu emisjami, nietrudno wskazać, iż podstawy prawne EU ETS stanowią materię rozproszoną. Wersja skolidowana dyrektywy 2003/87 różni się od koncepcji wyjściowej, będąc efektem następujących po sobie działań legislacyjnych nakierowanych na konkretne, zamierzone skutki. W ramach systemu EU ETS można wymienić szereg dyrektyw ją zmieniających, w tym m.in.:

- a. dyrektywę 2004/101/WE, która zmieniła dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, z uwzględnieniem mechanizmów projektowych Protokołu z Kioto;
- b. dyrektywę 2008/101/WE⁴¹⁰, która zmieniła dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych;
- c. dyrektywę 2009/29/WE⁴¹¹, która zmieniła dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych;
- d. dyrektywę 2023/959⁴¹², która zmieniła dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

Ramy funkcjonowania systemu nie zamykają się jedynie w obszarze dyrektywy 2003/87 oraz aktów ją zmieniających – istotne są również akty o charakterze delegowanym np. rozporządzenie 1031/2010⁴¹³, określające szczegółowy sposób przeprowadzania aukcji

⁴¹⁰ Dyrektywa 2008/101/WE z 19.11.2008 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, Dz.Urz. UE L 8 z 13.01.2009, s. 3–21.

⁴¹¹ Dyrektywa 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 z 5.6.2009, s. 63–87.

⁴¹² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/959 z 10.05.2023 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz.U. UE. L. 130 z 16.05.2023, s. 134-202.

⁴¹³ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1031/2010 z 12.11.2010 r. w sprawie harmonogramu, kwestii administracyjnych oraz pozostałych aspektów sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii, Dz.U. UE. L. 302 z 18.11.2010, s. 1- 41.

sprzedaży uprawnień do emisji⁴¹⁴. Nadto istotnym w kontekście wspomnianego wyzwania niekontrolowanej podaży uprawnień jest decyzja 2015/1814⁴¹⁵. Kolejno, źródeł obowiązków podmiotów EU ETS wypada szukać nie tylko w samych rozporządzeniach systemowych, ale również w normach innego rodzaju, czego przykładem może być dyrektywą 2014/65⁴¹⁶, która mimo, że kwalifikuje uprawnienia do emisji, o których będzie mowa w dalszej części pracy, jako instrumenty finansowe dla potrzeb nadzoru, nie przesądza o ich materialnoprawnym statusie jako instrumentów finansowych z natury. Wyliczenie to nie należy poczytywać jako katalogu zamkniętego aktów prawa, całościowo tworzącego EU ETS, a raczej uznać za próbę ukazania szerokiej dywersyfikacji instrumentów prawodawcy unijnego przy realizacji polityki ochrony klimatu.

Po omówieniu celów, ewolucji oraz podstaw prawnych EU ETS należy przejść do scharakteryzowania reguł funkcjonowania unijnego systemu handlu emisjami, co pozwoli na późniejszą weryfikację, czy i w jakim zakresie mechanizm dostosowywania cen na granicy przełoży się na efektywność środowiskową i ekonomiczną handlu emisjami.

Główną ideą EU ETS jest stworzenie rynku dla dobra o charakterze nierynkowym⁴¹⁷, jakim są uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych. Handel uprawnieniami do emisji w UE odbywa się w ramach kilkuletnich okresów, po których upływie uprawnienia do emisji są umarzane i ustalane na nowe, zmniejszone pule uprawnień dla poszczególnych państw członkowskich i sektorów⁴¹⁸. Uprawnienia do emisji należy rozumieć jako jednostki rozliczeniowe, rejestrowane początkowo w krajowych rejestrach, a obecnie w jednolitym unijnym rejestrze, które wyrażają prawo do wprowadzenia określonego wolumenu gazów cieplarnianych do atmosfery⁴¹⁹. Mają one (pod pewnymi warunkami) charakter zbywalny⁴²⁰, mogą być przedmiotem uzgodnionych pomiędzy stronami transakcji, a ich posiadanie nie jest zarezerwowane wyłącznie dla operatorów, choć tylko oni będą podmiotami obowiązku

⁴¹⁴ I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, s. 106-107.

⁴¹⁵ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 z 6.10.2015 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.U. L 264 z 9.10.2015, s. 1-5.

⁴¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z 15.05.2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE, Dz.U. L 173 z 12.06.2014, s. 349- 496.

⁴¹⁷ P. Hacker, G. Dimitropoulos, *Behavioural Law & Economics and Sustainable Regulation. From Markets to Learning Nudges* [w:] *Environmental Law*, red. K. Mathis, B.R. Huber, N. Verlag, Baden-Baden 2019, s. 160.

⁴¹⁸ M. Stoczkiewicz, *Prawo ochrony klimatu w kontekście ...*, s. 190.

⁴¹⁹ M. Wemaere i in., *Legal Ownership and Nature of Kyoto Units and EU Allowances* [w:] *Legal Aspects of Carbon Trading: Kyoto, Copenhagen, and beyond*, red. D. Freestone, Ch. Streck, Oxford 2009, s. 37.

⁴²⁰ Ibidem, s. 38.

anihilacji uprawnień z obrotu prawnego⁴²¹. Wskazuje się przy tym, że wykonanie tych praw ma odbywać się tylko dychotomicznie – albo poprzez przedstawienie do umorzenia w celu spełnienia obowiązków rozliczeniowych w ramach unijnego systemu handlu GHG, albo na drodze rozporządzenia uprawnieniem poprzez przeniesienie go na inny podmiot prawa⁴²².

Sama dyrektywa 2003/87 nie przesądza prawnej formy takiego uprawnienia, co skutkuje rozbieżnością jego uregulowania w państwach członkowskich, które uznają uprawnienia kolejno jako zbywalne pozwolenia, publiczne prawa administracyjne, towary lub wartości niematerialne⁴²³. Jedynie na marginesie należy wskazać, że w ocenie części przedstawicieli doktryny, uprawnienia emisyjne powinny przybrać formę papierów wartościowych, co znacznie uprościłoby obrót nimi i rozwiąło wątpliwości co do ich charakteru prawnego⁴²⁴. Za takim podejściem przemawiają uregulowania zawarte w dyrektywie MIFID II, która obejmuje rynki instrumentów finansowych (ang. *Markets in Financial Instruments Directive*), gdzie wskazuje się państwom członkowskim wprost, że w świetle przedmiotowej dyrektywy za instrument finansowy uznaje się uprawnienia do emisji, a także inne instrumenty pochodne oparte na nich, co można rozumieć jako włączenie pochodnych instrumentów opartych również na bazie uprawnień do emisji⁴²⁵.

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. Każde EUA oznacza możliwość emisji jednej tony dwutlenku węgla lub ilości innych gazów cieplarnianych „z równoważnym potencjałem powodowania globalnego efektu cieplarnianego”⁴²⁶. Podmioty objęte systemem są zobowiązane rozliczać emisje poprzez umorzenie odpowiadającej jej liczby jednostek EUA. Uprawnienia te nabywa się na aukcjach w ramach alokacji pierwotnej lub na rynku wtórnym, na zasadzie swobody kontraktowania, od innych podmiotów. Uprawnienia można ponadto zachowywać na kolejne lata danego okresu

⁴²¹ G. Borys, W. Krawiec, *Uprawnienia zbywalne do emisji gazów cieplarnianych jako innowacja finansowa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2017/104, s. 223–234.

⁴²² K. Zacharzewski, *Skutki nielicencjonowanego pośrednictwa w obrocie uprawnieniami do emisji CO₂ do atmosfery (EUA) w realiach dyrektywy MiFID 2 z 2014 roku*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015/1, s. 235.

⁴²³ M. Wemaere i in., *Legal Ownership and Nature...*, op. cit., s. 52.

⁴²⁴ M. Michalak, *Obrót uprawnieniami do emisji* [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014, s. 250–251; Zob. K. Gorzelak, *The legal nature of emission allowances following the creation of a Union Registry and adoption of MiFID II- are they transferable securities now?*, „Capital Markets Law Journal” 2014/4 (9), s. 373–387.

⁴²⁵ Zob. F. Annunziata, *Can Finance Help Save the Planet? The Case of Emission Allowances and MiFID II*, 2020, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3539568 [dostęp: 01.05.2025].

⁴²⁶ Artykuł 3 lit. j dyrektywy EU ETS

rozliczeniowego i kolejne okresy rozliczeniowe, tj. *banking*. Uczestnicy podejmują więc decyzje, czy inwestować w redukcję emisji, czy kupować/sprzedawać uprawnienia. Co do zasady mają w tym szeroką swobodę, z jednym warunkiem – całość ich emisji musi być pokryta posiadanymi uprawnieniami. Co roku do 30 kwietnia każdy operator jest zobowiązany przedstawiać do rozliczenia taką ilość uprawnień równą łącznym emisjom z poprzedniego 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 poprzedniego⁴²⁷.

Istotą EU ETS jest określenie limitu uprawnień, w ramach którego podmioty operujące emisyjnymi instalacjami w UE muszą zmieścić się ze swoimi emisjami gazów cieplarnianych. Ograniczenie to jest co roku zmniejszane w sposób liniowy poprzez ograniczanie uprawnień emisyjnych na rynku, co bezpośrednio wiąże się z celami klimatycznymi redukcji emisji gazów cieplarnianych w kolejnych latach w Unii Europejskiej. EU ETS jest zatem systemem typu *cap-and-trade*, który ma zastosowanie w odniesieniu do instalacji wprowadzających gazy cieplarniane do powietrza.

Z punktu przedmiotu omawianej pracy istotnym jest rozwinięcie wątku metody bezpłatnych alokacji w ramach *benchmarkingu*, które mają być stopniowo zastępowane przez CBAM. Metoda *benchmarkowania* jest również w doktrynie określana jako podejście do alokacji na zasadzie *output-based*⁴²⁸. Podejście to jest oparte na ogólnounijnych wartościach referencyjnych wydajności dla szeregu określonych produktów w każdym sektorze⁴²⁹. Metoda jakościowa została wprowadzona w trzeciej fazie funkcjonowania EU ETS i opiera się na wynagradzaniu instalacji najbardziej efektywnych pod kątem redukcyjnym, przy jednoczesnym zmniejszeniu promowania instalacji wysoce emisyjnych poprzez spadek liczby przyznawanych im bezpłatnie uprawnień, co ma stanowić przyczynek do innowacyjności i przedsięwzięcia nowych, niskoemisyjnych projektów⁴³⁰. Zgodnie z dyrektywą 2003/87, podejście aktualizacyjne ma stymulować efektywne wykorzystania energooszczędnych technologii, alternatywnych procesów produkcyjnych, wysokosprawnej kogeneracji, skutecznego odzyskiwania energii gazów odlotowych, wykorzystania biomasy oraz procesów sekwestracji

⁴²⁷ I. 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*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska”, 2023/2, s. 7.

⁴²⁸ T. Motowidlak, *Wybrane instrumenty polityki...*, op. cit., s. 164.

⁴²⁹ Ch. Stenqvist, M. Åhman, *Free allocation in the 3rd EU ETS period: assessing two manufacturing sectors*, „Climate Policy” 2016/2 (16), s. 127.

⁴³⁰ European Commission, *EU ETS Handbook*, European Union 2015, s. 40, www.ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/ets_handbook_en.pdf [dostęp: 01.05.2025].

CO₂⁴³¹. Pełny przydział uprawnień w drodze alokacji *benchmarkowej* otrzymują podmioty osiągające wydajność w zakresie redukcji w oparciu o założenia najlepszych dostępnych technologii⁴³² – do tego w zasadzie ma się sprowadzać konkurowanie pomiędzy sobą poszczególnych podmiotów danego sektora.

Zgodnie z art. 10a dyrektywy EU ETS punktem wyjścia były wartości wskaźników referencyjnych dla produktów, które miały reprezentować średnią wydajność 10% najbardziej efektywnych instalacji w danym sektorze lub podsektorze w latach 2007–2008⁴³³. Sporne było, czy efektywny powinien oznaczać skuteczny pod względem emisji gazów cieplarnianych, czy energooszczędny. Zainteresowane strony z branży opowiadają się za tym drugim podejściem, tj. za wartościami wzorcowymi opartymi na poziomach energochłonności przełożonych na emisję CO₂ poprzez uwzględnienie różnic w koszyku paliw⁴³⁴. W przypadku niektórych sektorów zwrócono na to uwagę, ale ogólnie wartości wyprowadzono z krzywych wzorcowych obejmujących rzeczywistą intensywność emisji CO₂ z istniejących instalacji w danym sektorze⁴³⁵. W latach 2021–2025 r. wartości *benchmarków* ustala się na podstawie danych przekazanych w ramach raportów o krajowych środkach wykonawczych w latach 2016 i 2017. Dodatkowo Komisja dla każdego ze wskaźników oznacza roczną stopę redukcji i nakłada ją na wartości obowiązujące w latach 2013–2020 (w ujęciu rocznym dla 2008–2023), aby ocenić wartość wskaźnika na okres 2021–2025⁴³⁶. Warto zauważyć, że istotnym mankamentem *benchmarków* jest ich ściśle związanie w konkretnych produktami. Różnorodność cech produktów wymuszałaby użycie wielu, często przesadnie licznych, wskaźników dedykowanych każdemu typowi wyrobu⁴³⁷.

Przechodząc dalej, do ustępu 2 omawianej dyrektywy, przyjdzie wskazać, że mechanizm podziału puli uprawnień przeznaczonych do sprzedaży przez państwa członkowskie opiera się na dwóch komplementarnych zasadach, a to dystrybucji zasadniczej, opartej na kryterium emisji historycznych oraz dystrybucji uzupełniającej o charakterze solidarnościowym. Przy czym 90% ogólnej liczby uprawnień pozostawianych do sprzedaży

⁴³¹ Artykuł 10a dyrektywy EU ETS.

⁴³² K. Sobieraj, *Wpływ porozumienia paryskiego...*, s. 177-178.

⁴³³ Art. 10a dyrektywy EU ETS.

⁴³⁴ Ecofys, Fraunhofer ISI, Öko-Institut, *Methodology for the free allocation of emission allowances in the EU ETS post 2012 – Report on the project approach and general issues*, Bruksela 2009, https://climate.ec.europa.eu/system/files/2016-11/bm_study-project_approach_and_general_issues_en.pdf [dostęp: 01.05.2025].

⁴³⁵ Decyzja Komisji 2011/278/UE z 27.04.2011 r. w sprawie ustanowienia przejściowych zasad dotyczących zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w całej Unii na mocy art. 10a dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.U. L 130 z 17.05.2011, s. 1-45.

⁴³⁶ Art. 10a dyrektywy 2009/29.

⁴³⁷ I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, s. 134-161.

przez państwa członkowskie rozdziela się proporcjonalnie do wielkości emisji danego państwa, ustalonych według jednego z dwóch wariantów referencyjnych tj. według poziomu emisji z 2005 r. bądź jako średnią z lat 2005–2007⁴³⁸. Ustawodawca unijny przesądza przy tym, że decydujący jest wariant korzystniejszy dla danego państwa – a więc ten, który skutkuje większym udziałem w puli. Rozwiązanie to należy postrzegać jako próbę pogodzenia zasady równego traktowania z potrzebą stabilizacji podziału w obliczu krótkookresowych wahań emisji i zróżnicowanych ścieżek transformacyjnych poszczególnych gospodarek. Natomiast pozostałe 10% uprawnień stanowi alokację dodatkową, przyznawaną w „interesie solidarności, wzrostu i połączeń międzysystemowych w Unii”. Funkcja tego komponentu jest dwojaka. Z jednej strony, pełni on rolę korekty dystrybucyjnej, łagodzącej potencjalnie regresywne efekty prostego klucza historycznego (który faworyzowałby wyłącznie największych emitentów z przeszłości). Z drugiej – ma charakter rozwojowy i infrastrukturalny, wspierając inwestycje służące integracji rynków energii oraz podnoszeniu zdolności przesyłowych (co w dłuższym horyzoncie sprzyja zarówno bezpieczeństwu dostaw, jak i celom klimatycznym). W praktyce mechanizm ten przekłada się więc na zróżnicowanie wolumenów aukcyjnych po stronie poszczególnych państw, bez ingerencji w łączny unijny cap, a tym samym bez naruszenia środowiskowej integralności systemu. W konsekwencji, omawiany model podziału łączy kryterium emisyjne (zapewniające powiązanie puli z faktycznym ciężarem regulacyjnym w przeszłości) z komponentem solidarnościowym (ukierunkowanym na spójność i modernizację infrastrukturalną). Tak zarysowana konstrukcja realizuje jednocześnie cele efektywnościowe, sprawiedliwościowe oraz systemowe, pozostawiając przy tym nienaruszoną podstawową logikę EU ETS jako systemu *cap-and-trade*.

Kompleksowe omówienie tego instrumentu prawa ochrony klimatu wymaga również zakreślenia zakresu przedmiotowego jego stosowania. 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. Od momentu wejścia w życie EU ETS znacznie zwiększono liczbę sektorów, które zostały nim uwzględnione. Na potrzeby niniejszej pracy niecelowym byłoby jednak zagłębianie się w szczegółowe wyliczenie dotychczasowych rodzajów działalności. Zasadne jest natomiast odnotowanie, iż od początku funkcjonowania EU ETS jego zastosowanie do poszczególnych sektorów stało się przedmiotem części krytyki doktryny argumentującej, iż włączenie lub też niewłączenie danych sektorów do systemu może

⁴³⁸ Art. 10a dyrektywy EU ETS.

prowadzić do zjawiska dyskryminacji⁴³⁹, co w praktyce zaowocowało licznym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w tym zakresie⁴⁴⁰.

W ocenie autorki najistotniejsze rozszerzenie zakresu przedmiotowego dyrektywy EU ETS przyniosła dyrektywa 2008/101/WE, która włączyła do systemu handlu emisjami działalność lotniczą⁴⁴¹. Regulacje odnoszące się do przepustowości przestrzeni powietrznej, a co za tym idzie do ochrony powietrza w zakresie emisji spalin, są aktualnym problemem, z jakim boryka się Unia Europejska oraz instytucje lotnicze zajmujące się kwestią uregulowań w tym zakresie. Wskazane zależności pomiędzy przedstawionymi problemami można argumentować w sposób następujący: zwiększenie natężenia ruchu lotniczego generuje trudności w płynności i bezpieczeństwie transportu lotniczego, to natomiast wpływa na zwiększenie ilości zanieczyszczeń produkowanych przez statki powietrzne. Dyrektywa 2008/101/WE zwraca uwagę na uwzględnienie działalności lotniczej w systemie EU ETS, jednakże nie znajdziemy artykułu *stricte* definiującego, co należy rozumieć przez przedmiotową frazę. Jako powyższe wskazano na źródła znajdujące się w instalacjach lub uwalnianie gazów ze statku powietrznego wykonującego działanie lotnicze w korelacji do Załącznika I. Przywołany dokument wprowadził nową kategorię, jaką jest lotnictwo, do działań, do których ma zastosowanie przedmiotowa dyrektywa. W przypadku działalności lotniczej są to wszystkie loty, które rozpoczynają się bądź kończą na lotnisku znajdującym się na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Ponadto w Załączniku I określono katalog zamknięty kategorii lotów, do których dyrektywa 2008/101/WE nie ma zastosowania, pomimo wykonywania operacji lotniczych na lotnisku państwa członkowskiego. Do przedmiotowego katalogu zalicza się m.in.: loty wykonywane wyłącznie w celu przewozu – podczas oficjalnej misji – panującego monarchy i członków jego najbliższej rodziny, szefów państw, szefów rządu i ministrów wchodzących w skład rządów innego państwa niż państwo członkowskie, w przypadku gdy jest to potwierdzone w odpowiednim polu planu lotu; lotów wojskowych wykonywanych przez wojskowe statki powietrzne, lotów służby celnej i policji, lotów związanych z działaniami poszukiwawczo-ratowniczymi, lotów przeciwpożarowych i gaśniczych, lotów z pomocą humanitarną i lotów służb ratownictwa medycznego, na które zezwolił właściwy organ⁴⁴². Ponadto handel emisjami nie dotyczy lotów szkoleniowych,

⁴³⁹ B. Le Baut-Ferrarese, *La reception du Protocole de Kyoto en droit europeen*, „Revue Trimestrielle De Droit Européen” 2010/1, s. 61.

⁴⁴⁰ Zob. np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 21.12.2016 r., C-272/15, Swiss International Air Lines przeciwko Secretary of State for Energy and Climate Change i Environment Agency, EU:C:216:993.

⁴⁴¹ Zob. G. Borys, *Handel emisjami w Unii Europejskiej jako instrument ograniczania wpływu lotnictwa na zmiany klimatyczne*, „Gospodarka a Środowisko” 2007/7, s. 22-29.

⁴⁴² Załącznik I do dyrektywy 2003/87.

wykonywanych wyłącznie w celu uzyskania licencji bądź uprawnień w przypadku członków załogi lotniczej, gdy jest to potwierdzone właściwą adnotacją w planie lotu, pod warunkiem, iż lot nie służy przewozowi pasażerów ani ładunku lub do celów przebazowania statku powietrznego.

Dyrektywa 2008/101/WE wprowadziła rozróżnienie przydziału uprawnień pomiędzy lotnictwem a instalacjami stacjonarnymi. Mianowicie w odróżnieniu od przydziału aukcyjnego instalacji stacjonarnych operatorom lotniczym przyznano uprawnienia odpowiadające 95% historycznych emisji lotniczych pomnożonych przez liczbę lat w danym okresie, które były co do zasady nieodpłatne, a jedynie pozostały procent stał się przedmiotem alokacji w drodze aukcyjnej. Kwestia objęcia lotnictwa w ramach systemu EU ETS stała się przedmiotem słynnego orzeczenia TS *Air Transport Association of America i in.*⁴⁴³ W sprawie C-366/10 Trybunał rozpatrywał pytanie prejudycjalne dotyczące ważności dyrektywy 2008/101/WE w świetle zasad międzynarodowego prawa zwyczajowego oraz porozumień międzynarodowych, w tym m.in. umowy o transporcie lotniczym między Wspólnotą Europejską a Stanami Zjednoczonymi⁴⁴⁴, której celem było w szczególności popieranie rozwoju międzynarodowego transportu lotniczego poprzez otwarcie rynków i maksymalizację korzyści dla konsumentów, przedsiębiorstw lotniczych, pracowników i społeczeństw po obu stronach Atlantyku⁴⁴⁵. W świetle poczynionych rozważań Trybunał Sprawiedliwości doszedł do wniosku, że analiza dyrektywy 2008/101 nie wykazała istnienia okoliczności, które wpływałyby na jej ważność, włączenie lotnictwa do systemu handlu uprawnieniami wynikało zaś, zdaniem Trybunału, z konieczności dostosowania prawa unijnego do zobowiązań wynikających z Protokołu z Kioto⁴⁴⁶. W ocenie TSUE umowa otwartego nieba⁴⁴⁷ nie stanowi przeszkody w stosowaniu systemu handlu uprawnieniami ustanowionego w dyrektywie 2003/87 dla operatorów statków powietrznych, takich jak przedsiębiorstwa lotnicze mające

⁴⁴³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 21.12.2011 r., C-366/10, *Air Transport Association of America i inni przeciwko Secretary of State for Energy and Climate Change*, EU:C:2011:864.

⁴⁴⁴ Decyzja 2007/339/WE Rady (UE) i przedstawicieli rządów państw członkowskich Unii Europejskiej zebranych w Radzie z 25.04.2007 r. w sprawie podpisania i tymczasowego stosowania Umowy o transporcie lotniczym między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony a Stanami Zjednoczonymi Ameryki z drugiej strony, Dz.U. L 134 z 25.05.2007, s. 1–3.

⁴⁴⁵ M. Adamczak-Retecka, *Do kogo należy niebo? Rozważania na marginesie wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydanego w sprawie C-366/10 Air Transport Association of America*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017/38, s. 269. Rada i przedstawiciele rządów państw członkowskich Unii zebrani w Radzie przyjęli decyzję 2010/465/ UE w sprawie podpisania i tymczasowego stosowania protokołu zmieniającego umowę o transporcie lotniczym między Stanami Zjednoczonymi Ameryki z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z drugiej strony (tzw. umowa otwartego nieba).

⁴⁴⁶ Krytycznie na temat włączenia lotnictwa do systemu handlu uprawnieniami do emisji, zob. L. Karski, *System handlu...*, s. 46.

⁴⁴⁷ Umowa o transporcie lotniczym między Wspólnotą Europejską a Stanami Zjednoczonymi, Dz.U. L 134 z 25.05.2007, s. 4–41.

siedzibę w Stanach Zjednoczonych, w przypadku, gdy ich statki powietrzne realizują loty rozpoczynające się lub kończące na lotnisku znajdującym się na terytorium jednego z państw członkowskich⁴⁴⁸. Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że dyrektywa 2008/101/WE w części, w której rozciąga się na lotnictwo zastosowanie systemu przewidzianego w dyrektywie 2003/87, nie narusza zasady terytorialności ani suwerenności państw trzecich, z których lub do których te loty są wykonywane, w przestrzeni powietrznej znajdującej się nad ich terytorium, jako że owe statki powietrzne znajdują się fizycznie na terytorium jednego z państw członkowskich Unii i podlegają zatem z tego tytułu pełnej suwerenności Unii⁴⁴⁹. Wyrok wydany w orzeczeniu *C-366/10 Air Transport Association of America* jest krytycznie oceniany przez doktrynę. Podstawowy zarzut dotyczy pominięcia przez Trybunał kwestii zgodności dyrektywy 2008/10 z Konwencją chicagowską⁴⁵⁰. TSUE stwierdził, że wspomniany akt nie wiąże Unii Europejskiej, ponieważ ta nie jest jej stroną, a co za tym idzie Trybunał uznał, że nie może badać zgodności dyrektywy unijnej bezpośrednio z tą konwencją. Jednak zdaniem części doktryny⁴⁵¹ Trybunał ograniczył się do formalnej przesłanki – braku członkostwa UE w Konwencji chicagowskiej – i pominął fakt, iż wszystkie państwa członkowskie UE są stronami tej konwencji. Skoro państwa są zobowiązane do jej przestrzegania, to tworząc i stosując prawo unijne, powinny zapewnić zgodność prawa UE z obowiązkami wynikającymi z konwencji. W przeciwnym razie istnieje ryzyko, że państwa członkowskie znajdą się w sytuacji naruszenia prawa międzynarodowego z powodu prawa unijnego. Tym samym Trybunał Sprawiedliwości wykorzystał przepisy z zakresu prawa ochrony środowiska dla poszerzenia sfery swoich wpływów na arenie międzynarodowej⁴⁵² – jak zauważa E. Herlin-Karnell swego rodzaju zieloną misję, która stanowi zdaniem Trybunału Sprawiedliwości

⁴⁴⁸ Punkt 135 omawianego wyroku.

⁴⁴⁹ Punkt 125 omawianego wyroku.

⁴⁵⁰ Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzona w Chicago 7.12.1944 r., Dz.U. z 1959 r. Nr 25, poz. 212.

⁴⁵¹ Krytycznie na temat wyroku Trybunału Sprawiedliwości, zob. M. Mendez, *The Legal Effect of Community Agreements: Maximalist Treaty Enforcement and Judicial Avoidance Techniques*, „European Journal of International Law” 2010/1 (11), s. 83–104; S. Bogojewic, *Legalising Environmental Leadership: A Comment on the CJEU’s Ruling in C-366/10 on the Inclusion of Aviation in the EU Emissions Trading Scheme*, „Journal of Environmental Law” 2012/2 (24), s. 345–356; J. Odermatt, *Case Law: case C-366/10 Air Transport of America and others v. Secretary of State for Energy and Climate Change*, „Columbia Journal of European Law” 2013/1 (20), s. 143.

⁴⁵² Krytycznie na temat wyroku Trybunału Sprawiedliwości, zob. M. Mendez, *The Legal Effect of Community Agreements: Maximalist Treaty Enforcement and Judicial Avoidance Techniques*, „European Journal of International Law” 2010/1 (11), s. 83–104; S. Bogojewic, *Legalising Environmental Leadership: A Comment on the CJEU’s Ruling in C-366/10 on the Inclusion of Aviation in the EU Emissions Trading Scheme*, „Journal of Environmental Law” 2012/2 (24), s. 345–356; J. Odermatt, *Case Law: case C-366/10 Air Transport of America and others v. Secretary of State for Energy and Climate Change*, „Columbia Journal of European Law” 2013/1 (20), s. 143.

legitymację dla instytucji unijnych do wydawania aktów prawnych w sferze ochrony klimatu⁴⁵³.

Podsumowując powyższe, przyjdzie wskazać, iż unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych ulegał oraz wciąż ulega dynamicznym zmianom. Od samego początku, model ten ujawniał swoje ułomności oraz problemy implementacyjne na poziomie krajowym, zwłaszcza w kontekście braku wdrożenia takiego mechanizmu na poziomie centralnym⁴⁵⁴. Metoda regulacyjna uskuteczniana w drodze dyrektywy jako fundamentu dla EU ETS w tamtym okresie mogła być zrozumiałym rozwiązaniem, zwłaszcza w kontekście osiągnięcia redukcji emisji gazów cieplarnianych w wymiarze 21% pomiędzy latami 1990 a 2018⁴⁵⁵. Jednak przy zmianach oraz centralizacji tego systemu w jego trzeciej fazie funkcjonowania warto byłoby rozważyć strategię opartą na rozporządzeniu. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na znaczne ujednolicenie systemu, a państwa członkowskie, podejmując się zobowiązania do wypełniania postanowień traktatowych UE, zobowiązały się również sprostać tym wyzwaniom. Pilotażowy model w pierwszych fazach systemu doprowadził do niewłaściwego wykorzystania przez wiele państw członkowskich metody bezpłatnej alokacji uprawnień⁴⁵⁶. Poza znacznym poszerzeniem katalogu sektorów, do których stosuje się EU ETS, w ostatnich latach wydłużono również okresy rozliczeniowe, rozszerzono liczbę sektorów nim objętych, a w przypadku alokacji nieodpłatnej (dopuszczonej jako wyjątek) – rezygnację z *grandfatheringu* na rzecz *benchmarkingu*. Wdrożono również w sposób nagły zmiany silnie stymulujące popyt na uprawnienia emisyjne (np. uznanie ich za instrumenty finansowe) czy osłabiające podaż (np. wprowadzenie mechanizmu rezerwy stabilności rynkowej), co miało wzmocnić sygnał cenowy ukierunkowany na wywołanie efektu ekologicznego – redukcji emisji gazów cieplarnianych⁴⁵⁷.

Nierozwiązanym dotychczas problemem związanym z EU ETS jest zagadnienie ucieczki węgla czy też ucieczki emisji (ang. *carbon leakage*). Jest to niezamierzony produkt uboczny polityki, który podważa sam cel tej polityki (mianowicie ochronę globalnego dobra środowiskowego, jakim jest klimat), i dlatego należy go unikać⁴⁵⁸. Ucieczka emisji ma miejsce, gdy produkcja przenosi się z regionu o ograniczonej emisji dwutlenku węgla do regionów,

⁴⁵³ E. Herlin-Karnell, *EU values and the shaping of the international legal context* [w:] *The European Union's Shaping of the International Legal Order*, red. D. Kochenov, F. Amtenbrink, Cambridge 2013, s. 89.

⁴⁵⁴ R.H. Weber, *Emission Trading Schemes: A Coasian Answer to Climate Change?* [w:] *Environmental Law...*, op. cit., s. 365.

⁴⁵⁵ I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, s. 163.

⁴⁵⁶ A. Szafrński, *Prawo energetyczne...*, op. cit., s.224.

⁴⁵⁷ I. Przybojewska, *Mechanizm dostosowywania cen...*, s. 7–8.

⁴⁵⁸ M. Wang, T. Kuusi, *Trade flows, carbon leakage, and the EU Emissions Trading System*, „Energy Economics” 2024/134, s. 1, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0140988324002640> [dostęp: 01.05.2025].

w których takich ograniczeń nie ma, w związku z czym produkty wytwarzane wcześniej w kraju są zastępowane stosunkowo tańszymi produktami importowanymi. Ogranicza to aktywność gospodarczą, ale nie zmienia koszyków konsumpcji. W przypadku UE, ponieważ jej emisje są ograniczone, a uprawnienia dostępne dla innych sektorów na rynku będą nadal wykorzystywane do maksymalnego poziomu, przeniesienie produkcji nie spowoduje zmniejszenia emisji⁴⁵⁹. Wszelkie emisje powstałe w wyniku przeniesienia produkcji do krajów spoza UE mają zatem charakter dodatkowy w stosunku do limitu i zwiększają globalne emisje netto (nawet jeśli zakład produkcyjny spoza UE jest bardziej wydajny niż jego odpowiednik w UE)⁴⁶⁰. W rezultacie Unia Europejska, zmierzając do zwiększenia redukcji emisji na terenie państw członkowskich i obszaru EOG, w istocie może doprowadzić do zwiększenia emisji w wymiarze globalnym, tylko poza granicami państw unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji, przy czym towary przyczyniające się do emisji nadal będą znajdowały się w obrocie na rynku wspólnym. Zagadnienie to nie ujawnia się jedynie w kontekście klimatycznym, przenoszenie produkcji lub tańsza produkcja za granicą powoduje wyraźny spadek konkurencyjności i może doprowadzić do nierównego traktowania różnych podmiotów na tym samym, wspólnym rynku⁴⁶¹.

Dlatego właśnie dyrektywa 2003/87 inicjuje środki mające zaradzić temu wyzwaniu identyfikując sektory narażone na ryzyko ucieczki emisji i wspierając nieodpłatnie te sektory, tak by dane podmioty nie mierzyły się z trudnościami finansowymi związanymi z objęciem EU ETS. Metoda identyfikacji sektorowej jest dychotomiczna i opiera się na dwóch połączonych kryteriach, jakimi są intensywność emisji i intensywność handlu⁴⁶². Zgodnie z art. 10a ust. 6 w związku z art. 10b dyrektywy 2003/87/WE za sektory narażone na ryzyko ucieczki emisji uznaje się te, w których występuje znaczące obciążenie zarówno w postaci kosztów bezpośrednich (tj. kosztów związanych z nabywaniem uprawnień do emisji), jak i kosztów pośrednich (np. wynikających z przeniesienia kosztów przez sektor energetyczny). Aby stwierdzić, że dany sektor jest zagrożony ucieczką emisji, łączne dodatkowe koszty – bezpośrednie i pośrednie – spowodowane funkcjonowaniem EU ETS muszą prowadzić do wyraźnego wzrostu kosztów produkcji. Wzrost ten obliczany jest w oparciu o relację do wartości dodanej brutto (tj. wartości produkcji pomniejszonej o koszty jej wytworzenia) i musi

⁴⁵⁹ M. Cygler, R. Jeszke, M. Pyrka, P. Sikora, K. Wójtowicz, *Ucieczka emisji jako efekt europejskiej polityki klimatycznej*, „Przemysł Chemiczny” 2016/3, s. 374–379.

⁴⁶⁰ I. Juergens, J. Barreiro-Hurlé, A. Vasa, *Identifying carbon leakage sectors in the EU ETS and implications of results*, „Climate Policy” 2013/1 (13), s. 90.

⁴⁶¹ European Commission, *EU ETS Handbook...*, op. cit., s. 60.

⁴⁶² K. Sobieraj, *Wpływ porozumienia paryskiego...*, op. cit., s. 177.

wynosić co najmniej 5%. Dodatkowo, poziom wymiany handlowej z państwami trzecimi powinien przekraczać 10%. Wskaźnik ten ustala się jako stosunek wartości eksportu do państw spoza EOG powiększonej o wartość importu z tych państw do całkowitej wielkości rynku w EOG (obejmującej roczny obrót wraz z wartością importu). Kolejnym elementem oceny jest intensywność emisyjna sektora, wyrażona w kilogramach ekwiwalentu CO₂ przypadających na jednostkę wartości dodanej brutto w euro. Jeżeli wskaźnik ten przekracza poziom 0,2, a równocześnie spełnione są kryteria dotyczące kosztów emisyjnych określone w art. 10a ust. 6, sektor taki uznawany jest za zagrożony ryzykiem ucieczki emisji. Wykaz sektorów oraz podsektorów spełniających te kryteria na lata 2021–2030 został przyjęty w decyzji Komisji 2019/708⁴⁶³.

Zgodnie z art. 10b ust 4 zmienionej Dyrektywy ETS „inne sektory i podsektory uznaje się za zdolne do przeniesienia większych kosztów uprawnień na ceny produktów i przydziela się im bezpłatne uprawnienia w wysokości 30% liczby określonej zgodnie z art. 10a. O ile nie zostanie postanowione inaczej w przeglądzie dokonanym zgodnie z art. 30, bezpłatne uprawnienia dla innych sektorów i podsektorów, poza systemem ciepłowniczym, są zmniejszane stopniowo o równe liczby po 2026 r., tak by w 2030 r. nie było bezpłatnych uprawnień”⁴⁶⁴. Natomiast w ślad za art. 10 rozporządzenia 2019/331⁴⁶⁵, jeżeli instalacja objęta EU ETS wytworzyła mierzalne ciepło i wyprowadziła je do instalacji lub innego podmiotu nieobjętego EU ETS, prowadzący instalację uznaje, że danego procesu podinstalacji objętej wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple w odniesieniu do tego ciepła nie wykorzystuje się w sektorze lub podsektorze narażonym na znaczące ryzyko ucieczki emisji, chyba że prowadzący instalację przedstawi przekonujący dla właściwego organu dowód, że konsument mierzalnego ciepła należy do sektora lub podsektora uważanego za narażony na znaczące ryzyko ucieczki emisji⁴⁶⁶. Aby dokonać rozróżnienia mierzalnego ciepła, które można przypisać do podinstalacji sieci ciepłowniczej, prowadzący instalację przedstawia przekonujący dla właściwego organu dowód, że mierzalne ciepło jest wyprowadzane do sieci ciepłowniczej. W odniesieniu do podinstalacji objętych wskaźnikiem emisyjności opartym na cieple, podinstalacji objętych wskaźnikiem emisyjności opartym na paliwie oraz podinstalacji

⁴⁶³ Decyzja delegowana Komisji (UE) 2019/708 z 15.02.2019 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.U. L 120 z 8.05.2019, s. 20–26.

⁴⁶⁴ Art. 10b ust 4 zmienionej dyrektywy ETS.

⁴⁶⁵ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/331 z 19.12.2018 r. w sprawie ustanowienia przejściowych zasad dotyczących zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w całej Unii na podstawie art. 10a dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.U. L 59 z 27.02.2019, s. 8–69. Nazywany w niniejszej pracy zamiennie rozporządzeniem FAR.

⁴⁶⁶ Art. 10 rozporządzenia FAR.

wytwarzających emisje procesowe, prowadzący instalację na podstawie kodów NACE i PRODCOM⁴⁶⁷ stosuje wyraźne rozróżnienie, czy dany proces wykorzystuje się w sektorze lub podsektorze uważanym za narażony na znaczące ryzyko ucieczki emisji, czy też danego procesu nie wykorzystuje się w takim sektorze lub podsektorze. Co do zasady, przydział uprawnień do emisji związany z produkcją ciepła domyślnie oblicza się jak dla produkcji ciepła do sektorów nienarażonych na ryzyko ucieczki emisji. Jeżeli ciepło produkowane jest na potrzeby ogrzewania komunalnego (sieci ciepłowniczej) lub do sektorów narażonych na ryzyko ucieczki emisji, i co za tym idzie – przydział uprawnień jest odpowiednio wyższy – „prowadzący instalację przedstawia przekonujący dla właściwego organu dowód” na produkcję ciepła do sieci ciepłowniczej lub sektora narażonego na ucieczkę emisji.

W zakresie przeciwdziałania zjawisku ucieczki emisji opracowano szereg inicjatyw. Po pierwsze, wskazuje się na wsparcie finansowe podmiotów funkcjonujących w sektorach narażonych na to zjawisko, tak by koszty wynikające z polityki klimatycznej mogły być kompensowane⁴⁶⁸. Działania te są wymierzone w pośrednie koszty wynikające z EU ETS, a organizowane są bezpośrednio przez państwa członkowskie na zasadach wytyczonych przez reguły unijnego przyznawania pomocy publicznej⁴⁶⁹. Dyrektywa 2003/87 wyznacza granicę, z możliwością oczywiście jej przekroczenia w uzasadnionych przypadkach, wedle której pomoc przyznawana w ramach finansowania podmiotów narażonych na zjawisko ucieczki emisji nie może przekraczać 25% dochodów państwa członkowskiego, uzyskiwanych przez państwo w ramach sprzedaży aukcyjnej uprawnień. Oprócz finansowania podmioty narażone na ucieczkę wspierane są w narzędziach bezpłatnego przydziału uprawnień. Sektorom określonym jako narażone na ryzyko ucieczki emisji przysługuje 100% bezpłatnych uprawnień, choć nadal pod uwagę brane będą wskaźniki jakościowe i tylko 10% najbardziej efektywnych

⁴⁶⁷ NACE to określenie pochodzące od francuskiego sformułowania *nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne*, które należy tłumaczyć jako statystyczną klasyfikację działalności gospodarczej we Wspólnocie Europejskiej. NACE jest czterocyfrową klasyfikacją zapewniającą ramy dla gromadzenia i przedstawiania danych statystycznych według działalności gospodarczej w wielu różnych europejskich statystykach w dziedzinie gospodarczej, społecznej, środowiskowej i rolnej.

PRODCOM to skrót od francuskiej nazwy *Production Communautaire*. Jest to coroczne badanie służące gromadzeniu i rozpowszechnianiu statystyk dotyczących produkcji przemysłowej (głównie wyprodukowano towarów, zarówno pod względem wartości, jak i ilości, w Unia Europejska. Badanie PRODCOM opiera się na liście produktów o nazwie PRODCOM które obecnie obejmuje około 4000 pozycji odnoszących się do produktów przemysłowych i niektórych usług przemysłowych. Produkty te są szczegółowo opisane na poziomie ośmiocyfrowym. Pierwsze cztery cyfry odnoszą się do równoważnej klasy w obrębie Statystyczna klasyfikacja działalności gospodarczej we Wspólnocie Europejskiej, a następne dwie cyfry odnoszą się do podkategorii w obrębie NACE. Zob. F. Bontadini, F. Vona, *Anatomy of Green Specialization: Evidence from EU Production Data, 1995–2015*, „Environmental and Resource Economics” 2023/ 85, s. 707–740, <https://doi.org/10.1007/s10640-023-00781-7> [dostęp: 01.05.2025].

⁴⁶⁸ J. Roter, *Wdrażanie pakietu energetyczno-klimatycznego – oddziaływanie państwa na gospodarkę*, „Kontrola Państwowa” 2017/4 (62), s. 97–107.

⁴⁶⁹ I. Przybojewska, *Instrumenty rynkowe...*, s. 136-161.

instalacji danego sektora otrzyma uprawnienia. Sektory przemysłowe niebędące narażonymi na ucieczkę emisji miały pierwotnie otrzymywać z puli bezpłatnych uprawnień jedynie 80% przeznaczonych dla nich pozwoleń, przy czym pułap ten jest zmniejszany z biegiem czasu o korygujący współczynnik liniowy, tak by w 2027 r. sektory przemysłu nienarażonego na ucieczkę emisji nie otrzymywały żadnych uprawnień nieodpłatnie⁴⁷⁰. Dyrektywa 2003/96 dopuszcza ponadto zróżnicowane stawki, obniżki i zwolnienia na rzecz przedsiębiorstw energochłonnych. Jak wskazuje A. Pirlot takie preferencje da się uzasadnić środowiskowo tylko przy założeniu ryzyka ucieczki emisji tj. relokacji działalności do jurysdykcji o niższych standardach⁴⁷¹.

Chociaż Unia znacznie zmniejszyła wewnętrzne emisje gazów cieplarnianych, rosną emisje wbudowane tych gazów związane z towarami przywożonymi, co podważa starania Unii o zmniejszenie jej globalnego śladu emisji gazów cieplarnianych. Jeszcze raz należy przypomnieć, że dotychczasowe instrumenty zmniejszania ryzyka ucieczki emisji w narażonych na nie sektorach lub podsektorach obejmują przejściowy przydział bezpłatnych uprawnień w ramach EU ETS oraz środki finansowe mające kompensować koszty pośrednie emisji spowodowane przeniesieniem kosztów emisji gazów cieplarnianych na ceny energii elektrycznej. Bezpłatny przydział uprawnień w ramach EU ETS dla instalacji osiągających największą wydajność był instrumentem polityki mającym przeciwdziałać ryzyku ucieczki emisji w niektórych sektorach przemysłu. Jednak w porównaniu ze sprzedażą wszystkich uprawnień na aukcji takie działania osłabiają sygnał cenowy z systemu, a zatem negatywnie wpływają na zachęty do inwestowania w dalsze ograniczanie emisji gazów cieplarnianych. Wątek zjawiska ucieczki emisji zostanie poruszony również w trzecim rozdziale niniejszej pracy, bowiem zapobiegnięcie temu procesowi stanowi jeden z celów tytułowego mechanizmu CBAM.

Mając na uwadze powyższe rozważania, po omówieniu cech charakterystycznych poszczególnych grup instrumentów wraz ich przykładami w prawie Unii Europejskiej, należy przejść do ustalenia, czym są mechanizmy w prawie UE oraz jakie jest ich usytuowanie w kręgu wspomnianych narzędzi.

⁴⁷⁰ A. Bluszcz, *Konsekwencje limitów emisyjnych dla górnictwa w Polsce*, „Systemy Wspomagania w Inżynierii Produkcji” 2018/1 (7), s. 218-230.

⁴⁷¹ A. Pirlot, *Exploring the Impact of EU Law on Energy and Environmental Taxation* [w:] *Research Handbook in European Union Taxation Law*, red. C. HJI Panayi, W. Haslehner, E. Traversa, Cheltenham 2020, s. 6-10 <https://ssrn.com/abstract=3473726> [dostęp: 01.05.2025].

2.3. Miejsce mechanizmów w instrumentarium prawa ochrony klimatu

W prawie Unii Europejskiej pojęcie mechanizmu nie zostało zdefiniowane *expressis verbis* w aktach prawa pierwotnego ani wtórnego⁴⁷². Niemniej jednak, w ujęciu funkcjonalnym oraz systemowym termin ten odgrywa istotną rolę jako element struktury regulacyjnej służącej realizacji celów traktatowych⁴⁷³. Na potrzeby niniejszej pracy jako mechanizm należy rozumieć zestaw norm, procedur i instytucjonalnych rozwiązań ukierunkowanych na osiągnięcie konkretnego rezultatu prawnego lub politycznego, często w ramach wieloetapowego procesu decyzyjnego o charakterze ponadnarodowym. Z tego powodu mechanizmy można podzielić na te o charakterze politycznym, sądowym, eksperckim i ekonomicznym⁴⁷⁴. Mechanizmy unijne charakteryzują się pewną złożonością konstrukcyjną, obejmującą zarówno instrumenty prawne (normatywne), jak i środki organizacyjne, finansowe czy kontrolne. Przykładowo mechanizm warunkowości budżetowej, uregulowany w rozporządzeniu 2020/2092⁴⁷⁵, przewiduje procedurę ograniczania dostępu do środków budżetowych UE w przypadku naruszenia zasad praworządności w państwach członkowskich, jeżeli owe naruszenia wpływają na prawidłowe zarządzanie finansami Unii. W wyroku połączonym spraw *C-156/21 i C-157/21* z 16.12.2022 r. TSUE potwierdził zgodność tego mechanizmu z traktatami UE, wskazując, iż Unia może, w ramach przyznanych jej kompetencji, przyjąć mechanizm mający na celu zapewnienie zgodności wydatkowania środków unijnych z poszanowaniem przez państwo członkowskie wskazanych w art. 2 TUE wartości⁴⁷⁶. Trybunał podkreślił również, że ustanowienie mechanizmu nie może prowadzić do rozszerzenia kompetencji Unii, lecz musi się mieścić w ramach wyznaczonych przez art. 322 ust. 1 lit. a TFUE⁴⁷⁷.

Mechanizmy różnią się od klasycznych instrumentów prawa ochrony środowiska, które zwykle mają charakter jednostkowy i są ukierunkowane na określone działanie regulacyjne (np. normy emisyjne, podatki ekologiczne, system zezwoleń). Mechanizmy zaś stanowią struktury

⁴⁷² M. Hildebrand, *Legal Protection by Design in the Smart Grid: privacy, data protection +ACY- profile transparency*, Arnhem 2013, s. 20,46, <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/111368/11136.pdf?sequence=1> [dostęp: 1.05.2025].

⁴⁷³ J. Barcik, *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów*, Warszawa 2019, wstęp. Autor przywołuje mechanizmy ochrony praworządności, przy czym przez pojęcie mechanizmu ochrony rozumie wyspecjalizowaną instytucję prawa, czyli zespół funkcjonalnie powiązanych norm, ukierunkowanych na osiągnięcie skutku w postaci zapewniania poszanowania praworządności w państwach członkowskich.

⁴⁷⁴ Ibidem.

⁴⁷⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z 16.12.2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz.U. L 433I z 22.12.2020, s. 1-10.

⁴⁷⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 16.02.2022 r., sprawy połączone C-156/21 i C-157/21, EC:EU:C:2022:97, punkt 151 wyroku.

⁴⁷⁷ Punkt 146 omawianego wyroku.

proceduralne integrujące wiele instrumentów – prawnych, administracyjnych i finansowych – w ramach jednej spójnej polityki. Dla przykładu unijny system handlu uprawnieniami do emisji nie jest jedynie instrumentem rynkowym, lecz mechanizmem zawierającym normy dotyczące alokacji, monitoringu, raportowania i egzekwowania zobowiązań emisyjnych⁴⁷⁸. W prawie Unii Europejskiej mechanizmy stanowią zatem specjalne instrumenty regulacyjne, które umożliwiają wdrażanie polityk unijnych poprzez warunkowanie dostępu do określonych korzyści lub zastosowanie sankcji, co czyni je skutecznym narzędziem realizacji celów traktatowych. Chociaż nie są one ujęte w katalogu aktów prawa wtórnego (art. 288 TFUE), TSUE uznaje je za instrumenty funkcjonalnie wspierające system prawny UE⁴⁷⁹. Mechanizmy należy zatem uznać za instrumenty prawa funkcjonalnie integrujące *acquis* UE i stosowane przez instytucje unijne jako element praktycznej realizacji traktatowych celów.

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej konsekwentnie potwierdza legitymizację mechanizmów prawnych zarówno w wymiarze materialnym, jak i proceduralnym, uznając je za narzędzia służące realizacji celów określonych w traktatach, pod warunkiem zachowania zasady proporcjonalności oraz poszanowania kompetencji państw członkowskich. Kluczowe znaczenie w tym zakresie ma wyrok w sprawie *Pringle przeciwko Government of Ireland*⁴⁸⁰, w którym Trybunał dokonał oceny zgodności Europejskiego Mechanizmu Stabilności (ang. ESM – *European Stability Mechanism*) z prawem Unii. W orzeczeniu tym TSUE stwierdził, że decyzja Rady Europejskiej 2011/199/UE, umożliwiająca ustanowienie ESM, nie rozszerzyła kompetencji przyznanych Unii na mocy traktatów i pozostawiła zasadniczą rolę państwom członkowskim w funkcjonowaniu mechanizmu, co oznacza, iż tego rodzaju instrumenty mogą być stosowane w celu realizacji celów unijnych przy jednoczesnym zachowaniu równowagi kompetencyjnej między Unią a państwami członkowskimi⁴⁸¹. Równocześnie, należy w tym zakresie przywołać utrwaloną linię orzecniczą Trybunału o konieczności przestrzegania zasady proporcjonalności jako warunku legalności działań instytucji UE. W sprawie *Internationale Handelsgesellschaft*⁴⁸² TSUE wskazał, że instytucjom unijnym należy pozostawić szeroką swobodę w zakresie realizacji polityk publicznych, jednak wykonywanie tych uprawnień

⁴⁷⁸ Zob. A. Meijknecht, *Realizing EU ETS Monitoring and Compliance in Poland*, „Polish Yearbook of Environmental Law” 2015/5, s. 8.

⁴⁷⁹ J. Helios, W. Jedlecka, *Wykładnia prawa Unii Europejskiej ze stanowiska teorii prawa*, Wrocław 2018.

⁴⁸⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 27.11.2012 r., C-370/12, *Thomas Pringle przeciwko Government of Ireland*, EU:C:2012:756.

⁴⁸¹ Punkty 49-70 omawianego wyroku.

⁴⁸² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 17.12.1970 r., C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, EU:C:1970:114.

podlega kontroli sądowej, a przyjęte środki nie mogą być rażąco nieadekwatne do zamierzonych celów. Podobnie w wyroku w sprawie *Fedesa*⁴⁸³ Trybunał rozwinął kryteria oceny proporcjonalności, wskazując, że środek prawny musi być odpowiedni do osiągnięcia zamierzonego celu i nie może wykraczać poza to, co jest niezbędne do jego realizacji.

Powyższe orzeczenia dowodzą, że TSUE traktuje mechanizmy prawne jako integralne instrumenty systemu prawa Unii, które – o ile są prawidłowo umocowane w traktatach, proporcjonalne i nienaruszające kompetencji państw członkowskich – mogą efektywnie wspierać realizację celów unijnych, w tym również w obszarach wymagających skomplikowanych ocen politycznych, gospodarczych i społecznych.

2.4. Podsumowanie

Omówienie charakterystyki poszczególnych wariantów systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, a także analiza jego europejskiej wersji, miały fundamentalne znaczenie dla analizy mechanizmu CBAM oraz jego umiejscowienia w systemie instrumentów prawa ochrony klimatu. Przede wszystkim CBAM został zaprojektowany jako uzupełnienie EU ETS, który opiera się na mechanizmie typu *downstream* – a więc nakładającym ciężar regulacyjny na końcowego emitenta zanieczyszczeń. Przeprowadzona analiza pozwoliła na umieszczenie mechanizmu CBAM w instrumentarium prawa ochrony klimatu jako rodzaj instrumentu rynkowego. Aby właściwie zrozumieć funkcję oraz uzasadnienie CBAM, konieczne było wcześniejsze przeanalizowanie struktury, funkcjonowania oraz ograniczeń klasycznego modelu *cap-and-trade*, w tym jego słabych stron, a w szczególności powstawaniu zjawiska *carbon leakage*, czyli przenoszenia produkcji i emisji do państw o mniej restrykcyjnych regulacjach środowiskowych. Charakterystyka alternatywnych wariantów – takich jak modele *upstream*, czy podejście typu *first seller* – pozwala na uchwycenie różnic w lokalizacji ciężaru regulacyjnego, co wprost przekłada się na efektywność systemu w warunkach globalnych łańcuchów dostaw i transgraniczności emisji.

Zestawienie instrumentów ukazuje również kluczowy problem jurysdykcyjny prawa ochrony klimatu – czyli zakres, w jakim państwo może regulować emisje powstające poza jego terytorium, ale mające wpływ na globalny klimat. Wreszcie analiza wariantów systemów ETS pozwala także umiejscowić CBAM w szerszym, ewolucyjnym kontekście rozwoju prawa ochrony klimatu. Od regulacji nakazowo – kontrolnych (*command-and-control*), przez

⁴⁸³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 13.11.1990 r., C-331/88, *The Queen przeciwko Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Fedesa i in.*, EU:C:1990:391.

mechanizmy rynkowe oparte na alokacji limitów emisji, po mechanizmy transgraniczne. CBAM stanowi przykład drugiej generacji instrumentów prawa ochrony klimatu, w których centralne znaczenie zyskuje potrzeba objęcia kosztami środowiskowymi również podmiotów spoza bezpośredniego zakresu jurysdykcji regulacyjnej. W tym sensie CBAM staje się odpowiedzią na strukturalne słabości klasycznych modeli *cap-and-trade*, wynikające z ich ograniczenia do terytoriów państw członkowskich oraz braku symetrii w kosztach ponoszonych przez przemysł europejski i zagraniczny.

Kompleksowe omówienie instrumentów prawa ochrony klimatu, wariantów systemów handlu emisjami oraz samego EU ETS było niezbędne dla pełnej analizy funkcji, celu i konstrukcji mechanizmu CBAM, jak również dla jego oceny z punktu widzenia spójności z zasadami prawa ochrony klimatu, Światowej Organizacji Handlu i prawa międzynarodowego, co nastąpi w kolejnym rozdziale. Umożliwia to również wskazanie granic oraz możliwych kierunków rozwoju tego typu mechanizmów w ramach globalnego porządku klimatycznego.

Rozdział 3 – Charakterystyka unijnego mechanizmu CBAM

W niniejszym rozdziale analizie poddane zostały założenia tytułowego instrumentu oraz jego potencjalny wpływ na redukcję emisji CO₂, promowanie zrównoważonego rozwoju oraz osiągnięcie celów Europejskiego Zielonego Ładu. Dokonano analizy porównawczej CBAM z EU ETS oraz korespondencji CBAM z zasadami Światowej Organizacji Handlu. Rozważone zostały także potencjalne ryzyka i korzyści związane z wprowadzeniem CBAM m.in. w oparciu o rozporządzenie 2023/1773⁴⁸⁴, które ustanawia zasady stosowania CBAM w odniesieniu do obowiązków sprawozdawczych do celów mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ w okresie przejściowym⁴⁸⁵. Przedstawienie tego instrumentu jako części Europejskiego Zielonego Ładu ma istotne znaczenie, ponieważ jest pierwszą unijną propozycją systemu opodatkowania środowiskowego, który rozszerza swoje zastosowanie na rynek międzynarodowy i najprawdopodobniej będzie wiązał się z poważnymi i długoterminowymi konsekwencjami politycznymi i gospodarczymi.

3.1. Cele mechanizmu CBAM

Mechanizm CBAM został wprowadzony poprzez rozporządzenie 2023/956 i uzupełniony rozporządzeniem wykonawczym ustanawiającym zasady stosowania CBAM w odniesieniu do obowiązków sprawozdawczych w okresie przejściowym. Jest to instrument, którego głównym zadaniem jest zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych⁴⁸⁶ oraz przeciwdziałanie ucieczce emisji⁴⁸⁷, tzn. ma zminimalizować przenoszenie wysokoemisyjnych produkcji poza granice Unii Europejskiej⁴⁸⁸.

⁴⁸⁴ Rozporządze 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 z 15.9.2023.

⁴⁸⁵ Nazywane w dalszej części pracy zamiennie z rozporządzeniem wykonawczym CBAM.

⁴⁸⁶ Zob. również J. Matarewicz, *Graniczny podatek węglowy (CBAM) od 1 października 2023 r.*, LEX/el. 2023.

⁴⁸⁷ W ust. 18 preambuły rozporządzenia CBAM zwrócono uwagę ponadto na ryzyko ucieczki emisji w instalacjach przybrzeżnych; niniejsze rozporządzenie powinno mieć zastosowanie do towarów – lub produktów przetworzonych z tych towarów w wyniku procedury uszlachetniania czynnego – przywożonych na sztuczną wyspę, stałą lub pływającą instalację bądź inną strukturę na szelfie kontynentalnym lub w wyłącznej strefie ekonomicznej państwa członkowskiego, gdzie ta struktura lub wyłączna strefa ekonomiczna przylegają do obszaru celnego Unii. Należy powierzyć Komisji uprawnienia wykonawcze do określenia szczegółowych warunków stosowania CBAM do takich towarów.

⁴⁸⁸ N. Kozłowska, *Mechanizm dostosowania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM) – teoria a rzeczywistość*, „Palestra” 2024/6, s. 76.

W doktrynie⁴⁸⁹ instrumenty cenowe emisji dwutlenku węgla, w tym systemy handlu emisjami (takie jak EU ETS) i instrumenty podatkowe (takie jak podatki od emisji dwutlenku węgla), są często uważane za prowadzące do ucieczki emisji dwutlenku węgla i utraty konkurencyjności przez krajowe przedsiębiorstwa. Mechanizm dostosowania cen na granicach CBAM ma stanowić transformacyjny rozwój prawa ochrony klimatu, mający na celu zwalczanie ucieczki emisji i zapewnienie uczciwej konkurencji w dekarbonizującej się światowej gospodarce⁴⁹⁰ – mechanizm ma stanowić klucz do przyszłej uniwersalnej międzynarodowej ceny dwutlenku węgla⁴⁹¹. W ramach Europejskiego Zielonego Ładu, CBAM wprowadza system cen emisji dwutlenku węgla dla importu, ukierunkowany na sektory o wysokiej emisji, takie jak stal, aluminium i cement. Ponadto mechanizmowi przypisano inne funkcje, w tym wspierania przez UE państw trzecich w wypełnianiu zobowiązań Porozumienia paryskiego, a nadto narzędzie przywództwa klimatycznego oraz internalizacji emisji gazów cieplarnianych związanych ze zużyciem i generowania przychodów dla budżetu unijnego.

Rozwijając wątek pierwotnego celu wprowadzenia mechanizmu jakim jest przeciwdziałanie zjawisku ucieczki emisji⁴⁹², przyjdzie wskazać, że prawodawca unijny obawiał się tego ubocznego efektu od samego początku funkcjonowania EU ETS, czemu dał wyraz w regulacjach dotyczących darmowej alokacji uprawnień emisyjnych⁴⁹³, co szczegółowo omówiono w rozdziale drugim niniejszej pracy. Dla przypomnienia przyjdzie wskazać, że zjawisko to ma miejsce, gdy produkcja lub inwestycje są przenoszone z UE do innych krajów o niższych ambicjach w zakresie redukcji emisji lub gdy produkty UE są zastępowane przez bardziej wysokoemisyjny import⁴⁹⁴. Tym sposobem zmniejszenie emisji dwutlenku węgla na jednym obszarze przyczynia się do jego zwiększania na innym, co w ostatecznym rozrachunku podważa politykę i środki ograniczania emisji dwutlenku węgla, zwiększając całkowitą globalną emisję⁴⁹⁵.

⁴⁸⁹ S.Dröge, S. Cooper, *Tackling Leakage in a World of Unequal Carbon Prices*, Greens/EFA Group 2010, <https://climatestrategies.org/wp-content/uploads/2014/11/cs-greens-group-final-160610.pdf> [dostęp: 01.05.2025]; A. Pirlot, *Carbon Border Adjustment Measures: A Straightforward Multi-Purpose Climate Change Instrument?*, „Journal of Environmental Law” 2022/1 (34), s. 25–52, <https://doi.org/10.1093/jel/eqab028> [dostęp: 01.05.2025].

⁴⁹⁰ Zob. Europejski Zielony Ład, punkt 2.1.1; Wniosek CBAM – *Explanatory memorandum and recital*, s. 9.

⁴⁹¹ Zob. O. Blanchard, J. Tirole, *French Report on Major Future Economic Challenges*, Paryż 2021, s. 37.

⁴⁹² Ch. Arndt i in., *The Political Economy Of Clean Energy Transitions*, „Oxford University Press” 2017, s. 60–77.

⁴⁹³ I. Przybojewska, *Mechanizm dostosowywania cen...*, s. 14.

⁴⁹⁴ M. Pyrka, S. Lizak, *Zjawisko ucieczki emisji w sektorach energochłonnych w Polsce w kontekście zmian wprowadzanych w systemie EU ETS na lata 2013–2020*, Warszawa 2009.

⁴⁹⁵ H.S. Næss-Schmidt i in., *Carbon Leakage in the Nordic Countries*, Nordic Council of Ministers, Kopenhaga 2019.

Tak jak zjawisko ucieczki emisji⁴⁹⁶, tak i sama idea podatku granicznego jest znana od dłuższego czasu doktrynie⁴⁹⁷, ale dopiero niedawno ten drugi termin zyskał zainteresowanie prawodawców unijnych. Kontynuując wątek zjawiska ucieczki emisji, który to stanowił jeden z głównych motywatorów do powstania mechanizmu dostosowywania cen na granicy, warto podkreślić, że doktryna wyróżnia dwie główne przyczyny, przez które może nastąpić wyciek emisji dwutlenku węgla⁴⁹⁸. Pierwsza jest związana ze zwiększeniem konkurencyjności danego przedsiębiorstwa – ma miejsce, gdy produkcja energochłonnych dóbr (takich jak stal, cement lub chemikalia) przenosi się do krajów o łagodniejszych regulacjach klimatycznych (poprzez całkowitą relokację lub stopniowe zmiany inwestycji), co jest motywowane różnicami w kosztach produkcji. Druga przyczyna, choć nieco bardziej pośrednia, jest równie częsta, a mianowicie jest związana z rynkiem sposobów pozyskiwania energii – krajowe ograniczenia dotyczące wykorzystania paliw kopalnianych mogą obniżyć ich ceny na arenie międzynarodowej, a tym samym zachęcić do większego wykorzystania ich w innych obszarach geograficznych, często w krajach rozwijających się⁴⁹⁹. W literaturze podaje się, że swego rodzaju remedium na powyższe mogłoby stanowić międzynarodowe rozprzestrzenianie zielonych technologii, a to poprzez transfer czystszych, bardziej wydajnych rozwiązań z krajów o rygorystycznej polityce klimatycznej do krajów o słabszej klimatycznie polityce. Poprzez dzielenie się innowacjami w zakresie czystej energii lub niskoemisyjnych metod produkcji, globalne emisje mogą zostać zmniejszone, nawet jeśli przemysły zostaną przeniesione. Zjawisko to może stworzyć tzw. pozytywny wyciek dwutlenku węgla, w którym globalne emisje zmniejszają się w miarę szerszego przyjmowania czystszych technologii⁵⁰⁰. Zatem rozprzestrzenianie się zielonych technologii daje możliwość zrównoważenia negatywnych skutków ucieczki emisji dwutlenku węgla poprzez promowanie

⁴⁹⁶ A. Cosbey, S. Droegge, C. Fischer, C. Munnings, *Developing Guidance for Implementing Border Carbon Adjustments: Lessons, Cautions, and Research Needs from the Literature*, „Review of Environmental Economics and Policy, Association of Environmental and Resource Economists” 2019/1 (13), s. 3–22.

⁴⁹⁷ C. Böhringer, E.J. Balistreri, T.F. Rutherford, *The Role of Border Carbon Adjustment in Unilateral Climate Policy: Overview of an Energy Modeling Forum Study (EMF 29)*, „Energy Economics” 2012/ 34 , s. 97–10, <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2012.10.003> [dostęp: 10.10.2024].

⁴⁹⁸ G. Mörsdorf, *A simple fix for carbon leakage? Assessing the environmental effectiveness of the EU carbon border adjustment*, „ifo Working Paper”, Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, Munich 2021.

⁴⁹⁹ B. Görlach, E. Zelljadt, *Forms and Channels of Carbon Leakage*, Report prepared for the German Environment Agency, 2018; A. Cosbey, S. Droegge, C. Fischer, C. Munnings, *Developing Guidance for Implementing...*, op. cit.

⁵⁰⁰ R. Gerlagh, O. Kui, *Spill or leak? Carbon leakage with international technology spillovers: a CGE analysis*, „Energy Economics” 2014/45, s. 381–88.

zrównoważonych praktyk na całym świecie, wspieranie innowacji i pomaganie krajom o mniejszych regulacjach w przejściu na bardziej zielone gospodarki⁵⁰¹.

Niezależnie jednak od rozwoju niskoemisyjnych technologii w przemyśle, wśród negatywnych skutków dla krajów, w których dochodzi do ucieczki emisji, wskazuje się utratę konkurencyjności (gdy ucieczka emisji jest niewielka) bądź niepożądany efekt środowiskowy (wyrażający się we wzroście globalnych emisji)⁵⁰². Tym samym CBAM ma również pełnić ważną funkcję w zapewnianiu równych warunków konkurencyjności pomiędzy producentami z UE i zagranicznymi, odnosząc się zarówno do sprawiedliwej globalizacji, jak i uczciwości⁵⁰³. Warto zauważyć, że niektóre kraje sprzeciwiały się narracji mechanizmu CBAM jako wyrównującemu globalną konkurencyjność, nazywając tym samym działania Unii Europejskiej zielonym protekcyjnizmem⁵⁰⁴ i podnosząc, że mechanizm ten jest sprzeczny z zasadami WTO⁵⁰⁵. Ten jakże ważki wątek debaty prawnej na temat CBAM zostanie poruszony w dalszej części opracowania⁵⁰⁶.

Do tej pory ryzyko ucieczki emisji było zmniejszane poprzez złagodzenie zasad ustalania cen emisji dwutlenku węgla i wyrównanie kosztów emisji dwutlenku węgla⁵⁰⁷, w kontekście EU ETS zaś sektory uważane za zagrożone ucieczką emisji dwutlenku węgla otrzymały bezpłatne uprawnienia na zasadach przewidzianych w art. 10b dyrektywy EU ETS. W piśmiennictwie wskazuje się również, że jurysdykcje, w których wprowadzono podatek od

⁵⁰¹ Zob. P.Szyja, *Pojęcie, tworzenie i pomiar zielonej gospodarki*. „Gospodarka W Praktyce i Teorii” 2015/2 (39), s. 21–38, <https://doi.org/10.18778/1429-3730.39.02> [dostęp: 01.05.2025].

⁵⁰² I. Przybojewska, *Mechanizm dostosowywania cen...*, s. 15.

⁵⁰³ U. von der Leyen, State of the Union Address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary, Strasburg, 16.09.2020 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655 [dostęp: 01.05.2025].

⁵⁰⁴ Zob. A.P. Ravikumar, *Carbon Border Taxes are Unjust*, MIT Technology Review 2020, www.technologyreview.com/2020/07/27/1005641/carbon-border-taxes-eu-climate-change-opinion/, [dostęp: 10.09.2024]; R.Y. Shum, *Decarbonizing contending industries: Policy design and the EU's CBAM*, „Climate Policy” 2023/2 (24), s. 2, <https://doi.org/10.1080/14693062.2023.2194275> [dostęp: 10.09.2024].

⁵⁰⁵ J. Pauwelyn, D. Kleimann, *Trade Related Aspects of a Carbon Border Adjustment Mechanism. A Legal Assessment*, Briefing zamówiony przez Komisję Handlu Międzynarodowego Parlamentu Europejskiego, Belgia 2020, [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/210514/EXPO_BRI\(2020\)603502_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/210514/EXPO_BRI(2020)603502_EN.pdf) [dostęp: 01.05.2025].

⁵⁰⁶ Poza tą debatą pozostają rozważania, czy mechanizmy węglowe prowadzą do uczciwej (lub nieuczciwej) konkurencji. Mechanizmy będą postrzegane jako uczciwe przez tych, którzy akceptują założenie, że wszystkie działania gospodarcze – niezależnie od tego, gdzie się znajdują – powinny podlegać jednolitej cenie emisji dwutlenku węgla. W przypadku braku takiej globalnej ceny emisji dwutlenku węgla są postrzegane jako pomagające zachować zdolność krajów do przyjmowania ambitnych polityk klimatycznych. Z kolei mechanizmy będą uważane za nieuczciwe przez tych, którzy odrzucają to założenie, np. dlatego, że uważają, że kraje, a konkretniej kraje najmniej rozwinięte i rozwijające się, powinny zachować swobodę przyjmowania stosunkowo niższej ceny emisji dwutlenku węgla, jeśli w ogóle zdecydują się przyjąć taki mechanizm. Mechanizmy będą postrzegane jako ograniczanie wolności tych krajów poprzez narzucanie niepożądanego ceny za emisję dwutlenku węgla na produkty eksportowane przez te kraje do jurysdykcji, w których one obowiązują.

⁵⁰⁷ S. Dröge, S. Cooper, *Tackling Leakage in a World of Unequal Carbon Prices*, Study Commissioned for the Greens/EFA Group 2010, <https://climatestrategies.org/wp-content/uploads/2014/11/cs-greens-group-final-160610.pdf> [dostęp: 01.05.2025].

emisji dwutlenku węgla, często przyznają zwolnienia podatkowe⁵⁰⁸ lub ulgi podatkowe sektorom energochłonnym w celu ograniczenia potencjalnie negatywnych skutków wprowadzenia podatku od emisji dwutlenku węgla na ich konkurencyjność⁵⁰⁹. W tym kontekście CBAM ma podobny cel, jednak inną strategią do jego dążenia. Podczas gdy bezpłatne uprawnienia i zwolnienia podatkowe całkowicie wyciszają „sygnał” cenowej emisji dwutlenku węgla, CBAM ma wyrównać koszty emisji CO₂ dla zagranicznych producentów przy ich jednoczesnym utrzymaniu w przypadku przedsiębiorstw państw członkowskich UE, z wyjątkiem sytuacji, gdy eksportują one swoje produkty za granicę⁵¹⁰. Poprzez takie rozwiązanie mechanizm ma zapewnić uczciwą konkurencyjność i wyrównać szanse pomiędzy produktami państw członkowskich UE i państwami trzecimi. Uwzględniając założone cele klimatyczne, zastosowanie tego rodzaju instrumentu znajduje uzasadnienie wówczas, gdy jego wykorzystanie umożliwi osiągnięcie większej skali redukcji emisji, niż byłoby to możliwe przy użyciu alternatywnych, istniejących środków ochrony klimatu. W dalszej części niniejszego rozdziału cel ten zostanie poddany głębszej analizie, jednak już w tym miejscu przyjdzie wskazać, że literatura ekonomiczna na temat potencjalnych skutków wprowadzenia CBAM pozostaje podzielona⁵¹¹. Doktryna prawa często przedstawia zaś mechanizm jako strategię regulacyjną cen emisji na granicy, która pozwala państwom wprowadzić wysoką cenę emisji dwutlenku węgla we wszystkich sektorach, nie tracąc jednak swojej konkurencyjności na arenie międzynarodowej⁵¹². Zgodnie z tą narracją mechanizmy takie jak unijny CBAM są częścią zestawu instrumentów, których kraje używają do promowania tego, co określają jako „uczciwą konkurencję”. Na przykład w latach 2008–2009 Komisja Europejska przedstawiła pomysł „systemu wyrównywania emisji dwutlenku węgla”, który mógłby zostać wykorzystany do złagodzenia ryzyka ucieczki emisji jako części strategii ustalania cen emisji dwutlenku

⁵⁰⁸ Przykładem zwolnienia podatkowego stosowanego w jurysdykcjach z podatkiem od emisji CO₂ jest system ulg dla przemysłu energochłonnego w Szwecji, która od 1991 r. stosuje jeden z najstarszych i najbardziej znanych podatków węglowych na świecie. Zob. J. Stelina, *Podatek ekologiczny jako instrument polityki klimatycznej – między fiskalizmem a efektywnością środowiskową*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2021/1, s. 43–44.

⁵⁰⁹ Zob. Partnership for Market Readiness (PMR), *Carbon Tax Guide. A Handbook for Policy Makers*, World Bank Group 2017, s. 107

⁵¹⁰ R. Ismer, K. Neuhoﬀ, A. Pirlot, *Border Carbon Adjustments and Alternative Measures for the EU ETS. An Evaluation*, Berlin 2020, https://papers.ssrn.com/sol3papers.cfm?abstract_id=3561525 [dostęp: 01.05.2025].

⁵¹¹ Zob. F. Branger, P. Quirion, *Would Border Carbon Adjustments Prevent Carbon Leakage and Heavy Industry Competitiveness Losses? Insight from a Meta-analysis of Recent Economic Studies*, „Ecological Economics” 2014/99, s. 29; M. Condon, A. Ignaciuk, *Border Carbon Adjustment and International Trade*, OECD Trade and Environment Working Papers 2013; A. Cosbey i in., *Developing Guidance for Implementing...*, op. cit., s. 6–7.

⁵¹² Zob. Y. Spassov, *EU ETS: Upholding the Carbon Price Without Incidence of Carbon Leakage*, „Journal of Environmental Law” 2012/2, s. 311–344; P. Trachtman, *WTO Law Constraints on Border Tax Adjustment and Tax Credit Mechanisms to Reduce the Competitive effect of Carbon Taxes*, Resources for the Future Discussion, 2016; J. Pauwelyn, *Carbon Leakage Measures and Border Tax Adjustments under WTO Law* [w:] *Research Handbook on Environment*, red. G. van Calster, D. Prévost, Cheltenham-Northampton 2013, s. 450–455; K. Holzer, *Carbon-related Border Adjustment and WTO Law*, Cheltenham-Northampton 2014.

węgla⁵¹³. W 2017 r. podczas dyskusji na temat EU ETS Parlament Europejski podkreślił, że w przypadku znacznego ryzyka ucieczki emisji „Komisja, w stosownych przypadkach przedstawi wniosek ustawodawczy wprowadzający dostosowanie graniczne dotyczące emisji dwutlenku węgla (...)”⁵¹⁴. Europejski Zielony Ład realizuje podobne podejście. W swoim komunikacie z grudnia 2019 r. Komisja opisała CBAM jako „alternatywę dla środków, które rozwiązują ryzyko ucieczki emisji w unijnym systemie handlu emisjami”, takich jak bezpłatny przydział uprawnień do emisji.

Mechanizm CBAM ma również na celu wyrównanie warunków konkurencyjności pomiędzy producentami z UE i zagranicznymi, odnosząc zarówno do sprawiedliwej globalizacji, jak i uczciwości, to powinien również – tak jak bezpłatne alokacje uprawnień emisyjnych – nawiązać do problemu konkurencyjności podmiotów z Unii Europejskiej na rynkach obcych⁵¹⁵. 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 członkowskich⁵¹⁶.

Kolejnym celem mechanizmu, choć niezawartym wprost w rozporządzeniu CBAM, jest umocnienie UE w roli przywódcy działań klimatycznych poprzez wpływanie na postawy klimatyczne państw trzecich⁵¹⁷. W przestrzeni publicznej mechanizm był często przedstawiany jako środek mający na celu zachęcenie przemysłu spoza UE i międzynarodowych partnerów UE do podjęcia kroków w tym samym kierunku co Unia⁵¹⁸. Nie sposób podzielić tej argumentacji uzasadniającej wdrożenie mechanizmu CBAM, albowiem pozostaje ona w sprzeczności z założeniami Porozumienia paryskiego, które stanowi integralny element unijnego prawa. Choć porozumienie to dopuszcza autonomiczne kształtowanie działań

⁵¹³ Komisja Europejska, „20 20 by 2020. Europejska szansa na przeciwdziałanie zmianom klimatu”, dokument COM(2008) 30 final, Bruksela 2008, s. 11.

⁵¹⁴ Parlament Europejski, Poprawki przyjęte w dniu 15 lutego 2017 r. do projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu zwiększenia efektywności kosztowej redukcji emisji i inwestycji niskoemisyjnych, Dz.U. UE C 252/352 z 18.07.2018, poprawka 144.

⁵¹⁵ S. Evans i in., *Border carbon adjustments and industrial competitiveness in a European Green Deal*, „Climate Policy” 2021/3 (21), s. 315, <https://doi.org/10.1080/14693062.2020.1856637> [dostęp: 01.05.2025].

⁵¹⁶ I. Przybojewska, *Mechanizm dostosowywania cen...*, s. 19.

⁵¹⁷ Termin ten został użyty w Komunikacie Europejski Zielony Ład, s. 3. Zobacz również: D. Helm, C. Hepburn, G. Ruta, *Trade, Climate Change, and the Political Game Theory of Border Carbon Adjustments*, „Oxford Review of Economic Policy” 2012/2 (28), s. 368–394; M. Weitzel, M. Hübler, S. Peterson, *Fair, Optimal or Detrimental? Environmental vs. Strategic Use of Border Carbon Adjustment*, „Energy Economics” 2012/34, s. 198–297.

⁵¹⁸ Zob. Parlament Europejski, Komisja ds. Środowiska, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności, *Sprawozdanie w sprawie mechanizmu dostosowywania cen na granicach UE zgodnego z zasadami WTO*, uzasadnienie, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0019_PL.html [dostęp: 01.05.2025].

w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatycznym przez poszczególne państwa-strony, w szczególności poprzez formułowanie, przekazywanie oraz podtrzymywanie NDC, jak również wdrażanie stosownych polityk i środków krajowych celem realizacji tychże zobowiązań (art. 4 ust. 2), to jednak konstrukcja ta zakłada poszanowanie zasady elastyczności oraz różnicowania zobowiązań z uwagi na zdolności i uwarunkowania poszczególnych państw. Innymi słowy, Porozumienie paryskie opiera się na założeniu dobrowolności i adaptacyjności działań, umożliwiając stronom osiągnięcie celów klimatycznych w sposób odpowiadający ich realiom społeczno-gospodarczym oraz możliwościom technologicznym przy jednoczesnym zachowaniu efektywności kosztowej i suwerenności regulacyjnej. Tymczasem mechanizm CBAM – poprzez potencjalne wywoływanie skutków ekstraterytorialnych oraz pośrednią presję na państwa trzecie w zakresie prowadzenia ich polityki klimatycznej – może pozostawać w kolizji z powyższymi zasadami, naruszając równowagę między uniwersalnością celów klimatycznych a narodową autonomią ich realizacji⁵¹⁹. W zakresie aktów prawa międzynarodowego wszystkie najistotniejsze porozumienia odnoszące się do zwalczania zmian klimatu przez stabilizację emisji gazów cieplarnianych, w przypadku zarówno Ramowej konwencji, jak i Porozumienia paryskiego, oparte są na zasadzie wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności oraz swoistego przewodnictwa krajów rozwiniętych w podejmowaniu działań. W tym kontekście odniesienie do Porozumienia paryskiego jest niezrozumiałe, ponieważ wykorzystanie CBAM do zachęcania państw trzecich⁵²⁰ – które umożliwia UE wywiązywanie się z zobowiązań w zakresie neutralności klimatycznej⁵²¹ – jest niezgodne z określoną w tym akcie zasadą wspólną, ale zróżnicowanej odpowiedzialności⁵²². W praktyce oznacza to obciążenie tych państw dużo większymi zobowiązaniami, tak w zakresie realizacji poszczególnych procentowych celów redukcyjnych, jak i określonego wsparcia finansowego na rzecz państw rozwijających się, którego celem jest sfinansowanie działań sprzyjających realizacji zadań klimatycznych⁵²³. Wprowadzie w Porozumieniu paryskim co do zasady

⁵¹⁹ A. Bator, *Podstawy prawne regulacji miks energetyczny państw członkowskich przez Unię Europejską* [w:] *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, red. C. Mik, A. Bator, Warszawa 2021, s. 71.

⁵²⁰ Zgodnie z ust. 14 preambuły rozporządzenia CBAM wprowadzenie mechanizmu ma zachęcić również producentów z państw trzecich do stosowania technologii, które efektywniej ograniczają emisję gazów cieplarnianych, dzięki czemu powstawać będzie mniej emisji. Dlatego oczekuje się, że CBAM będzie skutecznie wspierać redukcję emisji gazów cieplarnianych w państwach trzecich.

⁵²¹ Ramboll Management Consulting, *Study on the Possibility to Set Up a Carbon Border Adjustment Mechanism on Selected Sectors*, s. 39 i n. https://www.clustercollaboration.eu/sites/default/files/news_attachment/Final%20report%20CBAM%20study_0.pdf [dostęp: 01.05.2025].

⁵²² Artykuł 2 oraz 4 Porozumienia paryskiego.

⁵²³ J. Ciechanowicz-McLean, *Implementacja porozumienia paryskiego w sprawie ochrony klimatu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017/34, s. 493.

wszystkie strony podejmują dobrowolne wkłady służące ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych, ale różne rozłożenie ciężarów między sygnatariuszami uwidacznia się w innych postanowieniach⁵²⁴. Argumentacja stojąca za wdrożeniem 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.

Wreszcie pośrednim celem CBAM ma być generowanie przychodów dzięki wpływom ze sprzedaży certyfikatów CBAM i sprzedaży uprawnień emisyjnych podmiotom, które do tej pory otrzymywały takie uprawnienia nieodpłatnie⁵²⁵. Takie powiązanie CBAM z finansami Unii⁵²⁶ stało się bezpośrednią konsekwencją kryzysu COVID-19. W maju 2020 r. Parlament Europejski wezwał bowiem do zreformowania systemu zasobów własnych UE i rozważenia CBAM jako potencjalnego kandydata w tej kategorii⁵²⁷. W tym samym miesiącu Komisja Europejska opublikowała dokument dotyczący finansowania planu odbudowy UE, który obejmował zarówno EU ETS, jak i CBAM jako „możliwe dodatkowe zasoby własne”⁵²⁸.

Pomimo wyraźnego zainteresowania wymiarem generowania dochodów przez omawiany instrument Komisja wydaje się odrzucać pomysł, że zwiększanie dochodów jest częścią celów, które mają zostać osiągnięte poprzez wdrożenie rozporządzenia CBAM. Sprawozdanie Komisji z oceny skutków stanowi, co następuje: „Chociaż nie wprowadzono go z zamiarem pozyskiwania dochodów i nie odgrywa on roli w projektowaniu środka, CBAM będzie pozyskiwał dochody z emisji gazów cieplarnianych na granicy”. Wskazuje to, że funkcja budżetowa pełni rolę drugorzędną – przynajmniej w oczach Komisji. Z punktu widzenia ochrony środowiska zasadne jest przyznanie pierwszeństwa celowi CBAM w obszarze

⁵²⁴ 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 podkreśla zaś 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”. Zob. I. Przybojewska, *Mechanizm dostosowywania cen...*, s. 24.

⁵²⁵ 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” 2022/3 (50), s. 28, <https://doi.org/10.31743/recl.13920> [dostęp: 01.05.2025].

⁵²⁶ S. Dröge, *The EU’s CO₂ Border Adjustment: Climate or Fiscal Policy*, 2020, www.swp-berlin.org/en/publication/the-eus-co2-border-adjustment-climate-or-fiscal-policy/ [dostęp: 1.05.2025].

⁵²⁷ European Parliament, Resolution of 15 May 2020 On the New Multiannual Financial Framework, Own Resources and the Recovery Plan pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF?dostęp:01.05.2025>. Zob. European Parliament, Interim Report of 14 November 2018 on the Multiannual Financial Framework 2021–2027 pod adresem: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0449_EN.html [dostęp: 01.05.2025].

⁵²⁸ Komisja, *Financing the Recovery Plan for Europe*, 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet_3_04.06.pdf [dostęp: 20.01.2025].

przeciwdziałania zmianom klimatycznym ponad celom o charakterze fiskalnym, a to niezależnie od tego, czy przejawia się on we wspieraniu zasad uczciwej konkurencji, realizacji zobowiązań wynikających z Porozumienia paryskiego, umacnianiu roli UE jako lidera polityki klimatycznej, czy też w internalizacji kosztów emisji dwutlenku węgla po stronie konsumentów⁵²⁹. W uzasadnieniu swojego wniosku ustawodawczego dotyczącego omawianego instrumentu Komisja argumentowała, że mechanizm CBAM może mieć pomocnicze pozytywne skutki w zakresie wspierania przestrzegania Porozumienia paryskiego i generowania dochodów dla UE⁵³⁰. Instrument CBAM jest uważany za bezpośredni środek walki z ucieczką emisji dwutlenku węgla, ponieważ rozszerza zakres wpływu krajowej polityki ochrony środowiska na skalę międzynarodową. W związku z tym CBAM ma w założeniu służyć jako zachęta finansowa, która chroni wysiłki łagodzące podejmowane przez przemysł w krajach członkowskich UE i zachęca państwa/przedsiębiorstwa zagraniczne do podejmowania bardziej zrównoważonych działań⁵³¹.

Instrument ten jest opisywany w ustawodawstwie unijnym jako „ekstraterytorialna inicjatywa” mająca na celu regulację wytwarzania emisji poza granicami UE⁵³². Jest to środek polityki europejskiej, który sprawia, że ceny towarów będących przedmiotem handlu odzwierciedlają normy emisji gazów cieplarnianych kraju importującego⁵³³. Innymi słowy, mechanizm ma za zadanie wycenę wytworzonych za granicami Unii konkretnych produktów importowanych na jej teren zgodnie z intensywnością emisji procesów produkcyjnych towarów. Co do zasady, instytucja podatku granicznego od emisji dwutlenku węgla składa się z podatku nakładanego na import i pobieranego na granicy po cenie pokrywającej się z krajową opłatą węglową⁵³⁴. W podobny sposób będzie działać unijny mechanizm dostosowywania cen na granicy. Co ciekawe, importowane produkty stanowią około 20% rosnących emisji gazów

⁵²⁹ Ch. Gollier, M. Reguant, *Climate Change* [w:] *French Report on Major Future Economic Challenges* red. O. Blanchard, J. Tirole, Paryż 2021, s. 158–59.

⁵³⁰ Komisja Europejska, „Raport oceny skutków towarzyszący propozycji rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego mechanizm dostosowywania cen na granicy (CBAM Impact Assessment Report)”, SWD (2021) 643 final, s. 15.

⁵³¹ M. Sakai, J. Barrett, *Border Carbon Adjustments: Addressing Emissions Embodied in Trade*, „Energy Policy” 2016/ 92, s. 102.

⁵³² K. Kawczyńska, *How the EU Aims to Enforce Sustainability Goals Beyond Its Borders*, EY, 28 May 2021, https://www.ey.com/en_gl/tax/how-the-eu-aims-to-enforce-sustainability-goals-beyond-its-borders [dostęp: 01.05.2025]. Więcej na temat zrównoważonego rozwoju zob.: R. Leal-Arcas, *Solutions for Sustainability: How the International Trade, Energy and Climate Change Regimes Can Help*, Cham 2019.

⁵³³ A. Cosbey i in., *A Guide for the Concerned: Guidance on the Elaboration and Implementation of Border Carbon Adjustment*, Sztokholm 2012, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2178312&utm [dostęp: 01.05.2025].

⁵³⁴ T. Falcão, *The EU's Carbon Border Adjustment Mechanism: An Opportunity for the EU to Assume Leadership over Environmental Protection Standards*, Kluwer International Tax Blog, 2020, <http://kluwertaxblog.com/2020/08/24/the-eus-carbon-border-adjustment-mechanism-an-opportunity-for-the-eu-to-assume-leadership-over-environmental-protection-standards> [dostęp: 01.05.2025].

cieplarnianych w Unii Europejskiej⁵³⁵. Jak wskazuje Komisja Europejska, instrument ten ma zostać potężnym środkiem, który pomoże UE w osiągnięciu ambitnych celów klimatycznych, polegających na 55% redukcji w porównaniu z poziomem emisji dwutlenku węgla w 1990 r. i osiągnięciu neutralności węglowej do 2050 r.⁵³⁶

3.2. Zakres podmiotowy i przedmiotowy mechanizmu CBAM

W poniższym fragmencie pracy zostanie przedstawiony zakres podmiotowy oraz przedmiotowy mechanizmu CBAM. 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 instalacjach⁵³⁷. Tym samym w pierwszej kolejności pochyłono się nad podmiotami, które zostały objęte mechanizmem CBAM, następnie zakreślono towary objęte mechanizmem, w tym ich klasyfikację, a także dokonano analizy definicji emisji wbudowanych oraz ich sposobu obliczania.

3.2.1. Podmioty zobowiązane: importerzy i upoważnieni zgłaszający

Mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji dwutlenku węgla, nakłada obowiązki przede wszystkim na podmioty dokonujące importu określonych towarów z państw trzecich na obszar celny Unii Europejskiej. Konstrukcja prawna CBAM wyróżnia dwie główne kategorie podmiotów: importerów w sensie materialnym oraz tzw. upoważnionych zgłaszających (ang. *authorised CBAM declarants*), którzy ponoszą formalną odpowiedzialność za wykonanie obowiązków wynikających z tego aktu prawnego.

Definicja importera na gruncie rozporządzenia 2023/956 została określona w art. 3 pkt 19, zgodnie z którym przez importera rozumie się osobę dokonującą dopuszczenia towarów do obrotu w rozumieniu art. 201 rozporządzenia 952/2013 ustanawiającego unijny kodeks celny (UKC). Odesłanie to ma doniosłe znaczenie normatywne, ponieważ wiąże regulację CBAM z ogólnymi zasadami prawa celnego obowiązującego w Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 201 ust. 1 UKC, dopuszczenie do obrotu polega na nadaniu towarom statusu celnego

⁵³⁵ Y. Oharenko, *An EU Carbon Border Adjustment Mechanism: Can it Make Global Trade Greener While Respecting WTO Rules?*, International Institute for Sustainable Development, 2021, <https://sdg.iisd.org/commentary/guest-articles/an-eu-carbon-border-adjustment-mechanism-can-it-make-global-trade-greener-while-respecting-wto-rules/> [dostęp: 01.05.2025].

⁵³⁶ Komisja Europejska, *Carbon Border Adjustment Mechanism: Questions and Answers*, 14 Jul. 2021, <https://ec.europa.eu/commis-sion/presscorner/detail/en/qanda> [dostęp: 01.05.2025].

⁵³⁷ M. Micińska, *Mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM) jako nowy instrument ochrony klimatu UE*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2024/4, s. 28.

umożliwiającego ich swobodny obrót na rynku unijnym. Tym samym importerm w rozumieniu CBAM jest nie tyle każdy podmiot fizycznie wprowadzający towar na terytorium UE, ile ten, który występuje jako strona formalnej procedury celnej i przejmuje wynikające z niej obowiązki⁵³⁸. Taki sposób określenia importera umożliwia wyraźne przypisanie odpowiedzialności regulacyjnej, w tym w szczególności obowiązku składania deklaracji CBAM, prowadzenia ewidencji emisji w towarach, nabywania certyfikatów oraz ich umarzania. Definicja ta pozostaje zgodna z logiką systemu CBAM, który opiera się na systemowej integracji z istniejącą infrastrukturą administracyjną i celną państw członkowskich.

W praktyce gospodarczej importer może działać samodzielnie lub poprzez przedstawiciela celnego. Jednak w kontekście CBAM kluczowe znaczenie ma to, kto formalnie dokonuje dopuszczenia do obrotu, ponieważ to ten podmiot – o ile nie ustanowiono odrębnie tzw. upoważnionego zgłaszającego – staje się adresatem obowiązków wynikających z rozporządzenia 2023/956⁵³⁹.

Zgodnie z art. 3 pkt 20 omawianego aktu przez upoważnionego zgłaszającego rozumie się osobę fizyczną lub prawną, która uzyskała pozwolenie właściwego organu państwa członkowskiego na dokonywanie zgłoszeń w systemie CBAM oraz nabywanie i umarzanie certyfikatów CBAM w imieniu własnym lub na rzecz innego podmiotu. Instytucja upoważnionego zgłaszającego stanowi kluczowy element konstrukcyjny mechanizmu CBAM i jest rozwiązaniem o charakterze funkcjonalnym, umożliwiającym skuteczne wykonywanie obowiązków w ramach procedur związanych z obliczaniem emisji przypisanych do importowanych towarów oraz ich raportowaniem. W świetle art. 5 ust. 1 rozporządzenia 2023/956, jedynie podmioty posiadające status upoważnionego zgłaszającego mogą legalnie nabywać certyfikaty CBAM na specjalnie utworzonej platformie, składać roczne deklaracje CBAM, a także dokonywać ich umorzenia⁵⁴⁰.

Upoważniony zgłaszający musi zostać uprzednio zarejestrowany w centralnym rejestrze CBAM prowadzonym przez Komisję Europejską i zatwierdzonym przez właściwy organ krajowy. Procedura ta ma charakter koncesyjny – nie każdy importer automatycznie uzyskuje ten status, a przyznanie go wymaga spełnienia szeregu warunków formalnych⁵⁴¹, w tym

⁵³⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 952/2013 z 9.10.2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny, Dz.Urz. UE L 269 z 10.10.2013, s. 1–101.

⁵³⁹ Zob. K. Berlak, *CBAM – nowe obowiązki importerów w kontekście unijnej transformacji klimatycznej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2024/1, s. 24–28.

⁵⁴⁰ Art. 5 ust. 1. rozporządzenia CBAM.

⁵⁴¹ Art. 17 ust. 2 rozporządzenia CBAM ustanawia kryteria przyznania statusu upoważnionego zgłaszającego CBAM. Dla przykładu przyjdzie wskazać, że wnioskodawca nie mógł w przeszłości dopuścić się poważnego naruszenia ani nie dopuszczał się powtarzających się naruszeń przepisów prawa celnego, przepisów podatkowych,

wykazania zdolności operacyjnej i technicznej do realizacji obowiązków CBAM⁵⁴². Rozwiązanie to wprowadza swoisty system filtracyjny, mający na celu ograniczenie ryzyka niewywiązywania się z obowiązków CBAM przez podmioty niemające odpowiedniego przygotowania lub wiedzy specjalistycznej. Dodatkowo status ten jest istotny z punktu widzenia odpowiedzialności publicznoprawnej – to bowiem upoważniony zgłaszający, a niekoniecznie sam importer, ponosi pełną odpowiedzialność za poprawność złożonych deklaracji emisyjnych oraz terminowe umorzenie certyfikatów CBAM⁵⁴³.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2023/956 import towarów objętych CBAM może być dokonywany wyłącznie przez podmiot posiadający status upoważnionego zgłaszającego. Uzyskanie tego statusu wymaga uprzedniego złożenia wniosku do właściwego organu państwa członkowskiego, zawierającego m.in. dane identyfikacyjne przedsiębiorcy, numer EORI (ang. *Economic Operators Registration and Identification*)⁵⁴⁴, informacje o kodach CN towarów objętych importem⁵⁴⁵ oraz przewidywaną roczną ilość importu. Po weryfikacji formalnej i pozytywnej decyzji organu krajowego dane zgłaszającego są przekazywane Komisji Europejskiej w celu wpisania go do unijnego rejestru CBAM, co otwiera drogę do legalnego wykonywania obowiązków wynikających z tego mechanizmu.

Upoważniony zgłaszający ponosi odpowiedzialność za realizację szeregu obowiązków publicznoprawnych. W szczególności jest zobowiązany do składania corocznych deklaracji za pośrednictwem rejestru CBAM prowadzonego przez Komisję Europejską (art. 6–7) zawierających dane o ilości zaimportowanych towarów oraz emisjach związanych z ich produkcją, zarówno bezpośrednich, jak i – w przyszłości – pośrednich. Odpowiada również za nabywanie certyfikatów CBAM po cenie ustalonej zgodnie z art. 21 ust. 2 (tj. na podstawie

przepisów dotyczących nadużyć na rynku, rozporządzenia CBAM ani aktów delegowanych i wykonawczych przyjętych na mocy rozporządzenia, a w szczególności nie był notowany za poważne przestępstwa związane z jego działalnością gospodarczą w ciągu pięciu lat poprzedzających rok złożenia wniosku o przyznanie statusu upoważnionego zgłaszającego.

⁵⁴² Zob. M. Król, *CBAM jako instrument fiskalizacji polityki klimatycznej UE – założenia systemowe i skutki prawne dla importerów*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2023/11, s. 14–18.

⁵⁴³ M. Czapliński, *Mechanizm CBAM a odpowiedzialność prawna uczestników obrotu handlowego*, „Monitor Prawniczy” 2024/2, s. 33–37.

⁵⁴⁴ Numer EORI jest obowiązkowym, unikalnym identyfikatorem nadawanym przez właściwy organ celny państwa członkowskiego. Pełni funkcję identyfikacyjną operatorów gospodarczych przy procedurach celnych na terenie UE, w tym przy składaniu deklaracji czy obsłudze mechanizmów takich jak CBAM. Numer składa się z dwuliterowego kodu kraju oraz unikalnego ciągu alfanumerycznego, co zapewnia jednolite i efektywne działanie systemu celnego w całej Unii. Zob. art. 9 rozporządzenia 952/2013.

⁵⁴⁵ Kod CN to innymi słowy nomenklatura scalona, która obejmuje ośmiocyfrowy system kodowania UE. Oparty jest na międzynarodowym systemie kodowania produktów i rozszerza go o dwie dodatkowe cyfry właściwe dla Unii Europejskiej. Określa stawki celne UE i dostarcza statystyki dotyczące handlu wewnątrz UE oraz między UE a resztą świata.

średniej tygodniowej ceny aukcyjnej uprawnień EU ETS), a następnie za ich umarzenie do 31 maja roku następującego po imporcie, zgodnie z art. 22 omawianego rozporządzenia.

W rozporządzeniu CBAM wyraźnie zarysowuje się formalny charakter odpowiedzialności administracyjnej – to na upoważnionym zgłaszającym ciąży obowiązek zapewnienia zgodności działań z wymogami owego aktu. Konstrukcja ta odpowiada logice unijnego prawa celnego oraz instrumentów ochrony klimatu, w których centralizacja odpowiedzialności w jednym podmiocie ma służyć przejrzystości procedur i ich efektywnej egzekucji⁵⁴⁶. Co istotne, nawet jeżeli importer faktycznie nie prowadzi działalności produkcyjnej, ponosi on ciężar związany z obliczaniem emisji powstałych poza Unią Europejską, co wymaga współpracy z eksporterami i producentami z państw trzecich. Takie rozwiązanie może rodzić praktyczne trudności, szczególnie w państwach spoza UE, które nie prowadzą dokładnego monitoringu emisji przemysłowych zgodnie ze standardami unijnymi.

Upoważniony zgłaszający, jako centralny podmiot CBAM, podlega również szczególnemu reżimowi nadzoru i odpowiedzialności sankcyjnej. Zgodnie z art. 26 i 27 rozporządzenia nieprzestrzeganie obowiązków – w szczególności niewywiązanie się z obowiązku umorzenia certyfikatów lub złożenia sprawozdania – skutkuje administracyjnymi karami pieniężnymi oraz możliwością zawieszenia lub cofnięcia statusu zgłaszającego, o których mowa niżej. Zatem CBAM opiera się na konstrukcji quasi-koncesyjnej, w której uzyskanie statusu upoważnionego zgłaszającego przypomina model zezwoleń administracyjnych warunkujących dostęp do rynku regulowanego⁵⁴⁷. W dalszej części pracy, we fragmencie omawiającym funkcjonowanie CBAM, scharakteryzowano szczegółowo obowiązki uczestników tego instrumentu.

3.2.2. Towary objęte mechanizmem – klasyfikacja i kryteria wyboru

Biorąc pod uwagę propozycje i dyskusje prawodawców unijnych jako punkt wyjścia, należy przyjąć zarys różnych wariantów mechanizmu korekty emisji GHG na granicy, które były rozważane w toku procedury legislacyjnej. Praktyczne kwestie wdrażania CBAM dotyczą bowiem (i) zakresu objętego przemysłem; (ii) utrzymania lub zakończenia bezpłatnego przydziału uprawnień dla branż EITE⁵⁴⁸ i możliwego zwrotu europejskim eksporterom kwot nabytych na rynku ETS; (iii) instrumentu rekompensaty (cło, podatek, uprawnienia do emisji

⁵⁴⁶ Zob. K. Kokocińska, *Zasady odpowiedzialności w prawie administracyjnym Unii Europejskiej*, Warszawa 2021, s. 144 i n.

⁵⁴⁷ Zob. A. Habdas, *Mechanizm CBAM – nowy instrument ochrony klimatu czy środek o charakterze protekcyjnym?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023/9, s. 12–18.

⁵⁴⁸ Branże świadczące usługi z dziedzin rozwoju technologicznego.

zakupione przez importera z UE); (iv) podstawy opodatkowania (tj. emisji referencyjnych); (v) podziału dochodów (ogólny budżet europejski, dochody przeznaczone na dekarbonizację, transfer międzynarodowy); (vi) i wreszcie możliwych specjalnych i zróżnicowanych traktowań importu z krajów najmniej rozwiniętych⁵⁴⁹. Tak więc mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ stanowi zestaw instrumentów obejmujących wszystkie działania mające na celu wyrównanie poziomu kosztów nakładanych restrykcji związanych z ambitnymi politykami klimatycznymi pomiędzy partnerami handlowymi. W niniejszym podrozdziale wraz ze wskazaniem postanowień przyjętych przez prawodawcę unijnego zostaną również zasygnalizowane inne możliwe rozwiązania danych zagadnień, o których wspomina literatura przedmiotu.

Przechodząc zatem do zakresu przedmiotowego mechanizmu CBAM, przyjdzie wskazać, że co do zasady narzędzia korekty emisji GHG na granicy mogą być stosowane zarówno w przypadku produktów importowanych, jak i eksportowanych lub mogą być ograniczone do dostosowań dotyczących pierwszego z nich. Przy przywozie produktów instrumenty te nakładają opłatę na dobra, podczas gdy przy wywozie zwalniają eksportowane produkty z ceny emisji, która w przeciwnym razie miałaby do nich zastosowanie, lub zwracają wcześniej uiszczone opłatę. Tego rodzaju konstrukcje prawne mogą mieć zastosowanie kompleksowe, obejmujące całość obrotu handlu międzynarodowego albo zawężoną listę produktów (np. produktów energetycznych i podstawowych materiałów o wysokiej zawartości węgla, takich jak stal, papier celulozowy, klinkier cementowy i plastik), bądź też mogą być rozszerzone na większą liczbę produktów, w tym półprodukty i produkty przetworzone⁵⁵⁰. Im szerszy zakres zastosowania tego typu narzędzi prawnych, tym bardziej skomplikowane jest stworzenie systemu zgodnego z zasadami konkurencyjności oraz jego administrowania⁵⁵¹. Ponadto dostosowania poszczególnych rozwiązań prawnych mogą być stosowane do produktów importowanych z (lub eksportowanych do) ograniczonej liczby krajów „niewspółpracujących” (tj. które nie przestrzegają Porozumienia paryskiego) lub mogą być stosowane do obydwu kategorii produktów, niezależnie od ich kraju pochodzenia i przeznaczenia. W tym kontekście unijny mechanizm ma raczej ograniczony zakres, bowiem przewiduje jedynie dostosowania w zakresie importu zawężonej liczby produktów⁵⁵². Nie ogranicza się jednak do przywozu z krajów niewspółpracujących, ale generalnie dotyczy całego

⁵⁴⁹ Zob. A. Habdas, *Mechanizm CBAM – nowy instrument...*, op. cit., s. 12–18.

⁵⁵⁰ A. Pirlot, *Carbon Border Adjustment...*, s. 38.

⁵⁵¹ G. Dominioni, D.C. Esty, *Designing effective border carbon adjustment mechanisms: Aligning the global trade and climate change regimes*, „Arizona Law Review” 2023/1 (61), s. 25–28.

⁵⁵² Art.2 ust.1 rozporządzenia CBAM oraz Załącznik I do niego.

importu, z wyjątkiem krajów i terytoriów z systemem handlowym powiązany z EU ETS⁵⁵³. Tym samym CBAM obejmuje jedynie wybrane kategorie towarów importowanych z państw trzecich, które charakteryzują się wysoką emisyjnością produkcji oraz znacznym ryzykiem ucieczki emisji. Towary te zostały określone enumeratywnie w Załączniku I do rozporządzenia 2023/956. Wśród nich znajdują się: cement, żelazo i stal, aluminium, nawozy, elektryczność oraz wodór.

Przyjdzie wskazać, że kryterium objęcia danego towaru systemem CBAM wiąże się przede wszystkim z intensywnością jego emisji gazów cieplarnianych w cyklu produkcyjnym oraz ryzykiem przeniesienia produkcji poza obszar Unii Europejskiej w odpowiedzi na obciążenia wynikające z polityki klimatycznej UE⁵⁵⁴. Unijny prawodawca, podejmując decyzję o objęciu poszczególnych sektorów systemem CBAM, oparł się na wcześniejszych doświadczeniach z funkcjonowaniem systemu EU ETS, w szczególności w zakresie przydzielania bezpłatnych uprawnień dla sektorów narażonych na *carbon leakage*⁵⁵⁵. Regulacje CBAM dotyczą zatem przede wszystkim importu na obszar celny Unii Europejskiej określonych towarów, które pochodzą z państw trzecich, tj. z państw poza obszarem celnym Unii, w sytuacji, gdy te towary lub produkty przetworzone powstałe z tych towarów w wyniku procedury uszlachetniania czynnego zgodnie z oddzielnymi przepisami są przywożone na obszar celny Unii⁵⁵⁶. Towary, do których ma zastosowanie rozporządzenie CBAM, zostały wybrane po dokładnej analizie ich znaczenia pod względem skumulowanych emisji gazów cieplarnianych i ryzyka ucieczki emisji w odpowiednich sektorach EU ETS. W wyborze zostały uwzględnione zwłaszcza podstawowe materiały i produkty objęte EU ETS, by zapewnić objęcie emisji wbudowanych związanych z produktami wysokoemisyjnymi przywożonymi do Unii opłatą emisyjną równoważną z opłatą stosowaną do produktów unijnych oraz by zmniejszyć ryzyko ucieczki emisji⁵⁵⁷. W okresie przejściowym istotnymi kryteriami umożliwiającymi zawężenie wyboru było znaczenie sektorów pod względem emisji, czyli czy dany sektor należy do największych – w ujęciu zagregowanym – źródeł emisji gazów cieplarnianych, a także stopnia narażenia danego sektora na znaczne ryzyko ucieczki emisji, według definicji z dyrektywy 2003/87/WE oraz konieczności zrównoważenia szerokiego zakresu produktów pod względem emisji gazów cieplarnianych z jednoczesnym ograniczeniem

⁵⁵³ Ibidem.

⁵⁵⁴ Zob. M. Czaplinski, *Mechanizm CBAM w świetle...*, op. cit., s. 12–15.

⁵⁵⁵ A. Górski, *Ucieczka emisji jako wyzwanie dla systemu ETS i CBAM*, „Państwo i Prawo” 2023/10, s. 47–50.

⁵⁵⁶ Zob. art. 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia CBAM.

⁵⁵⁷ Motyw 31 rozporządzenia CBAM.

złożoności i obciążeń administracyjnych⁵⁵⁸. Tym samym regulacjami CBAM objęte są aktualnie towary z takich sektorów, jak: żeliwo i stal, aluminium, energia elektryczna, cement, nawozy i chemikalia (wodór). Szczegółowy ich wykaz znajduje się w Załączniku I do rozporządzenia CBAM. Zdaniem organów Unii Europejskiej to wyżej wymienione towary są najbardziej narażone na ryzyko ucieczki emisji⁵⁵⁹. Przy czym nie należy zapomnieć o tym, że zakres towarów objętych omawianym instrumentem będzie stopniowo rozszerzany⁵⁶⁰, co wydaje się zasadne w celu osiągnięcia zamierzonych celów klimatycznych. Wybór ograniczonego katalogu towarów na etapie wdrażania CBAM wpisuje się w logikę stopniowego wdrażania instrumentu przy równoczesnym monitorowaniu jego skutków ekonomicznych i środowiskowych.

Niektóre sektory wymienione w decyzji delegowanej (UE) 2019/708 nie zostały objęte zakresem rozporządzenia w okresie przejściowym z uwagi na ich specyfikę⁵⁶¹. W szczególności nie zostały objęte chemikalia organiczne ze względu na ograniczenia techniczne, które w momencie przyjmowania rozporządzenia nie pozwalały dokładnie określić emisji wbudowanych związanych z towarami przywożonymi. W przypadku tych towarów stosowany w EU ETS wzorzec porównawczy jest parametrem podstawowym, który nie pozwala na jednoznaczne przypisanie emisji wbudowanych do poszczególnych towarów przywożonych. Bardziej ukierunkowany przydział w przypadku chemikaliów organicznych wymaga większej ilości danych i analiz⁵⁶². Podobne ograniczenia techniczne dotyczą produktów rafineryjnych, w których przypadku nie można jednoznacznie przypisać emisji gazów cieplarnianych do poszczególnych produktów wyjściowych. Jednocześnie odpowiedni wzorzec porównawczy z EU ETS nie odnosi się bezpośrednio do konkretnych produktów, takich jak benzyna, olej napędowy czy nafta, ale do całej produkcji rafineryjnej. CBAM powinien obejmować produkty aluminiowe, ponieważ są one bardzo narażone na ucieczkę emisji. Co więcej, w niektórych zastosowaniach przemysłowych są bezpośrednią konkurencją dla wyrobów stalowych ze względu na zbliżone właściwości⁵⁶³. Nadto zgodnie z motywami wprowadzenia rozporządzenia mechanizm będzie obejmować niektóre produkty mimo niskiego poziomu emisji wbudowanych powstających w procesie ich produkcji, ponieważ ich wyłączenie zwiększyłoby prawdopodobieństwo, że zobowiązania wynikające z objęcia zakresem CBAM

⁵⁵⁸ Zob. ust. 31 preambuły do rozporządzenia CBAM.

⁵⁵⁹ Zob. ust. 32 preambuły do rozporządzenia CBAM.

⁵⁶⁰ Zob. m.in. ust. 65 preambuły do rozporządzenia CBAM.

⁵⁶¹ Zob. ust. 33 preambuły rozporządzenia CBAM.

⁵⁶² Zob. ust. 32 preambuły rozporządzenia CBAM.

⁵⁶³ Zob. ust. 36 preambuły rozporządzenia.

produktów stalowych będą obchodzone przez przekierowanie handlu na produkty rynku niższego szczebla.

Analiza i identyfikacja, które dokładnie towary zostały objęte mechanizmem CBAM, odbywa się poprzez wykorzystanie nomenklatury scalonej⁵⁶⁴, do której wykorzystuje się kody CN importowanych towarów, gdzie w następstwie przyrównania ich do działu czy pozycji w wyżej wymienionym załączniku będzie możliwe określenie, czy dany wyrób jest towarem objętym CBAM. Przy czym do niektórych towarów, mimo posiadania przez nie stosownego kodu CN, nie zawsze będą miały zastosowanie postanowienia omawianego aktu. Dla przykładu wyłączone zostają towary o niewielkiej wartości, tj., gdy wartość towaru na przesyłkę nie przekracza 150 euro⁵⁶⁵. Podobnie rozporządzenie CBAM nie będzie miało zastosowania do towarów pochodzących z niektórych krajów (Norwegia, Szwajcaria) lub terytoriów (Helgoland, Livigno)⁵⁶⁶. Co więcej, w okresie przejściowym przewidziano dodatkowe wyłączenia, tj. regulacje CBAM nie dotyczą produktów przetworzonych powstałych w wyniku procedury uszlachetniania biernego, zgodnie z oddzielnymi przepisami, czy towarów kwalifikujących się jako towary powracające zgodnie z oddzielnymi przepisami⁵⁶⁷. Instrument ten został zaprojektowany w taki sposób, aby obciążyć towary i energię elektryczną importowane na obszar celnego UE opłatą za emisję gazów cieplarnianych generowaną przy ich produkcji w ramach obowiązkowego mechanizmu rozliczenia emisji.

3.2.3. Emisje wbudowane oraz sposób ich obliczania

Kolejno w toku procesu legislacyjnego rozważano różne warianty definicji wprowadzonych w rozporządzeniu CBAM oraz sposób obliczania emisji wbudowanych gazów cieplarnianych. W doktrynie wskazuje się, że takie emisje można określić w wąski lub szeroki sposób i z większą lub mniejszą dokładnością. Wąsko zdefiniowane, wbudowane emisje gazów cieplarnianych odnoszą się wyłącznie do emisji ściśle związanych z procesem produkcji towarów⁵⁶⁸. Jednak koncepcja ta może obejmować również pełny ślad węglowy w całym cyklu życia produktów, w tym emisje związane z szeroko zdefiniowanym procesem produkcji (takie jak emisje związane z wydobyciem i transportem materiałów) oraz emisje związane

⁵⁶⁴ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2658/87 z 23.07.1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej, Dz.U. L 256 z 7.09.1987 r., s. 1; „(...) systemem kodowania UE, obejmującym kody Systemu Zharmonizowanego (HS) z dalszymi podpodziałami UE. Służy ona wspólnej taryfie celnej UE (...)”, <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/pl/content/nomenklatura-scalona-0> [dostęp: 01.05.2025].

⁵⁶⁵ Zob. art. 2 ust. 3 rozporządzenia CBAM.

⁵⁶⁶ Zob. Załącznik III do rozporządzenia CBAM.

⁵⁶⁷ Zob. art. 34 ust 2 rozporządzenia CBAM.

⁵⁶⁸ Ramboll Management Consulting, *Study on the Possibility to Set Up...*, op. cit., s. 104–106.

z użytkowaniem produktu i jego utylizacją⁵⁶⁹. Metoda obliczania o najwyższym poziomie dokładności ma na celu określenie rzeczywistych emisji gazów cieplarnianych wbudowanych w produkty podlegające podatkowi granicznemu. Przy przyjęciu wąskiej definicji tego pojęcia zakłada się, że są one określone na ich instalację: wówczas emisje gazów cieplarnianych wbudowanych w dany produkt są określone przez podzielenie całkowitej ilości emisji gazów cieplarnianych spowodowanych produkcją towarów przez całkowitą ilość towarów wyprodukowanych w danym okresie⁵⁷⁰. Taka metoda wiąże się ze znacznymi kosztami administracyjnymi w celu śledzenia, ile emisji gazów cieplarnianych zostało wyemitowanych w trakcie procesów produkcyjnych importowanych produktów. Może to również prowadzić do przetasowania zasobów, a to eksporterzy mogliby wysyłać swoją efektywną pod względem emisji dwutlenku węgla produkcję do UE, ale ich ogólne wydobycie pozostałoby wysokoemisyjne⁵⁷¹. Inna – mniej skomplikowana – metoda polega na określeniu zawartości węgla w importowanych produktach na podstawie wartości domyślnych⁵⁷². Możliwe są tu również różne podejścia. Jedną z opcji jest poleganie na ilości emisji gazów cieplarnianych uwalnianych, gdy najlepsza (lub najgorsza) dostępna technika oznaczająca technikę, która jest najmniej (lub najbardziej) intensywna pod względem emisji dwutlenku węgla, jest stosowana do produkcji importowanych produktów podlegających mechanizmowi korekty emisji na granicy. Oznaczałoby to, że zawartość węgla w importowanych produktach byłaby niedowartościowana (lub przewartościowana) w większości przypadków. Inną opcją jest wykorzystanie średniej ilości emisji gazów cieplarnianych uwalnianych, gdy dominujący sposób produkcji lub jej przeciętna technika jest stosowana do produkcji importowanych produktów. Te metody mogą zarówno niedowartościować, jak i przewartościować ilość emisji gazów cieplarnianych z importowanych produktów⁵⁷³.

Zgodnie z art. 1 rozporządzenia CBAM mechanizm ma mieć zastosowanie w odniesieniu do emisji wbudowanych gazów cieplarnianych związanych z towarami wymienionymi w Załączniku I, w momencie ich przywozu na obszar celny Unii, 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 trzecich⁵⁷⁴. W tym kontekście

⁵⁶⁹ Ibidem., s. 104–105.

⁵⁷⁰ Zob. Załącznik III rozporządzenia CBAM, s. 2–3.

⁵⁷¹ Commission, *CBAM Impact Assessment Report*, s. 29–30.

⁵⁷² M. Condon, A. Ignaciuk, *Border Carbon Adjustment...*, op. cit., s. 13.

⁵⁷³ A. Pirlot, *Carbon Border Adjustment...*, s. 38.

⁵⁷⁴ Zob. art. 1 ust. 1 rozporządzenia CBAM.

jako niezbędne jawi się sięgnięcie do definicji sformułowania emisji wbudowanych, o których wzmiankowano powyżej. Mianowicie zgodnie z rozporządzeniem CBAM emisje wbudowane oznaczają „emisje bezpośrednie uwalniane podczas produkcji towarów oraz emisje pośrednie pochodzące z wytwarzania energii elektrycznej zużywanej podczas procesów produkcyjnych, których poziom oblicza się zgodnie z metodami określonymi w Załączniku IV i doprecyzowuje w aktach wykonawczych przyjętych na podstawie art. 7 ust. 7 [rozporządzenia CBAM – przyp. aut.]”⁵⁷⁵. Natomiast jako emisje bezpośrednie należy rozumieć „emisje pochodzące z procesów produkcji towarów, w tym emisje pochodzące z wytwarzania ogrzewania i chłodzenia zużywanych podczas procesów produkcyjnych, niezależnie od miejsca wytwarzania ogrzewania lub chłodzenia”⁵⁷⁶. Emisje gazów cieplarnianych objęte CBAM odpowiadają tym wymienionym w Załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE, czyli dwutlenku węgla (CO₂), a w stosownych przypadkach także podtlenku azotu i perfluorowęglowodorów. Zatem rozporządzenie CBAM przewiduje, że docelowo mechanizm zostanie nałożony na ten sam zakres emisji, które podlegają systemowi EU ETS⁵⁷⁷. Jednak w okresie przejściowym został on zawężony wyłącznie do emisji bezpośrednich (tj. emisje z procesów produkcyjnych, nad którymi producenci mają bezpośrednią kontrolę), a więc nie obejmuje tych pośrednich (tj. emisje z produkcji energii elektrycznej zużywanej w procesach produkcyjnych)⁵⁷⁸. Włączenie tych ostatnich do systemu jeszcze bardziej zwiększyłoby efektywność środowiskową CBAM i powiązaną z nimi ambicję udziału w walce ze zmianą klimatu, nie zostaną one jednak początkowo uwzględnione w przypadku towarów, do których mają zastosowanie, w Unii, środki finansowe kompensujące pośrednie koszty emisji wynikające z przeniesienia kosztów emisji gazów cieplarnianych na ceny energii elektrycznej (towary wymienione w Załączniku II rozporządzenia CBAM). Zakres stosowania CBAM ma odpowiednio odzwierciedlać przyszłe przeglądy EU ETS w dyrektywie 2003/87/WE, a zwłaszcza przeglądy środków kompensujących koszty pośrednie. W okresie przejściowym będą zaś gromadzić dane, by doprecyzować metodykę obliczania emisji pośrednich. Metodyka ta powinna uwzględniać ilość energii elektrycznej zużytej do produkcji towarów wymienionych w Załączniku I do rozporządzenia CBAM, a także państwo pochodzenia, źródło wytwarzania i współczynnik emisji związany z tą energią elektryczną⁵⁷⁹. Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że ograniczenie obowiązku raportowania emisji pośrednich do wybranych sektorów może

⁵⁷⁵ Zob. art. 3 ust. 22 rozporządzenia CBAM.

⁵⁷⁶ Zob. art. 3 ust. 21 rozporządzenia CBAM.

⁵⁷⁷ Załącznik I do rozporządzenia CBAM; Commission, *CBAM Impact Assessment Report...*, s. 17.

⁵⁷⁸ Ustęp 17 preambuły rozporządzenia CBAM; Commission, *CBAM Impact Assessment Report...*, s. 17–18.

⁵⁷⁹ Zob. ust. 19 preambuły rozporządzenia CBAM.

prowadzić do nierównego traktowania podmiotów oraz osłabienia skuteczności CBAM w dłuższym horyzoncie czasowym. Dlatego też planowana rewizja systemu po okresie przejściowym będzie kluczowa dla oceny jego kompletności i zgodności z celami klimatycznymi Unii. Konstrukcja uwzględniająca zarówno emisje bezpośrednie, jak i – częściowo – pośrednie służy zachowaniu zasady równości warunków konkurencji (ang. *level playing field*) między producentami unijnymi, podlegającymi unijnemu systemowi handlu uprawnieniami do emisji, a producentami z państw trzecich, których towary nie są obciążone równoważnym kosztem emisji⁵⁸⁰.

W rozporządzeniu wykonawczym CBAM określono, w jaki sposób (m.in. jakie metodyki monitorowania powinny zostać wybrane) powinno się wyliczać emisje wbudowane, bazując na rzeczywistych wartościach⁵⁸¹. W celu ich obliczenia rozporządzenie CBAM łączy metodę opartą na rzeczywistych emisjach uwalnianych podczas produkcji towarów, jak również metodę opartą na wartościach domyślnych⁵⁸². W przypadku towarów innych niż energia elektryczna Komisja przyznała preferencje w zakresie określania ich rzeczywistych emisji wbudowanych⁵⁸³. Jeżeli natomiast takie określenie nie będzie możliwe to wartości domyślne zostaną wykorzystane w oparciu o średnią intensywność emisji kraju eksportującego, która zostanie zwiększona o marżę⁵⁸⁴. W przypadku braku wiarygodnych danych dla kraju eksportującego wartość domyślna będzie oparta na „średniej intensywność emisji 10% instalacji UE o najgorszych wynikach w przypadku tego typu towarów”⁵⁸⁵. Wyjątkowo potraktowano energię elektryczną, gdzie nadano pierwszeństwo wartości domyślnej, chyba że importer zdecyduje się określić jej rzeczywiste emisje wbudowane⁵⁸⁶.

W okresie przejściowym przewidziano możliwość skorzystania z pewnych uproszczeń. Do 31.07.2024 r., wskutek braku stosownych informacji, podmioty mogły zastosować wartości domyślne udostępnione przez organy Unii Europejskiej⁵⁸⁷, jednak w dalszym ciągu konieczne było posiadanie informacji m.in. o ilości przywiezionych towarów CBAM (ich masie netto lub w przypadku energii elektrycznej ilości w MWh), kraju ich pochodzenia, kodzie CN czy pewnych podstawowych informacjach o operatorze i instalacji, z której pochodzą towary

⁵⁸⁰ Zob. X. Sun, Z. Mi, L. Cheng, D. Coffman, Y. Liu, *The Carbon Border Adjustment Mechanism Is Inefficient in Addressing Carbon Leakage and Results in Unfair Welfare Losses*, „Fundamental Research” 2024/ 3, s. 660–670.

⁵⁸¹ Zob. art. 4 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego CBAM i załącznik III do rozporządzenia wykonawczego CBAM.

⁵⁸² Zob. art. 3 punkt 21–22; 7; Załącznik III.

⁵⁸³ Ibidem art. 7 ust. 2; Załącznik I, III.

⁵⁸⁴ Ibidem, Załącznik III, punkt 4.1.

⁵⁸⁵ Ibidem

⁵⁸⁶ Ibidem.

⁵⁸⁷ Zob. art. 4 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego CBAM.

CBAM. Powyższe uproszczenie należy ocenić pozytywnie, ponieważ nie wywołuje u podmiotów zobowiązanych efektu rzucania się na głęboką wodę i daje możliwość zaznajomienia się z przepisami i funkcjonowaniem rejestru przejściowego CBAM. W dalszej fazie do 31.12.2024 r. emisje wbudowane mogły być określone z wykorzystaniem innych metodologii, jeżeli zapewniają one podobny zakres i poziom dokładności danych⁵⁸⁸. Jako trzecie uproszczenie na dalszych etapach raportowania CBAM pozostaje możliwość oparcia się jedynie do 20% całkowitej wielkości emisji wbudowanych⁵⁸⁹ z towarów złożonych na wartościach szacunkowych udostępnionych przez operatorów instalacji. Teoretycznie wydaje się, że powyższe jest dobrym rozwiązaniem, w szczególności w przypadku braku możliwości uzyskania stosownych danych od producentów czy dostawców, jednak w dalszym ciągu pozostaje pytanie, czy taki zakres procentowy będzie wystarczający.

3.3. Funkcjonowanie mechanizmu CBAM

W celu kompleksowej oceny prawnej mechanizmu dostosowywania cen na granicy niezbędne jest szczegółowe przeanalizowanie jego praktycznego funkcjonowania. Samo rozpoznanie zakresu podmiotowego i przedmiotowego CBAM nie wystarcza, aby uchwycić całość obowiązków nakładanych przez to narzędzie oraz ocenić jego skuteczność. Mechanizm CBAM składa się z okresu przejściowego (2023–2025), w którym wymagane jest jedynie raportowanie emisji, oraz z pełnego wdrożenia od 2026 r., kiedy importerzy będą musieli kupować i umarzać certyfikaty CBAM odpowiadające emisjom wbudowanym w importowane towary. W związku z tym niniejszy podrozdział poświęcony zostaje analizie funkcjonowania systemu CBAM, począwszy od charakterystyki certyfikatów CBAM, poprzez obowiązki podmiotów, aż do kar związanych z niewywiązywaniem się podmiotów z obowiązków nałożonych na nich rozporządzeniem CBAM.

3.3.1. Certyfikaty CBAM

Certyfikaty CBAM stanowią kluczowy element funkcjonowania unijnego mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂. W ramach pełnego wdrożenia mechanizmu, które nastąpi od 2026 r., importerzy określonych towarów do Unii Europejskiej zostaną zobowiązani do rozliczenia emisji gazów cieplarnianych wbudowanych w te produkty poprzez pozyskiwanie i umarżanie specjalnych jednostek emisji – certyfikatów CBAM.

⁵⁸⁸ Zob. art. 4 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego CBAM.

⁵⁸⁹ Zob. art. 5 rozporządzenia wykonawczego CBAM.

Nabycie tych uprawnień będzie możliwe jedynie przez upoważnionych zgłaszających, którzy będą musieli posiadać je na specjalnie utworzonych kontach w dedykowanym rejestrze CBAM. Liczba wymaganych jednostek odpowiadać będzie ilości emisji dwutlenku węgla zawartych w importowanych towarach⁵⁹⁰, przy czym podstawą ustalania ich ceny będzie średnia tygodniowa cena uprawnień do emisji na rynku EU ETS⁵⁹¹, co ma zapewnić równowagę ekonomiczną pomiędzy kosztami ponoszonymi przez producentów wewnątrz UE a importerami spoza niej. W praktyce oznacza to, że cena jednego certyfikatu CBAM może sięgać nawet 50 euro za tonę emisji⁵⁹², co jest równoważne z aktualnymi stawkami na rynku ETS⁵⁹³. Warto zaznaczyć, że importerzy będą mieli możliwość pomniejszenia zobowiązania z tytułu CBAM w sytuacji, gdy udowodnią, iż w kraju pochodzenia towaru została już uiszczona opłata za emisję. Co istotne, certyfikaty będą umarzane corocznie – importerzy zobowiązani będą do składania rocznych deklaracji, w których określą całkowitą ilość emisji zawartych w sprowadzanych towarach i odpowiednio do tej wartości dostarczą stosowną liczbę certyfikatów CBAM⁵⁹⁴. Docelowo mechanizm ten ma uzupełniać unijny system EU ETS, który zakłada ustalanie maksymalnych limitów emisji i umożliwia ich obrót, zaś skuteczność jego działania w zakresie objęcia emisji pośrednich zostanie oceniona po zakończeniu etapu przejściowego.

3.3.2. Obowiązki uczestników

W niniejszym podrozdziale zostaną omówione obowiązki podmiotów CBAM, o których była mowa we wcześniejszym fragmencie tekstu. W tym celu wskazano również rozróżnienie pomiędzy okresem przejściowym a docelowym funkcjonowania mechanizmu CBAM, które wykażą rozbieżności pomiędzy tymi dwoma fazami wynikające ze stopniowego wdrażania mechanizmu w życie.

W pierwszej kolejności przyjdzie zatem wskazać, że faza przejściowa mechanizmu CBAM, rozpoczęta 1.10.2023 r., stanowi okres przygotowawczy zarówno dla importerów, jak

⁵⁹⁰ European Commission, *Carbon Border Adjustment Mechanism: Questions and Answers*, 2021, <https://ec.europa.eu/commis-sion/presscorner/detail/en/qanda> [dostęp: 01.05.2025].

⁵⁹¹ European Commission, *EU Emissions Trading System (EU ETS)*, https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en [dostęp: 01.05.2025].

⁵⁹² J. Bacchus, *When Two Global Agendas Collide: How the EU's Climate Change Mechanism Could Fall Afoul of International Trade Rules*, World Economic Forum 2021, <https://www.weforum.org/agenda/2021/07/how-the-eus-carbon-border-adjustment-mechanism-could-fall-afoul-of-wto-regula-tions/> [dostęp: 01.05.2025].

⁵⁹³ J. Killick, J. MacLennan, W. de Catelle, R. Eglin, *Fit for 55: EU Moves to Introduce Carbon Border Adjustment Mechanism*, White & Case, 2021, <https://www.whitecase.com/publications/alert/fit-55-eu-moves-introduce-carbon-border-adjustment-mechanism> [dostęp: 01.05.2025].

⁵⁹⁴ Artykuł 2 ust. 1 lit. e oraz art. 3 ust. 4 rozporządzenia CBAM.

i dla organów administracji, służący oswojeniu się z nowymi obowiązkami oraz zgromadzeniu niezbędnych danych dotyczących emisji związanych z importowanymi towarami. W tym czasie importerzy oraz pośredni przedstawiciele celni, jako zgłaszający, są zobligowani do realizacji obowiązku sprawozdawczego, który polega na kwartalnym raportowaniu informacji o emisjach wbudowanych w sprowadzane towary. Obowiązek ten, uregulowany w art. 8 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego CBAM, przewiduje konieczność składania sprawozdań nie później niż miesiąc po zakończeniu danego kwartału. Za datę graniczną uznaje się dopuszczenie towarów do obrotu na obszarze celnym Unii Europejskiej, a w przypadku procedury uszlachetniania czynnego – dopuszczenie do obrotu produktu. Sprawozdania te muszą zawierać szereg szczegółowych danych, w tym ilość importowanych towarów objętych CBAM, ich kraj pochodzenia, dane identyfikujące operatora⁵⁹⁵ i instalację⁵⁹⁶, informacje o emisjach bezpośrednich i pośrednich powstałych podczas produkcji oraz dane o faktycznie uiszczonych opłatach emisyjnych w kraju produkcji. Choć katalog wymaganych informacji został określony w Załączniku I do rozporządzenia wykonawczego CBAM, nie wszystkie z nich są obowiązkowe od razu, co ma na celu ułatwienie wdrażania przepisów przez podmioty objęte obowiązkiem raportowania.

W praktyce, pomimo że odpowiedzialność formalna spoczywa na importerach lub ich przedstawicielach celnych, prawidłowe wypełnienie obowiązku raportowania emisji nie będzie możliwe bez uzyskania danych od operatorów instalacji w państwach trzecich, co prowadzi do współzależności między uczestnikami łańcucha dostaw. Aby wywiązać się z obowiązków sprawozdawczych, podmioty te muszą najpierw uzyskać dostęp do tzw. rejestru przejściowego CBAM⁵⁹⁷ – systemu teleinformatycznego, za którego pośrednictwem składa się sprawozdania. W Polsce dostęp ten zapewniany jest przez Platformę Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych (PUESC)⁵⁹⁸, a proces rejestracji obejmuje m.in. utworzenie konta użytkownika, nadanie pełnomocnictw, rejestrację danych firmy i jej reprezentacji. Dla uproszczenia procesu raportowania zaleca się uprzednie wprowadzenie stałych danych, takich jak informacje o operatorach czy instalacjach, co umożliwi ich automatyczne wykorzystanie przy składaniu sprawozdań dotyczących różnych towarów pochodzących od tych samych producentów. Warto

⁵⁹⁵ Zgodnie z art. 3 pkt. 31 rozporządzenia CBAM to osoba, która eksploatuje lub kontroluje instalację w państwie trzecim.

⁵⁹⁶ Zgodnie z art. 3 pkt. 30 rozporządzenia CBAM oznacza to stacjonarną jednostkę techniczną, w której prowadzony jest proces produkcji.

⁵⁹⁷ Zob. art. 10 rozporządzenia wykonawczego CBAM.

⁵⁹⁸ <https://puesc.gov.pl/> [dostęp: 01.05.2025].

również zaznaczyć, że raz złożone sprawozdanie CBAM można edytować w terminie dwóch miesięcy po zakończeniu danego kwartału.

Z kolei od 1.01.2026 r., wraz z rozpoczęciem okresu docelowego funkcjonowania CBAM, raportowanie emisji przybierze inną formę – importerzy będą zobowiązani do corocznego składania deklaracji CBAM⁵⁹⁹. Dokument ten, który należy złożyć do 31 maja każdego roku (po raz pierwszy w 2027 r. za rok 2026), obejmować będzie dane dotyczące ilości sprowadzonych towarów CBAM, poziomu emisji wbudowanych oraz inne wymagane informacje niezbędne do dalszego działania mechanizmu. Należy podkreślić, że od początku okresu docelowego nie będzie możliwe dokonywanie importu towarów objętych CBAM bez posiadania statusu upoważnionego zgłaszającego⁶⁰⁰. Jego uzyskanie będzie wymagało uprzedniej rejestracji w rejestrze CBAM prowadzonym przez Komisję Europejską. System docelowy zakłada również możliwość pomniejszania deklarowanych emisji o faktycznie uiszczone opłaty w kraju pochodzenia towarów, a także – w pierwszym okresie funkcjonowania mechanizmu – uwzględnianie bezpłatnych uprawnień przyznanych w ramach systemu EU ETS, co również wpłynie na zakres obowiązków sprawozdawczych podmiotów objętych regulacją.

3.3.3. Naruszenie obowiązków podmiotów uczestniczących w mechanizmie CBAM

Z katalogiem obowiązków nałożonych na podmioty uczestniczące w mechanizmie CBAM wiąże się kwestia sankcji przewidzianych za ich niewykonanie lub nienależyte wykonanie. Zgodnie bowiem z preambułą do rozporządzenia CBAM „[p]aństwa członkowskie powinny nakładać kary za naruszanie przepisów niniejszego rozporządzenia i zapewnić egzekwowanie takich kar”⁶⁰¹.

Sankcje za naruszenie przez uczestników CBAM obowiązków z nim związanych można podzielić na finansowe oraz niepieniężne, a ich wymiar jest zależny od fazy obowiązywania postanowień rozporządzenia 2023/956 oraz wymiaru naruszenia. W zakresie pierwszej z tych kategorii w okresie przejściowym „[o]rientacyjny zakres kar, jakie należy nałożyć na zgłaszającego objętego obowiązkiem sprawozdawczym, który nie dopełnił obowiązków sprawozdawczych, powinien opierać się na wartościach domyślnych udostępnionych i opublikowanych przez Komisję na okres przejściowy w odniesieniu do emisji wbudowanych, których nie zgłoszono”⁶⁰². W odniesieniu do kary pieniężnej za niezadeklarowane emisje

⁵⁹⁹ Zob. art. 6 rozporządzenia CBAM.

⁶⁰⁰ Zob. art. 4 rozporządzenia CBAM.

⁶⁰¹ Ustęp 26 preambuły rozporządzenia CBAM.

⁶⁰² Ustęp 3 preambuły rozporządzenia wykonawczego CBAM.

przewidziano jej wymiar w przedziale od 10 do 50 euro za każdą tonę emisji gazów cieplarnianych, której nie ujęto w deklaracji⁶⁰³. Przy ustalaniu wysokości tej kary mogą być stosowane wartości domyślne emisji, które na potrzeby okresu przejściowego zostały opublikowane przez Komisję Europejską. Kolejno w sytuacji uporczywego naruszenia, tj. zgłoszenia niekompletnych lub nieprawidłowych deklaracji więcej niż dwa razy z rzędu lub braku raportowania przez ponad 6 miesięcy, stosuje się wyższe kary, które jednak nie zostały doprecyzowane w rozporządzeniu wykonawczym CBAM. Natomiast w okresie docelowym naruszenie powinnośi przez podmioty podlegające omawianemu instrumentowi będzie się wiązało z karą 100 EUR za tonaż CO₂ ⁶⁰⁴. Wymaga podkreślenia, że obowiązki, o których mowa nie ograniczają się wyłącznie do nieumorzenia certyfikatów CBAM, ale obejmuje wszelkie inne przypadki niewykonania powinnośi wynikających z rozporządzenia CBAM np. dokonanie importu przez podmiot nieposiadający statusu upoważnionego zgłaszającego.

Przechodząc do sankcji o charakterze niepieniężnym przyjdzie wskazać, że zarówno w okresie przejściowym, jak i po jego zakończeniu, w przypadku niedopełnienia obowiązków sprawozdawczych, odpowiedni organ państwowy, a w przypadku Polski – Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBIZE) – może, zanim zostanie nałożona sankcja pieniężna, wszcząć tzw. procedurę korekty. Ma ona polegać na poinformowaniu importera lub pośredniego przedstawiciela celnego o stwierdzonych nieprawidłowościach i wyznaczeniu terminu na ich usunięcie. Dopiero zaniechanie reakcji na takie wezwanie – tj. brak złożenia korekty lub jej dalsza niekompletność – stanowi przesłankę do nałożenia kary administracyjnej.

Kolejną sankcję niepieniężną przewidziano już tylko dla fazy docelowej wdrażania mechanizmu CBAM, a mianowicie brak wypełnienia obowiązku rozliczenia emisji może skutkować cofnięciem statusu upoważnionego zgłaszającego CBAM⁶⁰⁵. W praktyce oznacza to utratę możliwości dalszego importowania towarów objętych tym mechanizmem na teren Unii Europejskiej.

Powyższe prowadzi do wniosku, że nakładane sankcje mają być skuteczne, proporcjonalne i odstraszający, co oznacza, że kara powinna spełniać funkcję nie tylko represyjną, lecz również prewencyjną. Teoretycznie wydaje się, że postanowienia na temat sankcji zawarte w rozporządzaniu CBAM dążą do osiągnięcia tego celu, jednak jego

⁶⁰³ Art. 16 rozporządzenia wykonawczego CBAM.

⁶⁰⁴ Art. 26 ust. 1 rozporządzenia CBAM.

⁶⁰⁵ Zob. ustęp 17 preambuły rozporządzenia wykonawczego CBAM oraz art. 16 ust. 4 rozporządzenia CBAM i art. 19 ust. 2 rozporządzenia CBAM. Zgodnie z powołanymi przepisami w przypadku zastosowania takiej sankcji niepieniężnej uprawniony organ zamyka konto podmiotu mechanizmu CBAM w jego rejestrze, a dostęp może być przywrócony tylko w ramach przewidzianego okresu przeglądu.

skuteczność będzie zależeć od trzech czynników, a to spójności ich egzekwowania w państwach członkowskich, skali i ilości podmiotów uczestniczących w systemie oraz jakości danych czy też sposobu wykrycia obejścia przez przedsiębiorców postanowień omawianego instrumentu. Należy bowiem zauważyć, że szczególnie w fazie przejściowej, wysokość kary zależy od uznania państwa członkowskiego, a to może prowadzić do nierówności w tym zakresie oraz rozbieżnej praktyki w zależności od polityk klimatycznych poszczególnych członków UE. Ponadto, najnowsze opracowania⁶⁰⁶ wskazują, że liczba importerów objętych mechanizmem CBAM może być nawet dziesięciokrotnie większa, niż pierwotnie zakładano, co grozi mniejszą wykrywalnością i w efekcie słabszą kontrolą naruszeń obowiązków nałożonych na podmioty uczestniczące w tym systemie.

Podsumowując, struktura obowiązków i sankcji w ramach CBAM została skonstruowana w sposób wieloetapowy, zapewniający możliwość korekty błędów, lecz jednocześnie zakładający rygorystyczne konsekwencje za uporczywe lub świadome naruszenia. Państwa członkowskie zobowiązane są nie tylko do wdrożenia tych przepisów, lecz także do efektywnego ich egzekwowania, w duchu spójności z całością unijnej polityki klimatycznej.

3.4. Integracja mechanizmu CBAM z istniejącymi już politykami cenowymi emisji CO₂ w krajach poza Unią Europejską

W toku procesu legislacyjnego rozważano również sposoby integracji mechanizmu CBAM z istniejącymi już politykami cenowymi emisji CO₂ w krajach poza Unią Europejską. Co do zasady bowiem jurysdykcja wdrażająca taki instrument korekty emisji na granicy może zignorować lub uznać istnienie polityk cenowych emisji dwutlenku węgla obowiązujących w krajach trzecich⁶⁰⁷. W przypadku wdrożenia tego pierwszego wariantu honorowanie polityk cenowych emisji dwutlenku węgla krajów trzecich pozwala na stosowanie różnych cen dwutlenku węgla do produktów importowanych w zależności od kraju ich pochodzenia. Zgodnie z tą metodą produkty importowane z krajów o podobnej (lub bardziej ambitnej) polityce cenowej emisji dwutlenku węgla jak w kraju wdrażającym nie podlegają podatkowi granicznemu⁶⁰⁸, a importowane z innych krajów będą podlegać CBAM, którego wysokość będzie zależeć od tego, czy część kosztu emisji dwutlenku węgla została już zinternalizowana

⁶⁰⁶ F. Ekardt, *Law and Governance of Carbon Border Adjustments*, „Ecological Civilization” 2025/2, s. 4, [https://www.sciopen.com/article/pii/S2666-1724\(25\)00058-6](https://www.sciopen.com/article/pii/S2666-1724(25)00058-6) [dostęp: 01.08.2025].

⁶⁰⁷ A. Pirlot, *Environmental Border Tax Adjustments and International Trade Law*, Cheltenham-Northampton 2017, s. 149–151.

⁶⁰⁸ Chyba że kraje te zwolnią eksportowane produkty z opłaty za emisję dwutlenku węgla.

w kraju produkcji. W narzędziach korekty emisji na granicy istnieją dwa ogólne podejścia do naliczania obciążeń lub ewentualnych rekompensat na podstawie „pochodzenia lub miejsca produkcji importowanego towaru – opiera się [ono] na emisjach zawartych w towarze importowanym bądź miejsca przeznaczenia lub konsumpcji importowanego towaru, a opłaty za emisję ponoszone przez krajowe przedsiębiorstwa są obniżone, ponieważ eksport odbywa się do państw, w których obowiązują inne [niższe] stawki importowe [emisyjne]”⁶⁰⁹. Podstawą do wyliczenia opłaty od emisji może być w tym przypadku różnica pomiędzy kosztem związanym z funkcjonowaniem systemu EU ETS i ponoszonym za emisje w kraju producenta. Oznacza to obciążenie importerów wydatkami emisji uzależnionymi od wartości uprawnień w EU ETS, z opcjonalnym uwzględnieniem korekty wynikającej z istnienia przydziału bezpłatnych uprawnień i rekompensat za pośrednie koszty emisji.

Rozporządzenie CBAM integruje tę metodę, umożliwiając importerom uzyskanie redukcji liczby certyfikatów CBAM do zwrotu, gdy już zapłacili cenę emisji dwutlenku węgla w swoim kraju pochodzenia⁶¹⁰. Importy pochodzące z krajów, które mają własne ceny wytwarzania emisji lub system handlu emisjami (ETS), mogą się ubiegać o obniżenie swoich opłat. Jednocześnie CBAM ma zapewniać zgodność z przepisami Światowej Organizacji Handlu⁶¹¹. Tym samym w preambule rozporządzenia CBAM podniesiono, że mechanizm ma mieć zastosowanie do towarów przywożonych na obszar celny Unii z państw trzecich, chyba że ich produkcja została już objęta systemem EU ETS w związku z jego stosowaniem do państw trzecich lub terytoriów trzecich bądź systemem wprowadzania opłat emisyjnych w pełni powiązanych z systemem EU ETS⁶¹². Mechanizm w swoim założeniu ma uwzględnić specyfikę i ograniczenia regionów najbardziej oddalonych, o których mowa w art. 349 TFUE⁶¹³, a także państw wyspiarskich należących do obszaru celnego Unii, nie podważając przy tym integralności i spójności porządku prawnego Unii, w tym rynku wewnętrznego i wspólnych polityk⁶¹⁴.

Warto zauważyć, że rozwiązanie obrane przez prawodawców unijnych prawdopodobnie będzie podatne na manipulacje. Aby uniknąć płacenia wyższych kosztów emisji dwutlenku

⁶⁰⁹ M. Pyrka, J. Boratyński, I. Tobiasz, R. Jeszke, M. Sekuła, *Skutki wprowadzenia podatku granicznego od emisji GHG w warunkach zaostreżenia polityki klimatycznej UE*, Instytut Ochrony Środowiska, KOBiZE, Warszawa 2020, s. 10–11; P. Rocchi, M. Serrano, *Border Carbon Adjustments Based on Avoided Emissions: Addressing the Challenge of Its Design*, „Ecological Economics” 2018/145, s. 126–136.

⁶¹⁰ Art. 3 rozporządzenia CBAM.

⁶¹¹ Ust. 15 rozporządzenia CBAM.

⁶¹² Ust. 16 preambuły rozporządzenia CBAM.

⁶¹³ Zgodnie z art. 349 TFUE mowa tu o położeniu Gwadelupy, Gujany Francuskiej, Martyniki, Majotty, Reunionu, Saint-Martin, Azorów, Madery i Wysp Kanaryjskich.

⁶¹⁴ Ust. 17 preambuły rozporządzenia CBAM.

węgla nałożonych na produkty z jednego konkretnego kraju, importerzy mogliby się zdecydować na sztuczną zmianę pochodzenia produktów, udając, że pochodzą one z kraju przyjaznego dla klimatu. Ponadto ta metoda będzie wymagała oceny jakości polityki cenowej emisji dwutlenku węgla obowiązującej w krajach trzecich. Może to wywołać złożone pytania dotyczące tego, która polityka węglowa jest równej jakości co cena emisji dwutlenku węgla w UE, co zagraniczni partnerzy mogliby uznać za kontrowersyjne. W przypadku towarów pochodzących z krajów lub terytoriów z systemem cenowym emisji dwutlenku węgla, który został powiązany z EU ETS (np. Szwajcaria), sytuacja jest jednak prosta. Propozycja Komisji przewiduje, że CBAM nie będzie miała zastosowania do tych towarów⁶¹⁵.

Zatem rozporządzenie CBAM zapowiada schemat łączący zakup uprawnień przez importerów na określonym rynku, przyjmującego cenę w odniesieniu do ETS; podstawę opodatkowania równą emisjom eksportera; rekompensatę za zawartość węgla w produkcie netto od ceny węgla zapłaconej przez eksportera we własnym kraju; stopniowe wycofywanie bezpłatnych uprawnień w okresie dziesięciu lat, stopniowo zastępowane przez CBAM⁶¹⁶; oraz absorpcję w budżecie europejskim zasobów generowanych przez CBAM w celu „(...) stawienia czoła wyzwaniom postawionym przez pandemię COVID-19 i w związku z tym wspierania inwestycji w zielone i cyfrowe transformacje”. CBAM ma być egzekwowany i administrowany przez kraj importujący, w ramach którego będzie pobierana cena wytworzonych emisji za niektóre importowane towary w stawce porównywalnej do stawek podobnych do produktów lokalnych⁶¹⁷.

Po omówieniu konstrukcji prawnej mechanizmu CBAM, jego zakresu podmiotowego i przedmiotowego oraz założeń funkcjonowania należy przejść do porównania tego narzędzia ze scharakteryzowanym w rozdziale drugim unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji, co pozwoli wskazać punkty wspólne oraz oddzielne tych dwóch instrumentów prawa ochrony klimatu.

3.5. Analiza porównawcza CBAM i EU ETS

Jak już wspomniano, CBAM ma stanowić dopełnienie EU ETS i zaprojektowano go jako mechanizm komplementarny do tego systemu. Ze względu na powyższe oraz okoliczność, że EU ETS został wprowadzony w 2005 r. i jego funkcjonowanie już zweryfikowano, celowe

⁶¹⁵ Artykuł 2 ust. 3 oraz 5 rozporządzenia CBAM, Załącznik IIA.

⁶¹⁶ C. Bellora, L. Fontagné, *EU in search of a Carbon Border Adjustment Mechanism*, „Energy Economics” 2023/123, <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2023.106673> [dostęp:01.05.2025].

⁶¹⁷ Ibidem.

wydać się porównanie tych dwóch instrumentów. Daje to okazję do poczynienia interesujących obserwacji, w szczególności wykaże, czy CBAM na tle EU ETS powinien być rozpatrywany tylko i wyłącznie jako kolejny instrument rynkowy, czy też przejawia on cechy podatku ekologicznego charakteryzującego się niepewnością co do stopnia wpływu na wielkość emisji, przy jednoczesnej przewidywalności kosztów ponoszonych przez podmioty⁶¹⁸.

Zarówno EU ETS, jak i CBAM są ekonomicznymi instrumentami prawa ochrony klimatu w tym sensie, że mają stymulować ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w sposób pośredni – przez stosowanie bodźców ekonomicznych⁶¹⁹. Innymi słowy mają na celu obciążenie kosztami wybranych produktów, których wytworzenie generuje emisje. Analogicznie w obu instrumentach skonstruowano podstawowe obowiązki ich uczestników w postaci sporządzenia sprawozdania na temat wygenerowanej emisji oraz jej rozliczania. Sprawozdanie to obejmuje informacje o wygenerowanej emisji⁶²⁰ – w ETS jest to raport na temat wielkości emisji, a w CBAM przybiera on postać deklaracji, sprawdzonej przez niezależnego weryfikatora. Wielkość wygenerowanej emisji w obu systemach przekłada się na obowiązek rozliczenia (w CBAM po uwzględnieniu możliwych pomniejszeń). Rozliczenie wymaga nabycia (co do zasady zakupu) specjalnych jednostek emisji, przy czym w EU ETS są to uprawnienia do emisji, a w CBAM – certyfikaty. Oprócz podobieństw pomiędzy tymi systemami ich komplementarność przejawia się również w tym, że wprowadzanie CBAM jest skorelowane⁶²¹ ze stopniowym wycofywaniem przydziału bezpłatnych uprawnień w ramach EU ETS⁶²².

Wspólnym celem tych dwóch narzędzi jest ustalanie opłat za emisje wbudowane gazów cieplarnianych w tych samych sektorach i tych samych towarach przez wykorzystanie konkretnych uprawnień lub certyfikatów. Oba systemy mają charakter regulacyjny i są uzasadnione potrzebą ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, zgodnie z wiążącym celem środowiskowym określonym w prawie Unii w rozporządzeniu (UE) 2021/1119, jakim jest zmniejszenie do 2030 r. emisji gazów cieplarnianych w Unii o co najmniej 55% w porównaniu

⁶¹⁸ W. Piontek, E. Sidorczuk-Pietraszko, *Handel emisjami jako instrument ekonomiczny polityki ekologicznej. Analiza zalet i wad instrumentu*, „Rocznik Ochrony Środowiska” 2008/10, s. 504.

⁶¹⁹ Zob. A. Sosnowska, M. Pyrka, R. Jeszke, *Wprowadzenie podatku granicznego od emisji gazów cieplarnianych (CBAM) jako nowego instrumentu polityki klimatycznej UE i jego potencjalne skutki ekonomiczne dla Polski*, „Studia Bas” 2023/2 (74), http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-doi-10_31268_StudiaBAS_2023_16/c/articles-2230935.pdf.pdf [dostęp: 01.05.2025].

⁶²⁰ Ibidem.

⁶²¹ Zob. art. 31 rozporządzenia CBAM oraz art. 1 pkt 13 lit. b dyrektywy 2023/959, s. 134.

⁶²² Ponadto dopóki wycofywanie bezpłatnego przydziału uprawnień nie zostanie zakończone, dopóty w ramach CBAM uczestnicy systemu będą mogli odpowiednio pomniejszać liczbę certyfikatów do umorzenia – A. Sosnowska, M. Pyrka, R. Jeszke, *Wprowadzenie podatku granicznego od emisji gazów...*, op. cit., s. 11.

z poziomami z 1990 r., oraz osiągnięcie neutralności klimatycznej w całej gospodarce najpóźniej do 2050 r.

Pomiędzy CBAM a EU ETS występują jednak znaczne różnice. System CBAM różni się od EU ETS pewnymi właściwościami, w tym sposobem obliczania ceny certyfikatów, możliwością handlu nimi i okresem ich ważności. Cechy te wynikają z konieczności zachowania z biegiem czasu skuteczności CBAM jako środka zapobiegającego ucieczce emisji. Zapewniają one też, by zarządzanie systemem nie było nadmiernie uciążliwe tak pod względem obowiązków nałożonych na operatorów, jak i zasobów administracyjnych, przy jednoczesnym zachowaniu poziomu elastyczności dla operatorów równoważnego z tym, jaki daje EU ETS. Zapewnienie takiej równowagi ma szczególne znaczenie dla zainteresowanych małych i średnich przedsiębiorstw⁶²³.

Choć w EU ETS określono łączną liczbę wydanych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych z działalności objętej zakresem tego systemu i umożliwiono handel uprawnieniami, w CBAM nie ustanowiono ilościowych limitów przywozu, by nie ograniczać przepływów handlowych⁶²⁴. Konieczność przestrzegania w EU ETS bezwzględnego pułapu emisji CO₂ warunkuje dostępną dla uczestników systemu liczbę uprawnień do emisji, muszą oni bowiem zakupić uprawnienia w celu rozliczenia emisji. Wyjątkiem w tym wypadku będzie ich bezpłatne przyznawanie. Przyjdzie bowiem przypomnieć, że to od uczestnika systemu zależy, czy wykorzysta uprawnienia do emisji w celu rozliczenia własnej emisji, czy obniży emisję i nadwyżkę uprawnień odsprzeda innemu uczestnikowi. Tym samym EU ETS jest takim typem instrumentu, który charakteryzuje gwarancja zamierzonych efektów redukcyjnych przy niepewnych kosztach jednostkowych ich osiągnięcia⁶²⁵ (koszt ten wynika z ceny uprawnień do emisji, które są kształtowane przez mechanizm popytu i podaży). Natomiast w CBAM, jak wynika z samego motywu 21 preambuły rozporządzenia, nie został ustanowiony limit certyfikatów, ponieważ takie ograniczenie mogłoby zbliżać ten instrument do limitów ilościowych przywozu, a przez to budzić wątpliwości co do jego zgodności z zasadami Światowej Organizacji Handlu⁶²⁶.

W EU ETS pułap określa podaż uprawnień do emisji i daje pewność co do maksymalnych emisji gazów cieplarnianych. Opłatę emisyjną ustala się na podstawie stosunku

⁶²³ Zob. ust. 22 preambuły rozporządzenia CBAM.

⁶²⁴ Zob. ust. 21 preambuły rozporządzenia CBAM.

⁶²⁵ W. Piontek, E. Sidorczuk-Pietraszko, *Handel emisjami jako instrument...*, op. cit., s. 504.

⁶²⁶ Zob. też L. Van Den Hende i in., *European Union: Preparing for CBAM*, Herbert Smith Freehills, 2023, <https://www.mondaq.com/uk/international-trade-and-investment/1275162/preparing-for-cbam> [dostęp: 01.05.2025].

tej podaży do popytu na rynku. Jednak mechanizm CBAM nie ma na celu określać pułapu liczby certyfikatów, gdyby bowiem importerzy mogli przenosić certyfikaty CBAM na późniejsze okresy i handlować nimi, mogłoby to doprowadzić do sytuacji, w której cena certyfikatów CBAM nie odzwierciedlałaby już zmian ceny w EU ETS. Taka sytuacja osłabiłaby zachętę do obniżania emisyjności, sprzyjając ucieczce emisji i negatywnie wpływając na nadrzędny cel klimatyczny CBAM. Mogłaby również powodować różnice w cenach dla operatorów z różnych państw. Dlatego ograniczenie możliwości handlu certyfikatami CBAM i przenoszenia ich na późniejsze okresy jest uzasadnione potrzebą nieosłabiania skuteczności i celów klimatycznych CBAM, a także potrzebą zapewnienia sprawiedliwego traktowania operatorów z różnych państw. Aby jednak zachować możliwość optymalizacji kosztów przez importerów, w niniejszym rozporządzeniu należy przewidzieć system dający organom możliwość odkupu od importerów pewnej liczby nadwyżkowych certyfikatów. Należy ją określić na poziomie, który daje importerom rozsądny margines pozwalający wykorzystać efekt dźwigni w odniesieniu do ich kosztów w okresie ważności certyfikatów, a przy tym pozwala zachować ogólny efekt transmisji cen, zapewniając podtrzymanie celu środowiskowego CBAM⁶²⁷.

Kolejno certyfikaty CBAM różnią się od uprawnień w ramach EU ETS, których zasadniczą cechą jest codzienna sprzedaż na aukcjach. Podczas gdy na rynku EU ETS cenę udostępnianych na nim uprawnień ustala się na drodze aukcji, tak w przypadku certyfikatów CBAM powinna ona racjonalnie odzwierciedlać wartości z tych aukcji za pomocą obliczanych cotygodniowo wartości średnich. Takie cotygodniowe średnie ceny ściśle odzwierciedlają wahania w EU ETS i dają importerom rozsądny margines działania, a jednocześnie pozostawiają organom administracji możliwość zarządzania systemem⁶²⁸. Co więcej, w przeciwieństwie do uprawnień do emisji certyfikaty CBAM nie będą instrumentem finansowym przeznaczonym do obrotu⁶²⁹.

O ile EU ETS stosuje się do instalacji zlokalizowanych w Unii⁶³⁰, o tyle CBAM obejmuje niektóre towary przywożone na obszar celny UE⁶³¹. Podczas gdy EU ETS ma zastosowanie do niektórych procesów i działań produkcyjnych, CBAM jest ukierunkowany na odpowiadający im przywóz towarów⁶³². Taki zakres mechanizmu wynika z faktu, że Unia nie

⁶²⁷ Zob. ust. 24 preambuły rozporządzenia CBAM.

⁶²⁸ Zob. ust. 23 preambuły rozporządzenia CBAM.

⁶²⁹ A. Sosnowska, M. Pyrka, R. Jeszke, *Wprowadzenie podatku granicznego...*, s. 156.

⁶³⁰ Pominięto operacje lotnicze i działalność w zakresie transportu morskiego, ponieważ nie są one istotne dla przedmiotu opracowania, nie dotyczą bowiem produkcji towarów.

⁶³¹ Zob. ust. 21 preambuły rozporządzenia CBAM.

⁶³² Zob. ust. 27 preambuły rozporządzenia CBAM.

ma kompetencji do regulowania standardów środowiskowych produkcji poza swoim obszarem kompetencji do regulowania standardów środowiskowych produkcji poza swoim obszarem. Ta różnica w przedmiocie regulacji (towary/działania prowadzone w instalacjach) nie pozostaje bez wpływu na jego konstrukcję

Nie sposób również pominąć różnicy w obowiązkach uczestników obydwu instrumentów – w EU ETS spoczywają one na prowadzącym instalację (czyli, w uproszczeniu, na producencie), a w CBAM – na importerze towarów. Formalnie w ramach CBAM na producencie dóbr (prowadzącym instalację) w państwie trzecim nie ciąży żadne obowiązki. W rzeczywistości także na nim będą spoczywać określone obowiązki, chociażby związane z przekazaniem importerowi niezbędnych dokumentów i danych koniecznych do ustalenia poziomu emisji wbudowanych, jak również z udziałem w procesie ich weryfikacji⁶³³ – zwłaszcza w sytuacji, gdy raportowane są rzeczywiste emisje, a nie wartości oparte na wskaźnikach domyślnych. Z tego względu rozporządzenie CBAM przewiduje możliwość dobrowolnego wpisu operatorów oraz zarządzanych przez nich instalacji do rejestru CBAM⁶³⁴.

Powyższa analiza implikuje, że CBAM jako instrument polityki klimatycznej ma również cechy podatku ekologicznego, a nie tylko instrumentu rynkowego, jakim jest EU ETS. Podatek ekologiczny charakteryzuje się niepewnością co do stopnia wpływu na wielkość emisji przy jednoczesnej przewidywalności kosztów ponoszonych przez podmioty⁶³⁵. Nie sposób również oprzeć się wrażeniu, że CBAM pod pewnymi względami przypomina pierwotną alokację uprawnień emisyjnych w ramach EU ETS, a to w szczególności analogiczny ma być ciężar finansowy ponoszony przez podmioty z sektorów objętych Europejskim Systemem Handlu Emisjami oraz importerów towarów objętych CBAM⁶³⁶. Ponadto kryteria wyboru przywołane w rozporządzeniu CBAM różnią się od przesłanek selekcji sektorów narażonych na ryzyko ucieczki emisji zawartych w art. 10b dyrektywy EU ETS, a to przesłankami tymi są współczynniki intensywności handlu z państwami trzecimi i intensywności emisji.

Po porównaniu wskazanych wyżej instrumentów prawa ochrony klimatu należy przejść do analizy zgodności CBAM z zasadami Światowej Organizacji Handlu. Jak bowiem wskazano

⁶³³ C. Kardish, T. Wildgrube, *Carbon Border Adjustment Mechanism: Administrative Structure and Implementation Challenges*, „Climate Change” 2022/21, s. 13, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2022-05-19_climate-change_21-2022_cbam-administrative-structures.pdf [dostęp: 01.05.2025].

⁶³⁴ A. Sosnowska, M. Pyrka, R. Jeszke, *Wprowadzenie podatku granicznego...*, op. cit., s. 154–156.

⁶³⁵ W. Piontek, E. Sidorczyk-Pietraszko, *Handel emisjami jako instrument...*, op. cit., s. 504.

⁶³⁶ 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*) – I. Przybojewska, *Mechanizm dostosowywania cen...*, s. 11.

w podrozdziale dotyczącym celów wprowadzenia mechanizmu, ma on również pełnić ważną funkcję w zapewnianiu równych warunków konkurencyjności pomiędzy producentami z UE i zagranicznymi, odnosząc się zarówno do sprawiedliwej globalizacji, jak i uczciwości. Równocześnie wdrożenie mechanizmu wprowadza 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 zaś jest członkiem WTO⁶³⁷. Ten jakże ważki wątek debaty prawnej na temat CBAM zostanie poruszony w następnej części opracowania.

3.6. Zgodność mechanizmu CBAM z zasadami Światowej Organizacji Handlu

Transgraniczny przepływ towarów, osób i kapitału w ramach polityki wolnego handlu przyjętej przez kraje na całym świecie odegrał kluczową rolę na rynkach finansowych, w inwestycjach, rozwoju gospodarczym i urbanizacji⁶³⁸. Wolny handel umożliwia maksymalne wykorzystanie zasobów globalnie, dzięki czemu towary mogą być produkowane przy niskich kosztach poprzez eksploatację lokalnie dostępnych zasobów, wiedzy i technologii⁶³⁹. Unia Europejska jest sygnatariuszem porozumienia WTO i jej członkiem od momentu powstania organizacji w 1995 r.⁶⁴⁰ Cała UE działa jako pojedyncza unia celna, wdrażając jedną politykę handlową i taryfę UE⁶⁴¹. Stąd wszelkie przepisy handlowe wprowadzane przez Unię muszą być zgodne z dokumentami przyjmowanymi przez WTO. Ponadto przepisy przyjęte przez Światową Organizację Handlu mogą ograniczać działania UE w zakresie klimatu, chroniąc równocześnie interesy handlowe UE za granicą, zapewniając tym samym wzajemną ochronę innych krajów.

Jak wskazano w podrozdziale dotyczącym celów wprowadzenia CBAM do porządku prawnego Unii Europejskiej, szereg państw sprzeciwiał się mechanizmowi, podnosząc, że jest on niezgodny z zasadami WTO⁶⁴². Również w literaturze przedmiotu powstało mnóstwo publikacji na ten temat zarówno przed opublikowaniem propozycji rozporządzenia CBAM

⁶³⁷ M. Micińska, *Mechanizm dostosowywania cen...*, op. cit., s. 27.

⁶³⁸ <https://www.investopedia.com/terms/f/free-trade.asp> [dostęp: 01.05.2025]; Zob. także: R. Leal-Arcas, *International Trade and Investment Law: Multilateral, Regional and Bilateral Governance*, Cheltenham 2010.

⁶³⁹ Zob. R. David, *On the Principles of Political Economy and...*, op. cit.

⁶⁴⁰ [https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/european_communities_e.htm#:~:text=The%20European%20Union%20\(until%2030,member%20since%201%20January%201995](https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/european_communities_e.htm#:~:text=The%20European%20Union%20(until%2030,member%20since%201%20January%201995) [dostęp: 01.05.2025].

⁶⁴¹ P. Craig, G. De Búrca, *EU Law: Text, Cases, and Materials UK Version*, Oxford 2020.

⁶⁴² J. Pauwelyn, D. Kleimann, *Trade Related Aspects of a Carbon Border Adjustment Mechanism. A Legal Assessment*, Briefing requested by the European Parliament's Committee on International Trade, kwiecień 2020.

przez organy ustawodawcze UE, jak i po nim⁶⁴³. Do najbardziej narażonych na działanie mechanizmu CBAM krajów należą: Rosja, Chiny, Turcja i Wielka Brytania. Natomiast biorąc pod uwagę tylko sektor stalowy i utrzymujące się sankcje nałożone na Federację Rosyjską, nowy mechanizm dotknie głównie Chiny, Turcję, Wielką Brytanię, Indie czy też Brazylię⁶⁴⁴.

Niniejszy podrozdział ma na celu przybliżenie owych wątpliwości związanych z wdrożeniem mechanizmu CBAM w oparciu o jego zgodność z postanowieniami o wolnym handlu oraz niedyskryminacji wynikających z Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu z 15.04.1994 r.⁶⁴⁵ Poniżej omówiono art. 2 ust. 2 (a) GATT, art. 3 oraz art. 20 GATT jako te najistotniejsze w nawiązaniu do założeń oraz konstrukcji mechanizmu CBAM. W tym miejscu jedynie przyjdzie wskazać, że sama idea zgodności różnych instrumentów mających na celu naprawienie rozbieżności regulacyjnych w dziedzinie łagodzenia zmian klimatu z zasadami WTO również była szeroko dyskutowana⁶⁴⁶, a doktryna zgodnie wskazuje, że każdy taki środek powinien być ujęty jako importowy odpowiednik krajowych środków łagodzenia zmian klimatu.

Przechodząc do analizy art. 2 ust. 2 (a) GATT przyjdzie wskazać, że zakłada on możliwość nałożenia przez stronę Układu, w dowolnym momencie, na importowane produkty „opłaty równoważnej podatkowi wewnętrznemu nałożonemu zgodnie z postanowieniami art. 3 ust. 3 GATT w odniesieniu do podobnego produktu krajowego lub w odniesieniu do artykułu, z którego importowany produkt został wytworzony lub wyprodukowany w całości lub w części”. Natomiast jak podniesiono w uwadze do art. 3 GATT, każdy podatek wewnętrzny

⁶⁴³ Zob. A. Dias, S. Seeuws, A. Nosowicz, *EU Border Carbon Adjustments and the WTO: Hand in Hand Towards Tackling Climate Change*, „Global Trade and Customs Journal” 2020/1, s. 15; S. Sato, *EU's Carbon Adjustment Mechanism: Will It Achieve Its Objective(s)?*, „Journal of World Trade” 2022/ 3 (56), s. 383; M.L. Shippers, W. De Witt, *Proposal for a Carbon Border Adjustment Mechanism*, „Global Trade & Customs Journal” 2022/1 (17), s. 10. Zob. również: T. Meyer, T.N. Tucker, *A Pragmatic Approach to Carbon Border Measures*, „World Trade Review” 2022/1 (21), s. 109; L. Tamiotti, *The Legal Interface Between Carbon Border Measures and Trade Rules*, „Climate Policy” 2011/5 (11), s. 1202; J. Trachtman, *WTO Law Constraints on Border Tax Adjustment and Tax Credit Mechanisms to Reduce the Competitive Effects of Carbon Taxes*, „National Tax Journal” 2017/2 (70), s. 469.

⁶⁴⁴ M. Rybarz, *Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) jako instrument polityki klimatycznej i handlowej a sektor stalowy w Unii Europejskiej* [w:] *Wybrane dylematy i wyzwania współczesnych systemów gospodarczych*, red. D. Bochańczyk-Kupka, M. Tusińska, Katowice 2024, s. 75–77.

⁶⁴⁵ Dz.U. L 336 z 23.12.1994, s. 20–21. Nazywany w dalszej części rozprawy zamiennie GATT. Układ ogólny w sprawie taryf celnych i handlu jest to traktat, który był prekursorem Światowej Organizacji Handlu (WTO). Służyły one jako ramy negocjacji mających na celu liberalizację handlu światowego i przyczyniły się do kształtowania wielostronnego systemu handlowego. GATT 1947 odnosi się do starej wersji GATT, natomiast GATT 1994 to nowa wersja Układu ogólnego, włączona do WTO, która reguluje handel towarami.

⁶⁴⁶ Zob. m.in. J. Pauwelyn, *US Federal Climate Policy and Competitiveness Concerns: The Limits and Options of International Trade Law*, Working Paper 2007; J. Hillman, *Changing Climate for Carbon Taxes: Who is Afraid of The WTO?*, German Marshall Fund 2013; R. Howse, *Non-tariff barriers and climate policy* [w:] *European Yearbook of International Economic Law*, red. C. Herrmann, Berlin 2015; G. Marceau *The interface between trade rules and climate change actions* [w:] *Legal Issues on Climate Change and International Trade Law*, red. D.Y. Park, Berlin 2016; J.P. Trachtman, *WTO Law Constraints on Border Tax Adjustment and Tax Credit Mechanisms to Reduce the Competitive Effects of Carbon Taxes*, Resources for the Future, Washington, D.C. 2016.

lub inna opłata wewnętrzna, która ma zastosowanie do importowanego produktu i podobnego produktu krajowego i która jest pobierana w przypadku importowanego produktu w momencie lub miejscu importu, będzie uważana za podatek regulowany podlegający postanowieniom art. 3 GATT⁶⁴⁷. Z tym względów należy rozważyć, czy CBAM kwalifikuje się jako podatek graniczny (ang. *BTA*) zgodnie z powyższym jego rozumieniem. Aby podatek podlegał dostosowaniu granicznemu w rozumieniu GATT, muszą być spełnione trzy warunki. Po pierwsze, w państwie wprowadzającym taki instrument musi istnieć równoważny podatek wewnętrzny, a to oznacza, że opłata nałożona na import produktu może kwalifikować się jako BTA tylko wtedy, gdy równoważny podatek wewnętrzny jest pobierany od podobnego produktu krajowego. Po drugie, podatek wewnętrzny musi być nakładany zgodnie z postanowieniami art. 3 ust. 2 GATT⁶⁴⁸. Wreszcie musi być on pobierany od produktu lub w odniesieniu do artykułu, z którego produkt jest wytwarzany lub produkowany. Kwestia czy podatki węglowe kwalifikowałyby się jako regulowane podatki od produktów czy nieregulowane podatki od producentów, była szeroko dyskutowana w literaturze⁶⁴⁹. Każda szczegółowa analiza tego zagadnienia wykraczałaby poza zakres niniejszego opracowania, jeśli jednak założyć, że podatki węglowe mogą kwalifikować się jako BTA, ich przyjęcie mogłoby stanowić najbardziej obiecujący sposób na wprowadzenie zgodnych z prawem WTO środków dotyczących emisji dwutlenku węgla na granicach⁶⁵⁰. W tym sensie zgodność z postanowieniami Światowej Organizacji Handlu może wpływać na prawną konstrukcję tych środków i zmierzać w kierunku uzasadnienia równych szans ekonomicznych. Przyjęcie podatków węglowych i ich dostosowanie na granicy zapewnia konkretne rozwiązanie ekonomiczne i odzwierciedla skupienie się na równoważności ekonomicznej w tym sensie, że

⁶⁴⁷ Z tym że nieistotny jest czas, w którym podatek/opłata jest płacona lub pobierana; liczy się raczej to, czy jest ona naliczana do zdarzenia wewnętrznego, takiego jak dystrybucja, sprzedaż, użytkowanie lub transport produktu, zob. *China – Auto Parts*, AB Report, WT/DS339/AB/R, WT/DS340/AB/R, WT/DS342/AB/R 12.01.2009, para 162.

⁶⁴⁸ Więcej na temat analizy art. 3 GATT zob. H. Horn, P. Mavroidis, *Still hazy after all these years: the interpretation of national treatment in the GATT/WTO case law on tax discrimination*, „European Journal of International Law” 2004/1 (15), s. 39.

⁶⁴⁹ Odniesienie w art. 3 ust. 2 GATT do podatków wewnętrznych lub opłat wewnętrznych stosowanych bezpośrednio lub pośrednio do produktów importowanych i „podobnych” produktów krajowych może uzasadniać uwzględnienie podatków węglowych. Ponadto na Sprawozdanie Panelu w sprawie *US – Superfund* powoływano się, aby przedstawić argument, że podatki węglowe mogą podlegać dostosowaniu granicznemu; w tym względzie niektórzy komentatorzy położyli nacisk na brak jakiegokolwiek specyfikacji, czy substancje chemiczne będące przedmiotem opodatkowania w sprawie *US – Superfund* nadal musiały być fizycznie obecne w produkcie importowanym, aby można było zastosować tę definicję. Por. P. Low i in., *The Interface Between the Trade and Climate Change Regimes: Scoping the Issues*, WTO Staff Working Paper ERSD-2011-1, 2011, s. 8.

⁶⁵⁰ Pauwelyn zasugerował, że mogłoby to stanowić rozwiązanie drażliwej kwestii kalibracji węgla; kalibracja węgla prawdopodobnie narusza obowiązki dotyczące traktowania narodowego określone w art. 3 ust. 4 GATT – J. Pauwelyn, *Carbon leakage measures...*, s. 448-506.

importowane produkty kończą, płacąc ten sam podatek węglowy, który już zapłacono za produkty krajowe.

Tym samym należy zadać pytanie, czy unijny mechanizm dostosowywania cen na granicy może kwalifikować się jako BTA w rozumieniu GATT. CBAM w swoim założeniu rozszerza cenę dwutlenku węgla „stworzoną” przez unijny system handlu uprawnieniami do emisji na import, wprowadzając obowiązkowy wymóg zakupu i oddania certyfikatów CBAM przez importerów. Nie ma jednak podatku wewnętrznego, który należy dostosować na granicy, a tym samym nie sposób przyjąć, że można go zakwalifikować jako BTA.

Kolejno art. 3 ust. 1 GATT, czyli zasada traktowania narodowego, stanowi, że „strony umowy uznają, że podatki wewnętrzne i inne opłaty wewnętrzne, a także przepisy, regulacje i wymogi mające wpływ na wewnętrzną sprzedaż, oferowanie do sprzedaży, zakup, transport, dystrybucję lub użytkowanie produktów oraz wewnętrzne regulacje ilościowe wymagające mieszania, przetwarzania lub użytkowania produktów w określonych ilościach lub proporcjach nie powinny być stosowane do produktów importowanych lub krajowych w sposób zapewniający ochronę produkcji krajowej”. Powyższe oznacza, że Unia Europejska jest zobowiązana zapewnić wszystkim członkom WTO takie samo traktowanie, jakie zapewnia swoim obywatelom. Innymi słowy UE nie może traktować w różny sposób towarów wyprodukowanych w państwach członkowskich i towarów importowanych. Niezależnie od tego, czy chodzi o jakiekolwiek prawa, opłaty wewnętrzne stosowane bezpośrednio lub pośrednio, czy też jakiekolwiek regulacje i wymogi, które mają wpływać na sprzedaż wewnętrzną, UE nie może zapewniać ochrony produktom z rynku macierzystego. Wprowadzenie mechanizmu CBAM zwiększa więc w teorii ryzyko faworyzowania unijnych producentów, co może być uznane za naruszenie tej zasady, jeśli zostanie udowodnione, że Unia traktuje produkty państw członkowskich korzystniej niż importowane towary⁶⁵¹. Zgodnie zaś z art. 3 ust. 4 GATT importowanym produktom należy przyznać traktowanie nie mniej korzystnie niż to przyznane podobnym produktom krajowym w odniesieniu do wszystkich praw, przepisów i wymogów mających wpływ na ich wewnętrzną sprzedaż, oferowanie do sprzedaży, zakup, transport, dystrybucję lub użytkowanie⁶⁵².

⁶⁵¹ J. Woodyatt, O. Quirico *The EU Carbon Border Adjustment Mechanism: Customary International Law?*, Quirico, red. O. Kwapisz, K. Williams, The European Union and the Evolving Architectures of International Economic Agreements, Singapore 2023. https://doi.org/10.1007/978-981-99-2329-8_9 [dostęp: 01.05.2025].

⁶⁵² Art. 3 ust. 4. „Produkty z terytorium każdej umawiającej się strony importowane na terytorium innej umawiającej się strony będą traktowane nie mniej korzystnie niż podobne produkty pochodzenia krajowego w odniesieniu do wszystkich praw, przepisów i wymogów mających wpływ na ich wewnętrzną sprzedaż, oferowanie do sprzedaży, zakup, transport, dystrybucję lub użytkowanie. Postanowienia niniejszego ustępu nie uniemożliwiają stosowania zróżnicowanych wewnętrznych opłat transportowych, które są oparte wyłącznie na ekonomicznej eksploatacji środków transportu, a nie na narodowości produktu”.

W tym zakresie niezbędnym jest zastanowienie się, czy w świetle przytoczonych wyżej przepisów mechanizm CBAM, który nakłada opłaty na wybrane produkty sprowadzane na teren Unii Europejskiej, jest zgodny ze wspomnianą regulacją. Wymaga to analizy spójności omawianego instrumentu z trzema warunkami stawianymi przez art. 3 GATT⁶⁵³. Pierwszym z nich jest istnienie odpowiednich praw, przepisów lub wymogów mających zastosowanie zarówno do produktów wewnętrznych, jak i importowanych, przy czym środki te nie muszą być identyczne⁶⁵⁴. Chodzi zatem o to, czy w porządku prawnym UE można odnaleźć podobny środek prawny, który wpływałby⁶⁵⁵ na konkurencję na rynku wewnętrznym. Odpowiedź na to pytanie jest twierdząca, bowiem w tym zakresie wewnętrznym odpowiednikiem mechanizmu CBAM jak unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

Kolejno należy ustalić, czy sprowadzane oraz wewnętrzne produkty są podobne. Określenie podobieństwa na mocy art. 3 ust. 4 GATT jest uważane za „[...] zasadniczo określenie charakteru i zakresu relacji konkurencyjnej między produktami”⁶⁵⁶. Chociaż podobieństwo musi być ustalane indywidualnie, organy rozstrzygania sporów WTO konsekwentnie biorą pod uwagę cztery ogólne wskaźniki:

- a. właściwości, charakter i jakość produktów;
- b. ich zastosowania końcowe;
- c. gusta i przyzwyczajenia konsumentów, obejmujące percepcję i zachowanie konsumentów;
- d. klasyfikacja taryfowa produktów⁶⁵⁷.

Nie wchodząc w szczegółową analizę, przyjdzie jedynie wskazać, że rozróżnienia regulacyjne dotyczące cech klasy produktów, a także percepcji lub zachowania konsumentów mogą mieć znaczenie dla określenia podobieństwa w takim zakresie, w jakim mają również wpływ na

⁶⁵³ *Korea – Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef*, Appellate Body Report, WT/DS161/AB/R, WT/DS169/AB/R, przyjęty 10.01.2001, s. 39–40, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/art3_e.pdf [dostęp: 01.05.2025].

⁶⁵⁴ *European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products*, Report of the Panel, przyjęty 05.04.2001, s. 417–418, [https://www.worldtradelaw.net/document.php?id=reports/wtopanels/ec-asbestos\(panel\).pdf](https://www.worldtradelaw.net/document.php?id=reports/wtopanels/ec-asbestos(panel).pdf) [dostęp: 01.05.2025].

⁶⁵⁵ Termin wpływający został zinterpretowany jako odnoszący się do wszelkich środków, które mogą mieć wpływ na odpowiednie importowane towary, jak szczegółowo opisano w art 3 ust. 4. Zob. *Canada – Certain Measures Affecting the Automotive Industry*, Report of the Panel, WT/DS139/R, WT/DS142/R 2000 r., s. 360 i n., https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds139_e.htm [dostęp: 01.05.2025].

⁶⁵⁶ *EC – Asbestos*, AB Report, WT/DS135/AB/R 2000. Pojęcie „podobnych” produktów jest inaczej interpretowane w rozumieniu art. 3 ust. 2 GATT zob.: *Japan – Alcoholic Beverages II*, AB Report, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, przyjęty 01.11.1996, s. 21.

⁶⁵⁷ *EC – Asbestos*, AB Report, punkty 101–102, wyraźnie odwołujące się do Raportu Grupy Roboczej ds. Dostosowania Podatków Granicznych.

relację konkurencyjną między analizowanymi produktami⁶⁵⁸. To wywołuje pytanie, czy towary silnie zanieczyszczające (np. stal produkowana w wielkich piecach) i bardziej ekologiczne (np. stal produkowana przy użyciu technologii opartych na wodorze) mogą być uważane za podobne produkty. Odpowiedź brzmi, że te produkty należy uważać za podobne, chyba że zachowanie konsumentów wobec silnie zanieczyszczających produktów zmieni relację konkurencyjną między produktami wysokoemisyjnymi a zielonymi. Na obecnym etapie trudno jest sobie wyobrazić taki scenariusz.

Ostatnim warunkiem stawianym przez art. 3 GATT w zakresie zgodności mechanizmu CBAM z jego treścią jest ustalenie, czy omawiany instrument nie wprowadza mniej korzystnego traktowania sprowadzanych produktów w porównaniu z podobnymi produktami wytwarzanymi wewnątrz Unii. Status mniej korzystnego traktowania opiera się na ustaleniu, że analizowane środki zaburzają równe warunki konkurencji pomiędzy towarami importowanymi, a ich produkcją wewnętrzną⁶⁵⁹. Na obecnym etapie przejściowego funkcjonowania mechanizmu trudno znaleźć jednoznaczną odpowiedź, choć sugerując się oceną stosunku importowanych produktów, które są przedmiotem mniej korzystnego traktowania, przewyższa on odpowiedni stosunek produktów państw członkowskich UE. To zaś prowadziłoby do wniosku, że koszty ekonomiczne nałożone na importowane produkty są średnio wyższe niż te, które są ponoszone przez krajowe podobne produkty w ramach EU ETS. Kolejno, zgodnie z rozporządzeniem CBAM, importerzy mogą ubiegać się o zmniejszenie liczby swoich certyfikatów odpowiadających cenie węgla już zapłaconej w kraju pochodzenia produktu. Takie rozwiązanie zapewnia bezpośrednią przewagę produktom sprowadzanym z krajów, które ustanowiły system cen węgla, w przeciwieństwie do państw, które tego nie uczyniły. W przeszłości organy rozstrzygania sporów WTO konsekwentnie skupiały się na faktycznych naruszeniach zasady narodowego traktowania stanowiąc, że każda korzyść przyznana w praktyce produktom pochodzącym z jednego kraju musi zostać przyznana wszystkim pozostałym⁶⁶⁰.

Podsumowując powyższe, przyjdzie wskazać, że unijny CBAM z dużą dozą prawdopodobieństwa naruszałby regułę wynikającą z art. 3 ust. 4 GATT. Zgodnie

⁶⁵⁸ Szczegółowe informacje zob.: D. Regan, *Regulatory purpose and „like” products in Article III:4 of the GATT (with additional comments on Article III:2)*, „Journal of World Trade” 2002/3 (36), s. 443; D. Regan, *Further thoughts on the role of regulatory purpose under Article III of the GATT*, „Journal of World Trade” 2003/4 (37), s. 737.

⁶⁵⁹ Zob. L. Ehring, *De facto discrimination in world trade law: national and most-favoured-nation treatment – or equal treatment?*, „Journal of World Trade” 2002/5 (36), s. 921; E. Lydgate, *Sorting out mixed messages under the WTO national treatment principle: a proposed approach*, „World Trade Review” 2016/5 (15), s. 423.

⁶⁶⁰ Zob. *Canada — Certain Measures Affecting the Automotive Industry*, Report of the Panel, WT/DS139/R, WT/DS142/R 2000 r., s. 360 i n.

z rozporządzeniem CBAM liczba certyfikatów, które mają zostać zakupione, jest skalibrowana do emisji gazów cieplarnianych zawartych w importowanych produktach. Daje to pośrednią przewagę importowanym produktom pochodzącym z krajów, w których obowiązują bardziej rygorystyczne polityki łagodzenia zmian klimatu w porównaniu z podobnymi sprowadzanymi produktami pochodzącymi z innych krajów. Zatem istnieje ryzyko, że CBAM mógłby prowadzić do faworyzowania unijnych producentów⁶⁶¹.

Nasuwa się zatem pytanie, czy wprowadzenie unijnego mechanizmu CBAM znajdzie swoje uzasadnienie w wyjątku od powyższych reguł, o którym mowa w art. 20 GATT. Zgodnie z tym przepisem, instrumenty takie jak opisywany CBAM, są dopuszczalne, o ile nie prowadzą do arbitralnej lub nieuzasadnionej dyskryminacji pomiędzy krajami, w których panują podobne warunki. Narzędzia takie nie mogą również stanowić ukrytego ograniczenia handlu międzynarodowego. Artykuł 20 GATT dopuszcza pewne wyjątki w tym zakresie, a to przyjęcie „środków niezbędnych do ochrony życia lub zdrowia ludzi, zwierząt lub roślin”(podpunkt b)⁶⁶² i „dotyczących ochrony wyczerpywalnych zasobów naturalnych, jeśli takie środki są wprowadzane w życie w powiązaniu z ograniczeniami krajowej produkcji lub konsumpcji”(podpunkt g)⁶⁶³. Aby środki ochrony wyczerpywalnych zasobów naturalnych były stosowane, powinny być również używane do krajowej produkcji i konsumpcji. Jeśli proponowany środek nie jest stosowany w kraju, wówczas zwolnienie od reguł, o których mowa m.in. w art. 3 GATT, nie może być uzasadnione⁶⁶⁴.

Podpunkt (b) odpowiednio umożliwia członkom tymczasowe uzasadnienie środków, które są konieczne do ochrony życia lub zdrowia ludzi, zwierząt lub roślin. W zakresie, w jakim te środki mają na celu ochronę systemu klimatycznego, CBAM ma również na celu ochronę życia i zdrowia ludzi, zwierząt i roślin. Ten wymóg prawdopodobnie nie będzie kontrowersyjny do spełnienia, o ile strony będą w stanie przedstawić dowody potencjalnego wycieku emisji dwutlenku węgla w sektorach intensywnie wykorzystujących dwutlenek węgla.

Kolejny warunek określony w art. 20 pkt g GATT odnosi się do ochrony wyczerpywalnych zasobów naturalnych, a ma zastosowanie, jeżeli środki są wprowadzane w życie w powiązaniu z ograniczeniami krajowej produkcji i konsumpcji. Zgodnie z orzecznictwem WTO przyjmuje się szeroką interpretację pojęcia wyczerpywalnych zasobów naturalnych w tym czyste powietrze, jak również zagrożone gatunki zwierząt zostały uznane za

⁶⁶¹ J. Woodyatt, O. Quirico, *The EU Carbon Border...*, op. cit.

⁶⁶² Art. 20 (b) GATT.

⁶⁶³ Art. 20 (g) GATT.

⁶⁶⁴ *Panel Report on United States – Prohibition of Imports of Tuna and Tuna Products from Canada*, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/art20_e.pdf [dostęp: 01.05.2025].

należące do tej kategorii⁶⁶⁵. Jeśli chodzi o wymóg, aby środki odnosiły się do zadań ochrony, organy rozstrzygania sporów uznały, że odpowiednie środki muszą być głównie ukierunkowane na ochronę wyczerpywalnych zasobów naturalnych⁶⁶⁶, a ich struktura i projekt muszą wykazywać ścisły i rzeczywisty związek między środkami a odpowiednimi celami⁶⁶⁷. Ostatnim wymogiem jest, aby środki były wprowadzane w życie w powiązaniu z krajowymi ograniczeniami. Zostało to zinterpretowane jako wymóg bezstronności w stosowaniu i wdrażaniu środków⁶⁶⁸ obejmujących uzupełniające się przepisy skierowane zarówno do produktów krajowych, jak i importowanych.

Żaden z tych wymogów nie wydaje się stanowić przeszkody dla uzasadnienia wprowadzenia unijnego CBAM, którego głównym zadaniem jest zmniejszenie zjawiska ucieczki emisji dwutlenku węgla. Pod tym względem jego celem jest redukcja emisji gazów cieplarnianych do atmosfery i ochrona systemu klimatycznego tj. wyczerpywalnych zasobów naturalnych. Można zasadnie założyć, że unijny CBAM byłby uważany za głównie ukierunkowany na ten cel i racjonalnie z nim powiązany. Podobnie spełnia również kryterium bezstronności⁶⁶⁹.

3.7. Podsumowanie

Z poczynionych rozważań wynika, że wielowątkowość oraz oczekiwania co do funkcji wprowadzonego mechanizmu powodują, iż w kilku aspektach założenia unijnego środka nie korespondują wzajemnie. Zatem czy wybory dokonane przez Komisję w zakresie konstrukcji prawnej CBAM odpowiadają celom, na których organy unijne poparły i uzasadniły swój wniosek? Chociaż rozporządzenie CBAM ma na celu przede wszystkim zapobieganie ryzyku ucieczki emisji, różni się on od typowego podatku granicznego w czterech głównych aspektach. Po pierwsze, omawiane rozporządzenie ma ograniczony zakres, co zostało uzasadnione wysokimi kosztami administracyjnymi związanymi z włączeniem półproduktów i produktów

⁶⁶⁵ *United States — Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, Report of the Appellate Body, WT/DS2/AB/R, przyjęty 20.05.1996, punkty 6.36–6.37; *United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, Report of the Appellate Body, WT/DS58/AB/R, przyjęty 6.11.1998, punkty 128–131; https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/art20_e.pdf [dostęp: 01.05.2025].

⁶⁶⁶ *United States — Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, Report of the Appellate Body, WT/DS2/AB/R, przyjęty 20.05.1996, punkty 6.36–6.37.

⁶⁶⁷ *United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, Report of the Appellate Body, WT/DS58/AB/R, przyjęty 6.11.1998, punkty 136 oraz 141.

⁶⁶⁸ Ibidem.

⁶⁶⁹ 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” 2022/1 (42), s. 708–710.

wytworzonych⁶⁷⁰. Po drugie, zakres emisji wbudowanych objętych CBAM różni się od emisji podobnych do EU ETS, a to ogranicza się do emisji bezpośrednich, z wyłączeniem w wielu wypadkach emisji pośrednich, które są jednak objęte EU ETS⁶⁷¹. Ten wybór wydaje się uzasadniony o tyle, że przemawia za nim braku łatwo dostępnych danych na temat emisji pośrednich⁶⁷². Po trzecie, rozporządzenie CBAM będzie współistnieć z systemem bezpłatnych uprawnień, który ma stopniowo zastępować. Komisja uzasadniła ten wybór rozwiązania jako sposób na „zapewnienie ostrożnej i przewidywalnej transformacji dla przedsiębiorstw i organów”⁶⁷³. Po czwarte, omawiany instrument nie obejmuje dostosowań dotyczących eksportu. Taka opcja rozwiązania prawnego została odrzucona przez Komisję na wczesnym etapie procesu legislacyjnego z dwóch głównych powodów⁶⁷⁴. Komisja uznała, że byłoby to sprzeczne z celem środowiskowym mechanizmu, a nadto uważała, że „podważyłoby to globalną wiarygodność podniesionych ambicji klimatycznych UE”⁶⁷⁵. Żaden z tych czterech wyborów projektowych nie jest zgodny z uproszczonym modelem CBAM mającym na celu złagodzenie ryzyka wycieku klimatycznego, ale Komisja przekonująco uzasadniła pierwsze dwa, odwołując się do praktycznych powodów związanych ze stopniem skomplikowania administracyjnego⁶⁷⁶. Natomiast dwa pozostałe wybrane rozwiązania rodzą pytania, czy propozycja Komisji jest skutecznie ukierunkowana przede wszystkim na rozwiązanie problemu ryzyka ucieczki emisji i stworzenie równych warunków działania dla producentów z UE i z zagranicy. Stopniowe wprowadzanie CBAM sugeruje, że sama Komisja nie uważa omawianego instrumentu za gotowego do natychmiastowego zastąpienia systemu bezpłatnych uprawnień, który jest głównym narzędziem Unii do rozwiązywania problemu ryzyka ucieczki emisji. Ponadto dostosowania dotyczące eksportu są kluczową cechą podatków granicznych mających na celu złagodzenie zjawiska ucieczki emisji i trudno zrozumieć, dlaczego UE tak szybko odrzuciła tę opcję. W przypadku braku uwzględnienia eksportu unijne produkty mogą stać się niekonkurencyjne na rynkach zagranicznych. Mogłoby to doprowadzić do większego popytu na produkty z jurysdykcji, w których nie obowiązują żadne polityki klimatyczne,

⁶⁷⁰ Komisja, *CBAM Impact Assessment Report...*, s. 21, 75–84; Rozporządzenie CBAM motywy 28–29.

⁶⁷¹ Rozporządzenie CBAM motyw 17, art. 3, art. 6 ust. 2(c), art. 22, Załączniki I and III. Zob. również Komisja, *CBAM Impact Assessment Report...*, s. 17–18.

⁶⁷² Komisja, *CBAM Impact Assessment Report...*, s. 18.

⁶⁷³ Komisja Europejska, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM), COM(2021) 564 final, 2021/0214 (COD), Bruksela, 14 lipca 2021 r., uzasadnienie (Explanatory Memorandum), s. 10–11.

⁶⁷⁴ Komisja, *CBAM Impact Assessment Report...*, op. cit., s. 42.

⁶⁷⁵ Ibidem.

⁶⁷⁶ Ibidem, s. 17–18, 21.

a w konsekwencji przełożyć się na wyższy poziom emisji gazów cieplarnianych na poziomie globalnym.

Wprowadzenie unijnego CBAM miało również wspierać w sposób pośredni cele Porozumienia paryskiego, nie wiadomo jednak w jakim stopniu rzeczywiście do tego dojdzie. Omawiane rozporządzenie nie obejmuje przecież importowanych produktów jedynie z krajów niewspółpracujących w rozumieniu porozumienia, ale obejmuje wszystkie produkty spoza swojego terytorium. Nadto dochody generowane przez CBAM będą przydzielane do budżetu UE i nie będą redystrybuowane do krajów rozwijających się. Te różnice, a dokładniej pierwsza z nich, oznaczają, że CBAM prawdopodobnie nie osiągnie celu wspierania zgodności z Porozumieniem paryskim. Takie ograniczenia nakładane bez rozróżnienia na wszystkie importowane produkty nie mogą służyć jako sankcja wobec krajów niewspółpracujących (biorąc pod uwagę, że ich produkty będą podlegać tym samym podatkom granicznym co produkty z krajów współpracujących). Ponadto, co zostało wykazane w podrozdziale dotyczącym celów wprowadzenia unijnego CBAM, założenia mechanizmu są również niezgodne z zasadą wspólną, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności za zanieczyszczenia, co tym bardziej wzmacnia sygnał o tym, że konstrukcja prawna CBAM jest niezgodna z podejściem przyświecającym Porozumieniu paryskiemu. Oczywiście wspieranie zadań porozumienia miało mieć jedynie charakter pomocniczy we wprowadzeniu mechanizmu, jednak zasada wspólna, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności jest podstawową zasadą prawa ochrony klimatu, 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. Idea 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 zasadami WTO⁶⁷⁷.

Kolejno z przeprowadzonej analizy wynika również, że unijny CBAM jest bliższy modelowi przywództwa klimatycznego niż modelowi uczciwej konkurencji, ze względu zaś na brak dostosowań w zakresie eksportu omawiany instrument prawdopodobnie będzie

⁶⁷⁷ I. Przybojewska, *Mechanizm dostosowywania cen...*, s. 24.

skuteczniejszy w promowaniu przywództwa klimatycznego UE niż w łagodzeniu ucieczki emisji. Nie oznacza to, że unijny CBAM nie będzie miał na nią wpływu. Dostosowania w zakresie importu zmniejszą ryzyko ucieczki emisji, ale nie wyeliminują go całkowicie⁶⁷⁸. W literaturze podkreśla się raczej ograniczenia jego skuteczności⁶⁷⁹, wynikające przede wszystkim z faktu, że CBAM nie blokuje pośredniego kanału ucieczki emisji, uważanego za główny czynnik, który napędza to zjawisko.

Kolejno mechanizm nie powinien być uważany za odpowiednie narzędzie do wspierania przestrzegania Porozumienia paryskiego, bowiem nakłada cenę emisji dwutlenku węgla nie tylko na produkty z krajów niekooperujących, ale także na produkty z krajów współpracujących, a mianowicie krajów, których polityka klimatyczna spełnia wymogi Porozumienia paryskiego. W przypadku tych krajów CBAM nałożył wyższą cenę za emisję dwutlenku węgla na część emisji gazów cieplarnianych (mianowicie emisje zawarte w produktach pochodzących z krajów współpracujących importowanych do UE), niż byłoby to konieczne w świetle ich krajowych okoliczności.

Założenia oraz rozwiązania prawne zawarte w rozporządzeniu CBAM również sugerują, że będzie on przede wszystkim instrumentem przywództwa klimatycznego. Jest to o tyle zaskakujące, że sama Komisja, uzasadniając motywy swojego wniosku prawodawczego, przede wszystkim odwoływała się do celu zmniejszenia ucieczki emisji. Dodatkowo, analizując treść rozporządzenia CBAM, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że wprowadzenie tego instrumentu wywoła chaos niezależnie od okresu przejściowego, a samo wprowadzenie mechanizmu okazało się zbyt pośpieszne. Z drugiej strony UE od dawna jest przedstawiana jako globalny lider ochrony klimatu, swoimi działaniami zachęca do przyjmowania międzynarodowych porozumień środowiskowych, w tym porozumień w sprawie zmiany klimatu. Ponadto UE była opisywana jako kierunkowy lider, który daje przykład poprzez przyjmowanie ambitnych krajowych polityk klimatycznych.

Poprzez wejście w życie regulacji CBAM na pewne podmioty zaangażowane w import określonych towarów zostały nałożone liczne obowiązki, do których realizacji należy właściwie się przygotować. Obecnie obowiązuje okres przejściowy mechanizmu CBAM, w którym należy dopracować procedury zbierania stosownych informacji od dostawców lub producentów z sektorów objętych regulacjami CBAM. Jak to zostało powyżej przedstawione, importerzy czy pośredni przedstawiciele celni mogą spotkać się z licznymi problemami, aby

⁶⁷⁸ Ramboll Management Consulting, *Study on the Possibility...*, s. 50.

⁶⁷⁹ A. Cosbey i in., *Developing Guidance for Implementing...*, op. cit., s. 6; G. Zachmann, B. McWilliams, *A European carbon border tax: Much pain, little gain*, „Bruegel Policy Contribution” 2020/5, s. 3.

prawidłowo wypełnić obowiązki CBAM, w szczególności dotyczy to informacji o emisjach wbudowanych w zakresie importowanych towarów CBAM. Pewne kwestie, jak np. brak przesłania od producentów danych o emisjach wbudowanych, wymagają zmian lub doprecyzowania ze strony organów Unii Europejskiej. W takiej sytuacji należałoby się zastanowić nad możliwością korzystania z wartości domyślnych, nawet po okresie przejściowym lub rezygnacji z nałożenia kar pieniężnych. Mechanizmowi CBAM przyświecają szczytne cele poprawy klimatu poprzez m.in. redukcję emisji dwutlenku węgla, jednak realizacja tego celu nie powinna zasłaniać problemów, z jakimi spotykają się podmioty zobowiązane do wypełniania obowiązków, jak np. złożenie kwartalnych sprawozdań CBAM. Przedstawiona pokrótce literatura przedmiotu również wskazuje na liczne zastrzeżenia i obawy co do samego mechanizmu CBAM.

Chociaż cel wprowadzenia mechanizmu jest godny pochwały, koszt jego ustanowienia jest niezwykle wysoki. Obciążenie podatkiem od emisji towarów importowanych do państw członkowskich UE może spowodować wzrost ich cen dla nabywców, co z kolei pociąga za sobą spadek wielkości importu. 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. Konstrukcja prawna mechanizmu CBAM nie została w pełni ukierunkowana ani na przeciwdziałania ucieczce emisji, ani na poprawę konkurencyjności przedsiębiorstw z Unii Europejskiej. Ponadto mechanizm ten stoi w sprzeczności z ogólną zasadą polityki klimatycznej, czyli zasadą wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności. CBAM może również 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.

Nie chodzi o to, aby twierdzić, że Europejski Zielony Ład nie powinien nakładać żadnych podatków węglowych, ale aby podkreślić, że obecny kształt CBAM stworzy realną barierę dla wolnego handlu. CBAM powinien zamiast tego zachęcać do wolnego obrotu, nie wprowadzając żadnych preferencyjnych warunków dla swoich produktów krajowych i udzielając wsparcia krajom najsłabiej rozwiniętym w stawaniu się bardziej efektywnymi pod względem emisji dwutlenku węgla. Stąd też konieczne jest przeprowadzenie dalszych badań nad potencjalnymi skutkami CBAM, aby upewnić się, że nie narusza on porozumienia WTO

ani GATT. Ponadto UE powinna być świadoma politycznych implikacji CBAM i potencjalnych reakcji prawnych ze strony innych członków WTO. Jednostronna decyzja UE o łagodzeniu zmian klimatu za pośrednictwem CBAM może nie okazać się wielostronnym instrumentem prawnym służącym łagodzeniu zmian klimatu w kontekście WTO.

Tym niemniej nawet jeśli ostateczne decyzje dotyczące radykalnych środków ochrony klimatu, takich jak te zawarte w propozycji Fit for 55, powinny być mniej ambitne, wszyscy muszą być świadomi, że kierunek zmian polityki klimatycznej jest nieodwracalny. Sam fakt przedstawienia przez Komisję ambitnego planu klimatycznego, w tym CBAM, wskazuje, że UE konsekwentnie dąży do wdrożenia Europejskiego Zielonego Ładu i jego aktualizacji w formie pakietu Fit for 55. Wprowadzenie mechanizmu CBAM niewątpliwie zwiększa świadomość międzynarodowych potrzeb w zakresie działań na rzecz klimatu, czego najlepszym przykładem są próby podejmowane przez Stany Zjednoczone do stworzenia podobnego instrumentu walki ze zmianami klimatu.

Analiza literatury przedmiotu na temat ucieczki emisji prowadzi do wniosku, iż jej autorzy nie potrafią dojść do konsensusu w kwestii oszacowania wymiaru ucieczki emisji w ramach określonego instrumentu⁶⁸⁰. Modele ekonomiczne przewidują, że jeśli nie podejmie się środków przeciwdziałających temu zjawisku, to może ono być odpowiedzialne za 10–25% osiągniętej redukcji emisji⁶⁸¹. Jak słusznie podnosi I. Przybojewska, 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 emisji⁶⁸².

W konsekwencji, podmioty unijne, które zamierzają prowadzić sprzedaż swoich produktów poza obszar celny Unii Europejskiej, powinny – zgodnie z zasadami rachunku ekonomicznego – w kalkulować w cenę towarów wydatki związane z nabyciem uprawnień do emisji. W praktyce oznacza to, że mechanizm CBAM może przyczynić się do osłabienia zewnętrznej konkurencyjności przedsiębiorstw działających w UE, a jednocześnie nie zapewni im poprawy pozycji konkurencyjnej na rynku wewnętrznym w porównaniu z dotychczas obowiązującym systemem bezpłatnej alokacji uprawnień. Co więcej, istnieje ryzyko, iż

⁶⁸⁰ G. Zachmann, B. McWilliams, *A European carbon border...*, op. cit.

⁶⁸¹ G. Mörsdorf, *A simple fix for carbon leakage? Assessing the environmental effectiveness of the EU carbon border adjustment*, „Energy Policy” 2022/161, s. 1, <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2021.112596> [dostęp: 01.05.2025].

⁶⁸² I. Przybojewska, *Mechanizm dostosowywania cen...*, s. 17.

rozwiązanie to może nawet pogorszyć tę pozycję, zwłaszcza w sytuacji, gdy nie uda się skutecznie wykryć i wyeliminować potencjalnych nadużyć stanowiących reakcję na wdrożenie CBAM⁶⁸³. Mając to na uwadze, w kolejnym rozdziale dokonano analizy dostrzegalnych skutków wprowadzenia omawianego mechanizmu na jego obecnym, przejściowym etapie funkcjonowania.

⁶⁸³ Ibidem.

Rozdział 4 – Skutki wprowadzenia mechanizmu dostosowywania cen na granicy z uwzględnieniem emisji CO₂

Jak wykazano w trzecim rozdziale pracy, konstrukcja prawna oraz założenia unijnego CBAM ujawniły szereg problemów i wątpliwości związanych z praktycznym zastosowaniem tego instrumentu ochrony klimatu. Jak już wspomniano, głównym celem implementacji CBAM jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych oraz poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw unijnych na arenie międzynarodowej. Uzasadnione jest zatem pytanie o to, czy na obecnym etapie jego obowiązywania można zauważyć dostrzegalne skutki jego wprowadzenia.

Zatem poniższy fragment rozprawy został oparty na studium przypadków. W tym celu dokonano analizy wpływu mechanizmu na państwa trzecie w kontekście inicjatyw legislacyjnych zmierzających do stworzenia podobnego instrumentu ochrony klimatu, relacji handlowych z najważniejszymi partnerami, ograniczenia zjawiska ucieczki emisji oraz konkurencyjności przedsiębiorstw unijnych na rynkach globalnych. Na końcu rozdziału zasygnalizowano propozycję legislacyjną zmiany rozporządzenia CBAM w ramach pakietu Omnibus⁶⁸⁴.

4.1. Wpływ unijnego mechanizmu na ograniczenie zjawiska ucieczki emisji gazów cieplarnianych

Na obecnym etapie funkcjonowania CBAM nie odnotowano jego znaczącego wpływu na zmniejszenie zjawiska ucieczki emisji⁶⁸⁵. Przewiduje się, że może być on generalnie niewielki – redukcja o mniej niż 0,2% w skali globalnej⁶⁸⁶. Powyższe potwierdzają

⁶⁸⁴ Komisja Europejska 26.02.2025 r. przedstawiła pierwszy pakiet uproszczeń w obszarze zrównoważonego rozwoju, tzw. Omnibus I. Jego celem jest zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw w UE. Uproszczenia dotyczą m.in. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2464 z 14.12.2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju, Dz.U. L 322 z 16.12.2022, s. 15–80, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1760 z 13.06.2024 r. w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju oraz zmieniająca dyrektywę (UE) 2019/1937 i rozporządzenie (UE) 2023/2859, Dz.U. L 1760 z 5.7.2024 oraz rozporządzenie 2020/852.

⁶⁸⁵ X. Sun, Z. Mi, L. Cheng, D. Coffman, Y. Liu, *The Carbon Border Adjustment Mechanism...*, op. cit., s. 660–670.

⁶⁸⁶ Ibidem; United Nations Conference on Trade and Development, *A European Union Carbon Border Adjustment Mechanism: Implications for Developing Countries*, 2021, <https://unctad.org>. [dostęp: 01.05.2025]; C.Y. Park i in., *European Union Carbon Border Adjustment Mechanism: Economic Impact and Implications for Asia*, Asian Development Bank 2023, <https://www.adb.org> [dostęp: 01.05.2025].

przeprowadzone wcześniej na tym polu badania naukowe. W literaturze bowiem podkreśla się raczej ograniczenia skuteczności podatku granicznego od emisji, wynikające przede wszystkim z faktu, że CBAM nie blokuje pośredniego kanału ucieczki emisji⁶⁸⁷, uważanego za główny czynnik powodujący to zjawisko.

Również zastosowany przez zespół KOBIZE scenariusz GHG55 zakładający zwiększenie celu redukcyjnego emisji gazów cieplarnianych do 55% w 2030 r. w porównaniu do poziomu z 1990 r. oraz scenariusz BTA zakładający wdrożenie podatku od emisji GHG na produkty importowane do UE przewidywał, że wielkość łącznej zmiany emisji o poziomie ok. 24 Mt ekw. CO₂ w 2030 r. jest praktycznie pomijalna w porównaniu do całkowitej emisji światowej (lub nawet całkowitej emisji w państwach UE). Obserwowana nieduża skala zmian emisji światowej wynika z niewielkiego ograniczenia całkowitego importu do państw UE. Jest to konsekwencją tego, że z jednej strony zanotowano kilkuprocentowy spadek w sektorach objętych podatkiem granicznym, zaś z drugiej strony wzrost jego wartości w pozostałych np. w przetwórstwie przemysłowym⁶⁸⁸. Podobne wyniki otrzymała również Xinlu Sun w swojej pracy naukowej. Przy zastosowaniu modelu ekonomicznego Obliczeniowej Ogólnej Równowagi (ang. *Computable General Equilibrium model*) jej wyniki sugerowały, że ogólne korzyści środowiskowe CBAM są niewystarczające⁶⁸⁹, aby rozwiązać problem ucieczki emisji spowodowany przez rygorystyczną politykę klimatyczną EU. Wyniki wskazują, że zdolność CBAM do zminimalizowania ucieczki emisji dwutlenku węgla jest ograniczona. Dodatkowo mechanizm ten może prowadzić do globalnych strat, a jednostronne polityki handlowe, takie jak nowy instrument ochrony klimatu zaproponowany przez Unię, mogą być niewystarczające do skutecznego łagodzenia zmian klimatu, co podkreśla potrzebę

Natomiast T. Pastucha wskazuje, iż „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)”, zob.: T. Pastucha, *Unijny mechanizm ograniczenia „ucieczki emisji*, „Biuletyn Pism” 2024/17, <https://www.pism.pl/publikacje/unijny-mechanizm-ograniczenia-ucieczki-emisji>. [dostęp: 01.05.2025].

⁶⁸⁷ A. Cosbey i in., *Developing Guidance for Implementing...*, op. cit., s. 6; G. Zachmann, B. McWilliams, *A European carbon border...*, op. cit., s. 3.

⁶⁸⁸ M. Pyrka, J. Boratyński, I. Tobiasz i in., *Skutki wprowadzenia podatku...*, s. 34.

⁶⁸⁹ Wyniki badań wskazały, że ceny węgla w krajach rozwiniętych, takich jak Wielka Brytania, Stany Zjednoczone, Kanada itd., prowadzą do zmniejszenia emisji węgla o 401,8 Mt i wycieku emisji o 25,4 Mt. Współczynnik wycieku emisji obecnych cen węgla w tych krajach rozwiniętych wynosi 6,3%. Ceny węgla w krajach rozwijających się, takich jak Chiny, Meksyk i Republika Południowej Afryki, mogą zmniejszyć emisję węgla o 658,4 Mt przy współczynniku wycieku emisji wynoszącym 1,3%. W scenariuszu odniesienia D90 redukcja emisji w krajach spoza UE wynosi 22,5 Mt, co stanowi tylko 18,9% wycieku emisji węgla spowodowanego przez EU ETS. W rezultacie całkowita redukcja emisji dwutlenku węgla na świecie wynosi 17,4 Mt. Jeśli chodzi o skutki ekonomiczne, można potwierdzić, że CBAM jest skuteczny. Globalne straty dobrobytu (mierzone równoważną zmiennością) wynoszą około 0,67 mld dolarów, co stanowi 1% strat dobrobytu w ramach EU ETS. Oznacza to, że CBAM powoduje dodatkowe 1% strat ekonomicznych, ale rozwiązuje 18,9% wycieku dwutlenku węgla w ramach EU ETS – X. Suna, Z. Mia, L. Chenga, D. Coffmana, Y. Liub, *The carbon border adjustment.....*, op. cit., s. 664.

międzynarodowej współpracy⁶⁹⁰. W tym kontekście sama Komisja Europejska kilkakrotnie podnosiła, że CBAM przyniesie sukces, jeśli skłoni swoich partnerów handlowych do ustanowienia własnych instrumentów ustalania cen emisji dwutlenku węgla, a zatem kolejny podrozdział niniejszej pracy będzie próbą odpowiedzi na pytanie dotyczące skutków ustanowienia unijnego CBAM we wspomnianym wyżej zakresie.

4.2. Wpływ mechanizmu na państwa trzecie

Na poziomie systemu globalnego transformacja energetyczna zmieniła sposób prowadzenia handlu międzynarodowego. Stosowane są polityki regulacyjne państw oraz organizacji międzynarodowych związane z koniecznością dekarbonizacji produktów i usług będących podstawą powyższego⁶⁹¹. Ponadto Unia Europejska z powodzeniem od wielu lat poprzez regulacje wpływała na państwa trzecie niebędące jej członkami⁶⁹². Tak zwany efekt brukselski, opisany przez Anu Bradford⁶⁹³, zakłada, że jeżeli podmiot gospodarczy z państwa trzeciego zamierza handlować z Unią Europejską, będącą jednym z największych jednolitych rynków na świecie, musi dostosować standardy do wymogów prawa unijnego. Jednocześnie wprowadzenie regulacji umożliwiających określonym instalacjom wykazanie ich poziomu emisyjności skutkuje zjawiskiem tzw. *resource shuffling*, czyli przenoszenia produkcji przeznaczonej na eksport do Unii Europejskiej do instalacji o niższej emisyjności przy jednoczesnym pozostawieniu bardziej emisyjnych zakładów do obsługi rynków, na które nienakładane są podobne ograniczenia⁶⁹⁴. Ostateczny wpływ tego zjawiska na globalne emisje będzie zależał od skali implementacji podobnych do unijnego CBAM regulacji przez inne kraje – im więcej państw trzecich zdecyduje się na wdrożenie mechanizmów ograniczających emisje, tym mniejsza będzie możliwość wykorzystywania tego procederu w celu unikania opłat nakładanych przez podatek graniczny.

W tym kontekście jednym z istotnych założeń unijnego CBAM jest stworzenie dla przedsiębiorstw państw trzecich możliwości zniwelowania podwójnego naliczania opłat za emisję dwutlenku węgla. Producenci działający w państwach, które stosują własne instrumenty ustalania cen emisji, mogą ubiegać się o redukcję zobowiązań wynikających z CBAM w zakresie odpowiadającym kosztom, które ponieśli na mocy wewnętrznych regulacji

⁶⁹⁰ Ibidem, s. 660–670.

⁶⁹¹ M. Skuza, *Transformacja energetyczna Europy Środkowo-Wschodniej – derusyfikacja i bój o konkurencyjność gospodarczą*, „Facta Simonidis” 2024/1 (17), s. 335.

⁶⁹² Ibidem.

⁶⁹³ A. Bradford, *The Brussels Effect. How the European Union Rules the World*, New York 2020.

⁶⁹⁴ M. Skuza, *Transformacja energetyczna Europy...*, op. cit.

swoich krajów. Warunkiem uzyskania zwrotu jest jednak brak subwencji oraz innych form wsparcia dla producentów ze strony państwa eksportującego. Jedynie na marginesie przyjdzie wskazać, że na tym tle pojawia się problem związany z możliwością wiarygodnej weryfikacji przepływów finansowych i rzeczywistych kosztów ponoszonych przez podmioty zagraniczne, co stanowi wyzwanie nie tylko administracyjne, ale również polityczne i dyplomatyczne⁶⁹⁵. Powyższe uzasadnia zatem konieczność przeanalizowania wpływu unijnego CBAM na podejście państw trzecich będących parterami handlowymi Unii Europejskiej do inicjatyw legislacyjnych w kontekście własnych mechanizmów ustalania cen emisji CO₂ na granicy.

4.2.1. Propozycje legislacyjne ustanawiające podatek graniczny od emisji

Drugim krajem na świecie, który ma w planach wdrożenie swojego mechanizmu, jest Wielka Brytania. Zauważalny wzrost emisji w tym państwie, o ok. 0,1%, jest konsekwencją wyjścia UK z unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji⁶⁹⁶. Takie działanie spowodowało wzrost eksportu do państw unijnych i w konsekwencji wzrost produkcji i emisji GHG w tym regionie. Wielka Brytania w 2021 r. wdrożyła swój własny system handlu uprawnieniami do emisji, który jest ściśle wzorowany na systemie EU ETS. Podobnie jak w przypadku swojego unijnego odpowiednika, wymaga on od producentów z wysokoemisyjnych branż składania certyfikatów węglowych za każdą jednostkę emisji z ich regulowanej działalności, gdzie kredyty węglowe muszą być zakupione na otwartym rynku lub (na razie) dostarczane jako bezpłatne uprawnienia w ramach systemu ETS⁶⁹⁷. Całkowita liczba jednostek jest kontrolowana przez bieżącą politykę państwa, co sprawia, że ich cena jest dodatnia, gdy są przedmiotem obrotu, a tym samym zwiększa koszty produkcji dotkniętych przedsiębiorstw w Wielkiej Brytanii. Jak dotąd systemy unijne i brytyjskie obejmują tylko ograniczony zakres sektorów wysokoemisyjnych, głównie podstawowe towary przemysłu ciężkiego. Omawiane państwo podobnie zamierza ograniczyć wprowadzenie opłat nakładanych przez mechanizm CBAM do sektorów najbardziej narażonych na zjawisko ucieczki emisji. Równocześnie w założeniach legislacyjnych zastrzeżono, że zakres sektorowy będzie nadal weryfikowany w miarę pojawiania się nowych informacji. Opłaty będą obejmować emisje bezpośrednie, pośrednie i niektóre emisje prekursorów, a nadto będą opierać się na efektywnej cenie emisji dwutlenku węgla, która jest definiowana jako „cena płacona

⁶⁹⁵ W. Nordhaus, *Climate Clubs: Overcoming Free-riding in International Climate Policy*, „American Economic Review” 2015/4 (105), s. 1339–1370.

⁶⁹⁶ M. Pyrka, *Skutki wprowadzenia mechanizmu...*, op. cit., s. 34.

⁶⁹⁷ E. Lydgate, L. A. Winters, *The UK's border carbon leakage trilemma*, „Energy Policy” 2025/198, s. 199.

przez producentów po uwzględnieniu wpływu bezpłatnych uprawnień i innych mechanizmów wsparcia”⁶⁹⁸. Zgodnie z zasadą niedyskryminacji opłaty będą znacznie niższe od cen w ramach brytyjskiego systemu ETS, aby uwzględnić bezpłatne uprawnienia przyznawane w Wielkiej Brytanii. W przeciwieństwie do założeń polityki klimatycznej Unii Europejskiej rząd omawianego państwa nie chce w pełni wycofywać bezpłatnych uprawnień ETS i planuje zarządzać nimi oddzielnie od etapów wprowadzania CBAM⁶⁹⁹. Dokument konsultacyjny rządu sugeruje, że CBAM będzie pobierany tylko od części emisji nieobjętych bezpłatnymi uprawnieniami, ale dokładne obliczenia są niejasne. Jak słusznie zauważa D. Zhang⁷⁰⁰, tego rodzaju rozwiązanie wiąże się z niepewnością natury koncepcyjnej. Wynika to z faktu, że bezpłatne uprawnienia mogą być odsprzedawane na rynku uprawnień ETS, co pozwana argumentować, że pełnią one raczej funkcję transferu dochodów niż zniekształceń ceny energii.

Brytyjski mechanizm CBAM będzie miał podobny zakres sektorowy do unijnego z pewnymi wyjątkami. Główne różnice polegają na tym, że nie będzie nakładał cen od energii elektrycznej, podczas gdy obejmie szkło i ceramikę. W doktrynie słusznie podnosi się, że ze względu na niewielkie różnice obu systemów omawiane państwo oraz Unia Europejska powinny rozważyć ich wspólne powiązanie. Taki ruch umożliwiłby całkowite ominięcie przez eksport Wielkiej Brytanii do UE opłat nakładanych przez mechanizm⁷⁰¹. Połączenie zminimalizowałoby również obciążenia administracyjne zarówno przedsiębiorstw unijnych jak i brytyjskich. Na przykład przedsiębiorstwa sprzedające zarówno w Wielkiej Brytanii, jak i w UE musiałyby przygotować dwa zestawy podobnych informacji, ale potencjalnie z różnicami w procedurach pomiaru, raportowania i weryfikacji. Po stronie organów publicznych byłoby natomiast mniej możliwości dzielenia się informacjami, kosztami weryfikacji i analizami, gdyby działały one według nieco innych modeli. Ponadto, biorąc pod uwagę stałe koszty, jakie pociąga za sobą zgodność proceduralna, możliwym skutkiem takich działań byłoby uznanie przez podmioty zagraniczne, że Wielka Brytania sama w sobie jest zbyt małym rynkiem, aby warto było go obsługiwać. Powiązanie ETS, w połączeniu z wprowadzeniem CBAM, którego cechy konstrukcyjne byłyby bardzo podobne, umożliwiłoby

⁶⁹⁸ HM Government, 2024b, *Consultation on the introduction of a UK carbon border adjustment mechanism*, <https://www.gov.uk/government/consultations/consultation-on-the-introduction-of-a-uk-carbon-border-adjustment-mechanism> [dostęp: 01.05.2025].

⁶⁹⁹ Ibidem.

⁷⁰⁰ X. Zhao, D. Zhang, *Where technical meets political: the complexity of the EU CBAM in northern Ireland*, Centre for Inclusive Trade Policy, Working Paper 2023, s. 4.

⁷⁰¹ E. Cornago, A. Berg, *Learning from CBAM's transitional phase: Early impacts on trade and climate efforts*, Centre for European Reform, Londyn 2024, https://www.cer.eu/sites/default/files/pbrief_EC_AB_cbam_3.12.24.pdf [dostęp: 01.05.2025].

również wspólny front Wielkiej Brytanii i Unii Europejskiej na forum międzynarodowym. Co więcej, pierwsze kroki w tym kierunku zostały już uczynione, doszło bowiem do zawarcia dwustronnej umowy o handlu i współpracy Wielkiej Brytanii oraz Unii Europejskiej, w której to strony zgodziły się „poważnie rozważyć połączenie swoich systemów cen emisji dwutlenku węgla w sposób, który zachowa integralność tych systemów i zapewni możliwość zwiększenia ich skuteczności”⁷⁰².

Kolejno przyjdzie wskazać, że niektóre kraje będące parterami handlowymi Unii, w których obowiązuje już opłata od emisji dwutlenku węgla, takie jak Australia i Kanada, rozpatrują również wprowadzenie podobnego mechanizmu do unijnego instrumentu podatku granicznego emisji dwutlenku węgla⁷⁰³. W 2023 r. Australia rozpoczęła ocenę możliwości ustanowienia własnego mechanizmu w szczególności w odniesieniu do stali i cementu, ryzyka ucieczki emisji dwutlenku węgla oraz zbadania opłacalności australijskiego CBAM⁷⁰⁴. W marcu 2023 r. uchwalono ustawę zmieniającą „mechanizm zabezpieczający”, który nakłada na największych emitentów gazów cieplarnianych w Australii obowiązek utrzymywania emisji poniżej ustalonego progu. Reforma obniża poziom bazowy emisji dla objętych nią produktów i umożliwia wydawanie certyfikatów dla tych, które przekraczają swoje poziomy bazowe⁷⁰⁵. W ramach prowadzonych działań brano pod uwagę dwa projekty legislacyjne wprowadzenia potencjalnej korekty emisji dwutlenku węgla na granicy, aby sprawdzić, w jaki sposób mogą one rozwiązać zjawisko ucieczki emisji w gospodarce australijskiej. Scenariusz pierwszy zakłada wdrożenie korekty emisji dwutlenku węgla na granicy dla importu stali, cementu, klinkieru, wapna i amoniaku, w tym pochodnych, przy obecnych ustaleniach wynikających z ustawy o mechanizmie zabezpieczającym. Ta opcja ma minimalny wpływ na gospodarkę australijską. Scenariusz drugi modeluje wariant wprowadzenia korekty emisji dwutlenku węgla na granicy dla importu stali, cementu, klinkieru, wapna i amoniaku, w tym pochodnych, w połączeniu z usunięciem mechanizmu zabezpieczającego tych sektorów. Całkowite redukcje emisji w ramach tego mechanizmu są utrzymywane na stałym poziomie, aby zapewnić

⁷⁰² Umowa o handlu i współpracy między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, z drugiej strony, Dz.U. L 149 z 30.04.2021, s. 10 –2539.

⁷⁰³ Międzynarodowe Stowarzyszenie Handlu Emisjami, *Międzynarodowa reakcja na unijny mechanizm dostosowywania cen na granicach pod względem emisji dwutlenku węgla*, Genewa 2024 r., https://ieta.b-cdn.net/wp-content/uploads/2024/04/ieta_intl-reaction-to-cbam-report.pdf [dostęp: 01.05.2025].

⁷⁰⁴ D. Perilli, *Carbon border adjustments being considered in Australia*, <https://www.globalcement.com/news/item/16169-carbon-border-adjustments-being-considered-in-australia> [dostęp: 01.05.2025].

⁷⁰⁵ Australian Government Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water. *Safeguard mechanism reforms*, Canberra 2023, <https://www.dcceew.gov.au/sites/default/files/documents/safeguard-mechanism-reforms-factsheet-2023.pdf> [dostęp: 01.05.2025].

porównywalność efektów ekonomicznych⁷⁰⁶. Na obecnym etapie wciąż trwają konsultacje dotyczące potencjalnego wprowadzenia takiego instrumentu prawa ochrony klimatu, a ich wynik nie jest jeszcze znany.

W 2021 r., po opublikowaniu przez Unię Europejską propozycji legislacyjnej dotyczącej mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji dwutlenku węgla, Kanada również rozpatrywała wprowadzenie podobnego instrumentu⁷⁰⁷. Jednakże po przeprowadzeniu konsultacji publicznych nie podjęto dalszych działań w tym kierunku⁷⁰⁸. Wprowadzenie przez Unię Europejską CBAM może jednak skłonić Kanadę do zawarcia dwustronnej umowy z UE, co mogłoby ułatwić kanadyjskim eksporterom zrozumienie i dostosowanie się do współdziałania federalnego systemu cen emisji dwutlenku węgla z unijnym CBAM. Jest to istotne, zważywszy na fakt, że kanadyjski system wyceny emisji dwutlenku węgla jest zróżnicowany i rozproszony. Na szczęblu federalnym ustawa o cenach emisji gazów cieplarnianych (ang. GGPPA – *Greenhouse Gas Pollution Pricing Act*)⁷⁰⁹ ustanawia krajowe standardy minimalne dla cen emisji dwutlenku węgla w całej Kanadzie. W przypadkach, gdy systemy prowincjonalne nie spełniają tych standardów, stosuje się federalny system hybrydowy jako zabezpieczenie⁷¹⁰. W 2021 r. wszystkie prowincje i terytoria Kanady przedstawiły propozycje dotyczące równoważności swoich systemów cenowych na lata 2023–2030. Podczas gdy niektóre z nich przyjęły system federalny, większość zdecydowała się na podejście hybrydowe, łącząc własne systemy z federalnym instrumentem korekty emisji gazów cieplarnianych na granicy⁷¹¹. Kluczowym elementem GGPPA jest ustalenie ceny węgla na poziomie 65 dolarów kanadyjskich za tonę CO₂ w 2023 r., z planowanym corocznym wzrostem o 15 dolarów, aż do osiągnięcia 170 dolarów za tonę CO₂ w 2030 r.⁷¹² Drugie okresowe przeglądy, aktualizujące federalne standardy, mają się odbyć w 2026 r. To elastyczne, lecz rozdrobnione podejście doprowadziło do powstania mozaiki cen

⁷⁰⁶ Ibidem.

⁷⁰⁷ Government of Canada, *Department of Finance, Consultation on border carbon adjustments*, Ottawa 2021, <https://www.canada.ca/en/department-finance/programs/consultations/2021/border-carbon-adjust-ments.html>. [dostęp: 01.05.2025].

⁷⁰⁸ A.N. Campbell, T. Gordner *The EU's new carbon border adjustment mechanism in action: Impacts on Canada and beyond*, McMillan International Trade Bulletin, Toronto 2023, <https://mcmillan.ca/insights/publications/the-eus-new-carbon-border-adjustment-mechanism-in-action-impacts-on-canada-and-beyond/> [dostęp: 01.05.2025].

⁷⁰⁹ Greenhouse Gas Pollution Pricing Act, S.C. 2018, s. 186, <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/g-11.55/> [dostęp: 01.05.2025].

⁷¹⁰ International Energy Agency, *Canada carbon pricing policy*, Paryż 2023, <https://www.iea.org/policies/17763-canada-carbon-pricing-policy> [dostęp: 01.05.2025].

⁷¹¹ Minister of Environment and Climate Change, *Greenhouse Gas Pollution Pricing Act Annual Report to Parliament for 2021, 2023*, https://publications.gc.ca/collections/collection_2023/eccc/En11-17-2021-eng.pdf. [dostęp: 01.05.2025].

⁷¹² World Bank, *State and Trends of Carbon Pricing 2023*, May 2023, <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/58f2a409-9bb7-4ee6-899d-be47835c838f> [dostęp: 01.05.2025].

węgla i różnych systemów, w tym odmiennych metod traktowania sektorów energochłonnych i narażonych na handel (EITE). Taka asymetria na poziomie krajowym, skutkująca wyzwaniami konkurencyjności między prowincjami, sprawia, że wprowadzenie podatku granicznego od zanieczyszczeń gazami cieplarnianymi jest szczególnie trudne. Niemniej jednak może to znacząco wpłynąć na zawarcie umowy bilateralnej między UE a Kanadą. Biorąc pod uwagę istnienie federalnego systemu wyceny emisji dwutlenku węgla, GGPPA należy uznać za dominujący instrument polityki klimatycznej Kanady, zwłaszcza że ma zastosowanie jako zabezpieczenie federalne w przypadku braku równoważnych przepisów na poziomie prowincji.

Nie sposób również nie zwrócić uwagi, iż możliwość wprowadzenia mechanizmu w Kanadzie jest częściowo związana z polityką klimatyczną Stanów Zjednoczonych, będących równocześnie parterem handlowym UE. Unijny CBAM wpłynął w USA na ożywioną debatę na temat potencjalnego wprowadzenia podobnego mechanizmu oraz ustanowienia cen od wydzielania dwutlenku węgla. W latach 2021–2023 w Kongresie złożono kilka projektów ustaw z odmiennymi podejściami⁷¹³. Niektóre projekty legislacyjne sugerowały wprowadzenie, a następnie powolne podwyższanie ceny emisji dwutlenku węgla zarówno w przypadku tych krajowych, jak i zagranicznych w wybranych kategoriach towarów – podczas gdy inne dotyczyły jedynie emisji zagranicznych, wyłączając kraje, które zawarły umowę o wolnym handlu z USA⁷¹⁴. Jednym z głośno omawianych projektów legislacyjnych była ustawa *Fair, Affordable, Innovative, and Resilient Transition and Competition Act* (ang. FTCA)⁷¹⁵, która opierała się na propozycji wprowadzenia podatku granicznego od emisji gazów cieplarnianych. Wniosek ustawodawczy zakładał nałożenie kosztów na to zjawisko związane z importowanymi towarami „w celu uwzględnienia kosztów ponoszonych przez amerykańskie przedsiębiorstwa przestrzegające przepisów i regulacji ograniczających emisje gazów cieplarnianych”⁷¹⁶. Aby osiągnąć zamierzony efekt projekt wymagał ustalenia przez odpowiednie organy publiczne (1) kosztów, jakie ponoszą amerykańskie przedsiębiorstwa w objętych sektorach w celu przestrzegania rodzimej polityki ochrony środowiska oraz (2) ilości emisji gazów cieplarnianych związanych z produkcją każdego objętego dobra, tj. „ilości gazów

⁷¹³ S. Rasool, W.A. Reinsch, T. Denamiel, *Crafting a Robust U.S. Carbon Border Adjustment Mechanism*, Washington, D.C. 2024, <https://www.csis.org/analysis/crafting-robust-us-carbon-border-adjustment-mechanism> [dostęp: 01.05.2025].

⁷¹⁴ E. Cornago, A. Berg, *Learning from CBAM's transitional phase: Early impacts on trade and climate efforts*, Centre for European Reform 2024, https://www.cer.eu/sites/default/files/pbrief_EC_AB_cbam_3.12.24.pdf. [dostęp: 01.05.2025].

⁷¹⁵ Projekt ustawy dostępny pod adresem internetowym: <https://www.coons.senate.gov/imo/media/doc/GAI21718.pdf> [dostęp: 01.05.2025].

⁷¹⁶ Ibidem.

cieplarnianych wyrażonych w tonach metrycznych CO₂, emitowanych do atmosfery w wyniku produkcji, wytwarzania lub montażu produktu”. Obliczenie wydzielania gazów cieplarnianych z produkcji miało być również zgodne z traktatami i umowami międzynarodowymi, w tym umowami o wolnym handlu. Wniosek ustawodawczy nie precyzował jednak, czy ustalenie musi opierać się na rzeczywistych emisjach w zakładzie, w którym wyprodukowano importowany towar, jak ma to miejsce w przypadku unijnego mechanizmu. W przypadku braku „wiarygodnych danych” dotyczących tego zjawiska opłaty wynikające z nałożenia podatku granicznego od emisji miały być obliczane przy użyciu jednostek referencyjnych dla sektora, w którym wyprodukowano dany towar, tj. poprzez ustalenie „emisji gazów cieplarnianych z produkcji dla 1% największych emitujących zakładów produkcyjnych w każdym sektorze w Stanach Zjednoczonych w poprzednim roku kalendarzowym”. Tekst zakładał również wyłączenie opłat dla produktów importowych, jeśli pochodziłyby z kraju, który OECD uważa za kraj najmniej rozwinięty. Zwolniłby również import z każdego kraju, który nie nakłada korekty emisji dwutlenku węgla na produkty amerykańskie i egzekwuje prawa oraz przepisy „przynajmniej tak ambitne jak prawa i przepisy federalne [Stanów Zjednoczonych]” mające na celu ograniczenie lub redukcję emisji gazów cieplarnianych.

Zatem chociaż oba instrumenty są ukierunkowane na rozwiązanie problemu ucieczki emisji, FTCA różni się od CBAM w znaczący sposób. Co najważniejsze, opłata importowa nałożona przez FTCA nie byłaby powiązana z równoważnym podatkiem krajowym lub ceną emisji dwutlenku węgla. Ta inicjatywa zakładała ustalenie „krajowych kosztów poniesionych na rzecz środowiska”⁷¹⁷ przez rodzime przedsiębiorstwa produkujące różnorodne produkty, w tym aluminium, cement, żelazo, stal, ropę naftową i gaz ziemny lub kosztu obciążeń regulacyjnych związanych ze środowiskiem w Stanach Zjednoczonych. Organy państwowe zostałyby również zobowiązane do obliczenia emisji gazów dla objętych mechanizmem produktów, które następnie posłużyłyby do obliczenia opłaty za dostosowanie emisji dwutlenku węgla na granicy dla importu tego produktu⁷¹⁸. Innym interesującym projektem legislacyjnym był *The Clean Competition Act*⁷¹⁹ ustalający podatek węglowy w wysokości 55 dolarów za tonę od 2024 r. dla branż objętych Programem raportowania gazów cieplarnianych Agencji Ochrony Środowiska. Uwzględnione w nim przedsiębiorstwa musiałyby płacić za emisje przekraczające średnią dla ich branży. Większość importerów ponosiłaby podatek w zależności od tego, jak

⁷¹⁷ W projekcie ustawy dokładnie użyto nazwy „domestic environmental costs incurred”.

⁷¹⁸ The introduction of the FTCA follows the European Commission's introduction of a proposed “Carbon Border Adjustment Mechanism” (“CBAM”): <https://www.whitecase.com/insight-alert/legislation-impose-border-carbon-adjustment-fee-imported-steel-and-other-carbon> [dostęp: 01.05.2025].

⁷¹⁹ <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/4355> [dostęp: 01.05.2025].

emisje przemysłu ich kraju ojczystego wypadają w porównaniu z branżą krajową. Przedsiębiorstwa objęte tym prawem otrzymałyby zwrot podatku węglowego dla produktów eksportowanych⁷²⁰. Propozycja ta „dałaby amerykańskim przedsiębiorstwom awans na globalnym rynku, jednocześnie obniżając emisje dwutlenku węgla w kraju i za granicą oraz kierując planetę w stronę bezpieczeństwa klimatycznego”⁷²¹. Gdyby jednak Stany Zjednoczone wprowadziły certyfikaty węglowe na import zagraniczny bez żadnych równoległych krajowych opłat, pogłębiłoby to przewagę, jaką amerykańskie podmioty gospodarcze już cieszą się na rynkach trzecich dzięki dotacjom z ustawy o redukcji inflacji i braku amerykańskiej ceny za emisję dwutlenku węgla⁷²². Co ważne z perspektywy klimatu, przyjęcie podejścia wyłącznie taryfowego w Stanach Zjednoczonych niewątpliwie osłabiłoby wpływ wszelkich inicjatyw proklimatycznych proponowanych przez Unię Europejską, a także wpłynęłoby negatywnie na inicjatywy sąsiadów USA w tym zakresie. Na przykład firmy kanadyjskie mogłyby argumentować, że są w niekorzystnej sytuacji w porównaniu z przedsiębiorstwami amerykańskimi i że one również wołałyby podejście wyłącznie taryfowe w swoim kraju⁷²³.

Obecnie żaden z przedstawionych projektów legislacyjnych nie wszedł w życie, a zatem Stany Zjednoczone nie wprowadziły ani mechanizmu ustalania cen emisji dwutlenku węgla, ani nie zaproponowały opłat od emisji dwutlenku węgla. Inicjatywy te prawdopodobnie nie zostaną zrealizowane również w najbliższych latach, jak bowiem wynika z wypowiedzi administracji rządowej pod przewodnictwem nowego Prezydenta USA Donalda Trumpa, Stany Zjednoczone nie będą traktować klimatu jako priorytetu. Zamiast tego mają skupić się na zmniejszeniu deficytu handlowego USA i wdrożyć nowe taryfy w celu ograniczenia importu. Biorąc pod uwagę podejście Prezydenta Trumpa do handlu, prawdopodobnie będzie on postrzegał CBAM jako czysto protekcjonistyczny środek ze strony Unii Europejskiej, która już cieszy się dużą nadwyżką handlową z USA. Unijny mechanizm dostosowywania cen na granicy

⁷²⁰ Projekt ustawy dostępny pod adresem: <https://www.niskanencenter.org/whats-in-the-carbon-border-adjustment-bill-introduced-by-senator-whitehouse/> [dostęp: 01.05.2025].

⁷²¹ Projekt ustawy dostępny pod adresem: <https://www.americanactionforum.org/insight/u-s-carbon-border-adjustment-proposals-and-world-trade-organization-compliance> [dostęp: 01.05.2025].

⁷²² United States Congress, Inflation Reduction Act of 2022, H.R. 5376, Public Law 117–169, 136 Stat. 1818, 16.12.2022 r., Waszyngton D.C., U.S. Government Publishing Office (Ustawa o redukcji inflacji) – podpisana przez prezydenta Stanów Zjednoczonych 16.08.2022 r., kieruje nowe fundusze federalne na redukcję emisji dwutlenku węgla, obniżenie kosztów opieki zdrowotnej, finansowanie amerykańskiego Urzędu Skarbowego i poprawę efektywności fiskusa. Ustawa ma za zadanie pobudzenie inwestycji w krajowe zdolności produkcyjne, zachęcenie do nabywania kluczowych dostaw na terenie USA oraz przyspieszenie badań i rozwoju oraz komercjalizacji najnowocześniejszych technologii, takich jak wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla oraz czysty wódór.

⁷²³ K. Clausing, M. Elkerbout, K. Nehr Korn, C. Wolfram, *How Carbon Border Adjustments Might Drive Global Climate Policy Momentum*, Raport 2024. https://media.rff.org/documents/Report_24-20.pdf. [dostęp: 01.05.2025].

dotyczy obecnie tylko nieco ponad 1% handlu na linii UE–USA, ale sektor stalowy stanowi już przedmiot tarć między tymi podmiotami; jednocześnie charakteryzuje się on niższym poziomem emisji dwutlenku węgla na jednostkę produkcji w Stanach Zjednoczonych niż w Europie.

Z tego powodu realizacja postanowień unijnego CBAM może napotkać trudności w egzekwowaniu jego przepisów, co rodzi pytanie o sposób stosowania odstępstw oraz możliwość negocjacji wyjątków między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi. Pierwsze próby zostały podjęte pod koniec 2021 r. w zakresie umowy dotyczącej zrównoważonej produkcji stali i aluminium. Strony zobowiązały się do wdrożenia polityki wspierającej niskoemisyjną produkcję tych surowców, co było konsekwencją zniesienia ceł na stal i aluminium nałożonych przez USA na Unię Europejską w 2018 r. Porozumienie to miało stanowić przykład ewolucji relacji handlowych w kierunku ich powiązania z polityką klimatyczną. Globalne Porozumienie w sprawie Zrównoważonej Stali i Aluminium (GSA), porozumienie sektorowe oparte na węglu, ma na celu rozwiązanie problemów związanych z intensywnością emisji dwutlenku węgla w tych sektorach i globalnym nadmiarem mocy produkcyjnych⁷²⁴. Kraje, które przystąpią do porozumienia, muszą dokonać niezbędnych dostosowań, aby zdekarbonizować swoje branże stalowe i aluminiowe oraz ograniczyć dostęp do rynku dla krajów nieuczestniczących, które nie spełniają norm niskoemisyjnych. Ostatecznym celem porozumienia jest rozwiązanie problemu chińskich nadmiarów mocy produkcyjnych i eksportu chińskich produktów przemysłowych. W październiku 2023 r. USA i UE przedłużyły termin zakończenia negocjacji do końca 2023 r.⁷²⁵ Pomimo kontynuacji rozmów w 2024 r. oraz 2025 roku do tej pory nie odnotowano przełomu w sprawie.

Jeśli chodzi o pozostałych partnerów handlowych Unii Europejskiej, takich jak Chiny, Indie, RPA czy Brazylię, wprowadzenie unijnego mechanizmu wpłynęło niekorzystnie na ich relacje z Unią, czego przejawem jest określenie przez kraje BRICS⁷²⁶ tego instrumentu prawnego jako „karny i dyskryminujący środek protekcyjnistyczny, który [nie jest] zgodny z prawem międzynarodowym”⁷²⁷. Przewiduje się, że skala oddziaływania mechanizmu na państwa trzecie będzie zróżnicowana. Najbardziej narażone na spadek produkcji i eksportu do

⁷²⁴ M. Rimini, J. Peters, D. Vangenechten, J. Lehne, *EU-US global arrangement on sustainable steel and aluminium*, „E3G” July 2023, <https://www.e3g.org/wp-content/uploads/EU-US-global-arrangement-on-sustainable-steel-and-aluminium-briefing.pdf>. [dostęp: 01.05.2025].

⁷²⁵ The White House, *U.S.-EU Summit joint statement*, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/10/20/u-s-eu-summit-joint-statement/> [dostęp: 01.05.2025].

⁷²⁶ Nazwa ta pochodzi od skrótu państw wchodzących w jej skład. Są to Brazylia, Rosja, Indie, Chiny i RPA.

⁷²⁷ XVI BRICS Summit, *Kazan Declaration: Strengthening multilateralism for just global development and security*, 23.10.2024.

UE (a w konsekwencji zatrudnienia, inwestycji i PKB) są gospodarki Europy Wschodniej, Bałkanów, a także m.in. Maroko, Mozambik i Tadżykistan⁷²⁸. Indie, jak wspomniano powyżej, także budują rynek emisji dwutlenku węgla, podobnie jak Turcja, kraj najbardziej dotknięty emisjami CBAM w bezpośrednim sąsiedztwie UE⁷²⁹. W Ameryce Południowej Brazylia również planuje własny system ETS, a Chile rozważa ustalenie cen emisji dwutlenku węgla, aby osiągnąć swój cel neutralności węglowej⁷³⁰.

Wśród wymienionych wyżej podmiotów omówienia wymaga w szczególności wpływ unijnego CBAM na Chiny jako kraj o najwyższych wartościach eksportu produktów objętych mechanizmem do Unii Europejskiej⁷³¹. Jak wskazano w rozdziale drugim niniejszej pracy, kraj ten posiada już rodzimy system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (ETS), podczas gdy wiele innych gospodarek wschodzących nie ma żadnych mechanizmów ustalania cen emisji dwutlenku węgla⁷³². Ponadto chiński system handlu uprawnieniem do emisji ma w najbliższym czasie zostać rozszerzony o cement, stal i aluminium – wszystkie towary objęte unijnym CBAM⁷³³. Działania te pokazują, że rząd Chin obawia się, iż nowy instrument UE wygeneruje znaczne straty kosztów dla chińskiego eksportu, osłabiając tym samym konkurencyjność chińskiego przemysłu ciężkiego⁷³⁴. Według raportu Wood Mackenzie chińscy producenci mogą odnotować wzrost kosztów eksportu stali o 49 punktów procentowych do 2034 r. z powodu wprowadzenia mechanizmu. Zgodnie z najnowszym dokumentem informacyjnym wydanym przez Ministerstwo Ekologii i Środowiska (MEE), Chiny planują rozszerzyć stosowanie na aluminium, stal i cement w nowej rundzie okresu zgodności emisji (lata 2023–2025)⁷³⁵.

W sierpniu 2022 r. trzy chińskie agencje rządowe wydały wytyczne w celu przyspieszenia tworzenia krajowego systemu rozliczania i weryfikacji emisji CO₂. Zgodnie z wytycznymi jednym z kluczowych zadań chińskich władz jest ustanowienie

⁷²⁸ T. Pastucha, *Unijny mechanizm ograniczenia...*, s. 2.

⁷²⁹ International Energy Agency, *Canada carbon pricing...*, op. cit.

⁷³⁰ Government of Canada, *Update to the Pan-Canadian Approach to Carbon Pollution Pricing: 2023–2030*, <https://www.canada.ca/en/environnement-climate-change/services/climate-change/pricing-pollution-how-it-will-work/carbon-pollution-pricing-federal-benchmark-information/federal-benchmark-2023-2030.html> [dostęp: 01.05.2025].

⁷³¹ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2772655X24000260> [dostęp: 01.05.2025].

⁷³² E. Belletti, N. Han, I. Pérez, *Playing by new rules: How the CBAM will change the world*, Wood Mackenzie, 2023, <https://www.woodmac.com/horizons/how-the-cbam-will-change-the-world/> [dostęp: 01.05.2025].

⁷³³ World Bank, *State and Trends of Carbon...*, op. cit.

⁷³⁴ Y. Wu, *How will the EU Carbon Border Adjustment Mechanism impact China businesses?*, China Briefing, 26 April 2023, <https://www.china-briefing.com/news/how-will-the-eu-carbon-border-adjustment-mechanism-impact-china-businesses/> [dostęp: 01.05.2025].

⁷³⁵ C. Kuo, *China to add cement and aluminium to national ETS this year*, Carbon Pulse, 2024, <https://carbonpulse.com/253208/> [dostęp: 01.05.2025].

i udoskonalenie metod rozliczania emisji dwutlenku węgla dla kluczowych produktów, tj. energię elektrycznej, żelaza i stali, cementu i aluminium, obecnie objętych unijnym CBAM⁷³⁶. W listopadzie 2023 r. pięć chińskich ministerstw wspólnie wydało „Opinię w sprawie przyspieszenia ustanowienia systemu zarządzania śladem węglowym produktu”. Proponuje się, aby do 2030 r. wprowadzić na szczeblu krajowym około 200 standardów rozliczania śladu węglowego dla kluczowych produktów. W pełni zostanie zbudowana baza danych dotycząca śladu węglowego dla kluczowych branż oraz krajowy system certyfikacji etykiet węglowych produktów⁷³⁷. Pomimo tak wzmożonych działań w marcu 2023 r. Chiny postanowiły poddać unijny mechanizm kontroli Światowej Organizacji Handlu. Na spotkaniu Komitetu ds. Handlu i Środowiska Chiny przedstawiły propozycję dedykowanej wielostronnej dyskusji na temat aspektów handlowych i skutków niektórych środków ochrony środowiska, rozpoczynając dyskusję na temat celów, skutków i wdrażania CBAM UE w ramach WTO⁷³⁸. Na 20 spotkaniu COP Chiny powtórzyły swoje obawy wraz z innymi krajami BASIC, ale nie doszło do ponownego otwarcia agendy w tym zakresie⁷³⁹.

Powyższe wskazuje, że obecny zakres funkcjonowania unijnego mechanizmu dostosowywania cen na granicy nie wpłynął znacząco na inicjatywę legislacyjnych państw trzecich zmierzających do stworzenia podobnego instrumentu ochrony klimatu w swojej jurysdykcji⁷⁴⁰. Unijny CBAM poruszył w USA ożywioną debatę na temat potencjalnego wprowadzenia podobnego mechanizmu oraz ustanowienia cen od emisji dwutlenku węgla. W latach 2021–2023 w Kongresie złożono kilka projektów ustaw z odmiennymi podejściami, w tym propozycję własnego mechanizmu, jednak żadna z nich nie doszła obecnie do skutku. Jeśli chodzi o pozostałych partnerów handlowych UE, takich jak Chiny, Indie, RPA czy Brazylię, wprowadzenie unijnego mechanizmu wpłynęło niekorzystnie na ich stosunki z Unią, a tym bardziej nie doprowadziło do inicjatyw legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia rodzimych mechanizmów dostosowywania cen na granicy. Niemniej jednak omawiany

⁷³⁶ Z. Weise, *Brazil anger at EU carbon tax infiltrates COP28*, Politico, 2023, <https://www.politico.eu/article/brazil-anger-eu-carbon-tax-infiltrates-cop28-luiz-ignazio-lula-da-silva-china-india-south-africa/> [dostęp: 01.05.2025].

⁷³⁷ F.G.H. Zi, *Opinions of the National Development and Reform Commission and other departments on accelerating the establishment of a product carbon footprint management system*, 2023, https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202311/content_6917087.htm [dostęp: 01.05.2025].

⁷³⁸ H. Duong, F. Yang, Y. Zeng, J. Zhu, K. Li, *Unveiling the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM): Challenges & the potential dispute between China and EU*, „SAIS Review of International Affairs” 2023, <https://saisreview.sais.jhu.edu/unveiling-carbon-border-adjustment-mechanism-cbam-challenges-the-potential-dispute-between-china-and-eu/> [dostęp: 01.05.2025].

⁷³⁹ Z. Weise, *Brazil anger at EU...*, op. cit.

⁷⁴⁰ Międzynarodowe Stowarzyszenie Handlu Emisjami, *Międzynarodowa reakcja na unijny mechanizm dostosowywania...*, op. cit.

instrument niewątpliwie przyczynił się do wzmożonej dyskusji na temat zawierania umów międzynarodowych mających na celu negocjowanie rozwiązań akceptowalnych dla globalnych partnerów handlowych.

4.2.2. Unijny CBAM a rozwój klubów klimatycznych w prawie międzynarodowym

Wdrożenie mechanizmu dostosowania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ wywołało dyskusję na temat dalszej ewolucji międzynarodowych regulacji klimatycznych, w tym koncepcji klubów klimatycznych (ang. *climate clubs*), które mogą stanowić alternatywę dla jednostronnych mechanizmów takich jak CBAM⁷⁴¹. Pojęcie klubów klimatycznych zostało wprowadzone przez ekonomistę Williama Nordhaus w 2015 r. jako rozwiązanie problemu tzw. efektu gapowicza (ang. *free rider effect*), który jest jednym z głównych wyzwań w globalnej polityce klimatycznej. Państwa, które nie uczestniczą w zobowiązaniach klimatycznych, mogą nadal korzystać z tańszej, wysokoemisyjnej produkcji, podczas gdy inne kraje ponoszą koszty redukcji emisji⁷⁴².

W swojej pracy Nordhaus zaproponował, aby państwa o ambitnych celach klimatycznych tworzyły porozumienia, w których członkowie stosowaliby wspólne regulacje dotyczące emisji oraz eliminowali między sobą cła węglowe, nakładając jednocześnie taryfy na państwa spoza klubu⁷⁴³. Takie podejście miałoby na celu zachęcenie większej liczby krajów do przyjęcia skutecznych mechanizmów redukcji emisji oraz zabezpieczenie konkurencyjności przedsiębiorstw funkcjonujących w ramach ścisłych regulacji klimatycznych⁷⁴⁴. Ewolucja CBAM w kierunku systemu opierającego się na porozumieniach bilateralnych i derogacjach dla wybranych państw stanowi praktyczne urzeczywistnienie koncepcji klubów klimatycznych⁷⁴⁵. Idea ta zyskała poparcie wśród światowych liderów politycznych dążących do stworzenia międzynarodowego sojuszu klimatycznego⁷⁴⁶. Takie rozwiązanie forsuje dyplomacja niemiecka, co spotyka się z zainteresowaniem części państw⁷⁴⁷. Powstanie sojuszków wzmocniłoby współpracę w obszarze polityki klimatycznej. Pracę nad ustanowieniem klubu prowadzi grupa zadaniowa powołana podczas szczytu G7 w czerwcu 2022 r., gdzie przywódcy zadeklarowali powołanie klubu klimatycznego, opartego na trzech

⁷⁴¹ W. Nordhaus, *Climate Clubs: Overcoming Free-riding...*, op. cit., s. 1339–1370.

⁷⁴² Ibidem.

⁷⁴³ T. Wildgrube, I. Holovko, L. Heckmann, *The EU CBAM and a climate club: Synergies and potential obstacles*, Discussion Paper, German Environment Agency 2022, s. 1–16.

⁷⁴⁴ Fit for 55.

⁷⁴⁵ K. Kobyłka, M. Sobkiewicz, *Europejski mechanizm dostosowania cen CO₂ na granicy (CBAM). Gdzie jesteśmy? Dokąd zmierzamy?*, Warszawa 2022, s. 17.

⁷⁴⁶ G7 Statement on Climate Club, 2022.

⁷⁴⁷ Dla przykładu można wskazać Japonię, Kanadę, Stany Zjednoczone i Wielką Brytanię.

filarach⁷⁴⁸: redukcji emisji poprzez ujednolicone standardy klimatyczne, dekarbonizacji przemysłu dzięki wspólnym inwestycjom w technologie niskoemisyjne oraz dyplomacji klimatycznej, której celem jest skłonienie większej liczby państw do włączenia się w mechanizmy ograniczania emisji⁷⁴⁹. Alternatywnymi rozwiązaniami, diskutowanymi 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). Z perspektywy prawa międzynarodowego CBAM może stanowić element presji regulacyjnej, skłaniającej inne kraje do przyjęcia porównywalnych mechanizmów.

W kontekście CBAM porozumienia klimatyczne mogłyby pozwalać swoim członkom na wzajemne zwolnienia z obowiązku uiszczania opłat emisyjnych, co wymagałoby jednak wypracowania odpowiednich mechanizmów integracji z istniejącym systemem regulacyjnym UE⁷⁵⁰. Głównym wyzwaniem pozostaje zapewnienie, aby kluby klimatyczne nie prowadziły do ich ekskluzywności, powodując wykluczenie państw trzecich i pogłębianie globalnych nierówności wynikających z różnic w możliwościach dekarbonizacyjnych⁷⁵¹. Jeśli takie sojusze klimatyczne miałyby być kompatybilne z CBAM, konieczne byłyby odpowiednie derogacje oraz ustalenie minimalnych standardów polityki klimatycznej dla ich członków. Sama Komisja Europejska już w 2021 r. podkreśla, że CBAM ma „uzupełniać międzynarodowe działania Unii i sprzyjać obniżeniu emisyjności w państwach trzecich”⁷⁵².

W długoterminowej perspektywie kluby klimatyczne mogą stać się alternatywą dla mechanizmu CBAM. Jak wskazano wyżej, istnieją jednak znaczące wyzwania w zakresie ich implementacji, w tym m.in. ryzyko protekcjonizmu – kraje spoza porozumienia mogą traktować je jako formę zielonego protekcjonizmu, co mogłoby prowadzić do zwiększenia sporów na forum WTO⁷⁵³. Inną znaczącą przeszkodą jest również dostępność taki sojuszy klimatycznych dla krajów rozwijających się – państwa o niższym poziomie rozwoju mogą napotykać trudności w spełnieniu rygorystycznych wymogów takich porozumień. Ponadto dostosowanie się do standardów klimatycznych klubów mogłoby wymusić przemiany w międzynarodowej strukturze handlu, prowadząc do większej regionalizacji gospodarki⁷⁵⁴.

⁷⁴⁸ A. Sapir, *The European Carbon Border Adjustment Mechanism and Its Global Implications*, Bruksela 2022.

⁷⁴⁹ Ibidem.

⁷⁵⁰ World Trade Organization, *Carbon Border Measures and International Trade Law*, Genewa 2022.

⁷⁵¹ Komisja Europejska, *CBAM: A Step Towards Global Decarbonization*, 2023.

⁷⁵² G20 Climate Policy Report, 2023, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC139986> [dostęp: 01.05.2025]; E. Cornago, A. Berg, *Learning from CBAM's transitional...*, op. cit.

⁷⁵³ K. Kobylka, M. Sobkiewicz, *Europejski mechanizm dostosowania...*, op. cit.

⁷⁵⁴ Ibidem.

Z drugiej strony, skutecznie wdrożone kluby klimatyczne mogłyby przyspieszyć globalną dekarbonizację i zwiększyć współpracę w zakresie transformacji energetycznej⁷⁵⁵.

Niemniej jednak CBAM i kluby klimatyczne są w stanie współistnieć jako uzupełniające się narzędzia polityki klimatycznej. Mechanizm jako jednostronny instrument UE wywiera presję na inne kraje, by wdrażały podobne systemy ograniczania emisji. Porozumienia klimatyczne, jeśli zostaną właściwie zaprojektowane, mogą natomiast stać się platformą do negocjacji i integracji polityki klimatycznej na poziomie międzynarodowym, eliminując tym samym potrzebę stosowania jednostronnych rozwiązań. W perspektywie długoterminowej kluczowe będzie znalezienie równowagi pomiędzy tymi dwiema koncepcjami oraz zapewnienie, aby ich wdrażanie nie prowadziło do dyskryminacji państw trzecich i eskalacji napięć handlowych. W kontekście funkcjonowania unijnego mechanizmu powstanie klubów klimatycznych oznaczałoby wyłączenie krajów należących do klubu z obowiązku uiszczania opłat emisyjnych na granicy, co wymagałoby uzgodnienia mechanizmu jego integracji z istniejącym systemem. Cele CBAM i sojuszy klimatycznych są w dużej mierze zbieżne – oba mechanizmy mają zachęcać państwa do dekarbonizacji i ograniczania emisji.

Kwestia ekonomicznych i społecznych skutków CBAM jest również kluczowa dla oceny jego skuteczności. Modele makroekonomiczne wskazują, że chociaż mechanizmy graniczne, takie jak CBAM, mogą częściowo redukować zjawisko ucieczki emisji, to równocześnie mogą prowadzić do globalnych strat dobrobytu oraz obniżenia PKB, zwłaszcza w krajach o niższym poziomie rozwoju gospodarczego⁷⁵⁶. Konieczne staje się zatem przeanalizowanie efektu tego instrumentu ochrony klimatu na handel międzynarodowy.

4.2.3. Wpływ mechanizmu CBAM na konkurencję w handlu światowym

Skutek mechanizmu dostosowania granicznego UE w zakresie emisji dwutlenku węgla na konkurencję w handlu światowym był szeroko dyskutowany w społeczności akademickiej⁷⁵⁷. Jeszcze przed wprowadzeniem unijnego mechanizmu dostosowania cen emisji

⁷⁵⁵ OECD, *Climate Policy Integration in Trade*, 2022.

⁷⁵⁶ M. Pyrka, J. Boratyński, I. Tobiasz i inni, *Skutki wprowadzenia podatku...*, op. cit.

⁷⁵⁷ Z perspektywy ekonomii niektórzy naukowcy badali wpływ mechanizmu dostosowania emisji dwutlenku węgla na międzynarodową konkurencyjność handlową różnych krajów – J. Zhong, *Beggar thy neighbor? On the competitiveness and welfare impacts of the EU's proposed carbon border adjustment mechanism*, „Energy Policy” 2022/162, s. 54.

Niektórzy naukowcy analizowali wpływ handlu na konkretne kraje rozwijające się: B. Liu, F. Zhao, *The impact of the EU carbon border adjustment mechanism on China's exports and countermeasures*, „Journal of Tsinghua University” 2021/6, s. 185–194. Niektórzy wyrazili obawy dotyczące wpływu mechanizmu dostosowania emisji

dwutlenku przeprowadzono badania na temat czynników takich jak zakres dostosowań i metody obliczania dwutlenku węgla wpływających na konkurencję handlową w kontekście polityk klimatycznych⁷⁵⁸.

Według danych Urzędu Statystycznego Unii Europejskiej wartość importu produktów objętych ostatecznym ustawodawstwem CBAM wynosi 158,26 mld euro, co stanowi 5,3% całkowitego importu. Spośród produktów objętych CBAM w jego początkowej fazie stal miała najwyższą wartość importu wynoszącą 83,3 mld euro, co stanowiło 53% całkowitego importu początkowo objętych produktów. Następne było aluminium z 38,1 mld euro (24%) i energia elektryczna z 22,1 mld euro (14%). Jeśli chodzi o konkretne kraje i regiony, państwami o najwyższych wartościach eksportu produktów objętych CBAM do Unii Europejskiej były Chiny z 19,91 mld euro, kolejna Turcja z 13,75 mld euro, Szwajcaria z 13,33 mld euro i Rosja z 12,49 mld euro. Wśród 20 krajów o największym eksporcie produktów objętych CBAM w fazie początkowej do Unii Europejskiej, 11 to kraje rozwijające się, o „łącznej wartości eksportu wynoszącej 76,02 mld euro, co stanowi 57,9%, podczas gdy pozostałe to kraje rozwinięte, których łączna wartość eksportu wynosi 55,34 mld euro, co stanowi 42,1%. Jeśli wykluczmy kraje zwolnione z CBAM, takie jak Szwajcaria, Norwegia i Islandia, udział krajów rozwiniętych zmniejsza się do 26,5%⁷⁵⁹. W rezultacie CBAM będzie miał znaczący wpływ na wiele krajów rozwijających się pod względem wolumenu handlu. Konkretnie branże objęte mechanizmem dostosowania granicznego UE w zakresie emisji dwutlenku węgla powodują nierównomierny wpływ na różne kraje, przy czym kraje rozwijające się są najbardziej narażone⁷⁶⁰. W przypadku tych krajów przewiduje się, że wprowadzenie mechanizmu dostosowania granicznego UE w zakresie emisji dwutlenku węgla będzie miało głównie negatywny wpływ na ich handel eksportowy. Nawet jeśli Unia Europejska stwierdzi, że dochody generowane z tego instrumentu zostaną przeznaczone na rozwój czystej technologii, takie negatywne konsekwencje będą się utrzymywać.

dwutlenku węgla na wielostronny system handlowy. Zob. np. N.S. Ghaleigh, D. Rossati, *The spectre of carbon border-adjustment measures*, „Climate Law” 2011/1 (2), s. 63–65; X. Liu, *Research on the compliance of EU carbon border adjustment mechanism with WTO*, „Journal of Shanghai University of International Business and Economics” 2022/5, s. 5–22. Inni uważali również, że mechanizm dostosowania emisji dwutlenku węgla jest środkiem jednostronnym i kradnie koncepcję ucieczki emisji – Y. Liu, *The conflict and coordination of climate governance and trade regulation: reflections triggered by the carbon border adjustment mechanism*, „Studies in Law and Business” 2023/2, s. 46–59.

⁷⁵⁸ L. Eicke, S. Weko, M. Apergi, A. Marian, *Pulling up the carbon ladder? Decarbonization, dependence, and third-country risks from the European carbon border adjustment mechanism*, „Energy Research & Social Science” 2021/ 80, s. 10.

⁷⁵⁹ X. Pan, S. Liu, *The development, changes and responses of the European Union carbon border adjustment mechanism in the context of global energy transition*, „World Development Sustainability” 2024/4, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2772655X24000260?via%3Dihub> [dostęp: 10.12.2024].

⁷⁶⁰ M. Springmann, *Carbon tariffs for financing clean development*, „Climate Policy” 2013/13, s. 20–42.

W tym kontekście unijny mechanizm może wpłynąć na przyjęcia różnorodnych środków odwetowych przez podmioty trzecie⁷⁶¹. Jednym z nich jest ustanowienie narzędzi równoważnych certyfikatów, które przewidywałyby nałożenie taryf na unijne produkty eksportowane do krajów rozwijających się w wysokości odpowiadającej opłatom CBAM. Celem takiego działania byłoby przywrócenie równowagi handlowej i zniwelowanie asymetrii wynikającej z jednostronnego wdrożenia mechanizmu przez Unię Europejską. Jednakże wprowadzenie taryf odwetowych niesie istotne ryzyko eskalacji konfliktów handlowych, które mogłyby doprowadzić do wzajemnych restrykcji, destabilizacji globalnych łańcuchów dostaw oraz ograniczenia przewidywalności wymiany międzynarodowej.

Alternatywną strategią może być wykorzystanie CBAM jako bodźca do zwiększenia konkurencyjności rynkowej poprzez intensyfikację postępów technologii niskoemisyjnych. Mechanizm ten, choć w sposób pośredni, sprzyja modernizacji sektora energetycznego w krajach rozwijających się, gdyż zachęty podatkowe oraz możliwość przyciągnięcia inwestycji zagranicznych mogą stymulować wdrażanie innowacyjnych rozwiązań opartych na czystych źródłach energii⁷⁶². W dłuższej perspektywie ograniczenie zależności od paliw kopalnych i rozwój technologii zrównoważonych umożliwiłyby zmniejszenie obciążeń wynikających z CBAM, gdyż wysokość taryf węglowych zależy bezpośrednio od poziomu emisji związanych z produkcją dóbr eksportowych. Taka strategia, oparta na dążeniu do transformacji energetycznej, nie tylko minimalizowałaby negatywne skutki CBAM, ale również wzmocniła pozycję gospodarczą państw rozwijających się na globalnym rynku, czyniąc ich produkty bardziej konkurencyjnymi w kontekście rosnących wymogów dotyczących redukcji śladu węglowego.

W perspektywie przyszłych zmian, gdy omawiany mechanizm zacznie obowiązywać w swoim okresie docelowym na początku 2026 r., można przewidywać, że producenci spoza Unii Europejskiej będą podejmować działania mające na celu minimalizację jego skutków ekonomicznych. W krótkim okresie możliwym scenariuszem jest przekierowanie eksportu do odbiorców z jurysdykcji, które nie nakładają dodatkowych kosztów związanych z emisją gazów cieplarnianych. Takie działanie nie przełoży się bezpośrednio na redukcję globalnej emisji, jednakże implementacja CBAM stworzy istotne bodźce do inwestycji w dekarbonizację procesów produkcyjnych. W konsekwencji towary eksportowane do Unii Europejskiej będą

⁷⁶¹ B. Lim i in., *Pitfalls of the EU's Carbon Border Adjustment Mechanism*, „Energies” 2021/21 (14), s. 15, <https://doi.org/10.3390/en14217303> [dostęp: 01.05.2025].

⁷⁶² A. Cosbey, S. Drooge, C. Fischer, C. Munnings, *Developing Guidance for Implementing Border Carbon Adjustments: Lessons...*, op. cit., s. 3-22.

musiały stopniowo dostosować się do surowszych norm środowiskowych, co może przyczynić się do ich większej ekologicznej konkurencyjności. Nie jest jednak przesądzone, czy samo wdrożenie CBAM będzie wystarczającym mechanizmem stymulującym globalny popyt na towary niskoemisyjne. Możliwe, że okres bezpośrednio po jego wprowadzeniu będzie charakteryzował się zarówno redystrybucją zasobów, jak i zmianami w strukturze rynków, zanim produkty o ograniczonym śladzie węglowym osiągną pełną konkurencyjność względem swoich konwencjonalnych odpowiedników o wysokiej emisji. Jednocześnie należy uwzględnić, że implementacja CBAM będzie przebiegać równolegle z wycofywaniem mechanizmu darmowego przydziału uprawnień do emisji w sektorach objętych nowymi regulacjami. W konsekwencji doprowadzi to do istotnego wzrostu cen objętych omawianym instrumentem towarów, gdyż ich dostawcy będą musieli uwzględniać w kalkulacjach kosztowych dodatkowe obciążenia wynikające z konieczności nabywania praw do emisji na rynkowych warunkach⁷⁶³.

CBAM, nakładając cła węglowe na produkty o wysokiej emisyjności, wywiera istotny wpływ na różne sektory gospodarki, szczególnie na przemysł wytwórczy. W krajach wysoko rozwiniętych, takich jak państwa Unii Europejskiej, państwa EFTA, Wielka Brytania, Japonia oraz Korea Południowa, obserwuje się spadek produkcji w sektorze przemysłowym⁷⁶⁴. Zjawisko to kontrastuje z sytuacją w gospodarkach rozwijających się, gdzie następuje intensyfikacja działalności produkcyjnej, napędzana głównie zwiększoną ekspansją eksportową. W krajach tych, mimo że sektor produkcji oparty na wysokoemisyjnych surowcach odczuwa negatywne skutki CBAM, osłabienie konkurencyjności sektorów powiązanych prowadzi do zmniejszenia popytu na czynniki pierwotne i w efekcie obniżenia ich cen. W rezultacie branże wytwórcze w krajach rozwijających się zyskują przewagę komparatywną na arenie międzynarodowej, co przyczynia się do dalszego wzrostu ich znaczenia w globalnych łańcuchach dostaw. Jednocześnie w państwach o zaawansowanej gospodarce wzrost kosztów surowców importowanych skutkuje podwyższonymi kosztami produkcji, co prowadzi do ograniczenia działalności w sektorach przemysłowych. W Unii Europejskiej mechanizm CBAM powoduje skurczenie się produkcji w dolnych ogniwach łańcucha dostaw, podczas gdy w innych krajach rozwiniętych spadek ten jest konsekwencją malejącego eksportu wyrobów przemysłowych.

⁷⁶³ I. Przybojewska, *Mechanizm dostosowywania cen...*, s. 20.

⁷⁶⁴ E. Cornago, A. Berg, *Learning from CBAM's transitional phase...*, op. cit.

Pomimo upływu ponad roku od uruchomienia tego instrumentu nie wpłynął on jeszcze w zauważalny sposób na zmiany w handlu międzynarodowym. Obecnie można mówić o fazie stagnacji, w której dotychczasowe relacje handlowe pozostają w dużej mierze niezmienione. Producenci objęci mechanizmem CBAM absorbują ukryte koszty związane z nowymi wymogami dotyczącymi raportowania oraz rozliczania emisji dwutlenku węgla, nie rezygnując przy tym z wymiany handlowej z Unią Europejską⁷⁶⁵. Choć obowiązek uiszczania płatności wynikających z CBAM wejdzie w życie dopiero w 2026 r., to już teraz importerzy unijni oraz ich zagraniczni kontrahenci odczuwają administracyjne konsekwencje nowych regulacji. Przedsiębiorstwa dokonujące importu muszą dostosować się do wymogów sprawozdawczych i wdrożyć zasady prawidłowego rozliczania emisji, co może wpłynąć na ich przyszłe decyzje dotyczące pozyskiwania towarów spoza Unii. Otwarta pozostaje zatem kwestia, czy samo obciążenie administracyjne związane z CBAM nie doprowadzi do ograniczenia importu niektórych produktów przez unijnych nabywców jeszcze przed formalnym rozpoczęciem poboru opłat.

4.3. Wpływ mechanizmu na konkurencyjność przedsiębiorstw unijnych na rynkach globalnych

CBAM został wprowadzony w celu zapewnienia równych warunków konkurencji pomiędzy producentami z Unii Europejskiej a zagranicznymi podmiotami, które nie są zobowiązane do ponoszenia kosztów wynikających z wewnętrznej polityki klimatycznej⁷⁶⁶. Jest to bowiem zjawisko, które nieuchronnie pociąga za sobą spadek konkurencyjności⁷⁶⁷. Niemniej jednak jego wdrożenie może skutkować wzrostem kosztów produkcji w sektorach objętych mechanizmem, takich jak przemysł stalowy, aluminiowy czy nawozowy, co może osłabić ich pozycję na rynkach międzynarodowych. Dodatkowo przedsiębiorstwa muszą sprostać nowym wymaganiom administracyjnym, związanym z monitorowaniem i raportowaniem emisji, co stanowi szczególne wyzwanie dla małych i średnich firm⁷⁶⁸. Tym samym CBAM w okresie przejściowym nie wykazuje jednoznacznie pozytywnego ani negatywnego wpływu na konkurencyjność unijnych przedsiębiorstw, jednak

⁷⁶⁵ Ibidem.

⁷⁶⁶ Jakkolwiek cel w postaci poprawy konkurencyjności podmiotów gospodarczych z Unii Europejskiej nie został wyrażony wprost w rozporządzeniu CBAM, to wynika pośrednio z traktowania CBAM jako środka zaradczego w obliczu ryzyka ucieczki emisji.

⁷⁶⁷ I. Przybojewska, *Mechanizm dostosowywania cen...*, s. 18.

⁷⁶⁸ M. Micińska, *Mechanizm dostosowywania cen...*, op. cit., s. 23–29.

ograniczenie importu w sektorach objętych tym instrumentem może przynieść korzyści producentom unijnym na rynku wewnętrznym.

Obecnie mechanizm wpływa przede wszystkim na rosnące obciążenia administracyjne, do jego wdrożenia konieczne jest bowiem zaaranżowanie znacznej liczby podmiotów, zarówno w przedsiębiorstwach, jak również pośród organów państwowych i organów Unii Europejskiej, które uczestniczą w przygotowaniu odpowiednich systemów teleinformatycznych do realizacji obowiązków CBAM⁷⁶⁹. Na problematykę kosztowności wdrożenia mechanizmu zwracają uwagę w swoich badaniach zarówno N. Kozłowska⁷⁷⁰, jak i B. Lim, K. Hong, J. Yoon, J.I. Chang i I. Cheong⁷⁷¹. Co ważne, w samej fazie przejściowej znaczne koszty pojawią się po stronie m.in. importerów czy pośrednich przedstawicieli celnych, ale można się spodziewać, że w praktyce będą one przenoszone na klientów. W szczególności odczują je takie branże jak budowlana, chemiczna i energetyczna⁷⁷².

Przedsiębiorcy zwracają również uwagę na ryzyko „rozmycia” rozumianego jako brak kontroli i możliwości weryfikacji rzeczywistych emisji wbudowanych w importowane na teren celny Unii Europejskiej towary, a przez to na ryzyko składania sprawozdań obejmujących niedokładne dane o tych emisjach⁷⁷³. Zgodnie bowiem z przepisami rozporządzenia CBAM oraz aktów wykonawczych do niego informacje wymagane do sporządzenia i złożenia sprawozdania CBAM obejmują m.in. kod CN towarów objętych mechanizmem, ich masę netto oraz kraj pochodzenia, a dane te powinny znaleźć odzwierciedlenie w zgłoszeniu celnym. Kluczowe znaczenie w procesie raportowania mają jednak informacje dostarczane przez dostawcę lub bezpośredniego producenta towarów, co może generować istotne trudności w zastosowaniu. W szczególności problematyka raportowania emisji wbudowanych w towary objęte CBAM ujawnia się w sytuacjach, gdy dostawcy bądź producenci odmawiają przekazania wymaganych danych, powołując się np. na ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa. Rozporządzenie przewiduje możliwość posługiwania się wartościami domyślnymi opracowanymi przez Komisję Europejską, jednak ich stosowanie jest ograniczone czasowo, co rodzi istotne ryzyko dla podmiotów zobowiązanych do raportowania. Teoretycznie importerzy mogą uniknąć obowiązków CBAM poprzez nabywanie towarów już wprowadzonych na rynek Unii Europejskiej przez inne podmioty, które dopełniły wszystkich wymogów tego instrumentu. W rzeczywistości jednak zmiana łańcucha dostaw lub zakup towarów na rynku

⁷⁶⁹ N. Kozłowska, *Mechanizm dostosowania cen...*, op. cit., s. 87.

⁷⁷⁰ Ibidem.

⁷⁷¹ B. Lim i in., *Pitfalls of the eu's...*, op. cit.

⁷⁷² B. Głębiński, *Mechanizm CBAM...*, op. cit.

⁷⁷³ Ibidem.

unijnym po spełnieniu wszystkich formalności może się okazać niewykonalna ze względów logistycznych, ekonomicznych bądź kontraktowych⁷⁷⁴. Problem ten podkreśla konieczność dopracowania regulacji CBAM w celu zapewnienia większej elastyczności i możliwości dostosowania systemu raportowania do realiów gospodarczych w jego okresie docelowym.

W literaturze przedmiotu podnosi się, że 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 ETS⁷⁷⁵. Sytuacja ta wynika z faktu, że przedsiębiorcy działający na terenie Unii Europejskiej zobowiązani są do ponoszenia znacznych kosztów związanych z emisją gazów cieplarnianych, podczas gdy producenci spoza UE nie podlegają takim obciążeniom. W konsekwencji produkty wytwarzane w Unii tracą konkurencyjność cenową na rynkach zewnętrznych. Jednym z postulatów zgłaszanych przez przedstawicieli europejskiego przemysłu — choć niezgodnym z regulacjami Światowej Organizacji Handlu — jest wprowadzenie systemu ulg eksportowych, które rekompensowałyby poniesione koszty emisji. Zgodnie z analizą skutków ekonomicznych wprowadzenia CBAM przeprowadzoną przez Zespół Centrum Analiz Klimatyczno-Energetycznych (CAKE) w KOBiZE w Instytucie Ochrony Środowiska⁷⁷⁶, koszty towarów importowanych w sektorach objętych CBAM byłyby w 2030 r. wyższe średnio o ok. 5%. Wzrost cen towarów importowanych do UE spowodowałby spadek wartości importu średnio o ok. 15% w sektorach objętych CBAM⁷⁷⁷. Spadkowi eksportu do terenów poza UE i importu z tych regionów towarzyszy wzrost wielkości produkcji na rynki wewnętrzne UE i zwiększenie intensywności wymiany handlowej między państwami UE. Przy ograniczonych zasobach i jednocześnie w warunkach zmniejszania się intensywności wymiany handlowej (importu i eksportu) z regionami poza UE produkcja krajowa jest w większym stopniu wykorzystana na potrzeby rynków wewnętrznych państw członkowskich.

W rezultacie obserwuje się wzrost intensywności wymiany handlowej pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Wprowadzenie mechanizmu CBAM ma prowadzić do przeciętnego, około 5-procentowego podwyższenia cen towarów nim objętych,

⁷⁷⁴ N. Kozłowska, *Mechanizm dostosowania cen...*, op. cit., s. 88.

⁷⁷⁵ T. Pastucha, *Unijny mechanizm ograniczenia...*, op. cit.

⁷⁷⁶ Do oceny skutków ekonomicznych wdrożenia CBAM został zastosowany statyczny model równowagi ogólnej CGE (ang. *Computable General Equilibrium*) o nazwie Carbon Regulation Emission Assessment Model (CREAM). Jest to zbudowany i rozwijany w CAKE model globalny, wielosektorowy, obejmujący 35 regionów (21 państw członkowskich i region państw bałtyckich), a w każdym regionie – 31 sektorów. Kluczowymi parametrami modelu CGE dla oceny skutków wprowadzenia CBAM są elastyczności substytucji, które opisują m.in. stopień, w jakim produkcja krajowa może zastąpić towary importowane, oraz stopień, w jakim produkty importowane z różnych źródeł (regionów) mogą być substytucyjne.

⁷⁷⁷ A. Sosnowska, M. Pyrka, R. Jeszke, *Wprowadzenie podatku granicznego...*, op. cit., s. 162.

z wyłączeniem energii elektrycznej. Implementacja tego rozwiązania przyniesie również dodatkowe dochody do budżetu UE, których wartość po roku 2030 szacuje się na blisko 9 miliardów euro rocznie. Zgodnie z przyjętymi założeniami, 25% uzyskanych środków zostanie przekazanych bezpośrednio państwom członkowskim, natomiast pozostałe 75% ma zostać rozdysponowane przez Komisję Europejską na rzecz partnerów handlowych Unii o najniższych dochodach i najbardziej narażonych na skutki stosowania CBAM, w celu wsparcia ich działań na rzecz dekarbonizacji.⁷⁷⁸ Na skutek wdrożenia CBAM zostanie wygenerowany dodatkowy dochód, zgodnie z przeprowadzoną projekcją oszacowany na poziomie UE w 2030 r. na ok. 16,6 mld dolarów (ok. 11,5 mld euro) w cenach stałych z 2011 r. Przy czym warto zauważyć, że w szacunkowych wpływach finansowych we wniosku do rozporządzenia CBAM z 14 lipca 2021 r. Komisja Europejska określiła, że w 2030 r. całkowite roczne dochody z tytułu wdrożenia samego środka granicznego wyniosą jedynie 2,1 mld euro⁷⁷⁹. Powyższe różnice w szacowanych wpływach z podatku między danymi Komisji a wykonaną do artykułu projekcją prawdopodobnie wynikają z wielkości prognozowanej ceny za emisję w EU ETS i ze sposobu podejścia do określania stawki podatkowej CBAM, która wynika z tej ceny. W gronie państw członkowskich UE jedynie Polska wyraziła obawy co do skuteczności tego instrumentu, wzywając Komisję do jego korekcji i wnosząc stosowną skargę do TSUE⁷⁸⁰.

4.4. Propozycje legislacyjne zmiany rozporządzenia CBAM w ramach pakietu Omnibus

Wreszcie przyjdzie wskazać, że opisane wyżej skutki wprowadzenia mechanizmu CBAM widoczne już w przejściowej fazie jego funkcjonowania doprowadziły do przedstawienia przez Komisję Europejską w dacie 26.02.2025 r. pakietu Omnibus I⁷⁸¹, a to m.in. projekt wniosku prawodawczego przewidujący uproszczenia oraz wzmocnienie skuteczności mechanizmu CBAM⁷⁸².

W preambule wniosku wskazano, że na podstawie zdobytego doświadczenia i danych zebranych w okresie przejściowym dystrybucja importerów towarów CBAM w Unii pokazuje, że tylko niewielka część importerów odpowiada za zdecydowaną większość emisji wbudowanych w te towary⁷⁸³. Odstępstwo stosowane do przywozu towarów o nieznaczej

⁷⁷⁸ T. Pastucha, *Unijny mechanizm ograniczenia...*, op. cit., s. 2.

⁷⁷⁹ A. Sosnowska, M. Pyrka, R. Jeszke, *Wprowadzenie podatku granicznego...*, op. cit., s. 166.

⁷⁸⁰ M. Micińska, *Mechanizm dostosowywania cen...*, op. cit., s. 23–29.

⁷⁸¹ https://commission.europa.eu/publications/omnibus-i_en [dostęp: 01.05.2025].

⁷⁸² European Commission, *Proposal for a regulation of the european parliament and of the council amending Regulation (EU) 2023/956 as regards simplifying and strengthening the carbon border adjustment mechanism*, Brussels, 26.2.2025, COM(2025) 87 final.

⁷⁸³ Ibidem, motyw 1.

wartości, o którym mowa w art. 23 rozporządzenia (WE) nr 1186/2009 (przesyłki o wartości poniżej 150 euro), wydaje się niewystarczające, aby zapewnić, że CBAM będzie miało zastosowanie do importerów proporcjonalnie do ich wpływu na emisje objęte rozporządzeniem (UE) 2023/956. W przypadku importerów małych ilości towarów przestrzeganie obowiązków sprawozdawczych i finansowych CBAM może być nadmiernie uciążliwe. Dlatego też zaproponowano nowe odstępstwo, aby zwolnić importerów małych ilości towarów CBAM pod względem masy z obowiązków CBAM, przy jednoczesnym zachowaniu celu środowiskowego tego mechanizmu i jego zdolności do osiągnięcia celu klimatycznego. Zamiast dotychczasowego progu wartościowego (wcześniej próg oparty na przesyłkach o całkowitej wartości poniżej 150 euro) propozycja wprowadza roczny skumulowany próg masy wynoszący 50 ton na importera, obejmujący wszystkie towary objęte CBAM w sektorach cementu, aluminium, nawozów oraz żelaza i stali⁷⁸⁴. Pozwala to utrzymać objęcie regulacją ponad 99% emisji przy jednoczesnym zmniejszeniu obciążeń regulacyjnych i administracyjnych. Komisja uzyskuje również uprawnienie do modyfikacji tego progu w odpowiedzi na zmiany w strukturze handlu, aby nadal realizować cel środowiskowy CBAM.

Kolejno, rozpoczęcie sprzedaży certyfikatów CBAM zostało przesunięte na 1 lutego 2027 r.⁷⁸⁵, co w praktyce wydłuża okres przejściowy o dodatkowe 12 miesięcy (choć formalnie nadal kończy się on 31 grudnia 2025 r.). Ta zmiana odciąża finansowo importerów, którzy nie będą musieli wносить opłat za emisje z 2026 r. przed rokiem 2027. Uznając trudności związane z dotrzymaniem terminu składania deklaracji CBAM do 31 maja⁷⁸⁶, propozycja przewiduje nowy harmonogram: przekazanie certyfikatów do 31 sierpnia, ich anulowanie do 1 października oraz termin na wniosek o wykup certyfikatów do 30 listopada.

Zaproponowano również zmianę emisji pokrywanych certyfikatami CBAM. Obecnie zgłaszający są zobowiązani do nabywania certyfikatów CBAM pokrywających co najmniej 80% emisji wbudowanych w towary importowane, kwartalnie w stosunku do danego roku kalendarzowego. Propozycja obniża ten wymóg do 50% i uwzględnia przy tym bezpłatną alokację uprawnień w ramach EU ETS⁷⁸⁷.

We wniosku Komisji dokonano również ułatwienia procesu autoryzacji i raportowania. Procedura uzyskiwania autoryzacji jako zgłaszający CBAM została skrytykowana jako zbyt złożona i czasochłonna. Propozycja zakłada jej uproszczenie, m.in.

⁷⁸⁴ Motyw 4 wniosku ustawodawczego COM(2025) 87 final.

⁷⁸⁵ Motyw 20 wniosku ustawodawczego COM(2025) 87 final.

⁷⁸⁶ Motyw 12 wniosku ustawodawczego COM(2025) 87 final.

⁷⁸⁷ Motyw 21 wniosku ustawodawczego COM(2025) 87 final.

poprzez uczynienie obowiązkowych konsultacji opcjonalnymi – krajowe organy będą mogły prowadzić je według uznania⁷⁸⁸. Ponadto upoważnieni zgłaszający CBAM będą mogli delegować obowiązek składania deklaracji CBAM na osoby trzecie.

Podniesiono również kwestię doprecyzowania zasad obliczania emisji. Upoważnieni zgłaszający będą mogli wybrać sposób ustalania emisji wbudowanych – między rzeczywistymi wartościami a wartościami domyślnymi opartymi na danych z dziesięciu państw o najwyższej intensywności emisji, dla których dostępne są wiarygodne dane. To ułatwi obliczenia, szczególnie gdy dla danego kraju eksportu brak jest rzetelnych informacji. Ponadto, gdy surowce użyte w produkcji zostały już objęte EU ETS lub podobnym systemem w pełni z nim powiązany, ich emisje nie będą wliczane do emisji wbudowanych w złożone towary⁷⁸⁹. Procesy wykończeniowe nieobjęte EU ETS również nie będą brane pod uwagę w kalkulacji. Wreszcie postawiono na wzmocnienie egzekwowania. Organy odpowiedzialne za nadzór skupią się na importerach o wysokim poziomie emisji, kontrolując ilości sprowadzanych towarów w celu oceny zgodności z nowym progiem masowym oraz wzmocnienia ochrony przemysłu unijnego przed zjawiskiem ucieczki emisji.

Powyższy wniosek legislacyjny należy ocenić pozytywnie. W pierwszej kolejności zasadne wydaje się nowe rozwiązanie, który zastąpi dotychczasowy próg wartościowy w odniesieniu do zwolnień z obowiązków CBAM. Rozwiązanie to umożliwi redukcję obciążeń administracyjnych dla małych importerów, przy jednoczesnym zachowaniu ponad 99% emisji objętych mechanizmem, co realizuje zasadę proporcjonalności w prawie unijnym. W zakresie obliczania emisji wbudowanych zasadne jest umożliwienie importerom korzystania z wartości domyślnych opartych na dziesięciu państwach o najwyższej intensywności emisji, w sytuacjach, gdy brak jest rzetelnych danych krajowych. Taki zabieg uprości raportowanie bez uszczerbku dla środowiskowego celu CBAM. Postulowane wdrożenie możliwości delegowania obowiązków sprawozdawczych osobom trzecim przez upoważnionych zgłaszających CBAM z całą pewnością odciąży administracyjnie małe i średnie przedsiębiorstwa bez osłabiania mechanizmu kontrolnego, ponieważ odpowiedzialność prawna pozostanie przy deklarancie. Modyfikacja zasad jest jednym z postulatów walidacji emisji – zgodnie z projektem, znaczące zmniejszenie kosztów zgodności dla importerów, przy zachowaniu przejrzystości i wiarygodności danych. Wreszcie zasadne jest rozszerzenie kompetencji krajowych organów właściwych oraz Komisji w zakresie kontroli i monitoringu

⁷⁸⁸ Motyw 29 wniosku ustawodawczego COM(2025) 87 final.

⁷⁸⁹ Motyw 14 wniosku ustawodawczego COM(2025) 87 final.

przestrzegania limitu emisji, w tym szanse wstrzymania importu przez podmioty, które przekroczyły próg masowy bez odpowiedniej autoryzacji.

Powyższe postulaty zmierzają do uproszczenia i racjonalizacji mechanizmu CBAM w duchu zasady proporcjonalności oraz lepszego stanowienia prawa (ang. *better regulation*), przy jednoczesnym zachowaniu jego kluczowego celu, jakim jest ograniczenie ryzyka ucieczki emisji i zapewnienie równych warunków konkurencji w obrocie międzynarodowym.

4.5. Podsumowanie

Uwzględniając powyższą analizę, należy stwierdzić, że już na obecnym etapie możliwe jest zaobserwowanie częściowych skutków wprowadzenia przez Unię Europejską mechanizmu CBAM. Prognozy wskazują, iż jego bezpośredni wpływ na ograniczenie globalnej emisji dwutlenku węgla będzie relatywnie niewielki – ograniczenie zjawiska ucieczki emisji przełożyłoby się na redukcję emisji o mniej niż 0,2% w skali światowej. Dotychczasowy zakres stosowania omawianego instrumentu nie stanowił również istotnego bodźca legislacyjnego dla państw trzecich do ustanowienia analogicznych instrumentów ochrony klimatu w ich systemach prawnych. Do tej pory jedynie Wielka Brytania zapowiedziała uruchomienie własnego mechanizmu CBAM od 2027 r., natomiast takie państwa jak Australia czy Kanada ograniczyły się do refleksji na temat takiego rozwiązania. Unijny CBAM wpłynął w USA na ożywioną debatę na temat potencjalnego wprowadzenia podobnego mechanizmu oraz ustanowienia cen od emisji dwutlenku węgla. W latach 2021–2023 w Kongresie złożono kilka projektów ustaw z odmiennymi podejściami, w tym propozycję własne mechanizmu, jednak projekt nie doszedł do skutku. Jeśli chodzi o pozostałych partnerów handlowych UE takich jak Chiny, Indie, RPA czy Brazylię, wprowadzenie unijnego mechanizmu wpłynęło niekorzystnie na ich stosunki z Unią, a tym bardziej nie doprowadziło do inicjatyw legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia rodzimych mechanizmów dostosowywania cen na granicy. Zatem obecnie niewielki zakres CBAM i liczba jurysdykcji, które je nakładają, ograniczają takie zachęty, lecz jeśli CBAM zostaną pogłębione i rozszerzone, takie zachęty wzrosną. Nawet kraje, które już mają wdrożoną politykę cenową emisji dwutlenku węgla, mogą przemyśleć zmianę parametrów swoich programów w odpowiedzi na CBAM. Przykładem są Chiny, które biorą pod uwagę dodanie sektorów stali.

Przekształcenia instrumentu CBAM w stronę modelu opartego na porozumieniach dwustronnych oraz udzielaniu derogacji określonym państwom można uznać za praktyczną realizację idei tzw. klubów klimatycznych. Utworzenie takich struktur mogłoby przyczynić się do zacieśnienia współpracy międzynarodowej w zakresie polityki klimatycznej. Nad koncepcją

powołania klubu pracuje obecnie grupa zadaniowa ustanowiona przez państwa G7. Podczas szczytu G7 w czerwcu 2022 r. liderzy potwierdzili wolę utworzenia klubu klimatycznego opartego na trzech filarach: (1) redukcji emisji poprzez wprowadzenie spójnych standardów klimatycznych, (2) dekarbonizacji sektorów przemysłowych dzięki wspólnemu finansowaniu technologii niskoemisyjnych oraz (3) prowadzeniu dyplomacji klimatycznej, ukierunkowanej na zachęcenie kolejnych państw do uczestnictwa w mechanizmach ograniczania emisji. W debacie międzynarodowej dyskutowane są również alternatywne instrumenty, takie jak opracowanie globalnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (poruszane w trakcie szczytów COP) czy bilateralna harmonizacja podatków węglowych z Unią Europejską, do której przygotowania prowadzi m.in. Australia. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego CBAM może pełnić funkcję narzędzia presji regulacyjnej, skłaniającego pozostałe państwa do wprowadzania porównywalnych rozwiązań w swoich jurysdykcjach. Niewykluczone, że CBAM również może spowodować powstanie nowego międzynarodowego mechanizmu zmierzającego do obniżenia emisji, tym razem w ramach produkcji przemysłowej.

Na razie, ponad rok po wdrożeniu, CBAM nie miało jeszcze widocznego wpływu na przepływy handlowe. Patrząc w przyszłość, gdy opłaty CBAM wejdą w życie na początku 2026 r., zagraniczni producenci prawdopodobnie odpowiedzą w krótkim okresie, poprzez przekierowanie eksportu z krajów pozaunijnych do odbiorców, którzy nie wymagają ponoszenia kosztów emisji gazów cieplarnianych. Nie ograniczyłoby to natychmiast emisji, ale inwestycje w dekarbonizację produkcji towarów CBAM otrzymają wyraźny impuls, co doprowadzi do czystszej eksportu do UE. Nie jest jasne, czy CBAM samo w sobie będzie wystarczającą zachętą do napędzania popytu na zielone towary CBAM na całym świecie – czy też doprowadzi do okresu przegrupowania zasobów i podziału rynków, dopóki towary niskoemisyjne nie staną się globalnie konkurencyjne w stosunku do swoich tradycyjnych odpowiedników o wysokiej zawartości węgla. Niewątpliwie jednak wprowadzenie CBAM z jednoczesnym wycofaniem darmowego przyznawania uprawnień sektorom produkującym towary objęte tym mechanizmem doprowadzi do znacznego wzrostu cen owych towarów, bo odtąd ich sprzedawcy będą musieli – zgodnie z logiką rachunku ekonomicznego – uwzględniać narzut wynikający z wysokich cen uprawnień emisyjnych.

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 on z konieczności ponoszenia przez unijnych przedsiębiorców wysokich kosztów emisji, czym nie są obciążeni producenci zagraniczni. W konsekwencji towary wytworzone w UE są mniej atrakcyjne cenowo. Według wyliczeń KE

prorowadzi 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.

Wdrożenie omawianego instrumentu stanowi istotny element strategii klimatycznej UE, mający na celu ograniczenie zjawiska ucieczki emisji oraz wyrównanie szans konkurencyjnych między producentami unijnymi a zagranicznymi. Jednakże skutki jego wdrożenia wykraczają poza aspekty środowiskowe, prowadząc do znaczących zmian w strukturze handlu międzynarodowego. Wzrost kosztów importowanych surowców i towarów energochłonnych może skutkować spadkiem produkcji w państwach rozwijających się, co osłabi ich konkurencyjność i wpłynie na ich pozycję w globalnych łańcuchach dostaw. Z kolei UE oraz inne wysoko rozwinięte gospodarki mogą odnotować wzrost eksportu, szczególnie w wyniku intensyfikacji handlu wewnątrzunijnego, co może prowadzić do pogłębienia globalnych nierówności gospodarczych. Ponadto mechanizm ten może wywołać działania odwetowe ze strony państw trzecich, zwłaszcza tych, które postrzegają CBAM jako protekcyjnistyczne narzędzie handlowe. W dłuższej perspektywie instrument ten może jednak skłonić inne kraje do implementacji własnych systemów cen emisji, co w konsekwencji mogłoby przyczynić się do skuteczniejszej globalnej redukcji emisji gazów cieplarnianych. Wobec powyższego kluczowe pozostaje monitorowanie rzeczywistych skutków CBAM oraz uwzględnienie potrzeby międzynarodowej współpracy w celu minimalizacji negatywnych konsekwencji ekonomicznych i społecznych.

Zakończenie

Celem rozprawy była weryfikacja, czy i w jakim zakresie założenia oraz rozwiązania prawne zawarte w rozporządzeniu CBAM są zgodne z przyświecającą mechanizmowi idea redukcji emisji dwutlenku węgla w UE oraz poza jej granicami. Praca skupiała się zatem na wyzwaniach prawnych związanych z projektowaniem i implementacją tego nowego instrumentu prawnego, jego zgodności z porozumieniem paryskim, zasadami Światowej Organizacji Handlu oraz możliwej, na obecnym etapie funkcjonowania mechanizmu, oceny skutków jego wprowadzenia. Poprzez rozważania prowadzone w rozdziale pierwszym, wykorzystując dorobek badaczy obszaru, możliwe było wytyczenie zakresu, w jakim mechanizm dostosowywania cen na granicy wpisuje się w szerszą strategię UE dotyczącą klimatu. Przedstawiony wywód prowadzi do wniosku, że unijne prawo ochrony klimatu wyrasta z międzynarodowego prawa publicznego, którego głównymi trzonami są Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Protokół z Kioto oraz Porozumienie paryskie. Istotne miejsce w tej strukturze zajmują również Konferencje Stron, które doprecyzowują wiele zobowiązań szczegółowych dla państw-stron Ramowej konwencji. Wspólnym zadaniem, zarówno dla międzynarodowego jak i unijnego prawa ochrony klimatu, jest ustabilizowanie gazów cieplarnianych oraz ograniczenie wzrostu średniej temperatury globalnej. Motywy międzynarodowego prawa ochrony klimatu koncentrują się na zapobieganiu negatywnym skutkom zmian klimatu spowodowanych przez człowieka, które zagrażają naturalnym ekosystemom, zdrowiu ludzkiemu, produkcji żywności, a także stabilności ekonomicznej i społecznej na całym świecie. W doktrynie przedmiotu wyprowadza się szereg zasad owego prawa wynikających z Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu. Tym samym w ocenie autorki prawo ochrony klimatu należy usytuować jako prekursora prawa globalnego. Za takim rozwiązaniem przemawia przede wszystkim ogólnoswiatowy charakter problemu zmian klimatu, który jest przedmiotem regulacji – wymusza konieczność ścisłego współdziałania pomiędzy różnymi szczeblami prawa międzynarodowego, regionalnego i krajowego. Do takiego wniosku prowadziła również przedstawiona geneza polityki klimatycznej Unii, gdzie wykazano, że unijne prawo ochrony klimatu wyrosło z międzynarodowej polityki i prawa w dziedzinie ochrony klimatu, w szczególności z Ramowej konwencji. Zobowiązania określone na szczeblu międzynarodowym wpłynęły na kierunek dalszego rozwoju tego prawa. Zgodnie z badaniami prowadzonymi w rozdziale pierwszym należy również wskazać, że systematyczne nasilanie się zjawisk zmian klimatu wymusza coraz bardziej ambitne cele i wymagające działania, które

z kolei determinuje potrzebę tworzenia bardziej szczegółowych i spójnych regulacji prawnych. Wraz ze zwiększaniem poziomu ambicji na szczeblu unijnym w zakresie redukcji emisji prawodawca unijny coraz częściej posługuje się rozporządzeniami, które stają się bezpośrednio i w całości częścią krajowych porządków prawnych. W tym kontekście podkreślono znaczenie przyjętego w UE rozporządzenia 2021/1119, tj. Europejskiego prawa o klimacie. W ten sposób nadano prawnie wiążący charakter unijnemu celowi polegającemu na osiągnięciu neutralności klimatycznej do 2050 r. i podniesiono poziom redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. o co najmniej 55% w porównaniu z poziomami z 1990 r. Przy czym podkreślono, że Europejskie prawo o klimacie wydaje się ustanawiać fundament (ramy) unijnego prawa ochrony klimatu. Akt ten określa m.in. cele i zasady redukcji emisji gazów cieplarnianych. Aby osiągnąć wspomniane wartości docelowe, Komisja przedstawiła ambitny pakiet legislacyjny Fit for 55. Inicjatywa dotycząca mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ należy właśnie do tego pakietu. Odpowiedziano tym samym na pierwsze z postawionych pytań badawczych, dotyczące wytyczenia zakresu, w jakim mechanizm dostosowywania cen na granicy wpisuje się w szerszą strategię Unii Europejskiej dotyczącą klimatu. Zapoznanie się z problemem stanowiło niezbędny krok do prowadzenia dalszych rozważań.

Podjmując próbę weryfikacji wyzwań prawnych związanych z projektowaniem i implementacją mechanizmu CBAM, należało wpierw ustalić zakres instrumentarium ochrony klimatu w Unii Europejskiej. Tym samym w drugim rozdziale przedstawiono klasyfikację oraz typologię instrumentów ochrony klimatu, jakie występują w prawie Unii Europejskiej. Przez instrumenty prawne rozumiano w pracy narzędzia, takie jak normy prawne oraz instytucje formułowane przez przyjęcie systemowych rozwiązań w prawie, a tym samym za instrumenty prawa ochrony klimatu należy uznać normy prawne oraz instytucje, których struktura i motywy są zdeterminowane przez cel prawa ochrony klimatu, tj. ograniczanie emisji gazów cieplarnianych. W tym kontekście instrumenty zostały podzielone według podejścia ustawodawcy unijnego do adresata normy oraz jej celu – wyróżniono instrumenty o charakterze *command-and-control*, planistyczno-informacyjne oraz rynkowe. Jak wskazano w toku badań, pierwsze z nich są stosowane od dawna i stanowią podstawę unijnych polityk środowiskowych. Instrumenty te mogą nakazywać określone zachowania lub stosowanie określonej technologii bądź ich zakazywać, oraz definiować poziom efektywności środowiskowej, jaki należy osiągnąć, oddziałując bezpośrednio na adresata. Zwykle są one połączone z pewnym mechanizmem monitorowania podmiotów objętych regulacją i sankcjami za nieprzestrzeganie przepisów. Kolejno podniesiono, że instrumenty o charakterze planistyczno-informacyjnym

stanowią ważką część nowej strategii politycznej Unii Europejskiej, w tym Europejskiego Zielonego Ładu. Polegają z jednej strony na dostarczaniu informacji adresatom, a z drugiej strony wymagają od wybranego podmiotu dostarczenia określonych informacji/planów (takich jak dane dotyczące emisji substancji toksycznych z zakładów produkcyjnych lub zużycia energii przez określone produkty w fazie użytkowania). Jako przykłady wskazano m.in. określony w Porozumieniu paryskim obowiązek opracowania, komunikowania i utrzymywania wkładów ustalonych na poziomie krajowym, który wchodzi w porządek prawny UE, a także ustanowiony na mocy rozporządzenia 2018/1999 mechanizm zarządzania unią energetyczną i działaniami na rzecz klimatu. Wreszcie podniesiono, że instrumenty ekonomiczne działają poprzez zachęcanie do określonych zachowań i praktyk, nie oddziałując w sposób bezpośredni na adresatów. Dalsza analiza wykazała, że w przeciwieństwie do instrumentów o charakterze *command-and-control*, które zmuszają wszystkie podmioty objęte regulacją do przestrzegania tych samych standardów, zachęty i czynniki zniechęcające zapewniane przez instrumenty ekonomiczne mogą generować różne zachowania w zależności od konkretnej sytuacji każdego uczestnika. Szczególną podgrupą instrumentów ekonomicznych są instrumenty rynkowe. W poczet tej kategorii instrumentów ochrony klimatu zaliczono m.in. system handlu uprawnieniami do emisji oraz będący przedmiotem niniejszego opracowania mechanizmu dostosowywania cen na granicy. Odpowiedź na drugie pytanie badawcze, dotyczące zakresu, w jakim stopniu CBAM może zastąpić obecnie funkcjonujące instrumenty zapobiegania zjawisku ucieczki emisji, została sformułowana w oparciu o pogłębioną analizę funkcjonowania unijnego systemu handlu uprawnieniami emisji. Powyższe pozwoliło na zestawienie zasad działania CBAM z regułami EU ETS, a w konsekwencji pozwoliła na określenie granic stosowania omawianego mechanizmu oraz potencjalnych kierunków jego dalszego rozwoju. Umożliwiło to również określenie granic oraz możliwych kierunków rozwoju tego typu mechanizmów w ramach globalnego porządku klimatycznego. Tym samym w pierwszej kolejności wskazano, że w ramach ewolucji mechanizmów rynkowych mających na celu internalizację kosztów zewnętrznych działalności emisyjnej wykształciło się kilka wariantów systemów handlu emisjami gazów cieplarnianych. Modele te różnią się nie tylko pod względem technicznej konstrukcji, ale przede wszystkim lokalizacją ciężaru obowiązku regulacyjnego oraz strategią rozdzielania uprawnień emisyjnych. Do najczęściej wyróżnianych należą modele *upstream* i *downstream*, system „pierwszego sprzedawcy” (*first seller*), a także najpowszechniejszy system *cap-and-trade*. Systemy te zawierają również różne warianty modeli bańki emisyjnej (*bubbles*), mechanizmów kompensacyjnych (*offsets*) oraz systemu *baseline-and-credit*. Omówienie każdego z tych

modeli doprowadziło do wniosku, że chociaż systemy handlu uprawnieniami do emisji poza Unią Europejską przybierają zróżnicowane formy prawne i instytucjonalne, ich wspólnym mianownikiem pozostaje próba powiązania mechanizmów rynkowych z celami środowiskowymi. Ostateczna ocena ich efektywności powinna jednak uwzględniać lokalny kontekst gospodarczy, strukturę sektora energetycznego, poziom dojrzałości instytucji regulacyjnych oraz stopień komplementarności z innymi politykami klimatycznymi. Przedstawione badania doprowadziły do konkluzji, że umiejętna konstrukcja systemu handlu uprawnieniami do emisji jest podstawą wymiaru jego funkcjonalności. W ramach prowadzonej analizy kolejno autorka przeszła do wskazania celów oraz założeń EU ETS, a także poprzez opracowanie ewolucji tego instrumentu ochrony klimatu zidentyfikowała cztery istotne problemy związane z implementacją tego narzędzia w porządku prawnym państw członkowskich. Po pierwsze, państwa członkowskie przyznały za dużo uprawnień, aby chronić konkurencyjność swojego przemysłu. To, w połączeniu z kryzysem finansowym w 2008 r., doprowadziło do gwałtownego spadku cen uprawnień. Po drugie, operatorzy uzyskiwali tzw. nadzwyczajne zyski poprzez przerzucanie na konsumentów kosztów uprawnień odpowiadających cenom rynkowym – zjawisko to dotyczy głównie sektora wytwarzającego energię elektryczną, będącego w stanie zintegrować wartość wykorzystanych uprawnień do emisji, które zostały przydzielone bezpłatnie wliczona w cenę energii elektrycznej. Po trzecie, bezpłatny przydział uprawnień nowym podmiotom i rozbudowie oraz konieczność oddawania przez operatorów uprawnień w przypadku zamykania zakładów prowadziły do tego, że przedsiębiorstwa utrzymujące nieefektywne energetycznie elektrownie nadal otrzymują uprawnienia, nawet jeśli koszty produkcji przewyższają zyski. Po czwarte, wielu operatorów dopuściło się oszustw podatkowych i kradzieży ulg podatkowych w państwach członkowskich, co doprowadziło do strat w Europie wynoszących około 5 mld euro.

W rozdziale drugim zidentyfikowano również długotrwały i na chwilę obecną nierozwiązany problem ucieczki emisji (*carbon leakage*). Ucieczka emisji ma miejsce, gdy produkcja przenosi się z regionu o ograniczonej emisji dwutlenku węgla do regionów, w których takich ograniczeń nie ma, w związku z czym produkty wytwarzane wcześniej w kraju są zastępowane stosunkowo tańszymi produktami importowanymi. Ogranicza to aktywność gospodarczą, ale nie zmienia koszyków konsumpcji. W przypadku UE, ponieważ jej emisje są ograniczone, a uprawnienia dostępne dla innych sektorów na rynku będą nadal wykorzystywane do maksymalnego poziomu, przeniesienie produkcji nie spowoduje zmniejszenia emisji w UE. Wreszcie przeprowadzono analizę prawną pojęcia mechanizmu

w prawie Unii Europejskiej. Jak wykazano, nie zostało ono zdefiniowane *expressis verbis* w aktach prawa pierwotnego ani wtórnego. Niemniej jednak w ujęciu funkcjonalnym oraz systemowym termin ten odgrywa istotną rolę jako element struktury regulacyjnej służącej realizacji celów traktatowych. W doktrynie wskazuje się, że mechanizm należy rozumieć jako zestaw norm, procedur i instytucjonalnych rozwiązań ukierunkowanych na osiągnięcie konkretnego rezultatu prawnego lub politycznego, często w ramach wieloetapowego procesu decyzyjnego o charakterze ponadnarodowym. Mechanizmy unijne charakteryzują się zatem pewną złożonością konstrukcyjną, obejmującą zarówno instrumenty prawne (normatywne), jak i środki organizacyjne, finansowe czy kontrolne. Mechanizmy stanowią struktury proceduralne integrujące wiele instrumentów – prawnych, administracyjnych i finansowych – w ramach jednej spójnej polityki. Orzecznictwo TSUE potwierdza legitymizację mechanizmów zarówno w wymiarze materialnym, jak i proceduralnym, uznając je za narzędzia służące realizacji celów określonych w traktatach, pod warunkiem zachowania zasady proporcjonalności i poszanowania kompetencji państw członkowskich. Powyższy wywód doprowadził zatem do odpowiedzi na drugie pytanie badawcze o rolę mechanizmu w prawie Unii Europejskiej jako nowego instrumentu ochrony klimatu w prawie Unii Europejskiej.

Rozważania rozdziału trzeciego oparto o szczegółową analizę unijnego mechanizmu dostosowywania cen na granicy z tytułu emisji dwutlenku węgla, który został przyjęty jako jeden z kluczowych instrumentów Europejskiego Zielonego Ładu. W pierwszej kolejności przedstawione zostały przesłanki oraz cele normatywne i polityczne, które legły u podstaw jego wprowadzenia, w szczególności w kontekście potrzeby przeciwdziałania zjawisku ucieczki emisji oraz wzmocnienia efektywności systemu EU ETS. Następnie omówiono główne założenia CBAM, jego strukturę oraz mechanizm działania. Rozdział zawiera także analizę przedmiotowego i podmiotowego zakresu stosowania CBAM, z wyodrębnieniem dwóch kluczowych etapów implementacji: okresu przejściowego oraz okresu docelowego, ze wskazaniem obowiązków ciążących na importerach i instytucjach nadzorczych. Szczególne miejsce poświęcono porównawczej analizie CBAM i EU ETS, ukazującej ich wzajemne relacje oraz zakresy komplementarności i potencjalnych napięć regulacyjnych. W dalszej części przeprowadzono ocenę zgodności CBAM z zasadami Światowej Organizacji Handlu, w tym w świetle zasady niedyskryminacji oraz proporcjonalności środków ochrony środowiska w kontekście prawa międzynarodowego. Ta część rozprawy kończy się zestawieniem kluczowych spostrzeżeń dotyczących obecnego kształtu CBAM, jak również identyfikacją wyzwań normatywnych i praktycznych związanych z jego dalszym wdrażaniem, zarówno na poziomie prawa unijnego, jak i międzynarodowego.

Z poczynionych rozważań wynika, że wielowątkowość oraz oczekiwania co do funkcji wprowadzonego mechanizmu powodują, iż w kilku aspektach założenia unijnego środka nie korespondują wzajemnie. Chociaż rozporządzenie CBAM ma na celu przede wszystkim zapobieganie ryzyku ucieczki emisji, różni się on od typowego podatku granicznego w czterech głównych aspektach. Po pierwsze, ma ograniczony zakres, co zostało uzasadnione wysokimi kosztami administracyjnymi związanymi z włączeniem półproduktów i produktów wytworzonych. Po drugie, zakres emisji wbudowanych objętych omawianym aktem prawnym różni się od emisji podobnych do EU-ETS, bowiem ogranicza się do emisji bezpośrednich, z wyłączeniem w wielu wypadkach tych pośrednich, które są jednak objęte EU ETS. Ten wybór w konstrukcji prawnej CBAM wydaje się uzasadniony przez odniesienie do braku łatwo dostępnych danych na temat emisji pośrednich. Po trzecie, mechanizm będzie współistnieć z systemem bezpłatnych uprawnień, który ma stopniowo zastępować. Komisja uzasadniła ten wybór jako sposób na zapewnienie ostrożnej i przewidywalnej transformacji dla przedsiębiorstw i organów. Po czwarte, rozporządzenie CBAM nie obejmuje dostosowań dotyczących eksportu. Opcja uwzględnienia korekt podatkowych dotyczących eksportu została odrzucona przez Komisję na wczesnym etapie procesu legislacyjnego z powodu sprzeczności takiego rozwiązania z celem środowiskowym mechanizmu oraz podważenia globalnej wiarygodność podniesionych ambicji klimatycznych UE. Wskazane wyżej i zastosowane przez Komisję rozwiązania prawne zawarte w rozporządzeniu CBAM rodzą pytanie, czy propozycja Komisji jest skutecznie ukierunkowana przede wszystkim na rozwiązanie problemu ryzyka ucieczki emisji i stworzenie równych warunków działania dla producentów z UE i z zagranicy. Stopniowe wprowadzanie CBAM sugeruje, że sama Komisja nie uważa swojej propozycji za gotową do natychmiastowego zastąpienia systemu bezpłatnych uprawnień, który jest głównym narzędziem Unii do rozwiązywania problemu ryzyka ucieczki emisji. Ponadto dostosowania dotyczące eksportu są kluczową cechą podatków granicznych mających na celu złagodzenie zjawiska ucieczki emisji i trudno zrozumieć, dlaczego UE tak szybko odrzuciła tę opcję. W przypadku braku uwzględnienia eksportu produkty UE mogą stać się niekonkurencyjne na rynkach zagranicznych. Mogłoby to doprowadzić do większego popytu na produkty z jurysdykcji, w których nie obowiązują żadne polityki klimatyczne, co przełożyłoby się na wyższy poziom emisji gazów cieplarnianych na poziomie globalnym.

Wprowadzenie unijnego CBAM miało również wspierać w sposób pośredni zadania Porozumienia paryskiego, jednak przeprowadzona analiza prowadzi do konkluzji, iż mechanizm nie jest zgodny z zasadą wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności za zanieczyszczenia, co tym bardziej wzmacnia sygnał o tym, że konstrukcja prawna CBAM jest

niezgodna z podejściem typowym dla Porozumienia paryskiego. Oczywiście wspieranie celów porozumienia miało mieć jedynie charakter pomocniczy we wprowadzeniu mechanizmu, jednak zasada wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności jest 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. Kolejno z przeprowadzonej analizy wynika również, że mechanizm CBAM stawia bardziej na model przywództwa klimatycznego niż uczciwą konkurencję, ze względu na brak dostosowań w zakresie eksportu zaś rozporządzenie CBAM jest skuteczniejsze w promowaniu przywództwa klimatycznego UE niż w łagodzeniu ucieczki emisji. Nie oznacza to, że unijny CBAM nie będzie miał wpływu na ucieczkę emisji. Dostosowania w zakresie importu zmniejszą jej ryzyko, ale nie wyeliminują go całkowicie. W literaturze podkreśla się raczej ograniczenia jego skuteczności wynikające przede wszystkim z faktu, że CBAM nie blokuje pośredniego kanału ucieczki emisji, uważanego za główny czynnik, który napędza to zjawisko. Sugeruje to, że Komisja albo błędnie przedstawiła cele, które chciała osiągnąć poprzez swój mechanizm, albo nie przemyślała związku między założeniami tego instrumentu a jej głównym celem (lub przemyślała niewystarczająco), a zatem podjęła niewłaściwe decyzje dotyczące jego konstrukcji. Dodatkowo, analizując treść rozporządzenia CBAM, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że wdrożenie tego instrumentu wywołało chaos, niezależnie od okresu przejściowego, a samo jego uruchomienie okazało się zbyt pośpieszne, czego dowodem jest omówienie w rozdziale czwartym wniosku legislacyjnego z daty 26.02.2025 r. będącego częścią pakietu Omnibus, który zawiera propozycję uproszczenia oraz zwiększenia skuteczności CBAM. Biorąc pod uwagę przeprowadzoną analizę należy stwierdzić, 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. Konstrukcja prawna mechanizmu CBAM nie została w pełni ukierunkowana ani na przeciwdziałanie ucieczce emisji, ani na poprawę konkurencyjności przedsiębiorstw z Unii Europejskiej. 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 istotnej części manipulacji mogących stanowić odpowiedź na wprowadzenie CBAM i/lub niezaradzenia jej). Tym samym wskazano odpowiedź na trzecie pytanie badawcze o zasadność wyborów dokonanych przez Komisję w zakresie projektu prawnego CBAM w kontekście celów, na których organy unijne poparły i uzasadniły swój wniosek.

Wreszcie w części czwartej rozprawy wskazano skutki wprowadzenia omawianego instrumentu. W tym celu dokonano analizy wpływu mechanizmu na państwa trzecie w kontekście inicjatyw legislacyjnych zmierzających do stworzenia podobnego instrumentu ochrony klimatu, relacji handlowych z najważniejszymi partnerami, ograniczenia zjawiska ucieczki emisji oraz konkurencyjności przedsiębiorstw unijnych na rynkach globalnych. W odpowiedzi na czwarte pytanie badawcze, dotyczące przewidywalnych efektów wprowadzenia mechanizmu dostosowywania cen na granicy przez Unię Europejską, przyjdzie wskazać, że już na obecnym etapie skutki, jakie może przynieść jego wdrożenie są częściowo dostrzegalne. Przewiduje się, że bezpośredni wpływ CBAM na zmniejszenie emisji dwutlenku węgla może być niewielki – zmniejszona ucieczka emisji dwutlenku węgla oznaczałaby redukcję emisji o mniej niż 0,2 procent w skali globalnej. Obecny zakres funkcjonowania unijnego mechanizmu dostosowywania cen na granicy nie wpłynął również znacząco na inicjatyw legislacyjnych państw trzecich zmierzających do stworzenia podobnego instrumentu ochrony klimatu w swoich jurysdykcjach. Jedynie Wielka Brytania zdecydowała się na wprowadzenie własnego mechanizmu CBAM od 2027 r., równocześnie ewolucja tego instrumentu w kierunku systemu opierającego się na porozumieniach bilateralnych i derogacjach dla wybranych państw stanowi praktyczne urzeczywistnienie koncepcji klubów klimatycznych. Z perspektywy prawa międzynarodowego CBAM może funkcjonować jako element presji regulacyjnej, skłaniającej inne kraje do przyjęcia porównywalnych mechanizmów. Przykładem jest Australia, która przygotowuje się do harmonizacji swojego systemu podatków od emisji z unijnymi regulacjami. Niewykluczone, że CBAM również może spowodować powstanie nowego międzynarodowego mechanizmu zmierzającego do obniżenia emisji, tym razem w ramach produkcji przemysłowej.

Na razie, ponad rok po wdrożeniu, CBAM nie miało jeszcze widocznego wpływu na przepływy handlowe. Patrząc w przyszłość, gdy opłaty CBAM wejdą w życie na początku 2026 r., zagraniczni producenci prawdopodobnie odpowiedzą w krótkim okresie poprzez przekierowanie eksportu z krajów pozaunijnych do odbiorców, którzy nie wymagają

ponoszenia kosztów emisji gazów cieplarnianych. Nie ograniczyłoby to natychmiast emisji, ale inwestycje w dekarbonizację produkcji towarów CBAM otrzymają wyraźny impuls, co doprowadzi do czystszej eksportu do UE. Nie jest jasne, czy CBAM sam w sobie będzie wystarczającą zachętą do napędzania popytu na zielone towary CBAM na całym świecie – czy też doprowadzi do okresu przegrupowania zasobów i podziału rynków, dopóki towary niskoemisyjne nie staną się globalnie konkurencyjne w stosunku do swoich tradycyjnych odpowiedników o wysokiej zawartości węgla. Niewątpliwie jednak wprowadzenie CBAM z jednoczesnym wycofaniem darmowego przyznawania uprawnień sektorom produkującym towary objęte tym mechanizmem doprowadzi do znacznego wzrostu cen owych towarów, bo odtąd ich sprzedawcy będą musieli – zgodnie z logiką rachunku ekonomicznego – uwzględniać narzut wynikający z wysokich cen uprawnień emisyjnych.

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 wyliczeń 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.

Rozporządzenie CBAM stanowi istotny element strategii klimatycznej UE, mający na celu ograniczenie zjawiska ucieczki emisji oraz wyrównanie szans konkurencyjnych między producentami unijnymi a zagranicznymi. Jednakże skutki jego wdrożenia wykraczają poza aspekty środowiskowe, prowadząc do znaczących zmian w strukturze handlu międzynarodowego. Wzrost kosztów importowanych surowców i towarów energochłonnych może skutkować spadkiem produkcji w państwach rozwijających się, co osłabi ich konkurencyjność i wpłynie na ich pozycję w globalnych łańcuchach dostaw. Z kolei UE oraz inne wysoko rozwinięte gospodarki mogą odnotować wzrost eksportu, szczególnie w wyniku intensyfikacji handlu wewnątrzunijnego, co może prowadzić do pogłębienia globalnych nierówności gospodarczych. Ponadto mechanizm ten może wywołać działania odwetowe ze

strony państw trzecich, zwłaszcza tych, które postrzegają CBAM jako protekcyjnistyczne narzędzie handlowe. W dłuższej perspektywie instrument ten może jednak skłonić inne kraje do implementacji własnych systemów cen emisji, co w konsekwencji mogłoby przyczynić się do skuteczniejszej globalnej redukcji emisji gazów cieplarnianych. Wobec powyższego kluczowe pozostaje monitorowanie rzeczywistych skutków CBAM oraz uwzględnienie potrzeby międzynarodowej współpracy w celu minimalizacji negatywnych konsekwencji ekonomicznych i społecznych.

Należy zatem wysunąć wniosek końcowy stanowiący potwierdzenie przyjętej tezy badawczej, zakładającej, że konstrukcja prawna ustanowionego rozporządzeniem 2023/956 mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂, w obecnym kształcie nie wpłynie znacząco na redukcję emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej oraz poprawę konkurencyjności przedsiębiorstw unijnych na rynku globalnym. Za konkluzją tą przemawiają treści powyżej wskazane. Zasadne zatem staje się przedstawienie propozycji *de lege ferenda*, które mogłyby przyczynić się zarówno do skuteczniejszego ograniczania zjawiska ucieczki emisji, jak i do poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw unijnych.

Po pierwsze, postulowana jest zasadnicza modyfikacja mechanizmu CBAM w zakresie jego oddziaływania na eksporterów z Unii Europejskiej. Obecnie rozporządzenie nie przewiduje żadnych form kompensacji kosztów uprawnień emisyjnych dla unijnych producentów eksportujących swoje wyroby poza obszar celny UE. Brak takiego rozwiązania skutkuje faktycznym osłabieniem ich pozycji konkurencyjnej na rynkach trzecich. W związku z tym postulować należy wdrożenie systemu zwrotu lub ulg w zakresie kosztów poniesionych z tytułu uczestnictwa w unijnym systemie handlu uprawnieniami do emisji – instrumentu analogicznego do zwolnienia eksportowego w systemie podatku VAT. Umożliwiłoby to zachowanie neutralności kosztów emisji dla eksporterów i ograniczenie ryzyka relokacji działalności poza UE wyłącznie z przyczyn regulacyjnych.

Po drugie, dostrzegalna jest potrzeba uproszczenia systemu deklaracyjnego CBAM, zwłaszcza w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw. Procedura autoryzacji i raportowania, opisana w obowiązującym rozporządzeniu, jest złożona i czasochłonna, co prowadzi do nieproporcjonalnych obciążeń administracyjnych. W tym zakresie Komisja Europejska, w ramach tzw. pierwszego pakietu Omnibus z 26.02.2025 r., zaproponowała wprowadzenie rocznego progu masowego w wysokości 50 ton dla całkowitej masy towarów importowanych przez jednego importera we wskazanych sektorach. Jest to kierunek godny poparcia, który powinien zostać formalnie rozszerzony również na inne grupy produktów objętych CBAM, w tym wodór i energię elektryczną.

Po trzecie, omawiany instrument uznawania zagranicznych systemów cen emisji powinien zostać doprecyzowany i sformalizowany. Niezbędne jest opracowanie przejrzystych kryteriów i procedury uznania zagranicznych systemów handlu emisjami lub podatków węglowych za równoważne z EU ETS. Brak takich reguł w obecnym stanie prawnym rodzi ryzyko arbitralności i nierównego traktowania importerów z różnych państw trzecich. W tym celu należałoby ustanowić załącznik techniczny do rozporządzenia CBAM, zawierający listę systemów uznanych za równoważne wraz z metodyką weryfikacji poziomu ich efektywności środowiskowej.

Kolejnym postulatem *de lege ferenda* pozostaje sukcesywne poszerzanie zakresu przedmiotowego CBAM na kolejne sektory gospodarki, zwłaszcza te, które są objęte EU ETS, lecz jak dotąd nie zostały ujęte w mechanizmie dostosowawczym. Rozszerzenie zakresu CBAM zwiększyłoby jego spójność z unijną polityką klimatyczną i wzmocniło jego legitymizację w świetle międzynarodowych reguł handlu.

Równie istotna jest kwestia harmonizacji sankcji nakładanych przez państwa członkowskie za naruszenie przepisów CBAM. Obecnie rozporządzenie pozostawia szeroki margines uznaniowości w zakresie kształtowania katalogu kar i trybu ich wymierzania, co może skutkować fragmentaryzacją systemu i prowadzić do nierównego traktowania importerów w zależności od jurysdykcji krajowej. W tym kontekście celowe byłoby przyjęcie przynajmniej minimalnych standardów unijnych w zakresie kar pieniężnych – zarówno w aspekcie materialnym (wysokość), jak i proceduralnym (gwarancje rzetelnego postępowania).

Warto również wskazać na konieczność zapewnienia większej przejrzystości i dostępności danych o emisjach dla importerów. Aktualnie wiele podmiotów zmaga się z brakiem wystarczających informacji dotyczących emisji wbudowanych w towary nabywane od zagranicznych producentów. W odpowiedzi na ten problem Komisja Europejska przewiduje możliwość korzystania z wartości domyślnych obliczanych na podstawie danych dla dziesięciu państw o najwyższej intensywności emisyjnej, co należy uznać za krok w dobrym kierunku. Jednocześnie jednak postulować należy rozwój międzynarodowych standardów w zakresie raportowania emisji oraz zawarcie umów bilateralnych z kluczowymi partnerami handlowymi UE.

Wreszcie, zważywszy na trudności napotkane w pierwszych miesiącach stosowania CBAM, należy poważnie rozważyć dalsze wydłużenie okresu przejściowego bądź jego rozciągnięcie funkcjonalne, np. poprzez przesunięcie obowiązku finansowego rozliczania emisji. Propozycja Komisji Europejskiej z 2025 r., zgodnie z którą sprzedaż certyfikatów CBAM rozpocznie się dopiero 1.02.2027 r., co *de facto* wydłuży fazę przejściową

o kolejnych 12 miesięcy, stanowi rozsądne rozwiązanie dostosowawcze, które należy sformalizować w treści zmienionego rozporządzenia CBAM.

Podsumowując, wskazane postulaty *de lege ferenda*, przy odpowiednim ujęciu legislacyjnym i wdrożeniu instytucjonalnym, mogłyby znacząco podnieść efektywność mechanizmu CBAM w ograniczaniu zjawiska *carbon leakage*, przy jednoczesnym zwiększeniu sprawiedliwości regulacyjnej oraz odporności konkurencyjnej unijnych przedsiębiorstw w globalnym środowisku gospodarczym.

Wykaz źródeł

1. Literatura

1.1. Artykuły

- Abrell J., Ndoye A. Faye, Zachmann G., *Assessing the impact of the EU ETS using firm level data*, „Bruegel Working Paper” 2011/8.
- Adamczak-Retecka M., *Do kogo należy niebo? Rozważania na marginesie wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydanego w sprawie C-366/10 Air Transport Association of America*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017/38.
- Aldrich L. E., Koerner L. C., *Unveiling Assigned Amount Unit (AAU) Trades: Current Market Impacts and Prospects for the Future*, „Atmosphere” 2012/3 (1).
- Baut-Ferrarese B., *La reception du Protocole de Kyoto en droit europeen*, „Revue Trimestrielle De Droit Européen” 2010/1.
- Bellora C., Fontagné L., *EU in search of a Carbon Border Adjustment Mechanism*, „Energy Economics” 2023/123.
- Berlak K., *CBAM – nowe obowiązki importerów w kontekście unijnej transformacji klimatycznej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2024/1.
- Bluszcz A., *Konsekwencje limitów emisyjnych dla górnictwa w Polsce*, „Systemy Wspomagania w Inżynierii Produkcji” 2018/1 (7).
- Bogojevic S., *Legalising Environmental Leadership: A Comment on the CJEU's Ruling in C 366/10 on the Inclusion of Aviation in the EU Emissions Trading Scheme*, „Journal of Environmental Law” 2012/2 (24).
- Bogojević S., *The EU ETS Directive Revised: Yet Another Stepping Stone*, „Environmental Law Review” 2009/4.
- Böhringer C., Balistreri E.J., Rutherford T.F., *The Role of Border Carbon Adjustment in Unilateral Climate Policy: Overview of an Energy Modeling Forum Study (EMF 29)*, „Energy Economics” 2012/ 34.
- Böhringer C., Rutherford T.F., Tol R.S J., *The EU 20/20/2020 targets: An overview of the EMF22 assessment*, „Energy Economics” 2009/31.

- Bojar-Fijałkowski T., *Prawo klimatyczne i jego nowe instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2025/2 (14).
- Bontadini F., Vona F., *Anatomy of Green Specialisation: Evidence from EU Production Data, 1995–2015*, „Environmental and Resource Economics” 2023/85, <https://doi.org/10.1007/s10640-023-00781-7>.
- Borys G., *Handel emisjami w Unii Europejskiej jako instrument ograniczania wpływu lotnictwa na zmiany klimatyczne*, „Gospodarka a Środowisko” 2007/7.
- Borys G., Krawiec W., *Uprawnienia zbywalne do emisji gazów cieplarnianych jako innowacja finansowa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2017/104.
- Bradford A., *The Brussels Effect. How the European Union Rules the World*, New York 2020.
- Branger F., Quirion P., *Would Border Carbon Adjustments Prevent Carbon Leakage and Heavy Industry Competitiveness Losses? Insight from a Meta-analysis of Recent Economic Studies*, „Ecological Economics” 2014/99.
- Burger M., Wentz J., *Downstream and upstream greenhouse gas emissions: the proper scope of nepa review*, „Harvard Environmental Law Review” 2017/41.
- Capros P. i in., *Analysis of the EU policy package on climate change and renewables*, „Energy Policy” 2011/39 (3).
- Chajbowicz A., *Administracja wobec zmian klimatu (prolegomena)*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020/1.
- Chang S., Yang X., Zheng H., Wang S., Zhang X., *Air quality and health co-benefits of China's national emission trading system*, „Applied Energy” 2020/261, art. 114226.
- Chen Y., Liu A. L., Hobbs F., *Economic and emissions implications of load-based, source-based, and first-seller emissions trading programs under California AB32*, „Operations Research” 2011/3 (59).
- Chichilnisky K., Heal G., *Global Environmental Risks*, „Journal of Economic Perspectives” 1998/3 (12).
- Ciechanowicz-McLean J., *Globalne ocieplenie i zmiany klimatyczne: przegląd międzynarodowych działań prawnych*, „Prawo i Środowisko” 2001/3 (25).
- Ciechanowicz-McLean J., *Historia prawa ochrony środowiska: od ochrony środowiska do ochrony klimatu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012/1.

- Ciechanowicz-McLean J., *Implementacja porozumienia paryskiego w sprawie ochrony klimatu*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017/34.
- Ciechanowicz-McLean J., *Instrumenty prawne ochrony klimatu przed i w Europejskim Zielonym Ładzie*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2021/3.
- Ciechanowicz-McLean J., *Odpowiedzialność prawna w konwencji klimatycznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011/25.
- Ciechanowicz-McLean J., *Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu*, „Studia Prawnoustrojowe Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego” 2017/23.
- Cięciak K., *System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2012/93.
- Coase R.H., *The Problem of Social Cost*, „Journal of Law and Economics” 1960/3.
- Convery F., *Origins and Development of the EU ETS*, „Environ Resource Econ” 2009/43.
- Convery J., *Origins and Development of the EU ETS*, „Environmental & Resource Economics” 2009/3 (43).
- Cosbey A., Droege S., Fischer C., Munnings C., *Developing Guidance for Implementing Border Carbon Adjustments: Lessons, Cautions, and Research Needs from the Literature*, „Review of Environmental Economics and Policy, Association of Environmental and Resource Economists” 2019/1 (13).
- Cotton D., Mello L., *Econometric analysis of Australian emissions markets and electricity prices*, „Energy Policy” 2017/74.
- Crespy A., Munta M., *Lost in transition? Social justice and the politics of the EU green transition*, „Transfer: European Review of Labour and Research” 2023/29 (2).
- Cygler M., Jeszke R., Pyrka M., Sikora P., Wójtowicz K., *Ucieczka emisji jako efekt europejskiej polityki klimatycznej*, „Przemysł Chemiczny” 2016/3.
- Czaplicki A., *Ewolucja unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (EU ETS)*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal” 2017/2 (20).
- Czapliński M., *Mechanizm CBAM a odpowiedzialność prawna uczestników obrotu handlowego*, „Monitor Prawniczy” 2024/2.

- Danecka D., Radecki W., *Zasada „zanieczyszczający płaci” w czeskim prawie środowiska w porównaniu z prawem polskim*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015/3.
- Dias A., Seeuws S., Nosowicz A., *EU Border Carbon Adjustments and the WTO: Hand in Hand Towards Tackling Climate Change*, „Global Trade and Customs Journal” 2020/1.
- Duong H., Yang F., Zeng Y., Zhu J., Li K., *Unveiling the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM): Challenges & the potential dispute between China and EU*, „SAIS Review of International Affairs” 2023, <https://saisreview.sais.jhu.edu/tag/cbam/>.
- Ehring L., *De facto discrimination in world trade law: national and most-favoured-nation treatment – or equal treatment?*, „Journal of World Trade” 2002/5 (36).
- Eicke L., Weko S., Apergi M., Marian A., *Pulling up the carbon ladder? Decarbonization, dependence, and third-country risks from the European carbon border adjustment mechanism*, „Energy Research & Social Science” 2021/80.
- Ekardt F., *Law and Governance of Carbon Border Adjustments*, „Ecological Civilization” 2025/2.
- Ellerman A.D., Montero J.P., *The Efficiency and Robustness of Allowance Banking in the U.S. Acid Rain Program*, „The Energy Journal” 2007/4 (28).
- Ellerman D., Marcantonini C., Zaklan A., *The EU ETS: Eight Years and Counting*, „EUI Working Paper RSCAS” 2014/4.
- Ellinghaus U., Ebsen P., Schloemann H., *The EU Emission Trading Scheme (EU ETS): a Status Report*, „Journal for European Environmental & Planning Law” 2004/1.
- Evans S. i in., *Border carbon adjustments and industrial competitiveness in a European Green Deal*, „Climate Policy” 2013/2 (21).
- Fell H., Morgenstern R., *Alternative Approaches to Cost-Containment in a Cap-and-Trade System*, „Environmental and Resource Economics” 2010/47.
- Fragkiadakis K., Panagiotis F., Leonidas P., *Low-Carbon R&D Can Boost EU Growth and Competitiveness*, „Energies” 2020/19.
- Dominioni G., Esty D.C., *Designing effective border carbon adjustment mechanisms: Aligning the global trade and climate change regimes*, „Arizona Law Review” 2023/1 (61).
- Gerlagh R., Kui O., *Spill or leak? Carbon leakage with international technology spillovers: a CGE analysis*, „Energy Economics” 2014/45.

- Ghaleigh N. S., Rossati D., *The spectre of carbon border-adjustment measures*, „Climate Law” 2011/1 (2).
- Gontarski W., Parchimowicz-Gontarska I., *Suwerenność energetyczna na kanwie pakietu „Gotowi na 55”. Część I*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2022/2.
- Górski A., *Ucieczka emisji jako wyzwanie dla systemu ETS i CBAM*, „Państwo i Prawo” 2023/10.
- Gorzela K., *The legal nature of emission allowances following the creation of a Union Registry and adoption of MiFID II- are they transferable securities now?*, „Capital Markets Law Journal” 2014/4 (9).
- Graczyk M., *Rozwój rynku handlu pozwoleniami na emisje CO₂ w Unii Europejskiej*, „Acta Energetica” 2009/1.
- Gradziuk A., Wyciszkie W., *Kopenhaski pat i klimatyczny dylemat Unii Europejskiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2010/1.
- Grubb M., *The Economics of the Kyoto Protocol*, „World Economics” 2003/4 (3).
- Habdas A., *Mechanizm CBAM – nowy instrument ochrony klimatu czy środek o charakterze protekcjonistycznym?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2023/9.
- Hahn W., Stavins R.N., *The Effect of Allowance Allocations on Cap-and-Trade System Performance*, „The Journal of Law & Economics” 2011/4 (54).
- Haite E., *Carbon trading markets: a review*, „Climate Policy” 2018/ 8 (18).
- Haite E., Maosheng D., K.Gallagher S., Mascher S., Narassimhan E., Richards R K., Wakabayashi M., *Experience with Carbon Taxes and Greenhouse Gas Emissions Trading Systems*, „Duke Environmental Law & Policy Forum” 2018/29.
- Hajdys D., *The European Green Deal and the Opportunities and Risks of Organic Farming in Poland*, „Finanse i Prawo Finansowe” 2024/4.
- Helm D., Hepburn C., Ruta G., *Trade, Climate Change, and the Political Game Theory of Border Carbon Adjustments*, „Oxford Review of Economic Policy” 2012/2 (28).
- Hepburn C., *Carbon Trading: A Review of the Kyoto Mechanisms*, „Annual Review of Environment and Resources” 2007/32.

- Horn H., Mavroidis P., *Still hazy after all these years: the interpretation of national treatment in the GATT/WTO case law on tax discrimination*, „European Journal of International Law” 2004/1 (15).
- Huang J., *Exploring Climate Framework Laws and The Future of Climate Action*, „The Pace Environmental Law Review” 2021/2 (38).
- Juergens I., Barreiro-Hurle J., Vasa A., *Identifying carbon leakage sectors in the EU ETS and implications of results*, „Climate Policy” 2013/1 (13).
- Kardish C., Wildgrube T., *Carbon Border Adjustment Mechanism: Administrative Structure and Implementation Challenges*, „Climate Change” 2022/21.
- Korzeniowski P., *O potrzebie ujednolicenia norm prawa ochrony środowiska*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 2012/71.
- Kozłowska N., *Mechanizm dostosowania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM) – teoria a rzeczywistość*, „Palestra” 2024/6.
- Kremer C., *CBAM and Developing Countries: Climate Justice or Economic Coercion?*, „Journal of Environmental Law” 2023/1 (34).
- Król M., *CBAM jako instrument fiskalizacji polityki klimatycznej UE – założenia systemowe i skutki prawne dla importerów*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2023/11.
- Kulovesi K., Oberthür S., Asselt H., Savaresi A., *The European Climate Law: Strengthening EU Procedural Climate Governance?*, „Journal of Environmental Law” 2024/36 (1).
- Kulovesi K., Oberthür S., *Assessing the EU’s 2030 Climate and Energy Policy Framework: Incremental change toward radical transformation?*, „Review of European, Comparative & International Environmental Law” 2020/29 (2).
- Leonelli C. G., *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” 2022/1 (42).
- Lim B. i in. *Pitfalls of the EU’s Carbon Border Adjustment Mechanism*, „Energies” 2021/21.
- Liu B., Zhao F., *The impact of the EU carbon border adjustment mechanism on China’s exports and countermeasures*, „Journal of Tsinghua University” 2021/6.
- Liu X., *Research on the compliance of EU carbon border adjustment mechanism with WTO*, „Journal of Shanghai University of International Business and Economics” 2022/5.

- Liu Y., *The conflict and coordination of climate governance and trade regulation: reflections triggered by the carbon border adjustment mechanism*, „Studies in Law and Business” 2023/2.
- Lydgate E., A L.. Winters, *The UK’s border carbon leakage trilemma*, „Energy Policy” 2025/198.
- Lydgate E., *Sorting out mixed messages under the WTO national treatment principle: a proposed approach*, „World Trade Review” 2016/5 (15).
- M.Shippers L., Witt W., *Proposal for a Carbon Border Adjustment Mechanism*, „Global Trade & Customs Journal” 2022/1 (17).
- Martín R., *The European Union and International Negotiations on Climate Change: A Limited Role to Play*, „Journal of Contemporary European Research” 2012/8 (2).
- Mehling M., *Downstream regulation and the EU ETS*, „Climate Policy” 2009/1.
- Meijknecht A., *Realizing EU ETS Monitoring and Compliance in Poland*, „Polish Yearbook of Environmental Law” 2015/5.
- Mendez M., *The Legal Effect of Community Agreements: Maximalist Treaty Enforcement and Judicial Avoidance Techniques*, „European Journal of International Law” 2010/1 (11).
- Meyer T., T.Tucker N., *A Pragmatic Approach to Carbon Border Measures*, „World Trade Review” 2022/1 (21).
- Micińska M., *Mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM) jako nowy instrument ochrony klimatu UE*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2024/4, s. 28.
- Mitchell R.B., *Climate Law: Accomplishments and Areas for Growth*, „Climate Law” 2018/ 8.
- Montgomery D., *Markets in Licenses and Efficient Pollution Control Programs*, „Journal of Economic Theory” 1972/3 (5).
- Morag-Levine N., *The problem of pollution hotspots: Pollution markets, coase, and common law*, „Cornell Journal of Law and Public Policy” 2007/1 (17).
- Mörsdorf G., *A simple fix for carbon leakage? Assessing the environmental effectiveness of the EU carbon border adjustment*, „Energy Policy” 2022/161.
- Motowidlak T., *Wybrane instrumenty polityki ekologicznej Unii Europejskiej w sektorze elektro- energetycznym*, „Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica” 2008/221.

- Narassimhan E., Gallagher K., Koester S., Alejo J., *Carbon pricing in practice: a review of existing emissions trading systems*, „Climate Policy” 2018/ 8 (18).
- Nash J., *Too Much Market? Conflict Between Tradable Pollution Allowances and the “Polluter Pays” Principle*, „Harvard Environmental Law Review” 2000/2 (24).
- Niestępska M., *Nowe cele polityki klimatycznej Unii Europejskiej a polityka fiskalna w Polsce – perspektywa do 2030 roku*, „Ekonomia i Środowisko” 2015/2.
- Nordhaus W., *Climate Clubs: Overcoming Free-riding in International Climate Policy*, „American Economic Review” 2015/4 (105).
- Oberthür S., Kelly C., *EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges*, „The International Spectator” 2008/43 (3).
- Oberthür S., Kulovesi K., *Accelerating the EU’s Climate Transformation: The European Green Deal’s Fit for 55 Package Unpacked*, „Review of European, Comparative & International Environmental Law” 2025/34 (1).
- Odermatt J., *Case Law: case C-366/10 Air Transport of America and others v. Secretary of State for Energy and Climate Change*, „Columbia Journal of European Law” 2013/1 (20).
- Olejarczyk E., *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego: wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016/2.
- Olkuski T., Piwowarczyk-Ściebura K., Brożek A., *Wpływ porozumienia paryskiego i systemu EU ETS na rynek węglowy*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energii PAN” 2017/98.
- Pan X., Liu S., *The development, changes and responses of the European Union carbon border adjustment mechanism in the context of global energy transition*, „World Development Sustainability” 2024/4.
- Passey R., MacGill I., Outhred H., *The governance challenge for implementing effective market-based climate policies: A case study of the New South Wales Greenhouse Gas Reduction Scheme*, „Energy Policy” 2008/8 (36).
- Pastucha T., *Unijny mechanizm ograniczenia „ucieczki emisji*, „Biuletyn Pism” 2024/17.
- Peel J., *Climate Change Law: The Emergence of a New Legal Discipline*, „Melbourne University Law Review” 2008/3.

- Peeters M., *Legally Embedding the Green Deal*, „Europa Energy and Environmental Law Review” 2020/29.
- Perdan S., Azapagic A., *Carbon trading: Current schemes and future developments*, „Energy Policy” 2011/39.
- Perez de las Heras B., *European Climate Law(s): Assessing the Legal Path to Climate Neutrality*, „Romanian Journal of European Affairs” 2021/2.
- Piontek W., Sidorczuk-Pietraszko E., *Handel emisjami jako instrument ekonomiczny polityki ekologicznej. Analiza zalet i wad instrumentu*, „Rocznik Ochrony Środowiska” 2008/10.
- Pirlot A., *Carbon Border Adjustment Measures: A Straightforward Multi-Purpose Climate Change Instrument?*, „Journal of Environmental Law” 2022/1 (34).
- Pomaskow J., *Twierdzenie Coase’a a narodziny ekonomicznej analizy prawa*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016/259.
- Przybojewska I., *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*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska”, 2023/2.
- Przybojewska I., *Ocena mechanizmu rezerwy stabilności rynkowej w świetle unijnego systemu handlu emisjami*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017/12.
- Przyborowicz J., *The European Climate Law – a New Legal Revolution Towards Climate Neutrality in the EU*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2021/4.
- Ptak M., *Podatki ekologiczne a system handlu uprawnieniami do emisji – zagadnienia teoretyczne*, „Ekonomia i Środowisko” 2012/1 (41).
- Rajamani L., *The Principle of Common but Differentiated Responsibility and the Balance of Commitments under the Climate Regime*, „Review of European Community & International Environmental Law” 2000/2 (9).
- Ranosz R., *Organizacja i handel uprawnieniami do emisji CO₂*, „Polityka Energetyczna” 2008/11.

- Ranosz R., *Organizacja i handel uprawnieniami do emisji CO₂*, „Polityka Energetyczna” 2008/2 (11).
- Ranosz R., *Organizacja i handel uprawnieniami do emisji CO₂*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal” 2008/2 (11).
- Regan D., *Further thoughts on the role of regulatory purpose under Article III of the GATT*, „Journal of World Trade” 2003/4 (37).
- Regan D., *Regulatory purpose and „like” products in Article III:4 of the GATT (with additional comments on Article III:2)*, „Journal of World Trade” 2002/3 (36).
- Richardson B., *Climate Law and Economic Policy Instruments: A New Field of Environmental Law*, „Environmental Liability” 2004/1 (12).
- Rocchi P., Serrano M., *Border Carbon Adjustments Based on Avoided Emissions: Addressing the Challenge of Its Design*, „Ecological Economics” 2018/145.
- Rogelj J. i in., *Paris Agreement climate proposals need a boost to keep warming well below 2°C*, „Nature” 2016/534 (7609).
- Roggenbuck M., *Climate Justice and EU External Trade Policy: The Role of the Carbon Border Adjustment Mechanism*, „Journal for European Environmental & Planning Law” 2023/2.
- Romanowicz M., *Gotowi na transformację? Polityka klimatyczna Unii Europejskiej w świetle pakietu Fit for 55*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022/2 (197).
- Roter J., *Wdrażanie pakietu energetyczno-klimatycznego – oddziaływanie państwa na gospodarkę*, „Kontrola Państwowa” 2017/4 (62).
- Różalska-Kucal A., *Droga do europejskiego prawa o klimacie jako reakcja Unii Europejskiej na kryzys klimatyczny*, „Prawo i Więzy” 2025/6 (53).
- Sakai M., Barrett J., *Border Carbon Adjustments: Addressing Emissions Embodied in Trade*, „Energy Policy” 2016/ 92.
- Sato S., *EU’s Carbon Adjustment Mechanism: Will It Achieve Its Objective(s)?*, „Journal of World Trade” 2022/3 (56).
- Schlacke S., Wentzien H., Thierjung E., Köster M., *Implementing the EU Climate Law via the ‘Fit for 55’ package*, „Oxford Open Energy” 2022/1.

- Schmalensee R., Stavins R.N., *Lessons Learned from Three Decades of Experience with Cap and Trade*, „Review of Environmental Economics and Policy” 2017/ 1 (11).
- Schunz S., *The ‘European Green Deal’ – a paradigm shift? Transformations in the European Union’s sustainability meta-discourse*, „Political Research Exchange” 2022/ 1(4).
- Scott J., *The EU’s Emissions Trading Scheme: A Proto-Type Global Environmental Regime?* [w:] *European Regulatory Governance*, red. Joerges C., Ralli T., „EUI Working Paper Law” 2005/1.
- Scott J., *The Multi-Level Governance of Climate Change in the EU: Polycentricity in Action?*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 2019/21.
- 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” 2022/3 (50).
- Shapiro M., *The Globalization of Law*, „Indiana Journal of Global Legal Studies” 1994/1.
- Shee L. Weng, *The EU’s Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM): Balancing Climate Action and Global Trade*, „Social Science Research Network” 2025.
- Shishlov I., Bellassen V., *Review of the experience with monitoring uncertainty requirements in the CDM*, „Climate Policy” 2016/6.
- Shum R.Y., *Decarbonizing contending industries: Policy design and the EU’s CBAM*, „Climate Policy” 2023/2 (24).
- Siddi M., *Coping With Turbulence: EU Negotiations on the 2030 and 2050 Climate Targets*, „Politics and Governance” 2021/9 (3).
- Siemiątkowski G., *Emisja antropogenicznych gazów cieplarnianych i ich wpływ na efekt cieplarniany*, „Prace Instytutu Ceramiki i Materiałów Budowlanych” 2013/15.
- Skuz M., *Transformacja energetyczna Europy Środkowo-Wschodniej – derusyfikacja i bój o konkurencyjność gospodarczą*, „Facta Simonidis” 2024/1 (17).
- Skuz S., Modzelewska A., *Zielone finanse publiczne w Polsce. Stan obecny i autorskie propozycje zmian*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2020/1 (65).
- Sobieraj K., *Wpływ porozumienia paryskiego na zmianę polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej i unijnych regulacji prawnych w tym zakresie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017/4.

- Sosnowska A., Pyrka M., Jeszke R., *Wprowadzenie podatku granicznego od emisji gazów cieplarnianych (CBAM) jako nowego instrumentu polityki klimatycznej UE i jego potencjalne skutki ekonomiczne dla Polski*, „Studia Bas” 2023/2.
- Springmann M., *Carbon tariffs for financing clean development*, „Climate Policy” 2013/13.
- Stavins R., *A Meaningful U.S. Cap-and-Trade System to Address Climate Change*, „Harvard Environmental Law Review” 2008/2 (32).
- Stelina J., *Podatek ekologiczny jako instrument polityki klimatycznej – między fiskalizmem a efektywnością środowiskową*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2021/1.
- Stenqvist C., Åhrman M., *Free allocation in the 3rd EU ETS period: assessing two manufacturing sectors*, „Climate Policy” 2016/2 (16).
- Stoczkiewicz M., *The polluter pays principle and State aid for environmental protection*, „Journal European Environmental Planning Law” 2009/ 2 (6).
- Strambo C., Nilsson M., Månsson A., *Coherent or inconsistent? Assessing energy security and climate policy interaction within the European Union*, „Energy Research & Social Science” 2015/8.
- Sun X., Mi Z., Cheng L., Coffman D., Liu Y., *The Carbon Border Adjustment Mechanism Is Inefficient in Addressing Carbon Leakage and Results in Unfair Welfare Losses*, „Fundamental Research” 2024/ 3.
- Szyja P., *Pojęcie, tworzenie i pomiar zielonej gospodarki*. „Gospodarka W Praktyce I Teorii” 2015/2 (39).
- Tamiotti L., *The Legal Interface Between Carbon Border Measures and Trade Rules*, „Climate Policy” 2011/5 (11).
- Trachtman J., *WTO Law Constraints on Border Tax Adjustment and Tax Credit Mechanisms to Reduce the Competitive Effects of Carbon Taxes*, „National Tax Journal” 2017/2 (70).
- Trotignon R., *Combining Cap-and-Trade with Offsets: Lessons from the EU-ETS*, „Climate Policy” 2012/3 (12).
- Vedder H., *The Treaty of Lisbon and European Environmental Law and Policy*, „Journal of Environmental Law” 2010/2.
- Wang M., Kuusi T., *Trade flows, carbon leakage, and the EU Emissions Trading System*, „Energy Economics” 2024/134.

- Weitzel M., Hübler M., Peterson S., *Fair, Optimal or Detrimental? Environmental vs. Strategic Use of Border Carbon Adjustment*, „Energy Economics” 2012/34.
- Wiese C., Cowart R., Rosenow J., *The strategic use of auctioning revenues to foster energy efficiency: status quo and potential within the EU ETS*, „Energy Efficiency” 2020/8 (13).
- Zacharzewski K., *Skutki nielicencjonowanego pośrednictwa w obrocie uprawnieniami do emisji CO₂ do atmosfery (EUA) w realiach dyrektywy MiFID 2 z 2014 roku*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015/1.
- Zachmann G., McWilliams B., *A European carbon border tax: Much pain, little gain*, „Bruegel Policy Contribution” 2020/5.
- Zeben J., *Emissions Trading Schemes and division of competence between Commission and Member States: Commission v. Poland and Commission v. Estonia*, „Common Market Law Review” 2013/1 (50).
- Zhang M., Liu Y., Su Y., *Comparison of Carbon Emission Trading Schemes in the European Union and China*, „Climate” 2017/3 (5).
- Zhang Z., *Carbon Emissions Trading in China: The Evolution from Pilots to National Scheme*, „Energy Policy” 2015/ 15.
- Zhong J., *Beggar thy neighbor? On the competitiveness and welfare impacts of the EU's proposed carbon border adjustment mechanism*, „Energy Policy” 2022/162.
- Zieliński M., *Podstawy prawne udziału Unii Europejskiej w pracach innych organizacji międzynarodowych*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2013/11.
- Zieliński M., *Wielostronne porozumienia dotyczące ochrony środowiska naturalnego a pojęcie organizacji międzynarodowej w znaczeniu przepisów Konstytucji RP*, „Studia Prawnicze Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego” 2008/4.
- Żylicz T., *Ewolucja pozwoleń zbywalnych*, „Aura” 2007/2.

1.2. Książki, monografie, rozdziały w publikacjach naukowych

- Aldy J., Stavins R., *The Promise and Problems of Pricing Carbon*, Harvard, 2012.
- Australian Government Department of Climate Change, Energy, the Environment and Water. *Safeguard mechanism reforms*, Canberra 2023.

- Bacchus J., *When Two Global Agendas Collide: How the EU's Climate Change Mechanism Could Fall Afoul of International Trade Rules*, World Economic Forum 2021.
- Barcik J., *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów*, Warszawa 2019.
- Barczak A., *Instrumenty prawne przeciwdziałania zmianom klimatu w prawie UE i krajowym*, Gdańsk 2018.
- Barczak A., *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa 2006.
- Barde J., *Polityka ochrony środowiska i jej instrumenty* [w:] *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, red. Folmer H., Gabel L., Opschoor H., tłum. Błędowski J., Warszawa 1996.
- Bassot É., *The six policy priorities of the von der Leyen Commission. State of play in autumn 2021*, European Parliamentary Research Service, European Parliament, Bruksela 2021.
- Bator A., *Podstawy prawne regulacji miks energetycznego państw członkowskich przez Unię Europejską* [w:] *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, red. Mik C., Bator A., Warszawa 2021.
- Bernaciak A., Gaczek W., *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska*, Poznań 2001.
- Blanchard O., Tirole J., *French Report on Major Future Economic Challenges*, Paryż 2021.
- Bodansky D., Brunnée J., Rajamani L., *International Climate Change Law*, Oxford, 2017.
- Bodansky D., *The Art and Craft of International Environmental Law*, Cambridge 2010.
- Bodle R., Oberthür S., *Legal Form of the Paris Agreement and Nature of Its Obligations* [w:] *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*, red. Klein D. i in., Oxford 2017.
- Bogojević S., *EU Climate Change Litigation: All Quiet on the Luxembourgian Front?* [w:] *Research Handbook on Climate Mitigation Law*, red. Calster G., Vandenberghe W., Reins L., Cheltenham-Northampton 2015.
- Brinkman D., *EU Climate law* [w:] *Sustainable Finance and Climate Change: Law and Regulation*, red. Smits R., Cheltenham–Northampton 2024.
- Brzeziński W., *Ochrona prawna naturalnego środowiska człowieka*, Warszawa 1975.

- Bukowska J., *Ramy prawne osiągnięcia neutralności klimatycznej w europejskim prawie o klimacie* [w:] *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, red. Borek A., Mik C., Warszawa 2021.
- Bukowski Z., *Ochrona klimatu w prawie wspólnoty europejskiej, Przemysł chemiczny a ochrona środowiska*, Włocławek–Bydgoszcz 2004.
- Bukowski Z., *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Toruń 2020.
- Burchard-Dziubiński M., *Wpływ pakietu klimatyczno-energetycznego na konkurencyjność gospodarek państw Unii Europejskiej* [w:] *Rozwój polityki ekologicznej w Unii Europejskiej i w Polsce*, red. Famielec J., Kożuch M., Kraków 2010.
- Burns W., *Carbon Tax* [w:] *Green Energy: An A-to-Z. Guide*, red. Mulvaney D., Robbins P., Kalifornia 2011.
- Burtraw D., Palmer K., *Upstream versus downstream regulation of carbon emissions*, Washington C. D., 2003.
- Calser G., *Climate change taxes, emissions trading, and international trade law* [w:] *EU Climate Policy. The Challenge of New Regulatory Initiatives*, red. Peters M., Deketelaere K., Cheltenham-Northampton 2006.
- Campbell A.N., Gordner T. *The EU's new carbon border adjustment mechanism in action: Impacts on Canada and beyond*, McMillan International Trade Bulletin, Toronto 2023.
- Ciechanowicz J.-McLean, *Wstęp* [w:] *Gospodarcze prawo środowiska*, red. Ciechanowicz-McLean J., Bojar-Fijałkowski T., Gdańsk 2009.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony klimatu*, Warszawa 2016.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony środowiska i polityka ekologiczna Unii Europejskiej*, Warszawa 2020.
- Ciechanowicz-McLean J., *Zasady prawa ochrony środowiska*, Gdańsk 2021.
- Clausing K., Elkerbout M., Nehrkorn K., Wolfram C., *How Carbon Border Adjustments Might Drive Global Climate Policy Momentum*, Raport 2024.
- Condon M., Ignaciuk A., *Border Carbon Adjustment and International Trade*, OECD Trade and Environment Working Papers 2013.
- Cornago E., Berg A., *Learning from CBAM's transitional phase: Early impacts on trade and climate efforts*, Centre for European Reform, Londyn 2024.

- Cosbey A. i in., *A. Guide for the Concerned: Guidance on the Elaboration and Implementation of Border Carbon Adjustment*, Sztokholm 2012.
- Cowie J., *Zmiany klimatyczne, przebieg, przyczyny i skutki dla człowieka*, Warszawa 2009.
- Craig P., Búrca G., *EU Law: Text, Cases, and Materials UK Version*, Oxford 2020.
- Crocker D. T., *The Structuring of Atmospheric Pollution Control Systems* [w:] *The Economics of Air Pollution*, red. Wolozin H., Norton W., New York 1966.
- Czapliński W., Wróbel, A., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2022.
- Dales H. J., *Pollution, Property & Prices*, Toronto 1968.
- Den Hende L. i in., *European Union: Preparing for CBAM*, Herbert Smith Freehills, Herbert Smith Freehills Kramer LLP 2023.
- Dernbach J.C., *Energy efficiency and conservation* [w:] *Climate Change Law*, red. Farber D.A., Peeters M., Cheltenham-Northampton 2016.
- Dröge S., Cooper S., *Tackling Leakage in a World of Unequal Carbon Prices*, Study Commissioned for the Greens/EFA Group 2010.
- Ecofys, Fraunhofer ISI, Öko-Institut, *Methodology for the free allocation of emission allowances in the EU ETS post 2012 – Report on the project approach and general issues*, Bruksela 2009.
- Ellerman A.D., Convery F., Perthuis C., *Pricing Carbon: The European Union Emissions Trading Scheme*, Cambridge 2010.
- Essential EU Climate Law*, 2 wyd., red. Woerdman E., Roggenkamp M., Holwerda M. Cheltenham 2021.
- European Commision, *EU ETS Handbook*, European Union 2015.
- European Energy Law Report XI*, red. M. M., Roggenkamp, Woerdman E., Cambridge 2016.
- European Environment Agency (EEA), *Trends and projections in Europe 2014 – Tracking progress towards Europe's climate and energy targets for 2020*, Kopenhaga 2014.
- Europejski Trybunał Obrachunkowy, *The integrity and implementation of the EU ETS. Special Report No 06/2015*, Luksemburg 2015
- Eurostat, *Rzucanie światła na energię w UE – przewodnik po statystykach energetycznych*, edycja 2020.

- Freeman J., Kolstad C.D., *Moving to Markets in Environmental Regulation*, Oxford 2006.
- French D., Pontin B., *The Science of Climate Change: a Legal Perspective on the IPCC* [w:] *Climate Change Law*, red. Farber D.A., Peeters M., Cheltenham-Northampton 2016.
- Gaba M. J., *Environmental Law*, Minnesota 1994.
- Gollier Ch., Reguant M., *Climate Change* [w:] *French Report on Major Future Economic Challenges* red. Blanchard O., Tirole J., Paryż 2021.
- Görlach B., Zelljadt E., *Forms and Channels of Carbon Leakage*, Report prepared for the German Environment Agency 2018.
- Gorzela K., *Uprawnienia do emisji jako przedmiot obrotu i zabezpieczeń*, Warszawa 2015.
- Government of Canada, *Department of Finance, Consultation on border carbon adjustments*, Ottawa 2021.
- Górski M., *Materiały uzupełniające do przedmiotu prawo ochrony środowiska (maszynopis)*, 1995.
- Górski M., Pchałek M., Radecki W., *Prawo ochrony środowiska, Komentarz*, Warszawa 2014.
- Graczyk A., Graczyk M. A., *Wprowadzenie mechanizmów rynkowych*, Warszawa 2011.
- Habuda A., *Prawne aspekty mechanizmów elastycznych w polityce klimatycznej*, Warszawa 2018.
- Hacker P., Dimitropoulos G., *Behavioural Law & Economics and Sustainable Regulation. From Markets to Learning Nudges* [w:] *Environmental Law*, red. Mathis K., Huber B.R., Verlag N., Baden-Baden 2019.
- Haładyj A., *Założenia nowego porozumienia klimatycznego i jego skutki dla krajowej polityki energetycznej* [w:] *Współczesne wyzwania prawa energetycznego*, red. Ganczar M., Domagała M., Kuś A., Lublin 2016.
- Helios J., Jedlecka W., *Wykładnia prawa Unii Europejskiej ze stanowiska teorii prawa*, Wrocław 2018.
- Herlin-Karnell E., *EU values and the shaping of the international legal context* [w:] *The European Union's Shaping of the International Legal Order*, red. Kochenov D., Amttenbrink F., Cambridge 2013.

- Hildebrand M., *Legal Protection by Design in the Smart Grid: privacy, data protection +ACY-profile transparency*, Arnhem 2013.
- Hillman J., *Changing Climate for Carbon Taxes: Who is Afraid of The WTO?*, German Marshall Fund 2013.
- Holzer K., *Carbon-related Border Adjustment and WTO Law*, Cheltenham-Northampton 2014.
- Hood C., *Managing interactions between carbon pricing and existing energy policies (Report)*, Paryż 2013.
- Howse R., *Non-tariff barriers and climate policy* [w:] *European Yearbook of International Economic Law*, red. Herrmann C., Berlin 2015.
- Hunter D., Salzman J., Zaelke D., *International Environmental Law and Policy*, Nowy Jork 2002.
- International Carbon Action Partnership (ICAP), *China Emissions Trading Scheme (ETS)*, 2023.
- International Energy Agency, *Canada carbon pricing policy*, Paryż 2023.
- IPART, *Overview of the Greenhouse Gas Reduction Scheme*, Sydney 2003.
- Ismer R., Neuhoff K., Pirlot A., *Border Carbon Adjustments and Alternative Measures for the EU ETS. An Evaluation*, Berlin 2020.
- Iwańska B., *Koncepcja „skargi zbiorowej” w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2013.
- Jans H. J., Vedder H.H.B., *European Environmental Law*, Amsterdam 2012.
- Jendrośka J., *Instrumenty ochrony środowiska* [w:] *Prawo ochrony środowiska dla praktyków*, Warszawa 1999.
- Jha M., *Understanding the EU's CBAM: A. Primer*, Hinrich Foundation, Singapur 2023.
- Karski L., *Istota prawa zmian klimatu – cel i klasyfikacja* [w:] *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, red. Karski L., Grochowska I., Warszawa 2010.
- Karski L., *Prawo ochrony klimatu – aspekt międzynarodowy, wspólnotowy i krajowy* [w:] *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, red. Jendrośka J., Bar M., Wrocław 2008.
- Karski L., *System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Komentarz*, Warszawa 2012.

- Karski L., *Wdrażanie instrumentów rynkowych prawa ochrony środowiska* [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, red. Rudnicki M., Haładyj A., Sobieraj K., Lublin 2011.
- Kawczyńska K., *How the EU Aims to Enforce Sustainability Goals Beyond Its Borders*, EY 2021.
- Kenig-Witkowska M. M., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011.
- Kenig-Witkowska M. M., *Porozumienie paryskie w sprawie zmian klimatu – refleksje ze stanowiska prawa międzynarodowego* [w:] *Ubi ius, ibi remedium. Księga dedykowana pamięci profesora Jana Kolasy*, red. Krzan B., Warszawa 2016.
- Kępka K., *Prawnomiędzynarodowe aspekty zmian klimatycznych*, Warszawa 2013.
- Killick J., MacLennan J., Catelle W., Eglin R., *Fit for 55: EU Moves to Introduce Carbon Border Adjustment Mechanism*, White & Case, 2021.
- Kiss A., Shelton D., *International Environmental Law*, Lejda 2007.
- Klemmensen B., *Environmental Policy: Legal and Economics Instruments*, Uppsala 2007.
- Kobyłka K., Sobkiewicz M., *Europejski mechanizm dostosowania cen CO₂ na granicy (CBAM). Gdzie jesteśmy? Dokąd zmierzamy?*, Warszawa 2022.
- Kokocińska K., *Zasady odpowiedzialności w prawie administracyjnym Unii Europejskiej*, Warszawa 2021.
- Korzeniowski P., *Pozwolenie emisyjne w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2020.
- Kosikowski C., *Zezwolenia na działalność gospodarczą w prawie polskim*, Warszawa 1997.
- Kowalik-Bańczyk K., Szwarc-Kuczer M., Wróbel A. (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90–222)*, Warszawa 2012.
- Kozłowski S., *Ekologiczne problemy przyszłości świata i Polski*, Warszawa 1998.
- Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, *Raport z rynku CO₂ – styczeń 2021 (nr 106)*, Warszawa 2021.
- Krämer L., *Some Reflections on the EU Mix of Instruments on Climate Change* [w:] *EU Climate Change Policy The Challenge of New Regulatory Initiatives*, red. Peeters M., Deketelaere K., Cheltenham 2006.

- Kuo C., *China to add cement and aluminium to national ETS this year*, Carbon Pulse, 2024.
- Leal-Arcas R., *International Trade and Investment Law: Multilateral, Regional and Bilateral Governance*, Cheltenham 2010.
- Leal-Arcas R., *Solutions for Sustainability: How the International Trade, Energy and Climate Change Regimes Can Help*, Cham 2019.
- Lee M., *EU Environmental Law: Challenges, Change and Decision-Making*, Oxford 2014.
- Loibl G., *The Role of the European Union in the Formation of International Environmental Law* [w:] *The Yearbook of European Environmental Law*, red. Somsen H., Oxford 2002.
- Marceau G. *The interface between trade rules and climate change actions* [w:] *Legal Issues on Climate Change and International Trade Law*, red. Y. D.. Park, Berlin 2016.
- Maruszkin R., *EU ETS, czyli system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej*”, *Komentarze praktyczne*, LEX/el. 2020.
- Maruszkin R., *Taksonomia, czyli zasady klasyfikowania działalności gospodarczej jako zrównoważonej środowiskowo zgodnie z rozporządzeniem 2020/852* [w:] *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, red. Mik C., Borek A., Warszawa 2021.
- Matarewicz J., *Graniczny podatek węglowy (CBAM) od 1 października 2023 r.*, LEX/el. 2023.
- Menkes J., Menkes M., *Organizacje międzynarodowe wobec problematyki zmian klimatu* [w:] *Zmiany klimatu a społeczeństwo*, red. Karski L., Grochowska I., Warszawa 2010.
- Michalak M., *Obrót uprawnieniami do emisji* [w:] *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2014.
- Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, red. Karski L., Warszawa 2011.
- Międzynarodowe Stowarzyszenie Handlu Emisjami, *Międzynarodowa reakcja na unijny mechanizm dostosowywania cen na granicach pod względem emisji dwutlenku węgla*, Genewa 2024 r.
- Mik C., *Związanie Unii Europejskiej prawem międzynarodowej zmiany klimatycznej* [w:] *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, red. Mik C., Borek A., Warszawa 2021.

- Mörsdorf G., *A. simple fix for carbon leakage? Assessing the environmental effectiveness of the EU carbon border adjustment*, Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, Munich 2021.
- Næss-Schmidt S. H. i in., *Carbon Leakage in the Nordic Countries*, Nordic Council of Ministers, Kopenhaga 2019.
- Nasza wspólna przyszłość. Raport Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju*, Warszawa 1991.
- Norregaard J., Reppelin-Hill V., *Taxes and Tradable Permits as Instruments for Controlling Pollution: Theory and Practice*, International Monetary Fund 2000.
- Nowacki M., *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Oberthür S., Pallemmaerts M., Roche C. Kelly, *The New Climate Policies of the European Union: Internal Legislation and Climate Diplomacy*, Bruksela 2010.
- Oberthür S., Pallemmaerts M., *The EU's Internal and External Climate Policies: An Historical Overview* [w:] *The New Climate Policies of the European Union*, red. Oberthür S., Pallemmaerts M., Brussels 2010.
- Oharenko Y., *An EU Carbon Border Adjustment Mechanism: Can it Make Global Trade Greener While Respecting WTO Rules?*, International Institute for Sustainable Development 2021.
- Outline of the EU Emissions Trading Scheme and Analysis Introduction of the Impact of Its Introduction*, The Institute of Energy Economics, Japan 2004.
- Pachauri K. R., Reisinger A., *IPCC 2007: Zmiana klimatu 2007: Raport Syntetyczny. Wkład Grup roboczych, I, II i III do Czwartego Raportu Oceniającego Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu*, Warszawa 2009.
- Paczuski R., *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000.
- Park C.Y. i in., *European Union Carbon Border Adjustment Mechanism: Economic Impact and Implications for Asia*, Asian Development Bank 2023.
- Partnership for Market Readiness (PMR), *Carbon Tax Guide. A Handbook for Policy Makers*, World Bank Group 2017.

- Pauwelyn J., *Carbon Leakage Measures and Border Tax Adjustments under WTO Law* [w:] *Research Handbook on Environment*, red. van G. Calster, Prévost D., Cheltenham – Northampton 2013.
- Pauwelyn J., Kleimann D., *Trade Related Aspects of a Carbon Border Adjustment Mechanism. A. Legal Assessment*, Briefing zamówiony przez Komisję Handlu Międzynarodowego Parlamentu Europejskiego, Belgia 2020.
- Pauwelyn J., Kleimann D., *Trade Related Aspects of a Carbon Border Adjustment Mechanism. A. Legal Assessment*, Briefing requested by the European Parliament's Committee on International Trade 2020.
- Pauwelyn J., *US Federal Climate Policy and Competitiveness Concerns: The Limits and Options of International Trade Law*, Working Paper, 2007.
- Pavoni R., *Climate Change and the Law of International Environmental Protection* [w:] *Oxford Handbook of International Environmental Law*, red. Shelton D., Oxford 2016.
- Pchałek M., *Realizacja przedsięwzięć infrastrukturalnych. Aspekty prawnosrodowiskowe*, Warszawa 2019.
- Peeters M., *EU Environmental Law*, Cheltenham 2020.
- Pietras M., *Międzynarodowy reżim zmian klimatu*, Toruń 2011.
- Pirlot A., *Environmental Border Tax Adjustments and International Trade Law*, Cheltenham-Northampton 2017.
- Pirlot A., *Exploring the Impact of EU Law on Energy and Environmental Taxation* [w:] *Research Handbook in European Union Taxation Law*, red. HJI C. Panayi, Haslehner W., Traversa E., Cheltenham 2020.
- Pohlmann M., *The European Union Emissions Trading Scheme* [w:] *Legal Aspects of Carbon Trading*, red. Freestone D., Streck C., Oxford 2009.
- Porzeżyńska M., *Pomoc państwa na produkcję energii ze źródeł odnawialnych w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2020.
- Przybojewska I., *Instrumenty rynkowe w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2021.

- Pyrka M., Boratyński J., Tobiasz I., Jeszke R., Sekuła M., *Skutki wprowadzenia podatku granicznego od emisji GHG w warunkach zaostrzenia polityki klimatycznej UE*, Instytut Ochrony Środowiska, KOBiZE CAKE Warszawa 2020.
- Pyrka M., Lizak S., *Zjawisko ucieczki emisji w sektorach energochłonnych w Polsce w kontekście zmian wprowadzanych w systemie EU ETS na lata 2013–2020*, Warszawa 2009.
- Radecki W., *Odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2002.
- Ramboll Management Consulting, *Study on the Possibility to Set Up a Carbon Border Adjustment Mechanism on Selected Sectors*, Bruksela 2021.
- Ramseur J.L., *The Regional Greenhouse Gas Initiative: Background, Impacts, and Selected Issues*, Washington C. D.. 2019.
- Ravikumar P. A., *Carbon Border Taxes are Unjust*, MIT Technology Review 2020.
- Rayfuse R., Scott S., *International Law in the Era of Climate Change*, Cheltenham–Northampton 2012.
- Roguska Z., *Ekstraterytorialne środki Unii Europejskiej z zakresu prawa ochrony środowiska [w:] Prawne problemy i wyzwania Unii Europejskiej*, red. Ł. Pisarczyk, Warszawa 2018.
- Rowell A., Zebe J., *A Guide to EU Environmental Law*, Oakland 2020.
- Rybarz M., *Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) jako instrument polityki klimatycznej i handlowej a sektor stalowy w Unii Europejskiej [w:] Wybrane dylematy i wyzwania współczesnych systemów gospodarczych*, red. D. Bochańczyk-Kupka, M. Tusińska, Katowice 2024.
- Santikarn M., Li L., La S. Hoz Theuer, Haug C., *A Guide to Linking Emissions Trading Systems*, Berlin 2018.
- Sapir A., *The European Carbon Border Adjustment Mechanism and Its Global Implications*, Bruksela 2022.
- Shaw M.N., *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2000.
- Siwior P., *Prawo klimatyczne i polityka klimatyczne UE- rozwój i przyszłe kierunki [w:] Adaptacja do zmian klimatu w unijnej i polskiej polityce klimatycznej oraz prawie klimatycznym*, red. Borek A., Warszawa 2021.

- Stangel F., *EU Climate Policy* [w:] *Essential EU Climate Law*, red. Woerdman E., Roggenkamp M., Holwerda M., Cheltenham-Northampton 2021.
- Stavins R., *Experience with Market-Based Environmental Policy Instruments* [w:] *Handbook of Environmental Economics*, red. Mäler K. G., Vincent J.R., Amsterdam 2003.
- Stec M., *Prawo instrumentów finansowych. System Prawa Handlowego. Tom 4*, Warszawa 2016.
- Stelmasiak J., *Międzynarodowe mechanizmy rynkowe w ochronie klimatu*, Lublin 2016.
- Stoczkiewicz M., *Kluczowe założenia polskiego projektu ramowej ustawy o ochronie klimatu* [w:] *Współczesne wyzwania prawa ochrony klimatu*, red. Barczak A., Kening-Witkowska M. M., Stoczkiewicz M., Warszawa 2024.
- Stoczkiewicz M., *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw energetycznych w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Stoczkiewicz M., *Porozumienie paryskie jako nowy etap międzynarodowego prawa ochrony klimatu* [w:] *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, red. Cała-Wacinkiewicz E., Warszawa 2020.
- Stoczkiewicz M., *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021.
- Swanson T., *Property Rights and Environmental Problems*, Amsterdam 2002.
- Szafański A., *Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji*, Warszawa 2014.
- Szreniawski J., *Unijny system handlu uprawnieniami do emisji w kontekście funkcjonowania polskich przedsiębiorstw energetycznych*, Warszawa 2022.
- Szymańska U., Zębek E., *Prawo i ochrona środowiska – prawne, ekonomiczne, ekologiczne i techniczne aspekty ochrony środowiska naturalnego*, Olsztyn 2010.
- The environment and climate change review*, red. Garret T., London 2020.
- Trachtman P. J., *WTO Law Constraints on Border Tax Adjustment and Tax Credit Mechanisms to Reduce the Competitive Effects of Carbon Taxes*, Resources for the Future, Washington, C. D. 2016.
- Trachtman P., *WTO Law Constraints on Border Tax Adjustment and Tax Credit Mechanisms to Reduce the Competitive effect of Carbon Taxes*, Resources for the Future Discussion 2016.

- Wasiuta A., *Ekonomiczne instrumenty polityki ochrony środowiska*, Warszawa 2013.
- Weise Z., *Brazil anger at EU carbon tax infiltrates COP28*, Politico, 2023.
- Wemaere M. i in., *Legal Ownership and Nature of Kyoto Units and EU Allowances* [w:] *Legal Aspects of Carbon Trading: Kyoto, Copenhagen, and beyond*, red. Freestone D., Streck Ch., Oxford 2009.
- Woodyatt J., Quirico O. *The EU Carbon Border Adjustment Mechanism: Customary International Law?*, Quirico, red. Kwapisz O., Williams K., *The European Union and the Evolving Architectures of International Economic Agreements*, Singapore 2023.
- World Trade Organization, *Carbon Border Measures and International Trade Law*, Genewa 2022.
- Wurzel R.K.W., Zito A.R., „*Governing with multiple policy instruments?*” [w:] *Environmental Policy in the EU: Actors, Institutions and Processes*, red. Jordan A., Adelle C., Routledge 2013.
- Zhao X., Zhang D., *Where technical meets political: the complexity of the EU CBAM in northern Ireland*, Centre for Inclusive Trade Policy, Working Paper 2023.

2. Akty prawne

2.1. Umowy międzynarodowe

- General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), zawarta w Genewie 30 października 1947 r., weszła w życie 1 stycznia 1948 r., 55 U.N.T.S. 194.
- Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus 25.06.1998 r., Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706.
- Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzona w Chicago 7.12.1944 r., Dz.U. z 1959 r. Nr 25, poz. 212.
- Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzona w Espoo 25.02.1991 r., Dz.U. z 1999 r. Nr 96, poz. 1110.
- Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości, sporządzona w Genewie 13.11.1979 r., Dz.U. z 1985 r. Nr 60, poz. 311.
- Konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej, sporządzona w Wiedniu 22.03.1985 r., Dz.U. z 1992 r. Nr 98, poz. 488.

Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku 9.05.1992 r., przyjęte w Paryżu 12.12.2015 r., Dz.U. z 2017 r. poz. 36.

Protokół montrealwski w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową, sporządzony w Montrealu 16.09.1987 r., Dz.U. z 1992 r. Nr 98, poz. 490.

Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto 11.12.1997 r., Dz.U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684 ze zm.

Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku 9.05.1992 r., Dz.U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238.

Umowa o handlu i współpracy między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, z drugiej strony, Dz.U. L 149 z 30.04.2021 r., s. 10 – 2539.

Umowa o transporcie lotniczym między Wspólnotą Europejską a Stanami Zjednoczonymi, Dz.U. L 134 z 25.05.2007, s. 4–41.

2.2. Prawo UE

2.2.1. Prawo pierwotne

Jednolity Akt Europejski, podpisany w Luksemburgu 17.02.1986 r. i w Hadze 28.02.1986 r., Dz.U. L 169 z 29.06.1987, s. 1–29.

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 391–407.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, 2020/852.

Traktat o Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 202 z 2016., s.13.

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13.12.2007 r., Dz.U. UE L 306 z 17.12.2007, s. 1.

2.2.2. Prawo pochodne

Decyzja 2007/339/WE Rady (UE) i przedstawicieli rządów państw członkowskich Unii Europejskiej zebranych w Radzie z 25.04.2007 r. w sprawie podpisania i tymczasowego stosowania Umowy o transporcie lotniczym między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony a Stanami Zjednoczonymi Ameryki z drugiej strony, Dz.U. L 134 z 25.05.2007, s. 1–3.

- Decyzja delegowana Komisji (UE) 2019/708 z 15.02.2019 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.U. L 120 z 8.05.2019, s. 20–26.
- Decyzja Komisji 2011/278/UE z 27.04.2011 r. w sprawie ustanowienia przejściowych zasad dotyczących zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w całej Unii na mocy art. 10a dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.U. L 130 z 17.05.2011, s. 1-45.
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1814 z 6.10.2015 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.U. L 264 z 9.10.2015, s. 1-5.
- Decyzja Rady (UE) 2016/1841 z 5.10.2016 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, porozumienia paryskiego przyjętego na mocy Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Dz.U. L 282 z 19.10.2016, s. 1–3.
- Decyzja Rady 2002/358/WE z 25.04.2002 r. dotycząca zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań, Dz.U. L 130 z 15.05.2002, s. 1–3.
- Decyzja Rady 93/389/EWG z 24.06.1993 r. w sprawie mechanizmu monitorowania emisji CO₂ i innych gazów cieplarnianych przez Wspólnotę, Dz.U. 9.07.1993, L 167/31.
- Decyzja Rady 93/500/EWG z 13.09.1993 r. w sprawie programu działań wspólnoty na rzecz poprawy efektywności energetycznej: program SAVE II, Dz.U. L 235 z 18.09.1993, s. 23–26.
- Dyrektywa (UE) 2019/944 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.06.2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE (wersja przekształcona), Dz.U. L 158 z 14.06.2019, s. 125–199.
- Dyrektywa 2001/77/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27.09.2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych, Dz.U. L 283 z 27.10.2001, s. 33–40.

- Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.10.2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, Dz.U. L 275 z 25.10.2003, s. 32.
- Dyrektywa 2004/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27.10.2004 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w zakresie mechanizmów Protokołu z Kioto w odniesieniu do systemu handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie Dz.Urz. UE L 338 z 13.11.2004, s. 18–23.
- Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21.04.2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, Dz.U. L 143 z 30.04.2004, s. 56–75.
- Dyrektywa 2008/101/WE z 19.11.2008 r. zmieniającą dyrektywę 2003/87/WE w celu uwzględnienia działalności lotniczej w systemie handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, Dz.Urz. UE L 8 z 13.01.2009, s. 3–21.
- Dyrektywa 2009/29/WE z 23.04.2009 r. zmieniającą dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz.Urz. UE L 140 z 5.6.2009, s. 63–87.
- Dyrektywa 2018/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.12.2018 r. zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej, Dz.U. UE L 328 z 21.12.2018.
- Dyrektywa 92/75/EWG z 22.08.1992 r. w sprawie wskazywania poprzez etykietowanie i standardowe informacje o produkcie zużycia energii i innych zasobów przez urządzenia gospodarstwa domowego, Dz.Urz. WE L 297 z 13.10.1992 r., s. 16–19
- Dyrektywa Komisji 2003/66/WE z 3.07.2003 r. zmieniająca dyrektywę 94/2/WE w sprawie etykietowania energetycznego domowych elektrycznych chłodziarek, zamrażarek oraz ich kombinacji, Dz.Urz. UE L 170 z 09.07.2003 r., s. 10–14
- Dyrektywa Komisji 94/2/WE z 21.01.1994 r. wykonująca dyrektywę 92/75/EWG w odniesieniu do etykietowania energetycznego domowych elektrycznych chłodziarek, zamrażarek oraz ich kombinacji, Dz.Urz. WE L 45 z 17.02.1994 r., s. 1–22
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2464 z 14.12.2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości

przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju, Dz.U. L 322 z 16.12.2022, s. 15–80.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/959 z 10.05.2023 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz.U. UE. L. 130 z 16.05.2023, s. 134-202

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1760 z 13.06.2024 r. w sprawie należytej staranności przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju oraz zmieniająca dyrektywę (UE) 2019/1937 i rozporządzenie (UE) 2023/2859, Dz.U. L 1760 z 5.7.2024.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z 15.05.2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniającą dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE, Dz.U. L 173 z 12.06.2014, s. 349- 496.

Dyrektywa Rady 92/42/EWG z 21.05.1992 r. w sprawie wymogów sprawności nowych kotłów wodnych opalanych paliwami ciekłymi lub gazowymi, Dz.Urz. WE L 167 z 22.06.1992, s. 17–26.

Dyrektywa Rady 93/76/EWG z 13.09.1993 r. w sprawie ograniczenia emisji dwutlenku węgla poprzez poprawę efektywności energetycznej SAVE Dz.Urz. WE L 237 z 22.09.1993, s. 28–30.

Dyrektywa Rady 96/57/WE z 3.09.1996 r. w sprawie wymogów efektywności energetycznej dla nowych domowych chłodziarek, zamrażarek oraz ich kombinacji Dz.Urz. WE L 236 z 18.09.1996, s. 36–43.

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 z 15.9.2023.

- Rozporządzenia 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.
- Rozporządzenie (UE) 2019/941 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.06.2019 r. w sprawie gotowości na wypadek zagrożeń w sektorze energii elektrycznej i uchylające dyrektywę 2005/89/WE, Dz.U. L 158 z 14.06.2019, s. 1–21.
- Rozporządzenie (UE) 2019/942 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.06.2019 r. ustanawiające Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (wersja przekształcona), Dz.U. L 158 z 14.06.2019, s. 22–53.
- Rozporządzenie (UE) 2019/943 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5.06.2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej (wersja przekształcona), Dz.U. L 158 z 14.06.2019, s. 54–124.
- Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 18.12. 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE, Dz.Urz. UE L 396 z 30.12.2006 r.
- Rozporządzenie 2019/631 z 17.04.2019 r. określające normy emisyjne CO₂ dla nowych samochodów osobowych i dla pojazdów użytkowych, Dz.Urz.UE L 111 z 25.04.2019 r., s. 13 ze zm
- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/331 z 19.12.2018 r. w sprawie ustanowienia przejściowych zasad dotyczących zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w całej Unii na podstawie art. 10a dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.U. L 59 z 27.02.2019, s. 8–69.
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1031/2010 z 12.11.2010 r. w sprawie harmonogramu, kwestii administracyjnych oraz pozostałych aspektów sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na mocy dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii, Dz.U. UE. L. 302 z 18.11.2010, s. 1- 41.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 176/2014 z 25.02.2014 r. zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1031/2010 w szczególności w celu określenia wolumenów uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, które mają zostać sprzedane na aukcji w latach 2013–2020, Dz.U. L 56 z 26.02.2014, s. 11–13.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z 16.12.2020 r. w sprawie ogólnego reżimu warunkowości dla ochrony budżetu Unii, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 433I z 22.12.2020, s. 1–10.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z 11.12.2018 r. w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektywy 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektywy Rady 2009/119/WE oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.U. UE L 328 z 21.12.2018, s. 1.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841 z 30.05.2018 r. w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013 oraz decyzję nr 529/2013/UE, Dz.U. L 156 z 19.06.2018, s. 1.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/842 z 30.05.2018 r. w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się ze zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 525/2013, Dz.U. L 156 z 19.06.2018, s. 26.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z 18.05.2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088, Dz.U. UE L 198 z 22.06.2020, s. 13–43.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z 30.06.2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999, Dz.U. L 243 z 9.07.2021

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/839 z 10.05.2023 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/841 w odniesieniu do zakresu stosowania, uproszczenia

zasad sprawozdawczości i zgodności, a także ustalenia celu Unii w zakresie pochłaniania netto gazów cieplarnianych przez sektor użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa do 2030 r., Dz.Urz. UE L 111 z 26.4.2023, s. 1–19.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 952/2013 z 9.10.2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny, Dz.Urz. UE L 269 z 10.10.2013, s. 1–101.

Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2658/87 z 23.07.1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej, Dz.U. L 256 z 7.09.1987 r.

2.3. Inne akty prawne

Climate Change Response (Emissions Trading) Amendment Act 2008 (NZ), Public Act 2008 No 85, as published in the New Zealand Statutes.

Climate Change Response Act 2002 (NZ), Public Act 2002 No 40, as published in the New Zealand Statutes.

Prawo ochrony środowiska – Ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2025 r. poz. 647.

United States Congress, Inflation Reduction Act of 2022, H.R. 5376, Public Law 117–169, 136 Stat. 1818, 16.12.2022 r.

2.4. Orzecnictwo TSUE i opinie rzeczników generalnych TSUE

Opinia rzecznik generalnej Juliane Kokott przedstawiona 21.03.2013 r. w połączonych sprawach C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 i C-640/11, Iberdrola, SA i in. przeciwko Administración del Estado, EU:C:2013:173.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 13.11.1990 r., C-331/88, *The Queen przeciwko Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Fedesa i in.*, EU:C:1990:391.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 16.02.2022 r., sprawy połączone C-156/21 i C-157/21, EU:C:2022:97.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 16.12.2008 r., C-127/07, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine i inni przeciwko Premier ministre, Ministre de l'Écologie et du Développement durable oraz Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*, EU:C:2008:728.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 17.10.2013 r., C-203/12, Billerud Karlsborg AB i Billerud Skärblacka AB przeciwko Naturvårdsverket, EU:C:2013:664.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 17.12.1970 r., C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, C-11/70, EU:C:1970:114.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 21.12.2011 r., C-366/10, Air Transport Association of America i inni przeciwko Secretary of State for Energy and Climate Change, EU:C:2011:864.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 21.12.2016 r., C-272/15, Swiss International Air Lines przeciwko Secretary of State for Energy and Climate Change i Environment Agency, EU:C:2016:993.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 24.10.1996 r., C-72/95, Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV i inni przeciwko Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, EU:C:1996:404.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 26.05.2011 r., połączone sprawy C-165/09–C-167/09, Stichting Natuur en Milieu i inni przeciwko College van Gedeputeerde Staten van Groningen oraz College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, EU:C:2011:348.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 27.11.2012 r., C-370/12, Thomas Pringle przeciwko Government of Ireland, Ireland, EU:C:2012:756.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 29.03.2012 r., C-504/09 P, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2012:178.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 29.03.2012 r., C-505/09 P, Komisja Europejska przeciwko Republice Estonii, EU:C:2012:179.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 30.05.2006 r., C-459/03, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Irlandii, EU:C:2006:345.

Wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 07.11.2018 r., C-461/17, Brian Holohan i inni przeciwko An Bord Pleanála, EU:C:2018:883.

2.5. Dokumenty niemające charakteru źródeł prawa

Deklaracja Rady Wspólnot Europejskich i przedstawicieli rządów państw członkowskich z 22.11.1973 r. w sprawie programu działania Wspólnot Europejskich w dziedzinie środowiska, Dz.U. C 112 z 20.12.1973, s. 1–2.

Deklaracja szczytu Rady Europejskiej w Paryżu z 1972 r., [w:] *Environment policy: general principles and basic framework*, Parlament Europejski.

Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2014: Synthesis Report* [w:] *Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, red. R.K. Pachauri, L.A. Meyer, Geneva 2014, s. 43.

Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis* [w:] *Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, red. V. Masson-Delmotte, P. Zhai, A. Pirani, Cambridge 2021.

Komisja Europejska, „Droga do zdrowej planety dla wszystkich – Plan działania UE na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby”, COM(2021) 400 final, Bruksela, 12.05.2021 r.

Komisja Europejska, „Europejski Zielony Ład”, COM(2019) 640 final, Bruksela, 11.12.2019r.

Komisja Europejska, „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego: Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu”, COM(2015) 80 final, Bruksela, 25.02.2015 r.

Komisja Europejska, „Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie polityk i środków UE na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych: w kierunku Europejskiego programu działań w dziedzinie zmian klimatu (ECCP)”, COM(2000) 88 final, Bruksela, 08.03.2000 r.

Komisja Europejska, „Raport oceny skutków towarzyszący propozycji rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego mechanizm dostosowywania cen na granicy (CBAM Impact Assessment Report)”, SWD (2021) 643 final, s. 15.

Komisja Europejska, *CBAM: A Step Towards Global Decarbonization*, 2023.

- Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Czysta planeta dla wszystkich: europejska długoterminowa wizja strategiczna dla dobrze prosperującej, nowoczesnej, konkurencyjnej i neutralnej dla klimatu gospodarki* COM 2018 773 final, Bruksela, 28.11.2018.
- Komisja Europejska, *Zielona księga w sprawie handlu emisjami gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej*, COM(2000) 87 final, Bruksela, 8.03.2000 r.
- Komisja, „Europejska Strategia Bezpieczeństwa Energetycznego”, COM (2014) 330 final.
- Komisja, „Propozycja dyrektywy Rady wprowadzającej podatek od emisji dwutlenku węgla i energii”, COM (92) 226 final.
- Komunikat Komisji „Efekt cieplarniany i Wspólnota”, COM 889, z 16.01.1989 r.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej COM/2021/550 final.
- Komunikat Komisji do Rady „Efekt cieplarniany i Wspólnota”, COM/88/656 final.
- Rada Europejska w Dublinie, 25–26.06.1990 r., Załącznik II do Wniosków Prezydencji – Deklaracja Europejskiej Rady na temat imperatywu środowiskowego podkreśla zaangażowanie na najwyższym szczeblu politycznym w rozwiązywanie problemów środowiskowych, w tym efektu cieplarnianego.
- Rada Europejska, „Konkluzje z 23–24 października 2014 r.”, EUCO 169/14, Bruksela, 24.10.2014 r.
- Rada Europejskich Wspólnot „Czwarty program działania w zakresie ochrony środowiska (1987–1992)”, przyjęty 19 października 1987 r., opublikowany jako *EEC Fourth Environmental Action Programme (1987–1992)*, Dz.U. WE C 70 z 18.03.1987.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 12.09.1986 r. dotycząca działań w badaniach i polityce energetycznej mających na celu zwalczanie rosnącej koncentracji CO₂ w atmosferze, A2-68/86, Dz.U. 12.09.1986.
- Rezolucja Rady z 21.06.1989 r. na temat efektu cieplarnianego i Wspólnoty, 89/C 183/03, Dz.U. 20.07.1989.

WMO/UNEP, *Proceedings of the World Conference on the Changing Atmosphere: Implications for Global Security*, 27–30.06.1988, WMO/OM Doc. 710.292, Geneva 1989.