

Kraków, dnia 12 listopada 2025 r.

dr hab. Ilona Przybojewska

Centrum Prawa Ochrony Środowiska

na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego

ul. Olszewskiego 2 pok. 117, 31-007 Kraków

Recenzja rozprawy doktorskiej Pani mgr Małgorzaty Bryk-Zwolskiej pt. „Mechanizm dostosowywania cen na granicy z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM) jako instrument prawny ochrony klimatu w Unii Europejskiej”

I. Uwagi ogólne

Rozprawa doktorska Pani mgr Małgorzaty Bryk-Zwolskiej pt. „Mechanizm dostosowywania cen na granicy z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM) jako instrument prawny ochrony klimatu w Unii Europejskiej”, przygotowana pod kierunkiem Prof. Marka Zielińskiego i Dr Ewy Radeckiej, liczy 233 strony maszynopisu (łącznie z wykazem źródeł). Składa się ze wstępu, wykazu skrótów, czterech rozdziałów, zakończenia zawierającego wnioski i odniesienia do obranej tezy badawczej i towarzyszących jej pytań badawczych, jak również wykazu źródeł, obejmującego ok. 400 pozycji literatury (w tym wiele źródeł anglojęzycznych), akty prawne, orzeczenia TSUE i opinie prawne rzeczników generalnych TSUE, a także dokumenty niemające charakteru źródeł prawa.

Wybór przedmiotu badań

Rozprawa doktorska dotyczy nowego i ważnego instrumentu związanego z aktywnością Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony klimatu, lecz również stanowiącego wyraz refleksji prawodawcy unijnego na temat ekonomicznych aspektów funkcjonowania flagowego środka redukcji emisji gazów cieplarnianych, jakim jest unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (EU ETS). Mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM) w istocie rzeczy rozciąga zakres oddziaływania unijnej agendy klimatycznej na politykę handlową. Mechanizm CBAM, polegający na obciążeniu importerów niektórych towarów obowiązkiem zakupu certyfikatów CBAM w liczbie odpowiadającej wolumenowi emisji gazów cieplarnianych wynikających z produkcji tych towarów, po cenie skorelowanej z aktualnym poziomem cen uprawnień emisyjnych, ma w szczególności wzmocnić efektywność środowiskową i efektywność ekonomiczną EU ETS. Jednocześnie zakłada się stopniowe odchodzenie od bezpłatnej alokacji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych dla podmiotów z sektorów szczególnie narażonych na ryzyko ucieczki emisji. Rozwiązania te wiąże się jednak z istotnymi kontrowersjami na obu wskazanych płaszczyznach (szerzej na ten temat zob. 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 2/2023, wraz z przytoczoną tam literaturą).

Tym samym wybór tematyki badawczej przez Doktorantkę należy uznać za uzasadniony i ze wszech miar interesujący. Jakkolwiek tak za granicą, jak i w Polsce pojawiały się artykuły dotyczące mechanizmu CBAM, to jednak instrument ten nie doczekał się jak dotąd opracowania monograficznego w Polsce. Stąd też istnieje pewna luka badawcza i pole dla obszerniejszych opracowań dotyczących wspomnianej tematyki.

Teza badawcza

We wstępie rozprawy sformułowano tezę badawczą, zakładając, że konstrukcja prawna mechanizmu CBAM wynikająca z unijnego rozporządzenia 2023/956 w aktualnym kształcie (tj., jak należy sądzić, na dzień 1 maja 2025 r. – stan prawny przyjęty w rozprawie) *nie przyczyni się do całkowitego zapobiegnięcia zjawisku ucieczki emisji oraz nie wpłynie znacząco na redukcję emisji gazów cieplarnianych w Unii Europejskiej* (s. 18 rozprawy). Tak postawionej tezie badawczej towarzyszą pytania badawcze:

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

Autorka w sposób przekonujący wykazuje słuszność obranej tezy i odpowiada na postawione przez siebie pytania badawcze, realizuje zatem cele rozprawy.

Struktura rozprawy

We wstępie rozprawy Doktorantka zarysowuje tło prawne regulacji CBAM, formułuje tezę badawczą, pytania badawcze, wskazuje zastosowane metody badawcze (przede wszystkim metodę dogmatyczno-prawną oraz teoretyczno-prawną) oraz opisuje zawartość kolejnych części rozprawy. Wstęp zawiera zatem najistotniejsze informacje, które powinny się w nim znaleźć. Brakuje jedynie uzasadnienia wyboru przedmiotu badań oraz odniesienia się do stanu rozwoju doktryny w zakresie tego przedmiotu.

Struktura rozprawy i układ poszczególnych rozdziałów są zasadniczo spójne i logiczne.

W rozdziale pierwszym, poświęconym zagadnieniom wprowadzającym, Autorka przedstawia podstawowe pojęcia związane z przedmiotem rozprawy, takie jak klimat, środowisko czy gazy cieplarniane, rekonstruuje i omawia historycznoprawne uwarunkowania unijnej aktywności w dziedzinie ochrony klimatu, identyfikuje prawo ochrony klimatu jako nową dziedzinę prawa, odnosząc się jednocześnie do jego celów, motywów i zasad. Moje wątpliwości w budzi w tym zakresie zbyt mało miejsca poświęcone zasadom prawa ochrony klimatu (na omówienie każdej z wyróżnionych zasad poświęcono mniej więcej po pół strony) oraz brak wyraźnego

wyodrębnienia – jako dwóch głównych kierunków prawa ochrony klimatu – mitygacji i adaptacji, postrzeganych zazwyczaj odpowiednio jako redukcja emisji gazów cieplarnianych i zwiększanie ich pochłaniania (mitygacja) oraz ograniczenie skutków zagrożeń i wykorzystanie ewentualnych korzyści związanych ze zmianami klimatu (adaptacja) (szerzej na temat mitygacji i adaptacji zob. np. M. Baran, B. Iwańska, *Mitygacja i adaptacja – dynamika zmian i kontynuacja w systemie prawa ochrony środowiska*, Gdańskie Studia Prawnicze 4/2023). Natomiast bardzo dobrze, że na początku pierwszego rozdziału rozprawy pojawiają się rozważania dotyczące rozumienia pojęcia klimatu tak w zakresie definicji nauk empirycznych, jak i doktryny prawniczej. Rzadko się to zdarza w pracach z dziedziny nauk prawnych związanych z ochroną klimatu. Cenna jest również analiza orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości nawiązującego do pojęcia klimatu. Trafny jest tu wniosek, że na gruncie orzecznictwa unijnego klimat jawi się jako komponent środowiska naturalnego, który wymaga szczególnego podejścia regulacyjnego i którego ochrona uzasadnia ograniczenie swobód traktatowych oraz przyjmowanie szczególnych środków, jak na przykład instrumenty rynkowe (pkt 1.1., s. 24-26 rozprawy). Przekonująca jest również część rozważań poświęcona roli CBAM w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu (pkt 1.2.3., s. 48-49 rozprawy), w szczególności wniosek, że CBAM stanowi instrument „zewnętrzznego zakotwiczenia” ambicji klimatycznych UE oraz instrument o charakterze przejściowym, mający zwiększyć efektywność polityki klimatycznej poprzez internalizację kosztów środowiskowych poza terytorium UE. Celne są spostrzeżenia Autorki dotyczące relacji między zasadą wspólnej lecz zróżnicowanej odpowiedzialności i zasadą „zanieczyszczający płaci” w kontekście mechanizmu CBAM (pkt 1.3., s. 60-61 rozprawy).

Drugi rozdział dokonuje typologii oraz klasyfikacji instrumentów prawa ochrony klimatu w Unii Europejskiej, a następnie koncentruje się na omówieniu EU ETS jako instrumentu najściślej związanego z mechanizmem CBAM, będącym właściwym przedmiotem rozprawy doktorskiej. W kontekście przedmiotu rozprawy w mojej ocenie należałoby wskazać, które sektory uznawane są za dotknięte ryzykiem ucieczki emisji i z tego względu uprawnione do pozyskiwania bezpłatnych uprawnień emisyjnych. W tym kontekście warto byłoby również przedstawić praktyczną stronę kilkunastoletniego już okresu funkcjonowania EU ETS (podaż, popyt, ceny). Bardzo interesująca jest natomiast analiza różnych wariantów handlu emisjami przeprowadzona przez Doktorantkę (pkt 2.2.1., s. 73-79 rozprawy). Interesujące są także rozważania dotyczące odmienności mechanizmów od klasycznych instrumentów prawa ochrony środowiska (pkt 2.3., s. 108-110 rozprawy).

W trzecim rozdziale Autorka dokonuje szczegółowej charakterystyki mechanizmu CBAM, odnosząc się do jego celów, zakresu zastosowania (podmiotów, towarów i emisji objętych CBAM), elementów determinujących sposób funkcjonowania CBAM (certyfikatów CBAM, obowiązków uczestników przedmiotowego mechanizmu i konsekwencji naruszenia tych obowiązków). Następnie przeprowadza analizę celem porównania EU ETS z CBAM oraz dokonuje oceny zgodności mechanizmu CBAM z zasadami Światowej Organizacji Handlu. Wysoko trzeba ocenić zwłaszcza wspomnianą analizę komparatystyczną między EU ETS a CBAM i wyciągane z niej wnioski. Trafne są także wnioski dotyczące sprzeczności mechanizmu CBAM z założeniami Porozumienia paryskiego, a zwłaszcza z zasadą wspólnej lecz zróżnicowanej odpowiedzialności (s. 117-119 rozprawy); natomiast w mojej ocenie z

punktu widzenia konstrukcji rozprawy i logiki wywodów lepiej byłoby najpierw opisać i przeanalizować CBAM, a potem formułować tego rodzaju oceny. Cennym elementem rozprawy jest także analiza porównawcza unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych z mechanizmem dostosowywania cen na granicach (pkt 3.5., s. 139-144 rozprawy). W moim przekonaniu Doktorantka w sposób przekonujący dochodzi do wniosków przedstawionych w podsumowaniu (pkt 3.7., s. 151-157 rozprawy), a dotyczących skutków mechanizmu CBAM w odniesieniu do konkurencji, poziomu cen, wad konstrukcyjnych mechanizmu CBAM.

Czwarty rozdział poświęcony jest identyfikacji i analizie rozmaitych skutków wprowadzenia mechanizmu CBAM. Doktorantka omawia kolejno wpływ tego mechanizmu na ograniczanie zjawiska ucieczki emisji gazów cieplarnianych, na państwa trzecie (w tym miejscu analizuje propozycje legislacyjne ustanowienia podobnych mechanizmów w państwach trzecich, sytuje CBAM w kontekście omawianej przez siebie idei klubów klimatycznych oraz rozważa wpływ CBAM na konkurencję w handlu światowym) i na zewnętrzną konkurencyjność przedsiębiorstw unijnych w przypadku ich aktywności na rynkach pozaunijnych. Warto docenić posługiwanie się przez Doktorantkę przy ocenie skutków wprowadzenia mechanizmu CBAM (w rozdziale IV rozprawy) wynikami badań nauk innych niż nauki prawne, a to w szczególności nauk ekonomicznych. Stanowi to element interdyscyplinarny rozprawy. Na wysoką ocenę zasługuje analiza komparatystyczna mechanizmu CBAM z innymi podobnymi instrumentami, rozważanymi / procedowanymi przez państwa spoza Unii w reakcji na wprowadzenie CBAM (pkt 4.2.1., s. 161-171 rozprawy). Interesujące są również rozważania dotyczące klubów klimatycznych i kwalifikacji CBAM jako praktycznej realizacji tej idei (pkt 4.2.2, s. 171-173 rozprawy).

Pewnym mankamentem w zakresie wykazu źródeł jest brak ułożenia aktów prawnych danego rodzaju według określonego klucza. Tak np. dyrektywy unijne nie są wymienione w wykazie np. według kryterium chronologicznego (to byłoby chyba najbardziej intuicyjne kryterium w tym kontekście), a ich kolejność sprawa wrażenie przypadkowej. Natomiast zdecydowanie należy uznać, że dobór literatury – ok. 400 źródeł polskich i obcojęzycznych, głównie anglojęzycznych - jest odpowiedni. Biorąc pod uwagę mnogość publikacji w obecnych czasach, w dowolnym przypadku trudno jest mówić o doborze wyczerpującym (nie wiadomo, czy taki dobór faktycznie jest jeszcze możliwy), natomiast z całą pewnością uwzględniono reprezentatywną literaturę dotyczącą poruszanej przez Doktorantkę problematyki.

Ocena merytoryczna

Przedstawiona rozprawa doktorska zasługuje na pozytywną ocenę. Niezależnie od pewnych uwag krytycznych / polemicznych ujętych w niniejszej recenzji, treść rozprawy świadczy o ogólnej wiedzy teoretycznej Doktorantki w dyscyplinie nauk prawnych oraz umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Zaprezentowana rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego w postaci analizy mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM), zwłaszcza biorąc pod uwagę jego prawną konstrukcję odzwierciedlaną przez odpowiednie przepisy odnośnego rozporządzenia unijnego,

pod kątem potencjalnego oddziaływania CBAM na zapobieganie ucieczce emisji i redukcję emisji gazów cieplarnianych. Mocną stroną rozprawy jest zwłaszcza szczegółowa analiza treści aktów prawnych i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Autorka potrafi formułować własne tezy i logicznie wynikające z prowadzonych rozważań wnioski.

Na marginesie formułowanej oceny należy zaznaczyć, że w rozprawie występują mankamenty dotyczące strony redakcyjnej. Stosunkowo często można natknąć się na różnego rodzaju błędy językowe. Są to najczęściej błędy gramatyczne (np. „celom, na których organy unijne poparły...” na s. 18; „Analiza literatury pozwoliła przede wszystkim na zakreslenie problemów definicyjnych występujących w związku ze [...] genezę rozwoju tej dziedziny prawa” – s. 19-20 rozprawy; „zadania polegający na” – s. 38 rozprawy), pojawiające się częstokroć w kontekście dłuższych zdań, wymuszających weryfikację odpowiedniej formy gramatycznej wyrazu według początkowej części zdania. Występują również literówki, niekiedy nawet seryjnie w jednym zdaniu („W rezultacie prawo międzynarodowe nie dostarcza precyzyjnego określenia czym jest środowiska” – s. 27 rozprawy) i błędy w użyciu wyrazów („W poniższym rozdziale” pisane na początku danego rozdziału – powinno być „w niniejszym rozdziale” lub „w tym rozdziale” – s. 23 rozprawy; „nakierunkowane” – powinno być albo „ukierunkowane”, albo „nakierowane” – s. 24 rozprawy; „paliw kopalnianych” – powinno być „paliw kopalnych” – s. 114 rozprawy) oraz błędy interpunkcyjne. Przed oddaniem rozprawy należało dokładnie ją przeczytać celem wykonania korekty językowej. Z językowego punktu widzenia trzeba również zauważyć często powtarzające się używanie wyrażenia „przyjdzie wskazać”, choć możliwe było skorzystanie z wielu wyrażen synonimicznych. Incydentalnie występują zbyt daleko posunięte kolokwializmy (*Część z tych wniosków legislacyjnych została ubrana w pakiet Gotowi na 55* – s. 51 rozprawy; *...nie tylko dla efektywnego kosztowo wycinania emisji gazów cieplarnianych...* – s. 85 rozprawy). Natomiast co do zasady Doktorantka prawidłowo posługuje się językiem prawnym i językiem prawniczym oraz pojęciami związanymi z przedmiotem prowadzonych rozważań – z tym wszakże zastrzeżeniem, że skoro prawodawca unijny nazwał wprowadzany przez siebie instrument „mechanizmem dostosowywania cen na granicach” (tak np. w tytule rozporządzenia 2023/956), to takiej właśnie formy należy używać zamiast używanej przez Doktorantkę formy „mechanizm dostosowywania cen na granicy”.

II. Uwagi szczegółowe

II.1. Mówiąc o gazach cieplarnianych, Autorka wskazuje: *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 metan* (s. 31 rozprawy). Tak rzeczywiście jest, ale wypadłoby w tym miejscu wyjaśnić, dlaczego największą rolę w kontekście działań nakierowanych na redukcję emisji gazów cieplarnianych odgrywa dwutlenek węgla (bo jest zdecydowanie bardziej powszechny od wyżej wymienionych). Później brakuje też odniesienia się w kontekście analizy Europejskiego Systemu Handlu Emisjami do kwestii zakresu przedmiotowego – że głównym przedmiotem jest dwutlenek węgla, a inne gazy tylko pomocniczo i w kontekście niektórych, a nie wszystkich sektorów objętych handlem emisjami.

II.2. Nie rozumiem zdania: *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* (s. 32 rozprawy). Co do UNFCCC zgoda – tam w art. 1 pkt 5 rzeczywiście mamy definicję gazów cieplarnianych nawiązującą w sposób ogólny do gazowych składników atmosfery pochłaniających i reemitujących promieniowanie podczerwone, bez wyszczególnienia konkretnych substancji. Jednak art. 2 ust. 1 dyrektywy 2003/87/WE wprost mówi o tym, że ma ona zastosowanie do gazów cieplarnianych wymienionych w załączniku II. W załączniku II do tego aktu prawnego wymieniono sześć rodzajów substancji – lista ta jest zatem zamkniętym katalogiem.

II.3. Autorka używa w rozprawie sformułowania „polityka klimatyczna Unii Europejskiej” (np. w pkt 1.2. rozprawy). Rzeczywiście, bardzo często używa się obecnie tego pojęcia, ale czyniąc to bez cudzysłowu wypadałoby przy pierwszym użyciu wskazać, że z formalnego punktu widzenia nie ma wyodrębnionej polityki klimatycznej UE (nie jest to wyodrębniona traktatowo sfera aktywności UE), a chodzi o obszar faktycznie pozostający na styku polityki środowiskowej i polityki energetycznej (część aktów kojarzona z dążeniem do ochrony klimatu, zwłaszcza przez redukcję emisji gazów cieplarnianych, jest przyjmowana w oparciu o podstawę traktatową z zakresu unijnej polityki środowiskowej, a część w oparciu o podstawę traktatową z zakresu unijnej polityki energetycznej).

II.4. Pisząc o celach pakietu klimatyczno-energetycznego „3x20%” (s. 40 rozprawy) należałoby wskazać, w stosunku do jakich poziomów cele redukcji emisji gazów cieplarnianych o 20%, zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii o 20% i poprawy efektywności energetycznej o 20% były formułowane (w porównaniu do stanu z jakich lat?).

II.5. W kontekście rozważań dotyczących Porozumienia paryskiego i dobrowolnych wkładów przewidzianych tym Porozumieniem nie rozumiem zdania: *Konstrukcja ta, choć pragmatyczna z perspektywy politycznego kompromisu, skutkuje wyraźną nierównowagą obowiązków między państwami rozwiniętymi a rozwijającymi się – w duchu zasady wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności* (s. 44 rozprawy). Właśnie w Porozumieniu paryskim przewidziano, że te dobrowolne wkłady będą dotyczyć zarówno państw rozwiniętych, jak i rozwijających się, co znamionuje odejście od logiki Protokołu z Kioto (który przewidywał obciążenie konkretnymi progami redukcyjnymi jedynie państw rozwiniętych). Zresztą Autorka wcześniej to dostrzega, pisząc: *Niepodobnym nie zauważyć, że Porozumienie paryskie tworzy system o charakterze powszechnym, odchodząc od koncepcji zastosowanej w Protokole z Kioto, rozróżniające odmienne rodzaje zobowiązań odpowiadające różnym kategoriom państw* (s. 43 rozprawy). Zatem akurat koncepcja dobrowolnych wkładów z Porozumienia paryskiego nie wydaje się skutkować nierównowagą obowiązków czy nawiązywać do zasady wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności. Na temat tej ostatniej przydałoby się szersze rozważania dotyczące właśnie odzwierciedlenia tej zasady w poszczególnych porozumieniach klimatycznych oraz tego, czy jest ona należycie odzwierciedlona w prawie unijnym (Autorka pisze o tym w kontekście CBAM, ale już nie EU ETS).

II.6. Wątpliwe w moim przekonaniu jest twierdzenie: *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 (s. 46 rozprawy). Nie dostrzegam wspomnianego kluczowego wpływu regulacji międzynarodowych na unijne prawo ochrony klimatu, widzę raczej wpływ odwrotny – podejścia Unii do ochrony klimatu na prawo międzynarodowe. Przykładowo Unia zgłosiła jako swój dobrowolny wkład w ramach Porozumienia paryskiego redukcję emisji gazów cieplarnianych o 40% do 2030 roku, ale przecież niezmuszana w żaden sposób regulacjami międzynarodowymi zwiększyła ten cel w ramach Europejskiego Zielonego Ładu i Fitfor55, finalnie (albo raczej na ten moment) do 55%.

II.7. Niewątpliwie warta szerszej analizy jest kwestia jedynie wspomnianej przez Doktorantkę w kontekście rozważań dotyczących pakietu Fitfor55 (s. 52 rozprawy) wyłącznej kompetencji państw członkowskich do dokonania wyborów w zakresie źródeł energii i struktury zaopatrzenia w energię na gruncie art. 194 ust. 2, ale również art. 192 ust. 2 lit. c TFUE.

II.8. Pisząc o prawie ochrony klimatu, Doktorantka wskazuje, że jest to obszar graniczący z prawem ochrony środowiska (s. 54 rozprawy). Tymczasem wydaje się, że należałoby raczej mówić o krzyżowaniu się bądź obejmowaniu przez prawo ochrony środowiska prawa ochrony klimatu, gdyż inne stanowisko byłoby równoznaczne uznaniu, że obszar prawa ochrony klimatu leży poza obszarem prawa ochrony środowiska, co niezależnie od szeregu innych wątpliwości będzie niekonsekwencją w stosunku do powszechnego uznawania klimatu jako komponentu środowiska (podzielanego zresztą również przez Autorkę).

II.9. Nie rozumiem stwierdzenia, że prawo ochrony klimatu należy uznać za prekursora prawa globalnego (s. 55, s. 62 rozprawy). W rozumieniu słownikowym (tak np. www.sjp.pwn.pl), prekursor to (jeśli pominąć znaczenie stosujące się do substancji chemicznych) człowiek wyprzedzający swoje czasy, zapoczątkowujący jakąś ideę, jakiś kierunek itp. Przyjmując, że chodzi o cokolwiek wyprzedzającego swoje czasy, zapoczątkowującego ideę czy kierunek (niekoniecznie o człowieka), trudno jednak uznać, że prawo ochrony klimatu zapoczątkowuje prawo globalne czy międzynarodowe.

II.10. Jak wspomniano wyżej, analiza różnych wariantów handlu emisjami przeprowadzona przez Doktorantkę (pkt 2.2.1., s. 73-79 rozprawy) jest bardzo interesująca, choć pewne wątpliwości budzi twierdzenie, że (cyt.) *kompleksowe omówienie wariantów systemów handlu emisjami jest niezbędne dla pełnej rekonstrukcji funkcji, celu i konstrukcji mechanizmu CBAM, ja również dla jego oceny z punktu widzenia spójności z zasadami prawa ochrony klimatu i prawa międzynarodowego* (s. 73 rozprawy). W dalszej treści rozprawy nie widać, aby omówienie różnych wariantów (poza *cap-and-trade*) rzeczywiście przekładało się na sposób realizacji powyższych zamierzeń.

II.11. Błędne jest utożsamianie międzynarodowego handlu emisjami na gruncie Protokołu z Kioto z jednostkami używanymi w ramach takiego handlu, czyli AAUs – *Assigned Amount Units*. A takie utożsamienie następuje, gdyż Doktorantka pisze o mechanizmach elastycznych ustanowionych w Protokole z Kioto w następujący sposób: *Dla przypomnienia są to: wspólne*

wypełniania zobowiązań (ang. *JI – Joint Implementation*), czysty rozwój (ang. *CDM – Clean Development Mechanism*), międzynarodowy handel emisjami (ang. *AAUs – Assigned Amount Units*) (s. 80 rozprawy). Tymczasem to tak, jakby utożsamić mechanizm wspólnych wdrożeń (nawiasem mówiąc, taka jest przyjęta nomenklatura dla mechanizmu JI, a nie „wspólne wypełniania zobowiązań”) z jednostkami ERU, a mechanizm czystego rozwoju z jednostkami CER, które w ramach tych mechanizmów występują.

II.12. Jak wspomniano wyżej, brakuje rozważań dotyczących zakresu przedmiotowego (objęte substancje), ale przede wszystkim podmiotowego EU ETS (sektory objęte tym instrumentem plus kwestia wielkości instalacji). To jest o tyle istotne, że zgodnie ze sformułowanym przez instytucje unijne założeniem, wprowadzaniu i rozszerzaniu zakresu zastosowania CBAM w odniesieniu do danych towarów ma towarzyszyć stopniowa eliminacja możliwości pozyskiwania nieodpłatnych uprawnień emisyjnych przez poszczególne sektory objęte handlem emisjami, którym *de lege lata* przysługuje taka możliwość z uwagi na ryzyko ucieczki emisji. Warto byłoby wskazać, które sektory są objęte EU ETS, a którym z nich przysługują darmowe uprawnienia emisyjne z uwagi na wspomniane ryzyko. Brakuje też opisu dotyczącego faktycznego funkcjonowania EU ETS od czasu jego powstania (podaż, popyt, ceny).

II.13. W mojej ocenie w przedłożonej rozprawie doktorskiej powinna się znaleźć szersza analiza i ocena ujęcia/braku ujęcia określonych emisji (bezpośrednich, pośrednich) w kontekście EU ETS i CBAM. W kontekście CBAM Autorka słusznie pisze, że rozporządzenie CBAM w okresie przejściowym zawęża zakres zastosowania tego mechanizmu do emisji bezpośrednich, czyli emisji z procesów produkcyjnych, nad którymi producenci mają bezpośrednią kontrolę, i nie obejmuje emisji pośrednich, czyli emisji z produkcji energii elektrycznej zużywanej w procesach produkcyjnych - ale jednocześnie zaznacza, że docelowo CBAM ma obejmować ten sam zakres emisji, które są objęte EU ETS, w tym również emisje pośrednie (s. 130 rozprawy). Trzeba jednak zauważyć, że EU ETS obejmuje tylko emisje bezpośrednie, tj. operatorzy instalacji muszą nabyć i rozliczyć uprawnienia emisyjne w liczbie pokrywającej emisje prowadzonych przez nich instalacji. Zobowiązanie to nie obejmuje pokrywania uprawnieniami emisji pośrednich w wyżej przedstawionym rozumieniu. Oczywiście, wytwórcy energii elektrycznej są objęci EU ETS, ale dla tego podsektora emisje związane z produkcją energii elektrycznej to nie są emisje pośrednie. Tym samym objęcie przez CBAM zarówno emisji bezpośrednich, jak i emisji pośrednich, będzie zakładało obciążenie dalej idące niż w przypadku EU ETS, a nie takie samo.

II.14. Doktorantka wskazuje, że warunek pierwszy wynikający z art. 3 GATT jest spełniony przez mechanizm CBAM, gdyż (cyt.) *w tym zakresie wewnętrznym odpowiednikiem mechanizmu CBAM jest unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych* (s. 148 rozprawy). W tym kontekście, jak i w ogóle w kontekście oceny zgodności mechanizmu CBAM z zasadami Światowej Organizacji Handlu powstaje pytanie, jakie znaczenie miałoby istnienie (lub brak istnienia) w systemie EU ETS, dla danych sektorów, których produkty są objęte CBAM, darmowych uprawnień emisyjnych. CBAM jest w fazie przejściowej, natomiast według zapowiedzi Komisji Europejskiej objęciu danych produktów CBAM ma towarzyszyć stopniowa eliminacja możliwości pozyskiwania nieodpłatnych uprawnień emisyjnych.

Przydałaby się szersza analiza tej kwestii, również w kontekście ogólnej oceny skutków mechanizmu CBAM.

II.15. Doktorantka wspomina o skardze Polski do TSUE dotyczącej mechanizmu CBAM (s. 180 rozprawy). Jednak w żaden sposób nie rozwija tego wątku, poprzestając na odesłaniu przypisem do pozycji literatury. Jednakże w przypadku rozprawy doktorskiej, której właściwym przedmiotem jest mechanizm CBAM, należałoby taką skargę omówić, niezależnie od braku rozstrzygnięcia sprawy przez TSUE w dacie pisania rozprawy. Chodzi tu o skargę zarejestrowaną pod sygn. C-512/23, która została wniesiona 8 sierpnia 2023 r., a zatem na długo przed złożeniem rozprawy doktorskiej. Należałoby odnieść się do podniesionego w tej skardze zarzutu naruszenia art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) TFUE przez błędne oparcie rozporządzenia dotyczącego CBAM na podstawie art. 192 ust. 1 TFUE, mimo że w ocenie Polski przewidziane przez to rozporządzenie środki ustanawiające mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM) stanowią przepisy o charakterze przede wszystkim fiskalnym – czy Doktorantka uznaje ten zarzut za słuszny, czy nie – i uargumentować swoje stanowisko w tym zakresie.

II.16. Doktorantka w ramach wniosków *de lege ferenda*, w zakończeniu (s. 195 rozprawy) wskazuje: *Obecne 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. Czy nie prościej byłoby zatem pozostawić możliwość uzyskania bezpłatnych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych dla danych sektorów? Czy przyjęcie takiego rozwiązania jak proponuje Doktorantka miałoby wpływ na ocenę kompatybilności mechanizmu CBAM z regulacjami WTO?*

III. Konkluzje

Zawarte w niniejszej recenzji uwagi nie zmieniają ogólnego obrazu zaprezentowanej rozprawy. Stwierdzam, że recenzowana rozprawa doktorska Pani mgr Małgorzaty Bryk-Zwolskiej pt. „Mechanizm dostosowywania cen na granicy z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM) jako instrument prawny ochrony klimatu w Unii Europejskiej” **spełnia** wymogi stawiane pracom doktorskim, wynikające z art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1571 ze zm.), tj. jest to monografia naukowa prezentująca ogólną wiedzę teoretyczną Doktorantki w dyscyplinie nauk prawnych oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, jak również stanowiąca oryginalne rozwiązanie problemu naukowego (**recenzja pozytywna**). Tym samym opowiadam się za dopuszczeniem tej rozprawy do dalszych stadiów postępowania, w tym publicznej obrony.



